

# İDARİ İŞLEMİN YETKİ UNSURU VE YETKİ UNSURUNDAKİ SAKATLIKLAR\*

Arş.Gör. S. Burak AÇDOYURAN\*\*

## GİRİŞ

İdari işlemler ancak anayasa ve kanunların yetkili kıldığı bazı idari makamlar ve kamu görevlilerince yapılabilir. İdare adına faaliyet yapmakla görevlendirilen kamu görevlilerinin işgal ettikleri makamlara bağlı olarak kullandıkları güç ve otoriteye yetki denir. İdarenin yetkileri, görevlerinin değişik görünümüdür, çünkü görev olan her yerde mutlaka yetki de vardır. Yetki ile donatılmamış bir görev ifa edilemeyeceği gibi, görevsiz salt bir yetki de bulunamaz. Bu bakımdan görev ve yetki kavramları, çoğu kez aynı anlamda kullanılmaktadır.

İdari işlemin en önemli ve asli unsuru olan yetki unsuru dar ve geniş anlamlarda algılanabilir<sup>1</sup>. Dar anlamda yetki, idari makam ya da görevlilerin idari işlem yapabilme kabiliyetini; geniş anlamda yetki ise "idarenin yetkileri" kapsamında ve devletin kamu hizmeti niteliğinde idari işlemler ve eylemler gerçekleştirme gücünü ifade eder. Her iki anlamıyla da yetki, toplumsal hayatı doğrudan etkileyen, bireylerin yaşamları süresince sürekli yüz yüze geldikleri önemli bir olgudur.

İdare hukukunda taraflar arasında sözkonusu olan eşitsizlik, kendini en fazla kamusal yetkilerin kullanımında gösterir. İdarenin çıkarları, bireyin çıkarlarına üstün tutulmuştur. Bunun sonucu olarak da; idare tek yanlı olarak, bireyin hukuki durumunda değişiklik yapma, hukuki ilişkileri etkileme, kararlar alma yetkisi ile donatılmıştır. Yani idare hukuku alanında, idareye, karşı tarafın uyumlu iradesine gerek kalmaksızın, bireyin hukuki durumunda değişiklik yapma yetkisi tanınmıştır. Bu yetki, kamu hizmetlerinin daha etkin ve hızlı yürütülebilmesi için idareye tanınan ayrıcalıkların en önemlisidir.

Elinde bu son derece önemli yetkiyi bulunduran idarenin yapacağı işlemlerde uymak zorunda olduğu yetki kurallarının mevzuatta ayrıntılı şekilde düzenlenmesi, konuyla ilgili yargısal içtihadların geliştirilmesi ve ko-

\* Bu çalışma S.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı İdare Hukuku Bilim Dalında hazırlanan ve 24.07.1998 tarihinde tez jürisi önünde savunulan aynı adlı yüksek lisans tezinin özetidir.

\*\* S.Ü. Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı.

<sup>1</sup> ÖZAY İl Han, Gün Işığında Yönetim, İstanbul 1996, s. 386.

nunun doktrinde derinlemesine ele alınması, bireyin, idare karşısında korunmasının etkin araçlarındandır.

## I. YETKİ KAVRAMI

İdari işlemin yetki unsurunu ve yetki unsurundaki sakatlıkları inceleyebilmek için, öncelikle "yetki" kavramının ne olduğunu açıklamak gerekir.

### A. Yetkinin Tanımı

Yetki kavramı, "görevle verilen, belli şartlarda şu veya bu biçimde davranma, karar verme imkanı sağlayan kanuni hak" olarak tanımlanabilir<sup>2</sup>. İdare hukuku yönünden ise yetki; kişileri, eşitlik kuralını, temel hak ve hürriyetleri, kamusal para ve malları doğrudan ilgilendiren ve önemli bir kamu kudreti aracı olan idari işlemin; idari teşkilat içindeki herkes tarafından değil, yalnızca hukuk kurallarıyla belirlenmiş ve sınırlanmış makamlar tarafından kullanılabilmesi yeteneğini ifade eder<sup>3</sup>. Kamu yönetiminde yetki, idari otorite ile birlikte ele alınmalıdır. Laubadere'ye göre idari bir tasarrufun, mevzuatın bu iş için görevlendirdiği makam tarafından yapılabilmesi yetenek ve gücüne "yetki" denilir<sup>4</sup>. Bu güç ve yeteneği düzenleyen kurallar ise yetki kurallarıdır<sup>5</sup>.

Bu tanımlardan ulaşılan ilk sonuç, yetkinin kişiye değil göreve bağlı olduğu, yani kamu hizmetini ifa eden kişiye değil, makama verildiğidir. İkinci sonuç ise; kamu görevlisi için yetkinin bir hak değil, yükümlülük olduğudur.

Ehliyet ve yetki kavramları arasındaki ilişkiden yola çıkan Onar, yetki kavramını; medeni hukukun ehliyet unsurunu idare hukuku bakımından tamamlayan bir kavram olarak kabul etmektedir<sup>6</sup>.

İdare, hukuk denilen ve uygulaması zorunlu olan kurallar içinde yürütülmesi gereken bir faaliyet olduğuna göre, kamu kuruluşlarının belirli

<sup>2</sup> Meydan Larousse Ansiklopedisi, c.12, İstanbul 1980, s.796; " yetki (selahiyet) ; kanundan veya akitten doğan hukuki bir iktidar olup, bu iktidarı ihraz eden kimsenin başkalarına ait hakları kullanabilmesidir. DİBK.,E.85/4, K.85/5, KT., 2.7.1985, DD., sy. 62-63, s. 117.

<sup>3</sup> YAYLA Yıldızhan, İdare Hukuku, İstanbul 1985, s.87; DURAN Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul 1982, s. 401; GÖZÜBÜYÜK Şeref - AKILLIOĞLU Tekin, Yönetim Hukuku, 5. Bası, Ankara 1992, s. 330.

<sup>4</sup> LAUBADERE Andre de, *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 4. Baskı, Paris 1963, s. 234. Nakleden GERDANERİ Halis, *İl Genel Yönetimi ve İçişleri Bakanlığı Merkez Örgütünde Yetki Devri*, T.C. İçişleri Bakanlığı - İç Düzen Yayınları:11, Ankara 1972, s.1.

<sup>5</sup> GÜNDAY Metin, *İdare Hukuku*, Ankara 1996, s. 101.

<sup>6</sup> ONAR Sıddık Sami, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, c.1, İstanbul 1966, s. 300.

bazı davranışlarda bulunabilmeleri için kanunla yetkili kılınmış olmaları hukuk devleti anlayışının bir unsuru olan "idarenin kanuniliği ilkesi"nin de bir gereğidir<sup>7</sup>. İşte yetki kavramı, bu yönüyle, idari işlemin asli kurucu unsuru olarak ön plana çıkmaktadır<sup>8</sup>.

İdari makamların görevli oldukları alanda, idari tasarrufta bulunabilme yetenek ve güçleri, normlar hiyerarşisi içinde öncelikle anayasada, ardından da diğer normlarda düzenlenmiştir<sup>9</sup>. Bu durumun yanısıra, yetki ile ilgili bazı yargı içtihatları da geliştirilmiştir. Buna en güzel örnek "yetkide paralellik" ilkesidir. Yetkide paralellik ilkesi yargı kararlarında usulde paralellik ilkesi olarak tanımlanmakla birlikte, bu tanım içeriğinde şekil, usul ve yetkide paralellik kavramlarını da barındıracak şekilde kullanılmaktadır<sup>10</sup>. Bu ilke ile, idari işlemin oluşmasında uygulanan usul ve esasların, aynı işlemin geri alınmasında ve kaldırılmasında uygulanması gerektiği<sup>11</sup>, kanunda aksine düzenleme olmadığı sürece idari işlemin ancak onu yapan makam tarafından geri alınabileceği ya da kaldırılabilirliği yargı içtihadı ile kural haline getirilmiştir<sup>12</sup>.

Ancak, denilebilir ki, idare hukukunda kural olan; tüm idari işlemlerde, işlemi yapan makamın bir hukuk kuralına dayanıyor olmasıdır. Bu anlamda idarenin işlem yapabilmek için kanuni bir yetkiye ihtiyaç duymasına "kanuni dayanak ilkesi" adı verilmektedir<sup>13</sup>.

Yetkilerin kanunla düzenlenmesini öngören kanuni dayanak ilkesine göre bile, idarenin gereksinim duyduğu yetkinin normda açıkça belirtilmesi şart değildir. Söz konusu yetki, kanunda üstü kapalı olarak da ifade edilmiş

<sup>7</sup> GÖZÜBÜYÜK Şeref, Kamu Yönetimi ve Hukuk, Tahsin Bekir Balta Armağanı, Ankara 1974, s.302; DUGUIT Leon, Kamu Hukuku Dersleri, Çev. Süheyb Derbil, Ankara 1954, s. 141.

<sup>8</sup> ERKUT Celal, İdare Hukukunda Yokluk Teorisi, İHİD, y. 9, sy. 1-3, Lütfi Duran'a Armağan Özel Sayısı, 1988, s. 74; ÖZAY, s. 386.

<sup>9</sup> KARATEPE Şükrü, İdare Hukuku, İzmir 1995, s. 44.

<sup>10</sup> "... bir işlemin yapılmasında uyulan usule, aksine bir hüküm bulunmayan hallerde, o işlemin ortadan kaldırılmasında da uyulması gerektiğini belirten idare hukuku ilkesine göre,... bir belediyenin kaldırılması yolundaki işlemin... müşterek kararname çıkarılmaksızın anılan daire kararı üzerine tesis edilmesi nedeniyle iptaline..." DDDK., E. 74/83, K. 74/761, KT.,6. 12. 1974, DDDK kararları birinci kitap (1965-1978), s. 85.

<sup>11</sup> D5D., E. 85/21, K. 85/1229, KT., 9.5.1985, DD., sy. 60-61, s. 231; D5D., E. 86/1688, K. 87/547, KT.,6.4.1987, DD., sy. 68-69, s. 387; D4D., E. 70/5419, K.71/7762,KT., 29.11.1971, DD.,sy. 6-7, s.175 177.

<sup>12</sup> D5D., E. 90/62, K. 90/982, KT., 14.5.1990, DD., sy.81, s. 159; D10D., E. 95/1621, K. 96/8107, KT.,10.12.1996, DD., sy. 93, s. 504; D5D., E. 96/795, K. 96/3565, KT., 21.11.1996, DD., sy. 93, s.262; D5D., E. 94/3722, K. 96/3278, KT., 31.10.1996, DD., sy. 93, s. 275.

<sup>13</sup> ÖZAY İl Han, İdari Yaptırımlar Kuramsal Bir Deneme, İstanbul 1985, s. 127.

olabilir. Bu durumda yetkinin varlığının tespiti için aranacak şart, yetki kuralını düzenleyen normda, yetkinin yeter derecede belirmiş olmasıdır<sup>14</sup>.

### B. Yetki Kurallarının Niteliği

Yetki, idari işlemin en önemli ve birinci unsurudur<sup>15</sup>. İdari işlemi yapacak olan makam, yetki kurallarına sıkı şekilde uymak zorundadır. Şüphesiz ki, toplumsal hayata idarenin müdahalesinin aracı olan idari işlemlerin, yetki unsuru kamu düzeni ile ilgilidir. Kamu düzeni kavramı güvenliğin ve sağlığın korunmasını, kamu dirliği ve dinginliğinin yani "iyi düzen" in sağlanmasını ve toplum halinde yaşayışa darbe vuran olumsuz etkenlerin, düzen bozukluklarının giderilmesini ifade eder<sup>16</sup>.

Yetki kurallarının kamu düzeni ile ilgili olması nedeniyle, uyuşmazlığın her aşamasında yetkisizlik iddiasında bulunulabilmesi, bu iddia taraflarca ileri sürülme bile, yetkisizlik incelemesinin yargı yerince re'sen yapılabilmesi mümkündür<sup>17</sup>.

Danıştay da, kamu hukuku kurallarına göre yetkinin kamu düzeni sorunu olduğunu<sup>18</sup> ve temyiz dilekçesinde ileri sürülmemesi halinde bile, yargı yerince, yargılamanın her aşamasında konunun kendiliğinden dikkate alınması gerektiğini ifade etmektedir<sup>19</sup>.

Ayrıca, idare hukukunda kamu görevlilerine tanınan yetki, özel hukuktaki gibi mutlak bir hak niteliğinde olmayıp, tamamen objektif niteliklidir. Bu bakımdan devlet yetkisinin hiçbir tür lüsünün aslen kazanılması mümkün değildir<sup>20</sup>.

<sup>14</sup> BALTA Tahsin Bekir, İdare Hukukuna Giriş I, Ankara 1968-1970, s. 80.

<sup>15</sup> ERKUT, s. 74; ÖZAY, s. 386.

<sup>16</sup> Bu konuda bkz. KABOĞLU İbrahim, Kollektif Özgürlükler, Diyarbakır 1989, s. 134-135; YAYLA, s.55.56.

<sup>17</sup> GÖZÜBÜYÜK Şeref - DİNÇER Güven, İdari Yargılama Usulü, Ankara 1996, s. 56; KARATEPE, s. 44; Mahkemelerin önlerine gelen uyuşmazlıklarda sözkonusu edilen idari işlemleri önce şekli, sonra da maddi bakımdan ele alarak inceledikleri ve yetki unsurunun incelenmesinin de şekli inceleme kapsamından olduğu söylenebilirse de, aslında yetki unsurunun, idari işlemin asli - kurucu unsuru olması nedeniyle şekli ya da maddi ayrımı yapılmaksızın ilk incelemesi gereken en önemli unsur olduğu kabul edilmelidir. Bu durum, idare hukukunun bir statüler ve yetkiler hukuku olmasının da sonucudur. Bu konuda bkz. GİRİTLİ İsmet-BİLGİN Pertev, İdari Kaza, İstanbul 1966, s. 91.

<sup>18</sup> "... kamu hukuku ilkelerine göre yetki, bir kamu düzeni sorunudur..." D6D., E. 76/5366, K. 77/1112, KT., 8.3.1977, DD., sy. 28-29, s. 406.

<sup>19</sup> "... idari yetki kamu düzeni ile ilgilidir. Temyiz dilekçesinde ileri sürülme de yargı yerinde her aşamada kendiliğinden gözönüne alınır..." D5D., E. 85/1985, K. 85/1229, KT., 9.5.1985, DD., sy. 60-61, s. 230.

<sup>20</sup> ÖZAY, s. 386; KARATEPE, s. 45.

### C. Yetkinin Çeşitli Görünümleri

Bir idari işlemin yapılmasında hangi idari makam ya da organın yetkili olduğu meselesinde, karşımıza kişi, konu, yer ve zaman unsurları yönünden yetki kavramı çıkacaktır.

#### 1. Kişi Yönünden Yetki

Kişi yönünden yetki kavramı; idari faaliyetin yapılabilmesi için hangi idari makam ya da organın irade açıklamaya yetkili olduğunu ifade etmektedir<sup>21</sup>. Devletin fonksiyonları, teşkilat içindeki çeşitli organları arasında taksim edilmiştir. Bu anlamda her idare, ancak bu taksimat sonucu yetkilendirildiği konularda işlem yapabilir<sup>22</sup>.

İdari işlemde, hukuki sonuca yönelik olarak yapılan açıklamanın, öncelikle medeni hukuktaki anlamıyla ehliyetli bir kişi tarafından beyan edilmiş olması gereklidir<sup>23</sup>. Meselenin ikinci ve aslında daha önemli olan kısmı ise idari işlemin, idare adına irade açıklamaya yetkili olan idari makamlarca yapılmış olmasıdır. Devletin fonksiyonları ile ilgisi olmayan bir irade açıklamasından, devlete atfedilecek bir hukuki işlem zaten meydana gelmez. Diğer taraftan, idari teşkilatlanma içinde hangi makamların idare adına irade açıklamasında bulunmaya yetkili olduğu kanunlarda gösterilmiştir. Yetki, amir makamlara, teşkilat ve hizmetteki vazife ve sorumluluklarına göre verilmiştir<sup>24</sup>.

#### 2. Konu Yönünden Yetki

Kanunlar her idari kuruluşun yetkisi içine giren konuları, başka bir deyişle görevlerini belirlemiştir<sup>25</sup>. Konu yönünden yetki kavramı, belli konulara ilişkin kararların hangi idari makamlarca alınacağını ifade eder<sup>26</sup>. İdareye tanınan yetkilerin kapsamlarının belirlenmesi, hukuk devleti ilkesinin gereğidir<sup>27</sup>. Kanunda, bir idari makamın yetkisine giren konuların tartışmaya yer bırakmayacak şekilde belirtilmesi, "açık yetki" halidir. Bu sebeple açık yetki halinde, yetkinin konusunun belirlenmesi oldukça basittir.

<sup>21</sup> GÜNDAY, s. 102.

<sup>22</sup> ONAR, s. 301.

<sup>23</sup> ZEVKLİLER Aydın, Medeni Hukuk, Ankara 1989, s. 219; VELİDEDEOĞLU Hıfzı Veldet, Türk Medeni Hukuku, İstanbul 1963, s. 184.

<sup>24</sup> EROĞLU Hamza, İdare Hukuku, Ankara 1985, s. 70.

<sup>25</sup> TANDOĞAN Sabri, Objektif ve Subjektif Tasarruflarda Yokluk, İdare Hukuku ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler I, Ankara 1976, s. 67.

<sup>26</sup> GÜNDAY, s. 103.

<sup>27</sup> de SIMITH - WOLF - JOWELL, Judicial Review of Administrative Action, London 1995, s. 250.

Üstü kapalı yetki<sup>28</sup>, "mündemiç yetki"<sup>29</sup> kavramları ile de ifade olunan, ancak günümüzde "saklı yetki"<sup>30</sup> olarak kullanılan kavram, yetkilerin hangi konularda kullanılacağına açıkça belirtilmediği, yetki kuralının yorumlanmasının gerekli olduğu durumları ifade eder<sup>31</sup>. Gerçekten de idari işlemi yapan idarenin o konuda yetkili olup olmadığına ortaya konması, her zaman açık yetki halinde olduğu kadar kolay olmayabilir<sup>32</sup>. Bu durumda yetki kavramının yorumlanmasına, açıklığa kavuşturulmasına ihtiyaç vardır

Saklı yetki kavramının, kamu hizmetlerinin iyi işlemesine yönelik bir kavram olduğu söylenebilir. Çünkü, idarenin yapacağı faaliyetlerin içeriğine ilişkin ayrıntıların hepsinin kanunlarda düzenlenmesi imkansızdır ve mevcut genel düzenlemelerde yer alan açık yetkilerle işlem yapılması, kamu hizmetlerini sekteye uğratacaktır.

### 3. Yer Yönünden Yetki

Yer yönünden yetki deyimi ile, idari makamların konu itibarıyla sahip oldukları yetkileri kullanabilecekleri coğrafi alan anlatılır<sup>33</sup>. Bazı kamu makamlarının idari karar alabilme yetkileri ülke çapında geçerlidir. Öte yandan, bazı idari makamların yetkileri ise belli bir coğrafi alanı kapsar<sup>34</sup>. Örneğin merkezi idarenin başkent teşkilatını oluşturan idari makamların yetkileri ülke çapındadır. Buna karşılık bir valinin yetki alanı, valisi bulunduğu ilin coğrafi sınırları ile sınırlıdır. Her makam veya görevlinin, haklarında yetkisini kullanabileceği kişi, olay, durum ve eşyanın bulunduğu veya geçtiği yer, yöre ve bölge gibi bir "çevre"si vardır. İşte bu çevre, yetkinin yer itibarıyla sınırlarını teşkil eder<sup>35</sup>. Yetki kavramının yer itibarıyla dağılımı, önceden belirlenmiş olan sınırlar gibi, fiziksel öğelere dayandığından; bu konuda hukuka aykırılık olması zordur. Başka bir ifade ile bu konuda hukuka aykırılığın saptanması ve çözümü oldukça basittir.

### 4. Zaman Yönünden Yetki

Zaman yönünden yetki kavramı, idari makamların konu yönünden sahip oldukları yetkiyi kullanabilecekleri süreyi ifade eder<sup>36</sup>. Bir idari makamı

<sup>28</sup> BALTA, s. 80.

<sup>29</sup> GÜNEŞ Turan, Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri, Ankara 1965, s. 140.

<sup>30</sup> AKILLIOĞLU Tekin, Saklı Yetki Kavramı, AİD., c. 11, sy. 3, Eylül 1978, s. 73.

<sup>31</sup> AKILLIOĞLU, s. 73.

<sup>32</sup> YAYLA, s. 90.

<sup>33</sup> GÜNDAY, s. 104.

<sup>34</sup> YAYLA, s. 88.

<sup>35</sup> DURAN, s. 405.

<sup>36</sup> GÜNDAY, s. 104.

işgal eden kişinin, idare adına işlem yapma yetkisi, kişinin görevli olduğu süre için geçerlidir. Bundan anlaşılması gereken, kişilerin idari makama gelmeden önce ya da o makamdan ayrıldıktan sonra, o makama ait yetkileri kullanmalarının mümkün olmadığıdır<sup>37</sup>. Ancak, bu kuralın çok sıkı bir şekilde uygulanması, idari faaliyetin aksamasına ve idareye karşı güvenin sarsılmasına yol açabilir. Örneğin, henüz yerine başkası atanmayan kamu görevlisinin, yeni görevli atanıncaya değin işini yürütmesi, idari faaliyetin aksamaması için son derece önemlidir. Devlet Memurları Kanununun 94'üncü maddesi de istifa eden memurun, yerine atanan kimsenin gelmesine kadar, görevine devam etmesini öngörmektedir. Burada idare adına irade kullanma imkanı, sözkonusu kişilere zorunluluk gereği ve istisnai olarak tanınmıştır. Bu nedenle, bu durumdaki kamu görevlisinin sadece idarenin devamlılığı gereği gündelik işlerle ilgili olarak karar alması, uzun vadeli işlemlerden kaçınması yerinde olur<sup>38</sup>.

## II. YETKİ YÖNÜNDEN HUKUKA AYKIRILIK

Her idari işlem; ister hak ya da imkan yaratsın, ister yasak, sınırlama veya düzenleme getirsin, mutlaka kişileri, nesnelere, kamusal para ve malları, eşitlik ilkesi gibi bazı ilkeleri ya da temel hak ve hürriyetleri doğrudan ilgilendirir. İşte son derece önemli olan bu kamu gücünün herkes tarafından değil de sadece hukuk kurallarıyla belirlenmiş ve sınırlanmış makamlar tarafından kullanılabilmesi yeteneğine "yetki" denir<sup>39</sup>. Yetki bir idari işlemin en önemli unsuru kabul edildiğinden bu unsur kamu düzeni ile doğrudan ilişkili kabul edilmekte, yargı yerleri önünde görülmekte olan bir uyuşmazlığın her aşamasında tarafların talebi üzerine ya da re'sen araştırma ilkesine göre doğrudan doğruya yargı yeri tarafından ele alınabilmekte ve yetki yönünden hukuka aykırılığın saptanması halinde durum sonradan düzeltilebilir nitelikte görülmeyerek iptal ve hatta bazen de yokluk yaptırımı ile karşılaşmaktadır<sup>40</sup>.

### A. Yok Hükmünde Olanlar

#### 1. Genel Olarak Yokluk Yaptırımı

Yokluk kavramı ilk olarak medeni hukuk sahasında, ilk kez evlenme akdi dolayısıyla ileri sürülerek mutlak ve nisbi butlanın yanında ve onlardan

<sup>37</sup> KARATEPE, s. 251.

<sup>38</sup> YAYLA, s. 65; DURAN, s. 405; GÖZÜBÜYÜK - DİNÇER, s. 59.

<sup>39</sup> YAYLA, s. 87.

<sup>40</sup> OSTEN Necmi, İdare Hukuku Dersleri, Ankara 1968, s. 43; ÖZAY, s. 387.

daha ağır bir yaptırım olarak ortaya çıkmıştır<sup>41</sup>. İdare hukukunda ise çok önemli hukuki sakatlıkların, işlemin sadece geçerliliğini değil, bizatihi işlemin kendisini tümüyle ortadan kaldıracak nitelikte olduğu fikrinden hareketle ve medeni hukuktan etkilenecek kullanılmaya başlanmıştır<sup>42</sup>. Ancak idare hukuku ve özel hukuk alanındaki yokluk halleri, birbiriyle eşanlı sayılamaz. Aralarında yapısal bir farklılık mevcuttur. Yokluk teorisi, özel hukukta, "sözleşmenin oluşumu aşamasında", idare hukukunda ise "işlemin hukuka uygunluğu dolayısıyla" ele alınmaktadır<sup>43</sup>. Öte yandan yokluk haliyle, idare hukukunda çok daha fazla karşılaşılmaktadır. Yokluk halinin tesbiti durumunda ise bu halin idare hukukundaki hüküm ve sonuçları, medeni hukuktakilere nazaran daha önemlidir. Medeni hukukta, tasarruf yok olunca hukuk aleminde bir etkisi görülmez. Oysa, idarenin üçüncü kişilere karşı yaptığı bir tasarruf, idare hukuku bakımından yok olsa dahi fiili bir takım sonuçlar ortaya çıkarmış olabilir. Yok hükmünde olan bu tasarruftan kaynaklanan bu fiili durum, ayrıca incelenmesi gereken bir mesele teşkil eder. Böyle bir tasarruf, idareye mal edilecek hiçbir hukuki veya fiili durum yaratmaz. İdari yargı mercii, sadece durumu tesbit ile yetinir. Bununla birlikte, böyle yok hükmündeki bir tasarruf sonucunda tasarrufu yapanların şahsına maledilebilecek ve medeni hukuk hükümlerine göre haksız fiil teşkil edebilecek durumlar adli yargı mercilerinin görev alanına girmektedir<sup>44</sup>.

İdari işlemlerdeki sakatlıklar, idarenin hukuka uygun hareket etmemesinden ya da o işlemi yaparken iradesinde meydana gelen bozukluklardan kaynaklanabilir. Ancak her türlü bozukluk, idari işlemi aynı derecede etkilemez. Zira bu sakatlıkların bir kısmı idari işlemin geçerliliğini etkilemezken, diğer bir kısmı, işlemin iptalini gerektirebilir. Bunlar, iptal edilinceye kadar geçerli işlemlerdir<sup>45</sup>. Buna karşın, idari işlemin kurucu unsurlarındaki ağır ve bariz sakatlıklar, işlemin iptal edilinceye kadar yürürlüğünü sürdürmesi sakıncası karşısında iptali değil, hukuki sonuçları daha ağır olan yokluk yaptırımını gerektirirler<sup>46</sup>.

<sup>41</sup> SARICA, İdare Hukukunda Yokluk ve Butlan, Ebul'üla Mardin'e Armağan, İstanbul 1944, s. 1191.

<sup>42</sup> SAN Coşkun, İdari Tasarruflarda Yokluk ve Butlan, TİD., y. 38, sy. 308, Eylül - Ekim 1967, s. 29.

<sup>43</sup> ERKUT, s. 70.

<sup>44</sup> ONAR, s. 329.

<sup>45</sup> ÖZGEN Eralp, İdari Tasarruflardaki Sakatlıklar, AÜHFĐ., c.17, sy. 1-4, 1960, s.271. Bu durum kanunilik karinesinin de doğal bir sonucudur. Bu konuda bkz. ÖZAY, s. 308.

<sup>46</sup> GÖZÜBÜYÜK, Yönetmelik Yargı, 10. Bası, Ankara 1996, s. 132.



## 2. Yokluk Yaptırımını Gerektiren Yetki Sakatlıkları

### a. Kişi Yönünden Yetkisizlik-Yetki Gasbı

İdari işlemdeki yetkisizlik hallerinden biri kişi yönünden yetkisizlik ya da doktrindeki diğer adıyla yetki gasbıdır.

Yetki konusunda, yetkiyi kullanan kişi ya da makamın kim olduğu, idarenin görev alanı içine giren bir konuda hangi kamu görevlisi ya da idari makamın irade açıklamaya ve dolayısıyla işlem tesis etmeye yetkili olduğunun saptanması meselesinde önem arz etmektedir<sup>47</sup>. Zira idare adına irade açıklamasında bulunma, idare adına karar alma yetkisi olmayan bir görevlinin işlemleri, kişi yönünden yetkisizlik durumunu başka bir deyişle "yetki gasbı"nı oluşturur<sup>48</sup>.

Kişi yönünden yetkisizlikte, öncelikle deyinilmesi gereken husus, idari işlemi yapan kamu görevlisinin medeni hukuk bakımından ehliyetli bir kimse olup olmadığıdır. Gerçekten de idare namına irade açıklamasında bulunan kişi, işlemi yaptığı sırada herhangi bir ehliyetsizlik nedeniyle, medeni hukuktaki anlamıyla ehliyetinden yoksunsa, ortada bir irade ve dolayısıyla idari karar yoktur<sup>49</sup>.

Meselenin daha önemli kısmı ise, idare adına irade açıklamasına ve karar vermeye yetkili olmayan bir kimsenin yaptığı tasarrufların, idareye izafe edilecek hukuki bir durum meydana getirmemesidir.

Danıştay bir özel hukuk tüzel kişisinin yönetim kurulunun, özel kişilere ait taşınmaz üzerinde yaptığı kamulaştırma işlemini kişi yönünden yetkisizlik nedeniyle hukuka aykırı bulmuş ve bu durumun bir yetki gasbı olduğunu ifade etmiştir<sup>50</sup>. Bu karardan da anlaşılacağı gibi, yetki gasbı halinde, yönetim adına irade açıklamasında bulunan kişi ya da makamın idari teşkilat içinde yer alması şart değildir. İdarenin tamamen dışında olan bir kişinin, idare adına karar alması hali de yetki gasbına neden olur.

Asıl mesele, idare adına irade açıklayan kişi ya da makamın yine idari teşkilat içinde olmakla beraber, irade açıklamaya yetkili olmaması hallerinde ortaya çıkmaktadır. Böyle durumlarda karar, idari rejimin gereği olarak yürütülmesi zorunlu ve bireyin durumunu etkileyici bir hal aldığı için, huku-

<sup>47</sup> GÜNDAY, s. 102.

<sup>48</sup> CRAIG PP., Administrative Law, London 1994, s. 656.

<sup>49</sup> ONAR, s. 301.

<sup>50</sup> D6D., E. 66/2621, K. 68/524, KT., 21.2.1968, Danıştay Altıncı Daire Kararları 1. Kitap, Danıştay Başkanlığı, Ankara 1979, s. 222; bu konuda bkz. D8D., E. 66/131, K. 67/589, KT., 18.2.1967, Danıştay Sekizinci Daire Kararları, Ankara 1974, s. 49.

ki durumu etkilenen kişinin mutlaka yargı yerine müracaatı gerekir. İdari yargı yerleri önüne yetki gasbıyla ilgili olarak gelen davaların çoğu bu gibi durumlarla ilgilidir. Seçim kurullarının görevi içine giren bir konuda başka bir idare tarafından karar verilmesi<sup>51</sup> ya da bir memurun görevden uzaklaştırma yetkisi bulunmayan soruşturma ve denetim elemanlarınca görevden uzaklaştırılması<sup>52</sup>, yukarıda bahsini ettiğimiz kişi yönünden yetkisizlik hali olarak Danıştay kararlarında yerini almıştır.

Kısacası idari işlemi yapan kişi, idari teşkilat içinden biri olmalıdır. Buradan çıkacak sonuç, idareye yabancı olan bir kişinin yaptığı işlemin ya da idare adına irade açıklamaya yetkili olmayan bir şahsın aldığı kararın, bir idari işlem niteliği taşımayacağıdır. Bu durumda, bu türlü bir yetkisizliğin sözkonusu olduğu idari işlemler yoklukla malul sayılır<sup>53</sup>.

Danıştay da yukarıda söz ettiğimiz kararında, "...bir hükmi şahıs olan davacı şirketin idare meclisinin özel kişilere ait taşınmaz malın kamulaştırılmasına karar veremeyeceği, idareye ait yetki gasp edilerek verilen bu kararın yok hükmünde olduğu...gerekçesiyle (davanın) reddine ..."54 karar vererek, kişi yönünden yetkisizlik anlamına gelen yetki gasbı halinin yoklukla malul olduğunu belirtmiş ve yok hükmündeki işlem aleyhine açılan davayı reddetmiştir. Bu konuda yargı merciileriyle doktrin arasında fikir birliği vardır.

### b. Fonksiyon (Görev) Gasbı

Devletin üç ana fonksiyonunu ifa ile ayrı ayrı görevlendirilmiş bulunan organ ya da makamların, birbirlerinin fonksiyonlarına müdahale etmeleri halinde fonksiyon gasbından bahsedilir<sup>55</sup>. Bir kısım yazarlarca<sup>56</sup> "fonksiyon gasbı" olarak nitelendirilen bu kavramla ilgili olarak bir kısım yazarlar<sup>57</sup> ise "görev gasbı" terimini kullanmayı tercih etmektedirler.

Yukarıda genel olarak tanımladığımız fonksiyon gasbının çalışmamızı ilgilendiren tarafı; idarenin genel olarak görevli olmadığı, bir başka devlet organının görev alanı içine giren konularda, işlem tesis etmesi nedeniyle

<sup>51</sup> D8D., E. 85/157, K. 85/575, KT., 6.6.1985, DD., sy. 60-61, s. 365.

<sup>52</sup> D5D., E. 94/286, K. 97/966, KT., 5.5.1997, DD., sy. 94, s. 339.

<sup>53</sup> TANDOĞAN, s. 65.

<sup>54</sup> D6D., E. 66/2621, K. 68/524, KT., 21.2.1968, Danıştay Altıncı Daire Kararları, I. Kitap, s. 222.

<sup>55</sup> SARICA, Yokluk ve Bultan, s.1228.

<sup>56</sup> TANDOĞAN, s. 71; SARICA, Yokluk ve Bultan, s. 1228; ONAR, s. 301; ÖZGEN, s. 106.

<sup>57</sup> GÖZÜBÜYÜK-DİNÇER, s. 64; Günday iki terimi bir arada kullanmaktadır. bkz. GÜNDAY, s. 106.

oluşan yetki sakatlıklarını<sup>58</sup>. Bu hallerde, idare tarafından alınan karar, idare fonksiyonunun tamamen dışında kalmaktadır. Açıklamalardan da anlaşılacağı gibi, fonksiyon gasbı, idarenin yargı yerlerinin ya da yasama organının yetki alanına giren bir konuda işlem yapması halinde gündeme gelecektir. İdare tarafından alınan bu gibi kararları yok saymak gereklidir<sup>59</sup>.

Danıştay'a göre ruhsatsız işletilen kum ocağına İl Daimi Encümeni'nce verilen para cezasını, adli yargı mercileri vermesi gerekirken idare vermiş olduğu için fonksiyon gasbı vardır. Burada idarenin yargı organının görev alanına giren konuda işlem yapması nedeniyle oluşan fonksiyon gasbı sebebiyle, işlem yok hükmündedir<sup>60</sup>.

Kanun konusu olan bir alanın yönetmelikle düzenlenmesinde idarenin yasama organının görev alanına giren bir konuda işlem yapması anlamına gelmektedir. Konuyla ilgili bir kararında Danıştay, "...kamu çalışanlarının sendikal haklarının belirlenmesi yetkisinin idareye bırakılması düşünülemez. açıklanan nedenlerle, davalı idarenin memurların sendika kurmaları ve sendikal faaliyette bulunmalarının mümkün olmadığı yolundaki dava konusu genelgesinin yetki yönünden..."<sup>61</sup> hukuka aykırılığına karar vermiştir.

### c. Ağır ve Bariz Yetki Tecavüzü

Ağır ve bariz yetki tecavüzü halinde idari bir makam ya da organ tarafından yapılan işlem, idarenin kendi fonksiyonu, kendi yetkisi içinde bulunmakla beraber idari teşkilatlanma içinde yürürlükte olan işbölümü esaslarına tamamen aykırı bir şekilde yapılmıştır. Konuyu daha açacak olursak; ağır ve bariz yetki tecavüzünde, kimin yetki alanına girdiği herkesçe bilinen ya da bilindiği kabul edilen bir yetkinin, kendisi de bu konuyu bilmekle yükümlü olan bir başka idare tarafından kullanılması durumudur<sup>62</sup>.

Ağır ve bariz yetki tecavüzünü, yetki tecavüzü ile de karıştırmamak gerekir. Ağır ve bariz yetki tecavüzünde hiyerarşik işbölümü kurallarına vurulan ağır bir darbe söz konusudur. Oysa yetki tecavüzü kavramı, yetki gasbı, fonksiyon gasbı ve ağır ve bariz yetki tecavüzü halleri dışında, idari işlemde yetki yönünden gündeme gelebilecek her türlü bozukluk, sakatlık ve noksanlık için kullanılmaktadır. Bu konudaki en güzel örneğe bir bakanlı-

<sup>58</sup> GÜNDAY, s. 106.

<sup>59</sup> TANDOĞAN, s. 72.

<sup>60</sup> D8D., E. 61/3749, K. 65/2265, KT., 2.6.1965, Danıştay Sekizinci Daire Kararları, s. 447.

Bu konuda bkz.D6D., E. 90/666, K. 91/2552, KT., 20.11.1991, DD., sy. 84-85, s. 400;

D8D., E. 66/229, K. 66/2421, KT., 13.9.1966, Danıştay Sekizinci Daire Kararları, s. 84.

<sup>61</sup> D10D., E. 91/1262, K. 92/391, KT., 10.11.1992, DD., sy. 87, s. 528.

<sup>62</sup> SARICA Ragıp, İdari Kaza, c.1, İstanbul 1949, s. 59.

ğın, başka bir bakanlığın yetki alanına giren konulara ilişkin işlem yapmasıdır. Danıştay bu durumu ağır ve bariz yetki tecavüzü olarak değerlendirmektedir<sup>63</sup>.

Aslında, yargı içtihatlarına baktığımızda Danıştay'ın ağır ve bariz yetki tecavüzü hallerinin tespitinde zorlandığı görülecektir. Danıştay özellikle bir bakanlığın diğer bir bakanlığın yetki alanına giren konularda yaptığı işlemleri, yok hükmünde kabul edip, bu işlemler aleyhine açılan davaları ortada idareye izafe edilebilecek bir işlem olmadığı gerekçesiyle sözkonusu davayı reddetmeyi tercih etmiştir. Sözkonusu kararlarda saptanan sakatlık halinin nitelendirilmesinde Danıştay, "ağır ve bariz yetki tecavüzü" kavramını kullanmaktan kaçınmıştır<sup>64</sup>.

## B. İptale Tabi Olanlar

### 1. İptal - Butlan

Butlan, hem özel hukukta hem de kamu hukukunda "koruyucu" rol oynayan bir yaptırımdır. Ancak idari yargıda koruyuculuk niteliği, kişiler için olmaktan çok, hukuk düzeni içindir<sup>65</sup>. Bir idari işlemin butlanla malul bulunduğu hallerde işlem hukuken doğmuş, dünyaya gelmiş, hayata geçmiştir. Ortada idareye izafe edilen ve idare ile ilgili bir işlem mevcuttur. Ancak işlem unsurlarından herhangi birindeki sakatlık nedeniyle hukuka aykırıdır<sup>66</sup>. İdare hukukunda "butlan", "iptal davası" manasına gelmektedir. Butlan, idari bir tasarruftan; meşru, kişisel ve aktüel bir menfaati zarar gören ilgiliye bu idari tasarrufu yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönünden mevzuata aykırılığı nedeniyle, idari mahkemede iptal ettirme hakkı veren bir sakatlıktır<sup>67</sup>.

Butlan halinin tespiti durumunda, verilen iptal kararı idari işlemin yapıldığı ilk tarihe kadar geriye yürür. Yani işlemdeki sakatlığın saptanmasının yaptırımı olan iptal kararı ile işlem, sakatlığın ortaya çıktığı andan itibaren ortadan kalkmış olur<sup>68</sup>. İptal edilen işlemin genel nitelikte bir işlem olması halinde, iptal kararı davada taraf olmayan ama işlemle ilgisi bulunan üçüncü kişileri de etkiler<sup>69</sup>. Bu ilke, Danıştayca düzenli olarak uygulanmaktadır<sup>70</sup>.

<sup>63</sup> SARICA, s. 60; ARTUKMAÇ, Bizde İdarenin Murakabesi, İstanbul 1950, s. 378.

<sup>64</sup> DID., E. 38/214, K. 38/244, KT., 16.1.1938, DKD., sy. 8, s. 70; D6D., E.46/665, K. 47/329, KT., 13.2.1967, DKD., sy. 35, s. 142.

<sup>65</sup> ULER Yıldırım, İdari Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları, Ankara 1970, s.2.

<sup>66</sup> EROĞLU, s. 80.

<sup>67</sup> SAN, s. 42; İdari işlemlerin yetki, şekil, sebep, konu ve maksat unsurlarındaki sakatlıklar nedeniyle iptale tabi olabilecekleri İYUK'un 2. maddesinde düzenlenmiştir.

<sup>68</sup> ULER, s. 16.

<sup>69</sup> ULER, s. 44; D6D., E. 76/2451, K. 77/5879, KT., 10.11.1977, DD., sy. 30-31, s.241.

## 2. Yetki Tecavüzü

Kişi yönünden yetkisizlik yani yetki gasbı, fonksiyon gasbı, ağır ve bariz yetki tecavüzü hallerinin dışında kalan ve yetki unsurundaki sakatlıklara ilişkin hususlar "yetki tecavüzü" veya "yetkisizlik" halini oluştururlar<sup>71</sup>.

Yetki tecavüzü (yetkisizlik) nedeni ile hukuka aykırı olan bir işlem, yok hükmünde sayılmaz. Böyle bir işlem hukuk aleminde doğmuştur ve hukuka uygunluk karinesinden yararlanır. Böyle bir işlemin, hukuka aykırılığı nedeniyle ancak iptali istenebilir<sup>72</sup>. İdari bir işlemin, yetki tecavüzü nedeniyle hukuka aykırı olması demek, esas itibarıyla idare adına irade açıklama ve icrai işlem yapma yetkisine sahip olan idari bir makamın başka bir idari makamın yetkisine giren alanda bir işlem yapması, bir karar alması demektir<sup>73</sup>.

Yetki yönünden hukuka aykırılık hali geniş kapsamlı bir kavramdır. Bu kavram içinde "yer yönünden yetkisizlik", "zaman yönünden yetkisizlik" ve "konu yönünden yetkisizlik" halleri girer.

### a. Yer Yönünden Yetkisizlik

İdare makamları ve görevlilerinin karar almaya yetkili olduğu konular gibi; bu makam ve görevlilerin yetkilerini kullanacakları coğrafi alan da mevzuatla belirli ve sınırlıdır<sup>74</sup>. Yani yer yönünden yetki, idari makamların konu yönünden sahip oldukları yetkiyi kullanabilecekleri coğrafi alanı ifade eder<sup>75</sup>. Yetkinin idarenin kendisine tanınmış olan coğrafya alanı dışında kullanılması ise, yer yönünden yetkisizlik durumunu doğurur<sup>76</sup>.

Yer yönünden yetkisizlikle ilgili olarak idari yargı yerleri önüne gelen dava sayısı oldukça azdır. Bu konudaki yetkisizlik hallerine daha çok kamulaştırmayla ilgili davalarda rastlanılmaktadır<sup>77</sup>.

??

<sup>70</sup> "Danıştayca verilen iptal kararlarının makale şamil olarak işlemin tesis edildiği tarihten geçerli(olarak) hüküm ifade edeceği idarece iptal kararına uygun işlem tesis edilmesi zorunluluğu idare hukukunun ilkelerindedir." D5D., E. 73/12819, K. 76/1014, KT., 8.3.1976, AİD., c. 9, sy. 3, s. 118.

<sup>71</sup> ARTUKMAÇ, s. 378.

<sup>72</sup> GÜNDAY, s. 107.

<sup>73</sup> SARICA, Yokluk ve Butlan, s. 1273.

<sup>74</sup> DURAN, s. 404.

<sup>75</sup> GÜNDAY, s. 104.

<sup>76</sup> YAYLA Yıldızhan, Yer İtibarıyla Yetki ve Yokluk, Karar İncelemesi, Hukuk Araştırmaları, M.Ü. Hukuk Fakültesi Yayınları, c. 1, sy. 2, Mayıs-Ağustos 1986, s. 55.

<sup>77</sup> Danıştay belediye sınırları dışında bulunan bir taşınmaz malın belediyece kamulaştırılması işlemini yetki yönünden iptal etmiştir. D6D., E. 47/2324, K. 48/1395, KT., 8.6.1948,

Danıştay bir kararında Bursa Eczacılar Odasına bağlı bulunan Kütahya İlinin Tavşanlı İlçesindeki eczanenin sahibi hakkında İstanbul Eczacılar Odası Haysiyet Divanınca soruşturma yapıp, karar verilmesini hukuka aykırı bulmuş ve sözkonusu işlemi iptal etmiştir<sup>78</sup>. Bir başka kararında da; "bu durumda Ordu ili emniyet müdürlüğü kadrosunda görevli olan polis memuru hakkında... disiplin cezası vermeye yetkili disiplin kurulu Ordu İl Polis Disiplin Kurulu olmakta, Adana İl Polis Disiplin Kurulunca... verilen disiplin cezası yetki yönünden hukuka aykırı bulunmaktadır"diyerek disiplin kurulu kararının iptaline karar vermiştir<sup>79</sup>.

### b. Zaman Yönünden Yetkisizlik

İdari makamların yetkileri, zaman bakımından sınırlamaya konu olmaktadır. Zaman bakımından yetkisizlik, hizmeti ve faaliyeti yerine getiren makamın ya da kamu görevlisinin, yetkiyi kazanmadan önce ve kaybetmiş olması halinde ileri sürülebilir. Belediye başkanı seçilen kişinin, seçim kurulundan seçildiğine dair belgeyi almadan işlem yapmasında ya da belediye başkanlığını kaybeden kişinin bundan sonra belediye adına işlemde bulunmasında durum böyledir<sup>80</sup>.

### aa. Yetkinin Kazanılması ve Kaybedilmesi

Burada dikkate alınması gereken husus, kamu görevlisinin göreve başlaması ve her ne şekilde olursa olsun görevden ayrılması ile ilgilidir. Kamu görevlisinin idari kararlar alabilmesi için gerekli koşullar, atama işleminin tamamlanmış olması ve göreve başlanmış olmasıdır. Bu iki şartın birlikte gerçekleşmediği hallerde, kamu görevlisi tarafından yapılan işlem "zaman yönünden yetkisizlik" nedeniyle hukuka aykırı olur<sup>81</sup>. Bu gibi durumlarda yetkililerin göreve tayin veya seçim işlemlerinin usulüne uygun şekilde tamamlanmış olması yeterlidir, ayrıca tebliğ ya da yayını şartı aranmaz<sup>82</sup>.

??

DKD., sy. 40, s. 190; D6D., E. 67/1608, K. 70/1092 ; D6D., E.76/1272, K. 78/1047, DBM.

<sup>78</sup> D8D., E. 64/5791, K. 65/2174, KT., 24.5.1965, Danıştay Sekizinci Kararları, Danıştay Başkanlığı, Ankara 1974, . 209.

<sup>79</sup> D10D., E. 85/50. K. 85/526, KT., 13.3.1985, DD., sy. 60-61, s. 447; bu yöndeki benzer kararlar için bkz. D12D., E. 66/1536, K. 67/124, KT., 31.1.1967, DKD., sy. 111-114, s. 443; D8D., E. 64/5791, K. 65/2174, KT., 24.5.1965, Danıştay Sekizinci Daire Kararları, s. 209.

<sup>80</sup> EROĞLU, s. 70; TANDOĞAN, s. 67.

<sup>81</sup> GÜNDAY, s. 104.

<sup>82</sup> DURAN, s. 405.

Göreve başlama gibi, görev süresinin bitmesi, makamdan düşürülme, istifa, emeklilik, başka memuriyete nakil gibi görevlilik sıfatının sona ermesi hallerinde, kamu görevlileri ya da idari makamlar artık sözkonusu yetkilerini kullanamazlar. Ancak, kamu faaliyeti ve hizmetlerinin sürekliliği ve idareye güven ilkeleri gereği, bu yasak kesin ve mutlak değildir<sup>83</sup>. O halde, idare adına işlem yapma yetkisi, görevli olunan süre içinde söz konusudur. Kamu görevlisi, işgal ettiği makama gelmeden ya da bu makamdan ayrıldıktan sonra, o makamın yetkisine giren bir işlemi yapamaz. Bu kuralın, tek istisnası; kamu görevlisinin, yerine henüz başkası atanmadığında eski görevini bir süre daha ve sadece gündelik işlerle ilgili olarak yürütmesi halidir. Bu istisna, yönetimde devamlılık ve güven ilkelerinin bir gereğidir<sup>84</sup>.

### bb. Yetkinin Belli Süre İçinde Kullanılması

Kanunlarda, yetkili makam tarafından kullanılacak yetkinin belli bir süre içinde kullanılması öngörülmüş olabilir. Bu tür süreler bazen güvence niteliğinde bazen de idari kararların hızlı alınabilmesi amacıyla yöneliktirler<sup>85</sup>. Sözkonusu süreler güvence niteliğindeki süreler ise, bu sürelerin dolmasından sonra idari karar alma yetkisi sona erer. Örneğin idari vesayet yetkisinin kullanılması için vesayet makamına verilen süre dolduğu takdirde, vesayete konu olan işlem yürürlüğe girmiş sayılır ve artık bu işleme ilişkin karar alınamaz<sup>86</sup>.

Öte yandan, idari kararların gereğinden ve zamanından çok önce alınması da, zaman yönünden yetkisizliğe neden olabilir. Bir yıl sonra hizmet süresi dolacak memurun, şimdiden emekliliğine karar verilmesi halinde durum böyledir<sup>87</sup>.

### c. Konu Yönünden Yetkisizlik

Konu yönünden yetki kavramı, belli konulara ilişkin kararların hangi idari makamlarca alınabileceğini ifade eder<sup>88</sup>. İdare adına işlem yapma yetkisi, önceden belli işbölümü kurallarına göre kullanılır. Her yetkili, her işi

<sup>83</sup> DURAN, s. 405.

<sup>84</sup> YAYLA, s. 89; "idarede devamlılık esas olduğundan, yönetimin aksamaması için yeni müdür üye seçilmesine kadar 2 yıllık görev süresi dolan müdür üyenin göreve devam ettirilmesinde usul ve mevzuata aykırılık yoktur." D12D., E. 73/120, K. 74/205, KT., 29.1.1974, AİD., c. 8, sy.1, s.235.

<sup>85</sup> GÜNDAY, s.105.

<sup>86</sup> DURAN, s. 406; ÖZAY, s. 164. Ancak Danıştay farklı görüştedir. Bu konuda bkz. D12D., E. 76/1542, K. 77/213, KT., 25.1.1977, AİD., c. 10, sy. 1, s. 177.

<sup>87</sup> DURAN, s. 406-407.

<sup>88</sup> GÜNDAY, s. 103.

yapamaz<sup>89</sup>. Bu işbölümü kurallarının dışına çıkılması, konu yönünden yetkisizlik durumunu oluşturur.

Danıştay kararlarına konu edilen ve iptal sebebi olan konu yönünden yetkisizlik halleri aşağıdaki gibi tasnif edilebilir.

#### **aa. Astın Üst Yerine Karar Alması**

Alt kademedeki bir idari makamın daha üst düzeydeki bir idari makamın görevine giren bir konuda karar alması halinde konu yönünden yetkisizlik hali sözkonusu olur<sup>90</sup>.

Danıştay bir kararında<sup>91</sup>, bakanlık ve genel müdürlük müfettişlerinin astı olan soruşturma ve denetim elemanlarının görevden uzaklaştırma yetkisine sahip olmadıklarını ve ancak bu konuda görevden uzaklaştırmaya yetkili üstlerine teklifte bulunabileceklerini ifade etmiştir. Bu nedenle de, sözkonusu personelin yaptığı görevden uzaklaştırma işlemini konu yönünden hukuka aykırı bulmuştur.

#### **bb. Üstün Ast Yerine Karar Alması**

İdari hiyerarşi gücü çerçevesinde, üst astın yapacağı işler ve alacağı kararlar üzerinde yönlendirme, asta emir verme, astın işlemlerini denetleme ve astın memuriyet durumuna ilişkin işlemler yapma yetkilerine sahiptir<sup>92</sup>.

Ancak sözünü ettiğimiz hiyerarşik yetkiler, hiçbir zaman üstün, astın yetkisi içine giren konularda işlem yapması sonucunu doğurmaz. Açık kanuni bir yetkiye dayanmaksızın, üstün ast yerine geçerek karar alması konu yönünden yetkisizlik haline vücut verir. Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü'nün mülkiyetindeki gayrimenkullerin satışına ilişkin ihale işlemlerinde Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü yetkili olmasına rağmen bu Genel Müdürlüğün bağlı bulunduğu Maliye ve Gümrük Bakanlığı'nca sözü edilen konuda işlem yapılması, üstün ast yerine geçerek işlem yapması halinin tipik bir örneğidir. Sözkonusu işlem, bir Danıştay kararına<sup>93</sup> konu olmuş ve konu yönünden yetkisizlik nedeniyle hukuka aykırı bulunmuştur.

<sup>89</sup> YAYLA, s. 90.

<sup>90</sup> GÜNDAY, s. 103.

<sup>91</sup> D5D., E. 94/286, K. 97/966, KT., 5.5.1997, DD., sy. 94, s. 339.

<sup>92</sup> AĞAR Can Şefik, İdari Hiyerarşi Kuvveti, İstanbul 1970, s. 158-159.

<sup>93</sup> D10D., E. 92/1166, K. 93/1305, KT., 5.4.1993, DD., sy. 88, s. 494.



### cc. Başka Kuruluş Adına Karar Alma

Aralarında hiyerarşik anlamda hiçbir ilişki bulunmayan iki kuruluşun birinin, diğerinin görev alanına giren bir konuda işlem yapması konu yönünden yetkisizlik teşkil eder<sup>94</sup>.

Danıştay'ın karayolları üzerinde üst geçit yaptırma yetkisi Karayolları Genel Müdürlüğü'ne ait olduğu halde Yükseköğretim Kurulu'nun bu konuya ilişkin işlem yapması üzerine sözkonusu işlemi yetki yönünden hukuka aykırı bulmasında durum böyledir<sup>95</sup>.

Yukarıda açıklamaya çalıştığımız bir kuruluşun, bir diğer kuruluşun görevine giren konuda işlem yapması nedeniyle ortaya çıkan yetkisizlik hali, uygulamada daha çok kamulaştırmayla ilgili işlemlerde karşımıza çıkmaktadır<sup>96</sup>.

### dd. Aynı Kuruluşun Çeşitli Organları Arasında Yetki Sorunu

Aynı kuruluşun organlarından birinin, diğerinin görev alanına giren konuya ilişkin olarak yaptığı işlem konu yönünden yetkisizlik nedeniyle hukuka aykırıdır.

Büyükşehir belediyesinde zabıta memuru olarak çalışan kişinin re'sen emekliye sevk edilmesinde belediye encümeninin yetkisi olduğu halde, sözkonusu idari kararın belediye başkanınca alınmasında durum böyledir<sup>97</sup>. Bu işlem konu yönünden yetkisizlik nedeniyle hukuka aykırıdır.

Yetkiye ilişkin ihtilaf, aynı kuruluş içindeki iki kurul arasında da gündeme gelebilir. Nitekim Danıştay bir kararında baro genel kurulunun yetkili olduğu bir konuda, baroya bağlı sandık genel kurulunun aldığı kararı yetki yönünden hukuka aykırı bulmuştur<sup>98</sup>.

<sup>94</sup> SARICA, İdari Kaza, s. 59.

<sup>95</sup> D6D., E. 84/195, K. 84/3035, KT., 13.11.1984, DD., sy. 58-59, s. 201; bu konuda bkz. D6D., E.86/381, K. 86/813, KT., 9.10.1986, DD., sy. 66-67, s.277; D11D., E. 75/4625, K. 77/1075, KT., 21.3.1977, DD., sy. 28-29, s.590; D8D., E. 70/1221, K. 71/429, KT. 22.2.1971, Danıştay Sekizinci Daire Kararları, s. 403; D9D., E. 84/2370, K. 85/795, KT., 15.5.1985, DD., sy. 60-61, s. 415; D6D., E. 70/962, K. 72/652, KT., 22.2.1972, DD., sy. 8, s. 179; D5D., E. 94/286, K. 97/966, KT., 5.5.1997, DD., sy. 94, s. 33.

<sup>96</sup> D6D., E. 90/871, K. 91/166, KT., 13.2.1991, DBM; bu konuda bkz. D6D., E.86/1101, K. 86/1059, KT., 9.12.1986, DD., sy. 66-67, s. 278.

<sup>97</sup> D10D., E. 95/1621, K. 96/8107, KT., 10.12.1996, DD., sy. 93, s. 504. Bu konuda bkz.

D5D., E.90/62, K. 90/982, KT., 14.5.1990, DD., sy. 81, s. 159.

<sup>98</sup> D8D., E. 69/1430, K. 70/408, KT., 21.3.1970, Danıştay sekizinci daire kararları, s.33-34. bu konuda bkz. D5D., E.74/3888, K. 77/4161, KT., 27.9.1977, DD., sy. 28-29, s. 348.

### ee. Birden Çok Kuruluşun ya da Organın Birlikte Yetkili Olması Halinde Yetki Sorunu

İşlem yapma yetkisi, farklı kuruluşlara ya da aynı kuruluşun farklı organlarına aynı anda verilmiş olabilir. Yani bu kuruluş ve organlar, bir idari işlemi gerçekleştirebilmek için birlikte hareket etmek zorunda olabilir, işlemin konusu birden fazla kuruluş ya da organın yetki alanına girebilir. İşte böyle durumlarda, söz konusu yetki kurallarına uyulmaması, işlemin hukuka aykırılığı sonucunu doğurur<sup>99</sup>.

Birinci duruma örnek olarak İmar Kanunumuzun 45. madde hükmünü verebiliriz. Bu maddeye göre, bir köyün bir belediyenin mücavir alanı içine alınabilmesi için belediye meclisi ve İl İdare Kurulunun kararı ve Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın onayına gerek vardır. Bu yetki kurallarına uyulmaması durumunda örneğin köyün re'sen İmar ve İskan Bakanlığı'nca mücavir alan içine alınması halinde<sup>100</sup>, işlem yetki yönünden sakattır.

İkinci duruma örnek olarak da, 1580 sayılı belediye kanununu 96. maddesinin b bendinin 2. fıkrasını verebiliriz. Bu maddeye göre, belediye memurlarının atanmaları işlemi belediye meclisinin onayıyla belediye başkanı tarafından gerçekleştirilir. Bu kurala uyulmaması halinde, örneğin belediye başkanınca yapılan atama işleminin belediye meclisine sunulmaması ve meclisçe onaylanmaması halinde<sup>101</sup>, işlem yine yetki yönünden sakat olur. bu durumda birden fazla organın birlikte yetkili olduğu duruma örnektir.

### SONUÇ

Hukuk devleti; ferdi keyfiliğe karşı koruyarak temel hak ve hürriyetleri teminat altına alan, işlem ve eylemleri bağımsız yargı organlarınca denetlenen, koyduğu hukuk kurallarına kendisi de riayet eden devlettir.

Hukuk, idari davranışlarda objektiflik, güven, istikrar ve adalet sağlamaya hizmet eder. Bu nedenledir ki; idarenin hukuka bağlılığı, hukuk devleti anlayışının başlıca gereklerinden biridir. Bu nedenle, idarenin davranışlarına kanunun ve ona denk hukuk normlarının, bu arada genel hukuk ilkelerinin egemen olması gerekmektedir. Bu ilke, kısaca "kanuni idare ilkesi" olarak da tanımlanabilir<sup>102</sup>. Kanuni idare ilkesi, çalışmamızın konusu olan idari işlemin yetki unsurunu yakından ilgilendirmektedir. Anayasamızın, "egemenliğin kullanılması, hiçbir surette hiçbir kimseye, zümreye veya

<sup>99</sup> GÖZÜBÜYÜK-DİNÇER, s. 63.

<sup>100</sup> D6D., E. 70/962, K. 72/652, KT., 22.21972, DD., sy. 8, s. 179.

<sup>101</sup> D5D., E. 90/62, K. 90/982, KT., 14.5.1990, DD., sy. 81, s. 159.

<sup>102</sup> BALTA, s. 79.

sınıfa bırakılamaz. Hiçbir kimse veya organ kaynağını anayasadan almayan bir devlet yetkisi kullanamaz" ifadesini taşıyan 6'ncı madde hükmü, kanuni idare ilkesinin bu yönünü gündeme getirmektedir. Kanuni yetki ilkesi şeklinde de tanımlanabilecek olan bu ilke gereği idari makamların belli konularda davranışta bulunabilmeleri için mutlaka kanuni bir yetkiye ihtiyaçları vardır.

Bu durum yetkinin, idari işlemin unsurları arasındaki önemini daha da arttırmaktadır. Bu bağlamda, idare hukukunda yetki; idari işlemin teşkilat içindeki herkes tarafından değil, yalnızca hukuk kurallarıyla belirlenmiş ve sınırlanmış makamlar tarafından yapılabilmesi yeteneğini ifade eder<sup>103</sup>. Anayasamızın bu hükmü gereğince; yetki unsuru kamu düzeni ile doğrudan ilişkili kabul edilmekte, yargı yerleri önünde bulunan bir uyuşmazlığın her safhasında doğrudan doğruya yargı yeri tarafından, taraflardan birinin talebi olmasa dahi, re'sen dikkate alınmaktadır. Yetki bakımından bir sakatlığın sözkonusu olması durumunda ise bu durum, sonradan düzeltilebilir nitelikte görülmeyle, mutlaka yokluk ya da iptal edilebilirlik yaptırımıyla karşılaşmaktadır. Gerçekten de idare, idari fonksiyonunu yerine getirirken, mevzuatta öngörülen her türlü yetki kuralına sıkı şekilde uymak zorundadır. Bu durum, yetkilerin devrinde de aynen geçerlidir. Kanunların izin vermediği bir yetki devri, hukuk hayatında sonuç meydana getiremez. Kanunların izin vermediği bir biçimde yetkilerin kullanılması ya da devredilmesi, yapılan idari işlemin, yetkisizliğin görünümleri olan yer, zaman, kişi ve konu yönlerinden yetkisizlik nedeniyle sakatlanması sonucunu doğurur.

Yetki unsurundaki sakatlıklar sonradan verilecek onay ya da icazetle giderilemez ve herhalde sakatlığın ağırlık derecesine göre, işlemin yokluk ya da iptal yaptırımıyla karşılaşması sonucunu doğurur. Bu idare hukukunun bir yetkiler ve statüler hukuku olmasının sonucudur.

---

<sup>103</sup> YAYLA, s. 87; DURAN, s. 401.