

İçtihadı Birleştirme Kurumu ve İptal Kararı Üzerine Fiili Çalışmaya Bağlı Döner Sermaye Ek Ödemelerinin Davacıya Ödenmesi Gerektiğine İlişkin Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulunun 2013/2 Esas ve 2018/2 Sayılı Kararı Üzerine Değerlendirme^(*)

An Assesment of Unification of Conflicting Judgements Institution and Council of State Assembly on the Unification of Conflicted Judgements Decision No 2018/2 Principal No 2013/2 Which States that Additional Payments of the Revolving Funds Connected to the Actual Work Should be Paid to the Plaintiff Upon Cancellation Decisions

Dr. Öğr. Üyesi **Şerife YILDIZ AKGÜL^(**)**

Öz

Hukuk devleti ilkesine işlerlik kazandıran iptal davası sonucu verilecek iptal kararları ile hukuka aykırı işlemler geçmişe etkili şekilde alındıkları tarihten itibaren ortadan kaldırılmaktadır. Ancak iptal kararlarının, kazanılmış hakların, üçüncü kişilerin, idari istikrarın korunması gibi kimi durumlarda geçmişe etkili şekilde uygulanmadığı durumlar da söz konusu olabilmektedir. İptal kararlarının uygulanması çerçevesinde idarenin yapması gereken işlem ve eylemlerin kapsamı konusunda da tereddütler yaşanabilmektedir.

Kamu görevlileri hakkında yapılan işlemlere ilişkin verilen iptal kararlarının uygulanması kapsamında fiili çalışmaya bağlı ödemelerin de yapılıp yapılamayacağı konusunda oluşan içtihat ayrıklıklarını gidermek için alınan 2013/2 Esas ve 2018/2 sayılı İçtihadı Birleştirme Kararını değerlendiren bu çalışmada öncelikle somut karar bağlamında içtihadı birleştirme kurumuna ilişkin değerlendirmelerde bulunulmuş sonrasında ise kararın esası değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler

İçtihadı Birleştirme Kararı, İptal Davası, İptal Kararı, İptal Kararlarının Geriye Yürümesi, Kazanılmış Hak, İdari İstikrar.

Abstract

With the cancellation decisions to be given as a result of the cancellation lawsuit, which provides the principle of the rule of law, unlawful transactions are eliminated as of the effective date. However, there may also be cases in which the cancellation decisions, the rights acquired, the protec-

^(*) Makalenin editörlüğe gönderildiği tarih: 01.11.2019. Birinci hakeme sevk tarihi: 01.11.2019. Raporun birinci hakemden dönüş tarihi: 04.11.2019. İkinci hakeme sevk tarihi: 01.11.2019. Raporun ikinci hakemden dönüş tarihi: 16.11.2019.

^(**) Anadolu Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku Anabilim Dalı,
E-mail: serifey@anadolu.edu.tr,
Orcid Id: <http://orcid.org/0000-0002-2264-2624>.

tion of third parties, administrative stability, etc. are not effectively applied to the past. Within the framework of the implementation of cancellation decisions, there may be doubts about the scope of the actions and actions that the administration should take.

Within the scope of the implementation of the cancellation decisions regarding the public officials, the work that evaluates the unification of conflicting judgements 2013/2 and no 2018/2, which was taken in order to eliminate the contradictions regarding whether the payments related to the actual work can also be made or not, was evaluated in the context of the conflicting judgements institution. Then the basis of the decision was evaluated.

Keywords

Decision of Unification of Conflicting Judgements, Cancellation Case, Cancellation Decision, Retroactivity of Cancellation Decisions, Acquired Rights, Administrative Stability.

GİRİŞ

Kanunların hukukun temel kaynağını oluşturduğu Kıta Avrupa'sında mahkemeler kanunlara uygun şekilde karar vermekle yükümlüdürler. Kanunlarda hüküm olmayan hallerde dahi hâkim görevi kapsamında hüküm kurmak ve uyuşmazlığı çözmek zorundadır. İhkak-ı haktan imtina edemeyen hâkim kanun koyucunun bilerek ya da ihmali sonucu oluşan boşlukları doldurmak suretiyle hükmünü kurar. Hâkim hüküm bulunmayan hallerde bu boşluğu mahkeme içtihatlarından yararlanma suretiyle doldurabilir.¹

Bu çerçevede içtihatlar, hukukun kaynakları arasında yer alır. Bazı sistemlerde bağlayıcı, bazı sistemlerde yardımcı kaynak olarak kabul edilmektedir. Türk Hukukunda temel olarak yardımcı kaynaklar arasında yer alsa da içtihadı birleştirme kararları özelinde her zaman ilave açıklamalar yapılmakta hatta bu kararlar nedeniyle karma bir sistem uygulandığı kabul edilmektedir. Buna göre içtihadı birleştirme kararları bağlayıcı, diğer mahkeme içtihatları ise yardımcı kaynaklar arasında yer alır.² Mevzuat yeterince açık değilse hukuka saygılı idare tarafından içtihatlar, yardımcı kaynak olarak dikkate alınmalıdır.³

Kodifiye edilmemiş bir hukuk dalı olan idare hukukunda içtihatlar büyük önem taşır⁴ hatta idare hukuku bu özelliği nedeniyle içtihat hukuku olarak da adlandırılmaktadır.⁵ Mahkeme içtihatlarının yeni bir hukuk kuralı yaratmadığından bahisle hukukun kaynakları arasında yer almadığını savunan Onar, idare hu-

¹ Adnan Güriz, *Hukuk Başlangıcı*, 18. Baskı, Ankara, Siyasal Kitabevi, 2017, s. 72-73.

² Gözübüyük/Tan, a.g.e., 2018, s.149.

³ Ali D. Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2019, s.81.

⁴ Metin Günay, *İdare Hukuku*, 11. Baskı, Ankara, İmaj Yayıncılık, 2017, s.29.

⁵ A. Şeref Gözübüyük/Turgut Tan, *İdare Hukuku Cilt I Genel Esaslar*, 12. Bası, Ankara, Turhan Kitabevi, 2018, s.149; Kemal Gözler, *İdare Hukuku*, Cilt I, 3. Baskı, Bursa, Ekin, Mayıs 2019, s.69.

kuku bakımından ise içtihatların en başta gelen, idare hukukunu oluşturan ve geliştiren kaynak olarak ele almaktadır.⁶ Gerçekten de sadece davanın tarafları bakımından değil herkes hakkında hüküm ve sonuç doğuran iptal davalarında verilen iptal kararları ile idare hukukuna ilişkin ilkeler yaratılmaktadır. İptal kararlarının hüküm ve sonuçlarının herkes için geçerli olması sadece düzenleyici işlemler bakımından değil birel işlemler bakımından da söz konusu olabilmektedir.⁷ Hatta birel işlemlere ilişkin iptal kararlarının, uygulama yoluyla etkileri bakımından, içtihadı birleştirme kararları gibi bağlayıcı olduğu ileri sürülmüştür.⁸

İçtihatlardan yararlanma hâkime zamandan tasarruf etmek suretiyle katkı sağlamanın yanında hukuk kuralları mahkemelerce aynı şekilde uygulanmak suretiyle adalet ve eşitlik de sağlanmış olacaktır.⁹

İçtihatlardan yararlanmanın bu faydalarına karşın bu uygulamaya, önceki kararlara aşırı bağlılığın şekilciliği ön plana çıkarıp hakkaniyete uygun kararlar verilmesini engelleyeceği yönünden karşı çıkan görüşler mevcuttur. Hatta tarihte mahkeme kararlarından yararlanmayı yasaklayan kanuni düzenlemeler de mevcuttur.¹⁰

İçtihat aykırılık ve uyuşmazlıklarını gidermek için getirilmiş, idare ve idari yargı yerleri için bağlayıcı nitelikteki içtihadı birleştirme kararları söz konusu olduğunda eleştiriler daha da artmaktadır. Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine taşınan bu eleştiriler şu şekilde özetlenebilir; Bağlayıcı nitelikte olması nedeniyle hukuku kalıplaştırıcı etkisi ve yasama yetkisinin kullanımı niteliğinde olması. Belirtmek gerekir ki içtihadı birleştirme kararları bağlayıcı olmakla birlikte bu kararlar ile yeni kurallar yaratılmamakta, kurallar yorumlanmaktadır. Dolayısıyla yasama yetkisinin kullanımı anlamına gelmemektedir. Ayrıca içtihadı birleştirme kararları değiştirilemez kararlar da değildir. Başka bir içtihadı birleştirme kararı ile mevcut içtihadı birleştirme kararının değiştirilmesi mümkün olduğundan bu kararların hukuku kalıplaştırıcı etkisinden bahsedilemez.¹¹

⁶ Siddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, I. Cilt, 3. Bası, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, 1966, s.403-404.

⁷ Bahtiyar Akyılmaz/Murat Sezginer/Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 9. Baskı, Ankara, Savaş Yayınevi, Eylül 2018, s.45.

⁸ İl Han Özay, *Türkiye'de İdari Yargının İşlev ve Kapsamı, İdari Yargıda Son Gelişmeler Sempozyumu*, Ankara, Danıştay Başkanlığı, 1982, s.15.

⁹ Adnan Güriz, *Hukuk Başlangıcı*, 18. Baskı, Ankara, Siyasal Kitabevi, 2017, s. 72-73.

¹⁰ İçtihatlardan yararlanmayı yasaklayan; Doğu Roma İmparatoru Justinien tarafından konulan yasak, 1683 tarihli Danimarka Kanununun yayınlanmasından sonra konulan yasak ve 1794 Prusya Kanunu örnekleri için bkz. Alf Ross, *On Law Justice*, London, 1958, nakleden Güriz, a.g.e., s. 72.

¹¹ 1961 Anayasası döneminde verilen Anayasa Mahkemesi kararında Yargıtay'a verilen içtihatları birleştirme yetkisine ilişkin anayasaya aykırılık iddiaları oybirliğiyle reddedilmiştir. Yasama yetkisinin kullanımı ve mahkemelere genelge niteliğinde olduğundan bahisle anayasaya aykırılığı ileri sürülen

Bu çalışmada idare ve idari yargı yerleri için bağlayıcı olan içtihadı birleştirme kurulu kararları, Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu'nun (DİBK) 12.12.2018 tarih ve 2013/2 Esas ve 2018/2 sayılı içtihadı birleştirme kararı (İBK) üzerinden ele alınacaktır. Söz konusu karar; iptal edilen işlemler nedeniyle yoksun kaldıkları döneme ilişkin sağlık bakanlığı personelinin döner sermaye ek ödemesinden yararlandırılmasına ilişkindir. İptal kararlarının sonuçlarına ilişkin bu karar; tıpkı içtihadı birleştirme kararlarında yapılan değerlendirme gibi usul ve esas üzerinden başklandırılmak suretiyle ele alınacaktır.

I. USUL YÖNÜNDEN

Çalışmanın konusunu oluşturan kararda tartışılmaya değer görülen hususlar üzerinden kısa bir içtihadı birleştirme kurumu değerlendirmesi yapılacaktır. Kararda dikkat çeken hususlar; içtihatların birleştirilmesi talebinin kim tarafından yapıldığının belli olmaması, kararın alınma süresi ve sonrasında bu kararların etki ve sonuçlarına ilişkin konular olduğundan değerlendirme bu başlıklar üzerinden yapılacaktır.

A. İçtihatların Birleştirilmesini İstemeye Yetkili Olanlar

Çalışmaya konu karar, Danıştay 5. Dairesi'nin 30.05.2007 tarih, Esas No: 2004/4757 Karar No: 2007/2687 sayılı kararı ile 12. Dairesi'nin 04.05.2010 tarih ve Esas No: 2010/898, Karar No: 2010/2438 sayılı kararı arasındaki aykırılığın giderilmesinin içtihadın birleştirilmesi yoluyla istenmesi üzerine verilmiştir. Ancak karar metninden kimin tarafından içtihadın birleştirilmesi talebinde bulunduğu bilgisine yer verilmemiştir. Aslında verilecek kararın hukuki niteliği talepte bulunanlar bakımından değişmemekle birlikte, içtihadı birleştirme kararlarının hangi andan itibaren hüküm ifade edeceği tartışmalarında özellikle içtihadın birleştirilmesi talebinin kararlarla ilgili kişiler tarafından yapılması hali önem arz etmektedir. Tüm bu ayrımların dışında talepte bulunanın bilinmesi bu kuruma ilişkin Danıştay'ın yaklaşımı ve ne sıklıkta başvurduğu konusunda yapılacak değerlendirmeler konusunda da değerli bir bilgidir. İçtihadı birleştirme talebinde bulunacaklar asıl olarak Danıştay Kanunu'nda düzenlenmiştir. Ancak Danıştay Kanunu'nda sayılanlar dışındaki idari yargı yerleri de içtihadın birleştirilmesini talep edebilirler.

İçtihadı birleştirme kararlarına ilişkin olarak Anayasa Mahkemesi; bu yetkinin yeni bir hukuk kuralı koymak anlamına gelmediğinden kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırılık teşkil etmediği sonucuna varmıştır. Mahkemeye göre "aynı nitelikteki olaylara başka başka hükümlerin ya da aynı hükmün başka başka biçimlerde uygulanması, doğrudan doğruya adalet duygusunu incitici ve yurttaşların Devlete karşı güvenini azaltıcı ve yerine göre temelden sarsıcı bir etki doğurmaktadır. İşte sosyal bakımdan çok ağır olan bu sakıncayı önlemek üzere Anayasa, Yargıtay'a, adli yargı alanında hukuk uygulamalarında birliği sağlamak görevini dahi vermiştir. Bu görevin gereği olarak verilen bağlayıcı nitelikteki yorum kararının da mahkemelere gönderilen bir genelgele olarak nitelenmesi mümkün değildir".

1. İçtihatların Birleştirilmesi Talebinde Bulunulması ve Usulü

Değerlendirme konusu içtihadı birleştirme kararının alınması ile sonuçlanan talebin kimler tarafından yapılabileceği olasılıklarını ortaya koymak için 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 40. maddesine bakmak gerekir. Maddeye göre; içtihatların birleştirilmesini veya birleştirilmiş içtihatların değiştirilmesini; Danıştay Başkanı, konu ile ilgili daireler, idari ve vergi dava daireleri kurulları veya Başsavcı isteyebilir (madde 40/1). Ayrıca aykırı kararlarla ilgili kişilerin de içtihatların birleştirilmesi için Danıştay Başkanlığına başvurabileceği hükümüne yer verilmiştir (madde 40/2).

Bu düzenlemenin lafzı; aykırı kararlarla ilgili kişilerin sadece içtihatların birleştirilmesi talebinde bulunabileceği 1. fıkrada sayılanlar gibi birleştirilmiş içtihatların değiştirilmesi talebinde ise bulunamayacakları şeklinde bir yoruma sebebiyet verebilir. Ancak böyle bir yorum yapmak, içtihadı birleştirme kararlarına yapılan eleştirilerden bu kurumun içtihatların geliştirilmesini engelleyici nitelikte olduğu eleştirisini haklı çıkaracaktır. Zira mevcut içtihadı birleştirme kararlarının değiştirilmesini talep etme hakkının ilgililere tanınmaması bu kurumun işlerliğini belli ölçüde sınırlayacaktır. Bu sınırlama ayrıca, adil yargılanma hakkının bir gereği olan mahkemeye erişim hakkının ihlali olarak da ele alınabilir. Anayasa Mahkemesi mahkemeye erişim hakkını; bir uyuşmazlığı mahkeme önüne taşıyabilmek ve uyuşmazlığın etkili bir şekilde karara bağlanmasını isteyebilmek olarak ele almakta, kişinin mahkemeye başvurmasını engelleyen veya mahkeme kararını anlamsız hale getiren sınırlamaları, mahkemeye erişim hakkını ihlal olarak kabul etmektedir.¹² Bu çerçevede içtihadı birleştirme kararının değiştirilmesinin ilgililerce istenememesi, ilgilinin uyuşmazlığın etkili bir şekilde karara bağlanmasını isteme imkânından yoksun bırakılması olarak nitelendirilebilir.

Değerlendirme konusu içtihadı birleştirme kararı, mevcut bir içtihadı birleştirme kararının değiştirilmesi yoluyla alınmadığından aykırı kararlarla ilgili kişilerin de bu talepte bulunup bulunamayacakları tartışmalarını yapmanın somut anlamda bir önemi bulunmamaktadır.

Son olarak belirtmek gerekir ki aykırı kararlarla ilgili kişilerin talepleri Danıştay Başkanına başvuru şeklinde gerçekleştiğinden dolayı bir taleptir. Danıştay Başkanı, talep İBK'nın önüne gelmeden yapacağı ön değerlendirme ile içtihadı birleştirme kararı verilebilmesi için gerekli şartların oluşup oluşmadığını incelemektedir. Bu değerlendirmenin kapsamı ilgililer kanalıyla bu kurumun işletilmesinin etkin olup olmamasında belirleyici olacaktır. Asıl karar mercii İBK

¹² AYM, 2. Bölüm, Özkan Şen Kararı, 07.11.2013, Başvuru No: 2012/791, <https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/BB/2012/791?BasvuruNoYil=2012&BasvuruNoSayi=791>, (Erişim Tarihi: 06.12.2019).



olduğundan, Danıştay Başkanı, usul bakımından ciddi eksiklikler nedeniyle içtihatların birleştirilmesi kararı verilmesinin şartlarının oluşmadığı haller dışında; başvurunun İBK'ya intikalini sağlamalıdır. İlk kez karşılaşılan ya da tartışmalı olan konularda, Danıştay Başkanınca başvurunun Kurulda görüşülmesinin sağlanması yerinde olacaktır.¹³

2. Danıştay Kanunu'nda Sayılanlar Dışında Talepte Bulunabilecekler: Bölge İdare Mahkemeleri ile İdare ve Vergi Mahkemeleri

Danıştay Kanunu'nda sayılmamakla birlikte, bölge idare mahkemeleri ile idare ve vergi mahkemeleri de içtihadı birleştirilmesi talebinde bulunabilirler.

Danıştay'ın iş yükünü azaltmak için istinaf sistemine geçilmesi ile istinaf mercilerinin kararları arasındaki uyumsuzluk ve aykırılıklar da içtihadı birleştirme kararlarının konusunu oluşturmaya başlamıştır. Benzer olaylarda, bölge idare mahkemesi dairelerince verilen kesin nitelikteki kararlar arasında veya farklı bölge idare mahkemeleri dairelerince verilen kesin nitelikteki kararlar arasında aykırılık veya uyumsuzluk bulunması hâlinde bu aykırılık ya da uyumsuzluğun giderilmesi Danıştay Başkanlığından istenecektir.¹⁴ Danıştay Başkanlığı bu talebi içtihadın birleştirilmesi talebi olarak ele alarak karara bağlamakta idi.¹⁵ Bu konuda yapılan çok yeni bir yasal değişiklikle talebi karara bağlayacak merci ve karara bağlama süresi konusunda farklı bir usul benimsenmiştir.¹⁶

İstinaf sistemine geçilmeden önce bölge idare mahkemelerinin kendi kararları ya da diğer bölge idare mahkemeleri ile aynı konuya ilişkin verdikleri kararlardaki aykırılıklar söz konusu olduğunda, içtihatların birleştirilmesi yoluyla bu aykırılıklar giderilmesine ilişkin düzenlemeye yer verilmemişti. Böyle bir düzenlemenin yokluğunda içtihat aykırılıkları eşitlik ilkesine aykırılık oluşturuyordu. Nitekim bölge idare mahkemeleri kararları bakımından kararlardaki ay-

¹³ Serkan Kızılyel, Danıştay İchtihatları Birleştirme Usulünün Formel İşleyişi Üzerine, *TBB Dergisi*, 2015, Sayı: 119, s.137.

¹⁴ 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun'un "Bölge İdare Mahkemesi Başkanlar Kurulu" başlıklı 3/C maddesinin başkanlar kurulunun görevlerini düzenleyen 4. fıkrasının c bendinde şu şekilde düzenlenmiştir: "Benzer olaylarda, bölge idare mahkemesi dairelerince verilen kesin nitelikteki kararlar arasında veya farklı bölge idare mahkemeleri dairelerince verilen kesin nitelikteki kararlar arasında aykırılık veya uyumsuzluk bulunması hâlinde; resen veya ilgili bölge idare mahkemesi dairelerinin ya da istinaf yoluna başvurma hakkı bulunanların bu aykırılığın veya uyumsuzluğun giderilmesini gerekçeli olarak istemeleri üzerine, istemin uygun görülmesi hâlinde kendi görüşlerini de ekleyerek Danıştay Başkanlığına iletmek."

¹⁵ Nitekim 12.12.2018 tarih ve 2018/1 E., 2018/4 K. sayılı İchtihadı Birleştirme Kararı, ilgilinin isteminin Ankara Bölge İdare Mahkemesi Başkanlar Kurulunca uygun görülmesi üzerine yapılan başvuru neticesinde alınmış bir karardır.

¹⁶ 17.10.2019 tarih ve 7188 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, madde 7, R.G., 24.10.2019, Sayı: 30928.

kırlıkların giderilmemesi ve bölge idare mahkemelerinin itiraz üzerine verdikleri kararlara karşı idare ve vergi mahkemelerinin ısrar kararı verememeleri vaktiyle sorun olarak gündeme getirilmiştir.¹⁷

Yukarıda belirtilen değişiklikten sonra benzer olaylarda, bölge idare mahkemesi dairelerince verilen kesin nitelikteki kararlar arasında veya farklı bölge idare mahkemeleri dairelerince verilen kesin nitelikteki kararlar arasında aykırılık veya uyuşmazlığın giderilmesi talepleri konusunda göre İdari ve Vergi Dava Daireleri Kurulunca üç ay içinde kesin bir şekilde giderilecektir. Kanunun genel gerekçesinde¹⁸ bu düzenleme ile “... aynı veya farklı bölge idare mahkemesi dairelerince verilen kesin nitelikteki kararlar arasındaki aykırılık veya uyuşmazlıkları giderme görevi, Danıştayın ilgili dava daireleri kurullarına verilerek bu yolun daha etkin bir şekilde işletilmesi sağlan(maktadır)”acağı belirtilmiştir.

Madde gerekçesinde¹⁹ ise içtihadı birleştirme kararı verilmesi yoluyla aykırılık ve uyuşmazlıkların giderilmesinde yaşanan aksaklıklar şu şekilde ifade edilmiştir; “... Aynı veya farklı bölge idare mahkemesi dairelerince benzer olaylarda verilen kesin nitelikteki kararlar arasındaki aykırılık veya uyuşmazlıkları giderme görevi, hâlihazırda Danıştay İçtihatları Birleştirme Kuruluna verilmiştir. Bu Kurul, 2575 sayılı Danıştay Kanununun 18’inci maddesi uyarınca Danıştay Başkanı, Başsavcı, başkanvekilleri, dava daireleri başkanları ve üyelerinden oluşmaktadır. Kurul, geniş katımlı yapısı sebebiyle sık toplanamamakta ve toplandığı zamanlarda Danıştayın diğer kurulları ve dava daireleri çalışmamaktadır. Ayrıca, Kurulun karar vermesi için Kanunda herhangi bir süre de öngörülmemiştir. Belirtilen nedenlerle söz konusu uyuşmazlıkların çözümlenmesi, beklenen süratle gerçekleşmemekte ve Danıştayın diğer kurulları ile dava dairelerinin işleyişinde aksaklıklar ortaya çıkmaktadır. Maddeyle, aynı veya farklı bölge idare mahkemesi dairelerince benzer olaylarda verilen kesin nitelikteki kararlar arasındaki aykırılık veya uyuşmazlığın giderilmesine ilişkin gerekçeli istemlerin, uyuşmazlığın konusuna göre Danıştay idari veya vergi dava daireleri kurullarınca üç ay içinde karara bağlanacağı hüküm altına alınmaktadır. Aykırılık veya uyuşmazlığın giderilmesine ilişkin olarak verilen kararlar kesin nitelikte olacaktır.”

Düzenlemede aykırılığın giderilmesi talebinin süreye bağlanması olumlu bir düzenleme olarak karşılanmalıdır. Ancak belirtmek gerekir ki bu düzenleme kapsamında verilen karar içtihadı birleştirme kararı değildir. Bölge idare mahkemeleri bakımından farklı bir hukuki mekanizma ile aykırılıkların giderilmesi

¹⁷ Ertan Aliefendioğlu, İdari Yargıda İki Sorun, *Danıştay Dergisi*, 2006, Sayı: 113, s.1.

¹⁸ <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem27/yil01/ss105.pdf>, Erişim Tarihi: 31.10.2019.

¹⁹ <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem27/yil01/ss105.pdf>, Erişim Tarihi: 31.10.2019.

mümkün kılınmıştır. Ancak verilecek kararların görülmekte olan uyuşmazlıklar bakımından bağlayıcılığı konusunda düzenleme yapılmadığı gibi, kararın alınmasına neden olan kesinleşmiş aykırı kararlara etkisi konusunda da kanun koyucu sessiz kalmıştır. Bu bakımdan düzenleme, bölge idare mahkemelerinin bu kararları dikkate almaları nispetinde etkili olacaktır. Bölge idare mahkemelerinin bu kararlar doğrultusunda karar vermemeleri halinde ise; bölge idare mahkemesi kararı ile dava daireleri kurulu kararı arasındaki aykırılığın Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulunca bağlayıcı nitelikte olan içtihadı birleştirme kararı alınmak suretiyle giderilmesi gerekir. Kanımızca yapılan bu değişikliği, bölge idare mahkemelerince artık Danıştay İçtihadı Birleştirme Kuruluna başvurulamayacağı şeklinde yorumlamamak gerekir. Benzer konularda istinaf aşamasında kesinleşen kararlar bakımından, Danıştay ile bölge idare mahkemeleri arasında ortaya çıkacak içtihat aykırılıklarında, bölge idare mahkemeleri de Danıştay'a içtihatların birleştirilmesi talebinde bulunabilmelidir.

Nitekim ilk derece yargı yerleri olan idare ve vergi mahkemelerine içtihatların birleştirilmesini talep etme yetkisi tanınmadığı halde, Ankara 5. İdare Mahkemesi, aykırı içtihatların birleştirilmesi talebinde bulunmuş ve bu talep incelenmiştir.²⁰

Aslında bir Anayasa Mahkemesi kararında belirtildiği üzere “birbiriyle çelişen kararlar, belirli bir yargı kolundaki tek yüksek mahkemenin farklı daireleri tarafından ya da yine aynı yargı kolu içinde fakat son derece mahkemesi sıfatını haiz, nihai hüküm veren çeşitli mahkemeler tarafından verilebilir.”²¹ Anayasa Mahkemesine içtihat aykırılıkları nedeniyle yapılan başvurular ve bu başvurular sonucu verilen mahkûmiyet kararları düşünüldüğünde bunların önüne geçmek için idare ve vergi mahkemelerinin kesin olarak verdikleri kararlar bakımından ya da hatta görülmekte olan davalar bakımından mahkemelere ve kararlarla ilgili kişilere içtihadın birleştirilmesini talep etme yetki/hakkının tanınması içtihadın birleştirilmesi kararlarından beklenen eşitlik, hukuki kesinlik gibi yararların gerçekleşmesini mümkün kılacaktır.

²⁰ İçtihadın birleştirilmesi talebinde bulunan Ankara 5. İdare Mahkemesi, 19.1.2001 tarih ve Esas No: 2000/1484, Karar No: 2001/36 sayılı kararında; 2575 sayılı Danıştay Kanununun 39 ve 40. maddeleri kapsamında, “... iki dava dairesinin aynı konuda verdikleri farklı iki kesin karar nedeniyle mahkemelerince bu haliyle incelenme olanağı bulunmayan dava konusu uyuşmazlığın çözümünde görevli yargı yerinin belirlenmesi için içtihadın birleştirilmesine gerek olduğu sonucuna varıldığı...” gerekçesiyle davanın görev yönünden reddine ve dosyanın farklı içtihatların birleştirilmesi için Danıştay'a gönderilmesine karar vermiştir. İBK; idare mahkemesince içtihadın birleştirilmesi talebinde bulunulamayacağı gerekçesiyle değil “kararlar arasındaki ayrılığın maddi olgulara ilişkin nitelendirme farkından kaynaklandığı” gerekçesiyle içtihadın birleştirilmesine gerek olmadığına karar vermiştir. Söz konusu karar için bkz. DİBK, 14.11.2002, Esas No: 2002/1, Karar No: 2002/4, kazanci.com.tr, (Erişim Tarihi: 24.09.2019).

²¹ AYM, 08.11.2017, Başvuru No: 2015/19816, Engin Selek, paragraf 56, <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Content/pdfkarar/2015-19816.pdf>, (Erişim Tarihi: 24.09.2019).

Özellikle içtihadı birleştirme kararlarının ileriye etkili olduğu görüşünün hâkim olması nedeniyle içtihadı birleştirme kararlarının işlevini yerine getirip getiremediği ya da işlevini yerine getirebilmesi için kullanılacak hukuki mekanizmaların da tartışılması gerekmektedir.

B. Süre Bakımından İçtihadı Birleştirme Kararları

İçtihadı birleştirme kararları söz konusu olduğunda süre; talep süresi, talebin incelenme ve karara bağlanma süresi ile kararın uygulanma süresi olarak ele alınabilir.

1. Başvuru ve Başvurunun İncelenme Süresi

Aykırı içtihatların birleştirilmesi talebinde bulunmak için pozitif hukukta öngörülmuş bir süre yoktur. Aykırılık devam ettiği sürece içtihatların birleştirilmesi talebinde bulunulabilir. Uzun süre önce verilmiş kararlar için de talepte bulunulması mümkündür.²² İçtihatları Birleştirme Kurulu ve kararlarına yönelik Danıştay Kanunu'nun ilgili maddelerinde içtihadı birleştirme kararlarının Resmi Gazete'de yayımlanma süresi dışında süreye ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Aynı şekilde 2576 sayılı Kanun'da da bölge idare mahkemelerince yapılacak talepler bakımından herhangi bir süre koşulu öngörülmemiştir.

İçtihadı birleştirme taleplerinin incelenerek karara bağlanmasına ilişkin ise belirtildiği üzere kanun koyucu yerinde bir düzenleme ile aynı veya farklı bölge idare mahkemesi dairelerince benzer olaylarda verilen kesin nitelikteki kararlar arasındaki aykırılık veya uyumsuzluğun giderilmesine ilişkin istemlerin, uyumsuzluğun konusuna göre Danıştay idari veya vergi dava daireleri kurullarınca üç ay içinde karara bağlanacağını hüküm altına almıştır (2576 sayılı Kanun, madde 3/C fıkra 4/c).

2577 sayılı Kanun'da dosyaların incelenme ve karara bağlanma süresi düzenlenmekle birlikte içtihatları birleştirme taleplerinin hangi süre içinde karara bağlanacağı hususunda bir düzenlemeye yer verilmemiştir.²³ Çalışmamızın konusunu teşkil eden karara bakıldığında 2013 esas numarası ile kayıtlı karar 2018 yılının son ayında karara bağlanmış, 25 Temmuz 2019 günü Resmi Gazete'de

²² Kızılyel, a.g.m., s.137.

²³ 2577 sayılı Kanun'un "Dosyaların İncelenmesi" başlıklı 20. maddesinin 5. fıkrasında; dosyaların, bu Kanun ve diğer kanunlarda belirtilen öncelik veya ivedilik durumları ile öncelikli işler gözönünde bulundurulmak suretiyle geliş tarihlerine göre incelenip ve tekemmül ettikleri sıra dahilinde bir karara bağlanacağı düzenlendikten sonra, öncelikli işler dışındaki dosyaların ise tekemmül ettikleri sıraya göre ve tekemmül tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırılacağı düzenlenmiştir. Uygulamada ağır iş yükü nedeniyle belirtilen sürede dosyaların karara bağlandığını söylemek güç olsa da Danıştay dairelerine giden dosya sayısı dikkate alınarak bu sürede davaların sonuçlandırılmamasının sebebini idari yargının ağır işleminde değil idarenin hukuka aykırı işlem ve eylemlerinden dolayı artan dava sayılarında aramak gerekir. Turan Yıldırım, *İdari Yargı*, 2. Baskı, İstanbul, Beta Yayınları, 2010, s.505; İçtihatları Birleştirme Kurulu ve kararlarına yönelik 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 18, 39 ve 40. maddelerinde de içtihadı birleştirme kararlarının Resmi Gazete'de yayımlanma süresi dışında süreye ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.

yayımlanmıştır. Aynı gün Resmi Gazete’de yayımlanan bir diğer karar 2013 yılında Kurula intikal etmiş ancak 2019 yılında karara bağlanabilmiştir.²⁴

Belirtmek gerekir ki içtihadı birleştirme taleplerinin bu sürelerde karara bağlanması bu kurumdan beklenen yararı sağlamayacaktır. Zira içtihadı birleştirme talebine konu olan kararlar Danıştay 5. Dairesi ile Danıştay 12. Dairesinin aynı konuda verdiği iki karar olmakla birlikte Danıştay Başsavcısının düşüncesinde belirttiği üzere, içtihadı birleştirme kararı verilmeye kadarki dönemde dairelerce birçok karar verilmiş hatta 5. Dairenin kararları doğrultusunda içtihat birleştiğinden, usul yönünden içtihatların birleştirilmesine gerek olmadığı yönünde Danıştay Başsavcısı görüş bildirmiştir. Yine karşı oylardan birisinin gerekçesi içtihadın doğal seyrinde gelişmesi nedeniyle içtihadın birleştirilmesine gerek olmadığı şeklindedir.

Aslında Kurul da 2016 yılında işbölümünün belirlendiği ve bu belirlemenin neticesinde temyiz mercii olarak belirlenen 2. Daire kararlarında döner sermaye ek ödemelerinin fiili çalışmaya bağlı olmaksızın ödenmesi gerektiği yolunda içtihadın istikrar kazandığı ve bundan sonrası için içtihat aykırılığı doğmayacağı sonucuna varmıştır. Kurulun talebi karara bağlama konusundaki hareketsizliği neticesinde aslında içtihat istikrar kazanmıştır. Ancak Kurul yine de esasın incelenmesi ve nihayetinde içtihatların birleştirilmesine karar vermiştir. Kurulun esasa geçilmesi konusundaki gerekçeleri; uyuşmazlığın geniş bir çevreyi ilgilendirmesi, kurul ve dairelerce verilen kararların bir kısmının çoğunlukla alınması ve değişme ihtimalinin bulunmasıdır.²⁵ Bu gerekçelerle Kurul, “konunun bağlayıcı bir çözüme kavuşturulması ve geleceğe dönük hukuki istikrarın sağlanması gerektiği görüşü”nü benimseyerek esasın görüşülmesine karar vermiştir.

²⁴ DİBK, 08.02.2019, 2013/3 E., 2019/1 K., R.G., 25.07.2019, Sayı: 30842. Aynı gün yayımlanan bir başka karar ise aynı yıl içinde karara bağlanmıştır. Söz konusu karar için bkz. DİBK, 12.12.2018, Esas No: 2018/1, Karar No: 2018/4. Karara bağlanması uzun yıllar alan bir başka karar örneği için bkz. DİBK, 11.12.2018, Esas No: 2013/1, Karar No: 2018/1, R.G., 20.06.2019, Sayı: 30807.

²⁵ Aslında içtihadı birleştirme kararı verilebilmesi için verilecek kararın “geniş bir çevreyi ilgilendirmesi” koşulu bulunmamaktadır. İçtihadı birleştirme kararı verilebilmesi için aynı konuya ilişkin en az iki karar arasında aykırılık ya da uyuşmazlık olması yeterlidir. Bunun dışında Kurulun içtihadı birleştirme kararı vermesinde lüzum görmesi de gerekir. Kendisi de bir Danıştay üyesi olan Aydın H. Tuncay içtihadı birleştirilmesi kararı verilebilmesi için aranan “lüzum” şartı içinde kararın genişçe bir çevreyi ilgilendirmesi şartına da yer vermiştir. Bkz. Aydın H. Tuncay, *İdare Hukuku ve İdarî Yargının Bazı Sorunları*, Danıştay Yayınları No: 14, Ankara: Başbakanlık Basımevi, 1972, s.257; Söz konusu şartın aranmasının eleştirisi için bkz. Duran, a.g.m., s. 429; Kanunun yürürlükten kaldırılması, değiştirilmesi ya da Anayasa Mahkemesince iptali, sonradan çıkan kanunun uyuşmazlığı çözmesi, görevli daire ya da kurulun içtihadının istikrar kazanması ya da idari uygulamanın istikrar kazanması halinde Danıştay içtihadı birleştirme kararı verilmesini gerekli bulmamaktadır. Oysa ki belirtilen bu hususların tamamı tartışmaya açıktır. Söz konusu haller ve eleştirisi için bkz. Duran, a.g.m., s.423-435; Karar verilmesine lüzum olmayan hallerin normun uygulanabilir olmaktan çıkması, içtihatların doğal seyrinde birleşmesi, kararı veren dairenin görevsiz hale gelmesi Uyuşmazlık Mahkemesinin görev alanına giren uyuşmazlıklar olarak belirleyen çalışma için bkz. Kızılyel, a.g.m., s.128-134.

Gerekçede dikkat çeken kararların değişme olasılıklarından bahsetmek gerekir. Kararların oy çokluğu ile alınmış olması farklı kararlar verme olasılığını artırmaktadır. Özellikle 2011 yılında 6110 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle Danıştay dairelerinin alt heyetler halinde çalışma olanağı ve olasılığı sonrası aynı dairenin kararları arasında içtihat farklılıkları daha çok gündeme gelebilir.²⁶ Yine Danıştay dairelerinin görevlerini belirleme yetkisinin kanun koyucudan alınarak Danıştay Başkanlar Kuruluna verilmesi de uyumsuzluğu çözümleneni yeni ve eski daireler arasında içtihat farklılığının oluşmasına ilişkin potansiyel bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır.²⁷

²⁶ Böyle bir olasılık yokken de çok yeni bir bireysel başvuruya konu olayda görüldüğü üzere, aynı Dairenin aynı uyumsuzluğa ilişkin temyiz kararları arasında esas bakımından birbirine aykırılık bulunabilmektedir. Uyuşmazlık terör örgütüne döşenen mayının patlaması sonucu sol bacağını diz altından kaybeden sıtma işçisinin açtığı davada maddi tazminat talebini reddeden idare mahkemesi kararını maddi tazminata hükmedilmesi gerektiği gerekçesiyle bozan Danıştay 10. Dairesinin kararına uyan idare mahkemesi kararının, uyma kararının temyiz edilmesi sonrası bu kez aynı daire, maddi tazminata hükmedilmemesi gerektiği gerekçesiyle bozmuştur. İdari yargıda kesinleşen karara karşı mülkiyet hakkının ihlal edildiği iddiasıyla yapılan bireysel başvuruda Anayasa Mahkemesi, mülkiyet hakkının ihlal edildiği gerekçesiyle uyumsuzluğun yeniden yargılanmak üzere ilk derece mahkemesine gönderilmesine karar vermiştir. Bireysel başvuruda makul sürede yargılanma hakkının ihlal edildiği iddiası yer almamakla birlikte, yargılamanın uzunluğu da kararda dikkati çeken bir başka husustur. Dava tarihi kararda yer almamaktadır. İlk derece mahkemesinin 2001 yılında verdiği karar 2015 yılında kesinleşmiş, 2015 yılında yapılan bireysel başvuru ise 12.09.2019 günü Anayasa Mahkemesince karara bağlanmıştır. Söz konusu karar için bkz. AYM, 12.09.2019, Başvuru No: 2015/9815, Behçet Taş, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/10/20191003-6.pdf>, (Erişim Tarihi: 02.10.2019).

²⁷ Kanunun genel gerekçesinin ilgili bölümleri şu şekildedir; "Yargıtay ve Danıştay Başkanları da uzun yıllardan bu yana adli yıl açılış konuşmalarında iş yoğunluğunu gündeme getirmekte ve bu kadar yoğun iş yükü altında çalışılması sebebiyle hata yapmanın kaçınılmaz bir hal aldığını ifade etmektedirler. Yüksek mahkemelerin yapacağı hataların, toplumda adalete olan güveni zaafa uğratacağı ise şüphesizdir

... Yargıtayda daireler bu aşırı iş yükünün altından kalkabilmek için, yasal alt yapısı bulunmamasına ve kanuna uygun olmamasına rağmen, çoğu zaman iki hatta üç heyet halinde çalışmaktadır. Bu durum, Yargıtay başkanları ve üyeleri tarafından basına da yansıtılmaktadır. Bu şekilde çalışmanın bir sonucu olarak, daire başkanı ve üyeler bir kısım dosyaların müzakeresine hiç katılmadan kararları imzalamaktadır

... Yine Tasarıyla, yukarıda belirtilen ihtiyaçları karşılamak üzere, Danıştayda iki idarî dava dairesi kurulmakta ve toplamda 13 olan Danıştay daire sayısı 15'e çıkarılmaktadır. Buna bağlı olarak yine yukarıda belirtilen gerekçelerle, Danıştay Kanununa 61 yeni üye kadrosu ilave edilmiştir. Bu şekilde, yeterince üyeye sahip olan dairelerin işlerin bir an önce bitirilmesi için iki heyetle çalışmalarına imkân tanınmaktadır. Diğer taraftan, dosya sayısı 6.000 dolayında olan ancak dairelerdeki üye sayısının yetersizliği sebebiyle haftada sadece bir gün çalışan Danıştay İdarî Dava Daireleri Kurulu üye kadrosunun artırılmasının sonucunda daha sık aralıklarla toplanabilecektir.

... Tasarıyla, sistem sadeleştirilerek, dairelerin görevlerinin kanunlarda ayrıntılı şekilde düzenlenmesi yerine, bu görevleri belirleme yetkisi, uyulacak ilkeler kanunda belirtilmek suretiyle, Danıştayda Genel Kurula, Yargıtayda ise Büyük Genel Kurula verilmektedir.

Hazırlanan Tasarıyla, yüksek yargı organlarının önünde bekleyen dosyaların bir an önce bitirilmesi ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi nezdinde "makul süre" aşıldığı gerekçesiyle ülkemizin mahkûm olmasının önüne geçilmesi ve toplumda kaybolmakta olan yargıya güvenin yeniden sağlanması suretiyle, adalet duygusunun temini ve toplumsal huzurun sağlanması amaçlanmaktadır."

2. İctihadı Birleştirme Kararlarının Zaman Bakımından Uygulanması

İctihatların birleştirilmesi veya birleştirilmiş içtihatların değiştirilmesi kararları Resmi Gazete’de yayımlanır. Danıştay daire ve kurulları ile idari yargı yerleri ve idarenin uymak zorunda olduğu bu kararların hangi andan itibaren bağlayıcılık kazanacağı sorusunun da yanıtlanması gerekir.

İctihadı birleştirme kararlarının bağlayıcılığı hakkında Danıştay ile diğer idari yargı yerleri ve idare açısından bir ayırım yapılabilir. İctihadı Birleştirme Kurulu: Danıştay Başkanı, başkanvekilleri, Başsavcı ile dava dairelerinin başkan ve üyelerinin katılımı ile kurulduğundan içtihadı birleştirme kararları alındıkları tarihte Danıştay için bağlayıcıdır.²⁸ Bunun dışındaki Danıştay idari dairesi, diğer idari yargı yerleri ve idare, Danıştay dava daireleri gibi kararın alındığından haberdar değildir. Ancak içtihadı birleştirme kararları için Resmi Gazete’de yayım şartının da yürürlük şartı olduğunu söylemek mümkün değildir. Özellikle idare bakımından haberdar olmadığı içtihadı birleştirme kararı doğrultusunda işlem yapması beklenemez. Ancak işleme karşı yapılan idari başvuru sürecinde ya da sonrasında dava açılması halinde, içtihadı birleştirme kararı doğrultusunda yeni bir işlem yapılması ya da hüküm verilmesi gerekir. Bir Danıştay kararında ifade edildiği gibi; “*Resmi Gazete’de yayımlanacağı öngörülmüş olması bu kararların herkesçe bilinmesi içindir. Bu yayımlı içtihatları birleştirme kurulu kararında yer alan görüş ve sonuca yürürlük kazandırmak amaç ve anlamı vermek mümkün olmadığından, kanunun yürürlükte bulunduğu ancak, henüz içtihatları birleştirme kararlarının verilip yayınlanmadığı dönemlerle ilgili olarak idarece tesis edilmiş işlemler hakkında açılan davalarda bağlayıcı niteliği bulunmadığı, karar tesisinde gözönünde bulundurulmayacağı anlamına gelmez.*”²⁹ Buna karşın içtihadı birleştirme kararının alınmasından önce tesis edilen işlemlerin, salt içtihadı birleştirme kararı karşısında hukuka aykırı olduğundan bahisle, idarenin kusurlu sorumluluğunun ileri sürülmesinin mümkün olmaması gerekir.

Mahkemeler, görülmekte olan davaları içtihadı birleştirme kararı değiştirilinceye kadar, mevcut içtihadı birleştirme kararlarına göre karara bağlamalıdır. Çünkü Danıştay içtihadı birleştirme kararı ile ilkesel nitelikte görüşünü ortaya koyduğundan, bu kararın aksi yönde verilen kararlar bozulacaktır. İctihadı birleştirme kararlarının gücü de bu durumdan ileri gelmektedir.³⁰ Ancak belirtilme-

²⁸ A. Şeref Gözübüyük/Turgut Tan, *İdare Hukuku Cilt II İdari Yargılama Hukuku*, 9. Bası, Ankara, Turhan Kitabevi, 2017, s.77.

²⁹ Dan. 4. Daire, 29.01.1991, Esas No: 1990/561, Karar No: 1991/341, www.kazanci.com.tr, (Erişim Tarihi: 05.10.2019)

³⁰ Onar, a.g.e., s. 410.

lidir ki mahkemeler, haklı gerekçelere dayanarak mevcut içtihadı birleştirme kararlarının aksi yönde kararlar vermek suretiyle içtihadı birleştirme kararlarının değiştirilmesine de vesile olabilirler.

İçtihadı birleştirme kararı yargılamanın her aşamasında esas alınır. Bu çerçevede bozma kararı üzerine ilk derece mahkemesince uyma kararı verildiğinde, usuli müktesep hak doğmuş olsa bile, yapılacak incelemede içtihadı birleştirme kararı esas alınmak suretiyle karar verilmesi gerektiği belirtilmektedir.³¹ Medeni usul hukuku bakımından yapılan bu değerlendirme uyuşmazlıkların önemli bir kısmının objektif nitelikte olduğu idari yargılama hukukunda da geçerlidir.

Ancak aksi yönde görüş ve içtihatlar da mevcuttur. Bir içtihadı birleştirme kararında Danıştay, içtihadı birleştirme kararlarının geriye yürümeyeceği kuralını, hukukun temel ilkelerinden biri olarak ele aldıktan başka, idarenin içtihadı birleştirme kararından önce bu karara aykırı olarak tesis ettiği bir idari işlemi geri alarak düzeltmesi için zorlanamayacağına hükmetmiştir.³² Yargılamanın karar düzeltme aşamasında, içtihadı birleştirme kararlarının uygulanmasını, geriye yürümeme kuralının ihlali olarak yorumlayan görüşler de mevcuttur.³³ Yukarıda belirtilen Anayasa Mahkemesi kararında ileri sürülen anayasaya aykırılık iddialarından biri de yine içtihadı birleştirme kararlarının “çıktığı tarihten çok önce geçmiş olan olaylara dahi herhalde uygulan(ır)”ması yani geçmişe etkili olması olarak sunulmuştur.³⁴ Oysa ki içtihadı birleştirme kararları kural koyan işlemlerden değildir. Kuralın nasıl yorumlanması gerektiğini ortaya koyduğundan, geriye yürüme yasağı kapsamında ele alınmamalıdır. İçtihadı birleştirme kararlarını ceza hukuku bakımından değerlendiren bir çalışmada, bu kararların kanunlar gibi lehe olması halinde geçmişe uygulanıp uygulanmayacağı tartışılmış ve pozitif hukuk mantığının geçerli olduğu Türk Hukuku bakımından, bu kararların geçmişe yürütülebilmesi için yasal değişiklik yapılması önerilmiştir.³⁵

İçtihadı birleştirme kararlarının geçmişe yürütülmemesi, özellikle içtihadı birleştirme talebinin aykırı kararlarla ilgili kişiler tarafından yapılması halinde hakkaniyete uygun olmayan durumlara sebebiyet vermektedir. Mevzuatta, aykırı-

³¹ Baki Kuru/Ramazan Arslan/Ejder Yılmaz, *Medenî Usul Hukuku*, 15. Baskı, Ankara, Yetkin Yayınları, 2004, s.781.

³² DİBK, 10.06.1993, Esas No: 1992/1, Karar No: 1993/2, www.kazanci.com.tr, (Erişim Tarihi: 09.12.2019).

³³ Tuncay, a.g.m., s.261-262.

³⁴ AYM, Esas No: 1968/38, Karar No: 1969/34 sayılı kararı.

³⁵ Fırat Gedik/Emel Koç, Hüküm Kurma ve İçtihat, *Ankara Barosu Dergisi*, Yıl: 67, Sayı: 2, 2009, s.162.

rı kararlarla ilgili kişilerin içtihadın birleştirilmesinden ne şekilde yararlanacağına ilişkin düzenleme olmaması sebebiyle lehine karar verilen ilgililer, kararlar kesinleştiği için içtihadı birleştirme kararlarının sonuçlarından yararlanamamaktadır.³⁶ Adalet ve hakkaniyet böylece hukuki kesinlik ve hukuki istikrara feda edilmektedir. Oysa ki adaletin sağlanmadığı durumlarda istikrarlı bir düzenin gerçekleşmesi de mümkün görünmemektedir.

İdare hukuku bakımından içtihadı birleştirme kararlarının geriye yürütülmesi konusunda iptal davası önem arz etmektedir. Şöyle ki; iptal davasının reddi halinde üçüncü kişiler, davanın ön koşullar bakımından reddedilerek kesinleşen davalarda davacı, kural olarak yeniden iptal davası açabilir.^{37,38} Zira davanın reddi kararının kesinleşmesi bu kararın yargısal açıdan kesinleşmesi anlamına gelmemektedir.³⁹ Reddedilerek kesinleşen dava sonrasında verilen içtihadı birleştirme kararlarının, sonradan açılacak iptal davasında uygulanabilmesi gerekir. Esastan iptal davasının reddedilmesi halinde ise pratikte pek mümkün olmasa da hukuki açıdan başka nedenlere dayanılarak davacı tarafından yeniden dava edilebileceği kabul edilmekte⁴⁰ esastan reddedilmiş bir davaya karşı üçüncü kişilerin aynı nedene dayanarak dava açmalarının içtihat değişikliği gibi olağanüstü bir koşula bağlı olduğu ileri sürülmektedir. Buradan hareketle uyulması zorunlu içtihadı birleştirme kararlarının olağanüstü bir neden olarak hatta farklı bir neden olarak ileri sürülerek üçüncü kişilerce dava edilmesi kanaatimizce mümkündür. Böyle bir çözüm açtığı dava içtihadı birleştirme kararının aksi yöndeki kararla reddedilen davacı bakımından da mümkün kabul etmek hakkaniyete uygun olacaktır. Özellikle kendisi içtihadı birleştirme talebinde bulunduğu halde sonradan lehinde çıkarılan içtihadı birleştirme kararından yararlanmayan davacı bakımından bu çözümün hakkaniyete uygunluğu tartışmasızdır. Böyle bir çözümün Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) kararları ve bu kararlar doğrultusunda bireysel başvuruları karara bağlayan Anayasa Mahkemesi tarafından aranan içtihat aykırılıklarını giderecek mekanizmalara yer verilmesi ve bu mekanizmalara işlerlik kazandırılması koşullarını karşılayacağı söylenebilecektir.

³⁶ Yıldırım, a.g.e., s.176.

³⁷ Gözübüyük/Tan, a.g.e., 2017, s.572; Ramazan Çağlayan, İdari Yargıda Kesin Hüküm, *AÜEHFD*, Cilt III, Sayı: 1, s.126-137.

³⁸ Dan. 8. Daire, 08.10.2015, Esas No: 2014/11377, Karar No: 2015/8278, www.kazanci.com.tr, (Erişim Tarihi: 20.10.2019).

³⁹ M. Ayhan Tekinsoy, Danıştay'ın Temyiz İncelemesi Üzerine Verdiği Kararların Uygulanması, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/208316> (Erişim Tarihi: 24.09.2019).

⁴⁰ Auby/Drago, *Contentieux Administratif*, Cilt III, s.100 nakleden Gözübüyük/Tan, a.g.e., 2017, s.572.

İçtihat farklılıkları nedeniyle hak ihlalleri bireysel başvurulara da konu olmaktadır. Anayasa Mahkemesi içtihat farklılığını kimi zaman adil yargılanma hakkının ihlali kimi zaman da mülkiyet hakkının ihlali şeklinde yorumlamaktadır. Anayasa Mahkemesi Türkan Bal kararında⁴¹ başvuruçunun iddialarını “Yargıtay dairelerinin birbirinden farklı kararlar vermesine ilişkindir ve yargılanmanın adil olmadığı iddiası kapsamında” nitelendirmiştir.

“... Yüksek mahkemelerin oynaması gereken rol tam da yargı kararlarında doğabilecek içtihat farklılıklarına bir çözüm getirmektir...”

Benzer olaylar çerçevesinde verilen mahkeme kararlarında görülebilecek tutarsızlıklar, hukuki belirsizlik oluşturmaları nedeniyle, Anayasa Mahkemesinin yapacağı incelemede dikkate alınacaktır.

Yargısal kararlardaki değişiklikler, hukukun dinamizmini ve mahkemelerin yaklaşımlarını yaşanan gelişmelere uyarlama kabiliyetlerini yansıtmaları yönüyle olumludur. Ancak, uygulamadaki birlikteliği sağlamaları beklenen yüksek mahkemeler içinde yer alan dairelerin benzer davalarda tatmin edici bir gerekçe göstermeksizin farklı sonuçlara ulaşmaları, bir kararın belirli bir daireye düştüğü takdirde onanacağı, başka bir daire tarafından ele alındığı takdirde bozulacağı gibi ihtimale dayalı ve birbirine zıt sonuçları ortaya çıkartır. Bu ise hukuki belirlilik ve öngörülebilirlik ilkelerine ters düşecektir. Ayrıca, böyle bir algının toplumda yerleşmesi halinde, bireylerin yargı sistemine ve mahkeme kararlarına duymaları beklenen güven zarar görebilir.

Yargıtay dairelerinin farklı bir değerlendirme yapması, her ne kadar takdir yetkisi kapsamında kabul edilebilirse de mevcut başvurunun koşullarında öngörülebilir değildir ve gerekçelendirmeye ihtiyaç duymaktadır...”

Anayasa Mahkemesi bu nedenlerle, başvuruçunun davasının ne şekilde sonuçlanması gerektiğine dair herhangi bir çıkarım yapmamakla birlikte, nihai yargılama makamını oluşturan Yargıtay daireleri arasındaki yorum farklılıklarının, benzer nitelikteki davaların karara bağlanması sürecinde hukuki belirsizliğe yol açtığını ve başvuruçuyu için öngörülemez olduğunu değerlendirmektedir.

Anayasa Mahkemesi farklı kararlar verilmesi halinde çözüm sunabilecek yapısal bir mekanizmanın varlığı ve ne şekilde işletildiğini de incelemektedir.

“Yargıtay dairesinin kararının kesin olması nedeniyle, ilk derece mahkemesinin direnmesi yoluyla, uyuşmazlığın Yargıtay Hukuk Genel Kurulu önüne getirilmesi ve böylelikle Yargıtay Dairelerinin birbiriyle çelişen yorumlarını birleştirecek bir karar verilmesi ihtimali bulunmamaktadır.

⁴¹ AYM Genel Kurul, 06.01.2015, Başvuru No: 2013/6932, R.G., 09.05.2015, Sayı: 29350.

Yargıtay dairelerinin ilamlarında yeterli gerekçeyle desteklenmeyen farklılıkların bulunmasının, başvurunun açtığı davanın görülmesi bakımından hukuki belirsizliğe neden olduğu ve başvurucu açısından öngörülemez bulunduğu sonucuna varılmıştır. Bu kapsamda, başvurunun Anayasa'nın 36. maddesinde güvence altına alınan adil yargılanma hakkının ihlal edildiğine karar verilmesi gerekir...”

Farklı yargı kolları arasındaki içtihat aykırılıkları konusunda ise farklı yargı kolları arasında içtihat farklılığını ortadan kaldıracak mekanizma kurulmasının sağlanması adil yargılanma hakkı çerçevesinde sağlanan güvencelerden biri olarak değerlendirilmemiştir. Anayasa Mahkemesi söz konusu yorumunu yüksek mahkemeler arasında hiyerarşi olmamasına ve Anayasa'da benimsenen yargı ayrılığı ilkesine bağlamakta aksi bir yorumun Anayasa ile çelişme riskini barındırdığına işaret etmektedir. Anayasa Mahkemesine göre;

“... içtihat farklılığının açıkça keyfilik oluşturan bir durumdan kaynaklandığı saptanmadığı sürece bu durum makul kabul edilebilir ve adil yargılanma hakkının ihlaline yol açmaz. İlke bu şekilde olmakla birlikte, yüksek mahkemeler nezdinde farklı uygulamaların gelişmesinin toplumun yargıya güvenini azaltabileceği de öngörülebilir bir durumdur. Bu itibarla yüksek mahkemelerin, böyle bir olumsuz sonucun bizatihi kaynağı olmamak adına farklı uygulamaları ortadan kaldırmaya yönelik gerekli özeni göstermeleri beklenir”.⁴²

Anayasa Mahkemesi bu kararında özetle farklı yargı kolları arasında içtihat farklılığı söz konusu olduğunda ancak keyfilik oluşturan bir durumdan kaynaklanıyorsa adil yargılanma hakkının ihlali sayılacağı bunun dışındaki durumlarda da yargıya olan güvenin azalmaması adına yüksek mahkemelerin özenli davranması tavsiyesinde bulunmuştur.

Ford Motor Company başvurularında ise içtihat farklılıklarını mahkeme mülkiyet hakkı bağlamında değerlendirmiştir. Başvurunun adil yargılanma hakkı çerçevesinde değerlendirilmesi gerektiği yolundaki ilk başvurudaki karşı oy karşılık bulmamış Mahkeme ikinci başvuruyu mülkiyet hakkı çerçevesinde incelemek suretiyle oybirliğiyle mülkiyet hakkının ihlal edildiğine karar vermiştir.⁴³

⁴² AYM, 2. Bölüm, Engin Selek Kararı, 08.11.2017, Başvuru No: 2015/19816, <https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/BB/2015/19816>, (Erişim Tarihi: 24.09.2019).

⁴³ AYM, 2. Bölüm, Ford Motor Company Kararı, 26.10.2017, Başvuru No: 2014/13518, <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Content/pdfkarar/2014-13518.pdf>, (Erişim Tarihi: 24.09.2019); AYM, 2. Bölüm, Ford Motor Company Kararı, 09.05.2019, Başvuru No: 2015/12767, <https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/BB/2015/12767>, (Erişim Tarihi: 24.09.2019); İçtihat farklılıklarını yargılama sürecine ilişkin bir sorun olması nedeniyle adil yargılanma hakkı kapsamında değerlendirilmesi gerektiği görüşü için bkz. Melikşah Yasin, Danıştay İçtihat Değişikliklerinin Etki ve Sonuçlarına İlişkin Anayasa Mahkemesi'nin Bireysel Başvuru Kararları Hakkında Bir Değerlendirme”, 5. *İdare Hukuku Buluşması “Danıştay Karar İncelemeleri”*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2019, s. 28.

İçtihat farklılığı şikayetine ilişkin bir başka başvuruda Anayasa Mahkemesi adil yargılanma hakkı çerçevesinde ileri sürülen içtihat farklılığı şikayetinin, farklılığın giderilmiş olması ve başvuru sahibinin meşru bir beklentisinin kabul edilmesine imkan vermeyecek şekilde sonuçlanması nedeniyle de mülkiyet hakkının ihlal edilmediğine karar vermiştir.⁴⁴

AİHM de *Ford Company* karşıoy yazısında belirtildiği üzere “adil yargılanma hakkı kapsamında aynı kuralların farklı şekilde yorumlanmasından doğan içtihat farklılıklarının ihlale yol açıp açmadığının değerlendirilmesinde, içtihatlar arasındaki çelişkilerin ortadan kaldırılmasına yönelik mekanizmaların bulunup bulunmadığının yanında bu mekanizmaların uygulanıp uygulanmadığını ve söz konusu mekanizmaların uygulanmasının ne gibi etkiler doğurduğunu tespit etmek(tedir)” suretiyle karar vermekte ve karar düzeltme aşamasında İçtihatı Birleştirme Kurulu kararının beklenmesi içtihat aykırılıklarını giderecek mekanizmanın hayata geçirilmesi olarak ele alınmaktadır.

Bu çerçevede AİHM, *Çelebi* kararında “*Yargıtay’ın içtihadında açıkça görülen çelişkiler ve bu Yüksek Mahkeme bünyesinde içtihadın birleştirilmesini sağlamak amacıyla öngörülen mekanizmaya ilişkin eksiklik, benzer bir durumda olan diğer kişilerin taleplerinin esasının incelenebilmiş olmasına rağmen, başvuranların müteahhitler hakkında açtıkları tazminat davasının kabul edilemez olduğuna karar verilmesine yol açmıştır. Mahkeme, davanın kendine özgü koşullarında, başvuranların davasının Yargıtay nezdinde adil yargılanma konusu yapılmadığı sonucuna varmaktadır. Dolayısıyla, Sözleşme’nin 6. maddesinin 1. fıkrası ihlal edil(miştir).*” diğine hükmetmiştir.⁴⁵

II. ESAS YÖNÜNDEN

Duran’ın ifade ettiği üzere, içtihatı birleştirme kararları ile yetkili kılınan yargı mercileri karara konu somut uyumsuzlıklardan sıyrılarak genel ve nesnel bir çözüm üretirler. Böylece somuttan soyuta öznelden genele geçmek suretiyle alınan ilke kararları, hukukun gelişimine daha çok katkıda bulunur.⁴⁶ İncelemeye konu içtihatı birleştirme kararında ele alınan mesele; sağlık personelinin görevden alınması ya da ikinci görevin üzerinden alınması işlemlerinin iptali sebebiyle mahrum kaldığı döner sermaye ödemelerinin iadesine ilişkindir. As-

⁴⁴ AYM, 1. Bölüm, Mehmet Harman Kararı, 03.07.2019, Başvuru No: 2017/34154, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/08/20190802-17.pdf>, (Erişim Tarihi: 24.09.2019).

⁴⁵ AİHM 2. Bölüm, *Çelebi ve diğerleri/Türkiye*, 09.02.2016, Başvuru No. 582/05, <http://www.inhak.adalet.gov.tr/ara/karar/HAYAT%C4%B0%20%C3%87ELEB%C4%B0%20VD..pdf>, (Erişim Tarihi: 24.09.2019).

⁴⁶ Duran, a.g.m., s.419.



linda söz konusu ödemeler, iptal kararlarının sonuçları çerçevesinde, iadesi zorunlu ödemelerdir. Uler'in ifadesiyle *“İptal edilen işlem ile sıkı ilişkisi olan malî avantajlar başkaca bir hükme gerek kalmaksızın idarece kendiliğinden karşılanmalıdır. Bu konuda içtihatlarda bir gelişme görülmekle birlikte, konu henüz tam olarak aydınlığa çıkamamıştır”*.⁴⁷

“İdarî Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları” başlıklı kitabın yayımlanmasından 49 yıl sonra da hala bu konu içtihatlarla aydınlığa çıkamamış ve değerlendirme konusu içtihadı birleştirme kararının çıkarılması ile sonuçlanmıştır. Bu çerçevede öncelikle iptal kararlarının geriye yürütülmesi kuralının bir sonucu olarak yapılması gereken ödemeler konusunda içtihadı birleştirme kararı alınmasına neden olan içtihat aykırılıkları ele alınacak, sonrasında ise iptal kararlarının geriye yürütülmesi kuralı ile fiili çalışmaya bağlı ödemelerin bu kuralın istisnaları arasında yer alıp almadığı değerlendirilecektir.

A. İptal Kararlarının Sonuçları Konusunda Oluşan İchtihat Aykırılıkları

İchtihadı birleştirme kararı verilebilmesi için; kararlara esas alınan maddi olgu ve hukuki dayanaklar aynı olduğu halde uyumsuzluğa uygulanan hukuk kuralının değişik yorumu nedeniyle birbirine aykırı karar verilmiş olmalıdır. Somut kararda Danıştay 5. Dairesi ile 12. Dairesi iptal kararlarının uygulanması bakımından birbirine aykırı kararlar vermiştir.

1. İptal Kararlarının Uygulanması Fiili Çalışmaya Bağlı Döner Sermaye Ödemesini Kapsamaz

04.05.2010 tarih ve E: 2010/898, K: 2010/2438 sayılı teyiz üzerine verilen kararda Danıştay 12. Dairesi; döner sermaye ek ödemesinden yararlanmanın fiilen katkı sunulması şartına bağlandığı gerekçesiyle aksi yöndeki idare mahkemesi kararının bu kısmının bozulmasına karar vermiştir.

Dava konusu işlem; Tokat Devlet Hastanesi doktoru ve Tokat Vali Recep Yazıcıoğlu Devlet Hastanesi Başhekim Yardımcısı olarak görev yapan davacının, Tokat Vali Recep Yazıcıoğlu Devlet Hastanesi ile Tokat Cevdet Aykan Devlet Hastanesinin Tokat Devlet Hastanesi adı altında birleştirilmesi sonucu, ikinci görevle yürüttüğü başhekim yardımcılığı görevinin üzerinden alınmasına ilişkindir. Davacı işlemin iptali ile maaş ve ek ödeme gelirindeki kaybının yasal faizi ile birlikte tazmini istemiyle Tokat idare mahkemesinde ava açmış, mahkeme davacının ikinci görevle yürüttüğü başhekim yardımcılığı görevinin üzerinden alınmasına ilişkin işlemde hukuka uyarlık görülmediği gerekçesi ile dava konusu işlemin iptal-

⁴⁷ Yıldırım Uler, *İdari Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları*, Ankara, AÜHF Yayınları, Sevinç Matbaası, 1970, s.43.

line, bu işlem nedeniyle davacının maaş ve ek ödemelerinde meydana gelen zararın dava tarihinden işletilecek yasal faizi ile birlikte tazminine hükmetmiştir.⁴⁸

Kararın temyizi üzerine Danıştay 12. Dairesi yukarıda belirtilen kararı ile; davacının ikinci görevle yürüttüğü başhekim yardımcılığı görevinin üzerinden alınmasına ilişkin işlemin iptali ile maaş farkından doğan zararın dava tarihinden itibaren işletilecek yasal faizi ile birlikte tazminine ilişkin kısmının onanmasına karar verirken, ek ödemeye ilişkin kısmına ilişkin olarak ise başhekim yardımcılığı görevinden ayrıldığı tarihten itibaren hastanenin döner sermaye ek ödemesi gelirlerine başhekim yardımcısı olarak fiilen katkı sağlamadığı gerekçesiyle döner sermaye ek ödemesinden yararlandırılmasının mümkün olmadığı dolayısıyla dava konusu işlem nedeniyle yoksun kalman döner sermaye ek ödeme gelirindeki kaybın dava tarihinden itibaren işletilecek yasal faizi ile birlikte davacıya tazminine ilişkin kısmının bozulmasına karar vermiştir.

Danıştay, kararına dayanak olarak konuyla ilgili mevzuatta yer alan hükümlerde döner sermaye ek ödeme yapılmasının fiilen katkı sağlama şartına bağlanmasını göstermiştir.⁴⁹

Karar düzeltme talebinde bulunulması üzerine (12. E: 2010/8320, 5. Daireye Devir E: 2013/1427) Danıştay Beşinci Dairesinin 11.10.2013 tarih ve E: 2013/1427, K: 2013/6763 sayılı kararıyla, davacının karar düzeltme istemi, süre aşımı nedeniyle reddedilmiş, davalı idarenin karar düzeltme istemi kabul edilmek suretiyle, 12. Daire kararının onamaya ilişkin kısmı kaldırılarak mahkeme kararının dava konusu işlemin iptali yolundaki kısmı bozulmuştur.

⁴⁸ 23.11.2009, Esas No: 2009/93, Karar No: 2009/587 sayılı karar.

⁴⁹ 209 sayılı Sağlık Bakanlığına Bağlı Sağlık Kurumları ile Esenlendirme (Rehabilitasyon) Tesislerine Verilecek Döner Sermaye Hakkında Kanun'a, 07.03.2006 tarihinde 5471 sayılı Kanun ile eklenen hükme göre (209 sayılı Kanun'un 5. maddesinin 3. fıkrası); "Personelin katkısıyla elde edilen döner sermaye gelirlerinden, döner sermayeli sağlık kurum ve kuruluşlarında görevli olan memurlar ile bu kurum ve kuruluşlarda 10/7/2003 tarih ve 4924 sayılı Kanun uyarınca sözleşmeli olarak istihdam edilen sağlık personeline ve 13.12.1983 tarih ve 181 sayılı Sağlık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 3'üncü maddesine göre istihdam edilen sözleşmeli personele mesai içi veya mesai dışı ayrımı yapılmaksızın ek ödeme yapılabilir. Sağlık kurum ve kuruluşlarında Bakanlıkça belirlenen hizmet sunum şartları ve kriterleri de dikkate alınmak suretiyle, bu ödemenin oranı ile esas ve usulleri; personelin unvanı, görevi, çalışma şartları ve süresi, hizmete katkısı, performansı, serbest çalışıp çalışmaması ile muayene, ameliyat, anestezi, girişimsel işlemler ve özellik arz eden riskli bölümlerde çalışma gibi unsurlar esas alınarak Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Sağlık Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle belirlenir." 10.02.2006 tarihli Bakan Oluru ile 01.01.2006 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere yürürlüğe konulan Sağlık Bakanlığına Bağlı İkinci ve Üçüncü Basamak Sağlık Kurumlarında Görevli Personele Döner Sermaye Gelirlerinden Ek Ödeme Yapılmasına Dair Yönerge'nin 5. maddesinin (b) fıkrası ile 01.04.2006 tarihinden geçerli olmak üzere 12.05.2006 tarih ve 26166 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Sağlık Bakanlığına Bağlı Sağlık Kurum ve Kuruluşlarında Görev Yapan Personele Döner Sermaye Gelirlerinden Ek Ödeme Yapılmasına Dair Yönetmelik'in 5. maddesinin (b) fıkrasında; personelin döner sermaye ek ödemesinden yararlanmasının kuruma fiilen katkı sağlamasına bağlı olduğu kurala bağlanmıştır.

2. İptal Kararlarının Uygulanması Fiili Çalışmaya Bağlı Ödemeleri Kapsar

Danıştay 5. Dairesince temyiz üzerine verilen 30.05.2007 tarih ve E: 2004/4757, K: 2007/2687 sayılı kararda ise Danıştay ilk derece mahkemesinin kararını; davacının “fiilen” çalışmamasının, hukuka aykırı bulunarak iptal edilen işlemde kaynaklandığı, davacının bu işlem sonucu uğradığı zararların davalı idarece tazmininin zorunlu olduğu, döner sermaye ek ödemesinin de davacının yoksun kaldığı bir parasal hak olarak davacıya ödenmesi gerektiği gerekçesiyle bozmuştur.

Balıkesir Devlet Hastanesinde doktor olarak görev yapmakta iken Balıkesir Merkez Balıklı Sağlık Ocağı Tabipliğine atanması işleminin Bursa 1. İdare Mahkemesince iptal edilmesi üzerine eski görevine iade edilen davacının, bu atama işlemi nedeniyle Devlet Hastanesinde çalışmadığı döneme ilişkin döner sermaye ek ödeme tutarının, işlem tarihinden itibaren yasal faiziyle birlikte manevi tazminat ödenmesine hükmedilmesi istemiyle açtığı davada; Bursa 2. İdare Mahkemesi, ilgili mevzuata göre, Sağlık Bakanlığına bağlı döner sermayeli kurum ve kuruluşlarda görevli personele döner sermayeden ek ödeme yapılabilmesi için, ilgili kurum ve kuruluşta fiilen çalışılması ve döner sermaye gelirlerinin elde edilmesine katkıda bulunulması gerektiğinden, davacıya Devlet Hastanesinde fiilen görev yapmadığı bu dönem için döner sermayeden ek ödeme yapılamayacağı ve olayda idareye manevi tazminata hükmedilmesini gerektirecek bir kusur atfedilmesinin mümkün bulunmadığı gerekçesiyle davanın reddine karar vermiştir.⁵⁰

Bu kararın temyiz edilmesi üzerine, Danıştay 5. Dairesi yukarıda belirtilen kararında; manevi tazminata yönelik temyiz istemini reddetmiş, kararın döner sermaye ek ödemesine ilişkin kısmının ise; “bir idari işlemin yargı kararıyla iptal edilmesi halinde söz konusu kararın, dava konusu işlemin tesis edilmesi sırasında unsurlarında bulunan sakatlıkları saptadığı, işlemi yapıldığı andan başlayarak ortadan kaldırdığı, bu özelliği nedeniyle geriye yürüyen sonuçlar doğurduğu; başka bir anlatımla, işlemin tesis edildiği tarihten önceki hukuki durumun geçerliğini sağladığının idare hukukunun bilinen ilkelerinden olduğu; idarenin, iptal kararının amaç ve kapsamına göre yeni bir işlem ya da işlemler yapmak, iptal edilen idari işlemde doğan tüm sonuçları ortadan kaldırmak, (idari işlemin hiç yapılmamış sayılması ilkesinin gereği olarak) önceki hukuki durumun geçerliğini sağlamak görevi ile yükümlü bulunduğu; öte yandan, Anayasa'nın 125. maddesinin son fıkrasında, idarenin, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlü olduğunun hükme bağlandığı; olayda, da-

⁵⁰ 23.02.2004, Esas No: 2003/672, Karar No: 2004/116.

vacının Balıkesir Devlet Hastanesinde doktor olarak görev yapmakta iken Merkez Balıklı Sağlık Ocağı Tabipliğine atanmasına ilişkin işlem, Bursa 1. İdare Mahkemesince verilen kararla iptal edilerek anılan işlemin hukuka aykırılığı saptanmış olduğundan ve davacının Balıkesir Devlet Hastanesinde “fiilen” çalışmaması, hukuka aykırı bulunan bu işlemde kaynaklandığından; davacının bu işlem sonucu uğradığı zararların davalı idarece tazmininin zorunlu olduğu, buna göre, döner sermaye ek ödemesinin de davacının yoksun kaldığı bir parasal hak olarak, ilgili dönem için adı geçene ödenmesi gerektiği” gerekçesiyle bozma kararı vermiştir. Bozma kararına uyan idare mahkemesi kararı⁵¹ temyiz edilme-yerek kesinleşmiştir.

3. Aykırı Kararların Birleştirilmesi

İçtihadı Birleştirme Kurulu “Sağlık Bakanlığı personeli olup, döner sermaye ek ödemesinden yararlananlar hakkında tesis edilen naklen atama, ikinci görevin üzerinden alınması gibi işlemlerin iptali istemiyle açılan davalar sonucunda verilen iptal kararları üzerine, ilgililerin fiilen çalışmaması hukuka aykırı bulunan işlemde kaynaklandığından ve iptal edilen hukuka aykırı işlem sonucu tüm maddi hakların ödenmesi yukarıda değinilen Anayasa hükmü ve idare hukuku ilkesi gereği olduğundan, döner sermaye ek ödemesinin de davacıların yoksun kaldığı parasal haklardan sayılarak ilgili dönem için kendilerine ödenmesi gerektiği görüşü benimsenerek, içtihatların Danıştay Beşinci Dairesi kararları doğrultusunda birleştirilmesine” karar vermiştir.

Belirtmek gerekir ki; içtihadı birleştirme kararlarında Kurul, aykırı kararlardan birini seçmek suretiyle içtihatları birleştirebileceği gibi, iki aykırı içtihat dışında üçüncü bir içtihat da geliştirebilir. Danıştay bu yetkisini mahkemelerin bağımsızlığına dayandırmakta, içtihadın oluşturulmasında esas alınacak unsurları da kamu yararı, hizmet gerekleri, kişisel haklar, nispet ve adalet kavramları olarak ortaya koymaktadır.⁵²

Genel olarak idari yargı yerlerinin gerçekleştirmeye çalıştıkları kamu yararı ile kişisel hakları dengeleyerek adaleti gerçekleştirme işlevi, idari yargı yerleri için bağlayıcı olan içtihadı birleştirme kararları verilirken de evleviyetle ön planda tutulacaktır. İçtihadı birleştirme kararlarının sadece aykırı kararlardan birini seçmek suretiyle kurulabileceği görüşünün kabulü halinde şeklen aykırılık ve uyuşmazlığı giderilse de adaleti gerçekleştirilmeme riskini taşıyan bu yaklaşımın gerçek anlamda uyuşmazlığı ve aykırılığı giderdiği de söylenemeyecektir.

⁵¹ Balıkesir İdare Mahkemesi, 29.01.2008, Esas No: 2007/İ 545, Karar No: 2008/313.

⁵² DİBGK, 15.03.1979, Esas No: 1971/9, Karar No: 1979/5, www.kazanci.com.tr, (Erişim Tarihi: 07.10.2019).



Belirtilmelidir ki bu durumda, kararlarla bağlı olan yargı yerlerinin, içtihadı birleştirme kararlarının değiştirilmesini talep edebilmeleri mümkündür.

Danıştay 1966 yılında verdiği bir diğer içtihadı birleştirme kararında da yine iptal kararlarının uygulanması çerçevesinde, idarenin yapması gereken işlemlerin neler olduğu konusunda oluşa içtihat aykırılıklarını gidererek “*emeklilik işlemleri iptal edilen personelin emekliye çıkarıldıkları tarih ile iptal kararı üzerine yeniden vazifeye başladıkları tarih arasında geçen sürenin kıdemlerinde nazara alınması gerektiği(nden)...*”ne karar vermiştir.⁵³

Değerlendirme konusu içtihadı birleştirme kararı ile Danıştay, geriye yürüten iptal kararlarına işlerlik kazandırarak, hukuka aykırı işlem ile mağdur edilen bireylerin haklarının tümüyle iadesini mümkün kılmıştır. Belirtmek gerekir ki iptal kararlarının geriye yürütmesi kuralı her zaman mutlak şekilde uygulanmamaktadır. 2018/2 sayılı İBK'nın esas bakımından değerlendirilmesinde, iptal kararlarının geriye yürütmesi kuralı ile bu kuralın istisnalarının ele alınması gerekmektedir.

B. İptal Kararlarının Zaman Bakımından Uygulanması

1. İptal Kararları Geriye Yürür

İptal davaları; idari işlemlerin hukuka uygunluklarının denetlendiği mahkemece hukuka aykırı bulunması halinde idari işlemin iptal edildiği, verilen iptal karardan sadece davanın taraflarının değil idari işlem ile ilgili olan herkesin yararlandığı davalardır. Bu davalar idarenin hukuka uygun hareket etmesini sağlayan bir araçtır.⁵⁴ Hatta iptal davasını hukuk devletinin unsurundan öte hukuk devletiyle eş anlamlı, idare hukukunu da yargısal denetimin varlığına bağlayan görüşe göre, hukuk devleti, idare hukuku ve idari yargı, idari yargıda da özellikle iptal davası birbiriyle özdeşir.⁵⁵

İçtihadı birleştirme kararının hangi andan itibaren uygulanacağına ilişkin yasal bir düzenleme bulunmadığı gibi, iptal kararlarının hangi andan itibaren hüküm ve sonuç doğuracağına ilişkin de hüküm bulunmamaktadır. Bununla birlikte, idare hukukunun içtihadı özelliğinin bir sonucu olarak, iptal kararlarının hangi andan itibaren hüküm ve sonuçlarını doğuracağı da yargı içtihatları ile geliştirilmiştir. Yerleşik yargı içtihatları ile iptal kararının karar alındığı tarihe kadar etki etmesi idare hukukunun bilinen ilkesi olarak ele alınmış,⁵⁶ iptal kararlarının geriye

⁵³ DiBGK, 09.07.1966, Esas No: 1965/21, Karar No: 1966/7, nakleden Yıldırım Uler, *İdari Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları*, Ankara, AÜHF Yayınları, Sevinç Matbaası, 1970, s.32.

⁵⁴ Gözübüyük/Tan, a.g.e., 2017, s.276.

⁵⁵ İl Han Özay, *Günüşiğinde Yönetim*, İstanbul, Alfa, 1996, s.17.

⁵⁶ Danıştay DDUH, 25.11.1938, Esas No: 1937/202, Karar No: 1938/14, nakleden Gözübüyük/Tan, a.g.e., 2017, s.574.

yürüdüğü, yani hukuka aykırılığı tespit edilmek suretiyle iptal edilen işlemin geriye gidilerek yapıldığı tarihten itibaren hüküm ve sonuçları ortadan kaldırdığı, iptal edilen karardan önceki durumu tesis ettiği, hatta yürütmenin durdurulması kararlarının da aynı hukuki sonuçları doğurduğu kabul edilmektedir.⁵⁷

İptal kararlarının geriye yürütmesi konusunda fikir birliği olmakla birlikte, iptal kararlarının uygulanması kapsamında yapılması gereken işlemlerin neler olduğu konusu ise sorunludur. Bu sorunun bir boyutu, iptal kararlarının uygulanması görevinin idareye bırakılmasından ileri gelmektedir. İdari yargıç, iptal kararı vermekle birlikte iptal kararının hayata geçirilmesi için alınması gereken idari kararların ya da yapılması gereken idari eylemlerin neler olduğunu karara bağlama yetkisine sahip değildir. Hatta idari yargıcın idari işlem ya da eylem niteliğinde karar veremeyeceği kanun koyucu tarafından açıkça düzenlenmiştir.⁵⁸

İptal davasında, dava konusu idari işlemi kısmen ya da tamamen iptal eden idari yerleri iptal ettiği kararın yerini almak üzere hukuka uygun yeni bir karar veremeyeceği gibi, idareye yapması gerekenler konusunda emir veremez bir şey yapmaya ya da yapmamaya mahkûm edemez.⁵⁹ Hukuk devleti ilkesine işlerlik kazandıran hatta kimi yazarlarca hukuk devleti ile özdeş kabul edilen iptal davaları bu yönüyle oldukça zayıflatılmıştır. Zira iptal kararlarının uygulanması kendisine bırakılan idarenin, kararları uygulama konusunda direnç göstermesi halinde, kararların uygulanmasını sağlamaya yönelik başka mekanizmalarla desteklenmediği takdirde⁶⁰ iptal davası kendisine yüklenen işlevi yerine getiremeyecektir.

Değerlendirme konusu içtihadı birleştirme kararında da geriye yürütmesi konusunda tereddüt olmayan iptal kararı çerçevesinde yapılması gereken işlemlerin neler olduğu, lehine iptal kararı verilen davacıların, fiili çalışmaya bağlı ödemelerden yararlandırılmaması yolunda tesis edilen işlemlere ilişkin davalarda Danış-

⁵⁷ Danıştay Dava Daireleri Kurulu, 04.02.1966, Esas No: 1965/473, Karar No: 1966/[], *Yüzyıl Boyunca Danıştay*, Ankara, Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1968, s.695-696.

⁵⁸ 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesinin 2. fıkrasında idari yargı yerlerince yapılan denetimin kapsamı ve sınırları şu şekilde düzenlenmiştir: "İdari yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. İdari mahkemeler, yerindelik denetimi yapamazlar, yürütme görevinin kanunlarda ve Cumhurbaşkanlığı karamamelerinde gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya idarenin takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı veremezler."

⁵⁹ Gözübüyük/Tan, a.g.e., 2017 s.558.

⁶⁰ Örneğin Fransa'da iptal kararlarının uygulanmasına yönelik ilk önce 16 Temmuz 1980 tarihli Kanun ile (madde 2) sadece Conseil d'Etat açık bir yargısal emir vermeksizin yargı kararını uygulamak zorunda olduğu halde uygulamayan idareler aleyhine belirli bir miktar paranın ödenmesine hükmetme konusunda yetkilendirilmiş daha sonrasında 8 Şubat 1995 tarihli Kanun ile (madde 62) idare mahkemeleri ile istinaf mahkemelerine de kararın uygulanması çerçevesinde belli bir süre içinde alınacak kararları da belirlemek ve gerektiğinde uygun para cezalarına da hükmetmek yetkileri ile donatılmıştır. René Chapus, *Droit du Contentieux Administratif*, 13e édition, Paris, Montchrestien, 2008, s.1168-1169.

tay daireleri arasında içtihat aykırılıkları oluşmuştur. Bu çerçevede, içtihat aykırılığının geriye yürüme kuralının istisnaları arasında yer alıp almadığı ele alınarak, içtihadı birleştirme kararının hukuka uygunluğu değerlendirilecektir.

2. Geriye Yürüme Kuralının İstisnaları

İçtihadı bir ilke olan geriye yürüme kuralı konusunda içtihat aykırılıkları bulunmakta bu kural mutlak şekilde uygulanmamaktadır.

İptal kararlarının geriye yürüme kuralının mutlak şekilde uygulanmadığı koulardan biri düzenleyici idari işlemlerin iptaline ilişkin kararlardır. Düzenleyici idari işlemlerin mutlak şekilde uygulanması halinde, düzenleyici işlemin varsa yürürlükten kaldırdığı düzenlemenin yürürlüğe girmesi⁶¹ ve düzenleyici işlemin uygulama işlemlerinin de yapıldığı andan etkili olacak şekilde kaldırılması gerekir.

Yürürlükten kaldırılan düzenleyici işlemlerin iptal kararı üzerine yeniden yürürlük kazanamaması görüşü öğretide de idarenin yerine geçerek işlem yapılacağı⁶² ya da iptal kararlarının gereklerinin yerine getirilmesi yetkisinin idareye ait olduğuna dayandırılmaktadır.⁶³ İptal kararlarının uygulanmasını sağlamak üzere işlem yapmak ya da eylemlerde bulunmak idarenin yetki ve yükümlülüğünde olmakla birlikte, bazı kararların kendiliğinden sonuç doğurduğu kabul edilmekte,

⁶¹ Günday, a.g.e., s.231. Günday bu görüşünü Danıştay 5. Dairesinin, 25.03.1998 tarih ve Esas No: 1997/13, Karar No: 1998/515 sayılı kararına dayandırmaktadır. 5. Daire söz konusu kararında iptal edilen düzenleyici işlemin yürürlükten kaldırdığı düzenleyici işlemin yeniden uygulanacağını şu şekilde gerekçelendirmektedir. "... Danıştay'ın otuz seneyi aşan istikrar kazanmış içtihatlarına göre iptal kararları dava konusu işlemi hiç tesis edilmemiş kılan ve önceki hukuki durumun geri gelmesini sağlayan kararlardır.

Eğer bireysel bir idari işlemi iptal edilmiş ise idare, bireyin eski hukuki durumunu kazanması için gereken işlemleri yapmakla yükümlüdür; dava konusu işlem gibi 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 ve işlemin yapılmasından önceki hukuki durum yürürlük kazanır. Örneğin herhangi bir tüzük veya yönetmeliğin belli bir maddesini kaldıran veya değiştiren bir tüzük veya yönetmelik için iptal kararı verilmiş ise değişiklik yapan hüküm uygulanmaz ve değiştirilen hüküm yürürlükte kalır...

... idari yargıda iptal kararları (ve buna bağlı olarak yürütmenin durdurulması kararları), yukarıda açıklandığı ve bilimsel ve yargısal içtihatlarda tartışmasız kabul edildiği gibi dava konusu işlemin tesis edildiği andan itibaren hukuki sonuç doğurdıklarından, bir düzenleyici işlemi kaldıran veya değiştiren yeni bir düzenleyici işlemin idari yargı yerince iptal edilmesi (veya yürütülmesinin durdurulması) halinde, eski düzenleyici işlem hiç değiştirilmemiş ve kaldırılmamışçasına uygulanma niteliğini sürdürür. Aksi bir yorumu, hukuk düzenine vaki ihlalleri ihlalin vukuu bulunduğu tarihten itibaren ortadan kaldırmayı amaçlayan iptal davaları ve bu davaların hukuksal araçları olan iptal (ve yürütmenin durdurulması) kararları ile bağdaştırmak mümkün değildir.". Danıştay 5. Dairesinin birebir aynı gerekçeye dayandığı bir başka kararı için bkz. 24.05.1999, Esas No: 1998/4622, Karar No: 1999/1685, www.kazanci.com.tr, (Erişim Tarihi: 21.10.2019).

⁶² Ender Ethem Atay, İptal Davasının Nitelikleri ve İptal Kararlarının Uygulanması, *Danıştay 139. Yıl Sempozyumu*, Danıştay Matbaası, Ankara, 2008, s.83.

⁶³ Turan Yıldırım, a.g.e., s. 533.

kendiliğinden sonuç doğuran iptal kararlarına yönetmeliğin iptali örneği verilmektedir.⁶⁴ Gerçekten iptal edilen düzenleyici işlemin yürürlükten kaldırılması için idarenin herhangi bir işlem yapmasına gerek yoktur. Sorun; iptal edilen düzenleyici işlemin yürürlükten kaldırdığı düzenleyici işlemin iptal kararı üzerine kendiliğinden yürürlüğe girip girmeyeceği üzerinde odaklanmaktadır.

Düzenleyici işlemler bakımından iptal kararlarının uygulanması konusunda imar planları ve düzenleyici işlemlere dayanılarak yapılan bireysel işlemler konusu ise ayrıca ele alınmaktadır. Düzenleyici idari işlem olarak kabul edilen imar planları söz konusu olduğunda düzenleyici işlemin iptali ile yürürlükten kaldırılan düzenleyici işlemin yürürlüğe girmeyeceği yani iptal kararının bu kapsamda geri yürümeyeceği Danıştay kararlarında kabul edilmektedir.⁶⁵

İmar planlarının iptali halinde, iptal kararlarının bu planlara dayalı olarak yapılan işlemleri de ortadan kaldıracak şekilde geriye yürüyüp yürümeyeceği tartışmalı konulardan bir diğeridir. Burada düzenleyici işlemlerdeki gibi idarenin yerine geçmek suretiyle idari işlem yapılmasından öte, 3. kişilerin kazanılmış haklarının olup olmadığı, idari istikrar, hukuk devleti, idareye güven gibi kavramlar etrafında şekillenmektedir.⁶⁶ İlk aşamada hukuka aykırılığı iptal edilmek suretiyle tespit edilen idari işleme dayanılarak yapılan bireysel idari işlemlerin kazanılmış hak doğurmayacağı hukuk düzeni tarafından bu işlemlerin korunamayacağı söylenecektir. Ancak işlemin hukuka aykırı şekilde tesisi konusunda dahlî olmayan ve hukuka aykırılığın açık hata, yok hükmünde olma⁶⁷ gibi hemen anlaşılacakları durumda, idareye güvenerek belirli hukuki durumların içine girmiş ya da beklentiler geliştirmiş bireylerin bu haklarının ya da

⁶⁴ Gözübüyük/Tan, a.g.e., 2017, s.584.

⁶⁵ Dan. 6. Daire, 08.02.1997, Esas No: 1996/4797, Karar No: 1997/767; Dan. 6. Daire, 13.05.1998; Danıştay 1. Daire, 06.10.1995, Esas No: 1995/203, Karar No: 1995/204 Dairenin görüş kararının gerekçe kısmı şu şekildedir; "... özellikle düzenleyici işlemlerde işlemi tesis eden merciin iradesinin esas olduğu ve öncelik taşıdığı dikkate alındığında, iptale konu işlemle, hukuk aleminden kısmen yada tamamen kaldırılmış bir düzenlemenin, iptal kararı üzerine kendiliğinden yeniden yürürlüğe girmesi, işlem tesisi konusunda yetkili makam ve merciin bu konudaki iradesinin bertaraf edilmesi, yargısal denetimin iptali istenen işlemin hukuka uygunluğunu sağlamasının ötesinde idari işlemler tesisi anlamını taşıması sonucunu doğuracaktır..." kararlar www.kazanci.com.tr, (Erişim Tarihi: 22.10.2019).

⁶⁶ İmar planının iptali kararının, yapının hukuki durumuna etkisini, bu kavramlar etrafında inceleyen çalışma için bkz. Cenk Şahin, İmar Planının Yargı Yerince İptal Edilmesinin, Yapının Hukuki Durumuna Etkisi (Karar İncelemesi), 5. *İdare Hukuku Buluşması "Danıştay Karar İncelemeleri"*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2019, s. 199-239.

⁶⁷ Yücel Oğurlu, *İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu*, Ankara, Seçkin, 2003, s.119-132; İlgilinin hatası hilesi ya da kusuru olmadan iptal kararının verildiği tarihe kadar yapı ruhsatına uygun inşa edilen yapı kısımlarının kazanılmış hak oluşturduğu kabul edilmektedir. Bkz. M. Ayhan Tekinsoy, İmar Planlarının Hukuksal Niteliği, İmar Planı İptalinin Bu Plana Dayanılarak Verilmiş Ruhsatlar Üzerindeki Etkisi, Ankara Barosu Dergisi, Yıl 66, Sayı: 2, Bahar 2008, s.56.

beklentilerinin korunmaması da hakkaniyete ve hukuk devletine uygun olmayacaktır. Tüm bu kavram ve beklentileri karşılamak zorunda olan Danıştay, iptal edilen imar planlarına göre verilen yapı ruhsatlarını, salt dayanağı olan imar planlarının iptal edildiği gerekçesiyle iptal edilmesi ya da idarece geri alınmasını hukuka aykırı bulmakta,⁶⁸ inşaatların durumunu kazanılmış hak olarak değerlendirebilmektedir.⁶⁹

İptal kararının üçüncü kişilere hak ve yarar sağlayan işlemler bakımından geçmişe etkili şekilde uygulanması, idareye güven ve hukuki istikrar ilkelerini zedeleyeceğinden,⁷⁰ kesin hükmün nisbi kuvveti gereğince geçmişe etkinin üçüncü kişiler bakımından hüküm ifade etmeyeceği kabul edilmiştir.⁷¹

Geriye yürümenin mutlak şekilde uygulanmayacağı bir başka durum görevden alma işlemlerinin iptaline ilişkindir. Görevden alma işleminin iptali halinde, görevden alınan kamu görevlisinin yerine atanan kamu görevlisi, görevden alma işleminin iptali üzerine görevden alınır. Ancak iptal kararının uygulanması amacıyla görevden alınan kamu görevlisinin yaptığı işlemler, hukuka uygunluk karinesi gereği, geçerli işlemler olarak kabul edildiği gibi, bu görevliye sağlanan hakların iptal kararlarının uygulanması kapsamında geçmişe etkili şekilde geri alınması hakkaniyete uygun değildir.⁷²

Hatta işlemin muhatabı bakımından, Danıştay eski tarihli bir içtihadı birleştirme kararı ile idari belirsizlik ve kararsızlığın idari istikrar ilkesi ile bağdaşmayacağından bahisle, kanunsuz terfiden sonra yapılan müteaddit terfilerin, kanunsuz terfiin geri alınmasına engel teşkil ettiğine hükmetmiştir.⁷³

İptal kararlarının geçmişe etkili şekilde uygulanamayacağı bir diğer hal ise fiili ya da hukuki imkânsızlık halidir. Görevden alma işleminin iptali kararının yaş haddi nedeniyle uygulanamaması örneğinde olduğu gibi bazen karar doğrultusunda hakkın tamamen iadesi mümkün olmamakla birlikte kimi hakların iadesi sağlanabilir. Belirtmek gerekir ki, iptal kararlarının uygulanması mümkün

⁶⁸ Dan. 8. Daire, 03.12.1998, Esas No: 1997/6294, Karar No: 1998/5931, nakleden Günday, a.g.e., s.232.

⁶⁹ Söz konusu karar örnekleri için bkz. Oğurlu, a.g.e., s.166-167.

⁷⁰ Günday, a.g.e., s.169-170.

⁷¹ Lûtfi Duran, *İdare Hukuku Meseleleri*, İstanbul, İÜHF, 1964, s.139.

⁷² Yıldırım, a.g.e., s.530.

⁷³ DIBK, 26.09.1952, Esas No: 1952/15, Karar No: 1952/244. Nakleden Günday, a.g.e., s.176, Söz konusu içtihadı "Anılan içtihadı birleştirme kararında sözü edilen "müteaddid terfiler" ibaresinden en az iki derece terfiin yapılmış olmasının anlaşılması gerektiği, bunun da altı yıllık bir süreye karşılık geldiği"ne ilişkin karar için bkz. Dan. 5. Dairesi, 24.09.2002, Esas No: 1999/1909, Karar No: 2002/2361, www.kazanci.gov.tr, (Erişim Tarihi: 23.10.2019).

olmamakla birlikte uygulanmayan kararlar nedeniyle idarenin hukuki sorumluluk çerçevesinde tazminat ödeme yükümlülüğü devam etmektedir.⁷⁴⁻⁷⁵

⁷⁴ 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 28. maddesinin 3. fıkrasında yer alan "Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemeleri kararlarına göre işlem tesis edilmeyen veya eylemde bulunulmayan hallerde idare aleyhine Danıştay ve ilgili idari mahkemede maddi ve manevi tazminat davası açılabilir." yolundaki düzenleme; Danıştay Dava Daireleri Kurulunun 1975/383 Esas sayılı kararında "... Yerleşik Danıştay içtihatlarında da açıkça belirtildiği üzere maddenin son fıkrası hükmü, idareye ilam icaplarına göre işlem yapmama olanağını tanıtmakta, aksine maddi veya hukuki herhangi bir imkansızlıkla ilam hükümlerine uygun işlem veya eylem yapılamaması halinde dahi ilgilinin hukukunun korunmasını sağlamak için konulmuştur." yorumu çerçevesinde kararların uygulanmasının imkansız olduğu hallerde bile ilgililerin haklarını güvence altına almaya yönelik getirilmiş bir düzenleme olarak ele anlaşılmalıdır. Bu haklı görüş için bkz. Yıldırım, a.g.e., s.537.

⁷⁵ Fiili imkansızlık nedeniyle özelleştirme uygulamalarına ilişkin iptal kararlarının Bakanlar Kurulunca uygulanmaması yönünde kararlar alınmasına imkan tanıyan 26.4.2012 günlü, 6300 sayılı Kanun'un 10. maddesiyle, 24.11.1994 günlü, 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'un ek 5. maddesinin (26.4.2012 günlü, 6300 sayılı Kanun'un 10. maddesiyle eklenen hüküm) "... özelleştirme uygulamaları sonucunda kuruluşların nihai devir sözleşmelerinin imzalanarak devir ve teslim işlemlerinin tamamlanmasından sonra özelleştirme işlemlerinin bütün sonuçlarıyla birlikte tamamlanmış bulunması, söz konusu kuruluşları devralanlar tarafından üretim, yatırım, modernizasyon, istihdam ve bunlara bağlı her türlü hukuki, ticari ve mali tasarruflarda bulunulması nedeniyle oluşacak fiili imkansızlık karşısında geri dönülemez bir yapının ortaya çıkması halinde yargı kararlarının uygulanmasına yönelik olarak, Bakanlar Kurulu tesis edilecek iş ve işlemler konusunda karar almaya yetkilidir" hükmünün itelik yazan kısmı Anayasa Mahkemesince (03.10.2013, Esas No: 2012/73, Karar No: 2013/107) iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesi kararını şu şekilde gerekçelendirmiştir; "... hukuk güvenliğinin ve hukukun üstünlüğünün sağlanması için Devletin işlem ve eylemlerine karşı yargı yolunun açık tutulması yeterli olmayıp yargı mercileri tarafından verilen kararların gecikmeksizin uygulanması da gerekir. Bir işlemin hukuka aykırı olduğu yapılan yargısal denetim neticesinde tespit edilmesine rağmen işlemin iptali yönündeki yargısal kararın uygulanmaması, Devletin işlem ve eylemlerine karşı yargı yolunun açık tutulmasını anlamsız hâle getirir. Zira, hukuk güvenliği ve hukukun üstünlüğü sadece hukuka aykırılıkların tespit edilmesiyle değil, bunların tüm sonuçlarıyla ortadan kaldırılmasıyla sağlanabilir.

Dava konusu kuralla, özelleştirme uygulamaları sonucunda verilen yargı kararlarının Başbakanlık ve Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından uygulanması engellenmekte, özelleştirme uygulamaları sona eren kuruluşlar hakkında verilen yargı kararlarının uygulanmasına yönelik olarak tesis edilecek işlemler konusunda Bakanlar Kurulu'na yetki verilmesi öngörülmektedir. Böylece, özelleştirme uygulamaları sonucunda verilen yargı kararlarının ilgili idarelerce gecikmeksizin ve derhal yerine getirilmesinin yolu kapatılmış ve özelleştirme uygulamaları sona eren kuruluşlar hakkında verilen yargı kararlarının Bakanlar Kurulu kararı ile uygulanması öngörülmek suretiyle adli veya idari yargı mercilerince verilmiş olan mahkeme kararlarının sonuçsuz kalmasının yolu açılmaktadır. Bakanlar Kurulu kararına karşı yeniden yargı yoluna başvurulabilmesi de bu sonucu değiştirmeyecektir.

İdarenin, mahkeme kararlarını yerine getirmesi, Anayasa'nın 138. maddesinde öngörülen bağlayıcılık ilkesi gereği temel bir ödevi olup kararları uygulamama gibi bir tercih hakkı bulunmamaktadır."

İptal kararından sonra 10.9.2014 tarihli ve 6552 sayılı "İş Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması ile Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun"un 4046 sayılı "Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun"a "Geçici Madde 26"nın eklenmesini öngören; "Bu maddenin yayımı tarihi itibarıyla devir ve teslim işlemlerinin tamamlanmasının üzerinden beş yıl geçmiş olan özelleştirmeler hakkında verilmiş olan yargı kararları ile ilgili olarak sözleşmelerinde belirtilen hâller dışında bu kuruluşların geri alınması yönünde herhangi bir işlem tesis edilmez." şeklindeki 109. maddesi de Anayasa Mahkemesince benzer gerekçelerle iptal edilmiştir. (02.10.2014, Esas No: 2014/149, Karar No: 2014/151, <http://kararlari.yeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/8a9c9ba2-b43e-48b7-9283-40dada21b8a4?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, Erişim Tarihi: 22.10.2019)

İptal davasında verilen davanın reddi kararları uygulanmayabilir. Aslında ret kararları zaten hukuk düzeninde değişiklik getirmeyen mevcut durumun devamını sağlayan kararlardır. Ancak yürütmenin durdurulması kararı verilmesi ve uygulanması sonrasında ortaya çıkan hukuki durumların ortadan kaldırılması çerçevesinde uygulanması gerekebilir. Fakat sonradan verilen davanın reddi kararları kazanılmış hakkın korunması gerekiyorsa uygulanmayabilir.⁷⁶

Son olarak Fransız Hukukunda iptal kararlarının geriye yürütmesi kuralı yumuşatılarak idari yargıca yetkiler tanınmıştır. Şayet iptal kararının geriye yürütmesi kuralı, kamu yararı ve somut uyuşmazlıktaki özel yarar bakımından aşırı sonuçlar doğuracaksa, idari yargıç hukuki güvenlik ve yasallık ilkelerini uzlaştırmak suretiyle bu kuralı yumuşatarak iptal kararının belirleyeceği belirli bir tarih itibarıyla uygulanacağına hükmedebilir.⁷⁷ İptal kararlarının uygulanması bakımından getirilen bu çözümün Türk Hukukunda uygulanabileceği ve uygulanması gerektiği önerilmektedir.⁷⁸ Gerçekten yukarıda kısaca yer vermeye çalışılan iptal kararlarının geriye yürütme kuralının istisnalarının, mahkeme kararıyla açıklıkla belirlenmesi, kararların uygulanması konusunda yaşanan tereddütleri ortadan kaldıracaktır. Ancak inceleme konusu içtihadı birleştirme kararına konu uyuşmazlıkta da görüldüğü üzere, iptal kararlarının uygulanması konusunda fiili çalışmaya bağlı ödemelerin yapılıp yapılmayacağı hususunda bile içtihat aykırılıkları oluşmaktadır. Hukuk devleti ilkesine işlerlik kazandıran iptal davasının zaman bakımından uygulanması konusunda idari yargıca tanınacak yetki, iptal kararlarının içinin boşaltılması riski yanında bu konudaki içtihat aykırılıkları potansiyeli ile eşitlik ve adalete olan güven ilkelerini zedeleyebilir. Chapus tarafından ifade edilen, “idareyi yargılamak aynı zamanda yönetmektir ve öyle olmak zorundadır” özdeyişi idari yargıcın bu yetkisini temellendirmek

Fakat Anayasa Mahkemesinin aksi yönde kararı da mevcuttur. Danıştay kararları ile yürütülmesi durdurulan işlemlere geçerlilik kazandırmak suretiyle yargı kararlarının uygulanmamasını mümkün kılan yasal düzenlemeleri, Anayasa Mahkemesi bir kararında anayasaya aykırı bulmamıştır (15.10.1996, Esas No: 1996/50, Karar No: 1996/37, <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/3e20d68b-eb4b-4a8f-b09c-f77ee025e203?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, Erişim Tarihi: 22.10.2019). Fransız Hukukunda da idari yargının bağımsızlığına ve iptal kararlarının geriye yürütme kuralının tüm sonuçlarını ortadan kaldırmadan üstün kamu yararı, Anayasa Konseyi veya Conseil d'Etat kararları gerekli kılıyorsa kanun koyucunun önleyici şekilde sonradan dava konusu edilebilecek işlemleri hukuka uygun kılabileceği kabul edilmektedir. Bu çerçevede örneğin Fransız kanun koyucu, yapıldığı tarihten yıllar sonra iptal edilen sınava kazanarak işe başlayan kişileri çıkaracağı bir kanunla kamu görevlisi olarak niteleyebilir. Pierre-Laurent Frier/Jacques Petit, *Droit Administratif*, 8e éd. Paris, LGDJ, 2013, s.528.

⁷⁶ Dan. 3. Daire, 14.05.1981, Esas No: 1981/84, Karar No: 1981/87, Nakleden Gözübüyük/Tan, a.g.e., 2017, s.598.

⁷⁷ CE Ass., 11 mai 2004, *Association AC! Et autres*, nakleden Frier/Petit, a.g.e., s. 525-526.

⁷⁸ Gürsel Kaplan, İptal Kararlarının Etki ve Sonuçlarının Zaman Yönünden Yargıç Tarafından Sınırlandırılması, *Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi*, Sayı, 3 (2), 2013, s.37.

için kullanılsa da⁷⁹ bunun idarenin ihtiyaçlarına odaklanan bir yargı riskini beraberinde getirebileceği akılda tutulmalıdır.⁸⁰

Değerlendirme konusu içtihadı birleştirme kararı geriye yürüme kuralından istisna edilebilecek konular arasında yer almamaktadır. Kamu görevlileri hakkında hukuka aykırı bir şekilde tesis edilen işlemlerin iptali halinde, bu iptal kararlarının etki ve sonuçlarının tam olarak giderilebilmesi bakımından fiili çalışmaya bağlı ödemelerin de iadesi gerekir. Aksi bir yorum, hukuka aykırılığı tespit edilen işlem den kaynaklanan bazı zararlara davacının katlanması gerektiği şeklinde, hakkaniyete uygun olmayan bir sonucun ortaya çıkmasına sebebiyet verecektir.

SONUÇ

İdare hukukundaki birçok ilke içtihatlarla geliştirilmiştir. Bu ilkelerin doğmasına kaynaklık eden davalar içtihatlarla şekillenmiş ve geliştirilmiştir. İdarenin hukuka uygun hareket etmesini, idarenin hukuk sınırları içine çekilmesini doğrudan hukuka aykırı idari işlemleri iptal etmekle sağlayan dava türü, iptal davalarıdır. Bu çerçevede iptal davalarının hukuk devleti için vazgeçilmez olduğu söylenebilir.

İptal davalarının yine içtihatlarla geliştirilen özelliklerinden birisi, bu davalar sonucunda verilecek iptal kararlarının geçmişe etkili bir şekilde, yani iptal edilen işlemi yapıldığı andan itibaren ortadan kaldırmasıdır. Kendiliğinden sonuç doğuran iptal kararları dışında, iptal kararının uygulanması için idarenin harekete geçmesi gerekir. Kimi zaman yargı kararlarına gösterilen bir direncin yansımaları olarak kimi zaman da kararların nasıl uygulanacağı konusunda tereddüde düşülmesi nedeniyle, idarenin iptal kararının yaşama geçirilmesi için gereken tüm işlemleri yapmadığı gözlemlenmektedir.

Değerlendirilen içtihadı birleştirme kararı da iptal edilen idari işlem sonrası idarenin yapması gereken idari işlemlerin neler olduğu konusunda idarece yaşanan tereddüt sonrası açılan davalarda Danıştay içtihatları arasında oluşan aykırılıklardan kaynaklanmaktadır. Kamu görevlilerinin daha önceden faydalandıkları fiili çalışmaya bağlı ödemelerden nakil, ikinci görevi üzerinden alma, hatta göreve son verme gibi işlemler nedeniyle artık faydalanamadığı durumlarda bu işlemlerin iptali üzerine, iptal kararlarının uygulanması çerçevesinde yararlanmasına yönelik olarak içtihat aykırılıkları giderilmiştir. Böyle bir çözüm iptal kararlarının tam olarak uygulanmasını sağlaması dışında sonradan açılacak tam yargı davalarının bir kısmının da önüne geçmiş olacaktır.

⁷⁹ Kaplan, a.g.m., s.38.

⁸⁰ Chapus, a.g.e., s.45.



Farklı açılardan eleştirilere konu olsa da içtihadı birleştirme kararlarının eşitlik ilkesinin, adil yargılanma ilkesinin yaşama geçirilmesinde önemli bir kurum olduğu kanaatindeyiz. Ancak Danıştay içtihadı birleştirme kararı verme konusunda çekingen davranmaktadır. Oysa ki istinaf kanun yolunun kabulü sonrası bölge idare mahkemeleri arasında oluşabilecek içtihat aykırılıkları dikkate alındığında yargıya olan güvenin tesisi bakımından içtihat aykırılıklarının giderilmesi konusunda Danıştay'ın içtihat aykırılıklarının doğalında giderilmesini beklemek yerine içtihatları birleştirmek yolunu seçmesinin daha isabetli olacaktır. Zira iptal kararlarının geriye yürümesinin tersine içtihadı birleştirme kararlarının geriye yürümeyeceği kabul edilmekte içtihat aykırılıklarından kaynaklanan hakkaniyete aykırı durumlar da sonrasında adil yargılanma hakkının bu şekilde ihlal edildiği gerekçesiyle Anayasa Mahkemesine yapılan bireysel başvuruların konusu olabilmektedir.

Danıştay'ın içtihadı birleştirmek kararı verme konusundaki bu çekingen tavır bölge idare mahkemeleri kararlarından aykırılıklar bakımından ara bir çözüm bulunmak suretiyle giderilmeye çalışılmıştır. Bölge idare mahkemeleri kararları arasındaki aykırılığın giderilmesi ve bu aykırılığın üç ay içinde giderilmesi olumlu bir gelişmedir. Ancak bu kararların içtihadı birleştirme kararları gibi bağlayıcı olduğu yolunda düzenlemeye yer verilmemiştir. Böyle bir çözüm karardan sonra oluşabilecek içtihat aykırılıklarının önüne geçemeyecektir. Nihayetinde içtihat aykırılıklarının çözümü noktasında içtihadı birleştirme kararı verilmesi gerekecektir. Aykırılık ya da uyuşmazlıkların içtihadı birleştirme kararı ile giderilmesi taleplerinin incelenmesi süresi bakımından kanun koyucunun düzenlemeler yapması yerinde olacak içtihadı birleştirme kararından beklenen yarar sağlanmış olacaktır.

Zira gerek iptal kararlarının gerekse içtihadı birleştirme kararlarının alınmasında ve zaman bakımından uygulanmasında kamu yararı-özel yarar, idari istikrar, kazanılmış hak, hukuki güvenlik gibi kavramlar uzlaştırılmaya ve dengelenmeye çalışılmaktadır. Bu çerçevede iptal kararlarının geriye yürümesi kuralı da esnetilmiştir. Hatta Fransız Hukukunda idari yargıca kimi şartlarda iptal kararlarının uygulanmaya başlayacağı zaman dilimini belirleme yetkisi de içtihatlarla kabul edilmiştir. Değerlendirme konusu içtihadı birleştirme kararına konu olan fiili ödemeler, iptal kararının tam olarak yerine getirilmesi amacına hizmet etmektedir. Bu ödemelerin üçüncü kişilerin iyiniyeti, kazanılmış hakkı ya da idari istikrar gibi gerekçelerle ödenmemesi söz konusu edilemeyeceği gibi, mevzuatta fiili çalışma şartına bağlandığı gerekçesiyle ödenmemesi de iptal kararlarının, hukuka aykırı işlemin geçmişe etkili şekilde tüm sonuçlarıyla ortadan kaldırılması amacını karşılamayacaktır. İptal kararlarının geriye yürümesi kuralının kapsamını söz konusu uyuşmazlıklar bakımından ortaya koyan içtihadı birleştirme kararı yerinde bir çözüm getirmiştir.

KAYNAKÇA

- Akyılmaz, Bahtiyar/ Sezginer, Murat/Kaya, Cemil, Türk İdare Hukuku, 9. Baskı, Ankara, Savaş Yayınevi, Eylül 2018.
- Aliefendioğlu, Ertan, İdari Yargıda İki Sorun, *Danıştay Dergisi*, 2006, Sayı: 113, s.1-3.
- Atay, Ender Ethem, İptal Davasının Nitelikleri ve İptal Kararlarının Uygulanması, *Danıştay 139. Yıl Sempozyumu*, Danıştay Matbaası, Ankara, 2008, s.13-95.
- Auby/Drago, Contentieux Administratif, Cilt III, s.100, Nakleden Gözübüyük, A. Şeref /Turgut Tan, *İdare Hukuku Cilt II İdari Yargılama Hukuku*, 9. Bası, Ankara, Turhan Kitabevi, 2017.
- Chapus, René, Droit du Contentieux Administratif, 13e édition, Paris, Montchrestien, 2008.
- Çağlayan, Ramazan İdari Yargıda Kesin Hüküm, *AÜEHFD*, Cilt III, Sayı: 1, s.123-141.
- Duran, Lûtfi, Danıştay'ın İçtihatları Birleştirme Uygulaması, *AÜSBFD*, 1972, Cilt: 27, Sayı: 3, s.419-441.
- Duran, Lûtfi, *İdare Hukuku Meseleleri*, İstanbul, İÜHF, 1964.
- Frier, Pierre-Laurent /Jacques Petit, *Droit Administratif*, 8e éd. Paris, LGDJ, 2013.
- Gedik, Fırat/Emel Koç, Hüküm Kurma ve İçtihat, *Ankara Barosu Dergisi*, Yıl: 67, Sayı: 2, 2009, s.157-163.
- Gözler, Kemal, *İdare Hukuku*, Cilt I, 3. Baskı, Bursa, Ekin, Mayıs 2019.
- Gözbüyük, A. Şeref /Turgut Tan, *İdare Hukuku Cilt I Genel Esaslar*, 12. Bası, Ankara, Turhan Kitabevi, 2018.
- Gözbüyük, A. Şeref /Turgut Tan, *İdare Hukuku Cilt II İdari Yargılama Hukuku*, 9. Bası, Ankara, Turhan Kitabevi, 2017.
- Günday, Metin, *İdare Hukuku*, 11. Baskı, Ankara, İmaj Yayıncılık, 2017.
- Güriz, Adnan, *Hukuk Başlangıcı*, 18. Baskı, Ankara, Siyasal Kitabevi, 2017.
- Hocaoğlu, A. Şeref, *Danıştay İçtihadı Birleştirme Kararları: 1933-1948*, Ankara, Güney Matbaacılık 1949.
- Kaplan, Gürsel, İptal Kararlarının Etki ve Sonuçlarının Zaman Yönünden Yargıç Tarafından Sınırlandırılması, *Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi*, Sayı: 3 (2), 2013, s.31-38.
- Kızılyel, Serkan, Danıştay İçtihatları Birleştirme Usulünün Formel İşleyişi Üzerine, *TBB Dergisi*, 2015, Sayı: 119, s.115-142.
- Kuru, Baki /Ramazan Arslan/Ejder Yılmaz, *Medeni Usul Hukuku*, 15. Baskı, Ankara, Yetkin Yayınları, 2004.

- Oğurlu, Yücel, *İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu*, Ankara, Seçkin, 2003, s.119-132.
- Onar, Sıddık Sami, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, I. Cilt, 3. Bası, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, 1966.
- İl Han Özay, İl Han, Türkiye’de İdari Yargının İşlev ve Kapsamı, *İdari Yargıda Son Gelişmeler Sempozyumu*, Ankara, Danıştay Başkanlığı, 1982, s.11-30.
- Özay, İl Han, *Günışığında Yönetim*, İstanbul, Alfa, 1996.
- Ross, Alf *On Law Justice*, London, 1958, nakleden Güriz, Adnan, *Hukuk Başlangıcı*, 18. Baskı, Ankara, Siyasal Kitabevi, 2017.
- Şahin, Cenk, İmar Planının Yargı Yerince İptal Edilmesinin, Yapının Hukuki Durumuna Etkisi (Karar İncelemesi), 5. *İdare Hukuku Buluşması “Danıştay Karar İncelemeleri”*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2019, s. 199-239.
- Tekinsoy, M. Ayhan, İmar Planlarının Hukuksal Niteliği, İmar Planı İptalinin Bu Plana Dayanılarak Verilmiş Ruhsatlar Üzerindeki Etkisi, *Ankara Barosu Dergisi*, Yıl 66, Sayı: 2, Bahar 2008, s.45-56
- Tekinsoy, M. Ayhan, Danıştay’ın Temyiz İncelemesi Üzerine Verdiği Kararların Uygulanması, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/208316> (Erişim Tarihi: 24.09.2019).
- Tuncay, Aydın H., *İdare Hukuku ve İdarî Yargının Bazı Sorunları*, Danıştay Yayınları No: 14, Ankara: Başbakanlık Basımevi, 1972.
- Uler, Yıldırım, *İdari Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları*, Ankara, AÜHF Yayınları, Sevinç Matbaası, 1970.
- Ulusoy, Ali D., *Yeni Türk İdare Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2019.
- Yasin, Melikşah, Danıştay İçtihat Değişikliklerinin Etki ve Sonuçlarına İlişkin Anayasa Mahkemesi’nin Bireysel Başvuru Kararları Hakkında Bir Değerlendirme”, 5. *İdare Hukuku Buluşması “Danıştay Karar İncelemeleri”*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2019, s. 21-28.
- Yıldırım, Turan, *İdari Yargı*, 2. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 2010.
- Yüzyıl Boyunca Danıştay*, Ankara, Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1968.