T.C.
KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
KAMU HUKUKU BİLİM DALI

TÜRK İDARİ YARGISINDA YÜRÜTMENİN DURDURULMASI VE UYGULANMAKLA ETKİSİ TÜKENECEK İŞLEM

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

Hatice ÇOLAK

KOCAELİ 2019

T.C.
KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
KAMU HUKUKU BİLİM DALI

TÜRK İDARİ YARGISINDA YÜRÜTMENİN DURDURULMASI VE UYGULANMAKLA ETKİSİ TÜKENECEK İŞLEM

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

Hatice ÇOLAK

Danışman

Prof. Dr. Müslüm AKINCI

KOCAELİ 2019

T.C.
KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
KAMU HUKUKU BİLİM DALI

TÜRK İDARİ YARGISINDA YÜRÜTMENİN DURDURULMASI VE UYGULANMAKLA ETKİSİ TÜKENECEK İŞLEM

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

Tezi Hazırlayan: Hatice ÇOLAK
Tezin Kabul Edildiği Enstitü Yönetim Kurulu Karar ve No: 10.07.2019/19

Tez Danışmanı(Jüri Başkanı): Prof.Dr. Müslüm AKINCI

Jüri Üyesi: Doç.Dr. Ahmet YAYLA

Jüri Üyesi: Dr.Öğr.Üyesi Seydi ÇELİK

KOCAELİ 2019

TEŞEKKÜR

Tez çalışmamın ortaya çıkmasına vesile olan, yazımı konusunda beni cesaretlendiren değerli hocam Sayın Prof. Dr. Müslüm AKINCI'ya ve bu süreçte yardımlarını esirgemeyen değerli hocam Sayın Prof. Dr. Gürsel KAPLAN'a teşekkürü bir borç bilirim.

Çalışmamda yer verdiğim bazı mahkeme kararlarına ulaşmamı sağlayan, mesleki katkılarını ve görüşlerini esirgemeyen değerli meslektaşım Hâkim Ahmet Eray PINAR'a, bu günlere ulaşmamı sağlayan, tez yazım sürecinde bana dualarıyla her daim destek olan anneme, babama ve kız kardeşlerime çok teşekkür ederim.

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER ……...I
ÖZET IV
ABSTRACT V
KISALTMALAR VI
GİRİŞ 1

BİRİNCİ BÖLÜM
1.TÜRK İDARE HUKUKUNDA İDARİ İŞLEMLER……...4
1.1. YARGISAL DENETİMİN TEMELİNİ OLUŞTURAN EN ÖNEMLİ KAVRAM: HUKUK DEVLETİ 4
1.2. İDARİ İŞLEM KAVRAMI 7
1.3. İDARİ İŞLEMİN BENZER KAVRAMLARLA KARŞILAŞTIRILMASI… 17
1.3.1. İdari İşlem – Hukuki İşlem 18
1.3.2. İdari İşlem – İdarenin İşlemleri 20
1.3.3. İdari İşlem – İdari Sözleşme 21
1.3.4. İdari İşlem – İdari Eylem 23
1.4. İDARİ İŞLEMİN ÖZELLİKLERİ 25
1.4.1. İcrailik 25
1.4.2. Tek Yanlılık 30
1.4.3. Hukuka Uygunluk Karinesinden Yararlanma 32
1.5. HUKUKA UYGUNLUK KARİNESİNDEN YARARLANMA İLKESİNİN İSTİSNALARI 35
1.5.1. Kanundan Kaynaklanan İstisnalar 35
1.5.2. Yürütmenin Durdurması Kararları 36

İKİNCİ BÖLÜM
2. İPTAL DAVALARINDA HUKUKİ GÜVENLİĞİ SAĞLAYAN ETKİN BİR ARAÇ: YÜRÜTMENİN DURDURULMASI……38
2.1. YÜRÜTMENİN DURDURULMASI KAVRAMI 38
2.2. TÜRK HUKUKUNDA İPTAL DAVASI AÇMANIN İDARİ İŞLEMİN YÜRÜTMESİNİ DURDURMAYACAĞI KURALI 41
2.3. YÜRÜTMENİN DURDURULMASININ İŞLEV VE ÖNEMİ 43
2.4. KARŞILAŞTIRILMALI HUKUKTA YÜRÜTMENİN DURDURULMASI 45
2.5. YÜRÜTMENİN DURDURULMASI KARARININ HUKUKİ NİTELİĞİ, ETKİLERİ VE BENZER KAVRAMLARLA KARŞILAŞTIRMASI 49
2.5.1. Yürütmenin Durdurulması Kararının Hukuki Niteliği 49
2.5.2. Yürütmenin Durdurulması Kararının Etkisi 51
2.5.3. Yürütmenin Durdurulması Kararının Benzer Kavramlarla Karşılaştırılması 52
2.5.3.1. Yürütmenin Durdurulması Kararı - İhtiyati Tedbir Kararı …..... 52
2.5.3.2. Yürütmenin Durdurulması Kararı - Ara Kararı ……..….53
2.5.3.3. Yürütmenin Durdurulması Kararı - İptal Kararı ……...54
2.5.3.4. Yürütmenin Durdurulması Kararı - Yürürlüğün Durdurulması Kararı…….……57

2.6. YÜRÜTMENİN DURDURULMASINA İLİŞKİN ÖZEL DURUMLAR .58
2.6.1. Olumsuz İşlemlerde Yürütmenin Durdurulması.....58
2.6.2. Tam Yargı Davalarında Yürütmenin Durdurulması 60
2.6.3. Vergi Davalarında Yürütmenin Durdurulması 61
2.6.4. İstinaf ve Temyiz Aşamasında Yürütmenin Durdurulması.....65
2.6.5. İvedi Yargılama Usulüne Tabi Uyuşmazlıklarda Yürütmenin Durdurulması 67
2.7. YÜRÜTMENİN DURDURULMASININ SINIRLANDIRILMASI 69
2.8. YÜRÜTMENİN DURDURULMASI KARARI İÇİN GEREKLİ ŞARTLAR.....73
2.8.1. Talep Şartı.....73
2.8.2. Harç Şartı.....74
2.8.3. Teminat Şartı.....76
2.8.4. Açıkça Hukuka Aykırılık Şartı 76
2.8.5. Telafisi Güç Veya İmkânsız Zarar Şartı.....77
2.8.6. Gerekçe Şartı.....82
2.8.7. Savunma Şartı 83

ÜÇÜNÇÜ BÖLÜM
3. UYGULANMAKLA ETKİSİ TÜKENECEK İŞLEMLERDE YÜRÜTMENİN DURDURULMASI ……..84
3.1. UYGULANMAKLA ETKİSİ TÜKENECEK İŞLEM KAVRAMI VE HUKUKİ İÇERİĞİ.....85
3.2. UYGULANMAKLA ETKİSİ TÜKENECEK İŞLEM KAVRAMININ POZİTİF HUKUKTAKİ EVRİMİ 95
3.2.1. 6352 ve 6526 Sayılı Kanunlar İle Yapılan Değişikliklerden Önceki Dönem Uygulamaları.....95
3.2.2. 6352 ve 6526 Sayılı Kanunlar İle Yapılan Değişikliklerden Sonraki Dönem Uygulamaları.....97
3.3. GÜNCEL YARGI KARARLARINDA UYGULANMAKLA ETKİSİ TÜKENECEK İŞLEM OLARAK NİTELENDİRİLEN İŞLEMLER 102
3.3.1. Bireysel İşlemlerde Uygulanmakla Etkisi Tükenecek İşlem Kavramı ...104
3.1.1.1. Yıkım İşlemleri 104
3.3.1.2. Sınır Dışı Etme İşlemleri 107
3.3.1.4. Ağaç Kesimi/Sökümü Sonucu Doğuran İşlemler 116
3.3.1.5. Tahliye İşlemleri.....119
3.3.1.6. İş yeri Kapatma İşlemleri.....121
3.3.1.7. Ruhsat İptali ve Mühürleme İşlemleri 124
3.3.1.8. Mülkiyetin Kamuya Geçirilmesi ve İdari Para Cezalarına Dair İşlemler……. 125
3.3.1.9. Ödeme Emri ve Haciz İşlemleri 128
3.3.1.10.Organ Nakline Dair İşlemler.....133
3.3.1.11.Taşınmazlara Dair İşlemler.....137
3.3.1.12. Öğrenci İşlerinden Kaynaklanan İşlemler.....142
3.3.1.13. At Yarışları İle İlgili İşlemler.....144
3.3.1.14. Riskli Yapılarda Arsa Payı Satışına İlişkin İşlemler 146
3.3.1.15. İvedi Yargılama Usulüne Tabi İşlemler.....147
3.3.2. Düzenleyici İşlemlerde Uygulanmakla Etkisi Tükenecek İşlem Kavramı… 152

3.4. YARGI MERCİLERİNCE UYGULANMAKLA ETKİSİ TÜKENECEK İŞLEMLER HAKKINDA VERİLEBİLECEK YÜRÜTMENİN DURDURULMASINA İLİŞKİN KARAR TÜRLERİ 161
3.4.1. Davalı İdarenin Savunması Alınıncaya Kadar Dava Konusu İşlemin Yürütmesinin Durdurulmasına İlişkin Karar 162
3.4.2. Davalı İdarenin Savunması ve Ara Karar Cevabı Alınıncaya Kadar Dava Konusu İşlemin Yürütmesinin Durdurulmasına İlişkin Karar 163
3.4.3. Keşif ve Bilirkişi İncelemesi Sonuna Kadar Dava Konusu İşlemin Yürütmesinin Durdurulmasına İlişkin Karar 164
3.4.5. Bağlantı Hakkında Karar Verilinceye Kadar Dava Konusu İşlemin Yürütmesinin Durdurulmasına İlişkin Karar 166
3.4.6. Ara Kararı Cevabı Alınıncaya Kadar Dava Konusu İşlemin Yürütmesinin Durdurulmasına İlişkin Karar 168
3.5. UYGULANMAKLA ETKİSİ TÜKENECEK İŞLEMLERİN KANUNİ İSTİSNALARI 169
3.6. İSTİNAF VE TEMYİZ AŞAMALARINDA UYGULANMAKLA TÜKENECEK İŞLEMLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ VE BU İŞLEMLER HAKKINDA VERİLEBİLECEK YÜRÜTMENİN DURDURULMASINA İLİŞKİN KARAR TÜRLERİ 171
3.6.1. Karşı Tarafın Cevabı Alınmaksızın Başvuruya Konu Kararın Yürütmesinin Durdurulmasına İlişkin Karar 173
3.6.2. Karşı Tarafın Cevabı Alınıncaya Kadar Başvuruya Konu Kararın Yürütmesinin Durdurulmasına İlişkin Karar 173
3.6.3. Karşı Tarafın Cevabı ve Ara Kararı Cevabı Alınıncaya Kadar Başvuruya Konu Kararın Yürütmesinin Durdurulmasına İlişkin Karar 175

SONUÇ 177
KAYNAKÇA 182

ÖZET

Bu tezde, yürütmenin durdurulması kavramı idari işlem temelinde mukayeseli hukuktan da faydalanılarak irdelenmiştir. Yürütmenin durdurulması ile birlikte uygulanmakla etkisi tükenecek işlem kavramına yer verilmiştir. Uygulanmakla etkisi tükenecek işlem kavramı, 2014 yılında yapılan kanuni düzenlemelerle İdari Yargılama Usulü Kanunu kapsamında yerini almış olmasına karşın anılan düzenlemeden önce de yargı kararları ile uygulama alanı bulan bir kavram olduğundan, kanuni düzenleme öncesi ve sonrasında bu kavrama ilişkin verilen mahkeme kararları araştırılmıştır. Mevzuatımızda tanımına yer verilmeyen ancak yargı makamlarınca uyuşmazlığın niteliğine göre değerlendirilen uygulanmakla etkisi tükenecek işlemler, yargı kararları ışığında incelenerek bu kavrama ilişkin irdelemeler yapılmıştır.

Bu bağlamda uygulanmakla etkisi tükenecek bir idari işlemin iptali ve yürütmesinin durdurulması istemiyle açılan davalarda verilebilecek karar türlerinden de bahsedilmiştir.

Anahtar Kelimeler: İdari İşlem, Yürütmenin Durdurulması, Uygulanmakla Etkisi Tükenecek İşlem, Kanuni Düzenlemeler, Mahkeme Kararları.

ABSTRACT

In this thesis, the concept of the stay of execution is examined by using comparative law on the basis of administrative actions. Moreover, we also consider the concept of administrative actions that end of effect by implementing. Although the latter concept has taken its place with the statutory regulations conducted in 2014 within the scope of Administrative Procedure Act, it has been previously implemented before the mentioned regulation. Therefore, court decisions related to this concept around pre- and post-period of statutory regulation have been investigated. According to the nature of dispute, administrative actions that end of effect by implementing, which is not defined in our legislation but evaluated by the judicial authorities are examined in this thesis in the light of judicial decisions.

In this respect, the types of decisions that can be given in cases filed for the cancellation and suspension of the execution of an administrative transaction whose effect will be exhausted are mentioned.

Keywords: Administrative Actions, The Stay of Execution, Administrative Actions That End of Effect By Implementing, Statutory Regulations, Court Decisions.

KISALTMALAR

AATUHK : Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun

AHİM : Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi

AHİS : Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi

AYİM : Askeri Yüksek İdare Mahkemesi

AYM : Anayasa Mahkemesi

Bknz. : Bakınız

E : Esas

İDDK : İdari Dava Daireleri Kurulu

İÜHFM : İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası

İYUK : İdari Yargılama Usulü Hakkında Kanun

HMK : Hukuk Muhakemeleri Kanunu

K : Karar

ÖSYM : Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi

R.G. : Resmi Gazete

RTÜK : Radyo ve Televizyon Üst Kurulu

TBMM : Türkiye Büyük Millet Meclisi

UYM : Uyuşmazlık Mahkemesi

VDDK : Vergi Dava Daireleri Kurulu

VUK : Vergi Usul Kanunu

GİRİŞ

Yürütmenin durdurulması, 19. yüzyılda modern devletlerin kurulmasıyla hukuk devleti ilkesinin benimsenmeye başlanması sonucu bu ilkenin gereği olarak ortaya çıkan bir kavramdır. Fransa'da idare hukukunun doğması ile birlikte ortaya çıkan bu kavram, "hak ve özgürlüklerin korunması için idari yargı makamlarınca ilgilinin hakkını korumak amacıyla karar verilen geçici önlemler"[1] kapsamında değerlendirilmektedir. Fransa'da idare hukuku sistemi oluşturulurken geniş ölçüde özgürlükler tanınmış ve yerel demokrasi yaşatılmış iken ülkemizde idare hukuku sistemi yerel demokrasinin henüz tamamlanamadığı bir dönemde, yeni bir devlet kurulması akabinde merkeziyet fikrine ihtiyaç duyulduğu bir zamanda oluşmaya başlamıştır.[2]

Yürütmenin durdurulması kavramına ilişkin Türk İdare Hukukunda ilk düzenlemeye 31.12.1964 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 521 sayılı Danıştay Kanunu'nda yer verilmiştir.[3] Yürütmenin durdurulması bugünkü temel halini, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesinde yapılan düzenleme ile almıştır. 2577 sayılı Kanun'un 27. maddesi nihai şekline ise 6352 ve 6526 sayılı Kanun değişiklikleri sonrasında ulaşmıştır. Bahsi geçen kanun değişiklikleri ile uygulanmakla etkisi tükenecek işlem kavramı 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'ndaki yerini almıştır.

Bu tez çalışmasıyla, yürütmenin durdurulması kavramının düzenlendiği 2577 sayılı Kanun'un 27. maddesinde yapılan kanuni değişiklikler sonucu Kanun'da yerini alan uygulanmakla etkisi tükenecek işlem kavramının idari yargı makamlarınca nasıl ele alındığı ve verilen kararlara nasıl yansıdığının irdelenmesi, yargı makamlarınca hangi işlemlerin uygulanmakla etkisi tükenecek işlem olarak kabul edildiği, bu

[1] **Akıncı** Müslüm, (2008), **İdari Yargıda Adil Yargılanma Hakkı**, Ankara: Turhan Kitabevi, s.320.
[2] **Akıllıoğlu** Tekin, (2012), *"İdare Hukukunun Ortaya Çıkışı Konusunda Bir Karşılaştırma"* **Onar-Sarıca-Duran Hukuk Devleti Günü: 5 Mart 2012, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi (İHİD)**, Bknz. s.s.171-194.
[3] Bknz. 521 sayılı Danıştay Kanunu, R.G.:31.12.1964, S.11896.

nitelendirme yapılırken nasıl bir değerlendirme yapıldığı hususlarının emsal ve güncel yargı kararları ile ortaya konması amaçlanmıştır.

Uygulanmakla etkisi tükenecek işlem kavramını irdeleyebilmek ve bu kavramı sağlıklı bir şekilde aktarabilmek için öncelikle kısaca idari işlem kavramı üzerinde durulmalı, yetki, şekil, sebep, konu, amaç yönlerinden biri ile menfaatleri ihlâl edilenler tarafından idari işlemlerin konu edildiği iptal davalarından bahsedilmeli ve bu davaya sıkı sıkıya bağlı bir kavram olan yürütmenin durdurulması kavramı detaylı bir şekilde ele alınmalıdır. Birbirleriyle bağlantılı olan bu konulardan bahsedilmemesi halinde uygulanmakla etkisi tükenecek işlem kavramının anlaşılması mümkün değildir. Açıklanan nedenle bu tez çalışması, üç bölüm halinde sunulacaktır.

Birinci bölümde, idari işlemlerin konu edildiği iptal davalarının temelini oluşturan hukuk devletinin ilkesinin gelişimi ve gerekleri incelendikten sonra idari işlem kavramı, idari işlem kavramının hukukumuzda yer alan diğer benzer kavramlarla karşılaştırılması ve idari işlemin özellikleri konularına yer verilmiştir.

İkinci bölümde, ilk olarak yürütmenin durdurulması kavramı üzerinde durulmuş, Türk hukukunda iptal davası açmanın idari işlemin yürütmesini durdurmayacağı ilkesine değinilerek bu kavramın işlev ve önemine yer verilmiştir. Sonrasında, hukuk sistemlerinde yürütmenin durdurulması kavramına yer veren farklı ülkelerin bu kavrama yaklaşımları ile ülkemizin yargı sistemindeki yaklaşım karşılaştırılmıştır. Bununla birlikte, yürütmenin durdurulmasının hukuki niteliği irdelenmiş, bu kavramın etkisinden bahsedilmiş ve yürütmenin durdurulması hukukumuzda yer alan ihtiyati tedbir, ara karar, iptal kararı, yürürlüğün durdurulması kavramları ile mukayese edilmiştir. Akabinde, yürütmenin durdurulmasına ilişkin özel durumlar ile yürütmenin durdurulmasının sınırlandırılması konularına değinilmiştir. Son olarak idari yargı makamlarınca, idari işlemin yürütmesinin durdurulmasına karar verebilmesi için gerekli olan kanuni şartlara yer verilmiştir.

Üçüncü ve son bölümde, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda veya başka bir mevzuatta tanımı bulunmayan uygulanmakla etkisi tükenecek işlem kavramının içeriğinden bahsedilerek bu kavramın pozitif hukukumuzdaki evrimi

anlatılmıştır. İdari yargı makamlarınca uygulanmakla etkisi tükenecek idari işlem olarak nitelendirilen işlem örneklerine güncel yargı kararları ışığında yer verilmiştir. Bununla birlikte, bir idari işlemin uygulanmakla etkisi tükenecek işlem olarak nitelendirilmesi halinde, yürütmenin durdurulmasının kabulüne ilişkin mahkemelerce verilebilecek karar türlerine yer verilmiştir. Yine bu bölümde, uygulanmakla etkisi tükenecek işlemin kanuni istisnalarına değinildikten sonra istinaf ve temyiz aşamalarında uygulanmakla tükenecek etkisi tükenecek işlemin değerlendirilmesi ile bu aşamalarda yürütmenin durdurulması yönünde verilebilecek karar türlerinden bahsedilerek çalışmamız sonlandırılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. TÜRK İDARE HUKUKUNDA İDARİ İŞLEMLER

1.1. YARGISAL DENETİMİN TEMELİNİ OLUŞTURAN EN ÖNEMLİ KAVRAM: HUKUK DEVLETİ

Anayasanın "Cumhuriyetin nitelikleri" başlıklı 2. maddesinde, "Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk Devletidir." düzenlemesine yer verilmiştir.

Hukuk devleti ilkesi, Anayasamızda yer alan bir ilkedir ve Türk İdare Hukuku açısından büyük önem taşımaktadır. Hukuk devleti, toplumsal örgütlenmenin mülk ve polis devlet basamaklarını geçerek zamanla ulaştığı en ileri ve çağdaş aşamadır.[4] Toplumsal örgütlenmenin son basamağı olan hukuk devletinin en önemli özelliği, hukuk kurallarının, kuralları belirleyenler de dâhil olmak üzere herkesi bağlaması ve idarenin yargısal denetimidir.[5]

Hukuk devleti aynı zamanda sınır tanımaksızın istediği her kararı alabilen polis devlet kavramının karşıt anlamlısı olarak kullanılmaktadır. [6] Polis devletinin aksine hukuk devletinde, hukuk kuralarını belirleyen devlet aynı zamanda belirlediği hukuk kurallarına uymakla kendini yükümlü kılar. [7] Zira hukuk devletinde, idarenin işlemleri yargısal denetime tabidir ve bu denetimin sonunda devletin koyduğu hukuk kurallarına uygun davranıp davranmadığı yargı mercilerince irdelenmektedir. Bu mekanizma sayesinde hak ve özgürlükler anayasal güvence altına alınmaktadır.

Anayasa Mahkemesi bir kararında[8], *"hukuk devleti, insan haklarına saygı gösteren ve bu hakları koruyucu, âdil bir hukuk düzeni kuran ve bunu devam*

[4] **Aslan** Zehreddin, (2017), **İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması,** 3. Baskı, Ankara:Seçkin Yayıncılık, s.19.
[5] Aktaran: Aslan, 2017, s.20.
[6] **Karahanoğulları**, Onur, (2015), **İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler,** 3. Bası, Ankara: Turhan Kitabevi, s.49.
[7] **Gözübüyük,** A. Şeref, (2008), **Yönetsel Yargı**, 27. Bası, Ankara: Turhan Kitabevi, s.1.
[8] Anayasa Mahkemesinin 11.10.1963 tarih ve E:1963/124, K:1963/243 sayılı kararı.

ettirmeye kendini zorunlu sayan ve bütün faaliyetlerinde hukuka ve Anayasa'ya uyan bir devlet olmak gerekir. Hukuk devletinde kanun koyucu organ da dâhil olmak üzere, devletin bütün organları üstünde hukukun mutlak bir hâkimiyeti haiz olması, kanun koyucunun yasama faaliyetlerinde kendisini her zaman Anayasa ve hukukun üstün kuralları ile bağlı tutması lâzımdır." ifadelerine yer verilmiştir.

Hukuk devletinin varlığından bahsedebilmek için benimsenmesi gereken Anayasal ilkeler; "temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması", "idarenin kanuniliği", "kuvvetler ayrılığı", "kanunların Anayasa'ya uygunluğunun yargısal denetimi", "kanunsuz suç ve ceza olmaması", "devletin mali sorumluluğu" ve "idarenin yargısal denetimi"dir.[9]

Hukuk devletinin var olabilmesi adına gerekli olan Anayasal unsurlardan ilki, temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınmasıdır.[10] Temel hak ve özgürlüklerin Anayasa ile korunması, güvence altına alınmış olması için gerekli koşullardan şüphesiz ki en önemlisidir. Anayasa'nın 12. maddesinin ilk fıkrasında temel hak ve hürriyetlerden genel olarak bahsedilmiş, 17. ve 74. maddelerinde ise temel hak ve hürriyetler sınıflandırılmış ve tek tek düzenlenmiştir.[11]

Anayasa'nın 13. maddesine göre, "Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz." Temel hak ve özgürlükler, Anayasa'da belirlenen durumlarda ve ancak kanunla sınırlanabilir. Kısacası temel hak ve hürriyetler için kanunla öngörülmediği sürece, idare tarafından bir sınırlama getirilemez.[12]

Temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınmış olması için, Anayasa ile korunması koşulunun yanında "temel hak ve özgürlükleri sınırlayıp kısıtlayacak kanunların genel, soyut ve objektif olmaları"[13] ve "temel hak ve özgürlüklerin

[9] Aslan, 2017, s.s.21-30.
[10] Aslan, 2017, s.21.
[11] **Gözler,** Kemal, (2009), **İdare Hukuku Cilt: I**, İkinci Baskı, Bursa: Ekin Yayınevi, s.110.
[12] Gözler, 2009, Cilt: I, s.110.
[13] Aslan, 2017, s.21.

Anayasa'nın öngördüğü yargı güvencesine bağlanması"[14] koşullarının gerçekleşmesi gerektiği düşünülmektedir.

Hukuk devletinin diğer bir koşulu olan kuvvetler ayrılığı ilkesi, devlet iktidarının yasama, yürütme ve yargı olarak tanımlanan ve aralarında işbirliği olan farklı organlar tarafından yerine getirilmesidir.[15]Aksi durumda devlet gücünün tek elde toplanması hali, idarenin kanuniliği ve idarenin yargısal denetimi ilkelerini etkisiz kılabilir.[16]

Hukuk devleti ilkesinin gereklerinden biri de yasama işlemi türü olan kanunların Anayasa'ya uygun olması ve bağımsız bir organın inceleme ve denetimine tabi tutulmasıdır.[17] Türk yargı sisteminde bu inceleme ve denetim yetkisi, Anayasa'nın 146. maddesi ile Anayasa Mahkemesi'ne verilmiştir. [18] Anayasa Mahkemesi'nin en önemli görevi, kanunların Anayasa'ya uygun olup olmadığını denetlemektir.[19] Bununla birlikte, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin[20] ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün şekil ve esas yönünden Anayasa'ya uygun olup olmadığını denetler. Anayasa değişikliklerini ise sadece şekil yönünden denetlemektedir.

Hukuk devletinin öğelerinden olan kanuni idare ilkesi, diğer deyişle idarenin kanuniliği ilkesi, içinde iki anlam barındırmaktadır. Kanuna dayalı olarak tesis edilmesi gereken idarenin eylem ve işlemler aynı zamanda kanuna da aykırı olmamalıdır.[21] İdarenin kanuniliği ilkesinin ihlal edilip edilmediğinin tespiti yargısal denetimle mümkün olacaktır.[22] İdarenin bir işlem tesis ederken kanuni dayanağını belirtmesi bir gerekliliktir. Bu gereklilik, aynı zamanda idari işlemin yargısal denetimi yapılırken kanunda öngörülen usul ve esaslara uygun olup olmadığının tespit edilmesi açısından da önem taşır.

---

[14] Aslan, 2017, s.21.
[15] **Özbudun,** Ergun , (2009), **Türk Anayasa Hukuku**, 10. Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları, s.181.
[16]Aslan, 2017, s.24.
[17] Aslan, 2017, s.25.
[18] Bknz. 1982 Anayasası, R.G.: 9.11.1982, S: 2709.
[19] Özbudun, 2009, s.181.
[20] 21.01.2017 tarih ve 6771 sayılı Kanun değişikliğiyle "kanun hükmünde kararnamelerin" ibareleri "Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin" şeklinde değiştirilmiştir.
[21] Gözler, 2009, Cilt: I, s.136.
[22] **Koçak,** Nazım Taha, (2017), **Dilekçe Örnekleriyle Uygulamada Yürütmenin Durdurulması**, 1. Baskı, Ankara: Seçkin Yayınevi, s.17.

İdarenin yargısal denetimi, hukuk devleti ilkesinin tam anlamıyla gerçekleşebilmesini sağlayacak en önemli araçtır ve Anayasamızın "Yargı yolu" başlıklı 125. maddesinde düzenlenmiştir. Anayasa'nın 125. maddesine göre, "İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır."[23] İdari işlemlerin hukuka aykırı oldukları iddiası ile iptal davasına konu olabilmeleri, hukuk devleti anlayışının vazgeçilmez ve çok önemli bir aracıdır.[24] Hukuk devletinin en etkin aracı [25] iptal davalarının konusunu ise idarenin işlemleri değil idari işlemler oluşturur.[26]

1.2. İDARİ İŞLEM KAVRAMI

İdareler, yürütme yetki ve görevini, idari işlemler tesis ederek veya idari eylemlerde bulunarak yerine getirmektedir. Bu nedenle Türk İdare Hukuku ve İdari Yargılama Hukuku açısından idari işlem kavramı büyük önem arz etmektedir. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesi ile idari dava türleri belirlenmiş, bu belirleme yapılırken idari yargıda görülen davaların büyük bir kısmını teşkil eden iptal davasının konusunu yalnızca idari işlemlerin oluşturduğu belirtilmiştir. Diğer taraftan, iptal davasının konusu oluşturan idari işlemler, bazı hallerde tam yargı davalarının da konusu oluşturabilmektedir. Çalışmamızın ilerleyen kısımlarında detaylıca incelenecek olan uygulanmakla etkisi tükenecek işlemler ve bu işlemleri içinde barındıran yürütmenin durdurulması, yalnızca idari işlemler için uygulama alanı bulduğundan çalışmamızın bu kısmında idari işlem kavramının tanımlanması, benzer kavramlarla karşılaştırılması ve özelliklerinin ortaya konması gerekmektedir.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda ve diğer kanunlarda idari işleme dair bir tanımlamaya yer verilmemiştir. İdari işlemin tanımının, gerek doktrinde gerekse yargı içtihatlarında çeşitli şekillerde yapıldığı görülmektedir.

---

[23] Bknz. 1982 Anayasası, R.G.: 9.11.1982, S: 2709.
[24] Zabunoğlu, 2012, s.223.
[25] Zabunoğlu, 2012, s.223.
[26] **Sancakdar,** Oğuz, (2018), **İdari Yargılama Usulü Genel Esaslar**, 1. Baskı, Ankara:Göktuğ Matbaacılık, s.68.

Onar'a göre, "İdari kararların ortak niteliği, organik bakımdan idari olması, tek taraflı bulunması ve doğrudan doğruya üçüncü kişiler hakkında hüküm doğurması ve uygulanabilme yeteneğine sahip olması, ortak hükmü de bu kararlardan doğan durumun idari olmasıdır."[27]

Yenice/Esin'e göre, "idari işlem, idari makam ve mercilerin idari işlevleri ile ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte bir hukuki tasarruftur."[28]

Gözübüyük/Dinçer'e göre, "idari işlem, idarenin kamu hukuku alanında yaptığı tek yanlı ve kesin ve doğrudan uygulanabilir hukuksal işlemlerdir."[29]

Erkut'a göre, "idari işlem, idari makamların, kamu gücü ve kudreti ile hareket ederek, idare işlevine ilişkin olarak yaptıkları ve çeşitli hak ve/veya yükümlülükler doğuran tek yanlı irade açıklamalarıdır."[30]

Duran'a göre, idari işlem, "idari organ ve makamların idare alanındaki irade açıklamalarıdır."[31]

Zabunoğlu'na göre, "idari işlem, bir idari makam tarafından, bir kamu hizmetinin yürütülmesi amacıyla, bu makama idare hukukunun tanıdığı kamu gücünün kullanılması suretiyle tek yanlı bir irade açıklaması yapılması sonucunda, usulüne uygun olarak kurulmuş, yürütülmesi zorunlu (icrai), tamamlanmış bir hukuki işlemdir."[32]

---

[27] **Onar,** Sıddık Sami, (1968), **İdare Hukukunun Umumi Esasları,** Cilt: I, 3. Bası, İstanbul:İsmail Akgün Matbaası, s.387.
[28] **Yenice**, Kazım / **Esin**, Yüksel, (1983), **Açıklamalı –İçtihatlı – Notlu İdari Yargılama Usulü**, Ankara: Arısan Matbaacılık, s.13.
[29] **Gözübüyük,** A.Şeref / **Dinçer**, Güven, (1996), **İdari Yargılama Usulü**, 1. Bası, Ankara:Turhan Kitabevi, s.9.
[30] **Erkut,** Celal, (2015), **İptal Davasının Konusunu Oluşturması Bakımından İdari İşlemin Kimliği**, Ankara: Danıştay Matbaası, s.2.
[31] **Duran**, Lütfi, (1982), **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları, s.385.
[32] **Zabunoğlu,** Yahya Kazım, (2012), **İdare Hukuku (Cilt 2),** Ankara: Yetkin Yayınevi, s.263.

Gözler ise[33] idari işlemi, idari hukukuna ve keza uyuşmazlık halinde idari yargıya tabi olan kamu gücüne dayanan hukuki sonuç doğurmaya yönelik idare açıklamaları şeklinde tanımlanmıştır.

Bu tanımlamalara ilave olarak, 521 sayılı (mülga) Danıştay Kanunu'nun 30. maddesinin gerekçesinde, idari işlemin "idare makamları tarafından gerek tüzük, yönetmelik gibi objektif tanzimi tasarrufları ve gerek bunların ve kanunların uygulanması zamanında karar, muamele ve başka adlar altında idari maksatlarla tesis olunan her çeşit hukuki tasarrufları" ifade edeceği belirtilmiştir.[34]

Doktrinde farklı yaklaşımlarla çeşitli şekillerde yapılan ve yukarıda aktarılan mülga mevzuatta yer alan tanımlamaların yanında, idari işlem tanımına yüksek mahkeme kararlarında da sıklıkla yer verildiği görülmektedir:

Anayasa Mahkemesi bir kararında idari işlemi, *"bir tasarruf veya kararın idari işlem sayılabilmesi için, bunun bir kamu kurumunca ya da idare örgütü içinde yer alan bir idari makamca verilmiş olması ve idarenin idare hukuku alanında gördüğü idari faaliyetlerle ilgili bulunması gerekir. Diğer bir deyişle, idarece kullanılan yetki ile serdedilen kamusal irade, etki ve sonuçlarını idare hukuku alanında göstermelidir."*[35],

Askeri Yüksek İdare Mahkemesi'nin bir kararında idari işlem, *"yetkili idari makamların, kamu gücünü kullanarak, idare işlevlerine ilişkin olmak üzere, idare hukuku esaslarına göre aldıkları, kişiler yönünden idari alanda hak ve yükümlülükler doğuran, kesin ve uygulanabilme özelliği olan tek yanlı irade açıklamalarıdır."*[36],

Danıştay'ın bir kararında idari işlem, *"idari makamların, kamu gücü kullanarak, idare işlevine ilişkin olarak tesis ettikleri, muhatapları yönünden çeşitli hak ve/veya yükümlülükler doğuran, muhataplarının hukuki durumlarında değişiklik yapan tek yanlı irade açıklamaları"*[37], yine başka bir kararında *"idari makamların*

---

[33] Gözler, 2009, Cilt: I, s.624.
[34] Gözübüyük, 2008, s. 138.
[35] Anayasa Mahkemesinin 15.04.2004 tarih ve E:2004/26, K:2004/51 sayılı kararı.
[36] Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Daireler Kurulunun 11.12.1997 tarih ve E.1997/70, K.1997/132 sayılı kararı.
(Yayımlanmamıştır, Erişim:03.05.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari
[37] Danıştay 13. Dairesinin 20.11.2018 tarih ve E:2015/6211, K:2018/3255 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:28.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari)

kamu gücü ve kudreti ile hareket ederek kamu hukuku alanında yaptığı tek yanlı ve kesin, doğrudan uygulanabilir işlemlerdir."[38] şeklinde tanımlanmıştır.

İdari işlem hakkında yapılan tanımlara göre, gerek öğreti gerekse yüksek mahkeme kararlarında idari işlemin tanımlanmasına ilişkin yaklaşımların benzer olduğu ve bir hukuki işlemin idari işlem olarak nitelendirilmesinde organik veya fonksiyonel kriterin dikkate alındığı anlaşılmaktadır.[39]

Organik kritere göre, dayanağını Anayasa'dan alan yasama, yürütme ve yargı organlarınca yapılan işlemler, işlemi yapan organa göre nitelendirilmektedir.[40] Yasama organınca yapılan işlemler yasama işlemi ve yargı organınca yapılan işlemler yargı işlemi olarak tasnif edilmektedir. Bu kritere göre, idare içerisinde yer alan merci, makam yahut organ tarafından yapılan işlemler[41] idari işlem olarak nitelendirilmekte, idare içerisinde yer almayan yasama yahut yargı organlarınca idare işlevine ilişkin tesis edilen işlemler, söz konusu organların idari makam sayılmaması nedeniyle idari işlem olarak nitelendirilmemektedir.[42]

Anayasa'da yer alan yasama, yürütme ve yargı organlarının irade açıklamalarının nitelendirilmesinde organik kriterin esas alınması tek başına yeterli olmayabilir.[43] İdari mercilerce tesis edilen işlemler dışında devletin diğer erklerinden olan yasama ve yargı organları tarafından da bazı konularda idari işlem tesis edilebilir. İdari işlemin tanımlaması organik kriter esas alınarak yapılırken bu husus süreç içerisinde öğreti ile yargı kararları ışığında farklılaşmış ve idari işlemlerin mutlak suretle idari merciler tarafından tesis edilmesi kriterinin yetersiz kaldığı görülmüştür. [44] Zira, idari işlemler kural olarak idare tarafından tesis edilmekte ise de bu kural mutlak nitelikte değildir. Yasama ve yargı organlarınca da idari işlemler tesis edilmektedir.[45]

---

[38] Danıştay 6. Dairesinin 03.01.2019 tarih ve E:2017/2229, K:2019/9 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:28.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

[39] **Gözübüyük,** A. Şeref /**Tan,** Turgut, (2007), **İdare Hukuku Genel Esaslar Cilt: I,** 5. Bası, Ankara: Turhan Kitabevi, s.420.

[40] Erkut, (2015), s.75.

[41] Gözübüyük/Tan, 2007, Cilt: I, s.420.

[42] Erkut, 2015, s.75.

[43] Karahanoğulları, 2015, s.39.

[44] **Özay**, İl Han, (2004), **Günışığında Yönetim**, İstanbul: Filiz Kitabevi, s.416.

[45] **Kaplan**, Gürsel, (2018), **İdari Yargılama Hukuku**, 3. Baskı, Bursa: Ekin Kitabevi, s.198.

Yasama ve yargı organlarınca tesis edilen idari işlemler, organik anlamda idari işlem sayılmasa bile fonksiyonel diğer bir deyişle işlevsel[46] anlamda idari işlem niteliği taşıyabilmektedir. Fonksiyonel kritere göre, idare dışındaki erklerin tesis ettikleri işlemlerin idari işlem sayılıp sayılmayacağı, işlemin idare işlevi taşıyıp taşımamasına göre belirlenmektedir. Bu kritere göre, işlemi tesis eden makamın bir önemi bulunmayıp "işlemin idare hukuku alanında yürütülen bir faaliyete ilişkin olması"[47] yeterli görülmektedir. İşlevsel kritere göre, yasama ve yargı organlarının işlevsel anlamdaki idari faaliyetleri nedeniyle tesis ettikleri işlemler de idari işlem sayılmaktadır.[48]

Danıştay tarafından, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'nun 9 üyesinin Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nca seçimi ve atanmasına ilişkin TBMM kararının iptali ile davacının RTÜK üyeliği görevinin sona erdirilmesi sonucunu doğuran bu karar dolayısıyla yoksun kaldığı aylık ve diğer özlük haklarının yasal faiziyle birlikte ödenmesine ve göreve iadesine hükmedilmesi istemiyle açılan davada verilen kararda,[49] *"Öğretide de parlamento organlarınca yapılan ve idare işlevine ilişkin olan işlemlerin iptal davasına konu oluşturacağı, yasama organının, meclislerin iç hukukuna ilişkin faaliyetleri dışında, idare alanına ilişkin yapmış olduğu işlemlerin İdare Hukuku ilkeleri ile bağlı olduğu, işlevsel ölçüt uygulanarak bunların idari yargının denetimine tabi tutulmasının mümkün olduğu kabul edilmektedir. Yasama organının RTÜK üyeliğine seçime ilişkin kararının da bu çerçevede değerlendirilmesi gerekmektedir… Bu nedenle, yürütme erki içinde bulunan bir üst kurula kamu görevlisi konumunda üye atanmasına ilişkin uyuşmazlık konusu TBMM kararı, idare fonksiyonuyla ilgili olduğundan, iptal davasına konu edilebilecek nitelikte bir idari işlem olduğu"* belirtilmiştir.

Fonksiyonel kritere göre bir hukuki işlemin idari işlem olup olmadığını belirleyen idare işlevi, idari işlemlerin yalnızca Anayasa'nın yürütme organı içerisinde düzenlediği organik anlamdaki idare/idarelere ait olmadığı ve yasama ile

[46] Gözübüyük/Tan, 2007, Cilt: I, s.420.
[47] **Karaman**, Ebru, (2016), *"Özel Hukuk Tüzel Kişilerinin İdari İşlemlerine İlişkin Bir Değerlendirme"*, **Beykent Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:2, Sayı:3, s.79.
[48] Gözübüyük/Tan, 2007, Cilt: I, s.420.
[49] Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 18.10.2012 tarih ve E:2008/697,K:2012/1160 sayılı kararı.

yargı organlarının içerisinde yer alan idari makamlarca da idari işlem tesis edilebileceği anlamına gelmektedir.[50]

Danıştay konuya ilişkin bir kararında[51], *"Organik ölçüte göre işlem onu yapan organa göre nitelendirilecektir. Bu ölçütün kabulü halinde örneğin yargı organı tarafından yapılan tüm işlemlerin "Yargı işlemi" olarak kabulü gerekmektedir. Sadece organik ölçütün kabulü işlemin hukuki nitelendirilmesinde yetersiz kalmaktadır. Zira idari makamlar dışında yasama ve yargı organlarının da tesis ettikleri idari işlemler bulunmaktadır. İdari makamlar dışındaki organlar tarafından yapılan bazı işlemlerin idari işlemler olarak kabul edilmeleri, idare işlevinin yapısal anlamda idarenin dışında kalan organlarca da yürütülebilen bir faaliyet olmasından kaynaklanmaktadır. Bu bağlamda, bu faaliyetin yürütülmesini sağlayan işlemlerin gördükleri işlev açısından idari işlemler olarak nitelendirilmesinde işlevsel ölçütten yararlanılması zorunludur. Yukarıda değindiğimiz "işlevsel ölçüt" göz önünde bulundurulduğunda, yalnızca Anayasa'nın yürütme organı içinde öngördüğü yapısal "idare"ye özgü olmayıp, yasama ve yargı organlarınca tesis edilmekle birlikte "yasama" ya da "yargı" fonksiyonuyla ilgisi olmayan ve tümüyle "idare" işlevine ilişkin olarak yukarıda belirtilen tanıma uygun biçimde alınan kararların da idari işlem olarak kabulü gerekmektedir."* ifadelerine yer vererek, iptal davasına konu olan idari işlemin tanımlamasında kullanılan organik ölçütün yetersiz kaldığı belirtilmiş, yasama ve yargı organlarınca tesis edilen idare işlevine ilişkin işlemlerin de "işlevsel" anlamda idari işlem vasfına büründüğünü vurgulamıştır.

Yasama ve yargı organların mülkiyetinde bulunan taşınır ve taşınmaz mallarla yahut mahiyetlerinde bulunan personelleriyle ilgili tesis ettikleri işlemler de birer idari işlemdir. Konuya ilişkin, Türkiye Büyük Millet Meclisine bağlı Milli Saraylar Daire Başkanlığı'nda sözleşmeli personel olarak görev yapmakta iken hizmet sözleşmesinin yenilenmemesi suretiyle görevine son verilmesine ilişkin işlemin iptali ile yoksun kalınan parasal hakların tazmini istemiyle açılan davada, hasım konumunda TBMM Başkanlığı yer almış, ilk derece mahkemesince işin esası irdelenmiş, temyiz incelemesi neticesinde de Danıştay tarafından söz konusu kararın

[50] Özay, 2004, s.416.
[51] Danıştay İDDK 10.04.2013 tarih ve E:2011/1648,K:2013/1265 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:24.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

onanmasına[52] karar verilmiştir. İdari yargı makamlarınca, yasama organına bağlı olan Milli Saraylar Daire Başkanlığında görev yapan personel hakkında tesis edilen işlem, idari işlem olarak kabul edilerek bu işlemin iptali istemiyle açılan davanın esası incelenmiştir. Diğer yandan, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığının yalnızca bireysel işlemleri değil, düzenleyici işlemleri de birer idari işlem olup bu işlemlerin idari yargı mercilerince hukuki denetimi yapılmaktadır.[53] Konuya ilişkin bir uyuşmazlığa yer verecek olursak, milletvekili olan davacının eşinin katarakt ameliyatı neticesinde gözüne takılan protezlerin bedeline ilişkin faturanın bir kısmının ödenmesi istemiyle yaptığı başvurunun reddine dair işlemin ve dayanağı olan yönetmeliğin ilgili düzenlemelerinin bedel yönünden iptali ve bedelin yasal faiziyle birlikte ödenmesi istemiyle açılan davada, Danıştay tarafından davanın esası irdelenmiş ve bireysel işlem ile dayanağı düzenleyici işlemin iptaline[54] karar verilmiştir.

Yasama ve yargı organlarının yalnızca kendi mahiyetinde bulunan personellere ilişkin tesis ettikleri işlemler dışında, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 10. maddesi uyarınca ilgililerin başvuruları üzerine tesis ettikleri veya zımnen ret suretiyle oluşan işlemler hakkında, idari davaya konu olmaya yönelik şartları taşıması halinde yargısal makamlarca hukuka uygunluk denetimi yapılmaktadır. Bu kapsama, mal ve hizmet alımları kapsamında yapılan ihalelere ilişkin sözleşmeler imzalanana kadar geçen sürede tesis edilen işlemler de dahil edilebilir.

Danıştay'ın bir kararında[55], Anayasa Mahkemesi'ne yapılan bireysel başvuru sonucunda verilen kararın AYM'ye başvuran kişinin açık kimliği ve kimliğini belli eden bilgilerin yer aldığı şekliyle Anayasa Mahkemesi'nin ve Resmi Gazete'nin internet erişimine açık arşivi başta olmak üzere kamuya açık tüm kaynaklardan kaldırılması istemiyle yapılan başvurunun zımnen reddine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada, *"İdari işlemin çerçevesini çizmek ve buna bağlı olarak idari yargının görev alanını belirlemek için kullanılan "organik anlamda idare" teriminin*

[52] Danıştay 12. Dairesinin 04.10.2018 tarih ve E:2015/5581,K:3435 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:13.04.2019) https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari
[53] Gözler, 2009, Cilt: I, s.624.
[54] Danıştay 15. Dairesinin 14.03.2016 tarih ve E:2014/5750,K:2016/1695 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:14.04.2019) , https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari
[55] Danıştay 10. Dairesinin 11.01.2016 tarih ve E:2015/1663,K:2016/91 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:13.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

yetersiz kalması üzerine geliştirilen "fonksiyonel anlamda idare" kavramıyla, genel olarak, devletin, yasama ve yargı fonksiyonu ile yürütme organının siyasî fonksiyonu dışında kalan tasarrufları ile diğer kamu tüzel kişilerinin idari tasarrufları anlatılmaktadır. Yargı organlarınca, yargı fonksiyonunun yerine getirilmesi amacıyla, hukuki bir uyuşmazlığa çözüm üretmek için yargısal usuller izlenerek tesis edilen işlemler yargısal işlem (karar) olarak nitelendirilmektedir. Fonksiyonel bakımdan yargı organlarının, yargılama süreci ile ilgili işlemleri, Anayasa'nın 125. maddesinde öngörülen "idari işlemler" kapsamına girmemektedir. Ancak yargı organlarının, yargısal işlemlerden ayrılabilen ve yargılama süreci ile ilgili olmayan faaliyet ve işlemleri, idari faaliyet ve idari işlem teşkil eder. Buna göre, yargı fonksiyonu ile ilgili olmayan işlemlerin, sırf mahkemeler veya hakimler tarafından yapılması, bunların yargısal işlem sayılmasına dayanak oluşturmaz. İdare işlevine ilişkin olarak yapılan işlemler, hangi makam tarafından yapılırsa yapılsın, idari işlem sayılarak, idari yargının denetimine tabi olması gerekir." değerlendirmesinde bulunarak davacının bireysel başvurusu hakkında verilen nihai kararla yargılama safhasının sona erdiği, bu kararın Resmi Gazete'de ve mahkemenin internet sitesinde yayımlanmasının ise idari karar ve işlemlerle gerçekleştirildiği, davacının bireysel başvurusu hakkındaki kararın "yayımlanmasına" ilişkin işlemin, yargı fonksiyonunun yerine getirilmesi kapsamında tesis edilen yargısal işlem olmadığı vurgulanmış ve söz konusu işlemin idari davaya konu edilebilecek bir işlem olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Alıntısına yer verilen Danıştay kararında, hakkında idari işlem tesis edilmesi amacıyla Anayasa Mahkemesi'ne başvuruda bulunan ilgilinin bu başvurusunun zımnen reddine dair işlemin yargısal işlem mi yoksa yargı mercilerince tesis edilen idari işlem mi olduğu irdelenmiş, söz konusu irdeleme yapılırken organik ölçütün yetersizliğinden bahsedilerek fonksiyonel ölçüt vurgulanmış, bir idari işlemin yalnızca idari makamlarca tesis edilen işlemlerle sınırlı olmayacağı, yargı mercileri tarafından yargısal işlemler dışında tesis edilen işlemlerin de idari işlem olarak nitelendirilebileceği belirtilmiştir. Danıştay'ın başka bir kararında da[56], Yargıtay 1. Başkanlığı tarafından yapılan ihaleye katılan ve ihale üzerinde bırakılarak sözleşmeyi ifa eden davacı şirketin, ihale tarihi itibarıyla % 90 hisseli ortağı ve şirketi hakkında

[56] Danıştay 13. Dairesinin 08.05.2014 tarih ve E:2011/1451 K:2014/1792 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:13.04.2019) , https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

kamu davası açıldığından bahisle 1 yıl süre ile kamu ihalelerine katılmaktan yasaklanmasına dair işlemin iptali istemiyle açılan davada, uyuşmazlığın esası incelenerek dava karara bağlanmıştır.

Özel hukuk tüzel kişileri, faaliyetlerinde bazı hallerde idarenin adına ve hesabına hareket edebilir ve bu hareket sonucunda ortaya çıkan işlemler idari nitelikte olabilir.[57] Özel hukuk tüzel kişilerinin kamu gücü ayrıcalıklarını kullanarak tesis ettikleri işlemler, idari işlem niteliği taşımaktadır.[58] Bir başka ifadeyle, idari işlemler mutlaka idare yahut idare işlevine haiz yasama ve yargı organlarınca tesis edilen işlemlerle sınırlı olmayıp özel hukuk tüzel kişilerince de bazı durumlarda idari işlem tesis edilebilmektedir. Bu duruma ilişkin Danıştay'ın bir kararında[59], *"idarî işlemler, çeşitli hukukî etkiler doğurmak amacıyla yapılan tek yanlı ve icraî irade açıklamaları olarak tanımlandığında, "iradenin açıklanması" yönünden, bu iradenin sahibi durumunda olan "idarî makam" kavramı önem kazanmaktadır. Bu noktada, yalnızca işlemi yapan merciye göre belirlenen organik ölçüt tek başına yeterli olmamaktadır. Yani idarenin her işlemi idarî işlem olmadığı gibi, bütün idarî işlemlerin kamu tüzel kişileri tarafından tesis edilmesi de söz konusu değildir. Bu açıdan, idarî karar alma yetkisi ve gücüyle donatılmış olmalarına karşılık, gerek statüleri ve gerekse teşkilatlanmaları ve yönetimleri bakımından özel hukuk tüzel kişisi olup da kamu hizmeti gören kuruluşlar, bu hizmetleri yerine getirirlerken kamu makamı gibi hareket etmekte ve işlemleri de idare hukuku kurallarına tâbi olmaktadır."* şeklinde ifade edilmiştir. Buna göre, hukuki bir işlemin idari işlem olarak nitelendirilmesinde fonksiyonel anlamda idare kavramına dayanılarak idare işlevinin kullanıldığı görülmektedir.[60]

İdari işlemler, kamu hizmetinin yürütülmesine ilişkin araçlardandır ve temelini kamu gücünün kullanılmasından almaktadır. Özay[61] bu durumu, "kamusal iradenin üstünlüğü nedeniyle bu alanda yer alan tüzel kişilerin herhangi bir özel hukuk kişisinden daha üstün yetkilere sahip olması temeline" dayandırmaktadır. Gözler[62]

[57] Erkut, 2015, s.81.
[58] Gözler, 2009, Cilt: I, s.658.
[59] Danıştay 13. Dairesinin 19.02.2019 tarih ve E:2017/2919,K:2019/450 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:30.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari
[60] Karaman, 2016, s.86.
[61] Özay, 2004, s.406.
[62] Gözler, 2009, Cilt: I, s. 87.

ise kamu gücü ayrıcalıklarını, "özel hukukta görülmeyen, özel hukuku aşan birtakım yetki ve durumlar" olarak tanımlamaktadır.

Danıştay bir kararında[63] idari yargının görev alanının tespitinde belli başlı üç ölçütün kabul edildiğini belirttikten sonra kamu gücü ölçütüyle ilgili şu şekilde bir değerlendirmede bulunmuştur; *"Kamu gücü" ölçütüne göre, idare, tek yanlı, egemenliğin bir parçası olarak emretme gücü (kamu kudreti) kullanmaktadır ve ilgililere bu tek yanlı iradesini gerektiğinde zorla kabul ettirmek yetkisine sahiptir. Bu sebeple, idarenin kamu gücü kullanarak yaptığı işlemler ve eylemler, idarî yargının görev alanına girer."*

Kamu gücü ayrıcalıklarından yararlanan idareler, ilgililerle veya mahiyetlerinde bulunan personelle kuracağı hukuki ilişkilerde, karşı tarafın iradesinden bağımsız bir şekilde tek yanlı irade açıklamalarıyla hukuki sonuçlar doğmasını sağlayarak tesis ettikleri idari işlemleri bu temel üzerine oturtmaktadırlar.[64] Ancak, idarenin bireylerle kurduğu tüm ilişkilerde kamu gücü ayrıcalıklarından yararlandığı söylenemez.[65] Bazı hallerde, taraflar arasındaki eşitliğe dayanılarak kamu gücü kullanılmadan çeşitli faaliyetler[66] yürütülmekte ve bu faaliyetler özel hukuk kurallarına tabi olmaktadır. Esasen idari işlemlerde bulunması gereken kamu gücü ayrıcalığı, aynı zamanda idarelerce tesis edilen işlemlere uygulanacak hukuk dalını da belirlemektedir.

Uyuşmazlık Mahkemesi'nin bir kararında[67], *"Kamu kurum ve kuruluşlarının kendilerine ilgili mevzuatla verilen görevi yaparken, kamu kudretini kullanmak suretiyle tek yanlı olarak tesis ettikleri icrai işlemler veya eylemlerden doğan uyuşmazlıkların idari yargı merciince çözümlenmesi gerekmektedir… Davalı idarenin tüm bu işlem ve düzenlemeleri kanunlar ve ilgili mevzuatın kendisine verdiği yetkiye dayalı olarak kamu gücü kullanmak sureti ile ve tek taraflı irade beyanı ile gerçekleştirdiği kuşkusuzdur. Bu duruma göre, idare tarafından tesis edilen işlemin, anılan yasal düzenlemelere uygunluğunun denetlenmesi*

[63] Danıştay 13. Dairesinin 28.02.2019 tarih ve E:2018/2737,K:2019/623 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:10.05.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari
[64] Erkut, 2015, s. 15.
[65] Gözübüyük/Tan, 2007, Cilt: I, s.7.
[66] Gözler, 2009, Cilt: I, s. 86.
[67] Uyuşmazlık Mahkemesinin 25.03.2019 tarih ve E:2019/8 K:2019/186 sayılı kararı.

gerektiğinden, davanın görüm ve çözümünde 2577 sayılı Yasa'nın 2. maddesi gereğince idari yargı yerleri görevli olduğu sonucuna ulaşılmıştır." ifadelerine yer verilerek hukuki bir işlemin idari yargıda dava konusu edilebilmesi için, kamu kurum ve kuruluşlarınca kamu gücü kullanılmak suretiyle tek yanlı ve icrai niteliğe haiz olarak tesis edilmesi gerektiği vurgulanmıştır.

Yüksek mahkeme kararlarında idari işlemin tanımlaması yapılırken icrai işlemlerden bahsedilmekte ise de vurgulanan icrailik özelliği, iptal davasına konu edilebilen idari işlemler açısından geçerli olacaktır. Zira 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dilekçeler üzerine ilk inceleme" başlıklı 14. maddesinin 3. fıkrasının (d) bendinde, dava dilekçesinde iptali istenilen işlemin idari davaya konu olabilecek kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olup olmadığı yönünden ilk incelemenin yapılacağı belirtildiğinden, idari yargı mercilerinde ancak icrai işlemlerin hukuki denetiminin yapılabileceği sonucuna varılmaktadır. Ancak şunu da belirtmek gerekir ki, idari işlemler yalnızca icrai nitelikli işlemlerden oluşmamaktadır. İdarenin iç yazışmaları, icrai işlemin tesis edilmesinden önce danışma ve tavsiye niteliğindeki işlemler de idari işlem olmakla birlikte bu işlemler iptal davasına konu edilebilecek kesin ve yürütülmesi zorunlu bir işlem niteliği taşımamaktadır. Bu duruma örnek olarak, atama işlemi yerine atama işlemi sebebinin iptalinin istendiği bir davada Danıştay[68], dava konusu edilen işlemin naklen atama işleminin sebep unsurunu oluşturduğu ve tek başına hukuki sonuç doğurmayacağı, bu nedenle idari davaya konu olabilecek kesin ve yürütülebilir işlem niteliğinde olmadığına hükmetmiştir.

1.3. İDARİ İŞLEMİN BENZER KAVRAMLARLA KARŞILAŞTIRILMASI

İdare işlemler hakkında 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda veya başka bir mevzuatta bir tanıma yer verilmediğinden, öğretide ve yargı kararlarında yapılan tanımlamalar ile gelişen kriterlerin ve idari işlemlerin farklılıklarının daha iyi

[68] Danıştay İDDK 28.01.2016 tarih ve E:2014/3029,K:2016/114 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:13.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

kavranabilmesi adına idari işlemlerin hukukumuzdaki diğer benzer kavramlarla karşılaştırılması gerekmektedir.

1.3.1. İdari İşlem – Hukuki İşlem

Hukuki işlem, tesis edildiği anda hukuksal sonuç doğuran irade açıklamasıdır.[69] Hukuki işlemlerin kamu hukuku alanındaki somutlaşmış halini ise idari işlemler oluşturmaktadır.[70] Bir başka ifadeyle, her idari işlem aslında bir hukuki işlemdir. [71] Hukuki işlemin idari işlemi kapsayan geniş bir kavram olduğu vurgulandıktan sonra, bu iki kavram arasındaki benzerlik ve farklılıklarının irdelenmesi gerekmektedir.

İlk olarak bahsedilmesi gereken, fonksiyonel anlamda idarenin bütün irade açıklamalarının birer hukuki işlem olduğu ancak her hukuki işlemin idari işlem niteliği taşımadığıdır. Hukuki işlemin unsurlarını irade açıklaması ve hukuki sonuç doğurması hususları oluşturmaktadır.[72] Esasen belirtilen unsurlar idari işlemler için de geçerli olmakla birlikte idari işlemler, kamu gücü ayrıcalıklarından yararlanarak kamu hukuku alanında sonuçlarını doğurmaktadır. Bu kavramların arasındaki benzer bir yön, hukuksal sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamasının açık yahut zımni olabilmesi durumudur. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 10. maddesi uyarınca, ilgililerin haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem tesis edilmesi için idari makamlara başvurması üzerine altmış gün içinde idarece bir cevap verilmemesi halinde yapılan başvuru reddedilmiş sayılır ve zımni ret hali oluşur.

Hukuki işlemlerde, taraflardan birinin tek yanlı iradesini açıklamasıyla hukuksal sonuç doğması istisnai nitelikte olmasına karşın[73] idari işlemlerde bu durum kural niteliğindedir yani idarenin tek yanlı iradesini açıklamasıyla birlikte idari işlem hukuki sonuçlarını doğurmaktadır. Gözler'e göre[74], bir işlemin idari işlem

[69] Aktaran: Gözler, 2009, Cilt: I, s.614.
[70] Aktaran: Erkut, 2015, s.9.
[71] Aktaran: Erkut, 2015, s.9
[72] Gözübüyük/Tan, 2007, Cilt: I, s.408.
[73] Özay, 2004, s.405.
[74] Gözler, 2009, Cilt: I, s.660.

olmasının doğurduğu iki sonuç bulunmaktadır: Bunlardan ilki, idari işlemlerin idare hukukuna tabi olmasıdır. Bunun sonucu idari işlemlere özel hukukun değil, kamu hukukunun uygulanmasıdır. İkincisi ise, idari işlemlerden kaynaklanan uyuşmazlıkların görüm ve çözümünde idari yargı mercilerinin görevli olmasıdır. Yazara göre yapılan bu ayrım, esasen hukuki işlemle idari işlem arasındaki temel farklılığı ortaya koymaktadır. Aynı zamanda idari işlemin tek yanlı irade ile hukuki sonuç doğurması, idari işlemi hukuki işlemden ayıran başka bir farklılıktır.[75]

İdari işlemler, tesis edildikten sonra hukuki sonuçlarını doğurmaktadır. Ancak bazı hallerde işlemin hukuki sonuçlarının fiilen gerçekleştirilmesi[76] için re'sen icra yetkisi kullanılarak maddi sonuçlarının ortaya çıkarılması da gerekmektedir. İdareler bu yetkiye kural olarak sahiptir ancak bu yetki mutlak değildir.[77] Oysa hukuki işlemler açısından, re'sen icra yetkisinin uygulama alanı bulunmamaktadır. Hukuki işlemlerde taraflar arasında irade eşitliği söz konusu olduğundan ve taraflardan birinin irade üstünlüğü bulunmadığından bu işlemlerin maddi sonuçlarını tek tarafın iradesiyle doğurması söz konusu olmamaktadır.

İdari işlemlerin özelliklerinden biri de tek yanlı olmalarıdır. Özel hukuk alanındaki hukuki işlemlerde taraf iradeleri arasında eşitlik söz konusu iken, idare hukuku alanındaki idari işlemlerde ilgilinin iradesinin bir önemi bulunmamaktadır.[78] Diğer bir deyişle, hukuki işlemlerin tesisinde iradelerin eşitliği söz konusu iken idari işlemlerin tesisinde kamu iradesinin, kamu gücünden kaynaklı iradenin üstünlüğü bulunmaktadır.[79]

Son olarak değineceğimiz farklılık, idari ve hukuki işlemlerin oluşumlarına ilişkindir. Kanuni idare ilkesi gereği idari işlemlerin yasalara dayanması ve yasalarla birlikte genel olarak mevzuat hükümlerine uygun tesis edilmesi gerektiğinden idari işlemlerin oluşumu mevzuat hükümleriyle düzenlenmekte iken hukuki işlemlerde tarafların içeriği belirleme noktasında irade serbestlikleri bulunmaktadır.[80]

[75] Erkut, 2015, s. 13.
[76] Karahanoğulları, 2015, s. 332.
[77] Gözler, 2009, Cilt: I, s.676.
[78] Gözübüyük/Tan, 2007, Cilt: I, s.425.
[79] Özay, 2004, s. 405.
[80] Gözübüyük/Tan, 2007, Cilt: I, s.426.

1.3.2. İdari İşlem – İdarenin İşlemleri

İdarenin kamu hukuku alanında tesis ettiği işlemler, idari işlem olmakla birlikte idarenin yalnızca kamu hukuku alanında işlemleri bulunmamaktadır. İdarenin özel hukuk alanında hukuki sonuçlarını doğuran işlemleri de idarenin işlemleri arasında yerini almaktadır. Buradan anlaşıldığı üzere idarenin işlemleri, idari işlemleri de içine alan geniş bir kavramdır. Dolayısıyla idarece tesis edilen tüm işlemler, idari işlem değildir.[81]

İdarenin işlemlerinin tasnifi, kamu hukuku ve özel hukuk alanında yapılan işlemler şeklinde yapılmaktadır.[82] İdarenin kamu hukuku alanında hukuki sonuç doğurmaya yönelik idare açıklamalarına idari işlem, özel hukuk alanında hukuki sonuç doğurmaya yönelik idare açıklamalarına ise idarenin özel hukuk işlemleri denilmektedir. Başka bir ifadeyle, idarenin faaliyetleri yalnızca idare hukukuna tabi olmayıp, bazı hallerde idarece özel hukuk kurallarına tabi işlemler de yapabilmektedir.[83] Nasıl ki özel hukuk tüzel kişileri kamu gücü ayrıcalıklarından yararlanarak idari işlem tesis etmekte ise, idareler de özel hukuk rejimine göre idari işlem niteliğine haiz olmayan hukuki işlemler tesis edebilmektedir.

Danıştay'ın bir kararında,[84] *"İdari makamlar tarafından, idarenin işlevine ilişkin olarak ve kamu gücü kullanılmak suretiyle yapılan, yeni bir hukuki durum yaratan veya var olan hukuki durumu değiştiren kesin ve icrai nitelikteki tek yanlı irade açıklamaları, idare hukukunda idari işlem olarak nitelendirilir ve bu işlemler, idari yargı denetimine tabidirler."* ifadelerine yer verilerek idari işlemin tanımlaması yapıldıktan sonra idari işlemlerin idari yargı denetimine tabi olduğu vurgulanmıştır.

Kural olarak idarenin kamu hukuku alanındaki idari işlemleri için idari yargı, özel hukuk alanındaki işlemleri için ise adli yargı görevli olmakla birlikte bu kural kesin nitelikte değildir ve istisnaları bulunmaktadır. Bazı hallerde kanun koyucu tarafından idari işlemlerin denetiminin adli yargıya bırakıldığı görülmektedir.

---

[81] Gözler, 2009, Cilt: I, s. 656.
[82] Gözübüyük/Tan, 2007, Cilt: I, s.421.
[83] Erkut, 2015, s.12.
[84] Danıştay 8. Dairesinin 25.09.2018 tarih ve E:2016/3578,K:2018/4805 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:05.05.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

Örneğin, nüfus hizmetlerinden kaynaklanan işler, kanunlarda aksi belirtilmediği sürece idari para cezalarına karşı açılacak davalar, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 102. maddesinde belirtilen idari para cezaları dışında kalan ve anılan Kanun'un uygulanmasından doğan davalarda adli yargı görevlidir. Fakat bahsi geçen işlemlerde görevli yargı merciinin adli yargı olması, bu işlemlerin idari işlem niteliğini ortadan kaldırmamaktadır.[85] Yani bazı hallerde idari işlemlere karşı açılacak davalarda görevli yargı yerinin adli yargı olması bu işlemi idarenin özel hukuk işlemi haline getirmemekte, işlem idari niteliğine haiz olmaya devam etmektedir.

1.3.3. İdari İşlem – İdari Sözleşme

İdareler, kamu hizmetinin yerine getirilmesi için yalnızca idari işlemler tesis etmemekte, aynı zamanda sözleşmeler de yapmaktadır.[86] Bu sözleşmeler, idarenin özel hukuk sözleşmeleri ve idari sözleşmeler şeklinde tasnif edilmektedir. Bu iki kavrama geniş anlamda idarenin sözleşmeleri denilmektedir. Ancak bu kısımda yalnızca idari sözleşmelere değinilecek olup, idarenin özel hukuk sözleşmeleri üzerinde durulmayacaktır.

İdari sözleşmeler, idari makamların idare hukuku kurallarına göre yaptıkları sözleşmelerdir.[87] Danıştay'a göre,[88] bir sözleşmenin idari sözleşme sayılabilmesi için sürekli bir kamu hizmetinin görülmesi amacını taşıması, taraflardan birinin idare olması ve özel hukuk hükümlerini aşan, kamu hukukuna özgü ve kamu hukukundan doğan şart ve hükümleri içermesi zorunludur.

İdari işlemler öğretide, Gözler'e göre[89] tek yanlı–iki yanlı idari işlemler, Erkut'a göre[90] ise tek yanlı–çok yanlı idari işlemler şeklinde ikili bir ayrıma tabi tutulmaktadır. Öğretide yapılan bu ayrıma göre; idari işlemler tek yanlı, idari

[85] Gözübüyük/Tan, 2007, Cilt: I, s.422.
[86] **Çağlayan,** Ramazan, (2016), **İdari Yargılama Hukuku**, 8. Baskı, Ankara: Seçkin Yayınevi, s.430.
[87] Gözübüyük/Tan, 2007, Cilt:I, s.539.
[88] Danıştay 13. Dairesinin 04.12.2018 tarih ve E:2015/1883, K:2018/3589 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:05.05.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari)
[89] **Gözler,** Kemal, (2009), **İdare Hukuku Cilt:II,** İkinci Baskı, Bursa: Ekin Yayınevi, s.664.
[90] Erkut, 2015, s. 25 vd.

sözleşmeler ise iki yahut çok yanlı idari işlemler olarak nitelendirilmektedir. İdari işlemlerin özelliklerinden olan tek yanlılık sayesinde idarenin iradesi tek başına hukuki sonuçlar yaratabilmektedir. [91] İdari işlemlerden farklı olarak idari sözleşmelerin hukuki sonuçlarını doğurabilmesi için yalnızca idarenin irade açıklaması yeterli değildir. İdari sözleşmenin hukuki sonuçlarını doğurabilmesi için, idarenin iradesine karşılık sözleşmenin diğer tarafı olan gerçek kişi, özel hukuk tüzel kişisi veya kamu tüzel kişisinin karşılıklı ve uygun iradesi gerekmektedir.[92]

İdari işlemler ile idari sözleşmeler arasındaki bir diğer farklılık, iptal davasına konu olma açısındandır. İdari sözleşmeler öğretide yapılan ayrıma göre çok yanlı idari işlemler olarak nitelendirilse dahi tek yanlı idari işlemler gibi iptal davasına konu edilerek hukuki denetimleri yapılamamaktadır. [93] Diğer bir ifadeyle, iptal davalarına yalnızca idari işlemler konu edilebilmekte, idari sözleşmeler iptal davasına konu olamamaktadır. [94] İdari sözleşmelerin yapılmasından sonra taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklar iptal davasına değil, tam yargı davasına konu olmaktadır. [95] Bazı hallerde, idari sözleşmelerden ayrılabilen, sözleşmenin imzalanmasından önce ihale sürecinde idarenin tek yanlı iradesiyle tesis ettiği idari işlemler, iptal davasına konu olabilmekte ve idari yargı mercilerince denetimleri yapılabilmektedir.

Konuya ilişkin Danıştay'ın bir kararında[96], *"ihale aşamasında tesis edilen işlemlerden doğabilecek uyuşmazlıkların idari yargı yerlerince, ihale safhası tamamlanıp taraflar arasında sözleşme imzalandıktan sonra ortaya çıkan ve sözleşmenin uygulanmasından kaynaklanan uyuşmazlıkların ise adli yargı yerinde görülmesi gerekmektedir. Dolayısıyla, sözleşmenin uygulanmasından kaynaklanmayan sözleşme öncesine ve ihale sürecine ilişkin hususlar nedeniyle tesis edilen sözleşmenin feshi işlemlerinin iptali istemiyle açılan davaların da idarî yargı yerinde çözümlenmesi gerekir."* tespitlerine yer verilmiştir.

---

[91] Erkut, 2015, s.19.
[92] Gözler, 2009, Cilt: I, s. 665.
[93] Erkut, 2015 s.46.
[94] Gözübüyük, 2008, s. 146.
[95] **Gözübüyük**, A.Şeref / **Tan,** Turgut, (2017), **İdari Yargılama Hukuku Cilt: II**, Güncelleştirilmiş 9. Bası, Ankara: Turhan Kitabevi, s.669.
[96] Danıştay 13. Dairesinin 12.02.2019 tarih ve E:2016/4248, K:2019/359 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:10.05.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

1.3.4. İdari İşlem – İdari Eylem

İdari eylemler, hukuki sonuç doğurmaya yönelik gerçekleştirilen fiillerdir.[97] İdari eyleme konu olan idarenin fiilleri yapılmakla birlikte gerçekleşerek tamam olurlar ve hukuki etkilerini bu andan itibaren doğururlar.[98] Hem idari işlemler hem de idari eylemler esasında hukuki olaylardır.[99] İdareler, iradelerini hukuki veya fiili şekilde açıklarken bunlar hukuka uygun olmalıdır.[100]

Danıştay[101], idari işlem ve idari eylem kavramlarını tanımladığı bir kararında şu ifadelere yer vermiştir; *"Uygulama ve öğretide, kamu idarelerinin, kamu hizmetinin yürütümü sırasında, kamu gücü kullanarak tek yanlı irade açıklamalarıyla yapmış oldukları işlemler, 'idari işlem'; herhangi bir işlem ya da karara dayanmaksızın gerçekleştirdikleri maddi faaliyetleriyle, görevleriyle ilgili hareketsizlikleri de, 'idari eylem' olarak tanımlanmaktadır."* Kararda yapılan tanımlamalardan da anlaşılacağı üzere, idarelerin hukuki sonuç doğurmaya yönelik iradeleri kimi zaman fiili kimi zaman da hukuki şekilde olabilmektedir. İşte idari işlem ve idari eylem kavramlarını birbirinden ayıran temel niteliğin bu husus olduğunu söyleyebiliriz.

İdari eylemler hukuki sonuç doğurmaya yönelik fiiller olduğundan bu eylemlerin hukuki boyutundan daha çok teknik yönlerinin olduğu söylenebilir. [102] Yenice/Esin'e göre,[103] idari işlemler hukuki tasarruf türünde olmasına karşın idare eylemler maddi tasarruf niteliği taşımaktadır. Bununla birlikte idari eylemler de tıpkı idari işlemler gibi herhangi kişinin iznine yahut muvafakatine ihtiyaç duyulmaksızın kamu gücü kullanılarak tesis edilmektedir. Gözübüyük/Tan'a göre [104] ise idari işlemler, idare adına irade açıklamaya yetkili olanlar tarafından yapılmasına karşın,

---

[97] Gözler, 2009, Cilt: I, s.614.
[98] Erkut, 2015, s.13.
[99] Erkut, 2015, s. 12.
[100] Gözübüyük/Tan, 2007, Cilt: I, s.416.
[101] Danıştay 6. Dairesinin 01.06.2017 tarih ve E:2013/7180 K:2017/4464 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:10.05.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari
[102] Gözler, 2009, Cilt: I, s.615.
[103] Yenice/Esin, 1983, s.399.
[104] Gözübüyük/Tan, 2007, Cilt: I, s.416.

idari eylemler herhangi bir kamu görevlisi tarafından yapılabilir. Zira idari işlemler iptal davasına konu edilmesi halinde işlem yetki yönünden de irdelenmekte, idare adına irade açıklamasının yetkili olmayan makamlar tarafından yapılması halinde idari işlemi sakatlandığı sonucuna varılmaktadır.

İdari eylemler gibi idari işlemlerden kaynaklanan zararlar, tam yargı davasının konusunu oluşturabilmekle birlikte salt idari eylemden kaynaklanan zararların tazmini ile idari işlemden kaynaklanan zararların tazmini hususu birbirinden farklı usul hükümlerine tabidir. Bu ayrıma, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun bazı maddelerinde yer verilmiştir. 2577 sayılı Kanun'un dava açma sürelerinin düzenlendiği 12. maddesinde, idari işlemlerden kaynaklanan tam yargı davaları düzenlenmiş iken aynı Kanun'un 13. maddesinde, salt idari eylemlerden kaynaklanan tam yargı davaları hüküm altına alınmıştır. Yine yetkiye ilişkin kuralların düzenlendiği 36. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendinde, idari işlemlerden kaynaklanan tam yargı davalarını çözmeye yetkili mahkeme, (b) bendinde ise salt idari eylemlerden kaynaklanan tam yargı davalarının görüm ve çözümündeki yetkili mahkeme belirlenmiştir.

Bu iki kavrama ilişkin en belirgin farkı ortaya koyacak olursak, idari işlem ve idari eylemin hukuki denetimi idari yargı mercilerince yapılmakta ise de, 2577 sayılı Kanun'un 2. maddesinde tanımlanan iptal davasının konusunu yalnızca idari işlemler oluşturmaktadır. İdari eylemler ise iptal davasına hiçbir zaman konu olamazlar.[105] Bahsedilen duruma dair bir örnek verecek olursak, idare tarafından 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 32. maddesi uyarınca alınan yıkım kararının icrası amacıyla idarenin eylemlerde bulunması halinde uyuşmazlık konusu edilecek husus, yıkıma yönelik eylemler değil yıkım kararıdır ve bu karar iptal davasına konu edilecektir. Açılacak iptal davası ile mahkemelerce yıkım kararının hukuka uygun bir şekilde tesis edilip edilmeyeceği hususu irdelenecektir. Ancak şu duruma da açıklık getirmek gerekir; idarece yıkım eyleminin yapıldığı sırada gerekli önlemlerin alınmaması sebebiyle ilgililerin zarara uğraması halinde yıkım eylemi sırasında oluşan zararların tazmini istemi tam yargı davasına konu olabilecektir.

[105] Erkut, 2015, s.13.

1.4. İDARİ İŞLEMİN ÖZELLİKLERİ

İdarenin hukuki işlemlerinin en önemli kısmını idari işlemler oluşturmaktadır.[106] İdari işlemler, tek yanlı bir irade açıklaması sonucunda usulüne uygun tesis edilmiş, yürütülmesi zorunlu diğer bir deyişle icrai ve tamamlanmış işlemlerdir. [107] İdari işlemler, özellikleri ve öğeleri yönünden özel hukuk işlemlerinden farklıdır.[108] Çalışmamızın bu kısmında, idari işlemin özellikleri başlığı altında icrailik, tek yanlılık ve hukuka uygunluk karinesinden yararlanma hususlarına değinilecektir.

1.4.1. İcrailik

Bir idari işlemin iptal davasına konu olabilmesi ve yürütmesinin durdurulması talep edilebilmesi için, idari işlemin icrailik özelliğini taşıması gerekmektedir. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda bu husus, "yürütülmesi gereken bir işlem" olarak yerini almıştır. Bu kavramla ifade edilmek istenen idari davaya konu edilen idari işlemin icrai niteliğe haiz olmasıdır.[109] Bu husus, mahkemelerce ilk inceleme aşamasında irdelenmekte, kesin ve yürütülebilir nitelikte olmayan bir idari işleme karşı iptal davasının açıldığının tespit edilmesi halinde yargı mercilerince 2577 sayılı Kanun'un 14/3-d ve 15/1-b maddelerine istinaden "davanın incelenmeksizin reddine" karar verilmektedir. Bu nedenle, idari işlemin özelliklerinden olan icrailik kavramı irdelenmeli, kesinlik kavramı ile farklılıkları ortaya konmalıdır.

İcrailik kavramı, esasen ilgililerin rızasına bağlı olmaksızın idarenin tek taraflı irade açıklamasıyla, ilgililerin hukuksal durumunda değişiklik yaratılabilmesi hususudur.[110] Erkut[111], icrai niteliğe haiz idari işlemleri, "kamu gücü ve kudretinin, üçüncü kişiler üzerinde ayrıca başka işlemin varlığına gerek olmaksızın, doğrudan doğruya çeşitli hukuki sonuçlar doğurmak suretiyle etkisini gösterdiği işlemler" şeklinde ifade etmiştir. Kesinlik kavramından anlaşılması gereken ise idari işlemin

[106] Zabunoğlu, 2012, s.263.
[107] Zabunoğlu, 2012, s.263.
[108] Gözübüyük/ Tan, 2007, s.425.
[109] Kaplan, 2018, s. 218.
[110] Gözübüyük/Tan, 2017, Cilt: II, s.303.
[111] Erkut, 2015, s.114.

gereken bütün idari aşamalardan geçerek nihai ve son şeklini almış olmasıdır. [112] Bir başka ifadeyle kesinlik, "işlemin uygulanmaya hazır, tamam (nihai) bir işlem niteliğinde olduğunu" gösterir.[113]

Danıştay bir kararında[114], *"İdari işlemin icrai (yürütülebilir) nitelikte olması için ilgililerin hukuksal durumunu değiştirmesi, ilgilileri hukuksal yönden etkilemesi gerekmektedir."* ifadelerine yer vermiş, başka bir kararında[115] ise, *"...yukarıda yer verilen madde kapsamında 'kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem' niteliğinde olup olmadığının tespit edilebilmesi için 'icrai işlem', 'kesin ve nihai işlem' kavramlarının çerçevesinin ortaya konulması gerekmektedir. Zira 'kesin ve yürütülmesi gereken' tanımlaması, icrailik ve kesinlik kavramlarını bir arada içermektedir. İcrai işlem, kamu kudretinin üçüncü kişiler üzerinde ayrıca başka işlemin varlığına gerek olmaksızın, doğrudan doğruya çeşitli hukuki sonuçlar doğurmak suretiyle etkisini gösterdiği işlemler olarak tanımlanmaktadır. İcrailik kavramından farklı bir anlam taşıyan kesinlik ise, işlemin uygulanmaya hazır, tamam bir işlem olduğunu ifade etmektedir."* tespitleriyle, idari işlemin kesinlik niteliği ile icrailik özelliğinin farklılığı ortaya konulmuştur.

Bir idari işlemin kesin olması ile icrailik niteliği taşımasının birbirinden farklı kavramlar olduğu ifade edilmiş olmakla birlikte, idari işlemin kesin olmasının aynı zamanda işlemin icrai nitelikte olmasını gerektirmeyeceği [116] hususunu da vurgulamak gerekir. İcrai işlem kavramından anlaşılması gereken idari işlemin hukuki etkisi iken işlemin kesin olması ve ilgililerin menfaatlerini etkilemesi gibi hususlar, hukuki etkisi sonucu icrailik niteliği kazanan işlemin idari davaya konu edilebilmesi için gereken şartlardandır.[117]

---

[112] Kaplan, 2018, s.216.
[113] Aktaran: Erkut, 2015, s.146.
[114] Danıştay İDDK 20.12.2017 tarih ve E:2015/215, K:2017/4383 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:16.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari
[115] Danıştay 5. Dairesinin 06.12.2016 tarih ve E:2016/19739,K:2016/8692 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:30.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari
[116] Erkut, 2015, s.143.
[117] **Kaya** Cemil, (2004), "*Türk İdare Hukukunda İcrai Olmayan İdari İşlemler*", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: IX, Sayı:1-2, s.258.

Konuya ilişkin Danıştay'ın kesinlik kavramını açıkladığı bir kararında[118], *"İdari yargıda davaya konu olma açısından, idari işlemlerin kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikte bulunması gerekmektedir. Buradaki kesinlik kavramı işlemin uygulanmaya hazır, yani nihai bir işlem niteliğinde olduğunu, diğer bir ifadeyle başka bir makamın onayına tabi olmadan doğrudan uygulanabilirliğini göstermektedir. Yürütülmesinin zorunlu olması, yani icrailik vasfı ile de, kamu gücü ve kudretinin üçüncü kişiler üzerinde doğrudan doğruya çeşitli hukuki sonuçlar doğurmak suretiyle etkisini göstermesi olarak ifade edilmektedir."* söylemlerine yer verilmiştir.

İcrailik kavramının ve icrai niteliğe haiz olmayan işlemlerin belirtildiği Danıştay'ın bir kararında[119] şu ifadelere yer verilmiştir; *"Bir işlemin idari davaya konu edilebilmesi için, idari birimlerce tesis edilmiş olması yeterli olmayıp, aynı zamanda ilgililer yönünden icrai nitelik taşıması, sonuç doğurabilmesi, hak ve menfaatlerini ihlal edici nitelikte olması gerekmektedir. Bir idari işlemde, idari davaya konu olması bakımından aranılan bu özellikleri taşımayan hazırlık niteliğindeki çalışmaların, idarenin içyapısı ve işleyişiyle ilgili işlemlerin, tavsiye, mütalaa, teklif, düşünce gibi bilgi verici veya hazırlığa esas işlemlerin ve üçüncü kişilerin henüz hukukunu etkilemeyen yani menfaatlerini ihlal etmeyen işlemlerin dava konusu olamayacağı açıktır."*

Yüksek mahkeme kararlarına göre, idari işlemin icrailik özelliğini taşıması bu işlemin bir idari davaya konu edilmesi için yeterli olmayıp işlemin aynı zamanda kesinlik niteliğini de taşıması gerekmektedir. Yani, bir işlemin yalnızca icrai olması, iptal davasına konu edilebilmesi için tek başına yeterli olmadığı gibi, icrai işlemlerin tamamının da iptal davasına konu edilebileceği söylenemeyecektir.[120]

İdari işlemin icrailik niteliğini değerlendirirken işlemin 'kesin' ve 'nihai' olması hususları üzerinde de durulması gerekir. Gerek öğretide gerekse yargı kararlarında, idari karar alma süreci içinde gerçekleştirilen işlemler arasında ancak

[118] Danıştay 8. Dairesinin 16.03.2015 tarih ve E:2014/11293 K:2015/1867 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:30.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari
[119] Danıştay İDDK 04.04.2018 tarih ve E:2015/2456,K:2018/1519 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:16.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari
[120] Erkut, 2015, s.145.

nihai işlemlerin iptal davasına konu olabileceği görüşü yerine hukuksal prosedür içinde yer alan işlemlerin de iptal davasına konu edilebileceği kabul edilmektedir.

Konuyla ilgili aktarılması gereken diğer bir önemli husus, idari işlemin icrailiği ile işlemin idarece re'sen icrasının birbirinden farklı kavramlar olduğudur. Bir idari işlemin icrai niteliğe haiz olması, ilgililerin herhangi bir rıza yahut onayına ihtiyaç duyulmaksızın hukuki sonuç doğurması anlamına gelmekle birlikte, bu hukuki sonuçların maddi alemde[121] idarece meydana getireceği etkiye de re'sen icra denilmektedir. Bir örnekle somutlaştıracak olursak, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 32. maddesi uyarınca tesis edilen yıkım kararı, icrai niteliğe haiz bir işlemdir. Zira söz konusu yıkım kararının alınmasında üçüncü kişilerin rızasına ya da onayına ihtiyaç duyulmamaktadır. Belediye encümeni tarafından yıkım kararı alınarak kararın ilgilisine tebliğ edilmesiyle birlikte idari işlem hukuki sonuçlarını doğurmuş ve icrai niteliğine bürünmüş olur. Söz konusu yıkım kararının maddi olarak hüküm ve sonuçlarını doğurması ise ruhsata aykırı yapının yıkılmasıyla gerçekleşmektedir. İşte bu durumda alınan yıkım kararının re'sen icra edilmesi gündeme gelmektedir.

Öğretide Gözler, [122] idarenin bir kararı re'sen icra etmesinin cebir kullanılmaksızın re'sen icra ve cebir kullanılarak re'sen icra şeklinde ikiye ayrıldığını belirttikten sonra idarenin kural olarak cebri icra yetkisinin bulunmadığını, idarece cebri icra yetkisinin kanunla verilmiş olması ve Anayasa'nın çeşitli maddeleriyle getirilen özgül güvencelerin ihlal edilmemesi gerektiğini belirtmiştir.

Danıştay'ın bir kararında[123], *"Öte yandan, idari işlemlerin hukuka uygunluk karinesinden yararlanmasının doğal bir sonucu olarak, idarenin tesis ettiği işlemleri re'sen icra etme yetkisi kural olarak bulunmaktadır. İdare, tesis ettiği işlemleri, herhangi bir yargı merciine başvurup karar almaya ihtiyaç duymadan, salt sahip olduğu kamu kudretini kullanarak yerine getirmeye yetkilidir. Ancak bazı idari işlemlerin re'sen icra edilebilmesi için idarenin, işlemin muhatabı olan kişinin fiziki veya mal varlığı üzerinde cebri tedbirlere başvurması, kuvvet kullanması gerekebilir.*

[121] Gözler, 2009, Cilt: I, s.675.
[122] Gözler, 2009, Cilt: I, s. 1072.
[123] Danıştay 11. Dairesinin 31.12.2010 tarih ve E:2008/5668, K:2010/11490 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:03.05.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

İşte bu tür sonuçlar doğuran idari işlemleri uygulayabilmek için kural olarak idarenin re'sen cebri icra yetkisi bulunmamaktadır. Zira idarenin cebir kullanması Anayasa tarafından güvence altına alınan kişi hürriyetine ve mülkiyet hakkına müdahale anlamına gelir. Bu itibarla, böyle bir müdahalenin hukuka uygun olmasını sağlayacak yegane şart ise idareyi bu yönde açıkça yetkilendiren bir yasanın varlığı hali olup, böyle bir yasal dayanak olmadan düzenleyici işlemlerle idareye bu konuda yetki verilmesi hukuken olanaklı değildir." ifadelerine yer verilerek, idarenin re'sen cebri icra yetkisini kullanabilmesi için idarece tesis edilen düzenleyici işlemin varlığının yeterli olmayacağı, idareye bu konuda yetki tanıyan bir yasa hükmünün var olmasının gerekli olduğu vurgulanmıştır.

İdarenin icrai niteliğe haiz bir işlemi re'sen icra etme yetkisi kural olmakla birlikte, mutlak değildir. Bazı hallerde idarenin re'sen icra yetkisini kullanabilmesi için adli yargı mercilerine veya icra dairelerine başvurması gerekmektedir.[124] Konuya ilişkin Danıştay'ın bir kararında,[125] *"kamu personeline yapılan yersiz ödemeler nedeniyle kamu kaynağında meydana gelen eksilmenin, 5018 sayılı Kanun'un 71'inci maddesinde tanımlanan bir "kamu zararı" olduğu; söz konusu kamu zararının tahsil ve takibinde 5018 sayılı Kanun'un 71'inci maddesi ile anılan maddeye dayanılarak yürürlüğe konulan Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usûl ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte yer alan hükümlerin carî olması gerektiği, bu uygulamaya göre kamu zararına neden olan yersiz ödemelerin tahsili için öncelikle yersiz ödemelerden yararlanan ilgili personelin rızaen ve sulh yoluyla ödeme yapması gereğinin kendisine tebliğ edileceği, kamu zararı nedeniyle ortaya çıkan alacağı ilgili personelin rızaen ödememesi durumunda 2004 sayılı İcra ve İflâs Kanunu'na göre takip yapılacağı, İcra ve İflâs Kanunu'na göre ilâmlı icra yoluna başvurulabilmesi için de öncelikle açılacak bir alacak davası sonunda adlî yargı yerince verilecek bir mahkeme ilâmının bulunması gerektiği, bir mahkeme ilâmı bulunmadan idarenin söz konusu alacağı re'sen tahsil yoluna gidemeyeceği, buna göre personele yapılan yersiz ödemeler nedeniyle ortaya çıkan kamu zararının tahsili/tazmini hususunda idarenin re'sen icra yetkisinin bulunmadığı, dolayısıyla ilgili personele yersiz ödendiği belirtilen tutarın re'sen tahsilinin mümkün*

[124] Gözler, 2009, Cilt: I, s. 676.
[125] Danıştay 2. Dairesinin 03.04.2019 tarih ve E:2016/13336, K:2019/1668 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:02.05.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

bulunmadığı açıktır." ifadeleriyle, idarenin personeline yersiz ödenen tutarın iadesi için doğrudan icra yetkisinin bulunmadığı belirtilmiştir.

1.4.2. Tek Yanlılık

İdari işlemleri özel hukuk işlemlerinden ayıran en önemli özellik, idarenin tek yanlı irade açıklamasıyla oluşması ve üçüncü kişilerin hukuki durumlarını etkilemeleridir.[126] İdareler işlem tesis ederken kamu gücünden yararlandıklarından bu yararlanmanın en etkin ve nesnel görünümü, tek yanlı irade açıklamaları ile işlem tesis edebilmeleridir.[127] İdari işlemlerde, iradenin yansıtılması bakımından kural olarak herhangi bir şekil şartı öngörülmemişken, hukuki güvence açısından en çok tercih edilen şekil, yazılı şekildir.[128] İdari işlemlerin tek yanlılık özelliği, idarenin hukuki sonuç doğurmaya yönelik iradesinin işlemin muhatabının taraf sıfatıyla[129] iradesine gerek görülmeksizin sonuç doğurması olarak tanımlanabilir.

Danıştay kararlarının büyük bir çoğunluğunda[130], idari işlemin tek yanlılık özelliği, *"tek yanlılık, kavram olarak tek bir irade açıklaması demektir. Ancak burada "iradenin tek yanlılığından tek bir kişi ya da organın iradesi değil, birden fazla idare organının birlikte tek bir irade açıklamasının kastedildiğinin anlaşılması gerekmektedir. Bu nedenle, idari işlemdeki irade, tek bir makam ya da organ tarafından açıklanabileceği gibi, birden fazla idari makam ya da organın da tek bir irade açıklaması için bir araya gelmesi mümkündür ki, tüm bu durumlarda idari işlemin tek yanlı olduğu kabul edilmelidir."* şeklinde ifade edilmektedir.

Tek yanlılık kavramının idari işlemin yalnızca tek bir makam yahut organ tarafından tesis edileceği anlamında olmadığı vurgusundan hareketle, idari işlemlerin oluşum sürecinde katkısı bulunan organ ve makamların irade açıklamaları işlemin

---

[126] **Ulusoy**, Ali D., (2019), **Yeni Türk İdare Hukuku**, Ankara: Yetkin Yayınları, s.271.
[127] Zabunoğlu, 2012, s.266.
[128] **Demirkol,** Selami, (2011),*"İdari Yargı(nın)/cın Kendini Sınırlaması Olgusu Sözlü İşlem Teorisi ve İptal Davasına Konu Edilebilirliği Üzerine Bir Çalışma Taslağı*", **ÎÜHFM,** Cilt: LXIX, Sayı:l-2, s.s. 907-926.
[129] Erkut, 2015, s.19.
[130] Danıştay İDDK15.11.2016 tarih ve E:2015/3748, K:2016/2919 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:02.05.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

tek yanlılığını etkilememekte olup bu husus yalnızca işlemin meydana gelmesiyle alakalıdır.[131] Ayrıca, ilgililerin haklarında bir idari işlem tesis edilmesi amacıyla idarelere başvurmaları halinde tesis edilen işlemler için de tek yanlılık özelliği geçerliliğini korumaktadır. Burada ilgililerin idari işlemin oluşumu sürecinde bir katkısı bulunmaktadır ancak nihai olarak idarenin iradesi yine tek yanlı oluşmaktadır.[132] Bir kamu görevlisi tarafından tesis edilen idari işlemler basit iradeli işlemler olarak adlandırılırken birden fazla idari organ ve makamın irade açıklamalarından oluşan idari işlemler ise bileşik iradeli işlemler olarak adlandırılmaktadır.[133] Bileşik iradeli işlemler ise kendi içinde kolektif ve birleşme işlemler olarak ikiye ayrılmaktadır.[134]

İdari işlemin tek yanlılığı özelliği sonucu özel hukuk işlemlerinin tersine taraflar arasında irade eşitliği değil kamu iradesinin üstünlüğü söz konusudur.[135] Bu özellik sayesinde idari işlemler, ilgilinin rızası olup olmadığına bakılmaksızın sonuçlarını doğurur ve işlemin taraflarından idarenin çıkarı, bireyin çıkarından üstün tutulur.[136]

İdari işlemler kural olarak idarenin tek yanlı iradesiyle ortaya çıkmakta ise de bu kural mutlak değildir, idari sözleşmelerde olduğu gibi istisnai şekilde iki yanlı idari işlemlerin de varlığı kabul görmektedir.[137] İdare hukukumuz, Fransa İdare Hukuku'ndan esinlenerek oluşturulmasına karşın süreç içerisinde iki ülkenin idare hukuku alanında farlılıklar oluşmuştur. Fransa'da idari işlem kavramı sadece idarenin tek yanlı işlemlerini kapsamakta iken bizim hukukumuzda idari sözleşmeler de idari işlemler kapsamında görülmekte ve değerlendirilmektedir.[138]

[131] Erkut, 2015, s.17.
[132] Erkut, 2015, s.16.
[133] **Yıldırım,** Turan, (2010), **İdari Yargı**, 2. Baskı, İstanbul: Beta Yayınları, s.194.
[134] Yıldırım, 2010, s,194.
[135] Gözübüyük/Tan, 2007, s.426.
[136] Gözübüyük/Tan, 2007, s.426.
[137] Ulusoy, 2019, s.271.
[138] Ulusoy, 2019, s.272.

1.4.3. Hukuka Uygunluk Karinesinden Yararlanma

İdari işlemlerin en önemli özelliklerinden biri de hukuka uygunluk karinesinden yararlanmalarıdır. Bu karineye göre, idari işlemlerin tesis edildiği andan itibaren hukuka uygun oldukları kabul edilir. İdari işlemlerin hukuka uygunluk karinesinden yararlanması, aynı zamanda idari işlemin icrailiğinin de doğal bir sonucudur.[139] Zira icrai işlemler, ilgililerin onayına veya rızasına bağlı olmaksızın hukuki sonuç doğurduğundan bu işlemlerin hukuka uygun tesis edildikleri kabul edilir.[140]

Öğretide Özay[141], hukuka uygunluk karinesini "kanunilik karinesi" şeklinde ifade ederek, "idarenin işlemlerinin hem yasal bir dayanağının olduğu hem de hukuka uygun bulunduğu varsayımını" vurgulamaktadır. İdarenin kanuniliği ilkesi gereğince, idarenin işlemlerinin dayanağı kanun olmalı ve tesis edilen işlemler kanuna aykırı olmamalıdır.[142] Zira Anayasa'nın 8. maddesinde yer alan yürütme yetkisi ile görevinin, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılacağı düzenlemesine yer verilerek bu kural düzenlenmiştir. İdari işlemler, idarenin kanuniliği ilkesi gereği ve aktarılan Anayasal hükme istinaden hukuka uygunluk karinesinden yararlanmaktadır.

İdari işlemlerin tesis edildikten sonra ilgililer hakkında hukuki sonuçlarını doğurduğu ve hukuka uygun oldukları kabul edilmekle birlikte, hukuka uygunluk karinesinin etkileri aynı zamanda işlemi tesis eden idare ve bu idare dışındaki idareler açısından da oluşmaktadır.[143] Bu karine ancak idari işlemin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla açılacak iptal davasında yapılacak esas incelemesi neticesinde verilecek iptal kararıyla yahut bu safhadan önce verilecek yürütmeyi durdurma kararıyla ortadan kaldırılabilir.[144] Ayrıca tesis edilen işlemin idare tarafından kaldırılması veya geri alınması durumunda da idari işlem ortadan kalkacağından işlemin hukuka uygunluk karinesinden yararlanma hali de sona ermektedir.

---

[139] Erkut, 2015, s.20.
[140] Aslan, 2017, s.45.
[141] Özay, 2004, s. 407.
[142] Gözler, 2009, Cilt: I, s. 136.
[143] Karahanoğulları, 2015, s.16.
[144] Karahanoğulları, 2015, s.197.

Hukuka uygunluk karinesi bireysel işlemler için geçerli olduğu gibi idarenin düzenleyici işlemleri açısından da geçerlidir.[145] Ancak idare tarafından hazırlanarak yürürlüğe konulan düzenleyici işlemlere istinaden tesis edilen bireysel işlemlerde, yalnızca bireysel işlemin hukuka aykırı olduğu iddiası ile dava açılması halinde, işleme dayanak teşkil eden düzenleyici işlem hükümleri hukuka uygunluk karinesinden yararlanmaya devam edecektir. Bireysel işlemin iptal edilmesi veya yürütmesinin durdurulmasına karar verilmesi, düzenleyici işlemin hukuka uygunluk karinesinden yararlanmasını engellemez.

Danıştay bir kararında,[146] *"İdari işlemler, tesis edildikleri tarih itibariyle hukuka uygunluk karinesinden faydalanmaktadırlar. Başka bir ifade ile idari işlemler, mahkeme kararıyla iptal edilmedikleri; idarece geri alınmadıkları sürece hukuk aleminde varlıklarını ve etkilerini sürdürmektedirler. Bu itibarla; somut uyuşmazlıkta, dava konusu işlemin dayanağı olan encümen kararının davacı tarafından öğrenilmesinin ardından iptali istemiyle dava açılmadığı anlaşıldığından, hukuka uygunluk karinesi kapsamında ve icrai nitelikte olduğunun kabulü gerekmekte olup, bu nedenle encümen kararının icrası için yapının boşaltımasına ilişkin işlemde hukuka aykırılık bulunmamaktadır."* ifadelerine yer vererek, hukuka uygunluk karinesinin tanımını yapmış, yapının tahliyesine ilişkin işleme dayanak teşkil eden encümen kararına karşı dava açılmadığından anılan encümen kararının hukuka uygunluk karinesinden yararlanmaya devam edeceğini belirtilmiş, hukuka uygun olduğu kabul edilen encümen kararının uygulanmasına dair tesis edilen işlemi de hukuka uygun bulmuştur.

Danıştay başka bir kararında ise,[147] tahakkuk işlemine karşı dava açılmadığından bahisle sonrasında düzenlenen ödeme emrinde hukuka aykırılık bulunmadığı gerekçesiyle davanın reddine karar veren idare mahkemesi kararının, ödeme emrinin dayanağı olan tahakkuk işlemine karşı dava açılmamış olması, davacının ecrimisil borcunu kabul ettiği anlamına gelmeyeceğinden 6183 sayılı Kanun'un 58. maddesi uyarınca böyle bir borcu olmadığı yolundaki itiraza yargısal

[145] Gözler, 2009, Cilt: I, s. 678.
[146] Danıştay 6. Dairesinin 05.10.2009 tarih ve E:2007/2793, K:2009/8987 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:07.05.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari
[147] Danıştay 10. Dairesinin 08.01.2019 tarih ve E:2016/5601, K:2019/76 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:07.05.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

incelemenin yapılarak karar verilmesi gerektiği gerekçeleriyle bozulmasına karar vermiştir.[148]

Gözler'e göre, [149] idari işlemlerin hukuka uygunluk karinesinden yararlanmasının dört sonucu bulunmaktadır:

1) İdari işlemin sonuçları, idari yargı yerlerinin denetiminden önce derhal ve kendiliğinden doğmaktadır.

2) İdari işlemin hukuka aykırılığı iddia edilerek uyuşmazlık idari yargı mercileri önüne taşınacaksa, idari işleme karşı dava açması gereken bu işleme muhatap olan ilgili kişidir.

3) Söz konusu davanın açılması halinde, idari işlem hukuka uygunluk karinesinden yararlandığı için idari işlemin hukuka aykırı olduğunu iddia eden ilgilinin bu iddiasını ispat etmesi gerekmektedir.

4) Davanın açılması halinde kural olarak işlemin yürütmesi kendiliğinden durmamaktadır.

[148] Kararın karşı oy gerekçesinde şu tespitlere yer verilmiştir: *"Bu işlemler zincirinin ayrı bir halkasını oluşturan her işlemde mevcut hukuka aykırılıklar, yalnızca o işlemi hukuka aykırı kılabilecek ve yalnızca o işlemin iptali istemiyle açılacak idari davada ileri sürülmesi halinde idari yargı tarafından dikkate alınabilecek niteliktedir. Hukuka uygunluk karinesinden yararlanan idari işlemin, idarenin iradesi dışında yalnızca mahkeme kararıyla hüküm ve sonuçlarının ortadan kaldırılması mümkündür ve söz konusu işlemlere karşı dava açılmasının süresi ve yolu kanunla belirlenmiştir. Bu yol ve süre dışında ilgili idari işlemin mahkemece değerlendirilme olanağı bulunmamaktadır. Aksi takdirde idari işlemin sürekli ortadan kaldırılma riski bulunur ki, bu durum idarenin sürekliliği ve işleyişi açısından bir aksamaya sebebiyet vermesinin yanı sıra, süresinde dava konusu edilmeyen işleme karşı dava süresinin ihyası sonucunu doğurur. Şayet, içerdiği hukuka aykırılıklara karşın, bu işlemlerden birisi dava konusu edilmeyecek olursa, idari dava açma süresinin geçmesiyle hukuka uygunluk karinesinden yararlanmaya başlayan bu işlemin, zincirin sonraki halkasını oluşturan işleme karşı açılacak idari davada hukuka uygunluk denetimine tabi tutulması, anılan karine ile korunan kamu düzeninin ihlali sonucunu yaratır. İdari dava açma süresinin sonuncu gününü izleyen tarihten itibaren, işlem hukuka uygun kabul edilip, zincirin sonraki halkasını oluşturan işleme dayanak alınabilir. Başka deyişle; işlemler zincirine dahil bir işlemdeki hukuka aykırılığın, işlemin idari yargı yerince iptal edilmiş olması hali dışında, bu işleme dayanılarak yapılan kendisinden ayrılabilir nitelikteki sonraki işlemi hukuka aykırı kılması söz konusu olamaz.*"

[149] Gözler, 2009, C:I, s.678 vd.

1.5. HUKUKA UYGUNLUK KARİNESİNDEN YARARLANMA İLKESİNİN İSTİSNALARI

1.5.1. Kanundan Kaynaklanan İstisnalar

İdari işlemler, hukuka uygunluk karinesinden yararlandıkları için idari davaya konu edildiklerinde kural olarak işlemin yürütmesi kendiliğinden durmamaktadır. Ancak bu kurala kanuni düzenlemeler ile bazı istisnalar getirilmiştir.

İptal davası açılmasıyla dava konusu işlemin yürütmesinin kendiliğinden durmayacağı kuralına getirilen istisnalardan biri, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu ile getirilmiştir. 2577 sayılı Kanun'un 27. maddesinin 4. fıkrasında yer alan, "Vergi mahkemelerinde, vergi uyuşmazlıklarından doğan davaların açılması, tarh edilen vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümlerin ve bunların zam ve cezalarının dava konusu edilen bölümünün tahsil işlemlerini durdurur." hükmüne istinaden vergilendirme sürecinin birinci basamağı olan verginin tarh edilmesine ilişkin işlemlere karşı açılan davalarda, dava açılmasıyla idari işlemin yürütmesi kendiliğinden duracağından tahsil işlemlerine geçilememektedir.

Bu kanuni düzenleme sayesinde hukuka uygunluk karinesinden yararlanan tarh işlemlerine karşı dava açılması halinde, işlemin yürütmesi kanun gereği durmakta ve söz konusu karine yargılamanın devamı süresince askıya alınmaktadır. Bu durumda, vergi mahkemesince davanın reddine karar verilmesi üzerine söz konusu kararın kesinleşmesi sonrasında tahsil işlemlerine geçilebilecektir. Vergi mahkemelerinde tarh işlemine karşı açılan davalarda kanun gereği işlemin yürütmesi kendiliğinden durduğundan ayrıca davacı tarafından yürütmenin durdurulması talebinde bulunulmasına gerek yoktur. Ancak buna rağmen davacı veya davacılar tarafından dava konusu işlemin yürütmesinin durdurulması talep edilmesi halinde, uygulamada "yürütmenin durdurulması istemi hakkında karar verilmesine yer olmadığı" kararları verilmektedir.

Konuya dair örnek bir uyuşmazlıkta, davacı adına resen tarh edilen vergi ziyaı cezalı katma değer vergisinin iptali ve yürütmesinin durdurulması istemiyle açılan davada mahkeme, *"Dava konusu olayda, iptali istenen cezalı tarhiyata karşı dava*

açılmasıyla tahsilat işlemi yukarıda sözü edilen Kanun maddesi gereğince kendiliğinden duracağından, yürütmenin durdurulması istemi hakkında ayrıca karar vermeye yer bulunmamaktadır. Açıklanan nedenlerle, yürütmenin durdurulması istemi hakkında karar verilmesine yer olmadığına"[150] karar vermiştir.

Hukuka uygunluk karinesinden yararlanan idari işlemin dava konusu edilmesi halinde kendiliğinden yürütmesinin durmayacağı kuralına istisna teşkil eden düzenlemelerden biri de 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun "Sınır dışı etme kararı" başlıklı 53. maddesinin 3. fıkrasında düzenlenmiştir. Bu hükümde, 6458 sayılı Kanun'un 54. maddesinin 1. fıkrasının (b), (d) ve (k) bentleri ve 2. fıkrası haricinde verilen sınır dışı etme kararlarına karşı dava açılmasıyla yargılama sonuçlanıncaya kadar yabancının sınır dışı edilemeyeceği yani dava konusu işlemin yürütmesinin kendiliğinden duracağı kurala bağlanmıştır. Yapılan kanuni düzenleme gereğince 6458 sayılı Kanun'un 54. maddesinin ilgili kısımlarında belirtilen işlemlere karşı açılan iptal davalarında, işlemin yürütmesinin durdurulması isteminde bulunulması halinde bu istemler hakkında mahkemelerce "yürütmenin durdurulması istemi hakkında karar verilmesine yer olmadığına" kararları verilmektedir.

1.5.2. Yürütmenin Durdurması Kararları

İdari işlemlerin hukuka uygunluk karinesinden yararlanması kuralının diğer bir istisnasını da idari yargı mercileri tarafından verilen yürütmenin durdurulması kararları oluşturmaktadır. İdari işlemler hakkında verilen yürütmenin durdurulması kararları, iptal davaları için ciddi bir önem taşımaktadır. Hukuka aykırı olduğu düşünülen idari işleme karşı açılan davaların uzun sürmesi nedeniyle, dava sonunda verilen karar davacının lehine olsa dahi iptali istenen işlem yargılama sürecinde telafisi olanaksız[151] sonuçlara yol açabilir.

[150] Batman Vergi Mahkemesinin 26.02.2019 tarih ve E:2019/306 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim: 14.05.2019) https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari
[151] **Kayar**, Nihat, (2010), **Yönetsel Yargı Kuruluş ve İşleyiş**, Bursa: Ekin Yayınları, s.306.

Yürütmenin durdurulması kararları, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesinde düzenleme altına alınmıştır. 2577 sayılı Kanun'un 27. maddesinin 1. fıkrasında ifade edildiği üzere, Danıştay'da veya idari mahkemelerde dava açılması, dava edilen idari işlemin yürütmesini durdurmayacaktır. Bu durum esasında idari işlemin hukuka uygunluk karinesinden yararlanmasının sonucudur. Kanun koyucu, 27. maddenin 1. fıkrasında genel kuralı ifade ettikten sonra 2. fıkrasında bu kurala bir istisna getirmiştir. Buna düzenlemeye göre, Danıştay veya idari mahkemeler, idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda, davalı idarenin savunması alındıktan veya savunma süresi geçtikten sonra gerekçe göstererek yürütmenin durdurulmasına karar verebileceklerdir.

Hukuka uygunluk karinesinden yararlanan idari işlemin iptali ve yürütmesinin durdurulması istemiyle idari yargı yerlerinde dava açılması ve 2577 sayılı Kanun'da öngörülen şartların birlikte gerçeklemesi halinde verilecek dava konusu işlemin yürütmesinin durdurulmasına ilişkin kararla, hukuka uygunluk karinesi "geçici olarak askıya"[152] alınmakta, yargılama sonucunda verilecek iptal kararıyla ise idari işlemin hukuka uygunluk karinesi sona ermektedir.

İdari işlemlerin hukuka uygun olduğu varsayımını askıya alan yürütmenin durdurulması kararları, idari yargının en önemli parçalarından biridir. Bu nedenle, ilgililer tarafından idari yargı mercilerinde açılan hangi davalarda idari işlemin yürütmesinin durdurulmasının talep edilebileceği, yürütmenin durdurulması isteminde bulunulması halinde bu taleplerin nasıl değerlendirileceği, yürütmenin durdurulması kararları için öngörülen kanuni şartların gerçekleşip gerçekleşmediğinin nasıl tespit edileceği, bu şartların idari yargı makamlarınca nasıl yorumlandığı konularının detaylıca üzerinde durulması gerekmektedir.

[152] Özay, 2004, s.408

İKİNCİ BÖLÜM

2. İPTAL DAVALARINDA HUKUKİ GÜVENLİĞİ SAĞLAYAN ETKİN BİR ARAÇ: YÜRÜTMENİN DURDURULMASI

2.1. YÜRÜTMENİN DURDURULMASI KAVRAMI

Hukuk devleti, Anayasa Mahkemesi'nin yerleşmiş tanımına göre, *"eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına saygılı, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, Anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık olan devlettir."*[153] Hukuki güvenlik ilkesi ise hukuk devletinin vazgeçilmezlerindendir. Bu ilke, hukuk kurallarının öngörülebilir olmasını, tesis edilen işlemler ve gerçekleştirilen eylemlerde bireylerin devlete güven duyabilmesini, devletin de bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden ve düzenlemelerden kaçınmasını gerekli kılar.[154]

İdari yargı makamlarınca, hukuk devleti ilkesi ve bu ilkenin ön koşulu olan hukuki güvenlik ilkesinin hayata geçirilmesini sağlayacak en etkili yargısal mekanizma, iptal davalarıdır. İptal davaları, hukuk düzenini koruyan ve hukuk devletini gerçekleştiren[155] davalardır. İdare hukukuna özgü bir dava türü olan iptal davaları, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesinde "İdarî işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlâl edilenler tarafından açılan davalar" olarak tanımlanmıştır. İptal davası ile hukuka aykırı olduğu tespit edilen idari işlemler ortadan kaldırılmakta ve bireylere kamu gücü kullanma yetkisine sahip idare karşısında etkin bir korunma[156] sağlanmaktadır.

Anayasa Mahkemesi bir kararında, "*Hak arama özgürlüğü bakımından kişilerin idareye karşı sahip oldukları en etkili yargısal koruma mekanizması iptal*

[153] Anayasa Mahkemesinin 02.05.2013 tarih ve E:2013/44, K:2013/59 sayılı kararı.
[154] AYM 10.06.2015 tarih ve Başvuru no: 2013/7970 sayılı Nurten Esen Başvurusu.
[155] **Akyılmaz**, Bahtiyar / **Sezginer**, Murat / **Kaya,** Cemil, (2018), **Türk İdari Yargılama Hukuku**, 1.Baskı, Ankara: Savaş Yayınevi, s.85.
[156] Danıştay 5. Dairesinin 21.02.2006 tarih ve E:2005/4897, 2006/666 sayılı kararı.

davasıdır. İptal davasında, idari işlemin hukuk kurallarına aykırılığının belirlenmesi hâlinde iptali yoluna gidilmekte ve bunun sonucunda idarenin hukuka bağlılığı ve hukuk düzeninin korunması sağlanmaktadır. Genel ilke, iptal kararlarının geriye yürümesi ve iptal edilen işlemi başından itibaren ortadan kaldırması olmakla birlikte, bu durum, idari işlemin iptal kararına kadar mevcudiyetine ve etki doğurmasına engel değildir. Bu nedenle, kişileri iptal davası sonuçlanıncaya kadar hukuka aykırı idari işlemin olumsuz etkilerinden korumak, ileride giderilmesi imkânsız veya zor olan durumları önlemek, idareyi de hem olası bir tazmin yükünden kurtarmak hem de hukuk sınırları içine çekerek hukuk devletinin kesintiye uğramadan devamını sağlamak amacıyla yürütmenin durdurulması kurumu öngörülmüştür."[157] ifadelerine yer vererek, iptal davası ve yürütmenin durdurulması kavramlarının önemini ortaya koymuştur.

İdare hukukunda "hukuka uygunluk karinesinin yoğunlaştığı alan, idari işlemlerdir."[158] Hukuka uygunluk karinesinden yararlanan idari işlemlerin hukuka aykırılığı, ancak mahkemeler tarafından uyuşmazlığın esası hakkında verilen iptal kararı veya yürütmenin durdurulmasına ilişkin verilen kabul kararı ile ortaya konabilir.[159] Davaya konu edilen idari işlemin, hukuka aykırılığı tespit edilene kadar geçen süreçte icrailiğini ve hukuka uygunluk karinesini askıya alan yürütmenin durdurulması kararları, idari yargılama usulüne özgüdür ve iptal davası açılmasıyla gündeme gelir.[160]

Onar'a göre, "Yürütmenin durdurulması yani icraî kararın icrasının tehiri hakkındaki kararın hükmü idarî kararı ortadan kaldırmış olmayacağı gibi onun sakatlığını, kanuna aykırılığını da göstermiş olmaz. Bu karar sadece dava konusu olan icraî kararın icrasını sağlayan müteakip işlem ve eylemlerin dava sonuna kadar durdurulması demektir."[161]

---

[157] Anayasa Mahkemesinin 27.02.2014 tarih ve E:2012/87, K:2014/41 sayılı kararı.
[158] **Uçar,** İsmail, (2016),*"İdare Hukukunda Kamu Gücü Ayrıcalığı Kavramı Ve Bir Kamu Gücü Ayrıcalığı Olarak Hukuka Uygunluk Karinesi"*, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi** Cilt: XX, Sayı: 3, s.347.
[159] **Ayçiçek**, Halil İbrahim, (2002), *"İdari Yargı Kararlarının Yerine Getirilmesi",* Ankara: Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi, s.10.
[160] Zabunoğlu, 2012, s.346.
[161] **Onar,** Sıddık Sami, **(1968), İdare Hukukunun Umumi Esasları,** Cilt: III, 3. Bası, İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, s.1971.

Özay'a göre, "Yürütmenin durdurulması, hukuka aykırılık iddiası ile iptal davasına konu olmuş bir idari işlem hakkında yetkili yargı yerinin 'kanunilik karinesi'ni geçici olarak askıya alınması, 'durdurması'dır."[162]

Akural'a göre, "Yürütmenin durdurulması kararı, idari işlemin hukuka uygunluk karinesini ve icrailiğini dava sonuna kadar askıya alan, başka bir ifade ile idari işlemlerin sözü edilen vasıflarını işlemez hale getiren, idare hukukuna özgü (sui generis) bir idari yargı işlemidir."[163]

Zabunoğlu'na göre, "Yürütmenin durdurulması kurumunu, 'kamu hukuku-alanı-içindeki yargı hukukunda' ve idari yargı kesiminde kendisine çok bağlanıldığı, genellikle iptal davası ile birlikte ileri sürüldüğü ve de adalet yargısında benzerinin bulunmadığı bilinmektedir."[164]

Demirkol'a göre, "..idari yargının kendine özgü yapısından kaynaklanan ve idarenin hukuka aykırı işlevleri karşısında açılan iptal davalarında, bireylerin dava sonuçlanana kadar geçici bir yargısal korumadan yaralanmasını sağlayan en önemli yargısal enstrüman"[165]dır.

İptal davası açılmasıyla gündeme gelebilen ve idari yargılama usulüne özgü bir kavram olan yürütmenin durdurulması, iptal davalarına anlam kazandıran ve bu davaların daha etkili hale gelmesini sağlayan hukuksal bir araçtır.[166] Yürütmenin durdurulması, idari yargı makamlarınca iptal davasında karar verilinceye değin uyuşmazlığa neden olan idari işlemin askıda kalabilmesini sağlar.

---

[162] **Özay**, İl Han, (2010), **Günışığında Yönetim II Yargısal Koruma**, İstanbul: XII Levha Yayınları, s.245.
[163] Aktaran: Çağlayan, 2016, s.551.
[164] Zabunoğlu, 2012, s.346.
[165] **Demirkol,** Selami, (2010),*"İdari Yargılamada Savunmaya Kadar Kabul Olgusu, İdari Yargıcın/nın Var Olduğunun Doğrulanması*", **İstanbul Barosu Dergisi**, Cilt:8, Sayı: 1, s.90.
[166] **Günday,** Metin, (2000), *"Yürütmenin Durdurulması Kararı ve Uygulamada Karşılaşılan Bazı Sorunlar",* **2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu Ankara 11-12 Mayıs 2000**, Ankara: Danıştay Yayın Bürosu Yayınları, s.14.

2.2. TÜRK HUKUKUNDA İPTAL DAVASI AÇMANIN İDARİ İŞLEMİN YÜRÜTMESİNİ DURDURMAYACAĞI KURALI

İdari makamlarca tesis edilen bireysel ve düzenleyici işlemlerin, mevzuata aykırılığı nedeniyle yargı makamlarınca ortadan kaldırılması ancak iptal davası ile sağlanabilir. Özay'a göre, "İdarenin gücü, onun adına hareket edenlerin gerçek kişiler olmaları nedeniyle yetkilerini kötüye kullanabilmeleri olasılığı ve idari işlemlerin gerçekleştikleri andan başlayarak kanunilik ilkesi uyarınca hukuka uygun varsayılıp en azından hukuk alanında etkilerini göstermeleri ve çoğu kez idare tarafından da doğrudan yürütülüp gereklerinin yerine getirilmesi, iptal davalarını yargısal koruma ve hukuk devletinin en önemli kurumu haline getirmektedir."[167]

İdari yargılamaya özgü olan iptal davasının Danıştay içtihatları ile gelişen özelliklerini Gözübüyük[168] şu şekilde özetlemiştir: Hukuk devletinde iptal davası, yönetimin hukuka uygunluğunu sağlayan yollardan birisidir. İptal davası, ancak hukuka aykırılık durumunda açılabilir. Yönetimce alınan kararların, yapılan işlemlerin yerindeliği iptal davasına konu olmaz. İptal davası ile bir idari kararın tümünün ya da bir bölümünün iptal edilmesi sağlanır. İptal davasının açılabilmesi için davacının hakkının ihlal edilmesine gerek yoktur, menfaatinin ihlal edilmesi yeterlidir. İdarenin işlemlerinden, yürütülmesi gerekli ve tek yanlı olanlar ancak iptal davasına konu olabilir, idarenin danışma niteliğinde olan, görüş belirten işlemleri, idari sözleşmeler ve yargı kararları iptal davasına konu olamazlar. Gözübüyük[169] tarafından vurgulanan özelliklerden de anlaşılacağı üzere iptal davasının amacı, idari makamlarca hukuka aykırı kararlar alınmasının veya işlemler yapılmasının önüne geçerek hukuka uygunluğu sağlamaktır.

İdari yargı makamlarınca iptal davalarının esastan karara bağlanması zaman almaktadır. Yargılama süreci sonunda iptal davası davacı lehine sonuçlansa dahi verilen karar amacına tam olarak ulaşamayabilir. Örneğin, ikamet ettiği yapıya ilişkin verilen bir yıkım kararına karşı ilgili tarafından açılan iptal davasında,

[167] Özay, 2010, s.245.
[168] Gözübüyük, 2008, s.135.
[169] Gözübüyük, 2008, s.135.

yargılama süreci devam ederken yıkım kararının uygulanarak yapının yıkılması halinde açılan dava ilgilinin lehine sonuçlanmış olsa dahi davacının yargılama sonunda hakkına tam anlamıyla kavuştuğunu söylemek pek mümkün olmayacaktır. Bu sebeple iptal davaları esastan karara bağlanana kadar ilgililerin menfaatinin korunması yönünde bazı önlemlerin alınması gerekebilir. İşte bu önlem, dava konusu idari işlemin dava sonuna kadar yürütmesinin durdurulmasıdır. İşlemin icrasına devam edilmesinin ilgili açısından giderilmesi mümkün olmayan zararlar doğurması ihtimalinin bulunduğu ve işlemin açıkça hukuka aykırı olduğu hallerde, yürütmenin durdurulması kavramı devreye girer.

İstisnai durumlar hariç olmak üzere, dava açılması idari işlemin yürütmesini durdurmaz, idare işlemini icra etmeye devam eder. Bu kural, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27/1. maddesinde "Danıştay'da veya idari mahkemelerde dava açılması dava edilen idari işlemin yürütülmesini durdurmaz." şeklinde düzenleme altına alınmıştır. Bu düzenlemeden de anlaşılacağı üzere kural olarak bir idari işlemin dava konusu edilmesi, icrai işlemin yerine getirilmesini durdurmaz. İdari işlemin icrailiğini durdurabilmek için ayrıca mahkemece verilmiş bir yürütmenin durdurulması kararına ihtiyaç vardır. Mahkeme kararı yoksa veyahut açıkça yasada öngörülmemişse dava konusu işlemin yürütmesi kendiliğinden durmaz.

Dava açıldıktan sonra işlemin yürütmesinin durdurulmasına ilişkin takdirin idari yargı makamlarına bırakılması ilkesi, hem mülga 521 sayılı Danıştay Kanunu'nda hem de 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda benimsenmiştir.[170] 521 sayılı Kanun'un 94. maddesine göre, "Danıştay'da idari dava açılması ve kanun yollarına başvurulması itiraz olunan idari işlemlerin veya yargı kararının yürütülmesini durdurmaz. Şu kadar ki, dava daireleri ile Dava Daireleri Kurulu, taraflardan birinin isteği halinde, teminat karşılığında yürütmenin durdurulmasına karar verebilirler."[171] Daha sonra, 1740 sayılı Kanun ile 521 sayılı Danıştay Kanunu'na eklenen ek 1. madde uyarınca, yürütmenin durdurulması kararı alınabilmesi belli koşullara bağlanmıştır. Bu kısıtlamalarla da yetinilmeyerek 2577

[170] Gözübüyük, 2008, s.450.
[171] Bknz. 521 sayılı Danıştay Kanunu, R.G.:31.12.1964, S.11896.

sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu ile yürütmenin durdurulmasına ilişkin önemli değişiklikler yapılmıştır.

İdari işlemler, hukuka uygunluk karinesinden yararlanır. Gözler'e göre[172], bu karinenin bir sonucu olarak idari işlemin dava konusu edilmesi, işlemin yürütmesini kendiliğinden durdurmaz. İdari işleme karşı dava açılmış olmasının idari işlemin icrasını kendiliğinden durdurmayacağı kuralı "idarenin bağımsızlığı ve hukuka uygunluk karinesinin bir sonucu"[173] olarak yorumlanmaktadır. Aslan'a göre ise iptal davası açmanın işlemin yürütmesinin durdurmayacağı ilkesinin nedenleri, "iptal davasının objektif niteliği","idarenin kamu yararı amacı", "kuvvetler ayrılığı ilkesi" ve "idari işlemlerin icrai olması ve resen icra ilkesi"dir.[174] İptal davası açılması sonucu idari işlemin yürütmesinin kendiliğinden durmayacağı kuralının benimsenmemesi halinde, idarenin işleri zorlaşır hatta idare işleyemez hale gelebilir.[175]

2.3. YÜRÜTMENİN DURDURULMASININ İŞLEV VE ÖNEMİ

Adli yargı düzeni kadar olmasa bile idari yargıda da davaların esastan incelenerek karara bağlanması zaman almaktadır. Dilekçelerin teatisi ve dosyanın tekemmülü, ilgili yerlerden bilgi ve belge toplamak için yapılan ara kararları, lüzum görülmesi halinde bilirkişi incelemesi ve keşif yapılması yargılama sürecini ister istemez uzatmaktadır. İşte yürütmenin durdurulması bu noktada devreye girmekte ve açılan iptal davalarında idari yargı makamlarınca yargısal faaliyet sonlandırılıncaya kadar davaya konu idari işlemin etkilerini nihai karar verilinceye dek ertelemektedir.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesinde belirtildiği üzere, Danıştay'da veya idari mahkemelerde dava açılması, dava konusu idari işlemin yürütmesini durdurmaz. Bu durum, bazı davalar açısından yargılama sonucunda davacının beklediği nihai sonuca ulaşmasına engel teşkil edebilir. Yıkım, tahliye, haciz, ruhsat iptali, atama, göreve son verme, ihale işlemleri, trafikten men

[172] Gözler, 2009, Cilt: I, Bknz. s.s.571-574.
[173] Koçak, 2017, s.19.
[174] Aslan, 2017, Bknz. s.s.35-47.
[175] Gözübüyük, 2008, s.449.

edilme, sınır dışı etme, sınav işlemleri, görevden uzaklaştırma gibi idari işlemlerin iptaline yönelik dava açılsa dahi işlemin etkileri tesis edildiği andan itibaren devam edeceğinden, mahkemece verilen iptal kararı ile bu işlemler tesis edildiği andan itibaren ortadan kalkacak dahi olsa arada geçen zaman diliminde geri dönülmez nitelikte zararlar oluşabilmesi ihtimalinin önüne geçebilmek için davacının "belli bir korumadan"[176] yararlandırılması gerekmektedir.

Yenice-Esin'e göre, "Yürütmenin durdurulması bir yandan iptal davalarında ilgililer için vazgeçilmez bir güvence oluştururken, diğer yandan idarenin yargısal denetiminde etkinlik sağlar. Hukuka aykırı idari işlemi fazla zararlı olmadan askıya alır; bu suretle işlemi durdururken aynı zamanda kamuyu ve idareyi kollamış olur. Yürütmenin durdurulması kurumu olmazsa iptal davaları öneminden çok şey yitirir. Çünkü iptal kararına kadar geçen süre, ilgililerin haklarının yerine getirilmesini bazen imkânsız bazen de anlamsız hale getirebilir. İptal davaları sonuç itibariyle yerlerini tazminat davalarına bırakır. Böylece, idarenin işlemleri beklenmedik biçimde, giderek yargısal denetimden uzaklaşmış olur."

Özay'a göre, "Hukuk devletinin temel güvencesi olan iptal davalarını çoğu kez anlamlı kılan da, yargı yerinden ancak böyle bir davanın açılmış olması koşuluna bağlı olarak istenebilecek yürütmenin durdurulması kararlarıdır."[177]

Danıştay'ın yürütmenin durdurulmasının işlevini ve iptal kararlarından farkını vurguladığı kararında[178], *"Yürütmenin durdurulması kararı; henüz ortada bir iptal kararı bulunmadığı halde, iptali istenen idari tasarrufu ve onun sonucu olan işlemleri durdurur. İptal kararları, iptali istenen idari tasarrufu tesis edildiği tarihten itibaren ortadan kaldırdığı halde, yürütmenin durdurulması kararları dava konusu işlemi ortadan kaldırmamakla beraber, bu işlemin icra safhasına ulaşmasını engellediğinden, bu kararlar sebebiyle dava konusu işlemin icraya konulması mümkün olmaz."* tespitlerine yer vererek yürütmenin durdurulması kararı sonrasında işlemin icra edilemeyeceğini belirtmiş, yine başka bir kararında[179], *"Yürütmenin*

[176] Kaplan, 2018, s.402.
[177] Özay, 2010, s.245.
[178] Danıştay 8. Dairesinin 19.02.2014 tarih ve E:2013/1235,K:2014/1085 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim: 17.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr
[179] Danıştay 8. Dairesinin 05.06.2012 tarih ve E:2009/1922,K:2012/4243 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim: 17.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr

durdurulması kararları da idarenin yargısal denetimine etkinlik sağlamaya yöneliktir. Henüz ortada bir iptal kararı bulunmadığı halde iptali istenen idari işlem durdurularak idari işlemin yürütülebilirliği askıya alınmış olur. Bu kararlar esas hakkında bir karar verilinceye kadar hüküm ve sonuç doğurur." şeklinde değerlendirmede bulunmuştur.

Doktrinde ve yargı kararlarında vurgulandığı üzere yürütmenin durdurulması, hukuk devletinin temel güvencesi olan ve iptal davalarını anlamlı hale getiren bir kavram olmakla birlikte, henüz ortada bir iptal kararı bulunmadığı halde, iptali istenen idari işlemin ve sonuçlarının durmasını sağlamaktadır.

2.4. KARŞILAŞTIRILMALI HUKUKTA YÜRÜTMENİN DURDURULMASI

İdare hukuku, 19. yüzyılda Fransa'da doğmuştur.[180] 1970 yılında mahkemelerin idari uyuşmazlıklar hakkında karar vermesinin ceza tehdidi altında yasaklanması sonucu oluşan yargısal boşluk, "Conseil d'Edat (Devlet Şurası, Danıştay)" kurularak giderilmiş, idari yargı organı olarak çalışan Conseil d'Edat idari uyuşmazlıklara bakarak idare hukukunun doğmasına, idare hukukunun kavram ve ilkelerinin gelişmesine neden olmuştur.[181] Günümüzde Conseil d'Edat, "idari hâkimlik olarak yargısal bir işlevi ve hükümete danışmanlık yapması sebebiyle danışma işlevini yerine getiren"[182] bir kuruluştur.

Fransa'da; idari yargı makamlarınca ilgililerin hak ve özgürlüklerin korunması için geçici önlemlere karar verilebilmektedir.[183] İdari yargı sistemi incelendiğinde ilk derece, istinaf ve temyiz aşamalarında yürütmenin durdurulması kavramının mevcut olduğu görülmektedir. Yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için "tamir

[180] **Gözler**, Kemal / **Kaplan**, Gürsel, (2011), **İdare Hukuku Dersleri**, Bursa: Ekin Basın Yayın Dağıtım, s.28.
[181] Gözler/Kaplan, 2011, s.28.
[182] **Gounin** Yves, (2018),*"Conseil D'etat'nın Danışma ve İnceleme Fonksiyonunun Önemi, Kapsamı ve Etkinliği",* **Ankara: 2018 Yılında İdari Yargı Sempozyumu 10-11 Mayıs 2018**, Danıştay Yayın Bürosu Yayınları No:99, s.84.
[183] Akıncı, 2008, s.320.

edilemez zarar ve bu zarara yol açabilecek ciddi araçlar"[184] şartlarının var olması gerekir. Hâkimler, "ivedililik ve gereklilik"[185] kavramlarından yola çıkarak geçici koruma önlemlerine ilişkin kararlar verebilir. Akıncı'ya göre[186], bu geçici koruma önlemlerinden en dikkat çekenleri, "yapılan bir başvuruda istem üzerine yargıcın işlemin tamamı ya da bir kısmının yürütmesini askıya aldığı yöntem", "yargıcın başvurucunun idari işlemle temel haklarının açık biçimde çiğnendiği durumlarda 48 saat içinde gerekli her türlü önlemi almayı içeren özgürleştirmeye yönelik yöntem", "idarenin bir işlemi ile ilgili olarak yargıçtan elverişli önlem almayı istemeye yönelik koruyucu yöntem"lerdir. Fransa'da yürütmenin durdurulması taleplerine ilişkin idare mahkemeleri tarafından verilen kararlara karşı 15 gün içinde istinaf yolu ile Conseil d'Edat'a başvurulabilmektedir.[187]

Fransa'da yargılamanın kısa süre içinde tamamlanması ve kişilerin hak ve menfaatlerinin korunması düşüncesiyle ivedi yargılama usulüne yer verilmiştir.[188] İvedi yargılama usulünün geçerli olduğu durumlarda yazılı usul yerini sözlü usulüne bırakmaktadır. [189] Fransız Hukuku'nda bu ivedi yargılama türüne "référé-suspension"[190] ismi verilmektedir. Fransız İdari Yargılama Kanunu'na göre, bir idari işlemin iptali talebiyle açılan iptal davasında, ivedi yargılama hâkimi istem üzerine aciliyet olduğu kanaatine varırsa işlem hakkında veya işlemin bazı etkileri hakkında yürütmenin durdurulmasına karar verebilir.[191]

Yakın zamanda "burkini" vaka olarak adlandırılan bir davada, Conseil d'Etat, temel hak ve özgürlüklerin korunması hususunda önemli bir yoruma imza atmıştır. "Terörün giderek güçlenmesinden duyulan korku nedeniyle ortaya çıkan kırılgan ortamda Conseil d'Etat, bir belediye başkanının plajda denize girerken göze batacak

---

[184] **Yaşar**, Nuri, (2014),*"Fransız İdari Yargılama Hukukunda Yürütmenin Durdurulması",* **İÜHFM**, C. LXXII, S. 2, s. 751-758,s.351.
[185] Akıncı, 2008, s.320.
[186] Akıncı, 2008, s.320.
[187] Aslan, 2017, s.102.
[188] **Kasapoğlu,** Mine Turhan , (2015), *"İdari Yargıda İvedi Yargılama Usulü",* **Ankara Barosu Dergisi,** Hakemli, Sayı:3, s.194.
[189] **Kaplan,** Gürsel, (2013), *"İdari Yargılama Hukukunda Sözlülük Usulü ve Tanık Dinlenebilmesi Hakkında Kısa Bir Değerlendirme",* **İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,** Cilt: 13, Sayı: 1, s.11.
[190]**Çağlayan,** Ramazan, (2013-2014), *"Fransız ve Türk İdari Yargılama Hukuklarında İvedi Yargılama Usulü",* **Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,** Cilt:18, Sayı:3-4, s.4.
[191] Çağlayan, 2013/2014, s.4.

şekilde dini aidiyetini ifşa etmeye yarayan kıyafetlerin giyilmesinin yasaklanması yönünde aldığı karar ile ilgili bir incelemede bulunmak durumunda kalmıştır. Nice İdare Mahkemesi'nin ivedi yargılama hakimi, dava Conseil d'Etat ivedi yargılama hakiminin önüne gelene kadar, kararın askıya alınması talebini reddetmiştir. Conseil d'Etat'ın ivedi yargılama hakimi ise, kolluk tedbirlerinin ancak kamu düzenini koruma amacıyla alınabileceğini hatırlatarak Nice İdare Mahkemesi ivedi yargılama hakiminin aldığı kararı iptal ederek burkini giyilmesini yasaklayan kararın durdurulmasına hükmetmiştir."[192]

Almanya'da; idari yargı teşkilatı, eyaletlerde idare mahkemeleri ve eyalet yüksek idare mahkemeleri, Federal Devlette ise Federal Yüksek İdare Mahkemesi olarak üç basamaklı örgütlenmiştir.[193] İdari Yargı Kanunu uyarınca, iptal davası açmadan önce "kişisel bir hakkı çiğnenen kimse"[194] idari işlemin hukuka ve amaca uygunluğunun "ön usul işlemi" olarak denetlenmesini itiraz yoluyla istenmek zorundadır.[195] Kanun uyarınca, "idari itiraz ve iptal başvurusu işlemin askıya alınması sonucunu doğurur."[196] Vergi ödeme ve kamusal harcamalara katılma kararı, acil kolluk önlemleri[197] ve Kanun'da belirtilen birtakım işlemler, bu kuralın istisnasını oluşturmaktadır.

İspanya'da; hukuk düzeninde yargılamada birlik ilkesi ve tek yargı sistemi hakimdir.[198] İdari Yargılama Kanunu ile mahkemeler, dava konusuna ilişkin her türlü önlemi almaya yetkili olup daha çok tercih edilen önlem, yürütmenin durdurulmasıdır.[199] Alınacak geçici önlemin üçüncü kişilerin haklarına veya kamu yararına zarar verme ihtimali olduğu durumlarda, önlem kararı alınmayabilir.[200]

Belçika'da; idari işlemin iptal davasına konu edilmesi, işlemin yürütmesini kendiliğinden durdurmaz. 1991 yılında Danıştay'a ivedi yargılama yetkisi tanınmış,

---

[192] Gounin, 2018, s.84.
[193] **Kent,** Bülent, (2007), *"Almanya'da İdari Yargı Teşkilatı"*, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:15, Sayı:2, s.193.
[194] Akıncı, 2008, s.318.
[195] Yenice/Esin, 1983, s.576.
[196] Akıncı, 2008, s.318.
[197] Akıncı, 2008, s.318.
[198] **Usta**, Sefa / **Bilgiç**, Erdal, (2017), *"Merkezi Yönetim-Yerinden Yönetim İlişkileri: İspanya ve Türkiye Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz"*, **Strategic Public Management Journal,** s.132.
[199] Akıncı, 2008, s.315.
[200] Akıncı, 2008, s.315.

iptal davalarında verilen kararların etkisiz kalabilme durumunu bertaraf etmek amacıyla uygulanmaya başlanmıştır.[201] Ayrıca Belçika hukuk sisteminde, yalnızca yürütmenin durdurulması talebiyle Danıştay'a başvurma imkânı da vardır.[202]

İtalya'da; genelde geçici koruma önlemleri yürütmenin durdurulması şeklinde verilmektedir. Taraflara davanın her aşamasında önlem talebinde bulunabilme imkanı tanınmış olup bu talepler heyet tarafından duruşma yapılarak karara bağlanmaktadır.[203]

Hollanda'da; idare mahkemesine geçici koruma önlemi talebiyle başvurulması halinde, başvuru tek hakim tarafından karara bağlanır ve karar gerekçeli olarak verilir.[204] Karar verilirken, işlemin iptali halinde söz konusu olacak davacı ile davalının menfaatleri kıyaslanır, davacının yararı daha ağır basarsa davacı lehine karar verilir. Ayrıca karara itiraz etmek mümkündür.[205]

Ülkemizde ise idari yargı teşkilatı Danıştay, bölge idare mahkemeleri ve idare/vergi mahkemeleri olmak üzere üç basamaklı örgütlenmiştir. İdari yargı sistemimizde "geçici önlem" olarak yürütmenin durdurulması kavramına yer verilmiştir. Yürütmenin durdurulması, idari yargıya özgü bir kavramdır ve yalnızca idari işlemlere karşı açılacak iptal davasında talep edilebilir. İdari işlemin dava konusu edilmeksizin yalnızca yürütmesinin durdurulması talebiyle idari yargı mercilerine başvurma imkanı bulunmamaktadır.

[201] Akıncı, 2008, s.316.
[202] Akıncı, 2008, s.316.
[203] Akıncı, 2008, s.316.
[204] Akıncı, 2008, s.319.
[205] Akıncı, 2008, s.319.

2.5. YÜRÜTMENİN DURDURULMASI KARARININ HUKUKİ NİTELİĞİ, ETKİLERİ VE BENZER KAVRAMLARLA KARŞILAŞTIRMASI

2.5.1. Yürütmenin Durdurulması Kararının Hukuki Niteliği

İdari yargı mercilerinde dava konusu edilen idari işlemin yürütmesinin durdurulmasına karar verilmesi halinde, mahkemelerce nihai karar verilinceye kadar dava konusu idari işlemin etkisi ertelenmiş olur. Yürütmenin durdurulması, bu ertelemeyi sağlayan geçici bir önlemdir.[206] Geçici önlem niteliğinde olan yürütmenin durdurulması kavramı, idari işlemin kanuniliği ve icrailiği ilkelerini bertaraf ederek yargılama sonuçlanıncaya kadar işlemi askıya alan istisnai bir niteliğe haizdir.[207]

Yürütmenin durdurulmasının geçici nitelikte olduğunun belirtildiği Danıştay'ın bir kararında[208], *"İptal davalarında işlemin iptalinin doğal sonucu, işlemin tesisinden önceki hukuki durumun yeniden geçerli olması, işlemin yargı yerince iptaline kadar işleyen süreçte kişi açısından zarar olarak kabul edilecek sonuçların hukuk âleminden silinmesidir. İşlemin icrailik niteliğini askıya alan, işlemin tesisinden önceki hukuki durumun gelmesini sağlayan ve geçici nitelikte olan yürütmenin durdurulması kararları ile de iptal davalarının bu temel fonksiyonunun gerçekleşmesi güvenceye kavuşturulmaktadır."* şeklinde değerlendirme yapılmıştır.

Yürütmenin durdurulması kararları, "iptal davası içinde bir önlem" [209] niteliğinde olduğundan etkileri iptal kararı ile birlikte ortadan kalkar. Danıştay'ın yürütmenin durdurulmasına karşı yapılan itirazı değerlendirdiği bir kararının karşı oy gerekçesinde [210], *"Yürütmenin durdurulması kararları, iptal davasına konu idari işlemin uygulanmasını dava sonuna kadar durduran, idareyi hareketsiz kılarak, işlemin hukuki sonuçlar yaratmasını askıya alan tedbir niteliğinde kararlardır."*

[206] Gözübüyük, 2008, s.450.
[207] Çağlayan, 2016, s.551.
[208] Danıştay 5. Dairesinin 24.03.2016 tarih ve E:2016/1645 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:20.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/
[209] Özay, 2010, s.251.
[210] Danıştay İDDK 05.11.2018 tarih Y.D. İtiraz No:2018/469 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:20.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr

ifadelerine yer verilerek yürütmenin durdurulması kararlarının tedbir niteliğinde olduğunu vurgulamıştır.

Yürütmenin durdurulması talebinin değerlendirilmesi sonuncunda verilen karar nihai ve kesin bir kanaat değil, peşin ve muhtemel bir kanaattir.[211] Yürütmenin durdurulması kararının bir yargı kararı olduğu kabul görmekle birlikte, bu kararların yargı fonksiyonu içinde yer alıp almadığı tartışma konusu olmuştur. Özay'a göre[212] yürütmenin durdurulması kararları, tıpkı iptal kararları gibi yargısal bir karar olmakla birlikte başlı başına bir dava değil, iptal davasında ileri sürülebilecek bir taleptir. Gözübüyük'e göre[213] yürütmenin durdurulması kararları yargı görevinin bir parçasını oluşturur.

Anayasa Mahkemesi tarafından 3091 sayılı Taşınmaz Mal Zilyetliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkında Kanun'a göre tesis edilen idarî işlemler hakkında yürütmenin durdurulmasına karar verilemeyeceğini öngören kanun maddesinin iptali istemiyle yapılan başvuru hakkında verilen kararda[214], *" İdari yargının en önemli araçlarından biri kuşkusuz iptal davasıdır. İdari yargı alanında iptal davaları birlikte en etkili kurum olan 'yürütmenin durdurulması' müessesesine Anayasanın 125. maddesinde yer verilmiş olup; idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda yürütmenin durdurulmasına karar verilebileceği hükme bağlanarak, hukuk devleti ilkesine uygun bir düzenleme yapılmıştır. Oysa, 3091 sayılı Yasa'ya göre idari makamlarca tesis edilen işlemlere karşı idarî yargıya başvurmalarda yürütmenin durdurulması kararı verilemeyeceğini öngören 13. madde hükmü, Anayasanın 2. ve 125. maddelerine aykırılık teşkil etmektedir. Öte yandan, 3091 sayılı Yasa'nın 13. maddesi, Anayasanın 36. maddesinde düzenlenen hak arama özgürlüğünü sınırlayan bir hüküm içerdiği gibi, gayrimenkul zilyetliğine yapılan tecavüzler hakkında tesis edilen idari kararlar açıkça hukuka aykırı olsa ve telafisi güç veya imkânsız zararların meydana geleceği anlaşılsa bile, yargı organınca yürütmenin durdurulması kararı verilmesinin kamu düzenini bozabileceği varsayımından hareket ederek, yürütmenin durdurulmasına*

[211] Aslan, 2017, s.54.
[212] Özay, 2010, s.251.
[213] Gözübüyük, 2008, s.454.
[214] Anayasa Mahkemesinin 03.06.2010 tarihli ve E:2008/77, K:2010/77 sayılı kararı.

karar verilemeyeceğine dair yasal düzenleme idari makamlarca tesis edilen kararları, yargı kararlarına yeğlendiğinden, böyle bir durumun 'hukuk devleti' ilkesiyle ve 'hak arama özgürlüğü' ile bağdaşması mümkün değildir." ifadeleriyle yürütmenin durdurulması kararlarının yargı fonksiyonu içinde yer aldığı belirtilmiştir.

2.5.2. Yürütmenin Durdurulması Kararının Etkisi

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesinde, Danıştay'da veya idari mahkemelerde dava açılmasının dava konusu idari işlemin yürütmesini durdurmayacağı düzenlenmiştir. Bu durum, idari işlemin hukuka uygunluk karinesinden yararlanmasının bir sonucudur. İşte bu karineden yararlanan idari işlemlerin, tesis edilirken idarenin mevzuata aykırı davranışı nedeniyle telafisi güç veya imkansız zararların oluşturması veya oluşturma ihtimalinin bulunması halinde yürütmenin durdurulması kavramı önemini kazanır.

İdari işlemin dava konusu edilmesi halinde mahkemelerce iptal davasında karar verilinceye değin uyuşmazlığa neden olan idari işlemin askıda kalabilmesini sağlayan bir kavram olan yürütmenin durdurulması, davaya konu işlemin etkilerini iptal kararı verilinceye kadar erteler. Bu sayede davacının menfaati ve hakları yargılama faaliyeti sona erinceye dek korunmuş olur.

Danıştay Dava Daireleri Kurulunun bir kararında, *"Yürütmenin durdurulması kararları, henüz ortada bir iptal kararı bulunmadığı halde, iptali istenen idari tasarrufu ve onun sonucu olan işlemleri durdurur ve bu tasarruf ve işlemlerin ittihaz ve icrasından önceki hukuki durumun yürürlüğünü sağlar."* ifadeleriyle yürütmenin durdurulması kararlarının, idari işlem tesis edilmeden önce var olan hukuki durumun devamını sağlayabilme etkisine sahip olduğunu vurgulamıştır. [215]

Anayasa Mahkemesi'nin yürütmenin durdurulması kararlarının davacının menfaatlerini yargılama faaliyeti sona erene dek koruma etkisine yer verdiği bir kararında [216] şu ifadelere yer verilmiştir*; "Yürütmenin durdurulması kurumu,*

[215] Yenice/Esin, 1983, s.576.
[216] Anayasa Mahkemesinin 03.06.2010 tarihli ve E:2008/77, K:2010/77 sayılı kararı.

yargının denetim etkinliğini artırıcı bir araç olarak dava hakkının bir parçasını oluşturduğu gibi kamu yararı ve kamu düzenini de sağlamaktadır. Yürütmenin durdurulması kararı ile dava konusu olan işlemin yapıldığı andan önceki durumun geri gelmesi sağlanmakta ve kişiler dava sonuçlanıncaya kadar bu işlemin olumsuz etkilerinden korunmaktadır."

2.5.3. Yürütmenin Durdurulması Kararının Benzer Kavramlarla Karşılaştırılması

2.5.3.1. Yürütmenin Durdurulması Kararı - İhtiyati Tedbir Kararı

İhtiyati tedbir kavramı, davaların açılış tarihi ile nihai karar tarihi arasında geçen zaman diliminde dava konusunun "istenmeyen değişikliklere maruz kalması veya maruz bırakılması" [217] tehlikesini bertaraf etmek amacıyla hukukumuza girmiştir. İhtiyati tedbir, " kesin hükme kadar devam eden yargılama boyunca, davacı veya davalının dava konusu ile ilgili olarak hukuki durumunda meydana gelebilecek zararlara karşı öngörülmüş, geçici nitelikte, geniş veya sınırlı olabilen hukuki korumadır."[218]

İhtiyati tedbir, 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu ile düzenlenmiştir. 6100 sayılı Kanun'un 389. maddesinde yer alan, "Mevcut durumda meydana gelebilecek bir değişme nedeniyle hakkın elde edilmesinin önemli ölçüde zorlaşacağından ya da tamamen imkânsız hâle geleceğinden veya gecikme sebebiyle bir sakıncanın yahut ciddi bir zararın doğacağından endişe edilmesi hâllerinde, uyuşmazlık konusu hakkında ihtiyati tedbir kararı verilebilir." hükmüyle ihtiyati tedbirin kanuni şartları belirlenmiştir.

İhtiyati tedbir, her türlü tedbirin alınması, olumlu, olumsuz, yapma, yapmama, taşınmaza ilişkin tedbirler ve benzeri değişik şekillerde görülür. [219] Yürütmenin durdurulması kararı ise yalnızca dava konusu idari işlemin icrasının durdurulması

[217] **Pekcanıtez**, Hakan /**Atalay**, Oğuz / **Özekes**, Muhammet, (2012), **Hukuk Muhakemeleri Kanunu Uyarınca Medeni Usul Hukuku**, 13. Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları, s.873.
[218] Pekcanıtez/Atalay/Özekes, 2012, s. 873.
[219] Aslan, 2017, s.65.

şeklinde gerçekleşir. İhtiyati tedbir kararı verilebilmesi için öngörülen şartlarla yürütmenin durdurulması için belirlenen şartlar arasında benzerlik olmakla birlikte, idari işlemler hukuka uygunluk karinesinden yararlandığından yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için açıkça kanuna aykırılık şartı aranırken ihtiyati tedbir için böyle bir şart aranmamaktadır.

İhtiyati tedbir, genel yargı kapsamındadır. Yürütmenin durdurulması ise "idari yargılama usulüne özgü, iptal davalarına sıkı sıkıya bağlı bir kurumdur."[220] İhtiyati tedbir, ilgili kanunda yer alan düzenleme uyarınca dava açılmadan önce de talep edilebilir. İdari işlemin yürütmesinin durdurulması ise ancak açılan iptal davasında talep edilebilir.

İhtiyati tedbir, davacının davayı kazanması halinde elde edeceği dava konusunu muhafaza altına alır.[221] Yürütmenin durdurulması kararı ise, dava konusu idari işlemin dava sonuna kadar askıya alınmasını sağlar. İhtiyati tedbir kararı, icra dairesince yerine getirilir. Yürütmenin durdurulması kararı ise bizzat idari işlemi tesis eden idarece yerine getirilir.

2.5.3.2.Yürütmenin Durdurulması Kararı - Ara Kararı

Ara kararları, "yargılamaya son vermeyen, onu yürütmeye, ilerletmeye yarayan" [222] kararlardır. Yürütmenin durdurulması kararları ise "davanın ilerletilmesine yönelik değil, hukuka aykırılığı konusunda şüpheler olan bir idari işlemin, ileride telafisi güç veya imkansız zarar veya durumların çıkmasını önlemek için, işlemin yürürlüğünün askıya alınmasını sağlayan"[223] kararlardır.

Ara kararı, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 20. maddesinde, "Danıştay, bölge idare mahkemeleri ile idare ve vergi mahkemeleri, bakmakta oldukları davalara ait her türlü incelemeyi kendiliğinden yapar. Mahkemeler belirlenen süre içinde lüzum gördükleri evrakın gönderilmesini ve her türlü bilgilerin

[220] Yenice/Esin, 1983, s.575.
[221] Çağlayan, 2016, s. 554.
[222] Aslan, 2017, s.66.
[223] Çağlayan, 2016, s. 555.

verilmesini taraflardan ve ilgili diğer yerlerden isteyebilirler." şeklinde düzenlenmiştir.

Yürütmenin durdurulması, ara kararına benzese de bir ara kararı olmayıp kendine özgü (sui generis) bir karar türüdür. Yürütmenin durdurulması kararı geçici nitelikte olduğundan işlemin icrailiğini ve hukuka uygunluk karinesini karar verilinceye kadar ertelemekte iken ara kararın ise bu şekilde fonksiyonu bulunmamaktadır. Ara kararları, mahkemelerce verilecek usul, esas veya yürütmenin durdurulması hakkındaki kararlara altlık teşkil eden bilgi ve belgelerin toplanması amacını taşımaktadır.

2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun uyarıca, belirlenen miktar sınırını aşan davalar, heyetli olarak görülür ve bu davalara ilişkin yürütmenin durdurulması talepleri de heyetli olarak karara bağlanır. Belirlenen miktarı aşmayan davalar ise tek hakim tarafından karara bağlanacağından, yürütmenin durdurulmasına da tek hakim tarafından karar verilir. 2577 sayılı Kanun'un 20. maddesinin 6. fıkrası uyarınca ise heyet halinde görülen davalarda ara kararı, tek hâkim tarafından da verilebilir. Ancak yürütmenin durdurulması kararlarına ilişkin böyle bir imkan tanınmamış, buna dair bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Özetle, heyet halinde görülecek bir dosyada, ara kararı tek hakim tarafından verilebilirken yürütmenin durdurulması hakkındaki karar tek hakim tarafından verilememektedir.

Yürütmenin durdurulması talebi kural olarak harca tabidir. 17.07.1964 tarih ve 11756 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 492 sayılı Harçlar Kanunu uyarınca, idare mahkemelerinde açılan davalarda, dava konusu işlemin yürütmesinin durdurulması talebi harca tabidir. Bu kuralın istisnasını vergi mahkemelerinde açılan davalarda işlemin yürütmesinin durdurulması talebinin harca tabi olmaması oluşturmaktadır. Mahkemelerce re'sen araştırma ilkesi gereğince bilgi ve belge temini için yapılan ara kararları ise harca tabi değildir.

2.5.3.3. Yürütmenin Durdurulması Kararı - İptal Kararı

İptal kararları, idari işlemi geçmişe yönelik ortadan kaldıran kararlar iken yürütmenin durdurulması kararları ise "işlemi değil işlemin yürütebilirliğini ortadan kaldıran"[224] kararlardır. Dava sonuçlanmadan idari işlemin icrasının durdurulması ancak yürütmenin durdurulması kararı ile söz konusu olabilmektedir. Diğer bir deyişle, yürütmenin durdurulması kararları, davaya konu edilen idari işlemin icrailik özelliğine ara vermektedir.[225]

İptal kararları, idare tarafından idari bir işlem tesis edilerek veya idari bir eylem gerçekleştirilerek yerine getirilirken, yürütmenin durdurulması kararları genellikle kendiliğinden sonuç doğurur.[226] Yürütmenin durdurulması kararı ile dava konusu işlemin yapıldığı andan önceki durumun geri gelmesi sağlanmakta ve kişiler dava sonuçlanıncaya kadar bu işlemin olumsuz etkilerinden korunmaktadır.[227]

İptal kararları "gösterici ve açıklayıcı" [228] kararlar iken yürütmenin durdurulması kararları "yapıcı ve yaratıcı"[229] kararlardır. İdari yargı makamlarınca idari işlemin iptaline karar verilmesi halinde, işlemin hukuka ve mevzuata aykırı olduğu tespit edilmiş demektir. Ancak yürütmenin durdurulması kararları için bu durum söz konunu değildir. Yürütmenin durdurulması talebinin değerlendirilmesi sonuncunda verilen karar nihai ve kesin bir kanaat değil, peşin ve muhtemel bir kanaattir.[230] Mahkemelerce dava konusu işlemin yürütmesinin durdurulmasına karar verilmesi halinde bu durum mutlak suretle uyuşmazlığın esası hakkında iptal kararı verileceği anlamına gelmemektedir. Dava konusu idari işlemin yürütmesinin durdurulmasına karar verilmiş olsa dahi yargılama devam ederken ortaya çıkan yeni hukuki durumlar davanın seyrini değiştirebilir ve davanın reddine karar verilebilir.

Yürütmenin durdurulması kararları ile iptal kararları arasında farklılıklar olduğu gibi benzer noktalar da bulunmaktadır. Bir davada verilen iptal ve

[224] Aslan, 2017, s.61.
[225] Ulusoy, 2019, s.741.
[226] Aslan, 2017, s.61.
[227] Anayasa Mahkemesinin 03.06.2010 tarih ve E:2008/77, K:2010/77 sayılı kararı.
[228] Koçak, 2017, s.30.
[229] Koçak, 2017, s.30.
[230] Aslan, 2017, s.54.

yürütmenin durdurulması kararları, dava konusu edilen idari işlem üzerinde benzer nitelikte hukuki etki ve sonuç yaratmaktadır.[231] İdari yargıya özgü olan iptal davasında, mahkeme tarafından idari işlemin iptaline karar verildiği takdirde idari işlemin icrailiği sona erer ve mahkemece hukuka aykırı olduğu tespit edilen işlem tesis edildiği andan itibaren ortadan kalkar. Yürütmenin durdurulması kararlarında da işlemin icrailiği iptal kararı verilinceye kadar askıya alınmış olmaktadır.

Danıştay'ın yerleşik içtihatlarına göre, iptal kararları dava konusu işlemi hiç tesis edilmemiş kılan ve önceki hukuki durumun geri gelmesini sağlayan kararlardır. Eğer bireysel bir işlem iptal edilmiş ise idare, bireyin eski hukuki durumunu kazanması için gereken işlemleri yapmakla yükümlüdür; düzenleyici bir işlem iptal edilmiş ise ortada hukuken doldurulması zorunlu bir boşluk oluşmadıkça, verilen yargı kararı idarenin herhangi bir uygulama işlemine gerek kalmaksızın hukuki sonuçlarını ortaya koyar, başka bir anlatımla iptal edilen düzenleyici işlemin uygulanabilirlik (icrailik) niteliği son bulur. Aynı durum yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlar için de söz konusudur. Zira yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlar ile iptal kararları arasında temelde bir farklılık bulunmamaktadır. Yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlar ile iptal kararlarının her ikisi de, dava konusu işlemden önceki hukuki durumu geri getirmekle birlikte, yürütmenin durdurulması kararları, idari işlemin yürürlüğünü askıya alan ve geçici nitelikte olan, davanın esası hakkında karar verilmesiyle kendiliğinden son bulan kararlardır. Ancak idari işlemin yürürlüğünü askıya alma durumu, idari işlemin tesisinden ve icrasından önceki hukuki durumun yürürlüğünü sağlamak suretiyle olmaktadır.[232]

[231] Danıştay 8. Dairesinin 05.06.2012 tarihli ve E:2009/1922, K:2012/4243 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:20.04.2019) https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari
[232] Danıştay 14. Dairesinin 23.01.2019 tarih ve E:2018/5452, K:2019/374 sayılı kararı. (Yayımlanmamış, Erişim:20.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

2.5.3.4.Yürütmenin Durdurulması Kararı - Yürürlüğün Durdurulması Kararı

Yürürlüğün durdurulmasının temel dayanağı Anayasa iken yürütmenin durdurulması kavramının yasal dayanağı ise İdari Yargılama Usulü Kanunu'dur. İdari yargıya özgü bir kavram olan yürütmenin durdurulması için "idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararlar doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması" şartlarının gerekli olduğu Anayasa'nın 125. maddesi ile Anayasal hüküm haline getirilmiştir.

Temel dayanağı Anayasa olmasına karşın yürürlüğün durdurulması kavramına ilişkin, Anayasa'da veya 2949 sayılı Anayasa Mahkemesi'nin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'da herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Anayasa'nın 150. maddesinde yer alan kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün veya bunların belirli madde ve hükümlerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla açılan iptal davaları bünyesinde Anayasa Mahkemesi tarafından bu konuda bir içtihat oluşturulmuştur. [233] Yürürlüğün durdurulması kararlarının konusunu kanunlar, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve TBMM içtüzüğü oluştururken yürütmenin durdurulması kararlarının konusu ise idari işlemlerdir.

Yürütmenin durdurulması ile yürürlüğün durdurulması kavramları, farklı yargı alanlarına ilişkin olmakla birlikte işlevsel anlamda aynı sonuçları doğurmaktadır. Her iki kavram da kendi iptal davasına özgüdür ve bu kavramlarla iptal davası sonuçlanıncaya kadar dava konusu işlemin ya da yasal düzenlemenin doğuracağı giderilmesi güç zararlarının önüne geçilmesi amaçlanmaktadır. Ayrıca yürürlüğün durdurulması kararları tıpkı yürütmenin durdurulması kararları gibi istem üzerine verilir.[234]

---

[233] Yürürlüğün durdurulmasına ilişkin ilk içtihat, Anayasa Mahkemesinin 21.10.1993 tarih ve E:1993/33, K:1993/40-1 sayılı kararı ile oluşturulmuştur: 20.08.1993 günlü ve 509 sayılı "Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname"nin iptaline yönelik istem karara bağlanıp karar yürürlüğe girinceye kadar uygulamadan doğacak giderilmesi güç ve olanaksız durumları önlemek için Kanun Hükmündeki Kararname"nin yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmiştir.

[234] Emsal mahkeme kararları için Bknz. Anayasa Mahkemesinin 07.02.2007 tarih ve E:2005/47, K:2007/14 sayılı; 13.03.2006 tarih ve E:2006/21, K:2006/38 sayılı kararları.

2.6. YÜRÜTMENİN DURDURULMASINA İLİŞKİN ÖZEL DURUMLAR

2.6.1. Olumsuz İşlemlerde Yürütmenin Durdurulması

İdari işlemler, idare tarafından re'sen veya ilgilinin başvurusu üzerine tesis edilir. İlgilinin başvurusu üzerine ilgiliye olumlu veya olumsuz şekilde cevap verilmesi gerekmektedir. Ancak uygulamada ilgililerin başvurularının idarece cevapsız bırakılması sonucu "zımni ret" kavramı ortaya çıkmış ve bu durum 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "İdari makamların sükutu" başlıklı 10. maddesinde düzenlenmiştir. Yapılan düzenlemeye göre, "İlgililer, haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idari makamlara başvurabilirler. Altmış gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır. İlgililer altmış günün bittiği tarihten itibaren dava açma süresi içinde, konusuna göre Danıştay'a, idare ve vergi mahkemelerine dava açabilirler. Altmış günlük süre içinde idarece verilen cevap kesin değilse ilgili bu cevabı, isteminin reddi sayarak dava açabileceği gibi, kesin cevabı da bekleyebilir. Bu takdirde dava açma süresi işlemez. Ancak, bekleme süresi başvuru tarihinden itibaren altı ayı geçemez. Dava açılmaması veya davanın süreden reddi hallerinde, altmış günlük sürenin bitmesinden sonra yetkili idari makamlarca cevap verilirse, cevabın tebliğinden itibaren altmış gün içinde dava açabilirler."

İlgilinin idari davaya konu olabilecek bir işlem tesis edilmesi veya eylem gerçekleştirilmesi istemiyle yaptığı başvurusunun reddi veya öngörülen yasal süre içinde cevap verilmemesi halinde olumsuz işlem ortaya çıkar.2577 sayılı Kanun, ilgililerin başvurularına rağmen başvuru tarihinden itibaren altmış gün geçmesine karşın idarece cevap verilmemesi üzerine oluşan "zımnen ret" işlemine karşı dava açılmasına olanak tanımıştır.

Danıştay bir kararında[235], olumsuz işlemin ilgilinin başvurusunun zımnen reddi suretiyle oluşacağına dair durumu şu şekilde izah etmiştir; "*Öngörülen idari itiraz*

[235] Danıştay 7. Dairesinin 13.11.2018 tarih ve E:2016/8646, K:2018/4996 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:20.04.2019) https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

prosedürü tamamlanmadan idari yargı yoluna başvurulması olanaklı olmadığından, yükümlülerin itirazlarının, otuz gün içinde karara bağlanarak ilgisine tebliği zorunlu olup, bu süre içerisinde cevap verilmemesi halinde, idari itirazın zımnen reddedildiğinin kabulü gerekmektedir. Öte yandan zımni ret müessesi ile idari makamların kanunen belirlenen süreler içerisinde cevap vermemeleri durumunda; istemin reddi kabul edilmek suretiyle, bireylerin hak arama hürriyetlerinin sürüncemede bırakılmayarak bir an önce kullanılmasının sağlanması amaçlanmaktadır. Bu müessese, idari makamlarca, idari başvuruları sürüncemede bırakma ve bireyleri yargısal korumadan caydırma sonucu doğurmamalıdır."

Gözübüyük [236] olumsuz işlemler hakkında kural olarak yürütmenin durdurulması kararı verilemeyeceği, ancak olumsuz işlemin ilgilinin eskiden var olan fiili veya hukuki durumunda değişiklik yapması ve icrai bir nitelik taşıması halinde yürütmenin durdurulması kararı verilebileceğini savunmaktadır. Aslan [237] ve Çağlayan'a [238] göre ise olumsuz işlemlerde yürütmenin durdurulmasına karar verilemeyeceği isabetli bir görüş değildir. Bu yazarlara göre, olumsuz işlemler de kişilerin hak ve menfaatlerini etkilemekte olduğundan bu açıdan işlemler arasında olumlu ve olumsuz şeklinde bir ayrım yapılması yerinde bir ayrım değildir.

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda ve Anayasa'da olumsuz işlemlere ilişkin yürütmenin durdurulmasına karar verilmesini engelleyici bir düzenleme bulunmamaktadır. Uygulamada mahkemelerce yürütmenin durdurulması istemi, işlemin olumlu veya olumsuz işlem olması kriterine göre değil 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda öngörülen şartları taşıyıp taşımadığı hususuna göre değerlendirilmektedir. [239] İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda yer verilen ivedi yargılama usulünün hakim olduğu davalarda da, işlemin olumsuz işlem olup olmadığına bakılmaksızın "idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının

[236] Gözübüyük/Tan, 2017, s.975.
[237] Aslan, 2017, s.92.
[238] Çağlayan, 2016, s.563.
[239] Emsal mahkeme kararları için bknz. Danıştay 8. Dairesinin 07.09.2016 tarih ve E:2015/11113 sayılı; Batman İdare Mahkemesi'nin 22.09.2017 tarih ve E:2017/929 sayılı kararları.
(Yayımlanmamıştır, Erişim:20.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

birlikte gerçekleşmesi" şartını taşıyıp taşımadığı değerlendirilmesi üzerine yürütmenin durdurulması hakkında kararlar verilmektedir. [240]

Aslan'a göre, [241] idari işlemin doğuracağı sonuçlar yönünden idareye çeşitli seçenekler arasından birini seçme yönünde takdir yetkisi tanınmışsa bu durumda işleme karşı dava açıldığında yürütmenin durdurulması kararı verilmemelidir. Diğer bir ifadeyle, bazı olumsuz işlemlere karşı dava açılması halinde mahkemece verilecek yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararın idarenin takdir yetkisini ortadan kaldırarak idari işlem niteliğinde yargı kararı verilmesi anlamına gelebilecektir. Yazar bu yaklaşıma örnek olarak, nazım imar planında spor ve eğlence alanı olarak belirlenmiş taşınmaza ilişkin yapı ruhsatı isteminin reddine dair işlemi göstererek söz konusu işlemde idarenin konu unsuru yönünden takdir yetkisinin var olduğunu ve bu yetkiyi kaldıracak biçimde yargı kararı verilmemesi gerektiğini belirtmiştir.[242]

2.6.2. Tam Yargı Davalarında Yürütmenin Durdurulması

Tam yargı davaları, idarenin faaliyetlerinden ötürü hakları zarara uğrayanlar tarafından idare aleyhine açılan tazminat davaları [243] olduğundan, davaya konu edilmiş, davacının telafisi güç ve imkânsız zarara uğramasına neden olacak bir idari işlem bulunmadığından, bu davaların niteliği gereği yürütmenin durdurulması kararı verilmez. 2577 sayılı Kanun'un 27. maddesinin birinci fıkrasında yer alan "..mahkemelerde dava açılması idari işlemin yürütülmesini durdurmaz." ve aynı maddenin ikinci fıkrasında yer alan "..idari işlemin uygulanmaması halinde.." ibareleri uyarınca yürütmenin durdurulması talep edebilmek için idari davaya konu olabilecek kesin ve yürütülmesi zorunlu bir idari işlem bulunması gerektiğinden salt idari eylemden kaynaklanan davalarda yürütmenin durdurulması talep edilemez.[244]

---

[240] Emsal mahkeme kararı için bknz. Batman İdare Mahkemesinin 20.04.2017 tarih ve E:2017/570 sayılı kararı.
(Yayımlanmamıştır, Erişim:22.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari
[241] Aslan, 2017, s.92-93.
[242] Aslan, 2017, s.92-93.
[243] Danıştay 10. Dairesinin 28.05.2015 tarih ve E:2011/9069, K:2015/2619 sayılı kararı.
(Yayımlanmamıştır, Erişim:22.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari
[244] Koçak, 2017, s.45.

Yürütmenin durdurulması, iptal davalarına özgü bir kavram olmakla birlikte iptal davası ile tam yargı davasının birlikte açıldığı durumlarda idari işlem açısından yürütmenin durdurulması talebinde bulunmak mümkündür. 2577 sayılı Kanun'un 12. maddesinde yer alan düzenleme uyarınca, "ilgililer haklarını ihlal eden bir idari işlem dolayısıyla Danıştay'a ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu hususta kararın veya kanun yollarına başvurulması halinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler." 2577 sayılı Kanun ile tanınan bu imkan sayesinde, iptal ve tam yargı davasının birlikte açıldığı durumlarda davacı tarafından davaya konu işlemin yürütmesinin durdurulması talep edilebilecektir. [245]

2.6.3. Vergi Davalarında Yürütmenin Durdurulması

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesinin 4. fıkrasında, "Vergi mahkemelerinde, vergi uyuşmazlıklarından doğan davaların açılması, tarh edilen vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümlerin ve bunların zam ve cezalarının dava konusu edilen bölümünün tahsil işlemlerini durdurur. Ancak, 26'ncı maddenin 3'üncü fıkrasına göre işlemden kaldırılan vergi davası dosyalarında tahsil işlemi devam eder. Bu şekilde işlemden kaldırılan dosyanın yeniden işleme konulması ile ihtirazi kayıtla verilen beyannameler üzerine yapılan işlemlerle tahsilât işlemlerinden dolayı açılan davalar, tahsil işlemini durdurmaz. Bunlar hakkında yürütmenin durdurulması istenebilir." düzenlemesine yer verilmiştir.

213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre vergilendirme süreci; vergiyi doğuran olayın gerçekleşmesi, verginin tarhı, tebliği, tahakkuku ve tahsilinden oluşmaktadır. [246] 213 sayılı Kanun'a göre verginin tarhı, vergi alacağının kanunlarında gösterilen matrah ve nispetler üzerinden vergi dairesi tarafından

[245] Emsal mahkeme kararı için bknz. Batman İdare Mahkemesinin 31.05.2018 tarih ve E:2018/271 sayılı kararı.
(Yayımlanmamıştır, Erişim:24.04.2019) https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari
[246] **Saban**, Nihal, (2016), **Vergi Hukuku**, 8. Baskı, İstanbul: Beta Yayınları,. s.s.151-175.

hesaplanarak bu alacağı miktar itibariyle tespit eden idari muameledir. Tarh işlemi bir idari işlemdir ve 2577 sayılı Kanun'un 27. maddesinin 4. fıkrasında maddesinde yer alan düzenleme uyarınca tarhiyat işlemine karşı dava açılması, tahsile ilişkin işlemleri kendiliğinden durdurmaktadır.

Açık bir kanuni düzenleme olmasına karşın uygulamada ilgililer tarafından tarhiyatlara karşı açılan davalarda, yürütmenin durdurulması isteminde bulunulduğu görülmektedir. Bu durumda vergi mahkemelerince, *"iptali istenen tarhiyata karşı dava açılmasıyla tahsilât işlemlerinin 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27/4. maddesi gereğince kendiliğinden durduğu ve yürütmenin durdurulması istemi hakkında ayrıca karar vermeye yer olmadığı gerekçesiyle yürütmenin durdurulması istemi hakkında karar verilmesine yer olmadığına"* [247] karar verilmektedir.

Vergi uyuşmazlıklarında "dava açılmasının tahsil işlemlerini durduracağı kuralı"nın bazı istisnaları bulunmaktadır. Bu kuralın istisnalarından ilki, işlemden kaldırılan dosyaların işleme konulması halidir. 2577 sayılı Kanun'un 26. maddesinin 3. fıkrası uyarınca, davacının gösterdiği adrese tebligat yapılamaması halinde yeni adres bildirilinceye kadar dosya işlemden kaldırılmaktadır. Bu şekilde işlemden kaldırılan dosyalarda tahsil işlemleri devam eder ve sonrasında dosya işleme konulsa dahi tahsil işlemleri kendiliğinden durmaz. Tahsil işlemlerinin durması için yürütmenin durdurulması isteminde bulunulması ve mahkemenin bu talep yönünde karar vermesi gerekmektedir.

İkinci istisnai duruma göre, ihtirazi kayıtla verilen beyannameler üzerine yapılan işlemlere karşı dava açılması halinde, tahsil işlemleri ancak mahkemece yürütmenin durdurulmasına karar verilmesiyle duracaktır.[248] Türk vergi sistemine göre tarh işlemleri; beyana dayanan tarh, ikmalen vergi tarhı, re'sen vergi tarhı, idarece vergi tarhı ve düzeltme yoluyla tarhiyat olmak üzere beş kategoride toplanabilir.[249] 213 sayılı Kanun'un 378. maddesi uyarınca vergi mükellefleri, kural olarak beyan ettikleri matrahlara istinaden yapılan tarh işlemine karşı dava

[247] Batman Vergi Mahkemesinin 18.03.2019 tarih ve E:2019/423 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:22.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari
[248] 2577 sayılı İYUK, R.G.:20/01/1982, S:17580.
[249] **Öncel**, Mualla/ **Kumrulu**, Ahmet/ **Çağan**, Nami, (2016), **Vergi Hukuku,** Gözden Geçirilmiş-Değişiklikler İşlenmiş 25. Bası, Ankara: Turhan Kitabevi, s.98.

açamazlar. Bu kuralın iki istisnası bulunmaktadır: beyan edilen matrahta ve/veya bu matrahlar üzerinden tarh edilen vergilerde bir vergi hatasının bulunması[250] ve beyannamelerin ihtirazi kayıtla verilmesidir.[251]

Danıştay bir kararında[252] *"mükelleflerin düzenleyerek imzalarıyla onayladıkları beyannameler üzerinden tarh edilen ve tahakkuk fişine bağlanan vergilere karşı vergi davası açılmasına olanak bulunmadığı, 2577 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden önce Danıştay'ın, beyannamede yazılı matrahın tümünün veya bir kısmının ihtirazi kayıt konularak beyan edilmesi halinde dava açabilmelerine olanak yaratan ve 2577 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihte de süren yerleşik içtihadının, 2577 sayılı Kanun'un 27. maddesinin 3. fıkrasında yer alan ihtirazi kayıtla verilen beyannameler üzerine yapılan işlemlere karşı açılan davalarda tahsilatın durmayacağı, yürütmenin durdurulması istenebileceği kuralı ile dolaylı bir şekilde yasal temele kavuşturulduğu, mükelleflerin, beyannamelerinde bildirdikleri matrahlara veya bildirilen matrahlar üzerinden tarh ve tahakkuk ettirilen vergilerin ihtirazi kayıt konulan kısmına karşı vergi davası açabilmesine olanak bulunmakta ise de bu istemlerin, yasal süresi içinde verilen beyannameler üzerine tahakkuk eden vergileri kapsadığı"* ifadelerine yer verilerek, ilgililere ihtirazi kayıtla verilen beyannamelere karşı dava açma imkanı tanınmışsa da bu imkanın ancak yasal süresinde verilen beyannamelere karşı kullanılabileceği hususu vurgulanmıştır.

İhtirazi kayıtla verilen beyannameler üzerine yapılan işlemlere karşı açılan davalarda talep edilmesi halinde mahkemece yürütmenin durdurulması karar verilebileceği durumunu güncel bir yargı karar örneği ile ortaya koyacak olursak, sözleşme imzalanması akabinde ihtirazi kayıtla süresinde verilen beyanname üzerine ödenen damga vergisinin iptali istemiyle açılan davada, taraflar arasında imzalanan sözleşmenin bedelini oluşturacak miktarın zamana ve miktara göre değişebilecek bazı matematiksel hesaplamalar sonucu belirleneceği açıkça düzenlenmiş olduğundan, vergiye tabi kâğıttaki rakamların 488 sayılı Damga Vergisi Kanunu'nun aradığı anlamda belli para olarak kabulünün mümkün olmayacağı gerekçesiyle salınan damga vergisinin hukuka aykırı olduğu ve dava konusu damga vergisinin

[250] 213 sayılı VUK, R.G.: 10.01.1961, S:10703.
[251] 2577 sayılı İYUK, R.G.:20/01/1982, S:17580.
[252] Danıştay 3. Dairesinin 29.12.2017 tarih ve E:2016/13515, K:2017/10962 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:23.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

miktarı dikkate alındığında anılan işlemin uygulanmaya devam edilmesi halinde davacı şirketin ekonomik hayatı yönünden telafisi güç veya imkansız zararların doğmasının mümkün olduğu gerekçesiyle, yürütmenin durdurulmasına karar verilmiştir.[253]

Üçüncü istisna halini ise, tahsil işlemlerine karşı dava açılması oluşturmaktadır. 6183 sayılı Amme Alacaklarının Usulü Hakkında Kanun hükümleri uyarınca, tahsilat işlemleri olarak nitelendirilen ödeme emri, ihtiyati haciz, ihtiyati tahakkuk, haciz ve benzeri işlemlerin davaya konu olması halinde, işlemin yürütmesi kendiliğinden durmayacağından mahkemeden ilgililerce yürütmenin durdurulması talep edilmelidir. Vergi mahkemelerince, 2577 sayılı Kanun'un 27. maddesinde öngörülen şartların gerçekleştiği kanaatine varılması sonucu tahsil işleminin yürütmesinin durdurulmasına karar verilmesi halinde, bu karar tahsil zamanaşımını keser.[254] Yürütmenin durdurulması kararı hüküm ve sonuçlarını doğurduğu sürece işlemeyen zamanaşımı süresi, yürütmenin durdurulması kararının ortadan kalktığı tarihi izleyen takvim yılından itibaren yeniden işlemeye başlar.[255]

Vergi davalarında davanın açılmasının işlemin yürütmesini kendiliğinden durduracağı kuralı, kanun yolu aşamalarını kapsamaz.[256] İstinaf veya temyiz yoluna başvurulmuş olması, tek hakim veya heyet tarafından verilen mahkeme kararlarının ve Danıştay kararlarının yürütmesini durdurmaz.[257] Ancak istinaf aşamasında bölge idare mahkemesinin ilgili dairesince veya temyiz aşamasında Danıştay'ın ilgili dava dairesince talep üzerine mahkeme kararının yürütmesinin durdurulmasına karar verilebilir.

[253] Batman Vergi Mahkemesinin 13.12.2018 tarih ve E:2018/659 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:23.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari
[254] 6183 sayılı 6183 sayılı AAUHK, R.G.:28/07/1983, S:8469.
[255] Ayrıntılı bilgi için bknz. 6183 sayılı AAUHK, R.G.:28/07/1983, S:8469.
[256] Aslan, 2017, s.96.
[257] Karakoç, Yusuf, (2015),**Vergi Uyuşmazlıklarının/Anlaşmazlıklarının Çözüm Yolları (Vergi Yargılaması Hukuku)**, 3. Baskı, Ankara: Yetkin Yayınevi, s.216.

2.6.4. İstinaf ve Temyiz Aşamasında Yürütmenin Durdurulması

İlk derece mahkemelerinin verdikleri kararlara karşı, taraflarca kanun yollarına başvurulabilir. İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda istinaf ve temyiz olmak üzere iki kanun yolu bulunmaktadır. Kararın düzeltilmesi kanun yolu, 6545 sayılı Türk Ceza Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 103. maddesi ile ortadan kaldırılmıştır.

İstinaf ve temyiz yoluna başvurma imkânı, ilk derece mahkemelerinin tüm kararlarına tanınmamıştır. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "İstinaf" başlıklı 45. maddesi, konusu beş bin Türk lirasını (2019 yılı için altı bin Türk Lirası) geçmeyen vergi davaları, tam yargı davaları ve idari işlemlere karşı açılan iptal davaları hakkında idare ve vergi mahkemelerince verilen kararların kesin olduğunu ve bu kararlara karşı istinaf yoluna başvurulamayacağını düzenlemiştir. Aynı Kanun'un "Temyiz" başlıklı 46. maddesinde ise, Danıştay dava dairelerinin nihai kararları ile bölge idare mahkemelerinin hangi kararlarına karşı temyiz yoluna başvurabilme imkânı tanındığı tek tek sayma usulü benimseyerek düzenlemiştir.

2577 sayılı Kanun'un 52. maddesine göre, temyiz veya istinaf yoluna başvurulmuş olması hâkim, mahkeme veya Danıştay kararlarının yürütmesini durdurmaz. Bölge idare mahkemesi veya Danıştay'ın ilgili dairesi tarafından, yürütmenin durdurulması kararı verilmediği sürece ilk derece mahkemesinin kararı tıpkı idari işlem gibi hüküm ve sonuçlarını doğurmaya devam eder.[258]Ancak talep halinde, kanunda da açıkça düzenlendiği üzere, teminat karşılığında bu kararların yürütmesinin durdurulmasına istinaf başvurusunu incelemeye yetkili bölge idare mahkemesi veya temyiz istemini incelemeye yetkili Danıştay'ın ilgili dairesi tarafından karar verilebilir. Yasal düzenlemede yer alan teminat, uygulamada genellikle aranmamaktadır.

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda ilk derece mahkemesi kararının "dava konusu işlemin iptali" veya "davanın reddine" şeklinde olmasına göre ayrım yapılarak farklı bir düzenleme yapılmıştır. 2577 sayılı Kanun'un 52. maddesinde, davanın reddine ilişkin kararlara karşı temyiz ya da istinaf yoluna başvurulması

[258] Aslan, 2017, s.97.

halinde, dava konusu işlem hakkında yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesini aynı kanunun 27. maddesinde aranan koşulların varlığına bağlamıştır. Aslan'a göre burada bahsedilen ret kararı, ilk inceleme üzerine verilen davanın reddine ilişkin kararları kapsamaz, kastedilen davanın esası incelenerek verilen kararlardır.[259] Bu düzenlemenin yasal amacı, açıkça hukuka aykırı olan bir işlemin hüküm ve etkilerini doğurmaya devam etmesi sonucunda, kanun yolu süresince telafisi güç veya imkânsız zararın ortaya çıkmasını engellemektir. [260]

İlk derece mahkemesince dava konusu işlemin iptaline karar verilmesi ve bu karara karşı istinaf veya temyiz yoluna başvurulduğunda yürütmenin durdurulması isteminde bulunulması halinde, 2577 sayılı Kanun'un 27. maddesinde belirlenen şartların aranıp aranmayacağına dair kanuni bir düzenleme bulunmamaktadır. Çağlayan'a göre, [261] 27. maddede aranan "açıkça hukuka aykırılık ve telafisi güç veya imkânsız zarar" şartları aranabilir. Aslan'a göre [262] ise, ilk derece mahkemelerinde görülecek davalara ilişkin yürütmenin durdurulmasında 27. maddede ve kanun yoluna ilişkin 52. maddede düzenleme yapılarak kanun koyucu tarafından bir ayrıma gidildiğinden, 52. maddenin uygulanmasında 27. maddede öngörülen koşulların aranmaması gerektiğini kabul etmek gerekir. Ayrıca yine Aslan'a[263] göre, idari işlemlerin yürütmesinin durdurulması kararları için Anayasa 125. madde ve 2577 sayılı Kanun'un 27. maddesi ile getirilen kısıtlamalar, yargı kararlarının yürütmesinin durdurulmasına dair kararlarda uygulanmamalıdır.

Uygulamada, idari işlemin iptaline ilişkin kararlara karşı kanun yollarına başvurulduğunda, yürütmenin durdurulması istemi incelenirken genellikle hukuka aykırılık şartı üzerinde durulmaktadır. Bölge idare mahkemesince verilen istinaf talebinin reddine ilişkin kararın, temyizen incelenerek bozulması ve yürütmenin durdurulmasına karar verilmesi istemiyle yapılan temyiz başvurusu üzerine verilen Danıştay'ın bir kararında[264], "*...davacının fiilinin, 657 sayılı Kanun'un 125/E-(g) maddesinde belirlenen memurluk sıfatı ile bağdaşmayacak nitelik ve derecede yüz*

[259] Aslan, 2017, s.99.
[260] Aslan, 2017, s.99.
[261] Çağlayan, 2016, s.567.
[262] Aslan, 2017, s.98.
[263] Aslan, 2017, s.98.
[264] Danıştay 12. Dairesinin 19.12.2018 tarih ve E:2018/9387 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:28.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

kızartıcı ve utanç verici hareketler kapsamında kaldığı anlaşıldığından…. uyuşmazlığın niteliğine ve temyiz dilekçesinde ileri sürülen nedenlere göre, temyiz edilen istinaf kararının 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 52. maddesinin değişik birinci fıkrası uyarınca yürütülmesinin durdurulmasına" karar verilmiştir. Dava konusu işlemin devlet memurluğundan çıkarmaya ilişkin olduğu göz önüne alındığında, uygulanması halinde telafisi güç veya imkansız zararlar doğuracağı da açıktır.

İlk derece mahkemesi kararının dava konusu işlemin iptaline veya davanın reddine şeklinde olmasına göre, kanun yolunda verilen yürütmenin durdurulması kararlarının etkileri zamansal açıdan farklı sonuçlar doğurabilir. İlk derece mahkemesince dava konusu idari işlemin iptaline karar verildiği takdirde, aleyhine karar verilen taraf olan davalı idare tarafından mahkeme kararının/bozulması istemiyle kanun yoluna başvurulabilir. Bu durumda, talep halinde mahkeme kararının yürütmesinin durdurulmasına karar verilirse, yürütmenin durdurulması kararı etki ve sonuçlarını kararın verildiği tarihten itibaren doğuracaktır.

İdari işlemin iptali talebiyle açılan davada davanın reddine karar verilmesi halinde aleyhine karar verilen taraf olan davacı tarafından, kararın kaldırılması/bozulması istemiyle kanun yoluna başvurulması akabinde mahkeme kararının yürütmesinin durdurulmasına karar verilirse, yürütmenin durdurulması kararı geçmişe yürüyerek dolaylı olarak işlemin tesis edildiği tarihe kadar etki edebilir. Ayrıca davanın reddine ilişkin karara karşı kanun yoluna başvurulması üzerine mahkeme kararının yürütmesinin durdurulmasına karar verilmesi halinde, mahkeme kararının yürütmesi durmakla birlikte aynı zamanda davaya konu idari işlemin de yürütmesi durmuş olur. Bu halde verilen yürütmenin durdurulması kararı, çift etki doğurarak işlemin doğurabileceği olumsuz sonuçlardan davacıyı korur.

2.6.5. İvedi Yargılama Usulüne Tabi Uyuşmazlıklarda Yürütmenin Durdurulması

Anayasa'nın "Yargı" bölümünde yer alan 141. maddesinin 4. fıkrasında, davaların en az giderle ve mümkün olan süratle sonuçlandırılmasının yargının görevi

olduğu belirtilmiştir. Yargının bu görevini yerine getirebilmesi için bazı yasal düzenlemelere ihtiyaç duyulmuştur. İvedi yargılama usulü, bu kapsamda getirilen idari yargıya özgü bir yasal düzenlemedir. Özellikle yürütmenin durdurulması kararı verilmemiş olan iptal davalarında yargılama sürecinin uzun sürmesi, dava konusu idari işlemin icrailik özelliğinden ve hukuka uygunluk karinesinden yararlanarak hukuk âleminde sonuçlarını doğurmaya devam etmesi nedeniyle ilgililerin mağdur olmasına sebep olabilmektedir. [265] İvedi yargılama kavramı, "idari yargıda izlenen genel yargılama usulünden farklı olarak, sürelerin kısaltılması ve yargılama usulünün basitleştirilmesi suretiyle yapılan hızlı ve farklı bir yargılamayı"[266] ifade eder.

2577 sayılı Kanun'un 20/A maddesinde, ivedi yargılama kapsamındaki uyuşmazlıklar; "İhaleden yasaklama kararları hariç ihale işlemleri", "Acele kamulaştırma işlemleri", "Özelleştirme Yüksek Kurulu kararları", "12.02.1982 tarihli ve 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu uyarınca yapılan satış, tahsis ve kiralama işlemleri", "09.08.1983 tarihli ve 2872 sayılı Çevre Kanunu uyarınca idari yaptırım kararları hariç çevresel etki değerlendirmesi sonucu alınan kararlar", "16.05.2012 tarihli ve 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun uyarınca alınan Cumhurbaşkanı kararları" şeklinde sayılmıştır. İvedi yargılama usulüne tabi olan uyuşmazlıklarda yargılama usulüne ve sürelere ilişkin farklı düzenlemelere yer verildiği görülmekle birlikte burada değinmemiz gereken nokta, aynı maddenin 2. fıkrasının (e) bendinde düzenlenen, ivedi yargılama usulünde yürütmenin durdurulması talebine ilişkin olarak verilecek kararlara itiraz edilemeyeceği hususudur.

İdari yargı usulünde kural olarak yürütmenin durdurulmasına dair kararlara karşı itiraz yolu açık tutulmuşken ivedi yargılama usulünde mahkemece verilen yürütmenin durdurulması kararları kesindir. İvedi yargılama usulüne tabi olan davalarda, yürütmenin durdurulması istemleri hakkında verilen kararlara karşı itiraz hakkının ortadan kaldırılmasına dair düzenlemenin, yürütmenin durdurulması kavramını etkisiz hâle getirmek suretiyle hak arama hürriyetini daralttığı ve Anayasa'ya aykırı olduğu ileri sürülerek iptalinin istenmesi üzerine Anayasa

[265] Aktaran: Kasapoğlu, 2015, s.187.
[266] Kasapoğlu, 2015, s.187.

Mahkemesi[267], "*Anayasa'da yürütmenin durdurulması müessesesine yer verilmekle birlikte yürütmenin durdurulması istemi hakkında verilen kararlara karşı itiraz yolu öngörülmesini zorunlu kılan herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Bu nedenle, yürütmenin durdurulması kararına karşı itiraz yoluna başvuru hakkı tanınıp tanınmaması kanun koyucunun takdir yetkisindedir. Yürütmenin durdurulmasına itiraz üzerine verilen kararlar yürütmenin durdurulması kararı gibi ara kararı niteliğinde olduğundan, davanın esası hakkında verilecek karar yönünden herhangi bir bağlayıcılığı yoktur. İvedi yargılama usulündeki esas amaç yargılamanın en kısa süre içerisinde kesin hükümle sonuçlandırılmasını sağlamaktır. Kanun koyucunun da belirtilen amaç çerçevesinde, ivedi yargılama usulüne tabi davalarda yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlara karşı itiraz yolunu kaldırdığı anlaşılmaktadır. Bu itibarla, ivedi yargılama usulüne tabi davalarda yargılama sürecinin hızlandırılmasına yönelik olarak yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlara karşı itiraz yolunun ortadan kaldırılması, kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamında olup, yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararın tekrar gözden geçirilmesini sağlayan itiraz yolunun kaldırılmış olmasının adil yargılanma hakkını zedeleyen bir yönü bulunmamaktadır."* gerekçesiyle bu kuralı Anayasa'ya aykırı görmemiştir.

2.7. YÜRÜTMENİN DURDURULMASININ SINIRLANDIRILMASI

İdari yargı makamlarınca kullanılan yürütmenin durdurulması yetkisinin sınırlandırılması, Anayasal hükme dayanmaktadır. Anayasamızın "Yargı yolu" başlıklı 125. maddesinin 5. ve 6. fıkrasında, "İdarî işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve idarî işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda gerekçe gösterilerek yürütmenin durdurulmasına karar verilebilir. Kanun, olağanüstü hallerde, seferberlik ve savaş halinde ayrıca millî güvenlik, kamu düzeni, genel sağlık nedenleri ile yürütmenin durdurulması kararı verilmesini sınırlayabilir." düzenlemesi ile yürütmenin durdurulması kararı verilmesinin hangi hallerde sınırlanabileceği düzenlenmiştir.

[267] Anayasa Mahkemesinin 19.03.2015 tarih ve E:2014/146, K:2015/31 sayılı kararı.

Anayasa'da yapılan düzenleme ile tanınan bu sınırlama yetkisi kullanılarak bazı kanunlar ile idari yargı makamlarının yürütmenin durdurulması kararı verebilmesine ilişkin yetkileri kısıtlanmıştır. Bu sınırlamaların bazıları, ilgili kanuni düzenlemenin iptaline yönelik Anayasa Mahkemesi'ne yapılan başvurular üzerine iptal edilmiştir. Burada öncelikle Anayasa Mahkemesi tarafından iptaline karar verilen kanuni düzenlemeler incelenecektir.

İlk olarak, 04.12.1984 tarih ve 3091 sayılı Taşınmaz Mal Zilyetliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkında Kanun'un 13. maddesinde yer alan "Bu Kanuna göre verilmiş kararlar üzerine idarî yargıya başvurmalarda yürütmenin durdurulması kararı verilmez." hükmü ile taşınmaz mal zilyetliğine yapılan tecavüzlerin önlenmesi hakkında idari makamlarca verilmiş kararlara karşı açılan iptal davalarında, idari yargı mercilerince yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesinin 'kamu düzeni' gerekçesiyle sınırlandırılmasını örnek verebiliriz. Anayasa Mahkemesi tarafından, *"yürütmenin durdurulması yetkisinin kullanılmasının engellenmesi bu yetkinin sınırlanmasını aşan, hakkın özünü zedeleyen bir durum olduğu gibi, idari yargının en güçlü araçlarından birinin elinden alınması suretiyle yargısal denetimin kısıtlanmasına da yol açtığı"* [268] gerekçesiyle bu düzenlemenin iptaline karar verilmiştir.

2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu'nun 33. maddesi, 425 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile "Bu Kanun ile İçişleri Bakanına, Olağanüstü Hal Bölge Valisine, il valilerine tanınan yetkilerin kullanılması ile ilgili idari işlemlere karşı açılacak davalarda, yürütmenin durdurulmasına karar verilemez." şeklinde değiştirilmiş, Anayasa Mahkemesi'nce bu değişiklik, ilgili yasasının olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamesi niteliğinde olmadığı gerekçesiyle iptal edilmiştir.[269]

16.05.2012 tarihli ve 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'un 6. maddesinin 9. fıkrasında yer verilen "Bu Kanun uyarınca tesis edilen idari işlemlere karşı tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde 06.01.1982 tarih ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu uyarınca dava açılabilir. Bu davalarda yürütmenin durdurulmasına karar verilemez." düzenlemesi hakkında Anayasa'ya aykırılık iddiasıyla iptal davası açılmıştır. Anayasa

[268] Anayasa Mahkemesinin 03.06.2010 tarih ve E:2008/77, K:2010/77 sayılı kararı.
[269] Anayasa Mahkemesinin 10.01.1991 tarih ve E:1990/25, K:1991/1 sayılı kararı.

Mahkemesi [270] tarafından, *"Yürütmenin durdurulması kararı verilmesine istisna getirilebilmesi için açıkça hukuka aykırı olan bir idari işlemin, idari davanın sonuçlanmasına kadar davanın tarafı olan bireyler üzerinde doğuracağı telafisi güç veya imkânsız zararın göz ardı edilmesini meşru kılacak üstün bir kamu yararının bulunması gerekir…Bu durumda, Kanun uyarınca yapılacak idari işlemler yönünden yürütmeyi durdurma kararı verilmesine istisna getirilmesinde, açıkça hukuka aykırı olan bir idari işlemin, idari davanın sonuçlanmasına kadar davanın tarafı olan bireyler üzerinde doğuracağı telafisi güç veya imkânsız zararın göz ardı edilmesini meşru kılacak, derhal gerçekleşmesi gereken üstün bir kamu yararı bulunduğu söylenemez. Belirtilen hususlar dikkate alındığında, dava konusu kuralla, bireylerin, hak arama özgürlüklerini daha etkili biçimde kullanabilmelerini sağlayan yürütmeyi durdurma kurumundan Anayasa'ya aykırı olarak yoksun bırakıldıkları sonucuna varılması gerekmektedir.*" gerekçesiyle iptal edilmiştir.

Anayasa Mahkemesi, yürütmenin durdurulmasının sınırlanmasına ilişkin düzenlemeleri incelerken, adil yargılanma hakkına ve hak arama hürriyetine vurgu yapmaktadır. Ayrıca yürütmenin durdurulması kararı verme yetkisinin sınırlanabilmesi için, davanın sonuçlanmasına kadar işlemin doğuracağı telafisi güç veya imkânsız zararın görmezden gelinebilmesini meşru kılacak üstün bir kamu yararı bulunup bulunmadığını irdelemektedir.[271]

1602 sayılı (mülga) Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kanunu'nun 62. maddesinin 3. fıkrasına göre "savaş halinde yürütmenin durdurulması kararı verilemez", 4. fıkrasına göre "Sıkıyönetim halinde, sıkıyönetim ilan edilen bölgelerden alınan veya bu bölgelere naklen atanmaları yapılan personele ilişkin olarak açılan iptal davalarında yürütmeyi durdurma kararı verilemez", 5. fıkrasına göre ise "Olağanüstü haller sebebiyle alınan tedbirlerin uygulanmasında görevlendirilen kamu personelinin naklen atanmalarına ilişkin iptal davalarında yürütmeyi durdurma kararı verilemez", düzenlemeleri yer almakta, 7. fıkrasında da

[270] Anayasa Mahkemesinin 27.02.2014 tarih ve E:2012/87, K:2014/41 sayılı kararı.
[271] Koçak, 2017, s.132.

yürütmenin durdurulması kararının kendiliğinden hükümsüz kalacağı durumlar düzenlenmiştir.[272]

Yürütmenin durdurulması kararı verilmesinin kanunla sınırlanmasına ilişkin yürürlükte olan düzenlemeler de bulunmaktadır. Bu sınırlamalardan biri, 19.04.2012 tarih ve 6292 sayılı Orman Köylülerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi ve Hazine Adına Orman Sınırları Dışına Çıkarılan Yerlerin Değerlendirilmesi ile Hazineye Ait Tarım Arazilerinin Satışı Hakkında Kanun'unla getirilmiştir. 6292 sayılı Kanun'un "Dava" başlıklı 9. maddesine göre, "2/A alanları için orman sınırları dışına çıkartma ile orman sınırlandırması ve tespit, tefrik ve tescil işlemlerine karşı yapılan itirazlar ve açılan davalar bu Kanuna göre yapılacak işlemleri durdurmaz. Bu konuyla ilgili davalarda yürütmeyi durdurma ve tedbir kararı verilemez. Bu yerlerde hak iddia edenlerin açtıkları davalar davacılar lehine sonuçlandığında bu taşınmazlar genel hükümlere göre kamulaştırılır. Bu taşınmazlarda hak sahipliği iddiasında bulunanların itirazları ile rayiç bedellere itirazlar yapılan işlemleri durdurmaz, itiraz mahkemeye intikal etmiş ise kesinleşen mahkeme kararına göre işlem yapılır."[273]

29.10.2016 tarih ve 29872 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 6749 Olağanüstü Hal Kapsamında Alınan Tedbirlere İlişkin Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair Kanun'un "Yürürlüğün durdurulması" başlıklı 10. maddesinde "Bu Kanun kapsamında alınan kararlar ve yapılan işlemler nedeniyle açılan davalarda yürütmenin durdurulmasına karar verilemez." düzenlemesi yer almaktadır.

6745 sayılı Kanun ile 20.08.2016 tarihinde yapılan değişiklikle, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun "Bir idareye ait taşınmaz malın diğer idareye devri" başlıklı 30. maddesine eklenen 6. fıkrasında "İçişleri Bakanlığının güvenlik gerekçesiyle ihtiyaç duyduğu, kamu kurum ve kuruluşları, belediyeler ve il özel idareleri dâhil mahalli idareler ve diğer kamu tüzel kişilerine ait taşınmazlar, kaynak veya irtifak hakları, Cumhurbaşkanı kararıyla resen Hazine adına tescil ve İçişleri Bakanlığına tahsis edilir. Taşınmazın bedeli, tescil işleminden itibaren altmış gün

[272] **Turhan Kasapoğlu**, Mine, (2013), *"İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulmasının Kanunla Sınırlandırılması ve Sınırlandırmanın Sınırları"*, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 14, Sayı: 2, s.5.
[273] Koçak, 2017, s. 133.

içinde bu Kanunun 11 inci maddesinde belirtilen kriterler de dikkate alınmak suretiyle valiliklerce resen tespit edilir. Bedele ilişkin itirazlar Danıştaya yapılır. İtirazlar tescil işlemini durdurmaz. Mahkemelerce ihtiyati tedbir ve yürütmenin durdurulması kararları verilemez, 3533 sayılı Kanun hükümleri uygulanmaz. Bu taşınmazlara ilişkin olarak ihtiyaç duyulan imar planı değişiklikleri Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca resen yapılır veya yaptırılır." hükmüne yer verilmiş ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin bir sınırlama da bu kanunla getirilmiştir.

2.8. YÜRÜTMENİN DURDURULMASI KARARI İÇİN GEREKLİ ŞARTLAR

2.8.1. Talep Şartı

Yürütmenin durdurulması, iptal davasına sıkı sıkıya bağlı ve bu davaya özgü bir kavramdır. İptal davası açılmadığı sürece, işlemin yürütmesinin durdurulması talep edilemez. İdari yargı makamlarınca yürütmenin durdurulmasına karar verilebilmesi için gerekli en temel şart, ortada açılmış bir iptal davası olması ve bu davada yürütmenin durdurulması talebinde bulunulmasıdır. Yürütmenin durdurulması, bu açıdan ihtiyati tedbir kavramından ayrılmaktadır.[274] Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun 390. maddesi uyarınca ihtiyati tedbir, dava açılmadan da istenebilir.

Dava konusu idari işlemin yürütmesinin durdurulması, davacı/davacılar tarafından dava dilekçesiyle veya ayrı bir dilekçeyle talep edilebilir. İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda yazılı yargılama usulü geçerli olduğundan yürütmenin durdurulması talebinin mutlaka yazılı olması gerekir.[275] Uygulamada genellikle dava dilekçesinin sağ üst kısmına kalın puntolarla yazılmak suretiyle yürütmenin durdurulması talep edilmektedir. Yürütmenin durdurulması isteminde bulunulmadıkça kanunen aranan şartlar gerçekleşmiş olsa dahi mahkemece re'sen idari işlemin yürütmesinin durdurulmasına karar verilemez.

[274] Kaplan, 2018, s.404.
[275] Koçak, 2017, s.43.

Mahkeme kararlarının yürütmesinin durdurulması, davacı veya davalı tarafından istenebilir. Müdahil, tek başına yürütmenin durdurulması talebinde bulunamaz.[276] Danıştay bir kararında *"...müdahilin, davanın tarafından bağımsız istekte bulunamayacağı, yalnızca tarafın davadaki istemine yardımcı olacak kimi açıklamalar yapabileceği ve bu konularda hukuki yardımda bulunabileceği, davaya taraf olandan bağımsız olarak tek başına kanun yollarına başvuramayacağı sonucuna varılmaktadır. Bu durumda; davalı tarafından yürütmenin durdurulması isteminde bulunulmamış olması karşısında, müdahilin, yanında katıldığı tarafla birlikte hareket etme koşulunun gerçekleşmemesi nedeniyle, yürütmenin durdurulması isteminin incelenmesine hukuken olanak bulunmamaktadır."* gerekçesiyle müdahilin yürütmenin durdurulmasına ilişkin isteminin incelenmeksizin reddine karar vermiştir.[277]

Aynı sebeplere dayanılarak ikinci kez yürütmenin durdurulması isteminde bulunulamaz. Ancak daha önceki yürütmenin durdurulması talebinde dayanılan sebeplerden farklı hukuki sebepler ileri sürülerek yeniden istemde bulunulmasına herhangi bir engel bulunmamaktadır.

2.8.2. Harç Şartı

17.07.1964 tarih ve 11756 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 492 sayılı Harçlar Kanunu uyarınca, idari yargıda açılan davalarda istem üzerine yürütmenin durdurulması talebi hakkında verilecek kararlar harca tabidir.[278] Yürütmenin durdurulması isteminde bulunan taraf, 492 sayılı Kanun uyarınca belirlenen harcı yatırmalıdır. Bu kuralın istisnasını, vergi mahkemelerinde açılan davalarda yürütmenin durdurulması talebi hakkında verilecek kararlar için harç yatırılmaması hali oluşturmaktadır. Ancak vergi mahkemesince yürütmenin durdurulması talebi hakkında verilen karara karşı bölge idare mahkemesine itiraz

[276] Koçak, 2017, s.43.
[277] Danıştay 6. Dairesinin 09.04.2019 tarih ve E: 2019/12345 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:28.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari
[278] 2019 yılı için idare mahkemelerinde açılan davalarda yürütmenin durdurulması harç miktarı: 73,10-TL.
Ayrıntılı bilgi için bknz. 492 sayılı Harçlar Kanunu, R.G.: 17.07.1964, S.:1756.

edilmesi veya vergi mahkemesi kararlarına karşı istinaf veya temyiz yoluna başvurulması halinde, bölge idare mahkemesi ve Danıştay'ın yürütmenin durdurulması talebi hakkında vereceği kararlar için harç yatırılması gerekmektedir.[279]

İdare mahkemelerinde açılan davalarda, istem üzerine yürütmenin durdurulması talebi hakkında verilecek kararlar harca tabi olduğu gibi yürütmenin durdurulması kararına karşı itiraz yoluna başvurulması halinde de verilecek kararlar harca tabidir. [280] Ayrıca idare mahkemesi kararlarına karşı kanun yollarına başvurulduğunda, mahkeme kararının yürütmesinin durdurulması talep edilmesi halinde de harç yatırılması gerekmektedir.[281]

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 48. maddesinin 6. fıkrasında, "Temyiz dilekçesi verilirken gerekli harç ve giderlerin tamamının ödenmemiş olması halinde kararı veren; merci tarafından verilecek yedi günlük süre içerisinde tamamlanması, aksi halde temyizden vazgeçilmiş sayılacağı hususu temyiz edene yazılı olarak bildirilir. Verilen süre içinde harç ve giderler tamamlanmadığı takdirde, ilgili merci, kararın temyiz edilmemiş sayılmasına karar verir." hükmüne yer verilmiştir. Bu düzenlemeye istinaden, 492 sayılı Kanun uyarınca belirlenen harç miktarı yatırılmayan yürütmenin durdurulması istemleri hakkında da istemde bulunulmamış sayılmasına kararları verildiği görülmektedir.

Danıştay'ın bir kararında[282], *"Dosyanın incelenmesinden, temyiz dilekçesinde davalı idarenin yürütmenin durdurulması istemli temyiz isteminde bulunduğu, ancak yürütmenin durdurulması isteminin görüşülebilmesi için gerekli olan harcın yatırılmadığı, Dairemizin para isteme yazısı ile noksanlığın 7 günlük süre içerisinde tamamlanması aksi takdirde yürütmenin durdurulması isteminden vazgeçmiş sayılmasına karar verileceği hususu davalı idareye bildirilmiş olmasına rağmen gereğinin yerine getirilmediği anlaşılmaktadır. Açıklanan nedenlerle, 2577 sayılı Kanun'un 48. maddesinin altıncı fıkrası uyarınca davalı idarenin yürütmenin durdurulması isteminde bulunulmamış sayılmasına"* karar verilmiştir.

---

[279] 2019 yılı için (vergi mahkemeleri) Bölge idare mahkemesi ve Danıştay'ın yürütmenin durdurulması kararlarında harç miktarı: 92,50-TL.
[280] 2019 yılı için yürütmeyi durdurmaya itiraz (İstinaf) harç miktarı: 121,30-TL
[281] 2019 yılı için Danıştay yürütmeyi durdurma kararı harç miktarı: 73,10-TL
[282] Danıştay 12. Dairesinin 20.09.2018 tarih ve E: 2018/1768 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:28.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

2.8.3. Teminat Şartı

Yürütmenin durdurulması kararları, 2577 sayılı İYUK'un 27. maddesinin 5. fıkrası uyarınca kural olarak teminat karşılığında verilir. Teminat, yürütmenin durdurulması kararı dolayısıyla uğranabilecek zararları karşılamak amacıyla alınır.[283] 2577 sayılı Kanun'da durumun gereklerine göre teminat aranmayabileceği düzenlemesine yer verilmiş, bununla birlikte idareden ve adli yardımdan faydalanan kimselerden teminat alınmayacağı da düzenlenmiştir. İlgiliden teminat alınıp alınmayacağı durumuna ilişkin kanun koyucu, yargı yerlerine takdir yetkisi tanımıştır.[284] Uygulamada mahkeme kararlarının neredeyse tamamında teminat şartı aranmamaktadır ve teminat alınmaksızın yürütmenin durdurulması kararları verilmektedir.

2.8.4. Açıkça Hukuka Aykırılık Şartı

İlgilisi tarafından açılan bir iptal davasında, dava konusu işlemin yürütmesinin durdurulması talep edilmesi halinde, harcın yatırıldığı tespit edildikten sonra işin esasına geçilerek 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda aranan açıkça hukuka aykırılık ile telafisi güç veya imkânsız zarar şartlarının birlikte gerçekleşip gerçekleşmediği hususları irdelenir.[285] 2577 sayılı Kanun'dan önce yürürlükte bulunan 521 sayılı Danıştay Kanunu'nda "açıkça hukuka aykırılık şartı" öngörülmemiştir. Kanun koyucu tarafından, idari yargı makamlarınca kolayca yürütmenin durdurulması kararı verilmesinin önüne geçebilmek maksadıyla 2577 sayılı Kanun'la bu şartın getirildiği düşünülmektedir.[286]

Hukuka aykırılık, iptal davasının esasına ilişkin bir koşuldur. Yürütmenin durdurulmasına karar verilebilmesi için aranan koşul ise "açıkça hukuka aykırılık"tır. 2577 sayılı İYUK'un 2. maddesi uyarınca hukuka aykırılık, idari işlemlerin yetki, şekil, sebep, konu ve maksat unsurlarından en az biri yönüyle ortaya çıkar. Bahsi

[283] Aslan, 2017, s.83.
[284] Aslan, 2017, s.83.
[285] Koçak, 2017, s.47.
[286] Koçak, 2017, s.49.

geçen "hukuka aykırılık" kanuna ve mevzuata aykırılıktan daha geniş bir kavram olup eşitlik, adalet, hak gibi kavramları da içinde barındırır.[287] Aslan'a göre[288], "yürütmenin durdurulması için gerekli olan açık hukuka aykırılık, nihai karar için hukuka aykırılık olmayıp; dava dilekçesi ve eklerinden hemen anlaşılabilen-esasa girmeden basit bir incelemeyle sakat kuşkusu uyandıran-hukuka aykırılıktır." Özay'a göre[289] ise hukuka aykırılığı, sağduyu sahibi bir insanın sezinleyebileceği bir aykırılık olarak anlamak gerekir. Uygulamada, idari yargı makamlarınca "açıkça hukuka aykırılık" kavramı yerine hukuka aykırılık yeterli görülmekte ve idari işlemin yürütmesinin durdurulmasına karar verilmektedir.

2.8.5. Telafisi Güç Veya İmkânsız Zarar Şartı

2577 sayılı Kanun'un 27. maddesi ile yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması ve idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması şartlarının birlikte gerçekleşmesi aranmıştır. Dava konusu işlemin yürütmesinin durdurulmasının temel mantığı, hukuka aykırılığı tespit edilen bir işleme ilişkin verilen iptal kararının geriye yürür biçimde etki etmesini, eski halin aynen iadesini sağlayabilmektir.[290] İdari işlem yürütüldüğünde dava sonucunda verilecek iptal kararını etkisiz bırakıyorsa telafisi güç veya imkansız zarar söz konusu demektir.[291] Özay'a göre[292] telafisi güç veya imkansız zarar, "maddi bir kavram değil, eski halin geri gelmesini mümkün kılmayacak durum anlamındadır."

Danıştay bir kararında[293] telafisi güç ve imkânsız zarar kavramını şu ifadelerle tanımlamıştır; *"Yürütmeyi durdurma kararları, ilk bakışta hukuka aykırı olan ve uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğuracak olan işlemlerin, davacı açısından zararlı sonuçlarını dava sonuna kadar ortadan*

[287] Aslan, 2017, s.75.
[288] Aslan, 2017, s.77.
[289] Özay, 2010, s.265.
[290] Çağlayan, 2016, s.560.
[291] Çağlayan, 2016, s.560.
[292] Özay, 2010, s.252.
[293] Danıştay 12. Dairesinin 16.10.2018 tarih ve E:2015/3803, K:2018/4181 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:29.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

kaldırmayı hedefleyen kararlardır. Nitelik itibarıyla iptal kararları gibi işlem açısından hukuka aykırılık yürütmenin durdurulması kararlarında da mevcut olup, iptal kararlarından farkı ise telafisi güç ve imkânsız zarar kavramdır. Bu kavram hukuka uygunluk karinesinden yararlanan idari işlemin uygulandığı takdirde dava sonuçlanıncaya kadar davacıyı bu işlemin zararlı sonuçlarından korumayı hedefleyen bir olgudur."

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda idari işlemin yürütmenin durdurulmasına karar verilebilmesi için öngörülen şartlardan biri olan telafisi güç veya imkânsız zarar doğması koşulunda yer verilen zarar kavramı üzerinde durulmalıdır. Zarar, maddi olabileceği gibi manevi de olabilir.[294] Günday'a göre[295] zarar kavramı mutlaka maddi veya manevi anlamda zarar olarak anlaşılmamalı, bu kavram dava konusu işlem hakkında verilme ihtimali olan iptal kararının etkisinin azalması veya anlamsız kalması şeklinde geniş yorumlanmalıdır.

Telafisi güç veya imkansız zararın maddi veya manevi olması hususunda herhangi bir ayrım söz konusu değildir. Mahkemelerce dava konusu işlemin maddi veya manevi zarara yol açması noktasında bir ayrım gözetilmeksizin işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkansız zararın doğup doğmayacağı kriteri dikkate alınarak yürütmenin durdurulması istemleri değerlendirilmektedir. Uygulamada, mahkeme kararlarında genellikle "açıkça hukuka aykırılık" kavramının gerçekleşip gerçekleşmediğine, gerçekleşmişse nasıl gerçekleştiğine ilişkin açıklamalara yer verilirken "telafisi güç veya imkânsız zarar" kavramının nasıl gerçekleştiğine dair detaylı gerekçelendirmeye yer verilmeksizin yürütmenin durdurulması kararları verildiği görülmektedir.

Zarar kavramının maddi ve manevi olmak üzere iki yönlü şekilde ortaya çıktığı durumlar da söz konusu olabilmektedir. Bu durumu bir yargı kararı ile örnekleyecek olursak, aile sağlığı merkezinde hekim olarak görev yapan davacının aile hekimliği hizmet sözleşmesinin feshedilmesine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davanın reddi üzerine mahkeme kararının bozulması ve kararın yürütmesinin durdurulması istemiyle yaptığı temyiz başvurusunda Danıştay, *"Dava konusu işlemin hukuka*

[294]Gözübüyük, 2017, s.976.
[295] Aktaran: **Kalabalık**, Halil, (2016), **İdari Yargılama Usulü Hukuku**, Genişletilmiş ve Güncellenmiş 10. Baskı, Konya: Sayram Yayınları, s.285.

aykırı olduğunun saptanmasına rağmen uygulamanın sürdürülmesi, tüm eylem ve işlemleri hukuka uygunluk karinesine dayanan hukuk devleti ilkesine aykırı bir durum yaratacak, davacı yönünden telafisi güç zarara neden olacaktır. Zira işlemin yürütmesinin durdurulmasına karar verilmemesi halinde, hukuka aykırı bulunan işlemin etki alanına bağlı olarak ilgili açısından oluşacak maddi ve manevi zarar, işlemin uygulanmasına devam olunmasıyla artacak, yargılamanın sonunda verilecek iptal kararı ile önceki halin iadesi zorlaşacaktır" gerekçesiyle dava konusu işlemin ve mahkeme kararının yürütmenin durdurulmasına karar verilmiştir. [296]

Kişisel bir hak ihlali olmamakla birlikte menfaat ihlalinin söz konusu olduğu durumlara ilişkin açılan davalarda verilen yürütmenin durdurulması kararlarında, uyuşmazlığın niteliğine göre bazı hallerde telafisi güç veya imkânsız zarar kavramına ilişkin bir değerlendirilme yapılmaksızın kamu yararı vurgulanmaktadır. [297] Zarar kavramı bazı durumlarda ise haklı beklenti veya kazanılmış hakkın korunmaması gibi ihtimallerle manevi yönüyle de ortaya çıkabilir. İdareler, Anayasa'nın 124. maddesinden aldığı yetkiyle görevlerin yerine getirilmesi amacıyla düzenleyici işlemler yapmaktadır. Ancak bu düzenlemeler yapılırken Anayasa'da yer alan hukuk devleti ilkesi uyarınca, kazanılmış hak, haklı beklenti, idari faaliyetlerin belirliliği ve hukuki güven ilkesi gibi ilkelerin de göz önünde bulundurulması gerekir.[298] Dava

---

[296] Danıştay 5. Dairesinin 13.06.2017 tarih ve E: 2014/4137 sayılı kararı. (Yayınlanmamıştır, Erişim:29.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

[297] Danıştay 6. Dairesinin 10.09.2018 tarih ve E:2018/4249 sayılı kararı: *"..dava konusu işlem ile imar planında yapılan kentsel dönüşüme yönelik müdahalelerin, dar gelirlilere konut üretme amacı taşıdığı ifade edildiği, ancak sınır tespitinde hangi kriterlerin dikkate alındığına ilişkin hiçbir teknik, nesnel ya da bilimsel bir dayanak bulunmadığı, belirlenen sınıra ilişkin hiçbir tespit, analiz ya da sentez çalışmasının da bulunmadığı, sadece mülkiyet desenine bağlı olarak KDGPA sınırı belirlenemeyeceği, sınırın nesnel, teknik ve bilimsel veri, tespit ve analizlere dayandırılmamış olması nedeni ile dava konusu işlemin şehircilik ilkelerine ve planlama esaslarına aykırı olduğu, alan içerisinde yapılaşmış bir kentsel doku bulunmadığından söz konusu sınırın "Kentsel Dönüşüm" değil, "Gelişim Alanına" yönelik olduğu, ilave nüfus ve yapılaşmanın kentsel alan üzerinde son derece önemli bir planlama müdahalesi niteliği taşıdığı, bu planlama müdahalesinin dayanağı nesnel, teknik ve bilimsel veri, tespit ve analizlerin bulunmadığı, Ankara kentinin planlı gelişme pratiğine aykırı olarak mevcut yapıya eklemlenmesi söz konusu olan bu durum analitik yaklaşımdan uzak biçimde, bilimsel ve teknik dayanağı olmayan bir gelişme yönünü tariflemekte olduğu, ... Ankara kentinin planlı gelişme tarihine aykırı olarak bir gelişme yönü belirlemesi nedeniyle, şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına, plan tekniğine, plan bütünlüğüne, kamu yararına aykırı olduğu sonucuna varılmıştır."*
(Yayımlanmamıştır, Erişim:29.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari)

[298] Danıştay 8. Dairesinin 10.06.2014 tarih ve E: 2014/4403 sayılı kararı. (Yayınlanmamıştır, Erişim:29.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

konusu işlemin ilgililer nezdinde haklı beklenti oluşturması halinde meydana gelen haklı beklentinin korunmasının gerekliliği Danıştay'ın bir kararında[299], *"..dava konusu düzenleme yürürlüğe konulurken, kazanılmış hakların ve haklı beklentilerin korunması ve bu yönde düzenlemeler yapılması gerekirken, yürürlükte olan mevzuata göre, uzun bir süreci kapsayan eğitimini tamamlaması durumunda elde etme beklentisi içinde olduğu haklar korunmadan yürürlüğe konulan dava konusu düzenlemede hukuka uyarlık bulunmamakta olup, uyuşmazlığın Anayasa ile koruma altına alınan eğitim hakkına ilişkin olması nedeniyle, telafisi güç ve imkansız zararların doğacağı da kuşkusuzdur."* ifadeleriyle vurgulanmıştır.

Telafisi güç veya imkansız zarar kavramı ile ilgili üzerinde durulması gereken konulardan biri, zararın telafi edilebilirliği/edilemezliği hususudur. Örneğin yıkım kararının iptali istemiyle açılan bir davada, yargılama sürecinde yıkım gerçekleştirilirse ortaya telafi edilemez bir zarar çıkacaktır ve verilecek iptal kararı anlamını yitirecektir. Böyle durumlarda, her ne kadar idari işlemin uygulanmasıyla yol açtığı zararın işlemin tesisinden önceki hale aynen getirme şeklinde telafisi mümkün olmasa dahi hukuka aykırılığı yargı kararıyla saptanan idari işlemden kaynaklanan zararın tazmini istenebilecektir.

2577 sayılı Kanun'da öngörülen telafisi güç veya imkansız zararın doğması şartına ilişkin üzerinde durulması gereken bir diğer konu da zararın doğması veya doğacak olması durumlarının değerlendirilmesidir. Telafisi güç veya imkansız zararın doğması şartı, idari yargı makamlarınca dava konusu idari işlemin yürütmesinin durdurulmaması halinde, yargılama sonunda verilen iptal kararının geriye yürür biçimde etki etmesini sağlayabilmek için getirilmiştir. Bu şart ile adeta hakimden geleceği öngörmesi ve yargılamanın ilerleyen safhalarında telafisi güç veya imkansız bir zararın doğup doğmayacağını tahmin etmesi beklenmektedir.[300] Eğer ilerde telafisi güç veya imkansız zararın doğması ihtimalinin olduğu kanaatine varılmışsa bu şart gerçekleşmiş demektir.[301]

---

[299] Danıştay 8. Dairesinin 10.06.2014 tarih ve E: 2014/4403 sayılı kararı. (Yayınlanmamıştır, Erişim:29.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

[300] Akyılmaz/Sezginer/Kaya, 2018, s.417.

[301] Akyılmaz/Sezginer/Kaya, 2018, s.417.

İdari yargı makamlarınca yapılan inceleme sonucunda bu şekilde bir zararın olmadığı anlaşılıyorsa hukuka aykırılık tespiti yapılsa dahi telafisi güç veya imkansız zarar şartı yokluğundan yürütmenin durdurulması talebinin reddedildiği kararlar da mevcuttur. Danıştay'ın bir kararında[302], *"..dava konusu edilen plan kararı ile ruhsat işlemine karşı açılan diğer davalarda, Dairemizin 22.12.2014 günlü, E:2011/5715, K:2014/9118 ve E:2011/4989, K:2014/9119 sayılı kararları ile davanın reddine karar verildiği, ruhsata konu yapının da tamamlandığı ve yapı hakkında 09.07.2013 tarihli yapı kullanma izni tanzim edildiği anlaşıldığından, yukarıda zikredilen davalarda gelinen yargısal süreç ve yapının mevcut durumu nazara alındığında, bakılan davada telafisi güç ve imkânsız zararın bulunmadığı sonucuna ulaşılarak yürütmenin durdurulması isteminin reddine"* karar vermiştir.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararlarında, yürütmenin durdurulması kararları için aranan şartların belirlenmesinde üye devletlerin serbest olduklarına yer vermekle birlikte, aranan şartlar sonucu hak ve özgürlükleri ihlal edilen herkes tarafından etkili başvuru yapabilme hakkının ihlal edilmemesi gerektiğini de vurgulamaktadır.

Jabari/Türkiye [303] kararında, açıkça hukuka aykırılık ve telafisi güç veya imkansız zararların doğması koşullarının var olmadığı gerekçesiyle idare mahkemesi tarafından yürütmenin durdurulması talebinin reddedilmesi sonucu yapılan başvuru üzerine AHİM tarafından yapılan yargılama sonucunda, işkence ve kötü muamele iddiası gerçekleştiği takdirde zararın onarılamazlığı ve AHİS'in 3. maddesinde düzenlenen işkence yasağına atfedilen önem göz önünde bulundurularak idare mahkemesinin herhangi bir koruma önlemi almadığı, işkence yasağının ihlali tehlikesinin tespiti ile hak ve özgürlükleri ihlal edilen herkes tarafından etkili başvuru yapabilme hakkının ihlalinin tek başına başvuranın uğramış olduğu manevi zararın adil tatminini gerektirdiğini, iç hukukta yer alan esasa ilişkin iki koşulun birlikte var olması zorunluluğuna bakmaksızın, sadece bir koşulun varlığında yürütmenin durdurulması kararı için yeterli olduğuna, aksi takdirde iptal davasının etkili bir iç hukuk yolu olamayacağına karar verilmiştir.

---

[302] Danıştay 6. Dairesinin 12.02.2015 tarih ve E: 2015/76 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:29.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

[303] Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, Jabari/Türkiye (40035/98) sayılı kararı, 11 Temmuz 2000.

Abdolkhani ve Karimnia/Türkiye[304] kararında ise, AHİS'in 13. maddesinin, iç hukuk sisteminde ne şekilde güvence altına alınmış olursa olsun, sözleşmede tanımlı hak ve özgürlüklerin özünün uygulanması için, ulusal düzeyde etkili bir hukuk yolu bulunmasını teminat altına alındığını yineleyerek sınır dışı etme kararının iptali için idare mahkemelerine yapılacak başvurunun doğrudan askıya alma etkisi bulunmadığı ve idare mahkemesinin ayrıca bir yürütmeyi durdurma kararı vermesi gerekeceği gerekçesiyle yaklaşımını iptal davasının etkili bir hukuk yolu olmadığı noktasına kadar taşımıştır.

2.8.6. Gerekçe Şartı

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu yürürlüğe girene kadar Danıştay tarafından yürütmenin durdurulması kararları gerekçesiz şekilde verilmiştir.[305] Danıştay, yürütmenin durdurulması istemlerine ilişkin verdiği kabul ve ret kararlarında "meselenin mahiyetine ve davanın tasvir şekline göre" deyimini kullanmakla yetinmiştir.[306] İdari Yargılama Usulü Kanunu ile yürütmenin durdurulması kararlarının gerekçeli olacağı kuralı getirilmiştir ve bu kurala Anayasa'da da yer verilmiştir.

2577 sayılı İYUK'un 27. maddesinin 2. fıkrasında, "İdarî işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve idarî işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda gerekçe gösterilerek yürütmenin durdurulmasına karar verilebilir." ve "Yürütmenin durdurulması kararlarında idari işlemin hangi gerekçelerle hukuka açıkça aykırı olduğu ve işlemin uygulanması halinde doğacak telafisi güç veya imkânsız zararların neler olduğunun belirtilmesi zorunludur." hükümlerine düzenlenmiştir. Anayasa'nın 125. maddesi ile de, "İdarî işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve idarî işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte

[304] Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, Abdolkhani ve Karimnia/Türkiye (30471/08) sayılı kararı, 22 Eylül 2009.
[305] Gözübüyük/Dinçer, 1996, s.448.
[306] Gözübüyük/Dinçer, 1996, s.448.

gerçekleşmesi durumunda gerekçe gösterilerek yürütmenin durdurulmasına karar verilebilir." kuralı getirilmiştir.

Uygulamada yürütmenin durdurulması istemlerinin kabulüne ilişkin kararlarda, açıkça hukuka aykırılık şartının gerekçesine dava konusu işlemin hukuka aykırılık nedenleri belirtilerek yer verildiği, telafisi güç veya imkansız zarar koşuluna ise tek bir paragrafta bir veya birkaç cümleyle yer verildiği tespit edilmiştir. Yürütmenin durdurulması istemlerinin reddine ilişkin kararlarda ise gerekçelerin genellikle "yasa hükmünde öngörülen şartların gerçekleşmediği anlaşıldığından, yürütmenin durdurulması isteminin reddine" ifadesinden oluştuğu görülmektedir.

2.8.7. Savunma Şartı

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu 27. maddesinin 2. fıkrası uyarınca, davalı idarenin savunması alındıktan veya savunma süresi geçtikten sonra gerekçe göstererek yürütmenin durdurulmasına karar verebilir. Bu düzenleme ile yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için davalı idarenin savunmasının alınması zorunluluğu getirilmiştir. Bu zorunluluğa aynı kanunla bir istisna getirilmiş, uygulanmakla etkisi tükenecek olan idari işlemlerin yürütmesinin idaresinin savunması alındıktan sonra yeniden karar verilmek üzere, savunma alınmaksızın da durdurulabileceği düzenlenmiştir. Fakat 2577 sayılı Kanun'un 27. maddesi ile bu istisnaya da bir istisna getirilmiştir. 2577 sayılı Kanun'a göre kamu görevlileri hakkında tesis edilen atama, naklen atama, görev ve unvan değişikliği, geçici veya sürekli görevlendirmelere ilişkin idari işlemler, uygulanmakla etkisi tükenecek olan idari işlemlerden sayılmayacağı belirtilmiştir. Dolayısıyla bu işlemler hakkında davalı idarenin savunması alınmaksızın yürütmenin durdurulmasına karar verilemeyecektir. Diğer taraftan, dava dilekçesi ve eklerinden yürütmenin durdurulması isteminin yerinde olmadığı anlaşıldığı takdirde davalı idarenin savunması alınmaksızın istem reddedilecektir.

Yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için 2577 sayılı Kanun'da yapılan değişiklikle getirilen davalı idarenin savunmasının alınması kuralında savunmadan kastedilen davalı idarenin birinci savunma dilekçesidir. Dava

dilekçesinin davalı idareye tebliğ edilmesinin ardından dosyaya savunma dilekçesinin sunulması veya mahkemece belirlenen savunma süresi içerisinde yahut her halde 30 günlük kanuni sürenin sonuna gelinmesiyle birlikte yürütmenin durdurulması isteminin karara bağlanması gerekmektedir. Savunma dilekçesinin sunulması üzerine yürütmenin durdurulması istemini değerlendirmek için davacının ikinci dilekçesi veya davalı idarenin vereceği ikinci savunma dilekçesi beklenmez. Aksi halde verilecek yürütmenin durdurulması kararının anlamı ve pratikte bir faydası kalmayacaktır. Yürütmenin durdurulması kararları ile amaçlanan, yargılama sürecinde dava konusu işlemin zararlı etkilerinden ilgilileri yargılama sonuçlanıncaya kadar korumaktır. Oysa bu aşamalar tamamlandıktan sonra dava dosyası tekemmül edeceğinden yürütmenin durdurulması istemi hakkında bir karar verilmeden uyuşmazlığın esası hakkında da karar verilebilecektir.

2577 sayılı Kanun'la idarenin savunması alınması kuralına istisna olarak uygulanmakla etkisi tükenecek idari işlemlerde savunma alınmadan, yargılamanın ilk safhalarında dava konusu işlemin yürütmesinin durdurulabilmesi imkanı getirilmiştir. Bu nedenle uygulanmakla etkisi tükenecek işlem kavramı üzerinde durularak hangi işlemlerin uygulanmakla etkisi tükenecek işlem olarak nitelendirildiğine, değerlendirme yapılırken dikkate alınan kriterlere, bu kavrama istisna olarak getirilen işlemlere ve uygulanmakla etkisi tükenecek işlemlerin yürütmesinin durdurulması hakkında verilebilecek karar türleri ile bunlara ilişkin güncel yargı kararlarına çalışmamızın üçüncü bölümünde yer verilecektir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. UYGULANMAKLA ETKİSİ TÜKENECEK İŞLEMLERDE YÜRÜTMENİN DURDURULMASI

3.1. UYGULANMAKLA ETKİSİ TÜKENECEK İŞLEM KAVRAMI VE HUKUKİ İÇERİĞİ

Kanun koyucu genel olarak yürütmenin durdurulmasını, İdari Yargılama Usulü Kanunu ile belli şartlara bağlayarak bu yönde kararların verilmesini mümkün olduğunca aza indirme yönünde eğilim sergilemektedir. Bu tutumun varlığını destekleyici bir diğer durum, yürütmenin durdurulması kararlarının verilme usulüne Anayasa'da da yer verilmesidir. Yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesinin koşullara bağlanması ve karar verilmesinin zorlaştırılması yönünde olan kanun koyucunun bu genel tavrına karşılık ilk olarak İstanbul İdare Mahkemeleri tarafından, daha sonra Danıştay ve diğer İdare mahkemeleri tarafından uygulanan geçici olarak yürütmenin durdurulması çözümü benimsenmiştir.[307]

Geçici olarak verilen yürütmenin durdurulması kararları genellikle, "davalı idareden savunma alınıncaya kadar", "davalı idarenin savunması ve ara karar cevabı alınıncaya kadar" ya da "keşif ve bilirkişi incelemesi sonuçlanıncaya kadar" yürütmenin durdurulması şeklinde verilmiştir.[308] Yasal düzenlemeden önce var olan bu uygulamayı verilen mahkeme kararlarından örnekler sunarak daha somut bir şekilde ortaya koyabiliriz:

Adli yargı hakim ve savcı adaylığı yazılı sınavının, bu sınavın dayanağını oluşturan ilan duyurusunun 4. bendindeki, standart sapmanın 10 olarak belirlenmesine yönelik kural ile aynı bendin ikinci paragrafındaki "Ağırlıklı" sözcüğü ile başlayıp "büyüğü" sözcüğü ile biten bölümünün ve belirtilen ilanın dayanağı Adalet Bakanlığı ile ÖSYM Başkanlığı arasında imzalanan tarihli protokolün 9. maddesindeki standart sapmanın 10 olarak belirlenmesine yönelik

[307] **Gök,** Hasan, (2012),*"İdari Yargıda 6352 Sayılı Kanun İle Meydana Gelen Değişikliklerin Değerlendirilmesi"*, **İstanbul Barosu Dergisi**, Cilt:86, Sayı:6, s.117.
[308] Aslan, 2017, s.85.

kural ile aynı maddenin üçüncü paragrafındaki "Ağırlıklı" sözcüğü ile başlayıp "büyüğü" sözcüğü ile biten bölümün iptali ve yürütmesinin durdurulmasına karar verilmesi istemiyle açılan davada, *"...davalı idarenin savunması alınıp yeni bir karar verilinceye kadar dava konusu düzenlemeler ve sınavın yürütülmesinin durdurulmasına"* karar verilmiştir.[309]

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nca 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 9. maddesine ve 3621 sayılı Kıyı Kanunu'nun 7. maddesine göre Mersin ili, Silifke ilçesi, Taşucu yerleşmesine ait Liman ve Tersane Dolgu Alanı ile ilgili 1/1000 ölçekli Uygulama İmar Planı ile tersane alanında rıhtım inşaatına başlanmasının uygun görülmesine ilişkin işlemin ve söz konusu tersane için verilen işletme izin belgesinin iptali ve yürütmenin durdurulması istemiyle açılan davada, *"...davanın durumu ve olayın özelliğine göre yürütmenin durdurulması isteminin davalı idarenin birinci savunması alınıncaya kadar kabulüne..."* karar verilmiştir.[310]

28.09.2008 tarih ve 27011 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 5510 Sayılı Kanun'un 8. maddesinin 7. fıkrasının uygulanması hakkında tebliğin 23. maddesinin iptali ve yürütmesinin durdurulması istemiyle açılan davada,*"...davanın durumu ve uyuşmazlığın hukuki niteliğine göre, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 16. maddesinin 5. fıkrası uyarınca idarenin tüm bilgi ve belgeleri içeren işlem dosyasının da eklendiği birinci savunması alınıncaya kadar yürütmenin durdurulması isteminin kabulüne, dava konusu tebliğ hükmünün yürütülmesinin durdurulmasına..."* karar verilmiştir.[311]

İdari yargı makamlarınca savunma alınıncaya kadar yürütmenin durdurulması kararı verilmesi, bu konuya ilişkin yapılan kanuni düzenleme öncesinde yerleşik içtihat halini almıştır.[312] Kanun koyucu, bu içtihadı zımnen kabul etmekle birlikte savunma alınmadan yürütmenin durdurulması kararı verilemeyeceği yönünde bazı

---

[309]Danıştay 12. Dairesinin 24.03.2008 tarih ve Y.D. E:2007/6700 sayılı kararı. (Yayımlanmamış, Erişim:30.04.2019) https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

[310] Danıştay 6. Dairesinin 25.08.2004 tarih ve Y.D. E:2004/4515 sayılı kararı. (Yayımlanmamış,Erişim: 30.04.2019) https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

[311] Danıştay 10. Dairesinin 06.11.2008 tarih ve Y.D. E:2008/9707 sayılı kararı. Yayımlanmamış, Erişim: 30.04.2019) https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

[312] **Berk,** Kahraman, (2009), *"İdare Hukuku ve İdari Yargıya İlişkin Değerlendirmeler (III): Savunma Alınıncaya Kadar Yürütmenin Durdurulması Kararının Hukuki Niteliği",* **İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:8, Sayı:1, s.19.

kanuni düzenlemeler yapmıştır.[313] 19.10.2005 tarih ve 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun "Kurul kararlarına karşı yargı yolu" başlıklı 105. maddesi bu düzenlemeye örnek olarak verilebilir. 5411 sayılı Kanun'un 105. maddesine göre, *"*Kurul kararlarına karşı açılacak idarî davalar ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülür. Danıştay, Kurul kararlarına karşı yapılan başvuruları acele işlerden sayar. İlişkili Bakanlık, Kurulun düzenleyici nitelikteki kararlarına karşı iptal davası açabilir. Kurul kararlarına karşı açılacak idarî davalarda yürütmenin durdurulması talepleri için ayrıca duruşma yapılır. Bu halde 2577 sayılı İdarî Yargılama Usulü Kanunu'nun 17. maddesinin (5) numaralı fıkrasındaki otuz günlük süre uygulanmaz. Yürütmenin durdurulması talepleri, Kurumun savunması alınmadan karara bağlanamaz. İlgili taraflar yürütmenin durdurulması talebinin kendisine tebliğ tarihinden itibaren yedi gün içinde savunmasını vermek zorundadır. Aksi halde savunma beklenmeksizin karar verilir.*"*

Aktarılan düzenlemenin Anayasa'ya aykırı olduğu iddiası ve iptali talebiyle Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmuştur. Başvuru gerekçesi olarak, 5411 sayılı Kanun'un 105. maddesinin 3. fıkrasının, Danıştay'ın yürütmeyi durdurma kararı verme yetkisini tümüyle ortadan kaldırmadığı, ancak davanın açıldığı tarihten itibaren somut olayın özellikleri dikkate alınarak yürütmenin durdurulması tedbirine başvurulmasını engellediği, ayrıca davacının yürütmenin durdurulması isteminin karara bağlanmasının geciktirildiği ve davalı idarenin savunma süresinin kısaltıldığı, böylece davacının hak arama, davalının ise savunma haklarının kısıtlandığı bu nedenlerle kuralın Anayasa'nın 2., 36. ve 125. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür. Uyuşmazlığı inceleyen Yüksek Mahkeme, *"..Yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için "idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkansız zararın doğması" ve "İdari işlemin açıkça hukuka aykırı olması" koşullarının birlikte gerçekleşmesi gereklidir. Anayasa'da yürütmenin durdurulması ile ilgili olarak başka bir koşul bulunmamaktadır. Buna karşılık itiraz konusu kurala göre "idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkansız zararın doğması" durumu davanın ilk aşamasında belirlense bile yürütmenin durdurulması kararı verilemeyecek ve süresi kısaltılsa da öncelikle Kurumun savunması alınıp duruşma yapılacağından belli bir sürenin geçmesi gerekecektir. Bu*

[313] Berk, 2009, s.19.

itibarla itiraz konusu kural her ne kadar yürütmenin durdurulması koşullarını değiştirmemekte ise de, mahkemelerin bu konuda karar vermesini geciktirerek kişilerin telafisi imkansız zararlarla karşılaşmalarına yol açacak niteliktedir. İdari yargıda yürütmenin durdurulması kararıyla güdülen amacın kişilerin hak arama özgürlüklerini daha etkili biçimde kullanabilmelerini sağlamak olduğu gözetildiğinde, böyle bir durumun Anayasa'nın 125. maddesinin beşinci fıkrasında öngörülen "idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkansız zararın doğması" koşulunu etkisiz kılarak yürütmenin durdurulması kararlarıyla gerçekleştirilmek istenen hukuksal yararı olumsuz yönde etkileyeceğinden bu yönden davacının, otuz günlük savunma süresini yedi güne indirerek davalının hak arama özgürlüğünü de zedeleyeceği açıktır." gerekçeleriyle düzenlemenin iptaline karar vermiştir.[314]

Anayasa Mahkemesi bu kararında, idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkansız zararın doğması durumunun davanın ilk aşamasında belirlenmesi halinde yürütmenin durdurulması kararı verilemeyecek olması ve bu konuda karar verilmesini geciktirecek uygulamaların kişilerin telafisi imkansız zararlarla karşılaşmalarına yol açabilmesi tespitleriyle, esasında davalı idarenin savunması alınıncaya kadar yürütmenin durdurulması kararları verilmesi yönündeki içtihadi uygulamayı destekler nitelikte bir görüş sergilemiştir.

İdari yargı mercilerinde içtihat halini alan bu uygulama, 2012 yılında 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda yapılan değişiklikle yasal hale gelmiştir. 6352 sayılı Yargı Hizmetlerinin Etkinleştirilmesi Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması ve Basın Yayın Yoluyla İşlenen Suçlara İlişkin Dava ve Cezaların Ertelenmesi Hakkında Kanun'un 57. maddesiyle, 2577 sayılı Kanun'un 27. maddesinin 2. fıkrası; "Danıştay veya idari mahkemeler, idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda, davalı idarenin savunması alındıktan veya savunma süresi geçtikten sonra gerekçe göstererek yürütmenin durdurulmasına karar verebilirler. Uygulanmakla etkisi tükenecek olan idari işlemlerin yürütmesi, savunma alındıktan sonra yeniden karar verilmek üzere, idarenin savunması alınmaksızın da durdurulabilir. Yürütmenin durdurulması

[314] Anayasa Mahkemesinin 22.02.2006 tarih ve E:2006/20 K:2006/25 sayılı kararı.

kararlarında idari işlemin hangi gerekçelerle hukuka açıkça aykırı olduğu ve işlemin uygulanması halinde doğacak telafisi güç veya imkânsız zararların neler olduğunun belirtilmesi zorunludur. Sadece ilgili kanun hükmünün iptali istemiyle Anayasa Mahkemesine başvurulduğu gerekçesiyle yürütmenin durdurulması kararı verilemez." şeklinde değiştirilmiştir.

6352 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle "uygulanmakla etkisi tükenecek olan idari işlem" kavramı 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'ndaki yerini almıştır. 2577 sayılı Kanun'da "uygulanmakla etkisi tükenecek idari işlem" kavramına dair bir tanımlama yapılmamış, bu işlemlere ilişkin herhangi bir kritere yer verilmemiş veya bu işlemlerin neler olduğu belirtilmemiştir. Bu nedenle uygulanmakla etkisi tükenecek işlem kavramının tanımlanmasında mahkeme kararlarının irdelenmesi büyük önem teşkil etmektedir.

İlk derece mahkemeleri tarafından uygulanmakla etkisi tükenecek işlemler hakkında verilen kararlarda genellikle tanımlama yapılmadığı, savunma alınana kadar dava konusu işlemin yürütmesinin durdurulmasının ayrıntılı şekilde gerekçesine yer verilmediği, daha çok işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkansız zararlar oluşturabileceğinin belirtilmesiyle yetinildiği görülmektedir.[315] Uygulanmakla etkisi tükenecek işlem kavramı hakkında yapılan tanımlamalara Danıştay'ın yürütmenin durdurulması kararlarında rastlamak mümkündür.

[315] Konuya ilişkin bir olayda, 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun kapsamında riskli yapı olarak belirlenen binada çoğunluk kararına katılmayan davacı hissesinin, anılan yasa uyarınca üçte iki çoğunluk sağlayan hissedarlara 22.03.2018 gününde saat 15:00'te açık artırma suretiyle ihale yoluyla satışını öngören işlemin iptali ile yürütmesinin durdurulması istemiyle açılan davada, iptali talep edilen işlem konu itibariyle uygulanmakla etkisi tükenecek nitelikte olduğundan, davalının birinci savunması alındıktan sonra yeniden karar verilmek üzere, idarenin savunması alınmaksızın yürütmenin durdurulması isteminin kabulüne karar verilmiştir. Ayrıntılı bilgi için bknz. İstanbul 4. İdare Mahkemesinin 21.03.2018 tarih ve E:2018/611 sayılı kararı. (Yayımlanmamış, Erişim: 30.04.2019) https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari
Karara karşı yapılan itiraz üzerine, " itiraz istemine ilişkin dilekçede ileri sürülen iddialar sözü edilen yürütmenin durdurulması isteminin savunmaya kadar kabulü yolundaki kararın kaldırılmasını gerektirecek nitelikte bulunmadığından itirazın reddine" karar verilmiştir. Ayrıntılı bilgi için bknz. İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 6. İdari Dava Dairesinin 24.04.2018 tarih ve Y.D. İtiraz No:2018/289 sayılı kararı.
(Yayımlanmamış, Erişim: 30.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

Uygulanmakla etkisi tükenecek işlemler, Danıştay'ın bir kararında [316] *"uygulanmakla tamamlanan, uygulandıkları takdirde geri döndürülemez sonuçlara yol açma olasılığı bulunan, bu özellikleri itibarıyla da haklarında acil olarak karar verilmesi gereken işlemler"* şeklinde tanımlanmıştır. Başka bir kararında [317] ise kavramın tersinden yola çıkarak "uygulanmakla etkisi tükenmeyecek" işlemleri, *"bir kez uygulanmakla etkisi tükenmeyen, telafisi güç veya imkânsız zararlar doğurma ihtimali uygulanmaya devam edilmekle ortaya çıkan işlemleri; "bir kez uygulanmakla etkisi tükenmeyen, telafisi güç veya imkânsız zararlar doğurma ihtimali uygulanmaya devam edilmekle ortaya çıkan işlemler"* olarak tanımlamıştır.

Uygulanmakla etkisi tükenecek işlem kavramını Danıştay bir kararında[318] da şu şekilde tanımlamıştır; *"uygulanmakla tamamlanan, uygulandıkları takdirde telafisi güç ya da imkansız olacak zararın gerçekleştiği veya gerçekleşme olasılığı bulunan, bu özellikleri itibarıyla da haklarında acil olarak karar verilmesi gereken işlemler olarak tanımlanabilir. Bu tür işlemlerin uygulanmaları durumunda geri döndürülemez sonuçlara yol açıp açmadıkları tespit edilirken, fiilen böyle bir sonucun ortaya çıkıp çıkmadığı değil, böyle bir olasılığın bulunup bulunmadığı önem taşımaktadır."*

Yüksek Mahkeme kararlarında yapılan tanımlamalardan yola çıkıldığında, işlemin uygulanması halinde geri dönülmez, telafisi güç yahut imkansız zararlara yol açması durumu haricinde şayet işlemin bu sonuçlarının ortaya çıkması yönünde bir ihtimal mevcut ise artık burada uygulanmakla etkisi tükenecek bir işlem gündeme gelmektedir.

2577 sayılı Kanun'un 27. maddesinin 2. fıkrasında yapılan yasal düzenlemenin amacına kanun hükmünün gerekçesinde yer verilmiştir. Gerekçede, yapılan yasal düzenlemeyle yürütmenin durdurulması müessesesinin kısmen revize edildiği, buna göre yürütmenin durdurulması kararlarının kural olarak idarenin savunması alındıktan veya savunma süresi geçtikten sonra verilebileceği, yürütmenin

[316] Danıştay İDDK 21.05.2014 tarih ve Y.D. İtiraz E: 2014/310 sayılı kararı. (Yayımlanmamış, Erişim:30.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari
[317] Danıştay İDDK 23.05.2016 tarih ve Y.D. İtiraz E: 2016/288 sayılı kararı. (Yayımlanmamış, Erişim: 30.04.2019) https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari
[318] Danıştay 15. Dairesinin 18.03.2016 tarih ve E:2016/1583 sayılı kararı. (Yayımlanmamış, Erişim: 30.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

durdurulması talebinin yerinde olmadığı, dava dilekçesi ve eklerinden anlaşılmakta ise davalı idarenin savunması alınmaksızın talep reddedilebileceği, yıkım ve sınır dışı etme gibi uygulanmakla etkisi tükenecek nitelikteki idari işlemler bakımından ise savunma alındıktan sonra yeniden bir karar verilinceye kadar geçici olarak yürütmenin durdurulmasına karar verilebileceği, ayrıca aynı hukuki sebeplere dayanılarak ikinci kez yürütmenin durdurulması talebinde bulunulamayacağı düzenlenmekte olup, bu sayede reddedilmiş taleplerin tekraren yargı mercileri önüne getirilmesinin önüne geçilmesinin amaçlandığı belirtilmiştir.[319]

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu[320] ise aktarılan yasal değişikliğin amacını şu şekilde yorumlamıştır; *"Yasa koyucu, bir yandan, savunma alınmadan yürütmenin durdurulması kararı verilemeyeceğini ilke olarak kabul ederken, diğer yandan yürütmenin durdurulması kararıyla güdülen amacın kişilerin hak arama özgürlüklerini daha etkili biçimde kullanabilmelerini sağlamak olduğunu gözeterek, uygulanmakla etkisi tükenecek nitelikteki idari işlemler için bir istisna getirmiştir. Böyle bir istisnanın getirilmesindeki amaç, yargısal denetimin etkinliğini artırmaktır. Zira, Yasa hükmünün gerekçesinde verilen yıkım ve sınır dışı etme örneklerinde olduğu gibi, birtakım idari işlemler, uygulandıkları takdirde geri döndürülemez etkilere neden olma olasılığına sahip bulunmaktadır. Böyle bir olasılığın gerçekleşmesi durumunda, daha sonra verilecek olan yürütmenin durdurulması kararının, hiç bir etkisinin ve uygulanabilirliğinin kalmayacağı açıktır."*

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu yine bir kararında, *"Yasa hükmünün gerekçesinde yer verilen yıkım ve sınır dışı etme örneklerinde olduğu gibi, etkisi uygulandıkları anda tükenen ve aynı zamanda uygulandıkları anda geri döndürülemez sonuçlara yol açma olasılığı bulunan idari işlemlere ilişkin olarak, söz konusu olasılığın gerçekleşmesinden sonra verilecek olan yürütmenin durdurulması, hatta iptal kararının bile hiç bir etkisinin ve uygulanabilirliğinin kalmayacağında kuşku bulunmamaktadır. Bu nedenle, Anayasa'nın 36. maddesinin birinci fıkrasında düzenlenmiş olan kişilerin hak arama özgürlüklerini etkili biçimde*

[319]Ayrıntılı bilgi için bknz. 6352 sayılı Yargı Hizmetlerinin Etkinleştirilmesi Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması ve Basın Yayın Yoluyla İşlenen Suçlara İlişkin Dava ve Cezaların Ertelenmesi Hakkında Kanun Tasarısı, s.15.
(Erişim:30.04.2019), https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6352.html

[320] Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 15.01.2014 tarih ve Y.D. İtiraz E: 2014/10 sayılı kararı. (Yayımlanmamış, Erişim: 30.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

kullanabilmelerini sağlamak ve aynı zamanda hukuk devletinin gereklerinden birini yerine getirmiş olmak bakımından bu tür işlemler için böyle bir yol öngörülmesi esasen bir gerekliliktir… Böylece, idarenin savunmasının alınması sebebiyle oluşabilecek gecikmeye izin verilmeyerek, bu tür idari işlemler yönünden telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bertaraf edilmiştir." ifadelerine yer vererek yapılan düzenlemenin önemini vurgulamıştır.[321]

Danıştay kararlarında, yasal düzenleme ile tarafların hak arama özgürlüklerini etkin şekilde kullanabilmesini sağlayarak ve yargısal denetimin etkinliğini artırarak hukuk devleti ilkesinin gereklerinin yerine getirilmesinin amaçlandığı vurgulanmıştır. Aslan'a göre[322] ise bu değişikliğin amacı, var olan uygulamayı yasal zemine kavuşturmaktan çok uygulamaları sınırlandırmaktır.

Uygulanmakla etkisi tükenecek işlemlerin iptali ve yürütmesinin durdurulması istemiyle açılan davalarda, davalı idarenin savunması alınıncaya veya savunmasını sunması için belirlenen süre geçinceye kadar dava konusu işlemin yürütmesinin durdurulmasına karar verilmesi halinde, bu süreç içerisinde işlemin uygulanması halinde oluşabilecek hak kaybının önüne geçilmiş ve dava konusu işlem nedeniyle davacı açısından oluşabilecek olası zararlar engellenmiş olacaktır. Aksi halde bu davalarda, davalı idarenin savunması alınıncaya kadar işlemin uygulamaya konulması halinde, ilgili açısından oluşabilecek zarar, davalı idarenin savunmasını sunması üzerine verilecek yürütmenin durdurulması kararı veya yargılamanın sonunda verilecek iptal kararı ile telafi edilemeyebilir.

Danıştay kararlarında, uygulanmakla etkisi tükenecek idari işlemlere karşı dava açılması halinde yargılama sürecinde işlemin uygulanabileceği, uygulandığı anda etkilerini doğuracağı ve tamamlanması halinde mahkemece yapılacak inceleme sonucunda verilecek kararın etkisini azaltacağı belirtilmiştir. Mahkemelerce verilecek iptal kararın etkisinin azalması durumu, ülkemizin taraf olduğu Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 13. maddesinde hüküm altına alınan hak ve özgürlükleri ihlal edilenler tarafından yapılacak etkili başvuru yolunun önünün kapatılmasına da neden olacaktır. Konuya ilişkin örnek bir olayda, Avrupa İnsan

[321] Danıştay İDDK 22.09.2016 tarih ve Y.D. İtiraz E: 2016/837 sayılı kararı. (Yayımlanmamış, Erişim: 30.04.2019) https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari
[322] Aslan, 2017, s.86.

Hakları Mahkemesi'nin De Souza Rıberıo/Fransa Davası kararında[323], *"Sözleşme'nin 13. maddesi anlamında bir iç hukuk yolunun etkililiği, zorunlu olarak şikayetin, bir ulusal makam tarafından dikkatli bir şekilde kontrole tabi tutulmasını, ...şikayetin bağımsız ve titiz bir şekilde ve belirli bir süratle incelenmesini zorunlu kılmaktadır. Bu durumda etkililik ayrıca, ilgili şahsın işlemi tamamen durduran bir hukuk yoluna başvurabilmesini zorunlu kıldığı, her ne kadar teoride yürütmeyi durdurma prosedürü hakime, başvurucu tarafından öne sürülen argümanları inceleme ve gerektiğinde işlemi durdurmaya imkanı tanısa da, idare mahkemesine başvuru ile kararının yerine getirilmesi arasında geçen aşırı derecedeki kısa süre bu konudaki her türlü ihtimali yok ettiği"* belirtilerek anılan davada Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 13. maddesinde[324] düzenlenen etkili başvuru yolunun ihlal edildiğine karar verilmiştir.[325]

---

[323] Olaya ilişkin süreç şu şekildedir: Başvurucunun 25.01.2007 Fransız topraklarına usulüne uygun olarak girdiğini ve orada kaldığını ispatlayamadığından aynı gün saat 10:00'da, sınır dışı edilme ile ilgili valilik kararnamesi (APRF) ve idari gözlem altına alma kararnamesi başvurucuya tebliğ edildiği, 26.01.2007 tarihinde saat 15:11'de maruz kaldığı yetkinin aşımından dolayı APRF'ye karşı yapılan ve sınır dışı tedbirinin iptal edilmesi ve bir oturum kartının verilmesi istemiyle Cayenne İdare Mahkemesi'ne başvurduğu ve yürütmesinin durdurulmasını istediği, sonrasında başvurucu aynı tarihte saat 16:00'da Brezilya'nın Belem şehrine gönderildiği, yine aynı gün yürütmenin durdurulması talebinin, başvuran hakkında sınır dışı işleminin yerine getirilmesinden dolayı konusuz kaldığından yürütmenin durdurulması talebin reddine karar verildiği, 06.02.2007 tarihinde başvurucu Cayenne İdare Mahkemesi önünde özgürlüğüne kavuşma amacıyla yürütmenin durdurulması talebinde bulunduğu, 07.02.2007 tarihinde verilen kararda, başvurucu tarafından istenen tedbirin, her yönüyle kesin tedbirlerin sonuçlarıyla aynı olduğunu ve yürütmeyi durdurmadan sorumlu hakimin ancak geçici tedbirlerle ilgili olarak karar verebileceğini belirtilerek talebinin reddedildiği, 04.10.2007 tarihinde Cayenne İdare Mahkemesi, bir duruşma sırasında başvurucunun yetkinin aşımı ile ilgili daha önce yaptığı başvuruyu incelemiştir ve 18.10.2007 tarihli kararıyla İdare Mahkemesi söz konusu APRF'yi iptal ettiği….kararın tebliğinden itibaren bir ay içinde kendisine oturma kartı vermesi için valiliğe talimat verilmesi ile ilgili başvurucunun ise talebine cevap veren İdare Mahkemesi, kendi kararının zorunlu olarak geçici bir oturum kartının verilmesini kapsamadığını, çünkü kendi kararının APRF'nin iptal edilmesinden ibaret olduğunu belirtmiştir. Buna karşın İdare Mahkemesi, valiliğin başvurucunun oturum kartı ile ilgili durumu konusunda karar verme süresini, üç ay olarak belirlediği, 16.06.2009 tarihinde, Guyana Valiliği başvurucuya, bir yıl geçerli olan ve kendisine çalışma imkanı vermeyen bir «ziyaretçi» oturum kartı çıkardığı, Valiliğin servisleri nezdinde yapılan soruşturma, oturum kartının çıkarılmasının bir maddi hata sonucunda olduğuna imkan verdiği, 23.09.2009 tarihinde, başvurucu için «özel ve aile yaşamı» başlıklı bir oturum kartı çıkarıldığı, bu kart geçmişe yönelik olarak, Temmuz 2009 tarihinden itibaren bir sene süreyle geçerliydi ve başvurucuya çalışma imkanı vermekteydi. Ayrıntılı bilgi için bknz. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, De Souza Ribeiro/Fransa (22689/07) sayılı kararı. (Erişim: 30.04.2019), https://hudoc.echr.coe.int/

[324] Ayrıntılı bilgi için bknz. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin "Etkili başvuru hakkı" başlıklı 13. maddesi: "Bu Sözleşme'de tanınmış olan hak ve özgürlükleri ihlal edilen herkes,

Yüksek Mahkeme kararları ışığında uygulanmakla etkisi tükenecek işlem hakkında yapılan tanımlamalara yer verildikten sonra çalışmamızın bu kısmında kanun gereği uygulanmakla etkisi tükenecek işlem olarak nitelendirilemeyecek işlemlerden bahsedilmesi gerekmektedir. Uygulanmakla etkisi tükenecek işleme ilişkin 6526 sayılı Kanun'un 17. maddesi[326] ile 2577 sayılı İYUK'un 27. maddesi 2. fıkrasının ikinci cümlesinden sonra gelmek üzere "Ancak, kamu görevlileri hakkında tesis edilen atama, naklen atama, görev ve unvan değişikliği, geçici veya sürekli görevlendirmelere ilişkin idari işlemler, uygulanmakla etkisi tükenecek olan idari işlemlerden sayılmaz." cümlesi eklenmiştir. Kanun hükmünün gerekçesinde yapılan düzenlemeden bahsedilmiş, herhangi bir açıklamaya yer verilmemiştir.[327]

Kamu görevlileri hakkında tesis edilen ve 2577 sayılı Kanun'da tek tek sayılan atama, naklen atama, görev ve unvan değişikliği, geçici veya sürekli görevlendirmelere ilişkin idari işlemler, açıkça hukuka aykırı ve uygulanmaları halinde telafisi güç zararlar doğuracak nitelikte olsalar dahi davalı idarenin savunması alınmadan bu işlemlerin yürütmesinin durdurulmasına karar verilemeyecektir. Kanun koyucu tarafından, uygulanmakla etkisi tükenecek işlemlerin neler olduğu yönünde mevzuatta bir belirleme yapılmadığından, uygulanmakla etkisi tükenecek işlemler idari yargı mercilerince olayın niteliğine ve davanın durumuna göre değerlendirilmektedir. Ancak yukarıda aktarılan kanuni düzenleme sonrasında kanun koyucunun sayma yoluyla belirlediği atama, naklen atama, görev ve unvan değişikliği, geçici veya sürekli görevlendirme işlemleri uygulanmakla etkisi tükenecek işlem niteliğinde olamayacağından bu işlemlerin iptali ve yürütmesinin durdurulması istemiyle açılacak davalarda, yürütmenin durdurulması istemi davalı idarenin savunması alındıktan sonra veya savunma süresi geçtikten sonra yani genel kurala göre incelenebilecektir.

---

söz konusu ihlal resmi bir hizmetin ifası için davranan kişiler tarafından gerçekleştirilmiş olsa dahi, ulusal bir merci önünde etkili bir yola başvurma hakkına sahiptir." https://www.danistay.gov.tr/upload/avrupainsanhaklarisozlesmesi.pdf, (Erişim:30.04.2019)

[325] AHİM, De Souza Ribeiro/Fransa (22689/07) sayılı kararı.

[326] Ayrıntılı bilgi için bknz. 06.03.2014 tarih ve 28933 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 6526 sayılı Terörle Mücadele Kanunu ve Ceza Muhakemesi Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.

[327] Ayrıntılı bilgi için bknz. 6526 sayılı Terörle Mücadele Kanunu ve Ceza Muhakemesi Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı, s.12. https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss560.pdf, (Erişim:30.04.2019)

3.2. UYGULANMAKLA ETKİSİ TÜKENECEK İŞLEM KAVRAMININ POZİTİF HUKUKTAKİ EVRİMİ

3.2.1. 6352 ve 6526 Sayılı Kanunlar İle Yapılan Değişikliklerden Önceki Dönem Uygulamaları

Yürütmenin durdurulması talepleri, yasal düzenleme yapılmadan önceki süreçte de idari yargı makamlarınca uyuşmazlığın niteliğine ve olayın durumuna göre incelenmiş, yapılan bu değerlendirme sonucu talepler karara bağlanmıştır. 2577 sayılı Kanun'da yürütmenin durdurulmasına ilişkin getirilen önemli değişikliklerden önce, mahkemelerce yapılan değerlendirmeler sonucu verilen "olayın niteliğine ve davanın durumuna göre yürütmenin durdurulması isteminin, davalı idarenin birinci savunması alındıktan sonra" kararlarına sıklıkla rastlanmaktaydı.

Kanuni düzenleme öncesi bu yönde verilen bir karar örneğinde, öğrenci olan davacının kurum personeline ve öğrenci arkadaşlarına fiili tecavüzde bulunduğu sebebiyle bir yarıyıl yükseköğretim kurumundan uzaklaştırma cezası ile cezalandırılmasına ilişkin fakülte disiplin kurulu kararının iptali ve yürütmenin durdurulması istemli açılan davada, yürütmenin durdurulması isteminin davalı idarenin birinci savunması alındıktan veya yasal savunma verme süresi geçtikten sonra incelenmesine karar verilmiştir.[328]

Dava konusu işleme dair bilgi ve belgelerin eksik olduğu hallerde, dava konusu uyuşmazlığın somutlaştırılabilmesi adına mahkemelerce ara kararı yapılarak yürütmenin durdurulması talebi hakkında "olayın niteliğine ve davanın durumuna göre yürütmenin durdurulması isteminin, davalı idarenin birinci savunması alındıktan ve ara kararı yerine getirildikten sonra incelenmesine" kararları verilmiştir.

Yürütmenin durdurulmasına ilişkin istemin keşif ve bilirkişi incelemesi yaptırıldıktan sonra incelenmesine dair verilen karar örneklerine de rastlanmaktadır. Konuya ilişkin örnek bir uyuşmazlıkta, davacı şirkete ait televizyon kanalında

[328] Ankara 1. İdare Mahkemesinin 09.06.2010 tarih ve E:2010/1024 sayılı kararı. (Yayımlanmamış, Erişim: 30.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

yayınlanan program ile 3984 sayılı Kanun'un 4. maddesinin (z) bendinin tekraren ihlal edildiğinden bahisle anılan programın bir kez durdurulmasına ilişkin işlemin iptali ve yürütmenin durdurulması talepli dava açılmıştır. Yürütmenin durdurulması istemi hakkında, program durdurma cezasına esas alınan yayın hakkında bilirkişi incelemesi yaptırıldıktan sonra bu konuda yeniden bir karar verilinceye kadar 2577 Sayılı Kanun'un 27. maddesi uyarınca teminat alınmaksızın kabulüne karar verilmiştir.[329]

2577 sayılı Kanun'da yapılan değişikliklerden önce yürütmenin durdurulması kararlarına ilişkin verilen ve adeta çözüm niteliği taşıyan kararlardan en önemlisi, "davalı idarenin savunması alınıncaya kadar yürütmenin durdurulması isteminin kabulüne" kararlarıdır. Yasal düzenlemeyle ilgili değişiklikler yapılmadan önce içtihat haline gelen yürütmenin durdurulması isteminin idarenin birinci savunması ve ara kararı cevabı alınıp yeniden bir karar verilinceye kadar kabulü kararları uyuşmazlığın niteliğine göre mahkemelerce sıklıkla verilmiştir. Çalışmamızın bu kısmında içtihat halini alan uygulamaya dair verilen karar örneklerinden bazılarına yer vereceğiz.

Davalı idarenin hukuk müşavirliğinde uzman olarak görev yapan ve geçici olarak iç denetim koordinatörlüğünde görevlendirilen davacının Maliye Bakanlığınca düzenlenen iç denetçi adayları eğitim programına katılmasına izin vermeyen davalı idarenin işleminin iptali ve yürütmesinin durdurulması istemiyle açılan davada, "*Uyuşmazlığa konu olayın niteliğine ve dosyadaki mevcut bilgi ve belgelere göre, dava konusu işlemin yukarıda yer alan gerekçelerle hukuka aykırı olması nedeniyle işlemin uygulanması halinde davacının maddi ve manevi yönden olumsuz olarak etkileneceği de göz önüne alındığında, telafisi güç veya imkansız zararın doğacağı açık olduğu"* gerekçesiyle davalı idarenin birinci savunması ve savunma ile birlikte göndereceği dava konusu işlemin dayanağını oluşturan tüm bilgi ve belgeleri içeren işlem dosyasının alınıp yürütmenin durdurulması istemi hakkında yeniden karar

[329] Ankara 15. İdare Mahkemesinin 25.09.2008 tarih ve E:2008/771 sayılı kararı. (Yayımlanmamış, Erişim: 30.04.2019) https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

verilinceye ya da cevap verme süresi geçirilinceye kadar yürütmenin durdurulmasına karar verilmiştir.[330]

Davacı şirkete ait ekmek fabrikası nitelikli iş yerinin, iş yeri açma ve çalışma ruhsatı ibraz edilmediğinden bahisle mühürlenerek faaliyetten men'ine ilişkin encümen kararının iptali ve yürütmenin durdurulması istemiyle açılan davada; mahkeme tarafından, *"Olayda iptali istenilen işlemin, işyerinin faaliyetten men'ine ilişkin olması nedeniyle uygulanması halinde telafisi güç zararlar doğabileceği*"[331] gerekçesiyle davalı idarenin savunması alınıncaya ya da savunma süresi geçtikten sonra yeniden bir karar verilinceye kadar yürütmenin durdurulmasına karar verilmiştir.

Konut İşleri İzahnamesi ve Eki 1 sayılı cetvelde değişiklik yapılmasına ilişkin yönetim kurulu kararı ile buna dayanılarak davacının oturmakta olduğu lojmanı boşaltması yönünde tesis edilen işlemin iptali istemiyle açılan davada, yürütmenin durdurulması istemi hakkında uyuşmazlığın niteliğine ve davanın durumuna göre, "*yürütmenin durdurulması isteminin davalı idarenin birinci savunması ve 13.08.2001 günlü ara kararı cevabı alınıp yeniden bir karar verilinceye kadar kabulüne*"[332] karar verilmiştir.

3.2.2. 6352 ve 6526 Sayılı Kanunlar İle Yapılan Değişikliklerden Sonraki Dönem Uygulamaları

6352 sayılı Kanun değişikliğiyle 2577 sayılı Kanun'un 27. maddesinin (2) numaralı fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiş, maddeye (2) numaralı fıkradan sonra gelmek üzere aşağıdaki (3) numaralı fıkra eklenmiş, diğer fıkralar buna göre teselsül ettirilmiştir. Yapılan değişiklikle Kanun'un 27. maddesine "(2).Danıştay veya idari mahkemeler, idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların

[330] Ankara 8. İdare Mahkemesinin 29.12.2011 tarih ve E:2011/2791 sayılı kararı. (Yayımlanmamış, Erişim: 30.04.2019) https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari
[331] Ankara 1. İdare Mahkemesinin 26.07.2011 tarih ve E:2011/1529 sayılı kararı. (Yayımlanmamış, Erişim: 30.04.2019) https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari
[332] Danıştay 5. Dairesinin 13.08.2001 tarih ve E:2001/2981 sayılı kararı. (Yayımlanmamış, Erişim: 30.04.2019) https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda, davalı idarenin savunması alındıktan veya savunma süresi geçtikten sonra gerekçe göstererek yürütmenin durdurulmasına karar verebilirler. Uygulanmakla etkisi tükenecek olan idari işlemlerin yürütmesi, savunma alındıktan sonra yeniden karar verilmek üzere, idarenin savunması alınmaksızın da durdurulabilir. Yürütmenin durdurulması kararlarında idari işlemin hangi gerekçelerle hukuka açıkça aykırı olduğu ve işlemin uygulanması halinde doğacak telafisi güç veya imkânsız zararların neler olduğunun belirtilmesi zorunludur. Sadece ilgili kanun hükmünün iptali istemiyle Anayasa Mahkemesine başvurulduğu gerekçesiyle yürütmenin durdurulması kararı verilemez. (3)Dava dilekçesi ve eklerinden yürütmenin durdurulması isteminin yerinde olmadığı anlaşılırsa, davalı idarenin savunması alınmaksızın istem reddedilebilir. (9)Yürütmenin durdurulmasına dair verilen kararlar onbeş gün içinde yazılır ve imzalanır. (10)Aynı sebeplere dayanılarak ikinci kez yürütmenin durdurulması isteminde bulunulamaz." düzenlemeleri getirilmiştir.

6526 sayılı Kanun değişikliğiyle ise 27. maddesinin (2) numaralı fıkrasının ikinci cümlesinden sonra gelmek üzere "Ancak, kamu görevlileri hakkında tesis edilen atama, naklen atama, görev ve unvan değişikliği, geçici veya sürekli görevlendirmelere ilişkin idari işlemler, uygulanmakla etkisi tükenecek olan idari işlemlerden sayılmaz." cümlesi eklenmiştir.

Yürütmenin durdurulması talepleri hakkında, mahkemelerce ilgili değişiklikler sonrası yeniden şekillenen 2577 sayılı İYUK'un 27. maddesinde yer alan usul ve düzenlemelere göre kararlar verilmektedir. Yürütmenin durdurulması kavramını yeniden şekillendiren bu önemli değişikliklerin mahkemelerce nasıl yorumlandığını ve uygulandığını incelemek adına bu dunumun mahkeme kararlarıyla somutlaştırılması faydalı olacaktır. Öncelikle 2577 sayılı Kanun'la genel kural olarak kabul edilen savunma alındıktan veya savunma süresi geçtikten sonra gerekçe göstererek yürütmenin durdurulması istemleri hakkında karar verilmesi kuralına ilişkin uygulamada mahkemelerce verilen karar örneklerine değineceğiz .

657 Sayılı Kanun'un 4/B maddesine göre sözleşmeli matematik öğretmeni olarak görev yapan davacının, vasisi bulunduğu kardeşinin sağlık mazereti sebebi ile

atamasının yapılması talebinin reddine dair işlemin iptali ve yürütmesinin durdurulması istemiyle açılan davada, olayın niteliğine ve davanın durumuna göre yürütmenin durdurulması isteminin, davalı idarenin birinci savunması alındıktan veya yasal savunma verme süresi geçtikten sonra incelenmesine karar verilmiştir.[333] Yine benzer bir kararda, taşınmaza yönelik imar planı değişikliğine ilişkin belediye meclis kararının iptali ve yürütmesinin durdurulması istemli davada, davalı idarenin birinci savunması alındıktan ve ara kararı gereği yerine getirildikten sonra incelenmesine karar verilmiştir.[334]

İdari yargı makamlarınca, dava konusu idari işlemin niteliği itibarıyla uygulanmakla etkisi tükenecek nitelikte olduğu kanaatine varılması halinde, 2577 sayılı Kanun'da düzenlenen "savunma alınmaksızın yürütmenin durdurulması" uygulaması yoluna gidilecektir. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda yapılan değişiklikle genel kural olarak kabul edilen "savunma alındıktan sonra gerekçe göstererek yürütmenin durdurulmasına karar verilmesi" uygulamalarına yer verildikten sonra, 6352 sayılı Kanun değişikliği ile İYUK kapsamına giren "uygulanmakla etkisi tükenecek işlemler" hakkında getirilen "savunma alınmaksızın yürütmenin durdurulması" imkanı doğrultusunda verilen kararlara da göz atmak gerekmektedir.

Taşınmaz üzerinde ruhsat ve eklerine aykırı yapı yapıldığından bahisle 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 32. maddesi uyarınca ruhsata aykırı kısımların yıkımına ve aynı Kanun'un 42. maddesi uyarınca imar para cezası verilmesine ilişkin encümen kararının iptali ve öncelikle yürütmenin durdurulması istemiyle açılan davada, "*Dava konusu işlemin yıkıma ilişkin olması ve uygulanması halinde telafisi güç zarar doğurabilecek nitelikte bulunması nedeniyle, davalı idarenin savunması alınıp ya da savunma verme süresi geçip yeni bir karar verilinceye kadar dava konusu işlemin yürütülmesinin durdurulmasına"*[335] karar verilmiştir.

---

[333] Batman İdare Mahkemesinin 08.03.2018 tarih ve E:2018/134 sayılı kararı. (Yayımlanmamış, Erişim: 30.04.2019) https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

[334] Batman İdare Mahkemesinin 16.04.2019 tarih ve E:2019/413 sayılı kararı. (Yayımlanmamış, Erişim: 30.04.2019) https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

[335] Batman İdare Mahkemesinin 15.09.2017 tarih ve Y.D. E:2017/1553 sayılı kararı. (Yayımlanmamış, Erişim: 30.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

İdari yargı mercilerince davalı idarenin savunması alınıncaya kadar dava konusu işlemin yürütmesinin durdurulmasına karar verilebileceği gibi, dava dilekçesi ve eklerinden yürütmenin durdurulması isteminin yerinde olmadığının anlaşılması halinde savunma alınmaksızın da yürütmenin durdurulması isteminin reddedilebileceğine ilişkin kanuni değişikliğin de mahkemelerce uyuşmazlığın niteliğine göre uygulandığı görülmektedir.

İdari yargı makamlarınca, dava dilekçesinde yer alan bilgi ve belgelerden yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için gereken şartların gerçekleşmediğinin tespiti halinde yürütmenin durdurulması isteminin reddine karar verilmesi, Anayasa'nın 141. maddesinin bir gereğidir. Anayasa'nın 141. maddesinde, "Davaların en az giderle ve mümkün olan süratle sonuçlandırılması, yargının görevidir." düzenlemesine yer verilmiştir. Dolayısıyla ilk inceleme üzerine dava dosyasındaki bilgi ve belgelere göre yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için gereken şartların gerçekleşmediğinin tespiti halinde verilecek savunma alınmaksızın yürütmenin durdurulması isteminin reddi kararı, dava dosyasının daha hızlı bir şekilde tekemmül etmesi ve nihai kararın daha erken verilebilmesi adına büyük önem taşımaktadır.

Yürütmenin durdurulması için gereken şartların var olmadığının tespit edilmesi halinde yürütmenin durdurulması isteminin savunma alınmadan reddine dair bir mahkeme kararına yer verecek olursak, davacı tarafından bir kısmında malik olduğu taşınmaz üzerinde bulunan yapıda bina çekme mesafesinde çelik konstrüksiyondan çıkma yapıldığından bahisle 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesi uyarınca imar para cezası ile cezalandırılmasına ilişkin kararın iptali ve yürütmesinin durdurulması talebiyle açılan davada, "*Kanun hükmünde öngörülen şartların birlikte gerçekleşmediği anlaşıldığından, savunma alınmaksızın yürütmenin durdurulması isteminin reddine"* karar verilmiştir.[336]

6352 sayılı Kanun değişikliğiyle getirilen diğer bir yeni bir düzenleme ise aynı sebeplere dayanılarak ikinci kez yürütmenin durdurulması isteminde bulunulamayacağı kuralıdır. Buna göre, ikinci kez yürütmenin durdurulması isteminde bulunulabilmesi mümkündür ancak bunun için yeni bir hukuki durumun

[336] Batman İdare Mahkemesinin 10.01.2019 tarih ve Y.D.E:2019/19 sayılı kararı. (Yayımlanmamış, Erişim: 30.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

oluşması gerekmektedir. Uygulamada aynı sebeplere dayanarak ikinci kez yürütmenin durdurulması isteminde bulunulması halinde yürütmenin durdurulması talebinin incelenmeksizin reddine [337] veya yürütmenin durdurulması isteminin reddine[338] şeklinde verilen kararlara rastlanılmaktadır.

6526 sayılı Kanun değişikliğiyle 2577 sayılı Kanun'un 27. maddesinin 2. fıkrasında uygulanmakla etkisi tükenecek işlem sayılmayacağı açıkça düzenlenen idari işlemlerin yürütmenin durdurulması kararlarına konu olduğu davalarda, bu nitelikleri dolayısıyla yürütmenin durdurulması talebi ancak savunma alındıktan sonra incelenebilmektedir. Örneğin, atama işlemi idari yargı mercilerinde en çok dava konusu edilen işlemlerdendir. Kanuni düzenleme öncesi uyuşmazlığın niteliği gereği bazı davalarda uygulanmakla etkisi tükenecek işlem kabul edilerek savunma alınmaksızın atama işlemi hakkında yürütmenin durdurulması kararları verilmiştir. Ancak kanun değişikliği sonrası kararlar, yapılan kanuni düzenleme yönündedir. İlgili kanun değişikliği sonrasında, mühendis olarak görev yapan davacı tarafından, eş durumu mazereti nedeniyle atama istemli başvurusunun reddine ilişkin işleminin iptali talebiyle açılan davada, yürütmenin durdurulması isteminin davalı idarenin birinci savunması alındıktan ve ara kararı gereği yerine getirildikten sonra incelenmesine karar verilmiştir.[339]

Aynı kural, 2577 sayılı Kanun'da açıkça sayılan naklen atama, görev ve unvan değişikliği, geçici veya sürekli görevlendirmelere ilişkin idari işlemler açısından da geçerlidir. Görevlendirmeye ilişkin düzenleme sonrası verilen bir mahkeme kararında, memur olarak görev yapan davacının ilçe müdürlüğü emrine görülen lüzum üzerine süresiz, yevmiyesiz ve harcırahsız olarak görevlendirilmesine

---

[337] Danıştay 8. Dairesinin 08.02.2019 tarih ve E:2016/3729 sayılı kararında; davada, yürütmenin durdurulması isteminin yeniden görüşülmesini gerektirecek nitelikte bir sebep ileri sürülmeksizin, ikinci kez yürütmenin durdurulması isteminde bulunulduğu anlaşıldığından, yürütmenin durdurulması isteminin incelenmeksizin reddine karar verilmiştir.
(Yayımlanmamış, Erişim:30.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

[338] Danıştay 4. Dairesinin 18.09.2018 tarih ve E:2018/62 sayılı kararında; dava dilekçesinin incelenmesinden ikinci kez yürütmenin durdurulması talep edilebilmesi için yeni bir sebebin oluşmadığı tespit edilmiştir. Bu sebeple ikinci kez vaki yürütmenin durdurulması talebinin reddine karar verilmiştir.
(Yayımlanmamış, Erişim: 30.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

[339] Batman İdare Mahkemesinin 27.11.2018 tarih ve Y.D.E:2018/892 sayılı kararı. (Yayımlanmamış, Erişim: 30.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

ilişkin işlemin yürütmesinin durdurulması talep edilmesi üzerine yürütmenin durdurulması isteminin, davalı idarenin birinci savunması alındıktan ve ara kararı gereği yerine getirildikten sonra incelenmesine [340] karar verilmiştir.

3.3. GÜNCEL YARGI KARARLARINDA UYGULANMAKLA ETKİSİ TÜKENECEK İŞLEM OLARAK NİTELENDİRİLEN İŞLEMLER

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesinin 2. fıkrasının 2. cümlesinde ifade edilen "uygulanmakla etkisi tükenecek işlem" kavramının tanımı yapılmamış ve içeriği belirlenmemiş, yalnızca madde metninin devamında "atama, naklen atama, görev ve unvan değişikliği, geçici veya sürekli görevlendirmelere ilişkin idari işlemler"in uygulanmakla etkisi tükenecek işlem olarak nitelendirilemeyeceği yasa koyucu tarafından açık bir şekilde düzenlenmiştir. Aktarılan bu husus çalışmamızın ilerleyen kısmında irdelenecektir. Bu kısımda "uygulanmakla etkisi tükenecek işlem" kavramının idari yargı mercilerince hangi işlemler için kullanılacağı, daha açık bir ifadeyle, yargılama makamlarınca hukuka uygunluk denetimi yapılan ve iptal davasına konu edilen idari işlemlerin yürütmesinin durdurulması talep edilmesi halinde, mahkemelerce uygulanmakla etkisi tükenecek işlem olarak hangi işlemlerin nitelendirildiğinin irdelemesi yapılacaktır.

Hukuka uygunluk karinesinden yararlanan icrai nitelikteki idari işlemler, mahkemelerce iptal edilmediği veya işlemler hakkında geçici bir hukuki koruma[341] niteliğindeki yürütmenin durdurulması kararları verilmediği sürece, hüküm ve sonuçlarını doğurmaya devam edecektir. Zira dava konusu edilen işlem hakkında yürütmenin durdurulması kararının verilmemesi halinde, işlemin muhatapları hukuki etkisinden kurtulamazlar.[342]

Bazı idari işlemler niteliği gereği, uygulanması halinde etkisini doğurmakta ve aynı zamanda tüketmektedir. Uygulanmakla etkisi tükenen bir idari işlemin iptali

[340] Batman İdare Mahkemesinin 20.03.2018 tarih ve 2018/157 sayılı kararı. (Yayımlanmamış, Erişim: 30.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari
[341] Akıncı, 2009, s. 320
[342] Karahanoğulları, 2015, s. 160.

istemiyle dava açılması halinde, 2577 sayılı Kanun'da belirtilen hususlar yönünden dava dilekçesinin ilk inceleme aşamasından geçerek davalı idarenin birinci savunması alınana kadar geçen sürede, idari işlemin hüküm ve sonuçlarını tam anlamıyla doğurabilmesi muhtemeldir. Böyle hallerde, iptal kararı verilmeden önce davalı idarenin birinci savunması alındıktan veya savunma süresi geçtikten sonra, yürütmenin durdurulması talebi hakkında mahkemece yapılacak değerlendirme neticesinde işlemin etki ve sonuçları tamam olabilecektir.

Etki ve sonuçlarını tam anlamıyla doğuran işlem hakkında verilecek olası bir yürütmenin durdurulması kararının, 2577 sayılı Kanun'un 28. maddesindeki "Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının icaplarına göre idare, gecikmeksizin işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya mecburdur." hükmü uyarınca gereği yerine getirilemeyecektir. Ayrıca yargılama sonunda hukuka aykırılığı mahkeme kararıyla saptanan işlem, tüm hüküm ve sonuçlarıyla ortadan kaldırılamayacaktır. Bahsi geçen işlemler etkisini tükettikten sonra mahkemelerce verilecek iptal veya yürütmenin durdurulması kararları şekli bir hal alacaktır.

İdari yargı mercilerince iptali ve yürütmesinin durdurulması talep edilen idari işlemlerin, yargılama safhasında yaratacağı etki, çalışmamızın konusunu oluşturan uygulanmakla etkisi tükenecek işlemlerin yargı mercilerince nitelendirilmesi noktasında büyük önem taşımaktadır. Esasen hukuka uygunluk denetimi yapılan uyuşmazlıkların konusu olan bazı idari işlemler, tabiatı gereğince uygulanmakla etkisi tükenecek niteliktedir. Bazı idari işlemlerin tesis edildikten sonra ilgili hakkında doğuracağı öyle sonuçlar bulunmaktadır ki bu işlemler hakkında yürütmenin durdurulması kararı verilmesi halinde bile, hukuka açıkça aykırı olan ve telafisi güç veya imkansız zararlar oluşturabileceği yönünde değerlendirmesi yapılan işlem uygulanmış tükenmiş hatta ilgililer açısından hukuki ve maddi sonuçlarını tamamlamış ve geriye dönülmez sonuçlara yol açmış olacaktır.

Tüm bu değerlendirilmelerden anlaşılacağı üzere, iptal davasının ve yürütmenin durdurulması kararlarının etkilerini anlamsız kılabilecek güçte olan uygulanmakla etkisi tükenecek işlem kavramının içeriği, mahkeme kararları ile oluşmuş ve şekillenmiştir. Bununla birlikte, niteliği gereği uygulanmakla etkisi tükenecek işlem olarak adlandırılan veya kanun koyucu tarafından sınırları çizilen

işlemler de bulunmaktadır. Bahsi geçen tüm bu işlemler, uygulanmakla etkisi tükenecek işlem çatısı altında mahkeme kararlarına konu olduğundan bu işlemlere dair yargı mercilerince verilen yürütmenin durdurulması kararlarının örnekleriyle birlikte incelenmesi gereklilik arz eden bir durumdur.

3.3.1. Bireysel İşlemlerde Uygulanmakla Etkisi Tükenecek İşlem Kavramı

İdari işlemler, idarenin iradesini açıklamasıyla etki ve sonuçlarını doğurur, karşı tarafın iradesini açıklamasına gerek yoktur.[343] İdari işlem bireysel olabileceği gibi, genel nitelikte düzenleyici bir işlem de olabilir.[344] Danıştay'ın kararlarında değindiği üzere "uygulanmaları durumunda geri döndürülemez sonuçlara yol açma olasılığının bulunması bakımından bireysel ve düzenleyici işlemler arasında bir fark bulunmamaktadır. Önemli olan, geri döndürülemez sonuçlara yol açma olasılığının bulunması olduğuna göre tespiti gereken husus işlemin niteliği değil uygulandığı zaman doğuracağı sonuçtur."[345]

Çalışmamızda öncelikle idari yargı mercilerince uygulanmakla etkisi tükenecek işlem nitelendirmesi yapılan bireysel işlemler üzerinde durularak bu işlemler hakkında yürütmenin durdurulmasına ilişkin verilen mahkeme kararları incelenecek, daha sonrasında düzenleyici işlemler yönünden uygulanmakla etkisi tükenecek işlem kavramı irdelenecektir.

3.1.1.1. Yıkım İşlemleri

Uygulanmakla etkisi tükenecek işlem kavramına dair bir tanıma 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda yer verilmemiş, kanun gerekçesinde yıkım ve sınır dışı etme gibi uygulanmakla etkisi tükenecek nitelikteki idari işlemler

[343] Gözübüyük, 2007, s. 420.
[344] Gözübüyük, 2007, s. 420.
[345] Danıştay İDDK 15.01.2014 tarih ve Y.D.E:2014/10 sayılı kararı.
(Yayınlanmamış, Erişim: 01.05.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

bakımından savunma alındıktan sonra yeniden bir karar verilinceye kadar geçici olarak yürütmenin durdurulmasına karar verilebileceği belirtilmiştir. Kanun gerekçesinden yola çıkarak uygulanmakla etkisi tükenecek işlem olarak ele alabileceğimiz ilk işlem, yıkım işlemidir. Yıkım işlemi uygulamada mahkemelerin önüne devamlı gelen ve sıklıkla karşılaşılan bir uyuşmazlık olduğu gibi mahkemelerce çoğunlukla uygulanmakla etkisi tükenecek idari işlem olarak kabul edildiğinden, yıkım işlemleri hakkında genellikle yürütmenin durdurulması isteminin davalı idarenin savunması alınıncaya kadar kabulüne karar verilmektedir.

Uygulamada genellikle, 3194 sayılı İmar Kanunu, 765 sayılı Gecekondu Kanunu, 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun uyarınca veya bunlar dışındaki ilgili mevzuat hükümlerine göre tesis edilen, icrai niteliğe haiz ve hukuka uygunluk karinesinden yararlanan yıkım işleminin hukuki sonuçları tesis edildiği anda doğmaktadır. Fiili etkisi ise işlemin icrasına geçildiği zamanda gündeme gelmektedir. Bu halde idari davaya konu edilen yıkım işleminin uygulanması halinde, ileride verilecek yürütmenin durdurulması kararının etkisi kalmayabilir. Çünkü yargılama sürecinde hukuka uygunluk karinesinden yararlanan ve aksi yargı kararıyla ortaya konulmayan yıkım işleminin uygulanması halinde yıkımın hüküm ve sonuçları doğacağından, davalı idarenin savunmasının alınmasından sonra dava dosyasının yürütmenin durdurulması yönünden incelenmesi üzerine verilecek karar işlemin "maddi alemde"[346] etkilerini kaldırmayacaktır. Bu nedenle yıkım işlemi uygulanmakla etkisi tükenecek idari işlemlerde akla ilk gelendir.

Konuya ilişkin örnek verecek olursak, taşınmaz üzerinde yer alan inşaatın ruhsat ve eklerine aykırı yapıldığından bahisle 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 32. maddesi uyarınca fazladan yapılan yapının yıktırılmasına, yapı sahibi tarafından yıktırılmadığı takdirde yapının ilgili belediye ekipleri tarafından yıktırılarak yıkım masraflarının yapı sahibinden tahsil edilmesine ilişkin kararın iptali ve yürütmesinin durdurulması istemiyle açılan davada, mahkemece, "*dava konusu işlemin yıkıma ilişkin olması ve uygulanması halinde telafisi güç veya imkansız zarar doğurabilecek nitelikte bulunması nedeniyle, davalı idarenin savunması ve ara kararı cevabı alınıp*

[346] Gözler, 2009, s.675.

ya da savunma ve ara kararına cevap verme süresi geçip yeni bir karar verilinceye kadar dava konusu işlemin yürütmesinin durdurulmasına"[347] karar verilmiştir.

Yıkım işlemlerinde davalı idarenin savunması alınıncaya kadar işlemin yürütmesinin durdurulmasına karar verilmesi halinin, işlemi tesis eden idareler açısından da güvence oluşturduğu söylenebilir. Örneğin, yıkım işleminin tesis edildikten sonra uygulanması halinde davaya konu edilen yapının yıkımı sonucu doğacaktır. Mahkemece yıkım işleminin hukuka aykırılığının tespit edilmesi üzerine iptal kararı verildikten sonra hukuka aykırılığı yargı kararıyla saptanan bir işlemden dolayı 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 12. maddesi uyarınca yıkım işleminden kaynaklanan zararların tazmini istemiyle tam yargı davasının açılması gündeme gelebilecektir. Bu halde tam yargı davasında uyuşmazlığın esasının incelenmesinde, yıkım işleminin hukuka uygun olarak tesis edilip edilmediğine bakılacaktır. Bu nedenlerle, ilk inceleme aşamasından sonra savunma alınıncaya değin verilen yürütmenin durdurulması kararının taraflar açısından önemi büyüktür.

Bazı hallerde, yıkım işleminin yürütmesinin durdurulması talep edilmesi halinde, yıkım işlemi mahiyeti itibarıyla uygulanmakla etkisi tükenecek nitelikte olmasına karşın davalı idarenin savunması alınana kadar yürütmenin durdurulmasına karar verilmediği, davalı idarenin savunmasından sonra yürütmenin durdurulması hakkında bir değerlendirme yapıldığı görülmektedir. Örneğin, taşınmaz üzerinde bulunan bir yapının ruhsat ve eklerine aykırı yapıldığından bahisle 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 32. maddesi uyarınca fazladan yapılan yapının yıktırılmasına, yapı sahibi tarafından yıktırılmadığı takdirde yapının belediye ekipleri tarafından yıktırılarak yıkım masraflarının yapı sahibinden tahsil edilmesine ilişkin kararın iptali istemiyle açılan davada, olayın niteliğine ve davanın durumuna göre yürütmenin durdurulması isteminin, davalı idarenin birinci savunması alındıktan ve ara kararı gereği yerine getirildikten veya savunma ve ara kararı için verilen süre geçtikten sonra incelenmesine, savunma ve ara kararına cevap verme süresinin (10) gün olduğunun davalı idareye bildirilmesine karar verilmiştir.[348]

---

[347] Batman İdare Mahkemesinin 30.01.2018 tarih ve E:2018/51 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:14.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

[348] Batman İdare Mahkemesinin 30.10.2018 tarih ve E:2018/808 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:14.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

Kanun hükmünün gerekçesinde uygulanmakla etkisi tükenecek işlemlerden olduğu belirtilen, öğretide ve yargı kararlarıyla uygulanmakla etkisi tükenecek işlem olarak nitelendirilen idari işlemler hakkında, mahkemelerce mutlak suretle savunmaya kadar yürütmenin durdurulması kararı verilmemektedir. Buradan anlaşılması gereken husus, uygulanmakla etkisi tükenecek işlemlerde yürütmenin durdurulması istemi hakkında mahkemenin savunmaya kadar kabul kararı vermeye zorlanamayacağı, ilgili düzenlemenin böyle bir bağlayıcı yönü bulunmadığıdır. Diğer bir ifadeyle, uyuşmazlığa konu işlemin uygulanmakla etkisi tükenecek işlem olarak nitelendirilmesinde mahkemelerin takdir yetkisi bulunmaktadır. Zira kanuni düzenlemede uygulanmakla etkisi tükenecek işlemler sayma yoluyla belirlenmemiş ve mahkemelere uygulanmakla etkisi tükenecek işlemin tayini ve takdiri noktasında geniş bir alan tanınmıştır.

3.3.1.2. Sınır Dışı Etme İşlemleri

Sınır dışı etme işlemleri, 6352 sayılı Kanun'un gerekçesinde uygulanmakla etkisi tükenecek idari işlemlerden biri olarak gösterilmiştir. Sınır dışı etme işlemi, ilgili kişinin ülke sınırları dışına çıkarılması sonucunu doğuracağından bu kapsamda değerlendirilmesi, işlemin uygulanması halinde doğacak telafisi güç veya imkânsız zararların önüne geçebilmek adına gerekli bir durumdur. Sınır dışı etme kararları, dayanağını 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'ndan almaktadır.

6458 sayılı Kanun'a göre sınır dışı etme kararları, Göç Genel Müdürlüğü'nce veya valiliklerce verilir.[349] 6458 sayılı Kanun'un 53. maddesinde 676 sayılı KHK ile yapılan "..dava açma süresi içinde veya yargı yoluna başvurulması hâlinde 54 üncü maddenin birinci fıkrasının (b), (d) ve (k) bentleri ile ikinci fıkrası kapsamındakiler hariç, yargılama sonuçlanıncaya kadar yabancı sınır dışı edilmez."değişikliği[350]

[349] 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, RG.:11.04.2013, S:28615.
[350] 03.10.2016 tarihli ve 676 sayılı KHK'nin 35. maddesiyle, bu fıkrada yer alan "hâlinde" ibaresinden sonra gelmek üzere "54 üncü maddenin birinci fıkrasının (b), (d) ve (k) bentleri ile ikinci fıkrası kapsamındakiler hariç," ibaresi eklenmiş, daha sonra bu hüküm 01.02.2018 tarihli ve 7070 sayılı Kanun'un 30. maddesiyle aynen kabul edilerek kanunlaşmıştır.

sonrası, yürütmenin durdurulması kararları açısından ikili bir ayrım meydana gelmiştir.

Sınır dışı etme işleminin ilgili mevzuatın hangi hükmünden kaynaklandığı tespit edilerek mahkemelerce yürütmenin durdurulması istemleri hakkında kararlar verilmektedir. 6458 sayılı Kanun'un 54. maddesinin 1. fıkrasının (b), (d) ve (k) bentleri ve 2. fıkrası haricinde verilen sınır dışı etme kararlarına karşı açılan davalarda, dava açılmasıyla işlemin yürütmesi kendiliğinden durduğundan bu istemler hakkında mahkemelerce "yürütmenin durdurulması istemi hakkında karar verilmesine yer olmadığına" kararları verilmektedir.[351] 6458 sayılı Kanun'un 54. maddesinin 1. fıkrasının (b), (d) ve (k) bentleri[352] ve 2. fıkrasına[353] dayanılarak verilen sınır dışı etme kararlarına karşı açılan davalarda, işlemin yürütmesinin durdurulması talep edilmesi halinde uygulanmakla etkisi tükenecek işlem niteliği gereği "davalı idarenin savunması alınıncaya kadar yürütmenin durdurulması isteminin kabulüne", "davalı idarenin savunması ve ara kararı cevabı alınıp ya da savunma ve ara kararına cevap verme süresi geçip yeni bir karar verilinceye kadar dava konusu işlemin yürütmesinin durdurulmasına" veya "ara kararı cevabı alınıncaya ve yeni bir karar verilinceye kadar dava konusu işlemin yürütmesinin durdurulmasına" kararları verilmektedir.

---

[351] Irak vatandaşı olan davacı tarafından, kendisinin sınır dışı edilmesine ilişkin işlemin iptali ve yürütmenin durdurulması istemiyle açılan davada, *"Olayda, davacının 6458 sayılı Kanun'un 54'üncü maddesinin birinci fıkrasının (h) bendi kapsamında sınır dışı edilmesine karar verildiği, buna göre, dava açması ile hakkında tesis edilen sınır dışı etme işleminin yürütülmesi, yukarıda yer alan Kanun hükmü gereği kendiliğinden durduğundan, yürütmenin durdurulması hakkında bir karar verilmesine gerek bulunmamaktadır*." gerekçesiyle dava konusu sınır dışı etme işlemine ilişkin yürütmenin durdurulması istemi hakkında karar verilmesine yer olmadığına karar verilmiştir. Ayrıntılı bilgi için bknz. Adana 1. İdare Mahkemesinin 02.08.2018 tarih ve E:2018/820 sayılı kararı.
(Yayımlanmamıştır, Erişim:14.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

[352] 6458 sayılı Kanun'un "Sınır dışı etme kararı alınacaklar" başlıklı 54. maddesinin 1. fıkrasının (b), (d), ve (k) bentleri:
(1) Aşağıda sayılan yabancılar hakkında sınır dışı etme kararı alınır:
b) Terör örgütü yöneticisi, üyesi, destekleyicisi veya çıkar amaçlı suç örgütü yöneticisi, üyesi veya destekleyicisi olanlar,
d) Kamu düzeni veya kamu güvenliği ya da kamu sağlığı açısından tehdit oluşturanlar,
k) Uluslararası kurum ve kuruluşlar tarafından tanımlanan terör örgütleriyle ilişkili olduğu değerlendirilenler.

[353] 6458 sayılı Kanun'un "Sınır dışı etme kararı alınacaklar" başlıklı 54. maddesinin 2. fıkrası; "Bu maddenin birinci fıkrasının (b), (d) ve (k) bentleri kapsamında oldukları değerlendirilen uluslararası koruma başvuru sahibi veya uluslararası koruma statüsü sahibi kişiler hakkında uluslararası koruma işlemlerinin her aşamasında sınır dışı etme kararı alınabilir."

Sınır dışı etme kararının iptali ve yürütmenin durdurulması istemli açılan davada, yürütmenin durdurulması istemine ilişkin, *"Olayın niteliğine ve davanın durumuna göre yürütmenin durdurulması isteminin, davalı idarenin birinci savunması alındıktan ve ara kararı gereği yerine getirildikten sonra incelenmesine"* [354] karar verilmiştir. Davalı idarenin savunmasının ve ara kararı cevabının alınması akabinde *"...davacının Irak vatandaşı olduğu, kişisel durumuyla ilgili iddialarını dile getirdiği, işlemin uygulanması halinde menşe ülke olan Irak'ta yaşam hakkının tehlikede olacağını belirttiği, dolayısıyla bu aşamada sınır dışı işleminin gerçekleştirilmesi hâlinde telafisi imkânsız sonuçların ortaya çıkabileceği anlaşılmaktadır. Bu bağlamda, 6458 sayılı Kanunun yukarıda anılan hükümleri dikkate alındığında; dava konusu işlemin hemen icra edilebilir olması, yine işlemin icrası halinde doğacak zararın telafisi imkansız zararlara yol açacak olması, işlemin icrasından sonra hukuka uygunluk denetimi yapılarak uyuşmazlığın esasının çözümlenmesi suretiyle Mahkemece verilen kararın uygulanma imkanı kalmayacağı anlaşıldığından Mahkememizce bu aşamada yürütmenin durdurulması için gereken koşulların oluştuğu sonucuna varılmıştır."* [355] gerekçesiyle, ara kararı cevabı alınıncaya ve yeni bir karar verilinceye kadar dava konusu işlemin yürütmesinin durdurulmasına karar verilmiştir.

Aktarılan mahkeme kararında, sınır dışı etme işleminin uygulanması halinde yalnızca davacının ülkemizden sınır dışı edilmesi durumunun doğmayacağı, aynı zamanda davacı tarafından dilekçede ileri sürülen iddialara göre menşei ülkesine iadesinin en temel hak olarak nitelendirilebilecek yaşam hakkına dahi etkide bulunacağı belirtilerek, sınır dışı etme işleminin uygulanmakla etkisi tükenecek işlem niteliğinde olduğu belirlemesi yapılmıştır.

[354] Batman İdare Mahkemesinin 07.03.2017 tarih ve E:2017/483 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:14.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari
[355] Batman İdare Mahkemesinin 22.03.2017 tarih ve Y.D. E:2017/483 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:14.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

3.3.1.3. Bir Faaliyetin veya Mesleğin İcrasından Yasaklanmaya Dair İşlemler

İdari yargı mercilerince uygulanmakla etkisi tükenecek işlem olarak nitelendirilen diğer bir uyuşmazlık türü ise belli bir faaliyetten veya mesleğin icrasından yasaklanmaya dair işlemlerdir. Çalışmamızın bu kısmında öncelikle bir mesleğin icrasından yasaklanma işlemleri irdelenecek olup akabinde belli bir faaliyetten yasaklanmaya dair işlemler hakkında uygulamadaki güncel yargı kararlarıyla birlikte değerlendirme yapılacaktır.

Belli bir mesleğin icrasından yasaklanma, genellikle kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının üyeleri hakkında belli sürelerle geçici olarak mesleği icradan men edilmeleri şeklinde olmaktadır. Örneğin, 6023 sayılı Türk Tabipleri Birliği Kanunu'nun 39. maddesinde[356] 15 günden 6 aya kadar geçici olarak sanat icrasından men cezası verilebileceği düzenlemesine yer verilmiştir. Geçici olarak meslekten men cezası verilebilecek haller ise 28.04.2004 tarih ve 25446 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Türk Tabipleri Birliği Disiplin Yönetmeliği'nde düzenleme altına alınmıştır.

Konuya ilişkin örnek bir uyuşmazlıkta, İstanbul Tabip Odasına kayıtlı hekim olarak görev yapan davacı tarafından, "uzmanlık dışı bir konuda tıbbi değerlendirme yapmak, bilimsel olmayan açıklamalarla halk sağlığına zarar vermek, açıklamalarla reklam yapmak, meslektaşlarını zemmedici açıklamalar yapmak, tıbbi bir konu ile ilgili ihtilafında kendisi ile farklı düşünen hekimlerle etik olmayan bir biçimde tartışma yöntemi kullanmak" iddialarıyla yapılan disiplin soruşturması neticesinde 15 gün süreyle geçici olarak meslekten men cezası ile cezalandırılmasına dair İstanbul Tabip Odası Onur Kurulu'nun kararının onanmasına ilişkin Türk Tabipler Birliği Yüksek Onur Kurulu kararının iptali ve yürütmesinin durdurulması istemiyle açılan

[356] 6023 sayılı Türk Tabipleri Birliği Kanunu, R.G.:31.01.1953, S:8323;
"Madde 39 – Haysiyet Divanı, evrakı kendisine tevdi edilen azaların fiil ve hareketlerinin mahiyetine göre aşağıdaki inzibati cezaları verir: a) Yazılı ihtar, b) (Değişik: 23/3/2006 – 5477/6 md.) O yılki en yüksek yıllık üye aidatının üç katından az, beş katından fazla olmayan para cezası, c) 15 günden 6 aya kadar geçici olarak sanat icrasından meni, d) Bir mıntıkada üç defa sanat icrasından meni cezası almış olanları o mıntıkada çalışmaktan meni. Haysiyet divanları, bu cezaların verilmesinde sıra gözetmeksizin geniş takdir hakkı kullanırlar."

davada, *"dava konusu mesleki faaliyetten men işleminin uygulanmakla etkisi tükenecek işlemlerden olması nedeniyle uygulanması halinde telafisi güç zararlar doğabileceğinden, davalı idarenin savunması alınıncaya ya da savunma süresi geçtikten sonra yeniden bir karar verilinceye kadar yürütmenin durdurulmasına*"[357] karar verilmiştir.

6643 sayılı Türk Eczacılar Birliği Kanunu'nun 30. maddesinin 1. fıkrasının (c) bendine göre, üç günden 180 güne kadar; 3568 sayılı Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu'nun 48. maddesinin 1. fıkrasının (c) bendine göre, altı aydan az bir yıldan çok olmamak üzere; 6235 sayılı Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanunu'nun 26. maddesinin 1. fıkrasının (ç) bendine göre, 15 günden 6 aya kadar ve 1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nun 135 maddesinin 1. fıkrasının 4. bendine göre, üç aydan az ve üç yıldan fazla olmamak üzere üyelerinin mesleki faaliyetlerden men edilebileceği düzenlemelerine yer verilmiştir.

Belli bir mesleğin faaliyetinden süreli olarak men edilmeye dair düzenlemelerdeki süreler dikkate alındığında, mesleki faaliyetten men'e dair idari işlemin uygulanması halinde davalı idarenin savunması alındıktan sonra verilecek yürütmenin durdurulması kararının pratikte herhangi bir faydası kalmayabilir. Zira bu süreç içerisinde men işlemi uygulanmış ve sona ermiş olabilir. İşte bu nedenle belli bir mesleğin faaliyetinden men edilmeye dair işlemlerin dava konusu edilmesi halinde anılan işlemler, mahkemelerce uygulanmakla etkisi tükenecek idari işlem olarak değerlendirilmektedir.

Belli bir meslekten geçici süreyle men işlemlerinin genel olarak uygulanmakla etkisi tükenecek nitelikte oldukları kabul edilmekle birlikte bazı hallerde mahkemelerce davalı idarenin savunması alınıncaya kadar işlemin yürütmesinin durdurulmasına karar verilmediği de görülmektedir. Konuya ilişkin örnek bir uyuşmazlıkta, davacının Gümrük Müşavirliği Asgari Ücret Tarifesinin altında hizmet faturası kestiği tespit edildiğinden Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Merkez Disiplin Kurulu kararı ile "6 ay süre ile meslekten men edilmesine" ilişkin işlemin iptali ve yürütmesinin durdurulması istemiyle açılan davada, *"Olayın niteliğine ve davanın*

[357] Ankara 12. İdare Mahkemesinin 18.08.2016 tarih ve E:2016/3295 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:14.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

durumuna göre yürütmenin durdurulması isteminin, davalı idarenin birinci savunması alındıktan ve ara kararı gereği yerine getirdikten sonra incelenmesine"[358] karar verilmiştir. Akabinde davalı idarenin savunması alındıktan sonra yürütmenin durdurulması isteminin reddine [359] uyuşmazlığın esası hakkında yapılan değerlendirme sonucunda ise dava konusu işlemin iptaline[360] karar verilmiştir.

Karardan anlaşılacağı üzere, altı ay süreyle meslekten men edilme işlemi, uygulanmakla etkisi tükenecek işlem olarak değerlendirilmemiştir. Burada işlemin uygulanacağı 6 aylık süre dikkate alınarak bir değerlendirme yapıldığı kanaati uyanmaktadır. Ancak bu konuda farklı değerlendirmeler içeren mahkeme kararlarına da rastlanmaktadır.[361] Davacının sahibi ve mesul müdürü olduğu eczanenin 3 gün süreyle sanat icrasından men cezasıyla cezalandırılmasına ilişkin işlemin onaylanmasına dair işleme karşı açılan davada, yürütmenin durdurulması isteminin savunma ve ara kararı cevabından sonra incelenmesine karar verilmiştir. [362] Davacının eczacılık mesleğinden geçici olarak men edilmesine dair işlemin uygulama süresi dikkate alındığında, bu sürede dava konusu işlemin tüm etkileriyle sonuçlarını doğurma ihtimalinin bulunduğu dikkat çekmektedir.

Konumuzun bu başlık altında incelenecek ikinci kısmı ise, belli bir faaliyetten süreli yahut süresiz bir şekilde men edilmeye dair işlemler oluşturmaktadır. İdari yargı mercilerinde dava konusu edilen bu işlemler de nitelikleri gereği uygulanmakla etkisi tükenecek işlem olarak kabul edilmektedir.

---

[358] Ankara 2. İdare Mahkemesinin 31.03.2016 tarih ve E:2016/1159 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:14.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

[359] Ankara 2. İdare Mahkemesinin 12.05.2016 tarih ve E:2016/1159 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:14.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

[360] Ankara 2. İdare Mahkemesinin 22.09.2017 Tarih ve E:2016/1159, K:2017/2903 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:14.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

[361] Benzer bir uyuşmazlıkta doktor olan davacı tarafından, hastaya aynı ilacı 7 kez reçete ettiğinden bahisle 6 ay süreyle meslekten men cezası ile tecziye edilmesine ilişkin Bursa Tabip Odası Onur Kurulu'nun kararının düzeltilerek onanmasına ilişkin Türk Tabipleri Birliği Yüksek Onur Kurulu'nun kararının iptali ve yürütmenin durdurulması istemiyle açılan davada, mahkemece *"Dava konusu işlemin meslekten men cezasına ilişkin olması ve uygulanması halinde telafisi güç zarar doğurabilecek nitelikte bulunması nedeniyle, davalı idarenin savunması ve ara kararı cevabı alınıp ya da savunma ve ara kararına cevap verme süresi geçip yeni bir karar verilinceye kadar"* dava konusu işlemin yürütülmesinin durdurulmasına karar verilmiştir. Ayrıntılı bilgi için bknz. Ankara 3. İdare Mahkemesinin 25.03.2016 tarih ve E:2016/1500 sayılı kararı.
(Yayımlanmamıştır, Erişim:14.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

[362] Ankara 8. İdare Mahkemesinin 11.10.2017 tarih ve E:2017/3088 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:14.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

İş yerinin faaliyetinin belirli bir süreyle durdurulmasına ilişkin işlemlerin uygulanması halinde, davalı idarenin savunmasının alınması için geçen süre dikkate alındığında, savunma alındıktan sonra yürütmenin durdurulması kararının verilmesi halinde faaliyetten men edilmeye dair işlem uygulanmış, tamamlanmış ve davacı açısından sonuçlarını tamamen doğurmuş olacaktır. Sonrasında verilecek yürütmenin durdurulması kararının gereğinin yerine getirilmesi ise mümkün olamayabilir.

Konuya dair bir kararda, davacı şirkete ait iş yerinde 4207 sayılı Tütün Ürünlerinin Zararlarının Önlenmesi ve Kontrolü Hakkında Kanun'a aykırı hareket edildiğinden bahisle anılan iş yerinin 10 gün süre ile faaliyetinin durdurulmasına dair işlemin iptali yürütmesinin durdurulması istemiyle açılan davada, *"davanın durumu ile faaliyetten men kararı niteliğindeki uyuşmazlığın hukuki durumu dikkate alınarak ayrıca işlemin uygulanması halinde verilecek kararın etkisi tükenecek olduğundan davacı tarafın yürütmenin durdurulması isteminin, bu ara kararına cevap ve davalının birinci savunması alınıp veya cevap ve yasal savunma verme süreleri geçip yürütmenin durdurulması istemi hakkında yeniden bir karar verilinceye kadar kabulüne"*[363] karar verilmiştir.

Konuya ilişkin başka bir kararda ise, davacının işletmecisi olduğu iş yerinde yapılan denetimde iş yerinde bulunan makinelerin kumar makinesi olduğunun tespit edildiğinden bahisle 2559 sayılı Polis Vazife ve Salâhiyet Kanunu'nun 8. maddesinin birinci fıkrasının (A) bendi uyarınca söz konusu iş yerinin 15 gün süreyle geçici olarak faaliyetten men edilmesine ilişkin kararın iptali ve yürütmesinin durdurulması istemiyle açılan davada, *"dava konusu işlemin anılan işyerinin on beş gün süreyle faaliyetten men edilmesine ilişkin olması ve uygulanması halinde telafisi güç veya imkansız zarar doğurabilecek nitelikte bulunması nedeniyle, davalı idarenin birinci savunması alındıktan ve ara karar gerekleri yerine getirildikten sonra veya savunma ve ara karara cevap süresi geçtikten sonra yeni bir karar verilinceye kadar teminat alınmaksızın dava konusu işlemin yürütülmesinin durdurulmasına"* [364] karar verilmiştir.

[363] İstanbul 7. İdare Mahkemesinin 07.06.2018 tarih ve E:2018/1115 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:14.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari
[364] Aydın 1. İdare Mahkemesinin 04.10.2018 tarih ve E:2018/1013 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:14.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

Alıntısına yer verilen kararda, 15 gün süreyle geçici olarak faaliyetten men işleminin uygulanması halinde telafisi güç veya imkansız zarar doğurabilecek nitelikte bulunduğu tespitinin yapıldığı görülmektedir. Aynı zamanda bu durum, davalı idarenin birinci savunması alındıktan sonra yürütmenin durdurulması talebinin değerlendirilmesinde açıkça hukuka aykırılık şartıyla birlikte irdelenecektir. Esasen davalı idarenin savunması alınıncaya kadar yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için telafisi güç ve imkansız zarar doğması şartı yerine yalnızca işlemin uygulanmakla etkisi tükenecek nitelikte olup olmadığının incelenmesi gerekli ve yeterli olmaktadır. Ancak uygulanmakla etkisi tükenecek işlemin icrasına geçilmesi halinde, ilgililer açısından telafisi güç ve imkansız zararlar doğabilir. Yargı kararıyla işlemin hukuka aykırı olduğuna karar verilse bile, işlem uygulandığından verilen kararın davacı açısından yararı pek olmayacaktır. Bu nedenledir ki idari yargı mercilerince verilen kararların büyük bir kısmında, hem uygulanmakla etkisi tükenecek işlem hem de işlemin uygulanması halinde doğabilecek telafisi güç veya imkansız zarar hususu birlikte değerlendirilmektedir.

Bu başlık altında irdelenmesi gereken ve idari yargı mercilerince uygulanmakla etkisi tükenecek işlem olarak nitelendirilen başka bir uyuşmazlık türü ise 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun Ek 2. maddesi[365] uyarınca motorlu araçların kanunda

[365] 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu, R.G.:18.10.1983, S:18195;
"Araçların tescil edildikleri amacın dışında kullanılması" başlıklı Ek 2. madde: **"**Araçlarını motorlu araç tescil belgesinde gösterilen maksadın dışında kullananlar ile sürülmesine izin veren araç sahiplerine 1.002 Türk lirası idari para cezası uygulanır. Ayrıca, araç on beş gün süre ile trafikten menedilir.10.07.2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 03.07.2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu kapsamında ilgili belediyeden; a) Çalışma izni/ruhsatı almadan, b) Alınan izin/ruhsatta belirtilen faaliyet konusu dışında, c) Alınan izin/ruhsatta belirtilen çalışma bölgesi/güzergâh dışında belediye sınırları dâhilinde yolcu taşımak yasaktır. Bu fıkranın (a) bendine uymayanlara 5.010 Türk lirası, (b) bendine uymayanlara 2.018 Türk lirası, (c) bendine uymayanlara 1.002 Türk lirası idari para cezası verilir. Fiilin işlendiği tarihten itibaren geriye doğru bir yıl içinde tekerrürü hâlinde, bu fıkrada yer alan idari para cezaları iki kat olarak uygulanır. İşleteni veya sahibi, sürücüsünün kendisi olup olmadığına bakılmaksızın aracın bu maddenin üçüncü fıkrasına aykırı olarak kullanılmaması hususunda gerekli tedbirleri almak ve denetimini yapmakla yükümlüdür. Araç, bu maddenin üçüncü fıkrasının; a) (a) bendinin ihlali hâlinde altmış gün, b) (b) bendinin ihlali hâlinde otuz gün, c) (c) bendinin ihlali hâlinde ise on beş gün süreyle trafikten menedilir. İlgili belediye tarafından tahdit veya tahsis kapsamına alınmış ve bu kapsamda verilmiş çalışma izninin/ruhsatının süresi bittiği hâlde, belediye sınırları dâhilinde yolcu taşıyan kişiye 1.002 Türk lirası idari para cezası uygulanır ve eksikliği giderilinceye kadar araç trafikten menedilir.Ayırıcı işareti bulunmayan üçüncü fıkra kapsamındaki araçlardan taşımacılık hizmeti alanlara da 334 Türk lirası idari para cezası uygulanır."

belirlenen 15, 30 veya 60 günlük sürelerle trafikten men edilmesine ilişkin işlemler oluşturmaktadır.

Trafikten belli bir süreyle men edilmeye ilişkin işlemin iptali ve yürütmesinin durdurulması istemiyle dava açıldıktan sonra mahkemece yapılacak ilk inceleme, akabinde dava dosyasıyla ilgili yapılacak müzakere, mahkeme kararının yazım ve onay süreçleri ile söz konusu kararların taraflara tebliği için geçen süre zarfında idarece tesis edilen işlem icra edilmeye başlamaktadır. Çünkü genellikle trafik ekiplerince yapılan denetim sırasında 2918 sayılı Kanun hükümlerine aykırılıktan dolayı aracın trafikten men edilmesine ilişkin tutanak düzenlenip aynı gün araç yediemine teslim edilmektedir. Böylece mahkemede dava açıldığı tarih itibarıyla trafikten men işleminin icrasına geçilmiş olmaktadır.

Konuya ilişkin bir kararda, davacının sahibi olduğu araç ile belediyeden izin veya ruhsat alınmaksızın belediye sınırları içerisinde yolcu taşımacılığı yapıldığından bahisle 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun Ek 2/3-a maddesi uyarınca aracın 60 gün süreyle trafikten men edilmesine ilişkin işlemin iptali ve yürütmesinin durdurulması istemiyle dava açılması üzerine mahkemece, *"...aracın trafikten men edilmesine ilişkin olması ve uygulanması halinde telafisi güç zarar doğurabilecek nitelikte bulunması nedeniyle, davalı idarenin savunması ve ara kararı cevabı alınıp ya da savunma ve ara kararına cevap verme süresi geçtikten sonra yeni bir karar verilinceye kadar dava konusu işlemin yürütmesinin durdurulmasına"* [366] karar verilmiştir.

Trafikten men edilmeye dair işlemin uygulanmasıyla birlikte işlemin etkileri sona ereceğinden, yargılamanın devamında mahkemece verilecek iptal kararı üzerine işlemi geçmişe etkili olarak ortadan kaldırmak mümkün olmayacaktır. Bu halde hukuka aykırı işlemden kaynaklanan zararın karşılanması istemiyle idarenin tazmini sorumluluğuna gidilebilecektir. Konuya dair örnek bir olayda, davacıya ait aracın ilgili belediyeden izin ve ruhsat alınmaksızın belediye sınırlarında ticari amaçlı yolcu taşımacılığı yaptığından bahisle 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun Ek 2/3. maddesi uyarınca 60 gün süreyle trafikten men edilmesine ilişkin işlemin iptali ve yürütmesinin durdurulması istemiyle açılan davada, mahkemece yürütmenin

[366] Batman İdare Mahkemesinin 22.11.2018 tarih ve E:2018/882 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:15.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

durdurulması isteminin savunma ve ara kararından sonra incelemesine[367] karar verildiği, davalı idarenin savunmasından sonra ise yürütmenin durdurulması isteminin reddine[368] karar verildiği, uyuşmazlığın esası hakkında yapılan inceleme sonucunda ise dava konusu işlemin iptaline[369] karar verildiği ve söz konusu kararın Danıştay tarafından onandığı[370] görülmektedir. Ancak yürütmenin durdurulması isteminin savunma ve ara kararından sonra incelenmesine ilişkin karar ile davanın esası hakkında verilen iptal kararı arasında altı aylık bir sürenin bulunduğu dikkate alındığında, 60 günlük süreyle faaliyetten men edilme işleminin icra edilerek tamamlandığı anlaşılmaktadır. Bu süreç içerisinde söz konusu aracın haksız yere 60 gün bağlı kalması nedeniyle uğranıldığı ileri sürülen maddi gelir kaybı ile otopark ve çekici ücretine ilişkin maddi ve manevi tazminatın tazmini istemiyle açılan davada, davacının maddi tazminat talebinin kabulüne, manevi tazminat talebinin ise reddine karar verilmiştir.[371]

3.3.1.4. Ağaç Kesimi/Sökümü Sonucu Doğuran İşlemler

Ağaçların sökülmesi veya kesilmesi sonucunu doğuran işlemlerin dava neticelenene kadar uygulanmaya devam edilmesi halinde, geri dönülemez sonuçlara yol açacağı düşünüldüğünden idari yargı makamlarınca bu işlemler, uygulanmakla etkisi tükenecek nitelikte değerlendirilmektedir. Bu uyuşmazlıklarda davalı idarece tesis edilen işlemler doğrudan ağaç kesim/sökümüne ilişkin olmamakta, genellikle idari işlemin uygulanması ağaç kesimi veya sökümü sonucunu doğurmaktadır. Konuyla ilgili dava konusu edilen işlemlere dair şu örnekler verilebilir:

[367] İzmir 2. İdare Mahkemesinin 06.11.2014 tarih ve E:2014/1778 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:15.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari
[368] İzmir 1. İdare Mahkemesinin 24.12.2014 tarih ve E:2014/1778 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:15.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari
[369] İzmir 2. İdare Mahkemesinin 29.05.2015 tarih ve E:2014/1778, K:2015/808 sayılı kararı.(Yayımlanmamıştır,Erişim:15.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari
[370] Danıştay 15. Dairesinin 19.02.2016 tarih ve E:2015/8106, K:2016/1034 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:15.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari
[371] İzmir 2. İdare Mahkemesinin 07.05.2018 tarih ve E:2017/675, K:2018/603 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:15.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

Köy sınırları içinde biyokütle enerji santrali yapımı maksadıyla izin verilmesi amacıyla tesis edilen kararın iptali ve yürütmesinin durdurulması istemiyle açılan davada, *"dava konusu işlemin inşai faaliyetlere ilişkin olması, proje alanında ağaç kesiminin planlanması dikkate alındığında söz konusu proje kapsamında inşai faaliyetlere başlanması halinde telafisi güç ve imkansız zararlar doğurabilecek nitelikte bulunması nedeniyle, idarenin savunma ve ara kararı cevabı alınıp ya da savunma ve ara kararına cevap verme süresi geçip yeni bir karar verilinceye kadar dava konusu işlemin yürütülmesinin durdurulmasına"*[372] karar verilmiştir. Enerji santrali yapımına yönelik izin verilmesi amacıyla tesis edilen işlem dava konusu edilmesine karşın bu izin kapsamında santralin yapılacağı alandaki ağaçların kesilmesi ihtimali göz önüne alınarak işlem uygulanmakla etkisi tükenecek işlem niteliğinde değerlendirilmiştir. Bu değerlendirmede, proje alanında ağaç kesimi planlamasının bulunması yeterli görülmüştür. Yargılamanın devamı esnasında davalı idarenin ara kararı gereğini yerine getirinceye kadar yürütmenin durdurulması isteminin kabulüne karar verilmiştir.[373]

Konuya ilişkin başka bir uyuşmazlıkta, birinci derece doğal sit alanında rüzgar enerji santrali kurulmasına ilişkin 1/5000 ölçekli koruma amaçlı nazım imar planının ve 1/1000 ölçekli koruma amaçlı uygulama imar planının yürütmesinin durdurulması ve iptali istemiyle açılan davada mahkemece, *"..ormanlık alanda kesime başlanılmış olması ve devamı halinde telafisi güç zarar doğurabilecek nitelikte bulunması nedeniyle"* davalı idarenin savunması ve ara kararı cevabı alındıktan sonra ya da savunma ve ara kararına cevap verme süresi geçtikten sonra yeni bir karar verilinceye kadar dava konusu işlemlerin yürütmesinin durdurulmasına[374] karar verilmiştir.

---

[372] Sakarya 1. İdare Mahkemesinin 07.11.2013 tarih ve E:2013/1086 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:19.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

[373] Sakarya 1. İdare Mahkemesinin E:2013/1086 sayılı dosyasında yapılan 09.01.2014, 04.03.2014, 29.04.2014 tarihli ara kararlar. (Yayımlanmamıştır, Erişim:19.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

[374] İzmir 2. İdare Mahkemesinin 09.12.2014 tarih ve E:2014/1944 sayılı kararı. Yargılamanın devamında mahkemenin 02.02.2015 tarihli ara kararıyla yürütmenin durdurulması isteminin keşif ve bilirkişi incelemesi yapıldıktan sonra yeni bir karar verilinceye kadar dava konusu işlemin yürütmesinin durdurulmasına, 30.07.2015 tarihli kararıyla yürütmenin durdurulması isteminin kabulüne karar verildiği, ancak yargılamanın devamında yapılan esas incelemesi sonucunda 25.11.2015 tarih ve E:2014/1944,

Ağaç kesimi sonucu doğuran diğer bir uyuşmazlıkta ise, davacının taşınmazına bitişik devlet ormanı niteliğindeki alanın köy adına mezarlık yeri olarak tahsisine ilişkin işlemin iptali ve yürütmesinin durdurulması istemli açılan davada, mahkeme tarafından yürütmenin durdurulması isteminin savunma ve ara kararı cevabından sonra incelenmesine karar verildiği,[375] daha sonrasında davacı vekili tarafından sunulan dilekçe ekindeki koordinat izin raporunda mezarlık olarak tahsis edilen devlet ormanı niteliğindeki sahada bulunan ağaçlarının kesileceğinin anlaşılması üzerine, "*işlemin uygulanması halinde mahiyeti gereği telafisi güç zarar oluşacağından, davalı idarelerin savunması ve 29.08.2018 tarihli ve 05.09.2018 tarihli işbu ara kararları cevabı alınıp ya da savunma ve ara kararına cevap verme süresi geçip yeni bir karar verilinceye kadar dava konusu işlemin yürütülmesinin durdurulmasına*"[376] karar verildiği görülmüştür.

Mahkeme kararına konu uyuşmazlığın tahsis işlemine ilişkin olması nedeniyle, dava konusu işlemin uygulanmakla etkisi tükenecek işlem niteliğinde değerlendirilmediği ve yürütmenin durdurulması isteminin davalı idarenin savunması alındıktan sonra incelenmesine karar verildiği görülmektedir. Ancak davacı vekili tarafından dosyaya sunulan dilekçe ile ekindeki bilgi ve belgelerin incelenmesinden, tahsis işleminin icra edilebilmesi için söz konusu alandaki ağaçların kesilmesinin gerektiğinin anlaşılması üzerine gelişen yeni hukuki durum dikkate alınarak davalı idarenin savunması alınıncaya kadar dava konusu işlemin yürütmesinin durdurulmasına karar verilmiştir.

Ağaç kesimi veya sökümü sonucunu doğuran işlemler hakkında uygulanmakla etkisi tükenecek işlem nitelendirilmesinin, yürütmenin durdurulmasına ilişkin yasal düzenlemeden önce de yargı mercilerince yapıldığı görülmektedir. Bu değerlendirmeye ilişkin uzun yıllar önce verilen bir kararı örnek gösterebiliriz:

28.03.1986 tarihinde, Danıştay binasının karşısında bulunan Zafer Parkının imar planı değişikliği nedeniyle otoparka dönüştürülmesi amacıyla parkta bulunan

---

K:2015/1590 sayılı kararıyla davanın reddine karar verilmiştir.(Yayımlanmamıştır, Erişim:19.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

[375] Edirne 1. İdare Mahkemesinin 29.08.2018 tarih ve E:2018/1171 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:19.04.2019) https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

[376] Edirne 1. İdare Mahkemesinin 05.09.2018 tarih ve E:2018/1171 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:19.04.2019) https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

ağaçların kesilmesi ve buna dayanak alınan plan değişikliğinin iptali ve yürütmenin durdurulması istemiyle Danıştay'ın çalışanları tarafından açılan iptal davasında, "hukuka aykırı işlemler sonucu park kullanım amacının değiştirilmesinin engellenmesi için uygulama işlemlerine (ağaç kesimi) yönelik olarak yürütmenin durdurulması kararı verilmesi" talep edilmiş, *"Park içindeki ağaçların kesimi işlemine başlanılmış olmasının, imar planı değişikliğinin incelenmesi ve kesin kararın verilmesine kadar giderilmesi mümkün olmayan zarar doğuracağı açık olduğu"* gerekçesiyle, davalı idarenin birinci savunması alınıncaya kadar teminat aranmaksızın yürütmenin durdurulmasına karar verilmiştir.[377]

3.3.1.5. Tahliye İşlemleri

Tahliye işlemlerine karşı açılan iptal davalarında, yargılamada geçen sürede dava konusu işlemin uygulanması ihtimalini göz önüne alan mahkemeler, bu işlemleri uygulanmakla etkisi tükenecek idari işlem kapsamında değerlendirmektedir. Konuyla ilgili en çok karşılaşılan uyuşmazlık türü, 2886 sayılı Devlet İhalesi Kanunu'nun 75. maddesinin 4. fıkrası[378] uyarınca tesis edilen tahliye işlemleridir. Bu işlemlere karşı açılan davalarda tahliye işleminin yürütmesinin durdurulmasının talep edilmesi halinde, mahkemelerce davalı idarenin savunması alınıncaya kadar dava konusu işlemin yürütmesinin durdurulmasına karar verildiği görülmektedir.[379]

---

[377] Ankara 5. İdare Mahkemesinin 28.03.1986 ve E:1986/287 sayılı kararı. (Erişim:19.04.2019), http://mulkiye.org.tr/wp-content/uploads/2015/09/6.pdf

[378] 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, R.G.:10.09.1983, S:18161; Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75. maddesinin 4. fıkrası: "İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir."

[379] Konuya ilişkin örnek bir uyuşmazlıkta, mülkiyeti belediyeye ait taşınmazın 2886 sayılı Kanun'un 75. maddesi uyarınca tahliye edilmesine ilişkin Valilik işleminin iptali ve yürütmesinin durdurulması istemiyle dava açılmış, mahkeme, *"Davanın durumu ile işyerinin tahliyesi niteliğindeki uyuşmazlığın hukuki durumu dikkate alınarak ayrıca işlemin uygulanması halinde verilecek kararın etkisi tükenecek olduğundan davacı tarafın yürütmenin durdurulması isteminin, bu ara kararına cevap verilip veya cevap verme süreleri geçip yürütmenin durdurulması istemi hakkında yeniden bir karar verilinceye kadar kabulü suretiyle, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27/2.maddesi hükmü uyarınca teminat aranmaksızın dava konusu işyerinin tahliyesi işleminin yürütmesinin durdurulmasına"* karar verilmiştir. Söz konusu kararda işlemin uygulanması halinde

Konuya ilişkin bir uyuşmazlıkta, davacı tarafından kiracı sıfatıyla faaliyet gösterdiği iş yerinin sözleşmesi olmadığından veya feshedildiğinden bahisle sekiz gün içerisinde tahliye edilmesine ilişkin işlemin iptali talebiyle açılan davada, *"..idari yargı yerinde dava açılması, idari işlemin yürütülmesini durdurmaz, idare işlemini icra eder. Ancak işlemin icrasının, ilgilinin giderilmesi mümkün olmayan zararına sebep olduğu hallerde, ihtiyati tedbir olarak yürütmenin durdurulması yolu benimsenmiştir. Bu bağlamda, 2577 sayılı Kanun'un iptal davası açabilmek için öngördüğü 60 günlük süre, dava açıldıktan sonra mahkemece yapılacak usuli işlemler için tanıdığı süreler gözetildiğinde, idarece tesis edilen işlemde icra tarihinin sekiz gün olarak belirtildiği ve işlemin kısa bir süre içerisinde icra edilebilir olması, söz konusu zaman aralığının mahkemece işlemin hukuki denetiminin yapılarak çözümlenebilmesine yetecek makul bir süreden az olması ve yine tahliye işleminin icrası halinde doğacak zararın telafisinin imkanı olmayacaktır. Zira işlemin icrasından sonra hukuka uygunluk denetimi yapılarak uyuşmazlığın esasının çözümlenmesi suretiyle mahkemece verilen kararın artık uygulama imkanı kalmayacaktır. Bu haliyle, Anayasa'nın 125. maddesi ile tanınan hukuki denetimi engelleyecek nitelikteki idari uygulamaların hukuk devleti anlayışı ile bağdaştırılması da mümkün değildir."* gerekçesiyle, dava konusu işlemin iş yeri tahliyesine ilişkin olması ve uygulanması halinde davacının Anayasa'nın 48. maddesinde belirtilen çalışma hürriyetini etkileyerek telafisi güç zarar doğurabilecek nitelikte bulunması nedeniyle, davalı idarenin savunması ve ara kararı cevabı alınıp ya da savunma ve ara kararına cevap verme süresi geçip yeni bir karar verilinceye kadar dava konusu işlemin yürütmesinin durdurulmasına karar vermiştir. [380]

Tahliye işlemleriyle ilgili uygulamada sık karşılaşılan diğer bir uyuşmazlık türü ise, kamu görevlilerine tahsis edilen lojmanlardan tahliye edilmelerine ilişkin işlemlerdir. Lojman tahliyesine ilişkin işlemler, mahkemelerce uygulanmakla etkisi tükenecek nitelikte işlem olarak değerlendirilmektedir. Zira ilgili kamu görevlisinin lojmandan tahliye edilmesi işleminin uygulanması halinde, hem ilgili kamu görevlisi hem de o konutta ikamet eden diğer şahıslar yönünden telafisi güç veya imkansız

---

mahkemece verilecek kararın etkisinin tükenecek olduğunun açıkça belirtildiği görülmektedir. Bknz. Kütahya İdare Mahkemesinin 13.08.2018 tarih ve E:2018/556 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:20.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

[380] Batman İdare Mahkemesinin 15.05.2017 tarih ve E:2017/800 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:15.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

zararlar oluşabilir. İşlemin hukuki irdelemesi yapılarak mahkemece uyuşmazlık hakkında karar verilinceye kadar tahliye işleminin etkisini ilgililer üzerinde gösterme ihtimali bulunmaktadır.

Davacı tarafından, kendisine tahsis edilen lojman dairesine talep olması ve lojmanda en uzun süre ikamet etmesi nedeniyle, Kamu Konutları Yönetmeliği'nin 33. maddesinin (b) fıkrası uyarınca ikamet ettiği lojmanı tahliye etmesine ilişkin işleme karşı açılan davada, *"...idari işlemlerin iptali ile yürütülmesinin durdurulması istemiyle açılan davalarda, işlemin tebliğ ve dava açma tarihi ile uygulanması arasındaki sürenin kısa olduğunun tespit edilmesi hâlinde; açılan davanın etkisiz ve kullanılamaz bir başvuru yoluna dönüşeceği gibi, sonrasında verilecek karar davacının lehine olsa dahi telâfisi güç veya imkânsız zararların doğmasına sebebiyet vereceğinden, idarenin savunması alınmadan işlemin yürütülmesinin durdurulmasına karar verebilme olanağı getirilmiştir. Dava konusu işlemin tahliyeye ilişkin olması ve uygulanması halinde telafisi güç zarar doğurabilecek nitelikte bulunması nedeniyle, davalı idarenin savunması ve ara kararı cevabı alınıp ya da savunma ve ara kararına cevap verme süresi geçip yeni bir karar verilinceye kadar dava konusu işlemin yürütülmesinin durdurulmasına"* [381] karar verilmiştir.

3.3.1.6. İş yeri Kapatma İşlemleri

Uygulamada sıklıkla dava konusu olan iş yeri kapatma işlemleri, mahkemelerce yapılan inceleme sonucu telafisi güç veya imkansız zarar doğurabilecek nitelikte olduğunun tespiti halinde uygulanmakla etkisi tükenecek işlem kapsamında değerlendirilebilmektedir. Zira iş yeri kapatma işlemlerinin uygulanması halinde, ilgililerin Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 48. maddesinde belirtilen çalışma hürriyetini etkilenebilecek, ticari ve ekonomik yönüyle sonuçlarını doğuracak ve etkisi uygulanmakla birlikte sona erecektir. Bu nedenle söz konusu uyuşmazlıklar, nitelikleri gereği yargı mercilerince uygulanmakla etkisi tükenecek işlemler arasında değerlendirilmektedir.

[381] Eskişehir 2. İdare Mahkemesinin 20.02.2018 tarih ve E:2018/74 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:20.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

Konuya ilişkin örnek bir uyuşmazlıkta, davacılar tarafından, iş yerinde yasadışı bahis oynandığı ve oynatıldığından bahisle iş yerinin 7258 Sayılı Futbol ve Diğer Spor Müsabakalarında Bahis ve Şans Oyunları Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un 5. maddesinin (d) bendi gereğince 3 ay süre ile kapatılmasına ilişkin işleminin iptali ve yürütmenin durdurulması istemiyle davada, işlemin iş yeri kapatılmasına ilişkin olması ve uygulanması halinde telafisi güç veya imkansız zarar doğurabilecek nitelikte bulunması nedeniyle, davalı idarenin savunması ve ara kararı cevabı alındıktan ya da savunma ve ara kararına cevap verme süresi geçtikten sonra yeni bir karar verilinceye kadar dava konusu işlemin yürütmesinin durdurulmasına karar verilmiştir.[382]

Konuya ilişkin ilginç bir olayda, davacı tarafından işletilen ve düğün salonu olarak kullanılan iş yerinin, iş yeri açma ve çalışma ruhsatı bulunmadığından bahisle kapatılmasına ilişkin 28.09.2017 tarihli işlemin, hukuka aykırı olduğu ileri sürülerek iptali ve yürütmesinin durdurulması istenilen davada, *"olayda iptali istenilen işlemin, iş yerinin kapatılmasına ilişkin olduğu ve 28.09.2017 tarih itibarıyla söz konusu iş yerinde düğün töreni yapılacağı da göz önüne alındığında uygulanması halinde telafisi güç zararlar doğabileceği gerekçesiyle davalı idarenin savunması alınıncaya ya da savunma süresi geçtikten sonra yeniden bir karar verilinceye kadar yürütmenin durdurulmasına"* işlem tarihiyle aynı gün karar verilmiştir.[383] Akabinde davalı idarece bir gün sonra 29.09.2017 tarihinde savunma dilekçesinin sunulması üzerine *"Mahkememizin 28.09.2017 tarihli kararı ile savunmaya kadar yürütmenin durdurulmasına karar verilmiş ise de, davalı idare tarafından 29.09.2017 tarihinde Mahkememiz kayıtlarına giren savunma dilekçesi ile savunma verildiği görüldüğünden, yürütmenin durdurulması istemi hakkında işin gereği görüşüldü.*" gerekçesiyle yürütmenin durdurulması isteminin reddine [384] karar verildiği,

[382] Batman İdare Mahkemesinin 17.04.2019 tarih ve E:2019/423 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:15.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari
[383] Batman İdare Mahkemesinin 28.09.2017 tarih ve E:2017/1729 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:15.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari
[384] Batman İdare Mahkemesinin 29.09.2017 tarih ve E:2017/1729 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:15.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

sonrasında uyuşmazlığın esası hakkında yapılan değerlendirme neticesinde davanın reddine[385] karar verildiği görülmektedir.

Aktarılan mahkeme kararında, idari işlemin uygulanması halinde iş yerinin kapatılması sonucunu doğuracağı ve iş yerinin düğün salonu olarak kullanılması nedeniyle aynı gün yapılacak düğünün varlığı vurgulanmıştır. Burada işlemin sonuçları yalnızca davacıyı değil aynı zamanda bahsi geçen iş yerinde düğünleri yapılacak kişileri de etkileyerek telafisi güç veya imkansız zararlara yol açabilecektir. Yargılama safhasında dikkat çeken başka bir husus ise davalı idarece bir gün sonra savunma dilekçesi verilmesi durumudur. Böylece geçici niteliğe haiz olan davalı idarenin savunması alınıncaya kadar yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararın uygulaması bir gün sürmüş, davalı idare tarafından savunma dilekçesi sunulması üzerine mahkemece yapılan değerlendirmede, idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkansız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmediğinden bahisle yürütmenin durdurulması isteminin reddine karar verilmiştir.

İş yeri kapatma işlemleri, bazı hallerde bir idari işlemin icrası amacıyla tesis edilmektedir. Örneğin, iş yeri açma ve çalışma ruhsatının iptal edilmesi sonucu ruhsat iptalinin uygulanması kapsamında tesis edilen iş yeri kapatma işlemi de uygulanmakla etkisi tükenecek niteliktedir. İzah edilen bu durumla ilgili örnek bir uyuşmazlıkta, İş Yeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmeliğe aykırı işletildiğinden bahisle ruhsatı iptal edilen iş yerinin, 12.07.2018 tarih ve saat 18.00'de süresiz olarak kapatılacağının bildirilmesine ilişkin 11.07.2018 tarihli tutanağın iptali ve yürütmesinin durdurulması istemiyle açılan davada, işleme dayanak bilgi ve belgeleri istenerek, *"dava konusu işyeri kapatma kararının iptali işleminin uygulanmakla etkisi tükenecek nitelikte olması nedeniyle, davalı idarenin savunması ve ara kararı cevabı alınıp yürütmenin durdurulması talebi hakkında yeniden bir karar verilinceye dava konusu işlemin yürütmesinin durdurulmasına"* [386] karar verilmiştir.

[385] Batman İdare Mahkemesinin 26.12.2017 tarih ve E:2017/1729, K:2017/1910 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:15.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

[386] Uyuşmazlıkta, tutanağın tanzim edildiği 11.07.2018 tarihinde davanın açıldığı, davaya konu iş yerinin kapatılmasının 12.07.2018 tarihinde uygulanacağının bildirildiği, söz konusu

3.3.1.7. Ruhsat İptali ve Mühürleme İşlemleri

İdari yargı mercilerince uygulanmakla etkisi tükenecek işlem olarak değerlendirilen işlemler arasında ruhsat iptali ve mühürleme işlemleri de bulunmaktadır. Söz konusu idari işlemlerin nitelikleri itibarıyla uygulanmakla etkisi tükenecek işlem olarak değerlendirildiği görülmektedir.

Örnek bir uyuşmazlıkta, eczanenin sahibi ve mesul müdürü olan davacı tarafından, eczanenin faaliyet gösterdiği yerin Eczacılar ve Eczaneler Hakkında Yönetmeliğin 20. maddesinin 8. fıkrasına aykırı olduğundan bahisle eczanenin 60 gün içerisinde nakline, aksi takdirde eczane ruhsatnamesinin iptal edileceğine ilişkin işlemin iptali ve yürütmesinin durdurulması talebiyle açılan davada, dava konusu işlemin eczane ruhsatnamesinin iptaline ilişkin olması ve uygulanması halinde telafisi güç zarar doğurabilecek nitelikte bulunması nedeniyle, davalı idarenin savunması ve ara kararı cevabı alınıp ya da savunma ve ara kararına cevap verme süresi geçtikten sonra yeni bir karar verilinceye kadar dava konusu işlemin yürütmesinin durdurulmasına karar verilmiştir.[387]

Ruhsat iptali işlemi, genellikle karşımıza iş yeri açma ve çalışma ruhsatının iptaline yönelik işlem tesis edilmesi şeklinde çıkmaktadır. Bununla birlikte ruhsat iptali sonrasında anılan işlemin icrası maksadıyla mühürleme işleminin tesis edildiği de görülmektedir. Örnek bir uyuşmazlıkta, iş yerinin ruhsatının iptal edilmesine ilişkin karar ile anılan karar kapsamında söz konusu iş yerinin kapatılarak mühürleneceğine dair duyuru belgesinin iptali istemiyle açılan davada, *"..iptali istenilen dava konusu işlemin, işyerinin ruhsatının iptal edilmesine ilişkin olduğu ve 26.04.2018 tarih ve saat 11:00'da söz konusu işyerinin mühürleneceği hususu göz önünde bulundurulduğunda, uygulanması halinde telafisi güç veya imkansız zarar doğurabilecek nitelikte bulunması nedeniyle, davalı idarenin savunması ve ara kararı cevabı alınıp ya da savunma ve ara kararına cevap verme süresi geçip yeni*

---

kararının yürütmesinin ise savunma alınıncaya kadar kabulüne 13.07.2018 tarihinde karar verildiği görülmektedir. Bknz. Muğla 1. İdare Mahkemesinin 13.07.2018 tarih ve E:2018/942 sayılı kararı.
(Yayımlanmamıştır,Erişim:15.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

[387] Batman İdare Mahkemesinin 24.07.2018 tarih ve E:2018/545 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:15.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

bir karar verilinceye kadar dava konusu işlemlerin yürütülmesinin durdurulmasına"[388] karar verilmiştir.

Bazı hallerde mühürleme işleminin ruhsat iptali yapılmaksızın uygulandığı görülmektedir. İş yerinde canlı müzik eşliğinde düğün, nişan ve sünnet etkinlikleri yapılarak iş yeri açma ve çalışma ruhsatına aykırı faaliyette bulunulduğundan bahisle, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmeliğin 13. maddesi uyarınca ruhsata aykırı alanın kapatılması için davacıya 15 günlük süre verilmesine dair karar ile iş yerinin mühürlenmesine ilişkin mühürleme tutanağının iptali ve yürütmenin durdurulması talebiyle açılan davada, dava konusu işlemlerden birinin iş yerinin mühürlenmesine ilişkin olması ve uygulanması halinde telafisi güç zarar doğurabilecek nitelikte bulunması nedeniyle, davalı idarenin savunması ve ara kararı cevabı alınıp ya da savunma ve ara kararına cevap verme süresi geçtikten sonra yeni bir karar verilinceye kadar dava konusu işlemlerin yürütmesinin durdurulmasına karar verilmiştir.[389]

3.3.1.8. Mülkiyetin Kamuya Geçirilmesi ve İdari Para Cezalarına Dair İşlemler

5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 16. maddesi[390] uyarınca idari yaptırım türleri arasında yer alan idari para cezaları ile mülkiyetin kamuya geçirilmesine

---

[388] Batman İdare Mahkemesinin 26.04.2018 tarih ve E:2018/264 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:15.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

[389] Batman İdare Mahkemesinin 31.07.2018 tarih ve E:2018/588 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:15.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari Mahkemece mühürleme işleminin uygulanması halinde telafisi güç zarar oluşabileceği belirtildikten sonra hem mühürleme işleminin hem de 15 günlük süre verilmesine ilişkin encümen kararının savunma alınıncaya kadar yürütmesinin durdurulmasına karar verilmiştir. Uygulamada genellikle uygulanmakla etkisi tükenecek işlemle birlikte dava konusu edilen işlem için ayrıma gidilmeksizin savunma ve ara kararı cevabına kadar kabul kararları, tüm işlemleri kapsayacak şekilde karar verilmektedir. Bazı hallerde ise, mühürleme işlemi yönünden ayrı, mühürleme işlemi dışında dava konusu edilen işlem yönünden ayrı bir yürütmenin durdurulması kararı verilmesi gerekmektedir.

[390] 5326 sayılı Kabahatler Kanunu, R.G.:31.03.2015, S:25772;
"Yaptırım Türleri" başlıklı 16. maddesi- "(1) Kabahatler karşılığında uygulanacak olan idarî yaptırımlar, idarî para cezası ve idarî tedbirlerden ibarettir. (2) İdarî tedbirler, mülkiyetin kamuya geçirilmesi ve ilgili kanunlarda yer alan diğer tedbirlerdir."

ilişkin tedbirlerin[391] idari yargıda dava konusu edilmesi halinde, söz konusu tedbirin iptali ve yürütmesinin durdurulması istemiyle açılan davalarda, mahkemelerce çoğunlukla yürütmenin durdurulması isteminin davalı idarenin birinci savunması alındıktan ve ara kararı gereği yerine getirildikten ya da savunma ve cevap verme süresinin geçtikten sonra incelenmesine[392] karar verilmektedir.

Konuya ilişkin istisnai bir kararda, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu'ndan uygunluk belgesi alınmadan sigara kâğıdı üretimi yapıldığından bahisle 4733 sayılı Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 8. maddesinin beşinci fıkrasının (I) bendi uyarınca idari para cezası verilmesine ve ele geçirilen malzemelerin mülkiyetinin kamuya geçirilmesine ilişkin işlemin davaya konu edilmesi sonucu yürütmenin durdurulması talebi hakkında, *"dava konusu işlemin, mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin kısmının söz konusu şirketin faaliyetlerine engel olmak suretiyle uygulamakla etkisi tükenecek nitelikte olması nedeniyle, davalı idarenin savunması ve ara kararı cevabı alınıp ya da savunma ve ara kararına cevap verme süresi geçip yeni bir karar verilinceye kadar yürütülmesinin durdurulmasına, idari para cezası verilmesine ilişkin kısmının yürütmenin durdurulması isteminin ise ara kararına cevap ve davalı idarenin savunması alındıktan ya da Mahkememizce verilen cevap ve yasal savunma süreleri geçtikten sonra incelenmesine*" karar verilmiştir.[393]

İlk derece mahkemesinin kararında görüldüğü üzere, sigara kağıtlarının mülkiyetinin kamuya geçirilmesi hususu, uygulanmakla etkisi tükenecek işlem niteliğinde değerlendirilmiştir. Mahkeme kararında yer verilen ve ele alınması gereken başka bir husus ise dava konusu edilen işlemlerden mülkiyetin kamuya

---

[391] Mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin tedbirlerin uygulanmasına dair mevzuat hükümlerinde söz konusu uyuşmazlıklarda idari yargının görevli olduğuna dair hükmün bulunmaması halinde, idari tedbirlerden oluşan idari yaptırımlara, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun genel hükümlerinin uygulanması ve bu yaptırımlara karşı açılan davanın sulh ceza mahkemesinde görülmesi gerekmektedir. Konuya ilişkin bknz. Danıştay 10. Dairesinin 19.12.2018 tarih ve E:2016/10583, K:2018/4085 sayılı kararı.
(Yayımlanmamıştır, Erişim:15.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

[392] Emsal mahkeme kararları için bknz. Sakarya 2. İdare Mahkemesinin 25.12.2014 tarih ve E:2014/1305 sayılı; İzmir 5. İdare Mahkemesinin 10.01.2018 tarih ve E:2018/18 sayılı; Eskişehir 1. İdare Mahkemesinin 12.04.2018 tarih ve E:2018/229 sayılı kararları. (Yayımlanmamıştır, Erişim:15.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

[393] Batman İdare Mahkemesinin 31.03.2015 tarih ve E:2015/563 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:15.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

geçirilmesine ilişkin kısmı hakkında savunma alınıncaya kadar yürütmesinin durdurulmasına karar verilmesine karşın, diğer kısım olan idari para cezası uygulanmakla etkisi tükenecek işlem olarak nitelendirilmemiş ve bu işlem yönünden yürütmenin durdurulması talebi hakkında savunma alındıktan sonra incelenmesi kararı verilmiştir. Daha sonra yürütmenin durdurulması talebinin reddine[394] karar verildiği, akabinde ise dava konusu işlemin idari para cezası verilmesine ilişkin kısmının iptaline, ele geçirilen malzemelerin mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin kısmı yönünden ise davanın reddine[395] karar verilmiştir.

İdari para cezalarının tanzim edilmesi üzerine söz konusu cezanın idari yargıda dava konusu edilerek iptali ve yürütmesinin durdurulması istemiyle açılan davalarda, idari para cezası verilmesi sonrasında ödeme emri safhasının bulunduğu, akabinde ise haciz safhasının uygulanabileceği ihtimali olmasına karşın, idari para cezalarının genelde uygulanmakla etkisi tükenecek işlem niteliğinde değerlendirilmediği ve bu işlemlere ilişkin yürütmenin durdurulması istemleri hakkında davalı idarenin savunması alındıktan sonra incelenmesine karar verildiği görülmektedir.[396] Ancak, idari para cezasının iptali ve yürütmesinin durdurulması talebiyle birlikte başka bir idari işlemin de dava konusu edilmesi halinde ise idari para cezasının dışındaki işlemin uygulanmakla etkisi tükenecek nitelikte görülmesi üzerine idari yargı mercilerince bazı hallerde her iki işlem hakkında uygulanmakla etkisi tükenecek işlem değerlendirilmesi yapıldığı görülmektedir.

Konuya ilişkin bir uyuşmazlıkta, ruhsatsız yapı yapıldığından bahisle 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesi uyarınca verilen imar para cezaları ile birlikte aynı Kanun'un 32. maddesi uyarınca aykırılığın belirtilen süre içerisinde giderilmediğinden bahisle fazladan yapılan inşaatın yıktırılmasına ilişkin encümen kararının iptali ve yürütmesinin durdurulması istemiyle açılan davada, *"Dava konusu işlemlerin bir yönüyle yıkıma ilişkin olması ve uygulanması halinde telafisi güç zarar*

[394] Batman İdare Mahkemesinin 17.06.2015 tarih ve E:2015/563 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:15.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari
[395] Batman İdare Mahkemesinin 24.12.2015 tarih ve E:2015/563, K:2015/2724 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:16.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari
[396]Emsal mahkeme kararları için bknz. Batman İdare Mahkemesinin 19.09.2017 tarih ve E:2017/1590 sayılı; İstanbul 12. İdare Mahkemesinin 14.12.2016 tarih ve E:2016/1966 sayılı; Balıkesir 1. İdare Mahkemesinin 11.05.2017 tarih ve E:2017/966 sayılı kararları. (Yayımlanmamıştır, Erişim:16.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

doğurabilecek nitelikte bulunması nedeniyle, davalı idarenin savunması ve ara kararı cevabı alınıp ya da savunma ve ara kararına cevap verme süresi geçtikten sonra yeni bir karar verilinceye kadar yürütmesinin durdurulmasına" [397] karar verilmiştir.

3.3.1.9.Ödeme Emri ve Haciz İşlemleri

Ödeme emri ve haciz işlemleri, idari yargı mercilerince bazı hallerde uygulanmakla etkisi tükenecek niteliğe haiz işlemler arasında değerlendirilmektedir. Çalışmamızın bu kısmında öncelikle ödeme emri irdelenecek olup, sonrasında ise haciz işleminin değerlendirmesi yapılacaktır.

Ödeme emriyle, 6183 sayılı Amme Alacağının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 55. maddesi[398] uyarınca, usulüne uygun tahakkuk ettiği halde borçlusu tarafından vadesinde ödenmeyen amme alacağının 15 gün içinde ödenmesi veya mal bildiriminde bulunulması istenilir. Vergi mahkemelerinin görev alanına giren[399] konularda ödeme emri düzenlenebilmesi için tarh, tebliğ ve tahakkuk aşamalarının tamamlanmış olması gerekmektedir. Buna göre tarh, tebliğ ve tahakkuk aşamalarından sonra usulüne uygun biçimde kesinleşerek tahsil edilebilir hale gelen

[397] Batman İdare Mahkemesinin 26.03.2019 tarih ve E:2019/348 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:16.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

[398] 6183 sayılı AATÜHK, R.G.:28/07/1983, S:8469;
"Ödeme Emri" başlıklı 55. maddesi: "1-Amme alacağını vadesinde ödemeyenlere, 15 gün içinde borçlarını ödemeleri veya mal bildiriminde bulunmaları lüzumu bir "ödeme emri" ile tebliğ olunur. 2-Ödeme emrinde borcun asıl ve ferilerinin mahiyet ve miktarları, nereye ödeneceği, müddetinde ödemediği veya mal bildiriminde bulunmadığı takdirde borcun cebren tahsil ve borçlunun mal bildiriminde bulununcaya kadar üç ayı geçmemek üzere hapis ile tazyik olunacağı, gerçeğe aykırı bildirimde bulunduğu takdirde hapis ile cezalandırılacağı kayıtlı bulunur. Ayrıca, borçlunun 114 üncü maddedeki vazifeleri ve bu vazifeleri yerine getirmediği takdirde hakkında tatbik edilecek olan ceza bu ödeme emrinde kendisine bildirilir."

[399] 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun, R.G.:20.01.1982, S:17580;
"Vergi Mahkemelerinin görevleri" başlıklı 6. maddesi: "Vergi mahkemeleri: a) Genel bütçeye, il özel idareleri, belediye ve köylere ait vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezaları ile tarifelere ilişkin davaları, b) (a) bendindeki konularda 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun uygulanmasına ilişkin davaları, c) Diğer kanunlarla verilen işleri çözümler."

vergi borçlarının belirlenen vadesinde ödenmemesi halinde ödeme emri düzenlenebilecektir.

Tarh, tebliğ ve tahakkuk aşamalarında meydana gelebilecek herhangi bir eksiklik veya usulsüzlük, bu safhalardan sonra düzenlenen ödeme emrini hukuken sakatlayacaktır. Örneğin, tarh edilen verginin usulüne uygun bir şekilde tebliğ edilmesi üzerine tahakkuk işlemine karşı herhangi bir dava açılmamış veya açılan dava mahkemece reddedilerek karar kesinleşmiş ise artık burada kesinleşmiş bir kamu alacağından bahsedilebilecek ve ödeme emri düzenlenmesi yoluna gidilebilecektir. Ancak bazı hallerde, vergi idarelerince tahakkuk işlemi kesinleşmeksizin tahsil aşamasına geçilerek ödeme emri düzenlendiği ve bu ödeme emirlerinin dava konusu edildiği görülmektedir. İşte böyle hallerde ödeme emirlerinin iptali ve yürütmesinin durdurulması istemiyle açılan davalarda, işlemin yürütmesi kendiliğinden durmamaktadır. Hal böyle olunca ödeme emriyle talep edilen tutarın tahsil edilememesi halinde haciz safhası ihtimali gündeme gelmektedir.

Uygulamada tahakkuk kesinleşmeksizin ödeme emri düzenlenerek tahsil aşamasına geçilmesi halinde, vergi mahkemelerince genellikle yürütmenin durdurulması isteminin davalı idarenin savunması alındıktan sonra incelenmesine karar verildiği görülmektedir.[400] Yani aktarılan bu husus, uygulanmakla etkisi tükenecek işlemler arasında değerlendirilmemektedir. Ancak istisnai hallerde dava konusu ödeme emri, uygulanmakla etkisi tükenecek işlem niteliğinde değerlendirilerek davalı idarenin savunması alınıncaya kadar yürütmenin durdurulmasına karar verildiği görülmektedir. Ödeme emrinin ilgiliye tebliğinin ardından iptali ve yürütmesinin durdurulması istemiyle dava açılması halinde, yargılama süresi içerisinde mahkemece dava konusu işlemin yürütmesinin durdurulmasına karar verilmediğinde bir sonraki safha olan haciz işlemlerine geçilebilir. Davacının banka hesaplarına e-haciz işlemi uygulanarak hesaplarına bloke konulabilir veya taşınmazlarına çok kısa süre içerisinde haciz şerhi işlenebilir. Bu durumun ilgilinin ekonomik durumunu önemli ve ciddi ölçüde etkileyebileceği

[400] Emsal mahkeme kararları için bknz. Diyarbakır Vergi Mahkemesinin 15.02.2017 tarih ve E:2017/151 sayılı; İstanbul 12. Vergi Mahkemesinin 23.12.2016 tarih ve E:2016/2865 sayılı; İzmir 2.Vergi Mahkemesinin 06.12.2017 tarih ve E:2017/2073 sayılı kararları. (Yayımlanmamıştır, Erişim:17.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

ihtimali göz önüne alındığında, ödeme emirlerinin uygulanmakla etkisi tükenecek işlem olarak değerlendirilmesinin yerinde olduğu söylenebilir.

Konuya dair örnek bir olayda, davacı şirket adına tahakkuk ettirilen işgal harçlarının tahsili amacıyla düzenlen ödeme emirlerine konu alacakların tahsil edilebilmesi için haciz safhasına geçilebileceği ve telafisi güç zararlar doğabileceğinden dava konusu ödeme emirlerinin yürütmesinin durdurulması istemi hakkında, davalı idarenin birinci savunması alındıktan ve ara kararına cevap verildikten sonra veya savunma ve ara kararına cevap verme süresi geçtikten sonra yeniden bir karar verilinceye kadar yürütmenin durdurulması isteminin kabulüne[401] karar verilmiştir.

İdare mahkemelerinin görev alanına giren[402] konularda düzenlenen ödeme emirlerinin çoğunluğunu idari para cezalarının tahsili amacıyla düzenlenen ödeme emirleri oluşturmaktadır. İdare mahkemelerinin görev alanına giren konularda düzenlenen ödeme emirlerinin iptali ve yürütmesinin durdurulması istemiyle açılan davalarda, ödeme emrinin uygulanmakla etkisi tükenecek işlem olarak nitelendirilmesi eğiliminin az olduğu, genellikle yürütmenin durdurulması istemleri hakkında davalı idarenin savunması ve ara kararı cevabından sonra incelenmesine kararı verildiği görülmektedir.

---

[401] Yargılamanın devamında ise yürütmenin durdurulması isteminin kabulüne karar verilmiştir. Kararın ilgili kısmı şu şekildedir. "*..dava konusu ödeme emirleri öncesinde düzenlenen ihbarnamelerin usulüne uygun olarak davacı şirkete tebliği davalı idarece ortaya konulmadığından, mevzuata uygun olarak tebliğ edildiği davalı idarece ispatlanamayan ihbarnameler içeriği amme alacaklarının tahakkuk etmediği ve tahakkuk etmemiş amme alacağı için tahsilat aşamasına geçilmesinin mümkün olmadığı açık olduğundan, düzenlenen ödeme emirlerinde hukuka uyarlık bulunmamaktadır. Diğer taraftan, dava konusu işlemin ödeme emri olduğu ve hukuka aykırı olarak tesis olunduğu tespit olunan ödeme emrinin yürütmesinin durdurulmaması halinde bir sonraki aşama olan haciz aşamasına geçilebileceği, bunun ise telafisi güç ve imkansız zararlara sebebiyet vermesinin imkan dahilinde olduğu anlaşıldığından dava sonuçlanıncaya kadar ödeme emirlerinin yürütmesinin durdurulması gerektiği sonucuna varılmıştır."*
Bknz. Batman Vergi Mahkemesinin 16.05.2019 tarih ve E: 2019/452 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:20.05.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

[402] 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun'un "İdare Mahkemelerinin görevleri" başlıklı 6. Maddesi: "İdare mahkemeleri, vergi mahkemelerinin görevine giren davalarla ilk derecede Danıştay'da çözümlenecek olanlar dışındaki: a) İptal davalarını, b) Tam yargı davalarını, c) Tahkim yolu öngörülen imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklardan hariç, kamu hizmetlerinden birinin yürütülmesi için yapılan idarî sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davaları, d) Diğer kanunlarla verilen işleri çözümler."

İdari para cezalarının tahsili amacıyla ödeme emri düzenlemesi için aranılan kesinleşme şartına ilişkin belirtilmesi gereken bir husus bulunmaktadır. 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 17. maddesinin 3. fıkrasında; 10.12.2003 tarihli 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idareleri tarafından verilen idari para cezalarının genel bütçeye gelir kaydedileceği, 4. fıkrasında; genel bütçeye gelir kaydedilmesi gereken idari para cezalarına ilişkin kesinleşen kararların 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre tahsil edilmek üzere Maliye Bakanlığı'nca belirlenecek tahsil dairelerine gönderileceği, diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından verilen ve genel bütçeye gelir kaydedilmesi gerekmeyen idari para cezalarının ilgili kanunlarında özel hüküm bulunmadığı takdirde genel hükümlere göre tahsil olunacağı hükme bağlanmıştır.

Yasal düzenlemeye göre, genel bütçeye gelir kaydedilen idari para cezaları için kesinleşme şartı aranırken genel bütçeye gelir kaydedilmeyen idari para cezalarının tahsilinde kesinleşme şartı aranmamaktadır. Genel bütçeye gelir kaydedilmesi gerekmeyen ve süresinde ödenmeyen idari para cezalarının takip ve tahsilinde kesinleşme şartı aranmayacağından, söz konusu idari para cezalarına karşı dava açılması halinde dahi ödeme emri safhasına geçilebilecektir. Örneğin, belediye gelirleri genel bütçeye kaydedilmediğinden bunların tahsili için ödeme emrinin düzenlemesi halinde kesinleşme şartı aranmayacaktır.

Genel bütçeye gelir kaydedilmeyen alacakların tahsili için düzenlenecek ödeme emirlerinde kesinleşme şartı aranmamasına karşın idari para cezasının usulüne uygun şekilde tebliğ edilmesi gerekmektedir. Konuya ilişkin bir örnekte, davacı adına idari para cezası alacağının tahsili amacıyla belediyece düzenlenen ödeme emrinin iptali ve yürütmesinin durdurulması istemiyle açılan bir davada, *"..davacı adına düzenlenen ödeme emrinin, amme alacağı olduğu belirtilen 62.277,52TL'nin tahsili amacıyla düzenlendiği, 7 gün içerisinde ödenmemesi durumunda cebren tahsil edileceğinin belirtilmesi, ayrıca dayanağı encümen kararının tebliğ edilmediği yönündeki iddialar göz önünde bulundurulduğunda, "uygulanmakla etkisi tükenecek işlem" kapsamında olduğu anlaşılmaktadır. Bu itibarla, dava konusu işlemin, davalı idarenin savunması alınıncaya ve uyuşmazlığın çözümü için gerekli olan ve aşağıda belirtilen bilgi ve belgelerin tamamlanıncaya kadar yürütmenin durdurulması gerektiğinin kabulü gerekmektedir.*" gerekçesine yer verilerek davalı idarenin

savunması alınıncaya kadar dava konusu ödeme emrinin yürütmesinin durdurulmasına karar verilmiştir.[403]

Burada değineceğimiz bir diğer husus ise haciz işlemleridir. 6183 sayılı Amme Alacağının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 62. maddesi[404] uyarınca, usulüne uygun bir şekilde kesinleşmiş kamu alacağının tahsili istemiyle tebliğ olunan ödeme emrindeki meblağın süresi içerisinde ödenmemesi veya aynı süre içerisinde mal bildiriminde bulunulmaması üzerine ilgilinin malvarlığına haciz işlemi uygulanabilecektir. Bu nedenle, uygulanmakla etkisi tükenecek işlem kapsamında değerlendirilmesi gereken bir başka uyuşmazlık türünü de haciz işlemleri oluşturmaktadır. Haciz, şahısların mülkiyet hakkıyla yakın ilişkili bir durumdur.

Ödeme emri tebliğ edilmeksizin veya ödeme emrine karşı açılan davanın sonucu beklenmeksizin doğrudan haciz işleminin uygulanması halinde, süresi içerisinde ödenmeyen kesinleşmiş bir kamu alacağından bahsedilemeyecektir. Böyle bir durumda taşınmazlara haciz şerhinin konulabileceği, araç ve banka hesaplarına haciz işlemi uygulanabileceği dikkate alındığında, ilgililerin tasarruf hakları kısıtlanmış ve aynı zamanda mülkiyet hakkına da bir sınırlama getirmiş olacaktır. Bu nedenle yargı kararlarında haciz işlemlerinin bazı hallerde uygulanmakla etkisi tükenecek işlem niteliğinde değerlendirildiği görülmektedir.

Konuya ilişkin örnek bir olayda, davacı şirketin bazı bankalar nezdinde bulunan hesaplarına ayrı ayrı haciz konulmasına ilişkin haciz işlemlerinin iptali ve yürütmesinin durdurulması istemiyle açılan davada, *"dava konusu işlemlerin hacze ilişkin olması, işleme ilişkin sürecin başlaması ve hacze konu miktar dikkate alındığında hukuken etkisi tükenebilecek ve uygulanması halinde telafisi güç veya imkansız zarar doğurabilecek nitelikte bulunması nedeniyle, davalı idarenin savunması ve ara kararı cevabı alınıp ya da savunma ve ara kararına cevap verme süresi geçip yeni bir karar verilinceye kadar dava konusu işlemin yürütülmesinin*

[403] Eskişehir 2. İdare Mahkemesinin 20.03.2015 tarih ve E:2015/78 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:20.05.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

[404] 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un "Haciz" başlıklı 62. maddesinin 1. fıkrası: "Borçlunun, mal bildiriminde gösterilen veya tahsil dairesince tesbit edilen borçlu veya üçüncü şahıslar elindeki menkul malları ile gayrimenkullerinden, alacak ve haklarından amme alacağına yetecek miktarı tahsil dairesince haczolunur."

durdurulmasına" karar verilmiştir.[405] Yine haciz işlemine karşı vergi mahkemesi nezdinde açılan başka bir davada, davacı şirketin banka hesaplarına haciz konulmasına ilişkin işlemin uygulanması halinde telafisi güç zararlar doğabileceğinden, dava konusu haczin yürütmesinin durdurulması istemi hakkında davalı idarenin birinci savunması alındıktan veya savunma verme süresi geçtikten sonra yeniden bir karar verilinceye kadar yürütmenin durdurulması isteminin kabulüne[406] karar verilmiştir.

3.3.1.10. Organ Nakline Dair İşlemler

2238 sayılı Organ ve Doku Alınması, Saklanması, Aşılanması ve Nakli Hakkında Kanun hükümleri uyarınca tesis edilen bazı işlemler vardır ki bunlar en temel insan hakkı olan yaşam hakkıyla yakından ilişkilidir. Anılan Kanun'un "Amaç" başlıklı 1. maddesinde, tedavi, teşhis ve bilimsel amaçlarla organ ve doku alınması, saklanması, aşılanması ve nakli bu kanun hükümlerine tabi olduğu belirtildikten sonra organ nakli, yaşayan kişilerden organ ve doku alınması[407] ile ölüden organ ve doku alınması[408] şeklinde bir ayrıma tabi tutulmuştur. Çalışmamızın bu kısmında yaşayan kişilerden organ ve doku alınması hakkında idarelerce tesis edilen bazı işlemlerin uygulanmakla etkisi tükenecek işlem niteliğinde olup olmadığı hususları incelenecektir.

2238 sayılı Kanun'un Ek 2. maddesinde, akraba canlıdan yapılan organ nakli ile akraba dışı canlıdan yapılan organ nakli düzenlemesine yer verilmiştir. Anılan maddenin 1. fıkrasında, canlıdan organ naklinin alıcının en az iki yıldan beri evli olduğu eşi ile dördüncü dereceye kadar (dördüncü derece dahil) kan ve kayın

[405] Batman İdare Mahkemesinin 22.03.2019 tarih ve E:2019/312 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:17.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari
[406] Batman Vergi Mahkemesinin 22.03.2019 tarih E:2019/468 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:17.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari
[407] Yaşayan kişilerden organ ve doku nakli 2238 sayılı Organ ve Doku Alınması, Saklanması, Aşılanması ve Nakli Hakkında Kanun'un II. Bölümünün 5. maddesi ile 10. maddesi arasında düzenlenmiştir.
[408] Ölüden organ ve doku nakli 2238 sayılı Organ ve Doku Alınması, Saklanması, Aşılanması ve Nakli Hakkında Kanun'un III. Bölümünün 11. maddesi ile 14. maddesi arasında düzenlenmiştir.

hısımlarından yapılabileceği ancak organ nakli gereken hastalığın evlilikten sonra teşhis edildiği durumlarda ise eşlerin en az iki yıllık evli olması şartının aranmadığı hususlarına yer verilmiştir. Aynı maddenin 2. fıkrasında, alıcının dördüncü dereceye kadar kan ve kayın hısımları ile eşi dışında kalan canlıdan yapılacak organ nakilleri düzenlenmiş, bu fıkra hükümleri kapsamında yapılacak organ naklinde alıcı ile verici arasında etik ve yasal olmayan bir durumun bulunup bulunmadığı hususunun Organ Nakli Değerlendirme Etik Komisyonu tarafından inceleneceği kurala bağlanmıştır.

2238 sayılı Kanun'un Ek 2. maddesinin 1. fıkrası kapsamında bulunan kişilerin organ vericisi olması durumunda, taraflar arasındaki ilişkinin sebebi idarelerce araştırılmamakta, alıcı ve verici arasında organ naklinin gerçekleşip gerçekleşmeyeceği konusunda izin alınmasına lüzum bulunmamaktadır.[409] Ancak 2. fıkra kapsamında yer verilen kişilerden yapılacak organ nakillerinde ise Organ Nakli Değerlendirme Etik Komisyonunca bir değerlendirme yapılamakta ve bu değerlendirmeye göre bir idari işlem tesis edilmektedir. İşte çalışmamızın bu kısmında, organ alıcısı ile vericisi arasında etik ve yasal olmayan bir durumun bulunup bulunmadığı değerlendirmesi üzerine idarece tesis edilen işlemin uygulanmakla etkisi tükenecek işlem niteliğinde olup olmadığı hususu incelenecektir.

Organ Nakli Değerlendirme Etik Komisyonunca alıcı ve verici arasında etik ve yasal olmayan bir durumun bulunup bulunmadığı hususunda yapılan değerlendirmenin temelinde, organ naklinin bağışlama dışında herhangi bir menfaat temini amacı taşıyıp taşımadığı hususu bulunmaktadır.[410] Zira konu bir yandan organ

[409] Elbette organ naklinin vericinin sağlık durumunu olumsuz etkilememesi ve bu durumun bir raporla belirlenmesi gerekmektedir. Konuya ilişkin 2238 sayılı Kanun'un 9. maddesinde; "Organ ve doku alınması, aşılanması ve naklinden önce verici ve alıcının yaşamı ve sağlığı için söz konusu olabilecek tehlikeleri azaltmak amacıyla gerekli tıbbi inceleme ve tahlillerin yapılması ve sonucunun bir olurluluk raporu ile saptanması zorunludur." hükmünde de belirtilen durum vurgulanmıştır.

[410] Konuya ilişkin İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 7. İdari Dava Dairesinin 21.03.2019 tarih ve E:2019/313, K:2019/546 sayılı kararında; *"Organ Nakli Etik Komisyonlarınca organ nakline izin verilmemesinin gerisinde yatan neden, yukarıda ayrıntılı olarak aktarıldığı üzere, ister "alıcı", isterse "verici" olsun tüm vatandaşların sağlıklı yaşam hakkının korunmasında Devletin pozitif yükümlülüklerinin bulunmasıdır. Alıcı ile verici arasında yasal ve etik olmayan bir durumun bulunmaması halinde organ naklinin gerçekleşmesinde engel yoktur. Etik Komisyonu'nun, yasal ve etik olmayan bir durumu tespit etmesi halinde, sadece alıcının değil, vericinin de yaşam hakkının korunmasına yönelik pozitif yükümlülüğü*

nakli bekleyen alıcının yaşam hakkını ilgilendirirken diğer yandan da vericinin yaşam hakkı ile vücut bütünlüğünün korunması hususuyla yakından ilgilidir.

İdari yargı mercilerince, akraba dışı canlılardan organ nakli yapılması başvurusunun reddine ilişkin işlemler hakkında, istisnai olarak uygulanmakla etkisi tükenecek işlem nitelendirilmesi yapıldığı görülmektedir. Çünkü söz konusu işlemin uygulanmakla etkisi tükenecek işlem olarak değerlendirilmesi halinde, mahkeme tarafından davalı idarenin savunması alınıncaya kadar işlemin yürütmesinin durdurulmasına karar verilecek, yürütmenin durdurulduğu bu süreçte organ nakli gerçekleşebilecek, mahkemece yapılacak esas incelemesi sonucunda komisyon kararının hukuka uygun olduğu kanaatine varılması sonucu davanın reddine karar verildiği durumda artık organ nakli gerçekleşmiş olacağından yargı kararı sonrasında idarece yapılabilecek pek bir şey kalmayacaktır.

Organ naklinin gerçekleşmesinin çok acil ve gerekli olduğu bazı durumlarda ise, taraflar arasında herhangi bir çıkar ilişkisinin bulunmadığı tespit edilerek, komisyonca tesis edilen işlemin hukuka aykırı olduğu belirlemesi yapılıncaya kadar davacının yaşamının sona ermesi ihtimalinde, mahkemece verilecek yürütmenin durdurulması kararının hukuki etkisinin ne denli büyük olduğu anlaşılmaktadır.

Konuya ilişkin bir kararda, böbrek nakli bekleyen davacı tarafından, böbrek nakli talebinin Organ Nakli Etik Komisyonu'nun kararı ile alıcı ile verici arasında etik ve yasal olmayan bir durumun bulunduğu kanaati oluştuğundan naklin etik açıdan uygun olmadığı gerekçesiyle reddedilmesine ilişkin işlemin iptali ve yürütmesinin durdurulması istemiyle açılan davada, "*dava konusu işlemin organ nakline ilişkin olması, davacının yaşam hakkını kullanılmasını doğrudan etkileyeceğinin görülmesi ve uygulanması halinde telafisi güç zarar doğurabilecek nitelikte bulunması nedeniyle, davalı idarenin savunması ve ara kararı cevabı alınıp ya da savunma ve ara kararına cevap verme süresi geçip yeni bir karar verilinceye kadar dava konusu işlemin yürütülmesinin durdurulmasına*"[411] karar verilmiştir.

çerçevesinde nakle izin vermeme kararı alacaktır." ifadelerine yer verilmiştir. (Yayımlanmamıştır, Erişim:19.05.2019) https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

[411] İstanbul 2. İdare Mahkemesinin 25.04.2018 tarih ve E:2018/794 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:27.04.2019) https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

Organ nakline ilişkin başka bir uyuşmazlıkta, davacı tarafından karaciğer yetmezliği nedeniyle organ nakli başvurusunun Akraba Dışı Canlıdan Organ Nakli Başvuru Değerlendirme Etik Komisyonu tarafından reddedilmesine ilişkin işlemin iptali ve öncelikle yürütmenin durdurulması istemiyle davanın açıldığı, davacının durumu dikkate alınarak ayrıca işlemin uygulanması halinde verilecek kararın etkisi tükenecek olduğundan, yürütmenin durdurulması istemi hakkında, ara kararına cevap ve davalının birinci savunması alındıktan veya cevap ve yasal savunma verme süreleri geçtikten sonra yürütmenin durdurulması istemi hakkında yeniden bir karar verilinceye kadar kabulüne karar verildiği görülmektedir.[412]

Konuya ilişkin dikkat çekici başka bir kararda ise, karaciğer hastalığı nedeniyle akraba dışı canlıdan organ nakli yapılmasına izin verilmesi için yapılan başvurunun reddine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada, yürütmenin durdurulması istemi hakkında davalı idarenin birinci savunması alındıktan ve ara kararı gereği yerine getirildikten sonra incelenmesine karar verildiği[413] ve savunma süresinin 15 gün olarak belirlendiği, sonrasında mahkemece yapılan ara karar üzerine yürütmenin durdurulması isteminin kabulüne karar verildiği, [414] yürütmenin durdurulması isteminin kabulüne dair karara yapılan itirazın reddedildiği,[415] akabinde mahkemece dava konusu işlemin iptaline karar verildiği,[416] karara yapılan istinaf başvurusu üzerine anılan kararın kaldırılmasına ve davanın reddine kesin olarak karar verildiği[417] görülmektedir.

Aktarılan yargılama sürecinde ilk derece mahkemesince verilen kararlar ile istinaf incelemesini yapan dairece verilen kararlar değerlendirildiğinde; yürütmenin

---

[412] İstanbul 7. İdare Mahkemesinin 03.08.2017 tarih ve E:2017/1350 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:27.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

[413] İstanbul 5. İdare Mahkemesinin 14.05.2018 tarih ve E:2018/970 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:27.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

[414] İstanbul 5. İdare Mahkemesinin 17.07.2018 tarih ve E:2018/970 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:27.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

[415] İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 8. İdari Dava Dairesinin 06.08.2018 tarih ve Y.D.İtiraz No:2018/430 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:27.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

[416] İstanbul 5. İdare Mahkemesinin 31.10.2018 tarih ve E:2018/970, K:2018/1811 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:27.04.2019) https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

[417] İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 7. İdari Dava Dairesinin 09.04.2019 tarih ve E:2018/2036, K:2019/668 sayılı kararı: Kararda bir üyenin Mahkeme kararını aynı gerekçe ve sebeplerle yerinde gördüğünden bahisle azlık oyu bulunmaktadır. (Yayımlanmamıştır, Erişim:27.04.2019) https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

durdurulmasının isteminin kabulüne ilişkin karara karşı yapılan itirazın ilgili bölge idare mahkemesince reddedildiği ve akabinde mahkemece dava konusu işlemin iptaline karar verildiği görülmektedir. İptal kararın davalı idareye tebliği üzerine, davalı idarenin işlem tesis etmesi veya eylemde bulunması gerektiğinden, yargı kararının uygulanması sonucu organ naklinin gerçekleşmesi halinde, beş ay sonra istinaf incelemesi neticesinde verilen ret kararının uygulanma imkanı kalmayacaktır. Bu nedenle, organ nakline dair idarece tesis edilen işlemlere karşı açılan davalarda verilecek kararların önemi ve hassasiyeti dikkate alındığında, yürütmenin durdurulması kararına karşı yapılan itiraz üzerine verilen kararlar ile istinaf incelemesi sonucunda verilecek esasa dair kararlar arasında bu denli çelişkinin bulunmaması gerektiği düşünülmektedir.

3.3.1.11. Taşınmazlara Dair İşlemler

Çalışmamızın bu kısmında, taşınmazlarla ilgili idarelerce tesis edilen işlemler başlığı altında farklı uyuşmazlıklar ele alınarak idari yargı mercilerince verilen kararlar üzerinden bir değerlendirme yapılacaktır. Zira incelenecek uyuşmazlıklarda dava konusu edilen işlemler, genellikle mahkemelerce uygulanmakla etkisi tükenecek işlem kapsamında değerlendirilmemiştir. Bununla birlikte, uyuşmazlığın niteliği ön plana alınarak aksi yönde değerlendirmeler yapıldığı görülmüştür.

İlk olarak, 3091 sayılı Taşınmaz Mal Zilyedliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkında Kanun[418] uyarınca taşınmaz mal zilyetliğine yapılan tecavüzün men'ine ilişkin işlemlerin iptali istemiyle açılan davalarda, yürütmenin durdurulması istemleri hakkında yapılan değerlendirmeler ele alınacaktır. Bu uyuşmazlıklara ilişkin yürütmenin durdurulması istemleri hakkında, genellikle davalı idarenin birinci savunması alındıktan ve ara kararı gereği yerine getirildikten ya da savunma ve

[418] 3091 sayılı Taşınmaz Mal Zilyedliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkında Kanun, R.G.:04.12.1984, s:18606 ;
"Amaç ve Kapsam" başlıklı 1. maddesi: "Bu Kanun; gerçek veya tüzelkişilerin zilyed bulunduğu taşınmaz mallarla kamu idareleri, kamu kurumları ve kuruluşları veya bunlar tarafından idare olunan veya Devlete ait veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan sahipsiz yerlere veya menfaati umuma ait olan taşınmaz mallara yapılan tecavüz veya müdahalelerin, idari makamlar tarafından önlenmesi suretiyle tasarrufa ilişkin güvenliği ve kamu düzenini sağlar."

cevap verme süresinin geçmesinden sonra incelenmesine[419] ve davalı idarenin birinci savunması alındıktan veya yasal savunma verme süresi geçtikten sonra incelenmesine[420] şeklinde kararlar verilmektedir.

Genel yaklaşımın aksine müdahalenin men'i işleminin uygulanmakla etkisi tükenecek işlem olarak nitelendirildiği kararlara da rastlanılmaktadır. Konuya ilişkin örnek bir uyuşmazlıkta, mülkiyeti hazineye ait taşınmazda iş yeri amacıyla faaliyette bulunmak suretiyle tecavüzde bulunulduğundan bahisle 3091 sayılı Kanun uyarınca müdahalenin men'ine ilişkin işlemin iptali ve yürütmesinin durdurulması istemli açılan davada, *"Olayda, 23.03.2015 tarih ve 102 sayılı yazı ile 3091 sayılı Kanun uyarınca 27.03.2015 günü saat 09.30'da infazın gerçekleştirileceğinin bildirildiği, bunun üzerine davacı vekili tarafından işlemin sebebinin sorulmasına ilişkin 24.03.2015 tarihli dilekçe üzerine verilen aynı gün ve 1079 sayılı cevabi yazıda, Yönetmeliğin 42. maddesi gereğince, kararın infaz günü taraflara tebliğ edileceği, kararın infazından önce verilmeyeceğinin bildirildiği görülmüştür. Anayasa'nın 11. maddesinde, Anayasa hükümlerinin yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kuralları olduğu ifade edilmiş, 40. maddesinin 2. fıkrasında, "Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır." hükmü yer almıştır. İdari işlemlere karşı başvuru yollarının ayrıntılı düzenlemelerde yer alması, başvuru süresinin kısa olması veya olağan başvuru yollarına istisna getirilebilmesi nedeniyle, hak arama özgürlüğünün temini bakımından, idari işlemle birlikte bu işlemlere karşı hangi idari birime, hangi sürede başvurulacağının idarelerce belirtilmesi hukuk güvenliği ilkesinin gereğidir. Anılan Anayasa hükmü ile de bireylerin yargı ya da idari makamlar önünde haklarını arayabilmelerine kolaylık ve olanak sağlanması amaçlanmış; idareye, tek taraflı olarak tesis ettiği işlemleri tebliğ etmenin yanında, ilgililerin kaç gün içinde, hangi mercilere başvurabileceklerini bildirme yükümlülüğü getirilmiştir. Bakılan davada; mülkiyeti hazineye ait olan taşınmazın işyeri olarak kullanılmak suretiyle tecavüzde*

[419] Emsal mahkeme kararları için bknz. Antalya 2. İdare Mahkemesinin 14.02.2018 tarih ve E:2018/15 sayılı; Denizli İdare Mahkemesinin 15.05.2018 tarih ve E:2018/603 sayılı; Ordu İdare Mahkemesinin 05.04.2018 tarih ve E:2018/362 sayılı kararları. (Yayımlanmamıştır, Erişim:20.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

[420] Batman İdare Mahkemesinin 29.06.2017 tarih ve E:2017/945 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:20.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

bulunulduğu gerekçesiyle tesis edilen işlemin davacıya tebliğ edilmediği, sadece tesis edilen işlemin uygulanacağının bildirildiği görülmüştür. Davacı tarafından, işlemin gerekçesinin sorulması üzerine, kararın infaz günü tebliğ edileceğinin bildirildiği görüldüğünden, uygulanmakla etkisi tükenecek işlem kapsamında olduğu anlaşılmaktadır." gerekçesiyle, davalı idarenin savunması ve ara kararı cevabı alınıp ya da savunma ve ara kararına cevap verme süresi geçip yeni bir karar verilinceye kadar dava konusu işlemin yürütmesinin durdurulmasına karar verilmiştir."[421]

Detaylı olarak yer verdiğimiz mahkeme kararında, mülkiyeti hazineye ait taşınmaza tecavüzde bulunulduğuna ilişkin işlemin davacıya tebliğ edilmediği, söz konusu işlemin uygulanacağını bildiren işlemin tebliğ edildiği tespit edilmekle birlikte hukuki denetimi yapılacak işlemin icra aşamasında tebliğ edileceğinin bildirilmesi hususu, mahkemece uygulanmakla etkisi tükenecek nitelikte görülmüştür. Çünkü bu aşamada uyuşmazlığa konu edilen ve iptali istenilen işlem icra edilerek uygulanabileceğinden, mahkemece verilecek kararın bir etkisi kalmayacaktır.

Taşınmazlara dair işlemler başlığı altında incelenecek olan başka bir uyuşmazlık türü ise, 3083 Sulama Alanlarında Arazi Düzenlemesine Dair Tarım Reformu Kanunu uyarınca yapılan toplulaştırma[422] işlemleridir. Bu işlemlere karşı açılan davalarda mahkemelerce yürütmenin durdurulması istemi hakkında genellikle davalı idarenin savunması alındıktan sonra incelenmesine karar verilmektedir. [423] Ancak bu işlemler, olayın niteliğine göre bazı durumlarda istisnai olarak uygulanmakla etkisi tükenecek işlem kapsamında değerlendirilmiştir.

---

[421] Yargılamanın devamında mahkemenin 30.04.2015 tarihli kararıyla dava konusu işlemin yürütmesinin durdurulmasına, sonrasında 14.10.2015 tarih ve E:2015/340, K:2015/1067 sayılı kararıyla dava konusu işlemin iptaline karar verilmiştir.
Bknz. Eskişehir 2. İdare Mahkemesinin 25.03.2015 tarih ve 2015/340 sayılı kararı.
(Yayımlanmamıştır, Erişim:20.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

[422] Sulama Alanlarında Arazi Düzenlemesine Dair Tarım Reformu Kanunu Uygulama Yönetmeliği'nin "Toplulaştırma" başlıklı 20. maddesi: "Toplulaştırma, uygulama alanında ekonomik üretime imkan vermeyecek şekilde parçalı ve hisseli arazinin birleştirilmesi ve bu amaçla kamulaştırma, az topraklı veya topraksız çiftçinin topraklandırılması, sahibine bırakılacak arazinin belirlenmesi, köy gelişme ve yeni köy yerleşme alanlarına yer ayrılması gibi arazi düzenlemesine dair diğer hususları kapsar."

[423] Batman İdare Mahkemesinin 22.11.2017 tarih ve E:2017/1978 sayılı; 07.12.2017 tarih ve E:2017/2019 sayılı; 07.03.2018 tarih ve E:2018/125 sayılı kararları.
(Yayımlanmamıştır, Erişim:20.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

Konuya ilişkin, mülkiyeti hazineye ait taşınmazların bulunduğu alanda yapılan arazi toplulaştırmasına ilişkin işlemin iptali ve yürütmesinin durdurulması istemiyle açılan davada, *"Bu bağlamda, dava konusu taşınmazların Jandarma Genel Komutanlığına tahsisli olduğu, anılan taşınmazların üzerinde Batman-Bitlis karayolu güzergahında bulunan ve Batman il merkezine girişte emniyet, asayiş ve terör olaylarının önlenmesi ile bu hususlarda gerekli tedbirlerin alınması için kolluk hizmetini sunan…Jandarma Karakol Komutanlığının bulunduğu, karakol yerleşkesinin yanında bulunan taşınmazın tamamının, karakol yerleşkesinin bulunduğu taşınmazların ise bir kısmının toplulaştırma uygulaması sonrasında üçüncü şahıslar adına tescil edildiği iddiası dikkate alındığında, dava konusu parseller yönünden toplulaştırma işleminin uygulanması halinde, Batman-Bitlis karayolu üzerindeki asayiş, güvenlik ve terör olaylarının önlenmesi noktasında telafi güç zararlara yol açılabileceği sonucuna ulaşılmıştır.…Dava konusu işlemin uygulanması halinde iç güvenliği sağlayan bir kolluk hizmeti olan jandarma hizmeti etkileyerek telafisi güç zararlar ortaya çıkabileceğinden, davalı idarenin savunması ve ara kararı cevabı alınıp ya da savunma ve ara kararına cevap verme süresi geçip yeni bir karar verilinceye kadar dava konusu parseller yönünden toplulaştırma işleminin yürütmesinin durdurulmasına, savunma ve ara kararına cevap verme süresinin (15) gün olduğunun taraflara bildirilmesine"*[424] karar verilmiştir.

Mahkeme tarafından yapılan değerlendirmede, hazine adına kayıtlı ve Jandarma Genel Komutanlığı'na tahsisli bulunan davaya konu parsellerin toplulaştırma uygulaması sonrasında üçüncü kişiler adına tescil edilmiş olması sebebiyle yeni maliklerin taşınmazlar üzerinde tasarrufta bulunulabileceği ihtimalinin asayiş, güvenlik ve terör olaylarının önlenmesi noktasında telafisi güç veya imkansız zararlar oluşturabileceği göz önüne alınarak dava konusu toplulaştırma işlemi uygulanmakla etkisi tükenecek işlem kapsamında değerlendirilmiştir.

Taşınmazlara dair işlemler başlığı altında incelenecek üçüncü ve son uyuşmazlık türü ise, Genel Kadınlar ve Genelevlerin Tabi Olacakları Hükümler ve Fuhuş Yüzünden Bulaşan Zührevi Hastalıklarla Mücadele Tüzüğü'nün 95. maddesi

[424] Batman İdare Mahkemesinin 29.03.2018 tarih ve E:2018/182 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:20.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

uyarınca yapılan tespit sonrasında aynı tüzüğün 104. maddesi[425] uyarınca izin alınmadan içinde gizli fuhuş yapıldığı delilleriyle tespit edilen mahallerin üç ayı geçmemek üzere kapatılmasına ilişkin idarelerce tesis edilen işlemdir. Bahsi geçen tüzükte adı geçen mahaller, iş yeri olabileceği gibi konut da olabilmektedir. Bu kapsamda tesis edilen kapatma işlemlerinin, mahkemelerce uygulanmakla etkisi tükenecek nitelikte olduğu değerlendirilmektedir.

Konuya dair örnek bir uyuşmazlıkta, davaya konu taşınmazın kiracısı olan davacı tarafından, anılan yerde gizli fuhuş yapıldığı gerekçesiyle Fuhuşla Mücadele Tüzüğü'nün 95., 96. ve 104. maddeleri uyarınca 90 gün süresiyle kapatılmasına ilişkin işleminin iptali ve yürütmesinin durdurulması talepli davada, *"Bakılan davada; gizli fuhuş yapıldığı gerekçesiyle 90 gün süreyle kapatılmasına ilişkin işleme esas olan taşınmazın, anılan eylem tarihinden sonra davacı tarafından kiralandığı ve halen mesken amacıyla kullanıldığı görüldüğünden, dava konusu işlemin "uygulanmakla etkisi tükenecek işlem" kapsamında olduğu anlaşılmaktadır. Bu itibarla, dava konusu işlemin, davalı idarenin savunması alınıncaya ve uyuşmazlığın çözümü için gerekli olan ve aşağıda belirtilen bilgi ve belgelerin tamamlanıncaya kadar yürürlüğünün durdurulması gerektiğinin kabulü gerekmektedir."* gerekçesiyle, davalı idarenin savunması ve ara kararı cevabı alınıp ya da savunma ve ara kararına cevap verme süresi geçip yeni bir karar verilinceye kadar dava konusu işlemin yürütmesi durdurulmuştur.[426]

Konutta gizli fuhuş yapıldığı gerekçesiyle bir konutun 90 gün süreyle kapatılmasına dair işlemin uygulanmakla etkisi tükenecek niteliğe haiz olduğu düşünülmektedir. Söz konusu kapatma işleminin uygulanması halinde, hem konut maliki hem de kiracı açısından telafisi güç zararların doğması ihtimali bulunmaktadır. Kapatma işlemi gerçekleştiğinde, kiracı yönünden konutta

[425] Genel Kadınlar ve Genelevlerin Tabi Olacakları Hükümler ve Fuhuş Yüzünden Bulaşan Zührevi Hastalıklarla Mücadele Tüzüğü 95. madde: "İzin alınmadan içinde gizli fuhuş yapıldığı iddia veya ihbar edilen veyahut her ne şekilde olursa olsun muttali olunan evler hakkında ahlak zabıtası memurları tarafından önce gizli inceleme yapılır. Bu gibi evlerde gizli fuhuş yapıldığı delilleriyle tespit edildiği takdirde, düzenlenecek tutanaklar gizli inceleme raporları ile birlikte en büyük polis amiri tarafından komisyona sunulur. Bu yerler hakkında komisyonca 104 üncü maddeye göre işlem yapılır.", 104.madde; "Usulü dairesinde izin alınmadan içinde gizli fuhuş yapıldığı delilleriyle tespit edilen 95 ve 96 ncı maddelerde yazılı mahaller komisyon kararıyla üç ayı geçmemek üzere kapatılır."

[426] Eskişehir 2. İdare Mahkemesinin 04.09.2015 tarih ve E:2015/1064 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:20.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

barınamama sorunu gündeme geleceği gibi ev sahibinin de mülkiyet hakkı etkilenerek maliki olduğu konutu kullanamama ve kira geliri gibi gelirlerden yararlanamama sorunu ortaya çıkacaktır. Hal böyle olunca konutun maliki tarafından açılan davalarda, ilgili konutta malikin mi kiracının mı ikamet ettiği ayrımı dikkate alınmaksızın davalı idarenin savunması alınıncaya kadar dava konusu işlemin yürütmesinin durdurulmasına karar verildiği görülmektedir.[427]

3.3.1.12. Öğrenci İşlerinden Kaynaklanan İşlemler

Öğrenciliğe dair bazı işlemlerden kaynaklanan uyuşmazlıklara karşı açılan davalarda, mahkemelerce dava konusu işlem hakkında uygulanmakla etkisi tükenecek işlem nitelendirilmesi yapılmaktadır. Esasen bu değerlendirmenin uygulanmakla etkisi tükenecek işlemlere dair yasal düzenleme yapılmadan önce de mahkeme kararlarıyla[428] yapılmakta olduğu, kanun değişikliği sonrasında da bu eğilimin aynı yönde devam ettiği görülmektedir.

Öğrencilik işlerinden kaynaklanan uyuşmazlıklar geniş bir kavramdır ve genellikle öğrencilerin aldıkları disiplin cezaları, ders seçimine ilişkin tesis edilen işlemler, uygulanmakla etkisi tükenecek işlem olarak değerlendirilmektedir. Öğrenciler hakkında tesis edilen uzaklaştırma cezaları nedeniyle öğrencinin derslere katılamaması ve buna bağlı olarak mezuniyetinin de aynı süre ile uzaması sonuçları

[427] Emsal mahkeme kararları için bknz. Eskişehir 1. İdare Mahkemesinin 31.05.2018 tarih ve E:2018/363 sayılı; İstanbul 7. İdare Mahkemesinin 10.11.2017 tarih ve E:2017/2021 sayılı; İstanbul 9. İdare Mahkemesinin 10.02.2016 tarih ve E:2016/257 sayılı kararları. (Yayımlanmamıştır,Erişim:20.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

[428] İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi öğrencisi olan davacının yapılan soruşturma sonucu yükseköğretim kurumundan bir ay süreyle uzaklaştırılmasına ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada, mahkemece *"Dava konusu işlemin dayanağını oluşturan soruşturma raporu ve eklerini içeren soruşturma dosyasının okunaklı bir örneğinin gönderilmesinin istenilmesine, Dava konusu işlemin yıkıma ilişkin olması ve uygulanması halinde telafisi güç zarar doğurabilecek nitelikte bulunması nedeniyle, davalı idarenin savunması ve ara kararı cevabı alınıp ya da savunma ve ara kararına cevap verme süresi geçip yeni bir karar verilinceye kadar dava konusu işlemin yürütülmesinin durdurulmasına"* karar verilmiştir. Kararda dikkat çeken bir husus dava konusu işlem ile istenilen bilgi ve belgelerin öğrencinin üniversiteden uzaklaştırılmasına ilişkin işlemle ilgili ise de, mahkemece işlemin sehven yıkım olarak nitelendirilip yürütmesinin durdurulmasına karar verilmesidir. Ayrıntılı bilgi için bknz. İstanbul 3. İdare Mahkemesinin 04.02.2011 tarih ve E:2011/141 sayılı kararı.
(Yayımlanmamıştır, Erişim:20.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

dikkate alındığında, disiplin cezası verilmesine dair işlemin uygulamakla etkisi tükenecek işlem niteliğinde değerlendirilmesinin yerinde olduğu düşünülmektedir. Disiplin cezasının icra edilmesi halinde, uzaklaştırma uygulanacağından bu durumun telafisi güç zararlara yol açabileceği ve mahkemece yargılama sonunda verilecek iptal kararın etkisinin azalacağı ortadadır.

Konuya dair bir uyuşmazlıkta, davacı tarafından izinsiz toplantı düzenlemek, yükseköğretim kurumunun hizmetlerini engelleyici eylemlerde bulunmak ve yükseköğretim kurumu bünyesindeki malzemeleri tahrip etmek fiillerini işlediğinden bahisle Yükseköğretim Kurumları Öğrenci Disiplin Yönetmeliği'nin 7-b, 7-d, 23. ve 6. maddeleri uyarınca davacının bir ay süreyle yükseköğretim kurumundan uzaklaştırma cezası ile cezalandırılmasına ilişkin üniversite yönetim kurulu kararının iptali ve yürütmenin durdurulması talepli açılan davada, *"dava konusu işlemin, 2015-2016 eğitim öğretim yılı güz döneminde uygulanacak olması ve derslerin başlamış dikkate alındığında, uygulanmakta etkisi tükenecek nitelikte olduğu sonucuna ulaşılmış olduğu"* gerekçesiyle dava konusu işlemin davalı idarenin savunması ve ara kararı cevabı alınıp ya da savunma ve ara kararına cevap verme süresi geçip yeni bir karar verilinceye kadar yürütmesinin durdurulmasına kararı verilmiştir.[429]

Öğrencilik işleri başlığı altında irdelenmesi gereken başka bir uyuşmazlık türü de ders seçimlerine ilişkin uyuşmazlıklardır. Öğrenciye ders seçim hakkının tanınmaması veya öğrencinin ders kaydının silinmesi işlemlerinin yargı mercilerince uygulanmakla etkisi tükenecek işlem olarak değerlendirildiği görülmektedir. Konuya örnek teşkil edecek bir uyuşmazlıkta, yatay geçiş yaparak geldiği üniversitede "özel öğrenci konumunda olduğu ve bu durumu gizlediği" gerekçesi ile kaydının ve ders kayıtlarının silinmesine ilişkin işlemin iptali ve yürütmesinin durdurulması istemiyle açılan davada,*"dava konusu işlemin eğitim öğrenim hakkının engellenmesine ilişkin olması nedeniyle, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 6352 sayılı*

[429] Eskişehir 1. İdare Mahkemesinin 04.09.2015 tarih ve 2015/1203 sayılı kararı.
Benzer bir uyuşmazlıkta,*"dava konusu işlemin, okuldan uzaklaştırmaya ilişkin olması nedeniyle uygulanmakla etkisi tükenecek işlemlerden olduğu ve uygulanması halinde telafisi güç zararlar doğabileceğinden; davalı idarenin savunması ve ara kararı cevabı alınıp ya da savunma ve ara kararına cevap verme süresi geçip yeni bir karar verilinceye kadar dava konusu işlemin yürütülmesinin durdurulmasına"* karar verilmiştir. Ayrıntılı bilgi için bknz. Erzurum 1. İdare Mahkemesinin 26.04.2016 tarih ve E:2016/543 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:20.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

Kanun'un 57. maddesi ile değişik 27. maddesi uyarınca, uygulanmakla etkisi tükenecek nitelik arz ettiği" gerekçeleriyle davalı idarenin savunması alınana kadar yürütmenin durdurulması istenin kabulüne karar verilmiştir.[430] Uyuşmazlığın devamında, davalı idareden ara kararı cevabı alınıp ya da ara kararına cevap verme süresi geçip yeni bir karar verilinceye kadar dava konusu işlemin yürütmesinin durdurulmasına,[431] sonrasında ise yürütmenin durdurulması isteminin reddine[432] ve esas incelemesi sonucunda davanın reddine[433] karar verilmiştir.

3.3.1.13. At Yarışları İle İlgili İşlemler

İdari yargı mercilerince uygulanmakla etkisi tükenecek işlem olarak nitelendirilen işlemlerden biri de 6132 sayılı At Yarışları Hakkında Kanun'un 4. maddesi[434] uyarınca uygulanan disiplin cezalarından; yarışlarla ilgili yerlerde geçici veya süresiz sanat icrasından yasaklama ile tribün ve eklentileri dışında yarışlarla ilgili yer ve tesislere girmekten geçici veya süresiz yasaklama cezalarıdır. Özellikle jokeyler açısından bu cezaların uygulanması, jokeyin yarışlara katılamaması durumuna yol açacağından ve verilen cezalar kısa süreli olduklarından, bu işlemlerin

[430] İstanbul 11. İdare Mahkemesinin 03.03.2016 tarih ve 2016/353 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:20.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari
[431] İstanbul 11. İdare Mahkemesinin 05.04.2016 tarih ve 2016/353 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:20.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari
[432] İstanbul 11. İdare Mahkemesinin 02.05.2016 tarih ve 2016/353 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:20.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari
[433] İstanbul 11. İdare Mahkemesinin 05.10.2016 tarih ve E:2016/353, K:2016/1562 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:20.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari
[434] 6132 sayılı At Yarışları Kanunu'nun 4. maddesi "Mülkiyetinde, ortaklığında veya kirası altındaki atları yarışlarda koşturan at sahipleri ile bunların vekilleri, antrenör, at sahibi antrenör ve atın jokey, jokey yamağı, centilmen binici, seyisbaşı, seyis ve sair hizmetlileri gibi ilgilileri ve koşularda ve yarışlarda görevlendirilenlerden yarış usul ve nizamlarına ve yarış dürüstlüğüne aykırı hareket eden, yarışların ve yarış yerlerinin ve yarışlarla ilgili yer ve tesislerin düzen ve disiplinini bozanlar hakkında aşağıdaki disiplin cezaları uygulanır: a) İhtar cezası. b) Para cezası. 1. Yarış usul ve nizamlarına aykırı hareket eden, yarışlarla ilgili yer ve tesislerin düzen ve disiplinini bozanlara yüzyirmibeşmilyon lira. 2. Kayıt ve tartı ile ilgili yükümlülükleri yerine getirmeyenlere ikiyüzellimilyon lira. 3. Yarış dürüstlüğüne aykırı olarak hileli davranışlarda bulunanlara beşyüzmilyon lira. c) Yarışlarla ilgili yerlerde geçici veya süresiz sanat icrasından yasaklama. d) Tribün ve eklentileri dışında, yarışlarla ilgili yer ve tesislere girmekten geçici veya süresiz yasaklama. e) Atın koşulara katılmasının geçici olarak yasaklanması. Eylemin tekrarı halinde yukarıda yazılı para cezaları iki kat artırılarak uygulanır."

uygulanmakla etkisi tükenecek işlem kapsamında değerlendirilmesinin yerinde olduğu düşünülmektedir.

Konuya ilişkin bir uyuşmazlıkta, at yarışlarında jokey olarak görev yapan davacının, koşulan yarışın birinci koşusunda ata son düzlükte fazla sayıda kamçı kullandığından bahisle, 6132 sayılı At Yarışları Kanunu ve At Yarışları Yönetmeliği'nin 123/6. maddesi hükmü uyarınca 7 gün süreyle tribün ve eklentileri dışında yarışlarla ilgili yer ve tesislere girmekten ve sanat icra etmekten yasaklanması ile para cezasıyla cezalandırılmasına ilişkin işlemin iptali ve öncelikle yürütmenin durdurulması istemiyle açtığı davada, *"Dava konusu işlemin, 7 gün süreyle tribün ve eklentileri dışında yarışlarla ilgili yer ve tesislere girmekten ve sanat icra etmekten yasaklanmasına ilişkin olması, uygulanmakla etkisi tükenecek nitelikte bulunması ve 2577 sayılı Kanun'un 27/2. maddesindeki koşulların olayda gerçekleşmesi nedeniyle, idarenin savunması ve ara kararı cevabı alınıp ya da savunma ve ara kararına cevap verme süresi geçip yeni bir karar verilinceye kadar dava konusu işlemin yürütmesinin durdurulmasına"* karar verilmiştir.[435]

6132 sayılı At Yarışları Kanunu ve ilgili yönetmelik uyarınca verilen cezanın niteliği gereği esasen belli bir süreyle meslek ve sanat icra edilememesi sonucunu doğurduğu hususu ile cezanın uygulanacağı süre dikkate alındığında, yürütmenin durdurulması isteminin savunma alınıncaya kadar kabulüne karar verilmemesi halinde işlemin tüm etki ve sonuçlarını doğuracağı açıktır. Bahsi geçen işlemlere karşı açılan davalarda, işlemin uygulanmasından sonra mahkemelerce davacı lehine hüküm verilse dahi verilecek iptal kararının etkisi kalmayacağından, bu başlık altında incelenen işlemler için yapılan uygulanmakla etkisi tükenecek işlem değerlendirmesinin yerinde olduğu söylenebilir.[436]

[435] İstanbul 7. İdare Mahkemesinin 20.09.2016 tarih ve E:2016/1510 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:21.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

[436] Benzer nitelikte mahkeme kararları için bknz. İstanbul 11. İdare Mahkemesinin 16.10.2015 tarih ve 2015/808 sayılı; Adana 3. İdare Mahkemesinin 19.11.2015 tarih ve E:2015/785 sayılı kararları.
(Yayımlanmamıştır, Erişim:20.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

3.3.1.14. Riskli Yapılarda Arsa Payı Satışına İlişkin İşlemler

6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun kapsamında yapının riskli olarak belirlenmesinin ardından tahliyesi ve yıkımı üzerine Kanun'un 6. maddesi[437] uyarınca yapılacak uygulamaya dair karar alınabilmesi için kat maliklerinin en az 2/3 çoğunluğu gerekmektedir. Alınacak karara katılmayanların arsa payının/paylarının diğer paydaşlara 6306 sayılı Kanun gereğince açık artırma usulü ile satışına ilişkin işlemler, idari yargı mercilerince uygulanmakla etkisi tükenecek işlem kapsamında değerlendirilmiştir.[438]

Örnek bir olayda, taşınmazın davacılara ait arsa payı hissesinin 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun ile 6306 sayılı Kanunun Uygulama Yönetmeliği çerçevesinde artırma usulü ile satışının yapılmasına dair işlemin hukuka aykırı olduğu ileri sürülerek iptali ve yürütmenin durdurulması istemiyle dava açılmış, *"... söz konusu parseldeki davacılara ait arsa paylarının anlaşma sağlayan diğer paydaşlara satılmasına ilişkin işlemin yerine getirilmesi halinde doğacak zararın telafisinin güç olması nedeniyle Mahkememizce bu aşamada yürütmenin durdurulması için gereken koşulların oluştuğu sonucuna varılmıştır."* gerekçesiyle, davalı idarenin savunması ve ara kararı cevabı alınıp ya da savunma ve ara kararına cevap verme süresi geçip yeni bir karar verilinceye kadar dava konusu işlemin yürütmesinin durdurulmasına karar vermiştir.[439]

---

[437] 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'un "Uygulama işlemleri" başlıklı 6. Maddesinde, "…Bu çerçevede riskli alanlar ve rezerv yapı alanlarında uygulama yapılan etap veya adada, riskli yapılarda ise bu yapıların bulunduğu parsellerde, yapılar yıktırılmadan önce, parsellerin tevhit edilmesine, münferit veya birleştirilerek veya imar adası bazında uygulama yapılmasına, ifraz, terk, ihdas ve tapuya tescil işlemlerine, yeniden bina yaptırılmasına, payların satışına, kat karşılığı veya hasılat paylaşımı ve diğer usuller ile yeniden değerlendirilmesine, yapının paydaşı olup olmadıkları gözetilmeksizin sahip oldukları hisseleri oranında paydaşların en az üçte iki çoğunluğu ile karar verilir. Bu karara katılmayanların arsa payları, Bakanlıkça rayiç değeri tespit ettirilerek ve bu değerden az olmamak üzere anlaşma sağlayan diğer paydaşlara açık artırma usulü ile satılır." düzenlemesine yer verilmiştir.

[438] Emsal mahkeme kararları için bknz. Şanlıurfa 1. İdare Mahkemesinin 06.08.2015 tarih ve E:2015/700 sayılı; İstanbul 8. İdare Mahkemesinin 05.08.2015 tarih ve E:2015/1558 sayılı; İstanbul 3. İdare Mahkemesinin 27.03.2018 tarih ve E:2018/555 sayılı kararları. (Yayımlanmamıştır, Erişim:02.05.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

[439] Hatay 1. İdare Mahkemesinin 05.07.2017 tarih ve E:2017/2021 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:02.05.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

6306 sayılı Kanun uyarınca yapılacak satış işleminin gerçekleşeceği dikkate alınmaksızın mahkeme tarafından işlemin yürütmesinin durdurulmasına karar verilmemesi halinde işlem hukuka uygun kabul edilerek uygulanacağından, yargılamanın devamı esnasında açık artırma usulüyle satış işlemleri yapılarak satışın tapuya tescil edilmesi ve akabinde arsa üzerinde uygulama işlemlerine başlanması durumu söz konusu olabilecektir. Bu durumda, davacının mülkiyet hakkı etkilenecek ve satış yapılması durumunda davacı açısından telafisi ve geri dönüşü olmayan zararlar oluşabilecektir.

Konuya ilişkin başka bir uyuşmazlıkta, taşınmazın hissedarlarından olan davacı tarafından, 6306 sayılı Kanun kapsamında 2/3 çoğunlukla alınan karara katılmadığından bahisle payların çoğunluk sağlayan hissedarlara açık artırma usulü ile satışa çıkarılmasına ilişkin işlemin iptali istemiyle dava açıldığı, mahkemece yürütmenin durdurulması istemi hakkında davalı idarenin birinci savunması alındıktan ve ara kararı gereği yerine getirildikten sonra incelenmesine karar verildiği [440] görülmektedir. Akabinde davalı idare tarafından savunma dilekçesi sunulmasıyla satış işleminin asliye hukuk mahkemesinin ihtiyati tedbir kararına istinaden tedbir kararı kalkana kadar satış komisyonu kararı ile durdurulmuş olduğu anlaşıldığından, mahkemece yürütmenin durdurulması istemi hakkında karar verilmesine yer olmadığına[441] karar verilmiştir.

3.3.1.15. İvedi Yargılama Usulüne Tabi İşlemler

2577 sayılı İYUK'a eklenen 20/A maddesi kapsamında bulunan idari işlemler için genel açıklamalara çalışmamızın ikinci bölümünde[442] yer verilmiş olup tekrara düşmemek adına bu kısımda yalnızca ivedi yargılama usulüne tabi olan idari işlemlerin uygulanmakla etkisi tükenecek işlem olarak değerlendirilip

[440] İzmir 3. İdare Mahkemesinin 19.04.2018 tarih ve E:2018/534 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:02.05.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari
[441] İzmir 3. İdare Mahkemesinin 07.06.2018 tarih ve E:2018/534 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:02.05.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari
[442] Bknz. Çalışmamızın İkinci Bölümünde yer alan "İvedi Yargılama Usulüne Tabi Uyuşmazlıklarda Yürütmenin Durdurulması" başlığı altında yer verilen bilgiler.

değerlendirilmediği hususu üzerinde durulacaktır. Başlık altında ilk olarak acele kamulaştırma işlemleri ele alınacaktır.

Anayasa'nın 35. maddesinin 2. fıkrası uyarınca, mülkiyet hakkı ancak kamu yararı amacıyla kanunla sınırlanabilir. Taşınmaz malların mülkiyetinin devlet eliyle sınırlandırılması halinde kamulaştırma gündeme gelmektedir. Kamulaştırma işlemi dayanağını Anayasa'nın 46. maddesinden[443] almaktadır. Mülkiyet hakkına ilişkin kanuni sınırlamalar ise 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nda düzenleme altına alınmıştır. Anılan Kanun'un 1. maddesine göre, devlet ve kamu tüzel kişileri, kamu yararının gerektirdiği hallerde gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerinin mülkiyetinde bulunan taşınmaz malları kamulaştırabilmektedir. Bu hükme istinaden tesis edilen kamulaştırma işlemleriyle, özel mülkiyete konu bir taşınmaz üzerindeki gerçek kişinin veya özel hukuk tüzel kişisinin mülkiyet hakkı sona ermektedir.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 27. maddesi[444] uyarınca tesis edilen acele kamulaştırma işlemleri de bir kamulaştırma işlemidir. Acele kamulaştırmada, kıymet takdiri dışındaki işlemler sonradan tamamlanmak üzere, kamulaştırma işlemleri taşınmazın mahkeme aracılığıyla değeri tespit edildikten sonra idare tarafından mal sahibi adına aynı Kanun'un 10. maddesine göre yapılacak davetiye sonrası ilanda belirtilen bankaya bedel yatırılarak o taşınmaz mala el konulabilecektir. 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 27. maddesi uyarınca yapılacak acele kamulaştırma, istisnai olarak uygulanabilecek bir yöntemdir. Zira olağan kamulaştırma işlemlerinin tamamlanması için gereken bazı aşamalar acele kamulaştırmada aranmadığından taşınmaza acele bir şekilde el konulabilmesini sağlamaktadır.

---

[443] Anayasası'nın "Kamulaştırma" başlıklı 46. maddesinin 1. fıkrası : "Devlet ve kamu tüzel kişileri; kamu yararının gerektirdiği hallerde, gerçek karşılıklarını peşin ödemek şartıyla, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların tamamını veya bir kısmını, kanunla gösterilen esas ve usullere göre, kamulaştırmaya ve bunlar üzerinde idarî irtifaklar kurmaya yetkilidir."

[444] 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun "Acele kamulaştırma" başlıklı 27. maddesi: "3634 sayılı Milli Müdafaa Mükellefiyeti Kanununun uygulanmasında yurt savunması ihtiyacına veya aceleliğine Cumhurbaşkanınca karar alınacak hallerde veya özel kanunlarla öngörülen olağanüstü durumlarda gerekli olan taşınmaz malların kamulaştırılmasında kıymet takdiri dışındaki işlemler sonradan tamamlanmak üzere ilgili idarenin istemi ile mahkemece yedi gün içinde o taşınmaz malın 10 uncu madde esasları dairesinde ve 15 inci madde uyarınca seçilecek bilirkişilerce tespit edilecek değeri, idare tarafından mal sahibi adına 10 uncu maddeye göre yapılacak davetiye ve ilanda belirtilen bankaya yatırılarak o taşınmaz mala el konulabilir."

2942 sayılı Kanun'un 27. maddesinde belirtilen durumların mevcut olması halinde acele kamulaştırma yoluna başvurulabilmektedir. Acele kamulaştırma çok çeşitli kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi amacıyla yapılabilmektedir. Örneğin, rüzgar enerjisi santrali, otoyol projeleri, baraj ve hidroelektrik santrali, termik santrali, içme suyu projesinin uygulanması amacıyla yapıldığı gibi riskli alan sınırları içerisinde yer alan taşınmazların kamulaştırılması amacıyla da yapılmaktadır.

Acele kamulaştırma işleminin iptali istemiyle açılan davalar, 2576 sayılı Danıştay Kanunu'nun 24. maddesi uyarınca ilk derece mahkemesi sıfatıyla Danıştay'da görülmektedir. Danıştay'ın dava konusu acele kamulaştırma işlemlerinin davalı idarenin savunması alınıncaya kadar yürütmesinin durdurulmasına istisnai olarak karar verdiği görülmektedir.

Konuya ilişkin bir kararda, davacıların maliki oldukları taşınmazın bir kısmının 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 27. maddesi uyarınca acele kamulaştırılmasına ilişkin Resmi Gazete'de yayımlanan Bakanlar Kurulu[445] kararı ile bu kararda ifade edilen Orman ve Su İşleri Bakanlığı'nın işleminin iptali ve yürütmesinin durdurulması istemiyle açılan davada, *"2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununa 6545 sayılı Kanununun 18. maddesiyle eklenen "İvedi yargılama usulü" başlıklı 20/A maddesi kapsamında kalan davaya konu uyuşmazlıkta, Tekirdağ 1. Asliye Hukuk Mahkemesinin 30.9.2014 tarihli, E:2014/520 sayılı kararı ile davacılara ait taşınmazın bir kısmına yönelik olarak acele el koyma kararı verildiği görüldüğünden, davanın bu durumu ve uyuşmazlığın niteliğine göre dava konusu işlemin uygulanmakla etkisi tükenecek işlem niteliği kazanması karşısında yürütmenin durdurulması isteminin, davalı idarelerin savunmaları ve ara kararı cevabı alınıp veya (15) günlük yasal savunma ve ara kararına cevap verme süreleri geçtikten sonra yeniden karar verilinceye kadar davacılar taşınmazı yönünden yürütmenin durdurulması isteminin kabulüne"*[446] karar verilmiştir.

Acele kamulaştırma işlemleri yasal düzenleme ile ivedi yargılama usulü kapsamına alınmadan önce de verilen bazı mahkeme kararlarında bu işlemlerin

[445] 02.07.2018 tarihli ve 700 sayılı KHK'nin 86.maddesiyle, bu fıkrada yer alan ''Bakanlar Kurulunca'' ibaresi ''Cumhurbaşkanınca'' şeklinde değiştirilmiştir.
[446] Danıştay 6. Dairesinin 04.12.2014 tarih ve E:2014/10207 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:22.05.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

uygulanmakla etkisi tükenecek işlem niteliğinde değerlendirilerek davalı idarenin savunması alınıncaya kadar yürütmesinin durdurulmasına karar verildiği görülmektedir.[447] Danıştay'ın acele kamulaştırma işleminin yürütmesini davalı idarenin savunması alınıncaya kadar durdurmasına ilişkin verdiği kararlarında, işlemin uygulanması halinde davacı/davacılar açısından ne şekilde telafisi güç veya imkansız zararların oluşacağı hususunda bir değerlendirme yapılmadığı görülmektedir. Bazı kararlarında ise asliye hukuk mahkemesi nezdinde uyuşmazlık konusu taşınmazların kamulaştırma bedelinin tespitine ve taşınmazlara el konulmasına karar verilmesi istemiyle dava açıldığı belirtilerek bu durumun davacı açısından telafisi güç ve imkansız zararlara yol açılabileceği tespiti yapıldığı görülmüştür.[448]

Bazı hallerde acele kamulaştırma kararının tesis edilmesi üzerine projelerin uygulamaya konulması amacıyla idare tarafından bazı eylemlerde bulunulabilir. Bu duruma örnek teşkil edecek bir olayda, Manisa ili, Soma ilçesi, Yırca Köyündeki taşınmazların termik santral yapımı amacıyla 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 27. maddesine göre acele kamulaştırılmasına ilişkin işlemin iptali ve yürütmesinin durdurulması istemiyle açılan davada, yürütmenin durdurulması isteminin, davalı idarelerin savunması ve ara kararı cevabı alındıktan sonra[449] incelenmesine karar verildiği, sonrasında ise dava konusu işlemin yürütmesinin durdurulmasına[450] karar verildiği görülmektedir. Dava konusu işlemin yürütmesinin durdurulmasına karar verilmesine karşın termik santral yapımı amacıyla köydeki zeytin ağaçları kesilmiştir.[451] Bu durum, acele kamulaştırma işlemi hakkında verilen yürütmenin durdurulması kararının verildiği tarih ile kararın taraflara tebliğ tarihi arasındaki

[447] Emsal kararlar için bknz. Danıştay 6. Dairesinin 10.10.2013 tarih ve E:2013/6431 sayılı; 28.11.2013 tarih ve E:2013/7764 sayılı; 13.02.2014 tarih ve E:2013/7809 sayılı; 24.03.2014 tarih ve E:2014/1386 sayılı; 16.04.2014 tarih ve E:2014/2740 sayılı; 30.04.2014 tarih ve E:2014/2182 sayılı kararları.
(Yayımlanmamıştır, Erişim:22.05.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari
[448]Emsal kararlar için bknz. Danıştay 6. Dairesinin 08.04.2014 tarih ve E:2014/2061 sayılı; 25.09.2013 tarih ve E:2013/6879 sayılı kararları.
(Yayımlanmamıştır, Erişim:22.05.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari
[449] Danıştay 6. Dairesinin 17.09.2014 tarih ve E:2014/7272 sayılı kararı.
(Yayımlanmamıştır,Erişim:22.05.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari
[450] Danıştay 6. Dairesinin 28.10.2014 tarih ve E:2014/7272 sayılı kararı.
(Yayımlanmamıştır, Erişim:22.05.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari
[451]Danıştay Yırca'daki santral için durdurma kararı verdi, 07.11.2014. (Erişim:22.05.2019) https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/danistay-yircadaki-santral-icin-durdurma-karari-verdi/103618

zaman diliminde kesim işleminin gerçekleştiği kanaatini uyandırmaktadır. Esasında aktarılan olayda, mahkemelerce verilen geçici olarak yürütmenin durdurulması kararlarının önemi ortaya çıkmaktadır. Zira termik santral projesi yapımı kapsamında alınan acele kamulaştırma kararı üzerine santralin yapılması planlanan alandaki zeytin ağaçları kesildiğinden Danıştay tarafından davalı idarenin savunması alındıktan sonra verilen yürütmenin durdurulması kararının pratikte bir faydası kalmamıştır.

İvedi yargılama usulüne tabi uyuşmazlıklardan incelenecek bir başka uyuşmazlık türü ise 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu uyarınca yapılan satış, tahsis ve kiralama işlemleridir. 2634 sayılı Kanun uyarınca tesis edilen işlemlerden yalnızca satış, tahsis ve kiralama işlemleri ivedi yargılama usulüne tabidir. Aynı Kanun uyarınca tesis edilecek diğer işlemler veya idari yaptırım kararları ivedi yargılama usulüne tabi değildir.

2634 sayılı Kanun'un 8. maddesine istinaden hazırlanan Kamu Taşınmazlarının Turizm Yatırımlarına Tahsisi Hakkında Yönetmelik hükümleri uyarınca, ilgililer adına yapılan kesin tahsis işleminin iptal edilmesine ilişkin işlemlerin iptali ve yürütmesinin durdurulması istemiyle açılan davalarda, dava konusu edilen tahsis iptali işlemi uygulanmakla etkisi tükenecek işlem niteliğinde değerlendirilmeyerek yürütmenin durdurulması isteminin davalı idarenin savunması alındıktan sonra incelenmesine kararları verilmektedir.[452] Bazı hallerde ise istisnai olarak tahsis işleminin uygulanmakla etkisi tükenecek işlem kapsamında değerlendirildiği görülmektedir.

Konuya ilişkin bir uyuşmazlıkta, tahsis işleminin kaldırılmasına dair işlemin iptali ve yürütmesinin durdurulması istemiyle açılan davada, *"dava konusu işlemin uygulanması halinde telafisi güç ve imkansız zararların doğma ihtimali olduğu*

[452] Emsal kararlar için bknz. Antalya 1. İdare Mahkemesinin 09.01.2017 tarih ve E:2017/39 sayılı; Antalya 2. İdare Mahkemesinin 06.07.2017 tarih ve E:2017/789 sayılı; Antalya 4. İdare Mahkemesinin 19.11.2015 tarih ve E:2015/749 sayılı kararı.
(Yayımlanmamıştır, Erişim:23.05.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

anlaşıldığından" ifadesine yer verilerek davalı idarenin savunması alınıncaya kadar dava konusu işlemin yürütmesinin durdurulmasına karar verilmiştir.[453]

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 2. maddesinde yer verilen çevresel etki değerlendirmesi, gerçekleştirilmesi plânlanan projelerin çevreye olabilecek olumlu ve olumsuz etkilerinin belirlenmesinde, olumsuz yöndeki etkilerin önlenmesi ya da çevreye zarar vermeyecek ölçüde en aza indirilmesi için alınacak önlemlerin, seçilen yer ile teknoloji alternatiflerinin belirlenerek değerlendirilmesinde ve projelerin uygulanmasının izlenmesi ve kontrolünde sürdürülecek çalışmalar olarak tanımlanmış, 2577 sayılı İYUK'un 20/A maddesinde de çevresel etki değerlendirmesi sonucu alınan kararların ivedi yargılama usulüne tabi olduğu belirtilmiştir.

Çevresel etki değerlendirmesi sonucu alınan kararlar nitelikleri itibariyle uygulanmakla etkisi tükenecek işlemler kategorisinde değerlendirilebilir. Örneğin, maden ocağı projesi çevresel etki değerlendirmesi sonucu alınan kararın olumlu olması veya çevresel etki değerlendirme raporunun gerekli olmadığı yönünde karar alınması üzerine projenin uygulanmasına geçilebileceği ihtimali dikkate alındığında, söz konusu faaliyetin çevre ve insan sağlığı ile sosyal ve doğal yaşam açısından olumsuz bir durum yaratabilme olasılığı bulunduğundan bu işlemler hakkında mahkemelerce ileride verilecek iptal kararının pratik anlamda bir faydası kalmayabilir.

3.3.2. Düzenleyici İşlemlerde Uygulanmakla Etkisi Tükenecek İşlem Kavramı

İdarelerin düzenleyici işlemler yapma yetkisini Danıştay bir kararında şöyle ifade etmiştir; *"İdareler, normlar hiyerarşisine aykırı olmayacak şekilde, hizmette etkinliğin sağlanması için gerekli önlemleri alma, bu kapsamda düzenleyici işlemler yapma yetkisine sahip olduklarından, kamu hizmetlerinin hangi koşullar altında ve*

[453] Yargılamanın devamında ise yürütmenin durdurulması isteminin ara kararı cevabından sonra incelenmesine karar verilmiştir. Ayrıntılı bilgi için bknz. Muğla 2. İdare Mahkemesinin 05.08.2016 tarih ve E:2016/1037 sayılı kararı.
(Yayımlanmamıştır, Erişim:23.05.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

nasıl yürütüleceğini önceden saptamak her zaman mümkün olmadığı için, gelişen durumlara göre ortaya çıkan ihtiyaçları karşılayabilmek amacıyla düzenleyici işlemler üzerinde, gerekli değişiklikleri yapma hususunda da takdir yetkisine sahip bulunmaktadırlar."[454]

Yürütmenin durdurulması talepli iptal davalarının konusunu düzenleyici işlemlerin oluşturduğu durumlarda, uygulanmaları halinde telafisi güç veya zararlar doğurabilecek nitelikte oldukları tespit edilirse tıpkı bireysel idari işlemlerde olduğu gibi bu işlemler de uygulanmakla etkisi tükenecek işlemler kapsamında değerlendirilebilecektir. Danıştay kararlarında, düzenleyici işlemlerde tebliğ hükümleri açısından uygulanmakla etkisi tükenecek nitelikte işlem değerlendirmesi yapıldığı gibi[455] genelge hükümleri[456] ve yönetmelik hükümleri [457] yönünden de bu değerlendirmenin yapıldığı görülmektedir.

Danıştay bu durumu şu şekilde özetlemiştir; **"***2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesinde; konuları itibarıyla bir ayrım yapılıp sınırlandırmaya gidilmeden idari işlemlerin sadece doğuracağı hukuki sonuçlar esas alınmak suretiyle ve hukuka aykırı idari işlemlerin doğuracağı telafisi güç veya imkânsız zararların önüne geçmek amacıyla "...Uygulanmakla etkisi tükenecek olan idari işlemlerin yürütülmesi, savunma alındıktan sonra yeniden karar verilmek üzere, idarenin savunması alınmaksızın da durdurulabilir." hükmüne yer verilmiştir. 2577 sayılı Yasanın 27. maddesi hükmü doğrultusunda, yürütmenin durdurulması istemli iptal davalarında, uygulanmakla etkisi ortaya çıkacak, hemen hukuki sonuç doğuracak, telafisi güç veya imkansız zararlara neden olabilecek hukuka aykırı*

---

[454] Danıştay İDDK 21.03.2016 tarih ve Y.D. İtiraz No:2016/65 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:23.05.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

[455] Danıştay 15. Dairesinin 18.12.2014 tarih ve E:2014/9839 sayılı; 01.04.2016 ve E:2016/2324 sayılı kararları.
(Yayımlanmamıştır, Erişim:17.05.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

[456] Danıştay 15. Dairesinin 20.03.2015 tarih ve E:2015/665 sayılı kararı.
(Yayımlanmamıştır, Erişim:17.05.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

[457] Emsal mahkeme kararları için bknz. Danıştay 10. Dairesinin 27.12.2013 tarih ve E:2013/8108 sayılı; Danıştay 15. Dairesinin 07.07.2015 tarih ve E:2015/5712 sayılı kararları.
(Yayımlanmamıştır, Erişim:17.05.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

bulunan düzenleyici işlemler de dahil bütün idari işlemlerin, ilgili idarelerin savunmaları alınıncaya kadar durdurulması hukuk devleti ilkesi gereğidir."[458]

Danıştay kararlarında, bireysel işlemlerle birlikte düzenleyici işlemlerin iptalinin talep edildiği davalarda, uygulanmakla etkisi tükenecek işlem değerlendirmesinin bireysel ve düzenleyici işlemler açısından ayrı ayrı yapıldığı görülmektedir. Konuya dair örnek bir olayda, tüp bebek merkezinin ruhsatının iptaline ilişkin Sağlık Bakanlığı işleminin, Bakanlık ve ilgili Müdürlük tarafından düzenlenen belgeler ile merkezde takip edilen vaka, dondurulmuş ve saklanmış embriyo, gonad dokusu veya gonad hücresine ait bilgi ve belgelerin teslim edilmesine ilişkin Sağlık Bakanlığı işlemi ile aynı yöndeki valilik işleminin ve 06.03.2010 tarih ve 27513 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Üremeye Yardımcı Tedavi Uygulamaları ve Üremeye Yardımcı Tedavi Merkezleri Hakkında Yönetmeliğin 18. maddesinin 5. fıkrasının 3. cümlesinin iptali ve yürütmenin durdurulması istemiyle açılan bir davada, *"...Diğer yandan, uygulanmaları durumunda geri döndürülemez sonuçlara yol açma olasılığının bulunması bakımından, düzenleyici ve bireysel işlemler arasında bir fark bulunmamaktadır. Zira, önemli olan, geri döndürülemez sonuçlara yol açma olasılığının bulunması olduğuna göre, tespiti gereken husus işlemin niteliği değil, uygulandığı zaman doğuracağı sonuçtur. Bu bağlamda, dava konusu davacı merkezin ruhsatının iptaline ilişkin Sağlık Bakanlığı sayılı işleminin, Bakanlıkça ve Müdürlükçe düzenlenen belgelerin teslim edilmesi ve Merkezde takip edilen vaka, dondurulmuş ve saklanmış embriyo, gonad dokusu veya gonad hücresine ait bilgi ve belgelerin teslim edilmesine ilişkin Sağlık Bakanlığı'nın işlemi ile aynı yöndeki Ankara Valiliği'nin sayılı işleminin uygulanmakla etkisi tükenecek olan idari işlemler olduğu açıktır. Çünkü bu işlemlerin uygulanması halinde, Merkezin süresiz kapatılması, ilgili personelin ruhsatlarının süresiz olarak iptal edilmesi, Merkezde yürütülen işlemlerin başka bir merkeze nakli ve yine bu Merkezde tedavi görenlerin artık Merkezden sağlık hizmeti alamamaları gibi geri döndürülemez sonuçlara yol açma söz konusu*

[458] Kararın devamında Süreli Yayınlar Yönetmeliğinin 110. maddesiyle getirilen düzenlemenin, uygulanmakla etkisi ortaya çıkacak ve hemen hukuki sonuç doğuracak nitelikte olduğu tespitlerine yer verilmiştir. Bknz. Danıştay 10. Dairesinin 14.11.2016 tarih ve E:2016/13778 sayılı kararı.
(Yayımlanmamıştır, Erişim:17.05.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

olmaktadır." gerekçelerine yer verilerek, dava konusu bireysel işlemler yönünden yürütmenin durdurulması isteminin davalı idarelerin savunması ve ara kararına cevabı alınıp yeniden bir karar verilinceye kadar yürütmesinin durdurulmasına, düzenleyici işlemler yönünden ise yürütmenin durdurulması isteminin davalı idarenin savunması ve ara karar cevabı alındıktan sonra incelenmesine karar verilmiştir.[459]

Aktarılan mahkeme kararında görüldüğü üzere bireysel işlemler açısından uygulanmakla etkisi tükenecek işlem değerlendirmesi yapılırken düzenleyici işlemler açısından aksi yönde bir tutum sergilenmiştir. Yüksek mahkeme, bazı hallerde ise dava konusu edilen düzenleyici işlem ile bireysel işlemin her ikisinin de uygulanmakla etkisi tükenecek nitelikte işlemler olduğu değerlendirmesini yapmıştır.[460]

---

[459] Danıştay 15. Dairesinin 29.04.2014 tarih ve E:2014/3126 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:17.05.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

[460] Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Kapsamına Giren Kurum ve Kuruluşların Girdikleri Hizmet Kollarının Belirlenmesine İlişkin Yönetmelik'te Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmeliğin 1. maddesiyle, Yönetmeliğin ekinde yer alan listenin; "01" sıra numaralı "Büro, bankacılık ve sigortacılık hizmetleri" hizmet koluna eklenen; 59 kurum kodu ile "Genelkurmay Başkanlığı", 60 kurum kodu ile "Kara Kuvvetleri Komutanlığı", 61 kurum kodu ile "Deniz Kuvvetleri Komutanlığı" 62 kurum kodu ile "Hava Kuvvetleri Komutanlığı", 63 kurum kodu ile "Jandarma Genel Komutanlığı", 64 kurum kodu ile "Sahil Güvenlik Komutanlığı" ve 65 kurum kodu ile "Milli Savunma Bakanlığı Akaryakıt İkmal ve NATO POL Tesisleri İşletme Başkanlığı", ibarelerinin ve 16.9.2014 tarih ve 2099 sayılı işlemin iptali ve yürütmesinin durdurulması istemiyle açılan davada, *"düzenleyici işlem yönünden, dava konusu yönetmeliğin aynı hükümlerinin iptali istemiyle açılan E:2014/3823 sayılı dosyasında, davalı idarenin savunması alındıktan sonra dava sonuna kadar yürütmenin durdurulması isteminin kabulüne karar verilmesi nedeniyle, bireysel işlem yönünden ise, 4688 sayılı Yasa uyarınca, kamu kurum ve kuruluşlarının kamu görevlilerinin sendikaya üye olup olamayacaklarına karar veremeyecekleri ve sendika üyeliği kesinleşen kamu görevlilerinin üyelik formlarını iade etmek gibi bir yetkilerinin bulunmadığı göz önüne alındığında, davacı sendikaya üye olan…üyelik formunun işleme alınmamasına ilişkin 16.9.2014 tarih ve 2099 işlemde de hukuka uyarlık bulunmadığı, üyelik formunun işleme alınmaması yolundaki yetki yönünden açıkça hukuka aykırı olan dava konusu işlemin, "uygulanmakla etkisi tükenecek" hemen hükmünü icra edecek nitelik taşıması nedeniyle, dava konusu işlemlerin savunma ve ara kararı cevabı alınıncaya kadar yürütmesinin durdurulmasına"* karar verilmiştir.
Danıştay 10. Dairesinin 08.12.2014 tarih ve E:2014/6155 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:17.05.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari.
Danıştay başka bir kararında, veteriner hekim olan davacı tarafından, altı ay süre ile meslek icrasından geçici olarak men edilmesine ilişkin Amasya Veteriner Hekimleri Odası işlemi ile bu işlemin onaylanmasına ilişkin Türk Veteriner Hekimleri Birliği işlemi ve Türk Veteriner Hekimleri Birliği Hizmetlerinin Yürütülmesine ilişkin Uygulama Yönetmeliğinin 113. maddesinin 2. bendinin iptali ve yürütmesinin durdurulması istemiyle açılan davada, *"dava*

Düzenleyici işlemlerin uygulamaya konulabilmesi için, bireysel nitelikte birtakım idari işlemlerin tesis edilmesi gerekebilmektedir. Ancak istisnai hallerde, düzenleyici işlemler yürürlüğe girmekle birlikte ayrıca herhangi bir işleme gerek kalmaksızın ilgililer hakkında hüküm ve sonuçlarını doğurabilmektedir. İşte böyle hallerde ortaya çıkan sonucun ilgililer açısından telafisi güç ve geri dönülemez nitelikte zararlar oluşturabilme ve yargılama sonucunda verilecek kararın pratikte bir faydasının kalmaması ihtimali varsa düzenleyici işlemler de uygulanmakla etkisi tükenecek işlem niteliğine bürünmektedir.

Konuya dair örnek bir uyuşmazlıkta, üçüncü basamak resmi sağlık kurumlarının hangileri olduğuna dair Sağlık Uygulama Tebliğinde yapılan değişiklikle üniversite hastanelerine bağlı semt polikliniklerinin üçüncü basamak sağlık kurumu olmaktan çıkarılması üzerine açılan davada, *"...Sağlık hizmeti Anayasa ile güvence altına alınan bir hizmet olup, sağlık hizmeti sunucuları tarafından sunulan bu hizmetten yararlananlar açısından bu hizmetin ertelenmesi veya kesintiye uğratılması telafisi imkansız zararlara yol açabilecek niteliktedir....Sosyal Güvenlik Kurumunun sağlık güvencesi kapsamında yer alan bir sağlık hizmeti sunucusu olan davacı Üniversitenin semt polikliniğine başvuran ve tedavi gören hastaların, davaya konu işlem nedeniyle, 5510 sayılı Kanun'un üçüncü basamak sağlık kurumlarına sağladığı imkanlardan faydalanamayacağı ve tedavilerini takip eden doktorlarına ulaşamayacaklarından kronik veya ağır hastalar için bu durumun geri dönülemez sonuçlara yol açma ihtimali taşıdığı açıktır.Bu itibarla, dava konusu işlemlerin uygulamakla etkisi tükenecek idari işlem niteliğinde olduğu sonucuna varıldığından bu aşamada, gerekmektedir."* gerekçesine istinaden davalı idarenin savunması alındıktan ya da yasal savunma süresi geçtikten sonra yeniden bir karar verilinceye kadar yürütmesinin durdurulmasına karar verilmiştir.[461]

---

konusu işlemlerin, davacının altı ay süre ile geçici meslek icrasından men edilmesine ilişkin olması ve uygulanması halinde telafisi güç zarar doğurabilecek nitelikte bulunması ve dava konusu Yönetmelik kuralının hukuka aykırılığının Dairemizin 18.6.2013 günlü E:2012/10861 sayılı kararıyla yürütmesinin durdurulması nedeniyle" dava konusu işlemlerin savunma ve ara kararı cevabı alınıncaya kadar yürütmesinin durdurulmasına karar verilmiştir.
Emsal mahkeme kararları için bknz. Danıştay 8. Dairesinin 23.01.2014 tarih ve E:11520 sayılı; 23.01.2014 tarih ve E:11523 sayılı kararları. (Yayımlanmamıştır, Erişim:17.05.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari.

[461] Danıştay 15. Dairesinin 17.06.2016 tarih ve E:2016/5251 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:17.05.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari.

Karara yapılan itiraz üzerine söz konusu yürütmenin durdurulması kararı kaldırılmıştır.[462]

Çalışmamızın bu kısmında ise Özelleştirme Yüksek Kurulu tarafından onaylanarak yürürlüğe konulan imar planı[463] değişiklikleri ile 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun uyarınca alınan Cumhurbaşkanı kararları hakkında açılan davalarda verilen yargı kararları ele alınacaktır.

İdareler tarafından düzenleyici işlemler yapma yetkisinin kullanıldığı alanlardan biri, 16.05.2012 tarihli ve 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun[464] uyarınca alınan Cumhurbaşkanı kararlarıdır.[465] Söz konusu kararlar, 2577 sayılı İYUK'un 20/A maddesi uyarınca ivedi yargılama usulüne tabi uyuşmazlıklar arasında sayılmıştır. 6306 sayılı Kanun'un 2. maddesinin 1. fıkrasının (ç) bendi uyarınca, zemin yapısı veya üzerindeki yapılaşma sebebiyle can ve mal kaybına yol açma riski taşıyan alanlar Cumhurbaşkanlığı kararıyla[466]

---

[462] Danıştay İDDK 22.09.2016 tarih ve Y.D. İtiraz No:2016/837 sayılı kararında şu gerekçelere yer verilmiştir: Üniversite hastanelerine bağlı semt polikliniklerinin üçüncü basamak sağlık kurumu olmaktan çıkarılmasına dair dava konusu 30.04.2016 günlü, 29699 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Sosyal Güvenlik Kurumu Sağlık Uygulama Tebliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğin 1. maddesinin, sağlık hizmetinden yararlananlar bakımından bir kısıtlama getirmediği, sosyal güvencesi olan vatandaşların Devlet hastaneleri ya da anlaşması bulunan diğer üçüncü basamak sağlık kuruluşlarından yararlanma imkânlarının bulunduğu hususları da dikkate alındığında, uygulanmakla etkisi tükenecek idari işlem mahiyetinde olmadığı sonucuna varılmıştır. Karar oybirliğiyle alınmıştır. (Yayımlanmamıştır, Erişim:17.05.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

[463] İmar planları, idareler tarafından yapılan genel düzenleyici işlemlerden kabul edilmektedir. Bknz. **Kalabalık,** Halil, (2015), **İmar Hukuku Dersleri**, Güncelleştirilmiş-Genişletilmiş 7. Baskı, Ankara: Seçkin Yayınevi, s.44. (Bu nedenle, Özelleştirme Yüksek Kurulu tarafından onaylanarak yürürlüğe konulan imar planı değişikliklerine "Düzenleyici İşlemlerde Uygulanmakla Etkisi Tükenecek İşlem Kavramı" başlığı altında yer verilmiştir.)

[464] 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'un "Amaç" başlıklı 1. maddesi: "Bu Kanunun amacı; afet riski altındaki alanlar ile bu alanlar dışındaki riskli yapıların bulunduğu arsa ve arazilerde, fen ve sanat norm ve standartlarına uygun, sağlıklı ve güvenli yaşama çevrelerini teşkil etmek üzere iyileştirme, tasfiye ve yenilemelere dair usul ve esasları belirlemektir."

[465] 02.07.2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 185. maddesiyle bu bentte yer alan "Bakanlar Kurulu" ibaresi "Cumhurbaşkanı" şeklinde değiştirilmiştir.

[466] 02.07.2018 tarihli ve 700 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 196. maddesiyle bu bentte yer alan "Bakanlık veya İdare tarafından Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının görüşü de alınarak belirlenen ve Bakanlığın teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca" ibaresi "Cumhurbaşkanınca" şeklinde değiştirilmiştir. Çalışmamızın bu kısmında verilecek örnek mahkeme kararlarında, işlemin tesis edildiği ve kararın verildiği tarihlerde Bakanlar Kurulu yetkili olduğundan buna göre ifadeler kullanılacaktır.

riskli alan olarak ilan edilmektedir ve bu kararlara karşı ilk derece mahkemesi sıfatıyla Danıştay'da dava açılmaktadır.

6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun hükmü uyarınca tesis edilen işlemlere karşı açılan yürütmenin durdurulması istemli davalarda, 6306 sayılı Kanun'un 6. maddenin 9. fıkrasının 2. cümlesinde yürütmenin durdurulmasına karar verilemeyeceği düzenlemesine yer verildiğinden yürütmenin durdurulması isteminin incelenmeksizin reddine [467] kararları verilmekteydi. Yürütmenin durdurulması kararı verilmesine getiren kısıtlamaya dair bu kısım Anayasa Mahkemesi kararıyla iptal edilmiştir.[468]

6306 sayılı Kanun uyarınca tesis edilen işlemlerin iptali istemiyle Danıştay'da açılan davalarda, davalı idarenin savunması alınıncaya kadar yürütmenin durdurulmasına karar verilmediği görülmektedir. Ancak bazı hallerde, mahallinde keşif ve bilirkişi incelemesine kadar dava konusu işlemin yürütmesinin durdurulmasına karar verildiği görülmüştür.[469] Verilen bu kararlar, uygulanmakla etkisi tükenecek işlemler hakkında yargı mercilerince verilebilecek karar türleri[470] arasında yer aldığından, 6306 sayılı Kanun kapsamında riskli alan ilanına dair işlemlerin uygulanmakla etkisi tükenecek işlem olarak nitelendirildiği söylenebilir.

İstanbul ili, Gaziosmanpaşa ilçesi, Sarıgöl-Yenidoğan Mahalleleri sınırları içerisinde bulunan alanın riskli alan ilan edilmesine ilişkin Bakanlar Kurulu kararının iptali ve yürütmesinin durdurulması istemiyle açılan davada, yürütmenin durdurulması istemi hakkında kararın verildiği tarihte yürürlükte olan 6306 sayılı Kanun'dan kaynaklanan uyuşmazlıklarda yürütmenin durdurulması kararı verilemeyeceğine dair hüküm dikkate alınarak yürütmenin durdurulması talebinin

[467] Emsal kararlar için bknz. Danıştay 14. Dairesinin 18.02.2014 tarih ve E:2014/469 sayılı; 27.02.2014 tarih ve E:2014/308 sayılı kararları.
(Yayımlanmamıştır, Erişim:22.05.2019) https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

[468] Anayasa Mahkemesinin 27.02.2014 tarih ve E:2012/87, K:2014/41 sayılı kararı. Ayrıca, iptali istenilen 9. maddenin yürürlüğünün durdurulmasına Anayasa Mahkemesinin 27.02.2014 tarih ve E:2012/87, K:2014/5 sayılı kararıyla karar verilmiş olup, söz konusu karar 01.03.2014 tarih ve 28928 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

[469] Danıştay 14. Dairesinin14.04.2015 tarih ve E:2014/285 sayılı kararı.
(Yayımlanmamıştır, Erişim:22.05.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

[470] Ayrıntılı bilgi için bknz. "Keşif ve Bilirkişi İncelemesi Sonuna Kadar Dava Konusu İşlemin Yürütmesinin Durdurulmasına İlişkin Karar" başlığı altında yer verilen bilgiler.

incelenmeksizin reddine [471] karar verildiği, sonrasında Anayasa Mahkemesi tarafından 6306 sayılı Kanun'un 9. maddesinin 2. fıkrasının iptaline karar verilmesi üzerine, dava konusu Bakanlar Kurulu kararının yerinde yaptırılacak keşif ve bilirkişi incelemesi sonucunda düzenlenecek bilirkişi raporunun alınmasından sonra bu konuda yeniden bir karar verilinceye kadar yürütmesinin durdurulmasına[472] karar verilmiştir.

Özelleştirme uygulamalarına dair idari işlemlere karşı açılan davalar, ilk derece mahkemesi sıfatıyla Danıştay'da görülmektedir.[473] 3194 sayılı İmar Kanunu'nun Ek 3. maddesine [474] istinaden özelleştirme programındaki kuruluşlara ait veya özelleştirilmek üzere özelleştirme programına alınan arsa ve arazilerde ilgili kuruluşlardan gerekli görüş alınmak suretiyle her ölçekteki imar planı değişiklikleri yapmak ve onaylamak Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun yetkisindedir. Söz konusu imar planı değişikliklerine karşı açılan davalar aynı zamanda ivedi yargılama usulü kapsamındadır. Özelleştirme Yüksek Kurulu tarafından onaylanarak yürürlüğe konulan imar planı değişikliklerinin iptali ve yürütmesinin durdurulması istemiyle Danıştay nezdinde açılan davalarda, mahallinde keşif ve bilirkişi incelemesi

[471] Danıştay 14. Dairesinin 13.02.2014 tarih ve E:2014/437 sayılı kararında; 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun 6. maddesinin 9. Fıkrasında "Bu Kanun uyarınca tesis edilen idari işlemlere karşı tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde 06.01.1892 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu uyarınca dava açılabilir. Bu davalarda yürütmenin durdurulmasına karar verilemez." hükmü yer aldığından yürütmenin durdurulması isteminin incelenmeksizin reddine karar verilmiştir. (Yayımlanmamıştır, Erişim:22.05.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

[472] Danıştay 14. Dairesinin 01.10.2014 tarih ve E:2014/437 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:22.05.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

[473] 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'un "Muafiyet" başlıklı 27. maddesinin (a) bendi: "Bu Kanun hükümleri gereğince yapılacak özelleştirme uygulamalarına ilişkin işlemler (danışmanlık hizmet alımları ile nihai devir işlemlerine ilişkin sözleşmeler dâhil) Katma Değer vergisi hariç her türlü vergi, resim ve harçtan muaftır. İdarenin taraf olduğu dava ve takiplerde, İdare her türlü harçtan muaftır. Özelleştirme uygulamalarına ilişkin idari davalar, ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülür."

[474] 3091 sayılı İmar Kanunu'nun Ek 3. maddesi: "Özelleştirme programındaki kuruluşlara ait veya kuruluş lehine irtifak ve/veya kullanım hakkı alınmış arsa ve araziler ile özel kanunları uyarınca özelleştirilmek üzere özelleştirme programına alınan arsa ve arazilerin, 3621 sayılı Kıyı Kanunu veya 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu kapsamında kalan yerler dahil olmak üzere genel ve özel kanun hükümleri kapsamında yer alan tüm alanlarda imar planlarını yapmaya ve onaylamaya yetkili olan kurum veya kuruluşlardan görüş alınarak çevre imar bütünlüğünü bozmayacak her tür ve ölçekte plan, imar planı ile değişiklik ve revizyonları müellifi şehir plancısı olmak üzere Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca yapılarak veya yaptırılarak Özelleştirme Yüksek Kurulunca onaylanmak ve Resmi Gazetede yayımlanmak suretiyle kesinleşir."

yapılıncaya kadar dava konusu işlemin yürütmesinin durdurulmasına karar verildiği görülmektedir.[475] Bu kararların, Özelleştirme Yüksek Kurulu kararlarına karşı açılan davaların ivedi yargılama usulüne tabi olduğu yönündeki yasal düzenlemenin yürürlüğe girdiği tarihten önce de verildiği tespit edilmiştir.

Konuya ilişkin başka bir uyuşmazlıkta, Özelleştirme Yüksek Kurulunun kararı ile onaylanan ve 1/25000 ölçekli Kentsel Bölge Nazım İmar Planı Değişikliği, 1/5000 ölçekli Nazım İmar Planı Değişikliği ve bir kısım itirazların kabulü ile değişikliğe uğrayan 1/1000 ölçekli Uygulama İmar Planının iptali ve yürütmesinin durdurulması istemiyle açılan davada, *"Önceki iki ihtilaf kararı üzerine yapılan ve uyuşmazlığa konu alanda yeni yapılaşma koşulları belirleyen 1/1000 ölçekli bu planın, yargı kararıyla belirlenen hukuka aykırılıklarının giderilip giderilmediği, karar gereklerinin idarece yerine getirilip getirilmediği saptanmadan uygulamaya geçilmesi halinde İdari Yargılama Usulü Kanununun 27. maddesinde belirtilen telafisi güç veya imkansız zararlar ortaya çıkabileceğinden, yerinde yaptırılacak keşif ve bilirkişi incelemesi sonucunda düzenlenecek bilirkişi raporunun alınmasından sonra bu konuda yeniden bir karar verilinceye kadar dava konusu edilen işlemin yürütmesinin durdurulması gerekmektedir."* gerekçeleriyle uyuşmazlığa konu alanda yapılacak keşif ve bilirkişi incelemesi sonucunda düzenlenecek bilirkişi raporunun alınmasından sonra bu konuda yeniden bir karar verilinceye kadar dava konusu edilen işlemlerin yürütmesinin durdurulmasına karar verilmiştir. [476]

[475] Emsal mahkeme kararlarını için bknz. Danıştay 6. Dairesinin 11.10.2012 tarih ve E:2012/3928 sayılı; 03.02.2014 tarih ve E:2013/4285 sayılı; 28.04.2014 tarih ve E:2014/3208 sayılı kararları.
(Yayımlanmamıştır, Erişim:23.05.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

[476] Danıştay 6. Dairesinin 05.11.2013 tarih ve E:2013/1205 sayılı kararı.
(Yayımlanmamıştır, Erişim:23.05.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

3.4. YARGI MERCİLERİNCE UYGULANMAKLA ETKİSİ TÜKENECEK İŞLEMLER HAKKINDA VERİLEBİLECEK YÜRÜTMENİN DURDURULMASINA İLİŞKİN KARAR TÜRLERİ

İdari yargı mercilerince somut olayın niteliğine göre uygulanmakla etkisi tükenecek işlem olarak değerlendirilen idari işlemlerin iptali ve yürütmesinin durdurulması istemiyle açılan davalarda, davalı idarenin savunması alınıncaya veya savunma süresi geçip yeni bir karar verilinceye kadar dava konusu işlemin yürütmesinin durdurulmasına ilişkin kararlar verilebilmektedir. Ancak uygulanmakla etkisi tükenecek işlemlerde yürütmenin durdurulması talebinin kabulüne veya reddine karar verilmeden mahkemelerce verilen bazı kararlarla davaya konu işlemin yürütmesinin durdurulmasına karar verilebilmektedir.

İdari işlemin iptali istemiyle açılan davalarda, dava konusu işlem genellikle dava dilekçesi ekinde dosyaya sunulmakta ise de bazen uyuşmazlığın çözümü için bu husus tek başına yeterli olmamaktadır. Davaya konu işleme dayanak teşkil eden işlem dosyasının dava dosyasında bulunması gerekmektedir. Çoğu zaman, davacının elinde dava konusu işleme dayanak teşkil eden bilgi ve belgelerin tamamı bulunmamakta, bilgi ve belgeler işlemi tesis eden idarelerden temin edilmektedir. Hatta bazı hallerde davanın tarafları dışındaki kurum veya kişilerden uyuşmazlığın çözümü için ara kararıyla bazı hususların sorulduğu, sorulan hususlara ilişkin bilgi belge istenmesi yoluna gidildiği görülmektedir. İşte tüm bunlar mahkemece yapılacak ara kararı ile istenilmektedir.

Ayrıca bazı hallerde uyuşmazlığın çözümü için mahallinde keşif ve bilirkişi incelemesi yapılması veya dosya üzerinden bilirkişi incelemesi yaptırılması gerekebilir. Bununla birlikte, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda öngörülen bağlantı müessesi nedeniyle davaların birleştirilmesinin taraflarca istenmesi veya bağlantının varlığına mahkemece resen kanaat edilmesi halinde, dava dosyasının ilgisine göre Danıştay veya bölge idare mahkemesine gönderilmesi gerekebilir. İşte tüm bu haller, uygulanmakla etkisi tükenecek işlem olarak nitelendirilebilecek işlemler hakkında yürütmenin durdurulması talebiyle açılan davalarda gündeme gelebilecek hususlardandır. Bu durumda, mahkemelerce yapılacak usuli işlemler nedeniyle yargılama süreci uzayabilmekte ve dava konusu

işlemin yürütmesinin durdurulması talebine dair karar verilmediği takdirde işlemin icra edilme ihtimali gündeme gelmektedir.

Yürütmenin durdurulması talebi değerlendirilerek talebin kabulüne veya reddine karar verilebilmesi ve mahkemelerce hukuki değerlendirmenin yapılabilmesi için bazı bilgi ve belgelerin toplanması veya usuli işlemlerin tamamlanmış olması gerekebilir. İzah edilen nedenle, çalışmamızın bu kısmında 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda öngörülen usul hükümleri uyarınca bağlantı kararı alınması veya mahkemece yapılabilecek ara kararı yahut uyuşmazlığın niteliğine göre keşif ve/veya bilirkişi incelemesi yapılması gereken hallerde, uygulanmakla etkisi tükenecek işlemlerle ilgili verilebilecek yürütmenin durdurulmasına ilişkin karar türleri üzerinde durulacaktır.

3.4.1. Davalı İdarenin Savunması Alınıncaya Kadar Dava Konusu İşlemin Yürütmesinin Durdurulmasına İlişkin Karar

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesinin 2. fıkrasında, "Uygulanmakla etkisi tükenecek olan idari işlemlerin yürütülmesi, savunma alındıktan sonra yeniden karar verilmek üzere, idarenin savunması alınmaksızın da durdurulabilir." düzenlemesine yer verilmiştir. Kanuni düzenlemede de yer verildiği üzere, uygulanmakla etkisi tükenecek işlem olarak nitelendirilen idari işlemlere ilişkin yürütmenin durdurulması talepleri hakkında verilebilecek kararlardan ilki, davalı idarenin savunması alınıncaya kadar işlemin yürütmesinin durdurulması[477] kararıdır.

Davalı idarenin savunması alınıncaya kadar işlemin yürütmesinin durdurulmasına ilişkin Danıştay tarafından verilen kararlarda, genellikle gerekçe bulunmasına karşın istisnai olarak yönetmelik hükümlerinin iptali istemiyle açılan davada, yürütmenin durdurulması isteminin savunma alınıncaya kadar kabulüne karar verildiği ancak kararda gerekçenin bulunmadığı, söz konusu karara yapılan

[477] Emsal kararlar için bknz. Batman İdare Mahkemesinin 15.09.2017 tarih ve E:2017/1553 sayılı; Batman Vergi Mahkemesinin 07.03.2019 tarih ve E:2019/382 sayılı kararları. (Yayımlanmamıştır, Erişim:17.05.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

itiraz üzerine Danıştay İdari Dava Dairelerince şu şekilde bir değerlendirme yapıldığı görülmektedir; *"davalı idarelerin savunmaları alınmadan yürütmenin durdurulması kararı verilmesinin gerekçeleri bulunmamakta ise de, kararın muhalefet gerekçesiyle birlikte incelenip değerlendirilmesinden; dava konusu Yönetmelik kurallarının, Dairece uygulanmakla etkisi tükenecek olan idari işlem olarak nitelendirilerek savunma alınmadan yürütmenin durdurulmasına karar verildiği anlaşılmaktadır. Bu nedenle konunun bu yönüyle de tartışılmasına karşın, karar gerekçesinde buna yer verilmemiş olmasının kararı hukuken kusurlandırmayacağı sonucuna varılmıştır."*[478]

3.4.2. Davalı İdarenin Savunması ve Ara Karar Cevabı Alınıncaya Kadar Dava Konusu İşlemin Yürütmesinin Durdurulmasına İlişkin Karar

Uygulanması halinde telafisi güç veya imkansız zarar doğurabilme ihtimali bulunması nedeniyle uygulanmakla etkisi tükenecek işlem olarak nitelendirilen idari işlemlere karşı açılan iptal davalarında, işlemin yürütmesinin durdurulmasının talep edilmesi halinde, uyuşmazlığın niteliğine ve dosyanın durumuna göre dava konusu uyuşmazlığa dair birtakım bilgi ve/veya belgelerin istenmesi gerekiyorsa davalı idarenin savunması ve ara kararı cevabı alınıp ya da savunma ve ara kararına cevap verme süresi geçip yeni bir karar verilinceye kadar dava konusu işlemin yürütmesinin durdurulmasına[479] karar verilmektedir.

Dava açıldığında genellikle uyuşmazlık konusu işlem dosyada olmakla beraber dava konusu işleme dayanak teşkil eden bilgi ve belgeler mevcut olmayabilir veya uyuşmazlığın çözümü için davalı idareden, davacıdan ya da ilgili yerlerden bilgi ve belgelerin temini gerekebilir. Bu amaçla yapılacak ara kararları ile hem yargılama daha kısa sürede nihayete erdirilebilecek hem de işlemin hukuki irdelemesi daha sağlıklı yapılabilecektir. Ara kararıyla istenilen bilgi ve belgelerin hangi kurum yahut

[478] Danıştay İDDK 26.03.2014 tarih ve Y.D. İtiraz No: 2014/86 sayılı kararı. (Yayımlanmamış, Erişim: 30.04.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

[479] Emsal kararlar için bknz. İstanbul 8. İdare Mahkemesinin 21.02.2019 tarih ve E:2019/689 sayılı; Gaziantep 1. İdare Mahkemesinin 05.01.2018 tarih ve E:2017/2005 sayılı; Konya 2. İdare Mahkemesinin 22.02.2018 tarih ve E:2018/169 sayılı kararları. (Yayımlanmamıştır,Erişim:17.05.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

kişiden talep edildiği, ara kararı gereğinin yerine getirilmesi için mahkemece belirlenecek süre gibi hususlara da söz konusu kararda yer verilmektedir.[480]

Belirtmek gerekir ki, mahkemelerce davalı idarenin savunması alındıktan sonra yeniden karar verilmek üzere savunma alınıncaya yürütmenin durdurulması isteminin kabulüne ilişkin uygulamada en çok rastlanılan karar türü, "yürütmenin durdurulması isteminin davalı idarenin birinci savunması alındıktan ve ara kararı gereği yerine getirildikten sonra yeni bir karar verilinceye kadar dava konusu işlemin yürütmesinin durdurulması" kararlarıdır.

3.4.3. Keşif ve Bilirkişi İncelemesi Sonuna Kadar Dava Konusu İşlemin Yürütmesinin Durdurulmasına İlişkin Karar

Dava konusu uyuşmazlığın niteliğine göre hakim veya mahkeme heyeti, davanın konusu hakkında bizzat bulunduğu yerde veya mahkemede inceleme yaparak bilgi sahibi olmak amacıyla keşif yapılmasına ve gerektiğinde bilirkişi yardımına başvurulmasına karar verebilir. Bu durumda keşif ve bilirkişi incelemesi sonuçlanana kadar dava konusu işlemin uygulanmaya devam edilmesi halinde telafisi güç veya imkansız zararlar doğacağı kanaatine varılırsa, keşif ve bilirkişi incelemesi sonuna kadar dava konusu işlemin yürütmesinin durdurulmasına karar verilebilir.

Çözümü hukuki bilginin dışında teknik bilgiyi gerektiren hallerde keşif ve bilirkişi incelemesi yapılan dosyalar, diğer dava dosyalarına göre daha uzun süreçlerden geçmektedir. Keşif ve bilirkişi incelemesi yaptırılmasına karar verilmesi halinde gider avansının temini için yapılacak yazışmalar, bilirkişi heyetinin oluşturulması, bilirkişilerin isimlerinin ve bilirkişilere yöneltilecek soruların belirlenerek taraflara tebliğ edilmesi, bilirkişilere yapılacak itirazlara ilişkin süre tanınması veya bilirkişilerin dosyadan çekilmesi gibi durumlara ilişkin geçen süreler ile sonrasında mahallinde keşif yapılması üzerine bilirkişilerce rapor tanzimi için geçecek süreler dikkate alındığında, dava konusu edilen ve niteliği itibarıyla uygulanmakla etkisi tükenecek işlemlerin icrasına başlanması durumunda

[480] Koçak, 2017, s.68

uyuşmazlığın çözümü için yapılan keşif ve bilirkişi incelemesinin faydası yok olabilir ya da bazı hallerde mahkemece mahallinde gözlemlenmesi gereken maddi bir varlık kalmayabilir.

Konuya ilişkin örnek bir olayda, işyeri açma ve çalışma ruhsatı iptal edildiğinden bahisle iş yerinin faaliyetten men'ine karar verilmesine yönelik olarak tesis edilen kararın iptali istemiyle açılan davada, mahkeme tarafından, *"2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 31. maddesi gereğince mahallinde keşif ve bilirkişi incelemesi yapılmasına, yürütmenin durdurulması isteminin, dava konusu işlemin işyerinin faaliyetten men'ine ilişkin olması ve uygulanması halinde telafisi güç zarar doğurabilecek nitelikte bulunması nedeniyle, mahallinde keşif ve bilirkişi incelemesi yaptırıldıktan sonra bu konuda yeniden bir karar verilinceye kadar 2577 Sayılı Yasa'nın 27. maddesi uyarınca teminat alınmaksızın yürütmenin durdurulmasına..."*[481] karar verilmiştir.

Dikkat çeken başka bir uyuşmazlıkta ise, taşınmaz üzerinde bulunan yapının ruhsatsız olduğundan bahisle 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesi uyarınca davacının yapı sahibi sıfatına nazaran uygulanan temel para cezası ile bu cezaya aynı maddenin 2. fıkrasının (c) bendinin 5 ve 8. alt bendi uyarınca artırım ve tekerrür hükümleri uygulanarak imar para cezası verilmesine ve aynı Kanun'un 32. maddesi uyarınca aykırılığın belirtilen süre içerisinde giderilmediğinden bahisle fazladan yapılan inşaatın yıktırılmasına, yapı sahibi tarafından yıktırılmadığı takdirde yapının belediye ekipleri tarafından yıkılarak yıkım masraflarının yapı sahibinden tahsil edilmesine ilişkin encümen kararının iptali ve yürütmenin durdurulması talebiyle açılan davada, *"Olayda, taşınmaz üzerinde bulunan yapının ruhsatsız olarak (beş kat) yapıldığından bahisle davacıya 268.284,41-TL imar para cezası verilmesine ilişkin 06.09.2018 tarih ve 65-598-C sayılı kararın iptali istemiyle Mahkememizin 2019/95 esasına kayıtlı davanın açıldığı, söz konusu davada Mahkememizin 05.03.2019 tarihli kararıyla yürütmenin durdurulması isteminin keşif ve bilirkişi incelemesinden sonra incelenmesine karar verildiği, işbu dava dosyasında ise uyuşmazlık konusu yapıyla ilgili iki kat daha ruhsatsız yapı yapıldığından tekerrür hükümleri uygulanarak verilen idari para cezasının ve ruhsatsız yapının yıkımına*

[481] Ankara 1. İdare Mahkemesinin 30.01.2015 tarih ve E:2014/2371 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:20.05.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

ilişkin kararın iptalinin istenildiği anlaşılmakla, anılan yapıda yıkım işleminin uygulanması halinde Mahkememizin 2019/95 esasına kayıtlı dosyasında mahallinde keşif ve bilirkişi incelemesi yapılamayacağından, aktarılan bu hususun, dava konusu edilen imar para cezalarının hukuki denetiminin yapılması noktasında telafisi güç veya imkansız zararlar doğurabilecek nitelikte olduğu kanaatine varılmıştır." gerekçesiyle mahkemenin başka bir dosyasında yapılacak keşif tamamlanıp bilirkişi raporu dosyaya ibraz edildikten sonra bu konuda yeniden bir karar verilinceye kadar dava konusu işlemin yürütmesinin durdurulmasına karar verilmiştir.[482]

Mahkemece, uyuşmazlığa konu yapının yıkılması halinde, aynı yapı ile ilgili daha önce encümen kararıyla verilen idari para cezasının iptali talebiyle açılan davada mahallinde yapılacak keşfin bir anlamı kalmayacağı ve her iki dosyada dava konusu edilen idari para cezalarının hukuki denetimi noktasında telafisi güç ve imkansız zararların doğacağı değerlendirilmesinde bulunularak aynı yapıya ilişkin mahkemenin başka esasına kayıtlı dosyasında yapılacak keşif ve bilirkişi incelemesine kadar dava konusu yıkım işleminin yürütmesinin durdurulmasına karar verilmiştir.

3.4.5. Bağlantı Hakkında Karar Verilinceye Kadar Dava Konusu İşlemin Yürütmesinin Durdurulmasına İlişkin Karar

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda bağlantı konusuna ayrıntılı şekilde yer verilmiştir. İlk derece mahkemeleri olarak idare ve vergi, istinaf merci olarak ise bölge idare mahkemelerinin kurulmasıyla, davalar arasındaki bağlantı durumunun netliğe kavuşturulması ve davaların birleştirilmesi halinde davaya bakacak mahkemenin belirlenmesi hususunda bir düzenlemeye ihtiyaç duyulmuştur.[483] 2577 sayılı Kanun'un 38. maddesine göre bağlantılı davalar, aynı maddi veya hukuki sebepten doğan ya da biri hakkında verilecek hüküm, diğerini etkileyecek nitelikte olan davalardır. Bağlantı kararlarıyla, aynı maddi veya hukuki sebepten doğan ya da biri hakkında verilecek hüküm, diğerini etkileyecek nitelikte

[482] Batman İdare Mahkemesinin 20.03.2019 tarih ve 2019/192 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:17.05.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari
[483] Gözübüyük/Tan, 2017, s.956.

olan davalarda verilebilecek farklı veya çelişkili kararların engellenmesi amaçlamaktadır.[484] Bağlantı ile ilgili düzenlemelere 2577 sayılı İYUK'un 38 ila 42 maddeleri arasında ayrıntılı bir şekilde yer verilmiştir.

Bağlantı iddiası taraflarca ileri sürülebileceği gibi mahkemelerce de re'sen dikkate alınabilir. Bağlantının varlığına kanaat getirilmesi halinde, buna ilişkin ara kararı alınarak bağlantı hakkında karar verilmesi için dosyanın ilgisine göre Danıştay'a veya bölge idare mahkemesine gönderilmesine karar verilmektedir. Böyle hallerde bağlantı hakkında ilgili merci tarafından bir karar verilinceye kadar geçecek süre dikkate alındığında, uygulanmakla etkisi tükenecek işlemler açısından telafisi güç veya imkansız zararlar meydana gelebileceğinden, bağlantı hakkında bir karar verilinceye kadar dava konusu işlemin yürütmesinin durdurulmasına kararı verilmesi gerekebilir. Örnek bir olayda, AŞTİ terminal işletmesi binasında bulunan tuvaleti kiracı olarak işleten davacı şirketin, sona eren kira sözleşmesinin yenilenmemesi nedeniyle anılan tuvaletin 2886 sayılı Kanun'un 75. maddesi uyarınca tahliye edilmesine yönelik işlemin iptali ve yürütmesinin durdurulması istemiyle açılan dava ile Ankara 3. İdare Mahkemesi'nin 2018/726, 2018/1064, 2018/1412 esaslarına kayıtlı dosyalarında açılan davalar ile bağlantının bulunduğundan bahisle dosyanın Ankara Bölge İdare Mahkemesi'ne gönderilmesine karar verilmesi üzerine yürütmenin durdurulması istemi hakkında; *"Dava dosyasının bağlantı hakkında karar verilmek üzere Ankara Bölge İdare Mahkemesi'ne gönderilmesi ve dava konusu işlemin uygulanmakla etkisi tükenebilecek nitelikte bulunması nedeniyle, bağlantı talebi sonuçlandıktan sonra yeni bir karar verilinceye kadar yürütmenin durdurulmasına"*[485] karar verilmiştir.

[484] Aktaran: Gözübüyük/Tan, 2017, s.956.
[485] Ankara 14. İdare Mahkemesinin 29.08.2018 tarih ve E:2018/1830 sayılı kararı. Konuya ilişkin başka bir emsal karar için bknz. Ankara 3. İdare Mahkemesinin 05.04.2019 tarih ve E:2019/653 sayılı kararı.
(Yayımlanmamıştır, Erişim:17.05.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

3.4.6. Ara Kararı Cevabı Alınıncaya Kadar Dava Konusu İşlemin Yürütmesinin Durdurulmasına İlişkin Karar

Dava dilekçesi ile dosyaya sunulan savunma dilekçesi ekinde yer alan bilgi ve belgelerin uyuşmazlığı çözmeye ve yürütmenin durdurulması isteminin kabulüne veya reddine karar vermeye yetersiz olduğu durumlarda, mahkemelerce konuya ilişkin eksik bilgi ve belgelerin ilgili yerlerden istenmesine ara kararı ile karar verilebilir. Dava konusu işlem niteliği gereği uygulanmakla etkisi tükenecek bir idari işlem ise ve ara kararı cevabı gelinceye kadar telafisi güç veya imkansız zararlar doğurma ihtimali mevcutsa, ara kararı cevabı alınıncaya kadar dava konusu işlemin yürütmesinin durdurulmasına karar verilebilir.[486] Hatta bazı hallerde ara kararına verilen cevabın yeterli olmaması veya eksik olması durumunda, tekrar ara kararı yapılarak ara kararı cevabı alınıncaya kadar yürütmenin durdurulması isteminin kabulüne karar verilmektedir.[487]

Uyuşmazlığın çözümü için davalı idareden bilgi ve belge istenilmesi halinde yürütmenin durdurulması isteminin kabulüne veya reddine karar verilemiyorsa, uygulanmakla etki tükenecek işlem kavramı yalnızca idarenin savunması alınana kadar geçecek zaman diliminde değil, bu süreden sonra da mahkemece yapılacak ara kararına cevap alınıncaya kadar gündemde olacaktır. Daha açık bir ifadeyle, yürütmenin durdurulması isteminin kabulüne veya reddine karar verilmediği hallerde, her aşamada dava konusu işlemin uygulanmakla etkisi tükenecek işlem niteliğinde olup olmadığı değerlendirilecektir.

---

[486] Emsal mahkeme kararları için bknz. Batman İdare Mahkemesinin 28.04.2017 tarih ve E:2017/600 sayılı; Van 2. İdare Mahkemesinin 24.03.2016 tarih ve E:2016/160 sayılı; Batman Vergi Mahkemesinin 06.05.2019 tarih ve E:2019/472 sayılı kararları. (Yayımlanmamıştır, Erişim:17.05.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

[487] İstanbul 12. İdare Mahkemesinin 2018/116 esasına kayıtlı dava dosyasında 20.03.2018 ve 30.04.2018 tarihli ara kararlarının cevabı alınıncaya kadar dava konusu işlemin yürütmesinin durdurulmasına karar verilmiştir.
Benzer nitelikte mahkeme kararı için bknz. Mardin 1. İdare Mahkemesinin E:2016/2132 sayılı dava dosyasında 06.10.2016 ve 13.12.2016 tarihli ara kararları.
(Yayımlanmamıştır, Erişim:17.05.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

3.5. UYGULANMAKLA ETKİSİ TÜKENECEK İŞLEMLERİN KANUNİ İSTİSNALARI

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Yürütmenin durdurulması" başlıklı 27. maddesinin 2. fıkrasında yer alan "Uygulanmakla etkisi tükenecek olan idari işlemlerin yürütülmesi, savunma alındıktan sonra yeniden karar verilmek üzere, idarenin savunması alınmaksızın da durdurulabilir. Ancak, kamu görevlileri hakkında tesis edilen atama, naklen atama, görev ve unvan değişikliği, geçici veya sürekli görevlendirmelere ilişkin idari işlemler, uygulanmakla etkisi tükenecek olan idari işlemlerden sayılmaz." düzenlemesi ile uygulanmakla etkisi tükenecek işlemlerin kanuni istisnalarına tek tek sayılmak suretiyle yer verilmiştir. Bu düzenleme uyarınca uygulanmakla etkisi tükenecek işlemlerin kanuni istisnaları; kamu görevlileri hakkında tesis edilen atama, naklen atama, görev ve unvan değişikliği, geçici veya sürekli görevlendirmelere ilişkin idari işlemlerdir.

Bazı idari işlemlerin uygulanmakla etkisi tükenecek işlemlerden sayılmamasını öngören kuralın hak arama özgürlüğünü sınırladığı, bu yolla yargı denetimini ve adaletin gerçekleştirilmesini engellediği, bu durumun hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmadığı, yürütmenin durdurulmasına ilişkin karar verme yetkisinin, Anayasa'da sayılan durumlar dışında ve ölçülü olmayan bir koşulla sınırlanması sonucunu doğurduğu ileri sürülerek düzenlemenin iptali talebiyle [488] Anayasa Mahkemesi'ne başvuruda bulunulmuştur.

[488] Samsun 1. İdare Mahkemesi tarafından yapılan E:2014/153 sayılı başvuru gerekçesi özetle şu şekildedir: "..idarenin savunması alınmaksızın işlemin yürütmesinin durdurulması yolundaki kararların önüne geçilebilmesi amacıyla yeniden bir düzenleme yapılarak ilk düzenlemenin üzerinden 1,5 yıl gibi bir süre geçmesine karşın yeni bir düzenleme yapılarak anılan kurala istisna getirildiği, bu kapsamda tesis edilen "kamu görevlileri hakkında tesis edilen atama, naklen atama, görev ve unvan değişikliği, geçici veya sürekli görevlendirmelere ilişkin idari işlemler" bu kuralın dışında bırakılarak bu işlemlerin uygulanmakla etkisi tükenecek işlemler olup olmadığı konusunda yargı organları tarafından değerlendirme yapılmasının önünün kapatıldığı görülmektedir. Bu şekilde yapılan düzenlemeye yönelik olarak madde gerekçesinde herhangi bir açıklama yapılmadığı gibi Kanun uyarınca, yapılacak idari işlemler yönünden savunma alınmaksızın yürütmeyi durdurma kararı verilmesine istisna getirilmesinde, açıkça hukuka aykırı olan bir idari işlemin, idari işlemin etkisi tükeninceye kadar davanın tarafı olan bireyler üzerinde doğuracağı telafisi güç veya imkânsız zararın göz ardı edilmesini meşru kılacak, derhal gerçekleşmesi gereken üstün bir kamu yararı bulunduğu söylenemez."

Anayasa Mahkemesi tarafından yapılan değerlendirme sonrasında ilgili düzenleme Anayasa'nın 36. ve 125. maddeleri açısından değerlendirilmiş ve Anayasa'ya aykırılık iddiası aşağıda yer verilen gerekçelerle (oy çokluğuyla) kabul edilmemiştir; *"... Bu çerçevede kuralda, idarenin savunması alınmadan yürütmenin durdurulması kararı verilemeyecek idari işlemler, kamu görevlilerinin atanması, unvan değişikliği ve görevlendirilmesi gibi idari işlemler şeklinde belirlenmiştir. Söz konusu işlemlerin mahiyeti itibarıyla sadece idarenin savunmasının alınması için gerekli süre nedeniyle meydana gelebilecek gecikmeden dolayı uygulanmakla etkisi tükenecek işlemler kapsamında değerlendirilemeyeceği açıktır. Ayrıca Kanun'un 27. maddesinin (5) numaralı fıkrasına göre yürütmenin durdurulması talepli davalarda Kanun'un 16. maddesinde yazılı süreler kısaltılabileceği gibi tebliğin memur eliyle yapılmasına da karar verilebilmektedir. Bu bağlamda, idarenin savunmasının alınması nedeniyle meydana gelebilecek gecikmenin en aza indirilmesi için gerekli düzenlemelerin bulunduğu da dikkate alındığında, kuralın söz konusu işlemler hakkında verilebilecek yürütmenin durdurulması kararlarını etkisiz hale getirecek ya da ortadan kaldıracak nitelikte bulunduğu söylenemez. Dolayısıyla söz konusu işlemler yönünden kuralla getirilen sınırlamanın açıkça ölçüsüz olduğu söylenemeyeceğinden kuralda hak arama hürriyetine aykırı bir yön bulunmamaktadır."*[489]

Kararın karşı oy gerekçesinde ise şu ifadelere yer verilmiştir; *"Hangi idari işlemlerin "uygulanmakla etkisi tükenen işlem" mahiyetini taşıdığı hususu içtihada ve öğretiye bırakılmış bir konu olup, idari yargının "içtihadilik" özelliği de bunun doğal sonucudur. Yasa koyucunun bu alana müdahalesi ve kimi işlemleri sayma yöntemiyle bu gruba dahil etmesi; üstelik bunu yaparken hak arama özgürlüğünü kısıtlayıcı biçimde ve ölçülü olmayan şekilde yürütmenin durdurulması kararı verilmesini kısıtlar mahiyette kural öngörmesi karşısında ve Anayasa Mahkemesinin işaret edilen kararları gözetildiğinde; iptali istenen düzenlemenin Anayasa'ya uyarlı düşmediği görülmektedir."*

Sonuç olarak, 6352 sayılı Kanun ile 2577 sayılı Kanun'un 27. maddesinin 2. fıkrasında yapılan düzenlemeyle uygulanmakla etkisi tükenecek işlemlere karşı yasa koyucu tarafından istisna getirildiği ve yapılan kanuni değişikliğin iptali talebiyle

[489] Anayasa Mahkemesinin 25.11.2015 tarih ve E:2014/86, K:2015/109 sayılı kararı.

Anayasa Mahkemesi'ne yapılan başvurunun reddedildiği göz önüne alındığında, ilgili düzenlemenin Anayasa'ya aykırılık teşkil etmediği ancak uygulanmakla etkisi tükenecek işlemlerin idari yargı yerlerince uyuşmazlık konusu olayın durumuna veya niteliğine göre belirlenmesi hususuna bir sınırlama konulduğu sonucuna ulaşılabilir.

3.6. İSTİNAF VE TEMYİZ AŞAMALARINDA UYGULANMAKLA TÜKENECEK İŞLEMLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ VE BU İŞLEMLER HAKKINDA VERİLEBİLECEK YÜRÜTMENİN DURDURULMASINA İLİŞKİN KARAR TÜRLERİ

İstinaf ve temyiz aşamalarında yürütmenin durdurulması, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 52. maddesinde düzenleme altına alınmıştır. Temyiz veya istinaf yoluna başvurulmuş olmasının kural olarak hakim, mahkeme veya Danıştay kararlarının yürütmesini durdurmayacağı, bu kararların teminat karşılığında yürütmesinin durdurulmasına temyiz istemini incelemeye yetkili Danıştay dava dairesi, kurulu veya istinaf başvurusunu incelemeye yetkili bölge idare mahkemesince karar verilebileceği, davanın reddine ilişkin kararlara karşı temyiz ya da istinaf yoluna başvurulması halinde, dava konusu işlem hakkında yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesinin 27. maddede öngörülen koşulun varlığına bağlı olduğu düzenlemesine yer verilmiştir.

Uygulanmakla etkisi tükenecek nitelikteki idari işlemin iptali istemiyle açılan davanın reddi halinde, davaya konu işlemin hukuka uygun olduğu mahkeme kararıyla tespit edildiğinden, işlemi tesis eden idarece mahkeme kararının verildiği ana kadar işlemin icrasına geçilmemiş ise mahkeme kararı taraflara tebliğ edildikten sonra işlemin icrasına geçilebilecektir. Zira 2577 sayılı İYUK'un 28. maddesi uyarınca, kararlarının icaplarına göre idare gecikmeksizin işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya mecbur olduğundan, bu hüküm uyarınca işlemin uygulanabilmesi gündeme gelebilir. İşte böyle hallerde, davacı tarafından kanun yoluna başvurulması ve yapılan başvurunun incelenmesi sırasında geçecek süre dikkate alındığında, bu sürede dava konusu işlemin uygulanması halinde davanın reddine ilişkin kararın istinaf aşamasında kaldırılmasına veya temyiz aşamasında

bozulmasına karar verilmiş olsa dahi işlem uygulandığından telafisi mümkün olmayan zararlar gündeme gelebilir.

Yürütmenin durdurulması istemiyle istinaf yahut temyiz yoluna başvurulması halinde ilk derece mahkemesi tarafından istinaf/temyiz dilekçesi karşı tarafa tebliğ edilmeyerek dava dosyası ilgisine göre bölge idare mahkemesine veya Danıştay'a gönderilmektedir. Burada yürütmenin durdurulması istemi hakkında bir değerlendirme yapılarak karar verildikten sonra istinaf/temyiz dilekçesinin karşı tarafa tebliği kararı veren ilgili merci tarafından yapılarak dosya tekemmül ettirilecektir.[490] Bu halde ilgili merci tarafından mahkeme kararına konu işlem uygulanmakla etkisi tükenecek işlem niteliğinde görülürse, istem hakkında karar verecek olan Danıştay veya bölge idare mahkemesince davalı idarenin cevabı alınıncaya veya karşı tarafın cevabı alınıp ara kararı gereği yerine getirilinceye değin mahkeme kararının yürütmesinin durdurulmasına karar verilebileceği gibi bazı hallerde karşı tarafın cevap dilekçesi alınmaksızın da mahkeme kararının yürütmesinin durdurulmasına karar verilebilmektedir.

Davanın reddine ilişkin karara karşı kanun yoluna başvurulması üzerine mahkeme kararının yürütmesinin durdurulmasına karar verilmesi halinde, kararın yürütmesi durmakla birlikte aynı zamanda dava konusu işlemin de yürütmesi duracaktır. Zira 2577 sayılı Kanun'un 52. maddesinde, davanın reddine ilişkin mahkeme kararının yürütmesinin durdurulmasına kararı verilebilmesi 27. maddeye atıfta bulunulduğu göz önüne alındığında, mahkeme kararına konu idari işlem irdelenerek bir değerlendirmede bulunulacaktır. Bu nedenle aşağıda yer verilen Danıştay kararlarında bazı hallerde "mahkeme kararının yürütmesinin durdurulmasına" bazı hallerde ise, "dava konusu işlemin yürütmesinin durdurulmasına" ifadelerine yer verildiği görülmektedir.

[490] Bknz. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu 48. maddesinin 5. fıkrası. Aynı Kanun'un 45. maddesinin 2. fıkrası uyarınca istinaf, temyizin şekil ve usullerine tabidir.

3.6.1. Karşı Tarafın Cevabı Alınmaksızın Başvuruya Konu Kararın Yürütmesinin Durdurulmasına İlişkin Karar

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 52. maddesine göre, davanın reddine ilişkin karara karşı istinaf veya temyiz yoluna gidildiğinde, dava konusu işlemin yürütmesinin durdurulmasına karar verilebilmesi için aynı Kanun'un 27. maddesinde öngörülen koşulun gerçekleşmesi gerektiği belirtilmektedir. Burada bahsedilen koşul, idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesidir. Uygulanmakla etkisi tükenecek işlemlerde, davalı idarenin istinaf/temyiz dilekçesine verecekleri cevabı alınmaksızın da yürütmenin durdurulması istemi hakkında karar verilebilecektir.

Uygulamada bazı hallerde, temyiz veya istinaf merci tarafından karşı tarafın cevabı alınmaksızın da yürütmenin durdurulması talebinin kabulüne karar verilebilir. Konuya ilişkin örnek bir uyuşmazlıkta, yapının riskli yapı olarak değerlendirilmesine yönelik karara karşı yapılan itirazın reddine kararının iptali istemiyle açılan davanın reddi yolundaki mahkeme kararının temyiz incelemesi sonucunda bozulması ve yürütmenin durdurulması isteminde bulunulması üzere, *"uyuşmazlığın niteliğine ve temyiz dilekçesinde ileri sürülen nedenlere göre, olayda 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27/2. maddesinde öngörülen koşullar gerçekleşmiş bulunduğundan, aynı Kanunun 52. maddesinin 1. fıkrası uyarınca yürütmenin durdurulması isteminin kabulüne"*[491] karar verilmiştir.

3.6.2. Karşı Tarafın Cevabı Alınıncaya Kadar Başvuruya Konu Kararın Yürütmesinin Durdurulmasına İlişkin Karar

Uygulanmakla etkisi tükenecek idari işlemlerin iptali istemiyle açılan dava sonucunda ilk derece mahkemesince davanın reddine karar verilmesi halinde, istinaf yahut temyiz incelemesi için geçecek süre içerisinde işlemin uygulanması halinde

[491] Danıştay 14. Dairesinin 11.02.2016 tarih ve E:2016/626 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:21.05.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

davacının telafisi güç veya imkansız zararlara uğraması gündeme gelebilir. İlk derece mahkemelerince uygulanmakla etkisi tükenecek nitelikte olduğu değerlendirilen yıkım, iş yeri kapatma, tahliye gibi işlemlere karşı açılan davaların reddi halinde, söz konusu kararlara karşı kanun yoluna başvurulması ve ret kararının yürütmesinin durdurulmasının talep edildiği bazı durumlarda, kanun yolu incelemesini yapan mercilerce mahkeme kararının (ve aynı zamanda dava konusu işlemin) davalı idarenin cevap dilekçesi alınıncaya kadar yürütmesinin durdurulmasına karar verilebilecektir.

Konuya ilişkin, yapı tatil tutanağıyla onaylı projesinde sadece vaziyet planında sosyal bina olarak gözüken ancak inşaat alanı hesabına ve yapı ruhsatına katılmadığı tespit edilen ve ruhsata bağlanabilirliği bulunmayan kaçak yapının 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 32. maddesi uyarınca yıktırılması yolunda tesis edilen kararın iptali istemiyle açılan davada, davanın reddine karar verilmiştir. Bunun üzerine davacı tarafından söz konusu kararın temyiz incelemesi sonucunda bozulması ve öncelikle yürütmesinin durdurulmasının talep edilmesi üzerine Danıştay, *"Temyiz dilekçesinde açıklanan duruma ve uyuşmazlığın hukuki niteliğine göre, temyiz edilen idare mahkemesi kararının yürütmesinin durdurulması isteminin, temyiz dilekçesine karşı tarafın cevabı alındıktan sonra bu konuda yeniden karar verilinceye kadar kabulüne"*[492] karar vermiştir.

Bir diğer uyuşmazlıkta, davacı şirket adına verilmiş olan işyeri açma ve çalışma ruhsatının iptaline ilişkin işlem ile ruhsatsız hale gelen işyerinin kapatılmasına ilişkin işleminin iptali istemiyle açılan dava sonucunda davanın reddi yolunda verilen karar hakkında, *"Temyiz dilekçesinde ileri sürülen hususların incelenmesinden, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 52. maddesinin yollamada bulunduğu, 27. maddesinde öngörülen koşulların bu aşamada gerçekleştiği anlaşıldığından, istemin kabulü ile davalı idarenin cevabı alındıktan veya yasal cevap verme süresi geçtikten sonra, bu konuda yeniden bir karar verilinceye kadar dava konusu işlemin yürütmesinin durdurulmasına"*[493] karar verilmiştir.

---

[492] Danıştay 14. Dairesinin 11.10.2016 tarih ve E: 2016/8834 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:21.05.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

[493] Danıştay 10. Dairesinin 30.03.2017 tarih ve E: 2016/12792 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:21.05.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

Başka bir örnekte ise, devlet hastanesi kantinini kira sözleşmesine dayalı olarak işleten davacının taşınmazdan tahliye edilmesine ilişkin olarak tesis edilen işlemin iptali istemiyle açılan dava sonucunda mahkemece davanın reddi yolunda verilen kararın, *"2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 52'nci maddesinin yollamada bulunduğu 27. maddesinde öngörülen koşulların bu aşamada gerçekleştiği anlaşıldığından, temyiz dilekçesine davalının vereceği savunmanın gelmesinden veya savunma verme süresi geçtikten sonra yeni bir karar verilinceye kadar dava konusu işlemin yürütmesinin durdurulmasına"*[494] karar verilmiştir.[495]

3.6.3. Karşı Tarafın Cevabı ve Ara Kararı Cevabı Alınıncaya Kadar Başvuruya Konu Kararın Yürütmesinin Durdurulmasına İlişkin Karar

Uygulanmakla etkisi tükenecek idari işlemin iptali istemiyle açılan davanın mahkemece reddi halinde, dosya kapsamında bulunan bilgi ve belgelerin eksik olması sonucu veya kanun yoluna başvurulduğunda ileri sürülen bazı iddialar hakkında bilgi ve belge toplanması gerektiğinde[496] temyiz veya istinaf merci tarafından karşı tarafın cevabı ve ara kararı cevabı alınıncaya kadar başvuruya konu kararın yürütmesinin durdurulmasına karar verilmektedir.

Konuya ilişkin bir uyuşmazlıkta, davacı tarafından kira sözleşmesine dayalı olarak kullanılan işyerinin tahliye edilmesine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan dava sonucunda davanın reddi yönünde verilen kararın, temyiz incelemesi sonrası bozulması ve dava konusu işlemin yürütmesinin durdurulması istenilmektedir. Konuyu değerlendiren Danıştay, *"Davanın durumu ve uyuşmazlığın hukuki niteliğine göre, davacının tahliyesine yönelik tesis edilen işlemin, davalının savunması alındıktan ve ara kararı cevabı geldikten veya yasal cevap verme süresi geçtikten*

[494] Danıştay 10. Dairesinin 24.09.2013 tarih ve E: 2013/5333 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:21.05.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

[495] Aktarılan kararda, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 52. maddesinin yollamada bulunduğu 27. maddede öngörülen koşulların gerçekleştiğinin belirtilmesine karşın, idari işlemin neden açıkça hukuka olduğu ile davaya konu idari işlemin uygulanması halinde doğabilecek telafisi güç veya imkansız zararlara gerekçede yer verilmediği görülmektedir.

[496] Koçak, 2017, s.79

sonra bu konuda yeniden bir karar verilinceye kadar yürütülmesinin durdurulmasına"[497] karar vermiştir.

Başka bir uyuşmazlıkta ise, davacı belediyenin mülkiyetindeki taşınmazların, 5737 sayılı Vakıflar Kanunu'nun geçici 11. maddesi uyarınca vakıf adına tescilinin uygun bulunmasına ilişkin kararının iptali istemiyle açılan dava sonucunda, davanın reddi yolunda verilen kararın temyizen incelenerek bozulması ve dava konusu işlemin yürütmesinin durdurulması talep edilmiştir. Danıştay tarafından uyuşmazlığın çözümü için davalı idareden bilgi ve belge istenilmesi nedeniyle *"Dava konusu işlemin, davalı idarenin savunması ve ara kararı cevabı alınıncaya veya ara kararı cevabı için verilen süre ve yasal cevap verme süresi geçtikten sonra bu konuda yeniden bir karar verilinceye kadar yürütülmesinin durdurulmasına"*[498] karar verilmiştir.

[497] Danıştay 10. Dairesinin 30.10.2013 tarih ve E:2013/5625 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:21.05.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari
[498] Danıştay 10. Dairesinin 09.07.2015 tarih ve E:2015/1423 sayılı kararı. (Yayımlanmamıştır, Erişim:21.05.2019), https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari

SONUÇ

Toplumsal örgütlenmenin ulaştığı son basamak olan hukuk devletinin en önemli özelliği, hukuk kurallarının herkesi bağlaması ve idarenin yargısal denetimidir. İdare hukuku açısından büyük önem taşıyan hukuk devleti ilkesi, Anayasamızca da tanınmış bir ilkedir. Hukuk devleti ilkesinin benimsenmesiyle birlikte, idarenin tesis ettiği idari işlemlerin ve idarenin eylemlerinin uygulama alanları artmıştır. Bu artış aynı zamanda vatandaşlar ile idareler arasındaki uyuşmazlıkların çoğalmasına da neden olmuştur. Bu noktada, idari yargı ön plana çıkmaktadır. Çünkü vatandaş ile idareler arasında meydana gelen uyuşmazlıklarda, idarelerin hukuka aykırı tesis ettiği bir işlem veya hukuk kuralları dışına çıkarak gerçekleştirdiği bir eylemin varlığının tespiti halinde, mahkemelerce verilen iptal ve tazmin kararlarıyla idarenin yargısal denetimi gerçekleştirilmektedir. Böylece hukuk devletinin gereklerinden olan temel hak ve hürriyetlerin güvence altına alınması sağlanmaktadır.

İdari yargı makamlarınca hukuk devleti ilkesinin gerçekleştirilmesini sağlayacak en etkili yargısal mekanizma, iptal davalarıdır. İdarelerce tesis edilen işlemlerden dolayı çıkan uyuşmazlıkların çözümü amacıyla ilgililerce iptal davaları açılmaktadır. Bu davaların daha işlevli hale gelmesini sağlayan yürütmenin durdurulması, idare hukukuna ve iptal davalarına özgü bir kavramdır. Yürütmenin durdurulması kararları, iptal davasında karar verilinceye kadar uyuşmazlığa neden olan idari işlemin askıda kalabilmesini sağlamaktadır.

Yürütmenin durdurulması kavramına ilişkin Türk İdare Hukukunda ilk düzenlemeye 521 sayılı Danıştay Kanunu'nda yer verilmiştir. İptal davalarına konu edilen idari işlemin yürütmesinin durdurulmasına karar verilebilmesi için, ilk yasal düzenlemede herhangi bir şart öngörülmemiştir. Daha sonra 521 sayılı Kanun'da yapılan değişiklikle yürütmenin durdurulması kararı alınabilmesi belli koşullara bağlanmıştır. Bu koşullarla yetinilmeyerek 1982 yılında yürürlüğe giren 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu ile yürütmenin durdurulmasına ilişkin önemli değişiklikler yapılmıştır.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda yürütmenin durdurulması kararının verilebilmesi, idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi koşuluna bağlanmıştır. Bu iki koşula, 2012 yılında yapılan değişiklikle idarenin savunmasının alınması koşulu da eklenmiştir. Yapılan değişiklik ile yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için idarenin savunmasının alınması kural haline getirilirken aynı zamanda bu duruma bir istisna getirilerek uygulanmakla etkisi tükenecek nitelikteki idari işlemlerde savunma alınması şartının aranmayacağı düzenlenmiştir.

Uygulanmakla etkisi tükenecek işlem kavramı, 2012 yılında yapılan yasal düzenlemeyle mevzuatımızdaki yerini almıştır. Uygulanmakla etkisi tükenecek işlem kavramına 2577 sayılı Kanun'da yakın zamanda yer verilmesine karşın bu kavramın temeli uzun yıllardır yürütmenin durdurulması istemleri hakkında mahkemelerce verilen bazı kararlara dayanmaktadır. 2012 yılında 2577 sayılı Kanun'da yapılan değişiklikten önce, dava konusu işlemin yürütmesinin durdurulmaması nedeniyle işlemin icraya devam edilmesi sonucu ilgililer açısından telafisi güç veya imkansız zararlar doğuracağı kanaatine varıldığında, mahkemelerce bu işlemler hakkında davalı idarenin savunması alınıncaya kadar geçici nitelikte yürütmenin durdurulması kararları verilmiştir. Mahkemelerce verilen geçici nitelikte yürütmenin durdurulması kararları zamanla içtihat halini almış ve yürütmenin durdurulması isteminin idarenin birinci savunması alınıp yeniden bir karar verilinceye kadar kabulüne dair kararlara sıklıkla rastlanır hale gelmiştir. Uygulanmakla etkisi tükenecek işlem kavramı idari yargı mevzuatımıza dahil edilerek içtihat halini alan bu uygulamaya yasal zemin kazandırılmıştır.

Uzun yıllardır mahkemelerce verilen geçici nitelikte yürütmenin durdurulması kararlarının yasal zemine kavuşturulması ile uygulanmakla etkisi tükenecek işlem kavramı idari yargılama hukukumuza dahil olmuştur. Yapılan değişiklikte uygulanmakla etkisi tükenecek işlem kavramından bahsedilmekle birlikte bu kavramın tanımı yapılmamış, hangi idari işlemlerin uygulanmakla etkisi tükenecek işlem sayılacağı konusuna bir açıklık getirilmemiştir. Uygulanmakla etkisi tükenecek işleme dair bu belirsizlik hali, işlemin niteliğine veya uyuşmazlığın durumuna göre

yorumu noktasında mahkemelere geniş bir takdir yetkisi tanınması durumuna yol açmıştır.

Yüksek mahkemeler tarafından verilen kararlarda, zaman zaman uygulanmakla etkisi tükenecek işlem kavramı tanımlanmış ise de mevzuatta bir tanımın yer almaması ya da sayma yoluyla bu işlemlerin belirtilmemesi, hangi işlemlerin uygulanmakla etkisi tükenecek idari işlem sayılacağı hususunun mahkemelerce verilen kararlara göre belirleneceği sonucunu doğurmaktadır. Davaya konu edilen idari işlemin uygulanmakla etkisi tükenecek işlem mahiyeti taşıdığı kanaatine varan bir mahkeme tarafından işleme dair yürütmenin durdurulması talebi bu kanaatle karara bağlanmakta iken aynı idari işlem hakkında başka bir mahkeme aksi kanaatte olabilmektedir. Bu durum, dava konusu işlemden kaynaklanan uyuşmazlığın niteliği ve olayın farklılığından kaynaklanabilmekte ise de uygulamada birliğin sağlanamadığını da göstermektedir.

Uygulanmakla etkisi tükenecek idari işleme ilişkin kanun hükmünün gerekçesinde, yıkım ve sınır dışı etme gibi uygulanmakla etkisi tükenecek nitelikteki idari işlemler bakımından savunma alındıktan sonra yeniden bir karar verilinceye kadar geçici olarak yürütmenin durdurulmasına karar verilebileceği belirtilmiştir. Kanun hükmü gerekçesinde yıkım ve sınır dışı gibi işlemler demekle yetinilmesi, hangi idari işlemlerin uygulanmakla etkisi tükenecek işlem olarak nitelendirileceği noktasında takdir yetkisinin mahkemelere bırakıldığı kanaatini uyandırmaktadır. Bu nedenle hangi idari işlemlerin uygulanmakla etkisi tükenecek işlem olarak nitelendirildiğini tespit etmek ve bu nitelendirmenin neyi göre yapıldığını kavramak için güncel yargı kararları irdelenmiştir.

Güncel mahkeme kararlarının değerlendirilmesi sonucunda; yıkım işlemleri, sınır dışı etme işlemleri, bir faaliyetin veya mesleğin icrasından yasaklamaya dair işlemler, ağaç kesimi/sonucu doğuran işlemler, tahliye işlemleri, iş yeri kapatma işlemleri, ruhsat iptali ve mühürleme işlemleri, mülkiyetin kamuya geçirilmesi ve idari para cezalarına dair işlemler, ödeme emri ve haciz işlemleri, organ nakline dair işlemler, taşınmazlara dair işlemler, öğrenci işlerinden kaynaklanan işlemler, at yarışları ile ilgili işlemler, riskli yapılarda arsa payı satışına ilişkin işlemler ve ivedi yargılama usulüne tabi işlemlerin bazı hallerde uygulanmakla etkisi tükenecek işlem olarak nitelendirildiği gözlemlenmiştir.

Uygulanmakla etkisi tükenecek idari işlemler, yukarıda yer verdiğimiz işlem örnekleri ile sınırlı değildir. Uygulanmakla etkisi tükenecek idari işlemlerin neler olduğu yönünde mevzuatta bir belirleme yapılmadığından, idari işlemin bu niteliği taşıyıp taşımadığı idari yargı mercilerince olayın niteliğine ve davanın durumuna göre değerlendirilmektedir. Davaya konu idari işlemin uygulanmaya devam edilmesi halinde telafisi imkansız zararlar doğurabilecek nitelikte olduğu tespit edilirse, dava konusu işlem uygulanmakla etkisi tükenecek işlem olarak nitelendirilmekte ve yürütmenin durdurulması talebi bu nitelendirilmeye göre karara bağlanmaktadır. Bu değerlendirmede bireysel işlemler ile düzenleyici işlemler arasında bir fark bulunmamaktadır. İşlemin bireysel ve düzenleyici olup olmadığına bakılmaksızın uygulanmaya devam edilmesi halinde ilgililer açısından doğuracağı sonuçlara odaklanılmaktadır. Buradaki amaç, yargılama sonunda verilen iptal kararının ilgiller açısından etkisinin azalmasının önüne geçmektir.

Yasal düzenleme ile getirilen bir diğer kural, kamu görevlileri hakkında tesis edilen atama, naklen atama, görev ve unvan değişikliği, geçici veya sürekli görevlendirmelere ilişkin idari işlemler, açıkça hukuka aykırı ve uygulanması halinde telafisi güç zararlar doğuracak nitelikte olsalar dahi davalı idarenin savunması alınmadan bu işlemlerin yürütmesinin durdurulmasına karar verilemeyeceğidir. Kanun koyucunun sayma yoluyla belirlediği atama, naklen atama, görev ve unvan değişikliği, geçici veya sürekli görevlendirme işlemleri, kanuni düzenleme uyarınca uygulanmakla etkisi tükenecek işlem kapsamında değerlendirilemeyecektir. Bunun sonucunda bu işlemlerin iptali ve yürütmesinin durdurulması istemiyle açılacak davalarda, yürütmenin durdurulması istemi davalı idarenin savunması alındıktan sonra veya savunma süresi geçtikten sonra yani genel kurala göre incelenebilecektir.

İdari işlemlerden hangilerinin uygulanmakla etkisi tükenecek işlem olarak değerlendirilemeyeceğinin 2577 sayılı Kanun'la belirlenmesi, mevzuatta tanımına yer verilmeyen bu kavramın sınırlarını az da olsa çizmektedir. Atama işlemi, idari yargıda en çok dava konusu edilen işlemlerdendir ve kanuni düzenleme öncesi bazı davalarda uygulanmakla etkisi tükenecek işlem kabul edilmiş ve savunma alınmaksızın atama işlemi hakkında yürütmenin durdurulması kararları verilmiştir. Kanun değişikliği sonrası mahkeme kararları, yapılan düzenleme yönünde verilmektedir.

Sonuç olarak, uygulanmaya devam edilmekle telafisi güç veya imkânsız zararlar doğurma ihtimali ortaya çıkan işlemlerin uygulanmakla ektisi tükenecek işlem olarak değerlendirilmesi ve bu değerlendirmeye yasallık kazandırılması, hukuk devletinin gerçekleşmesi adına önemli bir adımdır. Mahkemelerce durum ve koşullara göre uygulanmakla etkisi tükenecek işlem olarak nitelendirilen işlemlerin sayısının artacağı düşünülmektedir. Burada önemli olan husus, davaya konu edilen idari işlemin uygulanmakla etkisi tükenecek işlem olduğunun yargılama sürecinin en başında ve mümkün olduğunca en erken şekilde tespit ederek işlemin uygulanması dolayısıyla ilgililerin uğrayacağı zararları en aza indirmektedir. Bu hassasiyet aynı zamanda iptal davası sonunda verilecek hükmün ilgililer lehine doğuracağı etkisinin azalmasının önünü geçilmesini de sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

Akıllıoğlu Tekin, (2012), *"İdare Hukukunun Ortaya Çıkışı Konusunda Bir Karşılaştırma"*, Onar-Sarıca-Duran Hukuk Devleti Günü: 5 Mart 2012, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi (İHİD)**.

Akıncı Müslüm, (2008), **İdari Yargıda Adil Yargılanma Hakkı**, Ankara:Turhan Kitabevi.

Akyılmaz, Bahtiyar / **Sezginer**, Murat / **Kaya,** Cemil, (2018), **Türk İdari Yargılama Hukuku**, 1.Baskı, Ankara: Savaş Yayınevi.

Aslan Zehreddin, (2017), **İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması**, 3.Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Ayçiçek Halil İbrahim, (2002), "*İdari Yargı Kararlarının Yerine Getirilmesi",* Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Berk Kahraman, (2009), "*İdare Hukuku ve İdari Yargıya İlişkin Değerlendirmeler (III): Savunma Alınıncaya Kadar Yürütmenin Durdurulması Kararının Hukuki Niteliği"*, **İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:8, Sayı:1.

Çağlayan Ramazan, (2013-2014), *"Fransız ve Türk İdari Yargılama Hukuklarında İvedi Yargılama Usulü"*, **Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:18, Sayı:3-4.

Çağlayan Ramazan, (2016), **İdari Yargılama Hukuku**, 8. Baskı, Ankara:Seçkin Yayınevi.

Demirkol Selami, (2010), "*İdari Yargılamada Savunmaya Kadar Kabul' Olgusu, İdari Yargıcın/nın Var Olduğunun Doğrulanması"*, **İstanbul Barosu Dergisi**, Cilt: 8, Sayı: 1.

Demirkol Selami, (2011), *"İdari Yargı(nın)/cın Kendini Sınırlaması Olgusu Sözlü İşlem Teorisi ve İptal Davasına Konu Edilebilirliği Üzerine Bir Çalışma Taslağı",* **ÎÜHFM**, Cilt: LXIX, Sayı: l-2 (Makalenin yayınlandığı sayfa:907-926).

Duran, Lütfi, (1982), **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları.

Erkut Celal, (2015), **İptal Davasının Konusunu Oluşturması Bakımından İdari İşlemin Kimliği**, Ankara: Danıştay Matbaası.

Gounin Yves, (2018), *"Conseil D'etat'nın Danışma ve İnceleme Fonksiyonunun Önemi, Kapsamı ve Etkinliği"*, **2018 yılında İdari Yargı Sempozyumu 10-11 Mayıs 2018**, Danıştay Yayın Bürosu Yayınları, No:99.

Gök Hasan, (2012), *"İdari Yargıda 6352 Sayılı Kanun İle Meydana Gelen Değişikliklerin Değerlendirilmesi",* **İstanbul Barosu Dergisi,** Cilt: 86, Sayı: 6.

Gözler Kemal, (2009), **İdare Hukuku**, İkinci Baskı, Bursa: Ekin Yayınevi, Cilt: I-II.

Gözler, Kemal / **Kaplan,** Gürsel, (2011), **İdare Hukuku Dersleri**, Bursa: Ekin Yayınları.

Gözübüyük A.Şeref, (2008), **Yönetsel Yargı**, 27. Bası, Ankara: Turhan Kitabevi.

Gözübüyük, A.Şeref / **Dinçer**, Güven, (1996), **İdari Yargılama Usulü**, 1.Bası, Ankara: Turhan Kitabevi.

Gözübüyük, A.Şeref / **Tan,** Turgut, (2007), **İdare Hukuku, Cilt: I, Genel Esaslar,** 5. Bası, Ankara: Turhan Kitabevi.

Gözübüyük, A.Şeref / **Tan**, Turgut, (2017), **İdari Yargılama Hukuku**, Güncelleştirilmiş 9. Bası, C. II, Ankara: Turhan Kitabevi.

Günday, Metin, (2000), *"Yürütmenin Durdurulması Kararı ve Uygulamada Karşılaşılan Bazı Sorunlar",* **2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu Ankara 11-12 Mayıs 2000**, Ankara: Danıştay Yayın Bürosu Yayınları (Makalenin yayınlandığı sayfa:13-22).

Kalabalık Halil, (2015), **İmar Hukuku Dersleri**, Güncelleştirilmiş-Genişletilmiş 7. Baskı, Ankara: Seçkin Yayınevi.

Kalabalık Halil, (2016), **İdari Yargılama Usulü Hukuku**, Genişletilmiş ve Güncellenmiş 10. Baskı, Konya: Sayram Yayınları.

Kaplan Gürsel, (2013), "İdari Yargılama Hukukunda Sözlülük Usulü ve Tanık Dinlenebilmesi Hakkında Kısa Bir Değerlendirme", İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 13, Sayı: 1.

Kaplan Gürsel, (2018), **İdari Yargılama Hukuku**, 3. Baskı, Bursa: Ekin Kitabevi.

Karahanoğulları Onur, (2015), **İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler**, 3. Bası, Ankara: Turhan Kitabevi.

Karakoç Yusuf, (2015), **Vergi Uyuşmazlıklarının/Anlaşmazlıklarının Çözüm Yolları (Vergi Yargılaması Hukuku),** 3. Baskı, Ankara: Yetkin Yayınevi.

Karaman Ebru, (2016), *"Özel Hukuk Tüzel Kişilerinin İdari İşlemlerine İlişkin Bir Değerlendirme"*, **Beykent Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,** Cilt:2, Sayı:3.

Kasapoğlu Turhan Mine, (2015), *"İdari Yargıda İvedi Yargılama Usulü"*, **Ankara Barosu Dergisi (Hakemli)**, Sayı:3.

Kaya Cemil, (2004),*"Türk İdare Hukukunda İcrai Olmayan İdari İşlemler",* **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,** Cilt: IX, Sayı:1-2.

Kayar, Nihat, (2010), **Yönetsel Yargı Kuruluş ve İşleyiş**, Bursa: Ekin Yayınları.

Kent Bülent, (2007), "Almanya'da İdari Yargı Teşkilatı", **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 15, Sayı 2.

Koçak Nazım Taha, (2017), **Dilekçe Örnekleriyle Uygulamada Yürütmenin Durdurulması**, 1. Baskı, Ankara: Seçkin Yayınevi.

Onar, Sıddık Sami, (1968), **İdare Hukukunun Umumi Esasları,** Cilt: I-II-III, 3. Bası, İstanbul: İsmail Akgün Matbaası.

Öncel, Mualla / **Kumrulu,** Ahmet / **Çağan**, Nami, (2016), **Vergi Hukuku,** Gözden Geçirilmiş-Değişiklikler İşlenmiş 25. Bası, Ankara:Turhan Kitabevi.

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

Özay İl Han, (2010), **Günışığında Yönetim II Yargısal Koruma**, İstanbul: XII Levha Yayınları.

Özbudun Ergun, (2009), **Türk Anayasa Hukuku**, 10. Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları.

Pekcanıtez, Hakan / **Atalay,** Oğuz / **Özekes,** Muhammet, (2012), **Hukuk Muhakemeleri Kanunu Uyarınca Medeni Usul Hukuku,** 13. Baskı, Ankara:Yetkin Yayınları.

Saban Nihal, (2016), **Vergi Hukuku**, 8. Baskı, İstanbul: Beta Yayınları.

Sancakdar, Oğuz, (2018), **İdari Yargılama Usulü Genel Esaslar**, 1. Baskı, Ankara: Göktuğ Matbaacılık.

Uçar İsmail, (2016), *"İdare Hukukunda Kamu Gücü Ayrıcalığı Kavramı Ve Bir Kamu Gücü Ayrıcalığı Olarak Hukuka Uygunluk Karinesi",* **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: XX, Sayı:3.

Ulusoy, Ali D., (2019), **Yeni Türk İdare Hukuku**, Ankara: Yetkin Yayınları.

Usta, Sefa / **Bilgiç**, Erdal, (2017), *"Merkezi Yönetim-Yerinden Yönetim İlişkileri: İspanya ve Türkiye Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz",* **Strategic Public Management Journal**.

Yaşar Nuri, (2014), *"Fransız İdari Yargılama Hukukunda Yürütmenin Durdurulması"*, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt: LXXII, Sayı:2 (Makalenin yayınlandığı sayfa:751-758).

Yenice Kazım / **Yüksel**, Esin, (1983), **Açıklamalı –İçtihatlı – Notlu İdari Yargılama Usulü**, Ankara: Arısan Matbaacılık.

Yıldırım, Turan, (2010), **İdari Yargı**, 2. Baskı, İstanbul: Beta Yayınları.

Zabunoğlu, Yahya Kazım, (2012), **İdare Hukuku (Cilt 2),** Ankara: Yetkin Yayınevi.

İnternet Kaynakları

https://portal.uyap.gov.tr/uyap-uygulamalari
http://www.uyusmazlik.gov.tr/uyusmazlik-mahkemesi-kararlari
http://www.mevzuat.gov.tr/
http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/
http://www.resmigazete.gov.tr/
https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/
www.danıştay.gov.tr
http://mulkiye.org.tr/wp-content/
https://hudoc.echr.coe.int/tur
https://www.tbmm.gov.tr/
https://www.istanbulbarosu.org.tr
http://dergipark.gov.tr/
http://www.idare.gen.tr/
http://earsiv.beykent.edu.tr