

## KAMU ALACAKLARINI KORUMA YÖNTEMİ OLARAK İPTAL DAVASI

### Fatih Saraçoğlu

Gazi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi  
Doç. Dr.  
fatihsaracoglu@yahoo.com

### İsmail Engin

Gazi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi  
Yrd. Doç. Dr.  
Gazi Üniversitesi, İİBF Maliye Bölümü, İncitaşı Sokak No:4, Beşevler/Ankara  
iengin86@gmail.com

### Cem Barlas Arslan

Kırıkkale Üniversitesi, Hukuk Fakültesi  
Yrd. Doç. Dr.  
barlasarslan@gmail.com

### Özet

*Kamu alacakları özel alacaklardan farklıdır. Özel hukuk karşılıklı eşitliğe dayanırken kamu hukukunda genel çıkarlar özel çıkarların üstünde yer alır. Bu doğrultuda idare, kamu otoritesinden doğan yetkileriyle tek taraflı karar alabilmektedir.*

*Kamu alacakları, önemlerinin yanı sıra hızlı ve kolay tahsil edilmelerinin gerekliliğinden dolayı da özel alacaklardan farklıdır. Nitekim, kamu alacaklarının tahsilinde etkinliğin sağlanması ve korunması amacıyla; teminat, ihtiyati haciz, ihtiyati tahakkuk, yurt dışı çıkış yasağı, rüçhan hakkı, iptal davası, mal bildirim, stopaj, kefalet ve sorumluluk gibi uygulamalar geliştirilmiştir.*

*6183 sayılı Kanun ile düzenlenen iptal davası, borçlunun kamu alacağına zarar veren bazı tasarruflarının hükümsüz hale gelmesini sağlayan ve tahsil daireleri tarafından açılan bir dava niteliğindedir. İdare tarafından iptal davası*

*açılabilmesinin ise bazı ön koşulları bulunmaktadır. Bunlar; kesinleşmiş kamu alacağının varlığı, tahsil olanağının kalmaması ve ivazsız tasarrufun geriye doğru 2 yıl içinde yapılmış olmasıdır. İptal davası açılacak durumlar ise; borçlunun hükümsüz sayılabilecek tasarruflarının bulunması ile kamu alacağının tahsiline olanak bırakmamak amacıyla yapılan tasarrufların bulunmasıdır.*

**Anahtar Kelimeler:** *Kamu Alacağı – Kesinleşme – İptal Davası*

**Alan Tanımı:** *Mali Hukuk*

## CANCELLATION AS A METHOD OF PROTECTING PUBLIC RECEIVERS

### Abstract

*Public receivables are different from private buyers. While private law is based on mutual equality, general interests are above private interests in public law. In this direction, the administration can make a unilateral decision by the authorities emanating from the public authority.*

*Public receivables differ from private buyers due to their importance and the necessity of being collected quickly and easily. As a matter of fact, in order to ensure and protect the effectiveness of collection of public receivables; applications such as collateral, precautionary seizure, precautionary accrual, prohibition of exporting abroad, right of preference, cancellation case, declaration of goods, withholding, surety and responsibility have been developed.*

*The cancellation case, which is regulated by the Law No. 6183, is a case opened by the collection offices, which enables some of the dispossesses that harm the public to take the debts to become null and void. There are some preconditions for the cancellation of the case by the administration. These; The existence of a definite public obligation, the absence of the possibility of collection, and the unprejudiced saving have been made backwards within 2 years. If the cancellation case can be opened; The existence of savings which can be deemed as void of debts and the savings which are made in order not to allow the collection of public funds.*

**Key Words:** *Public receivable - Becoming definite - Action for annulment*

**JEL Code:** *K30, K34, K39*

## 1. GİRİŞ

Kamu alacaklarının koruma yöntemlerinden birisi de 6183 sayılı Kanun ile düzenlenen iptal davasıdır. İptal davası, kamu borçlusunun kamu alacağına zarar veren bazı tasarruflarının hükümsüz hale gelmesini sağlamaktadır.

İptal davası, alacaklı tahsil dairesi tarafından açılmaktadır. Bununla birlikte, iptal davası açılabilmesinin bazı ön koşulları bulunmaktadır. Bu koşullar; kesinleşmiş bir kamu alacağının varlığı, kamu alacağının tahsil olanağının kalmaması ve iptale konu ivazsız tasarrufun geriye doğru 2 yıl içinde yapılmış olmasıdır. Bahse konu koşulların varlığında iptal davası açılabilir durumlar ise; borçlunun hükümsüz sayılabilecek tasarruflarının (ivazlı veya ivazsız) bulunması ile kamu alacağının tahsiline olanak bırakmamak amacıyla yapılan tasarrufların bulunması olarak ifade edilebilir.

## 2. KAMU ALACAĞI KAVRAMI

Devletler, farklı nitelikte ve büyüklükte kamu hizmeti üretirler. Kamu hizmetlerinin üretimi için de bir finansmana ihtiyaç duyarlar. Söz konusu kamusal finansman ise çeşitli biçimlerde karşılanmakta, finansman sürecinde de devlet ile kişiler arasında bir kamusal borç ve alacak ilişkisi ortaya çıkmaktadır. Bu ilişkinin alacaklı tarafını ise devlet oluşturmaktadır.

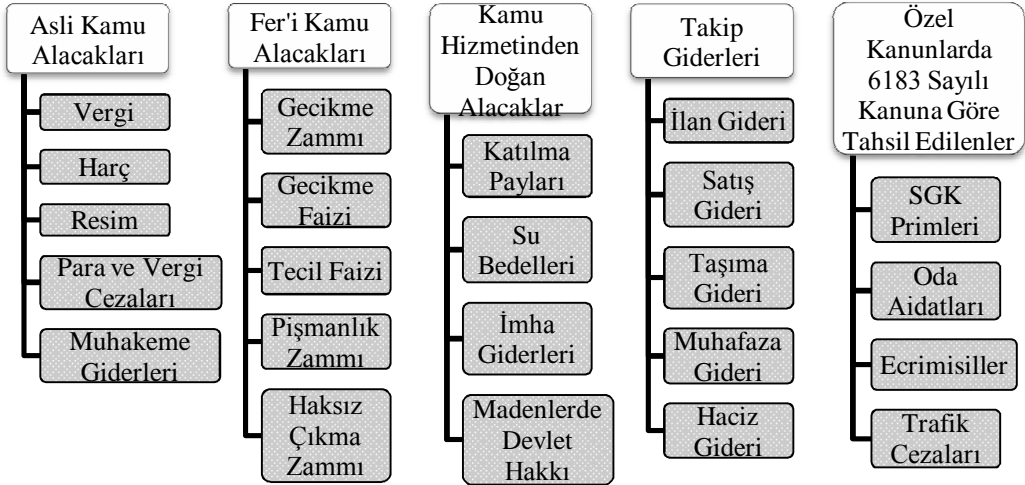
Genel itibariyle kamu alacağı kavramı; “kamu hizmetlerinin finansmanı amacıyla devletin kamu gücüne dayanarak koyduğu mali yükümlülüklerden doğan alacakları” (Karakoç, 2000: 25) ya da diğer bir tanımla; “devletin yükümü ya da borç ilişkisi sonucu idari işlemlerle sağladığı kamu geliridir” (Öncel vd., 2007: 159) biçiminde ifade edilmektedir.

Devletin alacaklı olduğu borç ilişkisinde, kişiler normal yollardan kamu borçlarını ödemeyi tercih edebilecekleri gibi kimi zaman da devlete olan borçlarının ifa yükümlülüğünü yerine getirmemektedirler. Devletin özel hukuk alanında dahi borç ilişkilerini düzenlediği dikkate alındığında, kendi alacağına karşı hukuki bir düzenleme yapması ve alacaklarını güvenceye alması tabii bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu amaçla, kamu alacaklarının tahsil ve korunmasına yönelik olarak, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun (AATUHK) 01.01.1954 tarihinde yürürlüğe konulmuştur.

6183 sayılı Kanun ile kamu alacağı kavramının bir tanımı yapılmamıştır. Ancak, kamu alacaklarının kapsamının belirtilmesiyle kamu alacağına açıklık getirilmeye çalışılmıştır. Kanun’un 1. maddesi ile; “*Devlete, vilayet hususi idarelerine ve*

*belediyelere ait vergi, resim, harç, ceza tahkik ve takiplerine ait muhakeme masrafı, vergi cezası, para cezası gibi asli, gecikme zammı, faiz gibi fer'i amme alacakları ve aynı idarelerin akitten, haksız fiil ve haksız iktisaptan doğanlar dışında kalan ve amme hizmeti tatbikatından mütevellit olan diğer alacakları ile; bunların takip masrafları hakkında bu kanun hükümleri tatbik olunur” şeklinde kamu alacaklarına yönelik bir çerçeve çizilmiş ve kamu alacakları asli ve fer'i olmak üzere bir ayrıma tabi tutulmuştur. Asli kamu alacakları; vergi, resim, harçlar, ceza tahkik ve takiplerine ait muhakeme masrafları, vergi cezaları ve para cezalarıdır. Fer'i kamu alacakları ise gecikme zamları ve gecikme faizlerinden oluşmaktadır. Öte yandan, maddede ifade edilen diğer alacaklar ise; akitten, haksız fiilden ve haksız iktisap dışında olup bir kamu hizmeti neticesinde doğmuş olan alacakları belirtmektedir.*

Şekil 1. Kamu Alacakları



Kaynak: (Gerçek, 2011: 5)

Şekil 1’de yer alan kamu alacaklarının korunma ve cebren tahsili, 6183 sayılı Kanun kapsamında düzenlenmektedir.

### 3. KAMU ALACAKLARININ ÖNEMİ VE KORUNMASI

Kamu alacakları statüleri ve önemleri itibariyle özel alacıklardan farklıdır. Özel hukuk karşılıklı eşitliğe dayanırken kamu hukukunda genel çıkarlar özel çıkarların

üstünde yer alır, genel çıkarlar için özel hak ve çıkarlar sınırlandırılabilir, feda edilebilir. Bu doğrultuda alacaklı idare, kamu otoritesinden doğan yetkileriyle re'sen hareket ederek tek taraflı karar alabilmekte; idarenin bu gibi yetkileri kamu alacağının tahsilinde sahip olduğu en önemli ayrıcalık olup, kamu alacaklarının haczedilemezliği, idarenin rızası olmadan takas edilemezliği, adi alacaklar karşısında üstün olması, cebren tahsil edilmesi gibi özellikleri de bulunmaktadır (Çelik, 2000: 29-30). Nitekim, kamu hizmetlerinin yürütülmesi ve devamlılığının sağlanması bakımından kamu alacaklarının etkin ve hızlı bir şekilde tahsil edilmesi gerekmektedir (Çelik, 2000: 30).

Kamu alacakları özel alacaklar karşısında pozitif bir ayrıma konu olmuştur. Çünkü, kamu alacağının tehlikeye girdiği durumlarda tahsil aşamasının beklenmesi; sürecin uzun olması neticesinde tahsil aşamasına kadar kamu borçlusu mameleki üzerinde tam anlamıyla bir fiili ve hukuki tasarruf yetkisine sahip olması dolayısıyla borçlunun bunu kimi durumlarda kamu alacaklısının aleyhine kullanabilmesi sonucunu doğurmaktadır (Kızılot vd., 2007: 283). Oysa tahsilin gerçekleşmemesinde cebri icra yoluna başvurmak gerekmekte olup; bu yoldan önce kamu alacağını güvence altına almak ve bu güvencenin de kamu borçlusu tarafından bilinmesi ve bunun zorlayıcı bir etken olması, kamu borcunun ödenmesini teşvik eden ve sağlayan bir yöntem olarak karşımıza çıkmaktadır (Çelik, 2000: 31).

Kamu alacakları açısından devlet hem alacaklı sıfatıyla işleme taraf olmakta, hem de cebri tahsil söz konusu olduğunda da işleme çözüm mercii olarak dahil olmaktadır (Taş, 2000: 6). Öyle ki, kamu alacağının tahakkuku alacaklı kamu idaresinin tek taraflı iradesiyle gerçekleşmekte, bu tür alacakların hukuken varlık kazanabilmeleri için, borçlunun iradesine veya mahkeme kararına gerek bulunmamaktadır (Candan, 2007: 20).

Kamu borcunun, borçlu tarafından süresinde ve eksiksiz ifa edilmesi aslolandır. Ancak aksi durumda kamu borçlusunun bazı yaptırımlarla karşılaşması kaçınılmazdır. Nitekim borçlu, borcunu ifa etmediği takdirde temerrüde düşmüş olmaktadır. Bu halde ise alacaklı olan, yani devlet hukuki zeminde alacakların korunması ve tahsili yoluna gitmektedir.

6183 sayılı Kanun ile düzenlenmiş olan kamu alacaklarının korunması ve tahsilinde, çeşitli yöntemler bulunmaktadır. Bu yöntemler genel itibariyle; teminat, ihtiyati haciz, ihtiyati tahakkuk, rüçhan hakkı, iptal davası, takas ve mahsup, ortaklığın feshini isteme, sorumluluk, yurt dışı çıkış yasağı olarak karşımıza çıkmaktadır.

#### 4. İPTAL DAVASI

İptal davası, 6183 Sayılı Kanun'un 24 ile 30. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Dava, kamu borçlusunun kamu alacağına zarar veren tasarruflarının hükümsüz kılınması için idare tarafından açılan bir dava niteliğindedir. Diğer bir ifade ile iptal davası, borçlunun kamu alacağının tahsilini engelleme ya da zorlaştırmaya yönelik işlem ve tasarrufları açısından, alacaklı kamu idaresine, söz konusu işlem ve tasarrufların iptali için verilmiş olan dava hakkıdır (Kaneti, 1989: 435). İptal davasında, yapılan tasarruf sonucu alacaklı tarafından borçlu aleyhine yapılan icra takibinin dışına çıkarılmış olan bir malın, yeniden takip konusu olup olmaması hususunda mahkeme tarafından karar verilmesi söz konusu olmaktadır (Öz & Demirtaşoğlu, 2012: 38). Belirtmek gerekir ki; iptal davası, iptali istenen malın aynına ilişkin olmayıp, kişisel nitelikte bir dava özelliğine sahiptir (Gerçek, 2011: 176).

Esas itibariyle iptal davasına muhatap olacaklar; borçluyla hukuki muamelede bulunan veya borçlu tarafından kendilerine ödeme yapılan kimseler ile bunların mirasçıları ve kötü niyetli diğer üçüncü şahıslardır (AATUHK md. 25).

##### 4.1. İptal Davasının Amacı

İptal davasının amacı; borçlarını ödemeyen ya da malvarlığı borçlarını karşılamaya yetmeyen kamu borçlusunun, borçlarını ödememe ve kamu alacaklısına zarar verme amacıyla malvarlığından çıkardığı değerler üzerinde giriştiği tasarrufları, mahkeme hükmü ile kamu alacaklısının lehine geçersizliğini tespit ettirmek ve kamu alacaklarının tahsilini sağlamaktır (Öz & Demirtaşoğlu, 2012: 38).

##### 4.2. İptal Davasının Şartları

Bir tasarrufun iptal davasına konu olabilmesinin bazı şartları bulunmaktadır. Nitekim bahse konu şartların gerçekleşmiş olmaları, iptal davasının bir anlamda ön koşulu niteliğindedir.

*Kesinleşmiş bir kamu alacağının varlığı:* 6183 sayılı Kanun, kamu alacaklarının takip ve tahsil esaslarını düzenleyen bir usul kodu olup, iptal davası açılabilmesi, diğer bir ifadeyle Kanunun devreye girmesi için kesinleşmiş bir kamu alacağının bulunması gerekmektedir (Budak & Benk, 2011: 72).

*Alacağın tahsil olanağının kalmaması:* İptal davası açılabilmesinin bir diğer ön koşulu da kamu alacağının hiçbir suretle tahsil olanağının kalmamasıdır. Bu minvalde; ödeme emrine konu olmuş, teminata bağlanmış, hakkında ihtiyati haciz ya da ihtiyati tahakkuk süreci başlatılmış olan kamu alacakları için idarenin iptal

davasası açması söz konusu değildir. Keza bahsi geçen durumlarda idarenin tahsil olanaksızlığından bahsetmek mümkün olmayıp, idare bu yollarla kamu alacağını güvence altına almak ve tahsil sürecini işletmek gayesiyle işlem tesis etmektedir.

*İvazsız tasarrufun 2 yıl içinde yapılmış olması:* İptal davasına muhatap olacak olan kamu borçlularından; mal beyanında bulunmayan, hiç malı olmadığını bildiren ya da borcu ödemeye yetecek kadar malı olmadığı tespit edilenlerin, ödeme süresinin başladığı tarihten itibaren geriye doğru iki yıl içinde veya ödeme süresinin başlamasından sonra yaptıkları ivazsız tasarruflar hükümsüzdür (AATUHK md. 27). Bununla birlikte 27. maddede ifade edilen ivazsız tasarrufların uygulanması açısından (AATUHK md. 28);

- Üçüncü dereceye kadar (bu derece dahil) kan hısımları, eşler ve ikinci dereceye kadar (bu derece dahil) sıhri hısımlar arasında yapılan ivazlı tasarruflar,
- Kendi verdiği bir malın, sözleşmenin yapıldığı esnadaki değerine göre borçlunun ivaz olarak gerçek fiyat / değerinin altında bir fiyat kabul ettiği sözleşmeler,
- Borçlunun kendisi veya üçüncü bir kişi için yaşadığı sürece irat ve intifa hakkı tesis ettiği sözleşmeler

bağışlama sayılan tasarruflar olarak hüküm altına alınmıştır.

6183 sayılı Kanun'un 27. maddesinde önemli bir husus, süre açısından tesis edilen hükümdür. Dikkat edilirse söz konusu 2 yıllık süre dava konusu bakımından kesin hüküm içermektedir. Ancak, kamu borçlusunun mal kaçırmak amacına yönelik kuvvetli şüphe uyandıran tasarruflarının bulunması durumunda, bahsi geçen 2 yıllık sürenin, kamu alacağının tahsiline olanak bırakmaması nedeniyle kanımızca değişikliğe konu edilmesi gerekmektedir. Türkiye'de özellikle vergi denetimlerinin kapsam, süre ve etkileri dikkate alındığında, söz konusu 2 yıllık sürenin 6183 sayılı Kanun'un 26. maddesinde hükümsüz sayılmada zamanaşımı süresi olan 5 yıllık süre ile uyumlaştırılmasında yarar görmekteyiz.

6183 sayılı Kanun'un 29. maddesinde de iptal davasına konu olabilecek hükümsüz sayılan diğer tasarruflara yer verilmiştir. Buna göre;

- Borçlunun teminat göstermeyi önceden taahhüt ettiği durumlar haricinde borçlu tarafından mevcut bir borcu temin için yapılan rehinler,
- Borca karşılık para veya benzeri ödeme vasıtalarından farklı bir suretle yapılan ödemeler,
- Vadesi gelmemiş bir borç için yapılan ödemeler

hükümsüz sayılan diğer tasarruflardır. Diğer taraftan, borçlunun malı bulunmadığı veya borca yetmediği takdirde kamu alacağının bir kısmı veya tamamının tahsiline olanak bırakmamak maksadıyla borçlu tarafından yapılan tek taraflı muamelelerle borçlunun maksadını bilen veya bilmesi gereken kimselerle yapılan tüm muameleler tarihlerine bakılmaksızın hükümsüz sayılmaktadır (AATUHK md. 30). Burada da “...maksadını bilmesi gereken kimseler” ifadesinin muğlak bir ifade olduğu ve yargıya intikal eden iptal davalarında idarenin kanıt ve ispat gücünü azalttığını düşünmekteyiz.

### 4.3. İptal Davasının Sonuçları

İdarenin lehine sonuçlanan, iptal davasına konu olan tasarruflara ilişkin olarak, sözü edilen tasarruf ve muamelelerden faydalananlar elde ettiklerini, elden çıkarmışlarsa takdir edilecek bedelini vermeye zorunlu tutulmuşlardır. Bununla birlikte verdikleri mal veya değerlerden dolayı alacaklı kamu idaresinden herhangi bir talepte bulunmaları da söz konusu olmamaktadır (AATUHK md. 31). Öte yandan belirtmek gerekir ki, iptal davasında, mahkemenin kamu alacağının miktarı ile sınırlı olarak karar vermesi gerekmekte olup, söz konusu durumun aksi yönde verilen kararların hukuka uygunluğu tartışmalı olmaktadır. (Karakoç, 2007: 600). Keza, iptal davasında diğer tüm kamu alacağını koruma yöntemlerinde olduğu gibi amaç, alacak miktarının korunması ve bu miktar çerçevesinde işlem tesis edilmesidir.

## 5. SONUÇ

İptal davası, alacaklı idarenin elinde bulunan güçlü ve önemli bir koruma aracıdır. Ancak belirttiğimiz üzere, özellikle ivazsız tasarruflara yönelik bir kısıtlama getiren 2 yıllık süre, idarenin kamu alacağına hızlı ve eksiksiz ulaşmasında kanımızca bir engel oluşturmakta ve süreci sekteye uğratmaktadır. Hukuki güvenlik ilkesinin bir gereği olarak, kanun ile kesin sınırları belirlenmiş bir uygulamanın amacının kamu alacaklarını korumak olduğu düşünüldüğünde, amaca ulaşmada etkinliğin artırılması için söz konusu sürenin, genel zamanaşımı süresi olan 5 yıllık süre ile uyumlu hale getirilmesinde yarar görmekteyiz. Böylece daha önce belirtilen nedenlerle kötü niyetli kamu borçlusunun tasarruflarının hükümsüz kılınması mümkün olabilecek ve bir anlamda mal kaçırmasının önüne geçilebilecektir.



## KAYNAKLAR

Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun Yorum ve Açıklamaları. Oluş Yayıncılık, Ankara, Nisan 2007.

Budak, Tamer & Benk, Serkan. “*Kamu Alacağı: Hukuki Bir Değerlendirme*”, Business and Economics Research Journal. Volume 2, Number 2, 2011, 61-76.

Candan, Turgut. Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun. Maliye ve Hukuk Yayınları, Mart 2007.

Çelik, Binnur. Kamu Alacaklarının Takip ve Tahsil Hukuku. İmaj Yayıncılık, Ankara, 2000.

Gerçek, Adnan. Kamu Alacaklarının Takip ve Tahsil Hukuku. Ekin Kitabevi, Bursa, 2011.

Kaneti, Selim. Vergi Hukuku. Filiz Kitabevi, İstanbul, 1989.

Karakoç, Yusuf. Kamu Alacaklarının Tahsili Aşamasında Ortaya Çıkan ve Vergi Yargısında Çözümlenen Uyuşmazlıklar. Yetkin Yayınları, Ankara, 2000.

Karakoç, Yusuf. Genel Vergi Hukuku. Yetkin Yayınları, Ankara, 2007.

Kızılot, Şükrü & Şenyüz, Doğan & Taş, Metin & Dönmez, Recai. Vergi Hukuku. Yaklaşım Yayıncılık, Ankara, 2007.

Öncel, Mualla & Kumrulu, Ahmet & Çağan, Nami. Vergi Hukuku. Ankara, Nisan 2007.

Öz, Ersan & Demirtaşoğlu, Bülent. “*Kamu Alacağını Koruma Yöntemi Olarak Tasarrufun İptali Davaları*”, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, Y. 3, S. 10, 2012, 35-68.

Taş, Metin. Vergi İcra Hukukunda Haciz. Ekin Kitabevi, Bursa, Aralık, 2000.