

# TÜRK İDARE HUKUKUNDA İCRAİ OLMAYAN İDARİ İŞLEMLER

Yrd. Doç. Dr. Cemil KAYA\*

## ÖZET

Bireylerin hukuki durumları onların rıza ve onayına bağlı olmaksızın kamu otorite-  
lerinin tek taraflı idari işlemleriyle değiştirilebilir. İdarenin tek yanlı irade açıklaması ile  
hukuki sonuç doğuran işlemleri için icrai işlem kavramı kullanılır. İdarenin icrai işlem-  
leri dava konusu yapılabilir. İcrai niteliği bulunmayan idari işlemlere karşı açılan  
davalar ise ilk inceleme aşamasında reddedilir. Nitekim 2577 sayılı İdari Yargılama  
Usulü Kanunu'nun ilk inceleme konularını düzenleyen 14. maddesinde, "kesin ve yürü-  
tülmesi gereken bir işlem" in iptal davasına konu olabileceği düzenlenmiştir. Bununla  
birlikte kesin ve icrai kavramları birbirinden farklıdır. Bireylerin hukuki durumlarını  
etkilemeyen, hukuk düzeninde herhangi bir değişikliğe yol açmayan işlemler değişik  
adlarla ifade edilmiş ve değişik tasniflere tabi tutulmuştur. Bu işlemler, hazırlık işleme-  
ri, görüş belirten işlemler, bildirici işlemler, iç -düzen işlemleri, uygulamaya ilişkin  
işlemler olmak üzere beş başlık altında toplanabilir. Bununla birlikte bu ayrımın her  
zaman için kesinlik arzettiğini söylemek mümkün değildir.

**Anahtar sözcükler:** Türk idare hukuku, idari yargı, tek taraflı işlem, icrai olmayan  
işlem, iptal davası

## ABSTRACT

The legal status of individuals could be changed by public authorities using their  
unilateral decision making-power notwithstanding the individual's consent or  
approval. The term executory act is used for acts causing legal effect by unilateral  
declaration of will of the administration. Executory acts of the administration is subject  
judicial review. Cases brought against non-executory acts are rejected in preliminary  
investigation. In this connection article 14 of Procedure of Administrative Justice Act  
(no: 2577) which deals with the preliminary examination topics provided that "final and  
executory acts" are subject to action for annulment. However "final" and "executory"  
denote different meanings. Acts which do not effect legal status of individuals and do  
not make any change in legal order are given different names and classified in various  
ways. These acts can be brought together under five headings as preparatory acts, view  
declaring acts, declarative acts, in-order acts and acts of operation. Nevertheless, it is not  
possible to claim that this classification is always the declaratory of rule.

**Key words:** Turkish administrative law, administrative justice, unilateral decision,  
non-executory act, action for annulment

---

\* Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku ABD. Öğretim Üyesi

## GİRİŞ

İdari bir işlemin temel özelliği, hukuki bir sonuç doğurmaya yönelik olması ve bu amaçla hukuki bir durumu ortadan kaldırması, değiştirmesi veya yeni bir durum yaratmasıdır. İdarenin tek yanlı irade açıklaması ile hukuki sonuç doğuran işlemleri için icrai işlem kavramı kullanılır ve idari yargıda idarenin icrai işlemleri dava konusu yapılabilir. İcrai niteliği bulunmayan idari işlemlere karşı açılan davalar ise ilk inceleme aşamasında reddedilir.

İcrai olmayan idari işlemler ilk inceleme konusu olması yanında idari davalarda husumet, yargı denetiminin kapsamı ve bir işlemin icrası sebebiyle açılacak tam yargı davalarında idarenin sorumluluğu gibi konularla da yakından ilgilidir. Şöyleki, idari davalarda husumet kesin ve icrai işlemi yapmış olan idareye yöneltilir. Yine, yargı yerlerinin, icrai olan bir idari işlemi, icrai olmayan bir işlem olarak nitelendirmesi yargı denetiminin kapsamını daraltır, adeta bir hükümet tasarrufu alanı doğurur. Bir idari işlemin icrası sebebiyle tam yargı davası açılması ile icrai işlem arasında da yakın bir bağlantı vardır. Bir idari işlemin icrası sebebiyle idare aleyhine tam yargı davası açılabilmesi için öncesinde kesin ve icrai bir idari işlem bulunmalıdır. Nitekim bir tacir, işyerinde stok şeker bulunduğu iddiasıyla şikayet edilmiş, belediyece yapılan inceleme sonucu tutulan zabıta savcılığa sevk edilmiş ve bir müddet tutuklu kaldıktan sonra aklanmıştır. Tacirin, uğramış olduğu zarar nedeniyle açtığı tam yargı davası, belediyece düzenlenen tutanağın kesin ve yürütülmesi zorunlu bir idari işlem olmadığı gerekçesiyle reddedilmiştir<sup>1</sup>.

Bu çalışmada icrai olmayan idari işlemler konusu, Türk<sup>2</sup> idari makamlarının<sup>3</sup> idare hukuku alanına<sup>4</sup> ilişkin işlemleri çerçevesinde ele alınmıştır. Çünkü,

<sup>1</sup> D8D, E. 84/115, K. 85/317, KT. 26.3.1985, DD, 1986, sy. 60-61, s. 393-395. Aynı yönde bkz. DDDK, E. 60/48, K. 66/1578, KT. 25.11.1966, DDDK Kararları, Birinci Kitap (1965-1978), 1981, s. 722.

<sup>2</sup> Daniştay, vize istemini reddeden Hollanda Büyükelçiliğinin işleminin idari yargı organlarınca denetlenemeyeceğine karar vermiştir. D10D, E. 92/586, K. 92/697, KT. 26.2.1992, DD, 1993, sy. 86, s. 592.

<sup>3</sup> Yasama ve yargı organlarının "idari işlev" niteliğindeki bazı işlemleri de, fonksiyonel bakımdan idari olduğundan, idare işlemlerinin hukuki rejimine tabidir. **Duran**, Lutfi, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul 1982, s. 385. Bu konu ile ilgili kararlar için bkz. DDDK, E. 47/36, K. 47/46, KT. 16.5.1947, DKD, 1947, sy. 36-37, s. 62-63; DDDK, E. 66/417, K. 72/46, KT. 14.1.1972, AİD, c. 5, Haziran 1972, sy. 2, s. 118-119; D12D, E. 74/1941, K. 77/1358, KT. 23.5.1977, AİD, c. 11, Aralık 1978, sy. 4, s. 99-100; D5D, E. 87/2379, K. 87/1785, KT. 16.12.1987, DD, 1988, sy. 70-71, s. 271-275; D5D, E. 95/4416, K. 96/1911, KT. 17.5.1996, DD, 1997, sy. 92, s. 451-459; AYİMDK, Gensek No: 2000/1728, K. 2000/59, KT. 19.10.2000, AYİMD,

öncelikle bir idarenin kullandığı yetki ile açıkladığı kamusal iradenin, etki ve sonuçlarını idare hukuku alanında doğurması, ondan sonra icrai olup olmadığına bakılması gerekmektedir. Son olarak, çalışmada, doktrin ve yargı içtihatları gözönünde bulundurularak icrai olmayan idari işlemlerin nitelik ve kapsamı belirlenmeye çalışılmıştır.

## I. KESİNLİK – İCRAİLİK AYIRIMI

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun ilk inceleme konularını düzenleyen 14. maddesinde, “kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem” in<sup>5</sup> iptal

---

2001, sy. 15, s. 164-169; AYİMDK, E. 94/21, K. 94/4, KT. 10.2.1994, AYİMD, 1995, sy. 9, s. 95-107.

<sup>4</sup> İdari makamların idare hukuku alanına ilişkin olmayan işlemleri için bkz. Ceza kovuşturması açılmasına veya açılmamasına ilişkin olarak verilen kararlar > D5D, E. 2003/4231, K. 2004/815, KT. 1.3.2004, DKD, 2004, sy. 4, s. 152-153; D8D, E. 97/5382, K. 98/333, KT. 11.2.1998, DD, 1999, sy. 97, s. 557-559; D5D, E. 90/4543, K. 91/13, KT. 10.1.1991, DD, 1992, sy. 82-83, s. 442-443; D5D, E. 70/8535, K. 72/1716, KT. 13.3.1972, DD, 1973, sy. 8, s. 170-171; D8D, E. 97/5382, K. 98/333, KT. 11.2.1998, DD, 1999, sy. 97, s. 557-559; DDDK, E. 78/765, K. 80/599, KT. 31.10.1980, DD, 1982, sy. 42-43, s. 107-108; DDDK, E. 65/206, K. 65/743, KT. 8.10.1965, DKD, 1966, sy. 97-99, s. 114-115; DDDK, E. 78/1182, K. 79/407, KT. 23.11.1979, DD, 1980, sy. 38-39, s. 91-94; DDDK, E. 68/519, K. 70/651, KT. 11.12.1970, DD, 1971, sy. 3, s. 146-147; DİDDGK, E. 94/926, K. 95/739, KT. 27.10.1995, DD, 1996, sy. 91, s. 103-105; D8D, E. 96/1992, K. 98/3436, KT. 26.10.1998, DD, 1999, sy. 99, s. 364-365; D8D, E. 72/5315, K. 73/1833, KT. 25.4.1973, DD, 1974, sy. 12-13, s. 402. **Aksi yönde bkz.** D8D, E. 97/1763, K. 99/3899, KT. 15.6.1999, DD, 2000, sy. 102, s. 529-530; D8D, E. 93/1701, K. 94/225, KT. 25.1.1994, DD, 1996, sy. 90, s. 909-910; D8D, E. 86/683, K. 87/371, KT. 24.9.1987, DD, 1988, sy. 70-71, s. 436-438; Ceza mahkemesinin vermiş olduğu bir kararın yazılı emirle bozulması isteminin Adalet Bakanlığınca reddi kararı > D10D, E. 91/3500, K. 92/46, KT. 15.1.1992, DD, 1993, sy. 86, s. 594. Benzer şekilde bkz. D12D, E. 74/1760, K. 74/2088, KT. 16.9.1974, AİD, c. 7, Aralık 1974, sy. 4, s. 204-205; Bir kamu görevlisinin eylemlerinin ceza yargısında suç teşkil edip etmediğinin değerlendirilmesi için yapılan idari tahkikat raporu > AYİM2D, E. 2003/41, K. 2003/56, KT. 22.1.2003, AYİMD, c. 1, 2003, sy. 18, s. 157-159; Tabur Kuruluş ve Kadrosunda bulunan bir kısım teşkillerin, bazı görevler yönünden Tabur Karargah ve Destek Bölüğüne bağlanması emri > AYİM1D, E. 98/1051, K. 99/932, KT. 12.10.1999, AYİMD, 2000, sy. 14, s. 216-218; Asker kişileri hakkında kıt'ası Komutanlıklarınca suç dosyası tanzim edilmesi işlemi > AYİM1D, E. 92/42, K. 93/209, KT. 30.3.1993, AYİMD, 1994, sy. 8, s. 194-195.

<sup>5</sup> Bu kavram Danıştay kararlarında, “kesin ve uygulanması gerekli işlem” > D6D, E. 94/3027, K. 95/1838, KT. 1.5.1995, DD, 1996, sy. 91, s. 610; “kesin ve uyulması zorunlu işlem” > D5D, E. 87/275, K. 87/1789, KT. 16.12.1987, DD, 1988, sy. 70-71, s. 269; D9D, E. 90/651, K. 91/1468, KT. 11.4.1991, DD, 1992, sy. 82-83, s. 879; D9D, E. 92/2135, K. 92/2713, KT. 18.11.1992, DD, 1993, sy. 87, s. 472; “kesin ve

davasına konu olabileceği düzenlenmiştir. İlginçtir ki, 1602 sayılı Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kanunu'nun ilk inceleme konularını düzenleyen 44. maddesinde bu husus yer almamış; bu boşluk, aynı Kanunun 56. maddesinin 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununa yaptığı atıfla doldurulmuştur. O halde idari yargılama usulü alanını düzenleyen her iki kanunun, iptal davası açılabilmesi için ortada “kesin” ve “icrai” nitelikte bir idari işlemin bulunması şartını aradığını söyleyebiliriz.

İdari davaya konu olabilecek kesin ve icrai işlem kavramını *Danıştay*, “bir idari işlemin kesin ve yürütülmesi zorunlu sayılabilmesi ise; hukuk düzeninde varlık kazanabilmesi için gerekli prosedürün son aşamasını da geçirmiş bulunmasına bir başka idari makamın onayına ihtiyaç göstermeksizin hukuk düzeninde değişiklikler meydana getirebilmesine yani idare edilenlerin hukukunu şu ya da bu yönde etkileyebilmesine bağlı bulunmaktadır” şeklinde tanımlamıştır<sup>6</sup>. Ancak bu tanımlama işlemin kesinliği yanında menfaat koşulunu da içerdiğinden “... işlemin ‘kesin ve yürütülebilir’ nitelikte olması, sadece işlemin kimliği ile ilgili bir nitelemeden ibarettir ve iptal davasının konusunun ‘objektif koşulu’ na ilişkindir. Buna karşılık, iptal davasının ‘subjektif koşulu’ olan ‘menfaat ihlali’nin varlığı, idare edilenlerin işlem karşısındaki hukuksal konumu bakımından değer taşımaktadır” gerekçesiyle haklı olarak eleştirilmiştir<sup>7</sup>.

“Kesin” (nihai – final) ve “icrai” (yürütülebilir – executive)<sup>8</sup> kavramları birbirinden farklı nitelermelerdir<sup>9</sup>. *Danıştay* bu ayrımı şu şekilde yapmıştır: “... idari işlemin kesinliği, idari prosedürün son aşamasının da bitirilmiş olmasını,

---

davacının hukukunu etkiler bir işlem” > D3D, E. 90/24, K. 91/1252, KT. 26.3.1991, DD, 1992, sy. 82-83, s. 267 şeklinde de ifade edilmiştir.

<sup>6</sup> D3D, E. 86/1733, K. 86/1500, KT. 4.6.1986, DD, 1987, sy. 64-65, s. 104; D3D, E. 87/2893, K. 88/2353, KT. 13.10.1988, DD, 1989, sy. 74-75, s. 187; D3D, E. 90/24, K. 91/1252, KT. 26.3.1991, DD, 1992, sy. 82-83, s. 266-267; D3D, E. 89/4241, K. 91/2649, KT. 17.10.1991, DD, 1992, sy. 84-85, s. 139; D3D, E. 90/3593, K. 92/143, KT. 15.1.1992, DD, 1993, sy. 86, s. 197; D11D, E. 96/1175, K. 96/2221, KT. 28.5.1996, DD, 1997, sy. 92, s. 846.

<sup>7</sup> **Erkut**, Celal, İdari Davaya Konu Olabilecek Kesin ve Yürütülebilir İşlem Kavramı, I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi (1-4 Mayıs 1990), Birinci Kitap, İdari Yargı, Ankara 1991, s. 111.

<sup>8</sup> “... doğrudan veya zorla yerine getirmeye ilişkin ilkeler saklı kalmak koşuluyla ‘uygulanabilir’ olma gücünü taşıyan ‘icrai’ işlemlere ‘yürütülebilir’ demek daha doğrudur”. **Özay**, İl Han, Günışığında Yönetim, İstanbul 2002, s. 327- dn. 469, s. 328 - dn. 472.

<sup>9</sup> **Erkut**, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, Ankara 1990, s. 118, 120.

yani hukuki sonuç yaratabilmesi için bir başka idari makamın onayına gereksinimi bulunmamasını; yürütülmesinin zorunlu olması da, hukuk düzeninde değişiklik meydana getirecek biçimde uygulanmasının gerekli olmasını ifade etmektedir”<sup>10</sup> ve “İdare hukukunda, kamu gücünün, idare edilenler üzerinde, ayrıca bir başka işlemin varlığına gerek olmaksızın, doğrudan hukuki sonuçlar doğurmak suretiyle etki yaratan işlemler, icrai (yürütülmesi gerekli) işlemler; idari karar alma sürecinde başkaca bir aşamadan geçmesine gerek kalmayan, yani nihai nitelikte olan işlemler ise, kesin işlemler olarak tanımlanmaktadır”<sup>11</sup>.

Kesinlik kavramı, “işlemin uygulanmaya hazır, tamam (nihai) bir işlem niteliğinde olduğunu” gösterir<sup>12</sup>. *Sezginer*’e göre, “bir idari işlemi yapan makam, o işlemle ilgili olarak nihai iradesini açıklamış ve işlemle ilgili yapılacak herhangi bir şey yoksa, işlem kesindir. Final işleme ulaşmak bakımından diğer bir makamın bir işlemi veya onayı gerekiyorsa, bu durum işlemin kesinlik niteliğine zarar vermez, onu ortadan kaldırmaz”<sup>13</sup>. *Danıştay*, vesayet makamının onayına sunulan bazı<sup>14</sup> işlemleri kesin işlem olarak görmüştür. Yüksek Mahkeme, vesayet işlemlerinde vesayet makamının onayına sunulan işlemlerin kesin işlem olduğu, vesayet makamının onay işleminin ise asıl işlemin tamamlayıcısı<sup>15</sup> olduğu tezinden hareketle vesayet makamının tasdik kararına karşı açılan davaları reddetmiştir<sup>16</sup>. Bir üst makamın onayına sunulan birkısım işlemler ise kesin olmayan işlemlere örnek olarak verilebilir: Karayolları Trafik Kanunu uyarınca İlçe Trafik Komisyonu kararları, İl Trafik Komisyonunca incelenip vali onayı ile kesin ve icrai işlem niteliği kazanır (KTK. m. 12). *Danıştay*’a göre, İlçe Trafik Komisyonu kararları tek başına idari davaya konu olabilecek nitelikte kesin ve yürütülmesi zorunlu işlem niteliği taşımamaktadır<sup>17</sup>. Bunun gibi, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanunu uyarınca TMMOB Mimarlar Odası Onur Kurulu kararları, Yüksek Onur Kurulunun onayı ile kesin ve

<sup>10</sup> D7D, E. 97/2452, K. 98/3120, KT. 30.9.1998, DD, 1999, sy. 100, s. 358-359.

<sup>11</sup> D7D, E. 99/1760, K. 2000/67, KT. 19.1.2000, DD, 2001, sy. 104, s. 371.

<sup>12</sup> **Tan**, Turgut, İdarenin Kesin İşlemleri ve 5917 Sayılı Kanunun Uygulanması, AİD, c. 2, sy. 4, Aralık 1969, s. 109.

<sup>13</sup> **Sezginer**, Murat, İptal Davasının Uygulama Alanı Bakımından Ayrılabilir İşlem Kuramı, Ankara 2000, s. 46-47.

<sup>14</sup> Danıştay, imar planı değişikliğine ilişkin belediye meclisi önerisinin iptali istemini, değişikliğin İmar ve İskan Bakanlığınca onaylanmadığı gerekçesiyle reddetmiştir. D6D, E. 77/3859, K. 81/1234, KT. 20.4.1981, DD, 1982, sy. 44-45, s. 281-283.

<sup>15</sup> Aksi yönde bkz. “... gerek vesayet makamının onayına sunulan işlemler gerekse onay işlemleri birbirinden bağımsız işlemlerdir”. **Erkut**, İptal Davası, s. 125.

<sup>16</sup> D11D, E. 71/3449, K. 73/1166, KT. 14.5.1973, DD, 1974, sy. 12-13, s. 482-483; D11D, E. 79/665, K. 79/3992, KT. 8.11.1979, DD, 1980, sy. 38-39, s. 368-369.

<sup>17</sup> D8D, E. 2002/2340, K. 2003/1650, KT. 9.4.2003, DKD, 2003, sy. 2, s. 284-285.

icrai işlem niteliği kazanır (TMMOBK. m. 27). *Danıştay* da, Mimarlar Odası Onur Kurulunun onaya tabi işlemini, idari davaya konu olabilecek nitelikte kesin ve yürütülmesi zorunlu işlem niteliğinde görmemiştir<sup>18</sup>. Kesinlik, işlemin idari karar alma sürecinde başkaca bir aşamadan geçmesine gerek kalmaması yanında, zımni red süresi dolmadan açılan davalar ve muğlak cevap üzerine açılan davalarla da ilgili bir kavramdır. İdareye müracaat üzerine zımni red süresi dolmadan açılan davalarda da henüz ortada idari davaya konu olabilecek kesin (nihai) bir red işlemi bulunmamaktadır<sup>19</sup>. Yine, idareye müracaat üzerine idarenin vermiş olduğu muğlak cevap kesin bir işlem olmamakla birlikte, kanunkoyucu İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 10. maddesi uyarınca muğlak cevaba karşı dava açılabilmesine imkan tanımıştır. *Askeri Yüksek İdare Mahkemesi* vermiş olduğu bir kararında, bir müracaata idarece verilen cevapta "yapılabileceği" sözcüğünün yer almasından hareketle, idarenin açık ve kesin olmayan, "ihtimale" dayalı cevabının dava konusu yapılamayacağına karar vermiştir<sup>20</sup>.

İcrailik kavramı, idari işlemlerin idarenin tek yanlı irade açıklaması ile ilgililerin hukuki durumları üzerinde etki yapmasını ifade eder<sup>21</sup>. İcrai işlem ile kastedilen husus, işlemin hukuki etkisidir. İşlemin yürürlüğe girmesi<sup>22</sup>, kesin olması, bireyin menfaatini etkilemesi gibi hususlar işlemin icrailiği ile değil, hukuki etkisini yapan ve icrailik niteliği kazanan işlemin iptal davasına konu olabilmesi için gerekli şartlardır. İcrai işlemler, "... yükledikleri borçlar ve tanıdıkları haklar ile, mevcut hukuksal düzeni değiştirmek amacıyla, idare tarafından yapılan tek yanlı hukuksal işlemler"<sup>23</sup>; "... idarenin mevcut hukuki durumu değiştirmek amacıyla aldığı kararlar"; "kamu gücü ve kudretinin, üçüncü kişiler üzerinde, ayrıca bir başka işlemin varlığına gerek olmaksızın, doğrudan doğruya çeşitli hukuki sonuçlar doğurmak suretiyle etkisini gösterdiği işlemler"<sup>24</sup>; "... dışsal hukuki etkiye sahip, yani ilgilisi için (üçüncü kişi ya da

<sup>18</sup> D8D, E. 2003/3030, K. 2004/309, KT. 23.1.2004, DKD, 2004, sy. 4, s. 221-222.

<sup>19</sup> D7D, E. 74/2165, K. 75/2111, KT. 19.11.1975, DD, 1976, sy. 22-23, s. 324-325; D6D, E. 54/813, K. 55/1893, KT. 12.10.1955, DKD, 1959, sy. 72, s. 130-131; D12D, E. 68/310, K. 70/65, KT. 15.1.1970, AİD, c. 6, Aralık 1973, sy. 4, s. 122. **Aksi yönde bkz.** D7D, E. 99/1827, K. 2000/846, KT. 27.3.2000, DD, 2001, sy. 104, s. 377-378.

<sup>20</sup> AYİM2D, E. 2000/655, K. 2001/200, AYİMD, 2001, sy. 16, s. 130-131.

<sup>21</sup> **Günday**, Metin, *İdare Hukuku*, Ankara 2003, s. 112.

<sup>22</sup> Bkz. **Akıllıoğlu**, Tekin, *Yönetmelik İşlemlerde Yürürlüğe Giriş Sorunu*, AİD, c. 12, sy. 2, Haziran 1979, s. 33-44.

<sup>23</sup> **Giritli**, İsmet – **Bilgen**, Pertev – **Akgüner**, Tayfun, *İdare Hukuku*, İstanbul 2001, s. 813.

<sup>24</sup> **Erkut**, *İptal Davası*, s. 119.

nesnelere etkileyen) hukuki sonuç doğurmaya yönelik olarak yapılan işlemdir”<sup>25</sup> şeklinde tanımlanmıştır. *Danıştay* da icrai işlemi, “... idarenin kamu erkine dayanarak mevcut hukuki durumda bir değişiklik yapmaya matuf hukuki tasarruflardır” şeklinde tanımlamıştır<sup>26</sup>.

## II. İCRAİ OLMAYAN İDARİ İŞLEMLER

Bireyler, isteklerinin yerine getirilmesi için idareye müracaat etmeksizin, yani ortada idarece tesis edilmiş bir işlem bulunmaksızın idareyi belli bir yönde harekete zorlamak amacıyla doğrudan dava açamayacağı<sup>27</sup>; idari davaya konu olamayacak bir istemle, örneğin gerekli yasal düzenlemelerin yapılması istemi ile, idareye başvurarak alacakları cevaba göre dava açamayacağı<sup>28</sup> gibi idari makamlarca tesis edilmiş bazı işlemlere karşı da dava açamaz. Çünkü bu işlemler icrai nitelikte bulunmadığından dava konusu edilemez. Yetkili bir idarenin tesis etmiş olduğu işlemin icrai niteliğinin bulunmaması yanında, yargı yerleri, yetkili olmayan idari makamlara müracaat üzerine bu idarelerin tesis etmiş olduğu işlemleri de icrai nitelikte saymamaktadır. *Danıştay*, pul bayiliği

<sup>25</sup> **Akılmaz**, Bahtiyar, *İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü*, Ankara 2000, s. 45.

<sup>26</sup> DDDK, E. 75/59, K. 76/133, KT. 30.4.1976, DD, 1977, sy. 24-25, s. 158.

<sup>27</sup> D6D, E. 69/1945, K. 70/1795, KT. 24.6.1970, DD, 1971, sy. 2, s. 193-195; D11D, E. 73/52, K. 73/1984, KT. 23.10.1973, DD, 1974, sy. 14-15, s. 485-486; D12D, E. 69/1652, K. 70/78, KT. 29.1.1970, AİD, c. 6, Aralık 1973, sy. 4, s. 122-123; D7D, E. 84/141, K. 85/3333, KT. 23.12.1985, DD, 1986, sy. 62-63, s. 311-313; AYİM2D, E. 92/322, K. 92/857, KT. 16.12.1992, AYİMD, 1994, sy. 8, s. 198-200; AYİM1D, E. 99/337, K. 99/359, KT. 20.4.1999, AYİMD, 2000, sy. 14, s. 218-220; AYİM2D, E. 2001/29, K. 2001/25, KT. 11.1.2001, AYİMD, 2001, sy. 16, s. 132-134.

<sup>28</sup> AYİM1D, E. 95/730, K. 96/109, KT. 6.2.1996, AYİMD, 1997, sy. 11, s. 270-271; AYİM1D, E. 92/1081, K. 92/1482, KT. 27.10.1992, AYİMD, 1994, sy. 8, s. 186-188; AYİM1D, E. 90/304, K. 90/645, KT. 30.10.1990, AYİMD, c. 1, 1993, sy. 7, s. 137-139; “bir düzenleyici tasarrufun değiştirilmesi yolundaki talebin reddi, müracaat sahibi hakkında tesis edilmiş idari bir işlem olarak telakki edilemeyeceği gibi, bir konunun kanun çerçevesinde düzenlenmesi tamamen idarenin hak ve yetkileri cümlesinden bulunmasına ve bir düzenleyici tasarrufun iptali talep edilmiş olmadıkça, idare aynı konuyu yeniden düzenlemeye yargı yoluyla zorlanamayacağına göre, tüzük hükmünün değiştirilmesi talebinin reddini, idari davaya konu olabilecek nitelikte bir işlem olarak da kabule imkan bulunmamaktadır”. DDDK, E. 71/31, K. 72/956, KT. 10.10.1972, DD, 1973, sy. 11, s. 189. Aynı karar için bkz. DDDK Kararları, Birinci Kitap (1965-1978), 1981, s. 720-721. Aynı yönde bkz. D8D, E. 90/1764, K. 91/1395, KT. 19.9.1991, DD, 1992, sy. 84-85, s. 602-603; D10D, E. 90/3953, K. 92/369, KT. 10.2.1992, DD, 1993, sy. 86, s. 593; D12D, E. 72/2299, K. 73/1705, KT. 31.5.1973, *Danıştay Onikinci Daire Kararları*, Birinci Kitap, c. II, Ankara 1976, s. 197; D12D, E. 69/1862, K. 70/442, KT. 10.3.1970, *Danıştay Onikinci Daire Kararları*, Birinci Kitap, c. II, Ankara 1976, s. 25.

yapabilmek için ruhsat tezkeresi verme ve bunları iptal yetkisinin mahallin en büyük mal memuruna ait olması nedeniyle, Maliye Bakanlığına vaki müracaat üzerine verilen kararın icrai nitelikte olmadığına<sup>29</sup>; Denizden doldurma işlerinde karar verme yetkisinin o yerin en büyük mal memuruna ait olması nedeniyle, Belediyeye vaki müracaat üzerine verilen kararın icrai nitelikte olmadığına karar vermiştir<sup>30</sup>. *Askeri Yüksek İdare Mahkemesi* de emekli olan korumalı asker kişilere emeklilik statülerinde lojman tahsis etmeye Genelkurmay Başkanlığı yetkili olduğu halde, bu konuda yetkili olmayan Jandarma Genel Komutanlığınca tesis edilen olumsuz işlemin icrai nitelik taşımadığına karar vermiştir<sup>31</sup>.

Bireylerin hukuki durumlarını etkilemeyen, hukuk düzeninde herhangi bir değişikliğe yol açmayan işlemler doktrinde “etkisiz kararlar”<sup>32</sup>, “icrai olmayan işlemler”<sup>33</sup>, “idari karara benzeyen işlemler” veya “idarenin, idari karar sayılmayan işlemleri”<sup>34</sup> şeklinde değişik adlarla ifade edilmiştir<sup>35</sup>. Bu nitelikteki işlemler doktrinde değişik tasniflere de tabi tutulmuştur. *Gözübüyük – Tan* bu işlemleri, görüş belirten işlemler, danışma işlemleri, hazırlık çalışmaları, uygulama ile ilgili işlemler ve idarenin iç yapısı ve işleyişi ile ilgili işlemler olmak üzere beş<sup>36</sup>; *Duran*, gösterici işlemler, hazırlayıcı işlemler ve iç düzen işlemleri

<sup>29</sup> D12D, E. 66/1059, K. 66/3193, KT. 19.11.1966, Danıştay Onikinci Daire Kararları, Birinci Kitap, c. II, Ankara 1976, s. 443.

<sup>30</sup> D8D, E. 67/681, K. 67/928, KT. 8.3.1967, Danıştay Sekizinci Daire Kararları, Ankara 1974, s. 460. Aynı yönde bkz. DDDGK. E. 50/22, K. 51/182, KT. 16.3.1951, DKD, sy. 50-53, s. 112; D7D, E. 84/4303, K. 85/1, KT. 7.1.1985, DD, 1986, sy. 60-61, s. 322-324; D9D, E. 87/1057, K. 88/1383, KT. 5.4.1988, DD, 1989, sy. 72-73, s. 603-605.

<sup>31</sup> AYİM1D, E. 94/591, K. 94/680, KT. 10.5.1994, AYİMD, 1995, sy. 9, s. 110-112.

<sup>32</sup> *Gözübüyük*, A. Şeref – *Tan*, Turgut, *İdare Hukuku – İdari Yargılama Hukuku*, c. 2, Ankara 2003, s. 307; *Yıldırım*, Turan, *İdari Yargı Ders Notları*, İstanbul 2003, s. 14. *Özay*, bütün idari işlemlerin en azından sebep unsurunun gereğini yerine getirme gibi bir etkisinin söz konusu olacağından hareketle, iptal davasına konu olamayacak işlemlerin etkisiz işlem başlığı altında toplanmasını eleştirmektedir. s. 328, dn. 473. Aynı şekilde *Erkut* da, icrailik özelliğinin işlemin niteliği bakımından önem taşıdığını, etkililik özelliğinin ise işlemin üçüncü kişiler üzerinde doğurduğu hukuki sonuçlar açısından değer ifade etmekte ve dolayısıyla daha çok menfaat koşulunu ilgilendirdiğinden hareketle, icrai ve icrai olmayan işlemler anlamında ele alınan etkili-etkisiz işlemler terimlerinin kullanılmasını eleştirmektedir. *İptal Davası*, s. 118-119.

<sup>33</sup> *Gözler*, Kemal, *İdare Hukuku*, Bursa 2003, s. 594.

<sup>34</sup> *Duran*, s. 397-398.

<sup>35</sup> İdarenin yapmış olduğu işlemlerin sadece ismine bakarak icrai olup olmadığını belirlemekten ziyade, işlemin doğurduğu hukuki sonuca bakılması daha yerinde olacaktır. *Erkut*, *İptal Davası*, s. 133; *Gözler*, s. 632.

<sup>36</sup> *Gözübüyük – Tan*, s. 307-328.



olmak üzere üç<sup>37</sup>; *Giritli – Bilgen – Akgüner*, bildirici, beyan edici, hazırlayıcı ve iç düzen işlemler olmak üzere dört<sup>38</sup>; *Özyörük*, iç düzen işlemleri, hazırlayıcı işlemler ve tamamlayıcı işlemler olmak üzere üç<sup>39</sup>; *Günday*, gösterici işlemler, hazırlık işlemleri ve iç düzen işlemleri olmak üzere üç<sup>40</sup>; *Yıldırım*, niyet açıklama, görüş bildirme, tavsiyede bulunma, danışma işlemleri, hazırlık işlemleri olmak üzere beş<sup>41</sup>; *Erkut*, iç düzen işlemler, hazırlık işlemleri, bilgi verici ve açıklayıcı nitelikteki işlemler, uygulamaya ilişkin işlemler, hukuki etkisini yitirmiş işlemler ve idarenin yersiz işlemleri olmak üzere altı<sup>42</sup>; *Gözler*, hazırlık işlemleri, teyit edici işlemler, iç düzen işlemleri ve enformel işlemler olmak üzere dört başlık altında toplamıştır<sup>43</sup>. Biz bu işlemleri, hazırlık işlemleri, görüş belirten işlemler, bildirici işlemler, iç düzen işlemleri ve uygulamaya ilişkin işlemler olmak üzere beş başlık altında toplamış bulunuyoruz.

#### **A. HAZIRLIK İŞLEMLERİ (ÖN – ÖNERİ – YARDIMCI İŞLEMLER)**

Hazırlık işlemleri, bir idari işlemin yapılmasından önce tesis edilen ve karar almaya yetkili makamı bağlamayan ve genellikle<sup>44</sup> icrai niteliği bulunmayan işlemlerdir. Örneğin araştırma ve incelemeler, tavsiye, teklif, telkin, dilek, temenni ve düşünceler, mütalaa ve raporlar, tutanaklar, savunmaya davet yazıları<sup>45</sup> hazırlayıcı işlem niteliğindedir<sup>46</sup>. Usuli güvence niteliği taşıyan hazırlık işlemleri kural olarak doğrudan doğruya iptal davasına konu teşkil etmez. Nitekim bir kararında *Danıştay*, “idari yargı yerinde, ancak hazırlık aşamasından geçmiş olan kesin ve yürütülmesi gerekli idari işlemler dava konusu edilebilir”<sup>47</sup> şeklinde karar vermiştir. Hazırlık işlemlerinin hukuka aykırılıkları ancak nihai ve icrai işlemin iptali konusundaki istem ile birlikte ileri sürülebilir. Bununla birlikte bu işlemlerin etkisiyle hukuki durumu olumsuz etkilenen bir

<sup>37</sup> *Duran*, s. 398-399.

<sup>38</sup> *Giritli – Bilgen – Akgüner*, s. 812.

<sup>39</sup> *Özyörük*, Mukbil, İdari Yargı Ders Notları, Ankara 1977, s. 214-215.

<sup>40</sup> *Günday*, s. 112-113.

<sup>41</sup> *Yıldırım*, s. 14.

<sup>42</sup> *Erkut*, İptal Davası, s. 133-149.

<sup>43</sup> *Gözler*, s. 595.

<sup>44</sup> *Günday*, s. 112.

<sup>45</sup> *Danıştay*, disiplin soruşturması başlatılmasına ilişkin işlemi de hazırlık işlemi olarak görmüş, disiplin cezası verilmesi durumunda bu cezaya karşı dava açılabileceğine karar vermiştir. D8D, E. 2004/46, K. 2004/1739, KT. 12.4.2004, Yayımlanmamıştır.

<sup>46</sup> *Duran*, s. 398; *Günday*, s. 112; *Özyörük*, s. 215; *Erkut*, İptal Davası, s. 139; *Gözler*, s. 595-596.

<sup>47</sup> D12D, E. 79/3920, K. 81/2327, KT. 9.11.1981, DD, 1982, sy. 46-47, s. 388.

kişi, *ayrılabilir işlem kuramı*<sup>48</sup> sayesinde, işlemin sonucunda alınacak kararı beklemeden hazırlık işleminin iptalini isteyebilir<sup>49</sup>.

### 1. Danışma İşlemleri

Hukuk düzenine herhangi bir değişiklik getirmeyen danışma işlemleri, hazırlık işlemlerinin en önemli bölümünü oluşturur<sup>50</sup>. Danışma işlemleri, bir idari makamın, birtakım işlemler yapmadan önce diğer bir idari makama danışması ve onun düşüncesini alması suretiyle oluşur<sup>51</sup>. Danışma sonunda açıklanan düşünceler, idari işlemin oluşmasına yardımcı bulunur ve icrai nitelikten yoksundur<sup>52</sup>. Diğer icrai olmayan işlemler gibi, bu işlemler de ilgililer üzerinde herhangi bir sonuç doğurmadıklarından tek başlarına dava konusu edilemezler. Ancak nihai işleme karşı açılan davada bunların da hukuka aykırılıkları ileri sürülebilir. Danışma işlemleri, alınması isteğe bağlı ve alınması zorunlu olmak üzere ikiye ayrılabilir.

#### a. Alınması İsteğe Bağlı Olanlar

Mevzuatta bir idari makama danışma zorunlu olarak öngörülmemiş olsa bile bir idarenin bir konu hakkında diğer bir idareye danışmasına herhangi bir hukuki engel bulunmamaktadır. Bu şekilde danışma sonucunda alınan düşünceler, asıl işlemin hazırlayıcısı rolünü oynarlar ve iptal davasına konu olmazlar. *Danıştay*, İcra Müdürlüğünün bir konu hakkında Defterdarlıktan aldığı **görüşün** (mütalaanın) iptali istemini, "... idari davaya konu olabilecek işlemler idarenin tek yanlı, kesin ve yürütülmesi zorunlu işlemleridir. Belirli konularda bilgi edinmek için idareye sorulan sorular ve yapılan başvurulara karşılık olarak idarenin verdiği **cevap ve açıklamalar**, belirli bir hukuki durumu ya da olguyu belirtmekle yetinen 'icrailik' niteliğinden yoksun işlemlerdir. Bu itibarla bu türden bir işlemin idari bir davaya konu edilmesi mümkün değildir" gerekçesiyle<sup>53</sup>; Defterdarlığın tereddüde düştüğü bir konu hakkında Maliye Bakanlığında aldığı görüş hem Türkiye Noterler Birliğine hem de Defterdarlığa gönderilmiş, Türkiye Noterler Birliği de Bakanlık görüşünü bir **genelge** ile Noterlere duyurmuştur. Maliye Bakanlığının görüşü ve Türkiye Noterler Birliği genelgesinin

<sup>48</sup> Bu konuda ayrıntılı olarak bkz. **Sezginer**, Murat, İptal Davasının Uygulama Alanı Bakımından Ayrılabilir İşlem Kuramı, Ankara 2000.

<sup>49</sup> **Duran**, s. 399; **Yıldırım**, s. 15; **Erkut**, İptal Davası, s. 140. Aksi yönde bkz. **Gözler**, s. 603 vd.

<sup>50</sup> **Erkut**, İptal Davası, s. 142.

<sup>51</sup> **Gözler**, s. 597.

<sup>52</sup> **Erkut**, İptal Davası, s. 142.

<sup>53</sup> D7D, E. 97/2574, K. 98/2036, KT. 26.5.1998, DD, 1999, sy. 98, s. 424-426.

iptali istemi, “uygulamadaki tereddütlerin giderilmesi amacıyla bildirilen görüşler, tavsiye ve danışma yazıları, kesin ve yürütülmesi gereken işlemler olmadıkları gibi hukuki sonuç doğuracak nitelik taşımadıkları için idari davaya konu olamazlar” gerekçesiyle reddedilmiştir<sup>54</sup>.

Alınması isteğe bağlı danışma işlemlerinin idari davaya konu olmayacağına ilişkin birçok yargı kararı bulunmaktadır. Örneğin, umuma mahsus istirahat ve eğlence yerlerinin açılmasından önce yapılacak işlemler konusunda İstanbul İlinde Valilik ve Belediye Başkanlığı arasında ortaya çıkan **görüş ayrılığını gidermek** üzere İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliğinin verdiği **mütalaa**<sup>55</sup>; İşinden çıkarılan bir kişi ile işveren arasındaki iş ilişkisinin niteliğini belirlemek amacıyla Sıkıyönetim Komutanlığının, Bölge Çalışma Müdürlüğünden **görüş talep etmesi** üzerine, Müdürlüğün, iş ilişkisinin vekalet akdi olduğu yönünde verdiği **mütalaa**<sup>56</sup>; Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının bir sorusuna **cevap** teşkil etmek üzere Maliye Bakanlığınca verilen **mütalaa**<sup>57</sup>; İcra dairesinin isteği üzerine, hacizli bir malın gümrük muhafaza ücretinin saptanması yolunda, **mütalaa** şeklindeki belediye encümeni kararı<sup>58</sup>; Türkiye Noterler Birliğince bir konu hakkında Maliye Bakanlığına sorulan bir hususa Bakanlığın vermiş olduğu istişari nitelikteki **cevap**<sup>59</sup> icrai nitelikte görülmemiştir.

#### **b. Alınması Zorunlu Olanlar**<sup>60</sup>

Mevzuatta bazen bir idari işlem tesis edilmeden önce bir diğer idareye danışılması kanunen zorunlu olarak öngörülmüş olabilir. Bu nitelikteki işlemlere, alınması zorunlu danışma (istişari) işlemleri adı verilir. Bu işlemler de asıl işlemin hazırlayıcısı olduklarından iptal davasına konu edilemezler.

<sup>54</sup> DVDDGK. E. 2002/203, K. 2002/340, KT. 25.10.2002, DKD, 2003, sy. 2, s. 127-129.

<sup>55</sup> DDDK, E. 75/59, K. 76/133, KT. 30.4.1976, DD, 1977, sy. 24-25, s. 156-158.

<sup>56</sup> D10D, E. 87/259, K. 87/1027, KT. 13.5.1987, DD, 1988, sy. 68-69, s. 700-701.

<sup>57</sup> D4D, E. 66/2507, K. 68/4760, KT. 4.11.1968, DKD, 1969, sy. 127-130, s. 155-156. Danıştay'ın mütalaa niteliğinde gördüğü diğer kararları için bkz. D5D, E. 51/1155, K. 52/803, KT. 21.3.1952, DKD, 1953, sy. 54-57, s. 306-307; D6D, E. 51/1927, K. 52/619, KT. 20.3.1952, DKD, 1953, sy. 54-57, s. 463-464; D6D, E. 51/1109, K. 51/2350, KT. 10.12.1951, DKD, 1953, sy. 54-57, s. 482-483; D9D, E. 63/2061, K. 63/2010, KT. 10.12.1963, DKD, 1965, sy. 91-92, s. 208; D9D, E. 65/4038, K. 67/1481, KT. 17.5.1967, DKD, 1968, sy. 115-118, s. 328-330.

<sup>58</sup> DDDK, E. 64/481, K. 70/32, KT. 16.1.1970, AİD, c. 6, Aralık 1973, sy. 4, s. 120. Aynı karar için bkz. DDDK Kararları, Birinci Kitap (1965-1978), 1981, s. 717.

<sup>59</sup> D7D, E. 97/2452, K. 98/3120, KT. 30.9.1998, DD, 1999, sy. 100, s. 357-359.

<sup>60</sup> **Gözübüyük – Tan**, alınması zorunlu görüşlere danışma işlemleri adını vermektedir. s. 309.

Alınması zorunlu olan danışma işlemlerine karşı dava açılmayacağı konusunda birçok yargı kararı bulunmaktadır. Örneğin, bir yabancı Türk vatandaşlığına alınma istemini mevzuat gereği ilk aşamada inceleyen İçişleri Bakanlığı, istemin reddi önerisini Bakanlar Kuruluna teklif edeceğini ilgiliye bildirmiştir. Bu bildirim iptali istemi, "... vatandaşlığa alınma konusunda tesis olunan işlemler bir seri işlem olup bunlardan İçişleri Bakanlığınca Bakanlar Kuruluna sunulan teklif, Bakanlar Kurulunca alınacak nihai işlemin **hazırlığını**, başka bir deyişle **ön işlemi** teşkil etmekte; son işlem Bakanlar Kurulunca tesis olunmaktadır. Son işlemin hazırlığını teşkil eden ön işlemler kesin ve yürütülmesi gerekli işlem sayılmayacağından, idari davaya konu edilmeleri mümkün bulunmamakta; ancak kesin işlemin dava konusu edilmesi gerekmektedir" gerekçesiyle reddedilmiştir<sup>61</sup>. Yine Karayolları Genel Müdürlüğünün, karayolu kenarında akaryakıt istasyonu açılmasına İl Trafik Komisyonunca muvafakat verilmemesi yönünde **mevzuat uyarınca yazdığı mütalaa şeklindeki yazısının** iptali istemi, yazının tek başına kesin ve yürütülmesi zorunlu bir işlem niteliğinde bulunmadığı, ruhsat verme işlemi sürecinde işlemin tamamlanması aşamasının bir parçası olduğu, belediyenin ruhsat vermeme işlemi ile birlikte dava konusu edilebileceği gerekçesiyle reddedilmiştir<sup>62</sup>.

Alınması zorunlu olan danışma işlemleri ile ilgili olarak idari teşkilatı düzenleyen mevzuatta güzel örnekler bulunmaktadır. Örneğin, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 7. maddesinde, bir köyün belediye sınırları içine girebilmesi için köyün müracaatı, plebisit, il genel meclisi kararı, valilik istişari mütalaa, İçişleri Bakanlığı ve Danıştay mütalaa ve Cumhurbaşkanının onayı aranmıştır. *Danıştay*, bir köyün belediye sınırları içine alınması istemini reddeden il genel meclisi kararını, nihai işlemin **hazırlayıcısı** niteliğinde görmüştür<sup>63</sup>. Bir köy ile bu köye bağlı olan bir mahallenin ayrılmasına ilişkin olarak yapılan yazım ve sayım işleminin iptali ve yapılacak halkoylamasının durdurulması istemini, yazım, sayım ve halkoylamasının ileride yetkili birimce ayrılmaya ilişkin olarak yapılacak kesin nitelikteki idari işlemin **hazırlayıcısı** ve **ön işlemi** niteliğinde görmüştür<sup>64</sup>. Diğer bir uyuşmazlıkta *Danıştay*, il genel meclisinin, köylerin birleşerek bir belediye kurmasının uygun olacağı yolundaki kararının kesin ve yürütülmesi gerekli bir işlem niteliğinde bulunmadığına karar vermiş-

<sup>61</sup> D12D, E. 76/969, K. 78/211, KT. 8.2.1978, DD, 1979, sy. 32-33, s. 807-808; D12D, E. 72/2235, K. 73/1668, KT. 26.5.1973, Danıştay Onikinci Daire Kararları, Birinci Kitap, c. II, Ankara 1976, s. 379.

<sup>62</sup> D11D, E. 75/4863, K. 77/1038, KT. 15.3.1977, DD, 1978, sy. 28-29, s. 609-610.

<sup>63</sup> D11D, E. 77/482, K. 79/1040, KT. 9.4.1979, DD, 1980, sy. 36-37, s. 551-552.

<sup>64</sup> D8D, E. 87/945, K. 87/682, KT. 28.12.1987, DD, 1988, sy. 70-71, s. 429-430.

tir<sup>65</sup>. Yine, iki ilçe arasındaki sınırla ilgili olarak 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 2. maddesi ve Sınır, Mülki Ayrılma, Birleştirme ve Köy Kurulması, Kaldırılmasına İlişkin Yönetmeliğin 2 maddesi uyarınca verilen, sınırın değiştirilmesinin uygun görülmediğine ilişkin il genel meclisi kararının iptali istemini, kararın kesin ve yürütülmesi zorunlu bir işlem olmadığı, **görüş bildirir** nitelikte olduğu gerekçesiyle reddetmiştir<sup>66</sup>.

## 2. Mükellefiyet Tesis Eden İşlemler

Mükellefiyet tesis eden işlemlerin hazırlık işlemi olduğu yargı kararlarında kabul edilmektedir. *Danıştay*'a göre, mükellefiyet tesisine ilişkin işlem vergi yargısı açısından **ön işlem** niteliğindedir ve vergi uyumsuzluğuna konu olabilmesi için sonuç doğurucu bir işlemle tamamlanması gerekmektedir. Bu açıdan, mükellefiyet tesisine ilişkin idari işlemler, idari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi zorunlu bir işlem niteliğinde bulunmadıklarından münhasıran iptal davasına konu edilemez<sup>67</sup>.

## 3. Kıymet Takdir İşlemleri

Kıymet takdir işlemleri de hazırlayıcı işlem niteliğindedir<sup>68</sup>. Taşınmazın haciz yoluyla satışına esas olmak üzere Vergi Dairesi Müdürlüğünce oluşturulan satış komisyonunca tesis edilen, bilirkişi raporuna dayalı kıymet takdiri işleminin iptali istemi, kıymet takdiri kararının hazırlayıcı işlem olduğu gerekçesiyle reddedilmiştir<sup>69</sup>.

<sup>65</sup> DDDK, E. 71/596, K. 72/626, KT. 2.6.1972, AİD, Aralık 1972, c. 5, sy. 4, s. 161. Aynı karar için bkz. DDDK Kararları, Birinci Kitap (1965-1978), 1981, s. 720.

<sup>66</sup> D8D, E. 86/431, K. 88/211, KT. 22.3.1988, DD, 1989, sy. 72-73, s. 509-510.

<sup>67</sup> D7D, E. 78/3004, K. 79/834, KT. 19.4.1979, DD, 1980, sy. 36-37, s. 446-448; D7D, E. 81/3975, K. 83/188, KT. 3.2.1983, DD, 1984, sy. 52-53, s. 343-345; D4D, E. 86/2004, K. 88/1564, KT. 18.4.1988, DD, 1989, sy. 72-73, s. 256-258; D11D, E. 96/5978, K. 97/4181, KT. 21.11.1997, DD, 1998, sy. 96, s. 661-664; D11D, E. 96/6122, K. 97/3917, KT. 10.11.1997, DD, 1998, sy. 96, s. 664-667. **Aksi yönde bkz.** D3D, E. 87/2893, K. 88/2353, KT. 13.10.1988, DD, 1989, sy. 74-75, s. 186-188; D9D, E. 89/1025, 91/439, KT. 14.2.1991, DD, 1992, sy. 82-83, s. 875-877; D4D, E. 88/4887, K. 91/3142, KT. 16.10.1991, DD, 1992, sy. 84-85, s. 225-227; D3D, E. 90/3593, K. 92/143, KT. 15.1.1992, DD, 1993, sy. 86, s. 195-198; D4D, E. 90/1315, K. 92/2632, KT. 16.6.1992, DD, 1993, sy. 87, s. 256-259; D4D, E. 2002/4036, K. 2003/2246, KT. 7.10.2003, DKD, 2004, sy. 3, s. 158-161; D3D, E. 2003/1501, K. 2004/703, KT. 11.3.2004, DKD, 2004, sy. 4, s. 119-120.

<sup>68</sup> *Gözler*, s. 600.

<sup>69</sup> D3D, E. 97/2422, K. 98/1795, KT. 21.5.1998, DD, 1999, sy. 97, s. 242-243.

#### 4. Raporlar

Hazırlayıcı işlemlerin geniş bir alanını da raporlar oluşturmaktadır. Raporlar, ilgili oldukları konuda icrai karar alma yetkisine sahip bulunan idareye ışık tutan ilmi bir mütalaa, bilimsel bir inceleme niteliğindedir. Raporların hukuka aykırı oldukları ancak uygulama işlemi ile birlikte ileri sürülebilir. Bununla birlikte bir kararında *Danıştay*, inşası yapılan işle ilgili olarak idarece düzenlenen müteahhitlik kıymetlendirme raporunu kesin ve yürütülmesi zorunlu bir işlem saymıştır<sup>70</sup>. *Kanaatimizce* bu raporlar, iş bitirme belgesi ile birlikte değerlendirildiğinden hazırlık işlemi niteliğindedir. Yargı kararlarına konu olmuş hazırlayıcı işlem niteliğindeki raporlara örnek olması bakımından aşağıda yer verilmiştir.

**Sağlık Kurulu Raporları – Adli Raporlar.** Sağlık kurulu raporları birer hazırlık işlemidir. *Danıştay*, kişinin malulen emekliliğine engel olan sağlık kurulu raporunun iptali istemini, “dava doğrudan doğruya sıhhi bir heyetçe verilen raporun iptali talebinden ibaret olmasına ve malulen tekaüde sevki hakkında davacının mensup olduğu idarenin herhangi bir tasarrufu mevcut bulunmamasına binaen idari davaya mevzu teşkil edebilecek karakteri haiz idari bir tasarruf mahiyetinde olmayan ve sırf ilmi bir kanaatin tezahürü bulunan raporun iptali dileğiyle açılmış olan davanın tetkik kabiliyeti olamayacağı” gerekçesiyle reddetmiştir<sup>71</sup>. Yine bunun gibi, kişinin orta dereceli alkollü olduğuna ilişkin Devlet Hastanesi Başhekimliğince düzenlenen adli rapor formunun iptali istemi, raporun adli ve idari işlemlerin hazırlığı niteliğinde olduğu ve tek başına idari davaya konu olabilecek kesin ve yürütülmesi gerekli bir işlem niteliğinde bulunmadığı gerekçesiyle reddedilmiştir<sup>72</sup>. *Askeri Yüksek İdare Mahkemesi* de, bir kişinin Silahlı Kuvvetlerde sivil memur olarak görev yapamayacağına ilişkin GATA Sağlık Kurulu raporunun iptali istemini kesin bir işlem olmadığı gerekçesiyle reddetmiştir<sup>73</sup>.

*Askeri Yüksek İdare Mahkemesi*, salt sağlık kurulu raporu yanında yükümlünün kontrol muayenesine veya hakem muayenesine sevkine ilişkin işlemi de hazırlık işlemi olarak görmüş, henüz bu aşamda ortada askerliğe sevk yönünde

<sup>70</sup> D10D, E. 89/2303, K. 90/3068, KT. 19.12.1990, DD, 1992, sy. 82-83, s. 965-967.

<sup>71</sup> D5D, E. 50/2008, K. 51/961, KT. 20.3.1951, DKD, sy. 50-53, s. 497-498. Aynı yönde bkz. D12D, E. 73/232, K. 74/2864, KT. 16.12.1974, DD, 1975, sy. 18-19, s. 671.

<sup>72</sup> D8D, E. 2002/3476, K. 2002/6237, KT. 23.12.2002, DKD, 2003, sy. 1, s. 311-312. Benzer yönde bkz. D12D, E. 69/1571, K. 70/74, KT. 20.1.1970, AİD, c. 6, Aralık 1973, sy. 4, s. 121.

<sup>73</sup> AYİM2D, E. 90/334, K. 91/189, KT. 8.5.1991, AYİMD, c. 1, 1993, sy. 7, s. 139-140.

tesis edilmiş kesin ve yürütülebilir bir işlem olmadığına karar vermiştir<sup>74</sup>. *Danıştay* da, daha önce aldığı rapor gereği kişinin belli bir hastaneden rapor alması gerektiğini belirten işlemin kesin ve yürütülebilir bir işlem olmadığına karar vermiştir<sup>75</sup>.

**Teftiş Raporları.** Müfettişlerce hazırlanan teftiş raporları da idari davaya konu olamaz. Nitekim *Danıştay*'a göre, "dava konusu edilen teftiş layihaları, belediyelerin belli mali yıllardaki gelir ve giderleri ile ilgili evrak üzerinde yapılan incelemelere göre kanun ve mevzuata uymayan hususların tenkit ve tavsiyelerini kapsamakta ve bu yönü ile de kesin ve uygulanması gereken bir işlem olmamaktadır"<sup>76</sup>.

**Kıymet Takdir Komisyonu Raporları.** Kıymet takdir komisyonu raporları idari davaya konu olamaz. *Danıştay*'a göre, "kamulaştırma işlemi, kamu yararı veya kamulaştırma kararı alınması, kıymet takdiri yapılması gibi birtakım idari kararların alınması suretiyle oluşan bir idari işlem olup, kıymet takdiri işlemi de kamulaştırma işleminin tamamlanmasını sağlayan esaslı unsurlardan birini oluşturur. Kıymet takdirindeki bir sakatlık veya kanuna aykırılık ancak kamulaştırma işleminin iptali istemiyle açılan bir davada bir iptal nedeni olarak ileri sürülebilir"<sup>77</sup>.

**Güvenlik Soruşturması Raporları.** *Danıştay*, güvenlik soruşturması raporlarını idarenin iç işleyişi ile ilgili veya bazen de hazırlayıcı işlem niteliğinde görmekte ve güvenlik soruşturması raporlarının iptali istemine karşı açılan davaları, bu raporların kesin ve yürütülmesi gerekli ve tek başına hukuki sonuçlar doğurabilecek nitelik taşımadığı, iptal davasına konu olabilecek bir işleme bağlı olma durumu istisna olmak üzere idari dava konusu yapılamayacağı gerekçesiyle reddetmektedir<sup>78</sup>. Bununla birlikte *Danıştay*, "dava konusu bilgi fişinin

<sup>74</sup> AYİM2D, E. 97/530, K. 97/988, KT. 17.12.1997, AYİMD, 1998, sy. 12, s. 145-150; AYİM2D, E. 97/818, K. 98/279, KT. 15.4.1998, AYİMD, 2000, sy. 13, s. 142-144.

<sup>75</sup> D5D, E. 62/4200, K. 63/689, KT. 21.2.1963, DD, 1965, sy. 89-90, s. 128-129.

<sup>76</sup> D5D, E. 76/9152, K. 80/2001, KT. 5.5.1980, DD, 1981, sy. 40-41, s. 173-174. Aynı yönde bkz. D5D, E. 53/1548, K. 54/83, KT. 18.1.1954, DKD, 1955, sy. 64-65, s. 149; D12D, E. 65/2663, K. 67/552, KT. 4.4.1967, DKD, 1968, sy. 115-118, s. 471-474.

<sup>77</sup> D6D, E. 83/764, K. 84/1565, KT. 26.3.1984, DD, 1985, sy. 56-57, s. 242-243.

<sup>78</sup> D5D, E. 89/1170, K. 89/1788, KT. 25.10.1989, DD, 1990, sy. 78-79, s. 284-285; D5D, E. 88/948, K. 89/785, KT. 4.5.1989, DD, 1990, sy. 76-77, s. 324-326. Aksi yönde bkz. D10D, E. 87/1317, K. 87/1838, KT. 16.11.1987, DD, 1988, sy. 70-71, s. 565-566; D10D, E. 93/5008, K. 94/5059, KT. 19.10.1994, DD, 1996, sy. 90, s. 1116-1118. Doktrinde Yıldırım, "Güvenlik soruşturması olumsuz sonuçlandığında, işlemin diğer aşamalarına geçilmemektedir. Güvenlik soruşturmasının olumsuz ol-

yaşamı boyunca her an ilgilinin karşısına çıkarılabileceği açık olup, ilgilinin menfaat ilgisi bulunduğu, kesin ve yürütülmesi zorunlu bir işlem olduğu tartışmasız olan fiş kaydı şeklindeki idari işlemin idari davaya konu olabileceğinin kabul edilmesi gerekmektedir. Aksi bir düşünce, bir kısım idari işlemlerin yargı denetiminin dışında kalması gibi bir sonuç doğuracaktır. Böyle bir durumun hak arama özgürlüğü ve hukuk devleti ilkesiyle bağdaştırılamayacağı açıktır” gerekçesiyle “bilgi fişleri” ni kesin ve yürütülebilir bir işlem olarak görmektedir<sup>79</sup>. Buna karşılık *Askeri Yüksek İdare Mahkemesi* vermiş olduğu bir kararında, özlük dosyasına işlenen sakıncalı olmayı belirten “şerhin”, icrai niteliği haiz olmadığından tek başına idari dava konusu yapılamayacağı görüşündedir<sup>80</sup>.

**Gizli Sicil Raporları.** Müfettişler tarafından düzenlenen gizli sicil raporları da kural olarak tek başlarına iptal davasına konu yapılamaz. Bununla birlikte *Danıştay*, ilgilinin bir üst göreve atanmasını engelleyen gizli sicil raporunun tek başına iptal davasına konu yapılabileceğine karar vermiştir<sup>81</sup>.

**Toprak Üstü Uygulamaya İlişkin Karma Kurul Raporları.** *Danıştay*, iki köy sınırını<sup>82</sup> veya iki il sınırını<sup>83</sup> tespit eden kararname uyarınca sınırın toprak üstü uygulamasına ilişkin olarak sınırın geçiş yerlerinin arazi üzerinde taraflara gösterilmesine dair karma kurul raporunun kesin ve yürütülmesi zorunlu işlem niteliği bulunmadığına karar vermiştir.

**Vergi İnceleme Raporları.** Vergi inceleme raporları, vergi kontrol memurları tarafından tanzim edilen ve mükellefle ilgili birkısım tespitler içeren raporlardır. *Danıştay*, mükellefin defter ve belgelerinin Maliye ve Gümrük Bakanlığı vergi kontrol memurları tarafından incelenmesi sonunda tanzim edilen vergi inceleme raporlarının kesin ve yürütülmesi gerekli bir idari işlem niteliği taşımadığına karar vermiştir<sup>84</sup>.

---

ması, işlemin tamamlanmasını engellediği için hazırlık işlemi olmasına rağmen etkili bir işlemdir. İlgililerin hukuki durumlarını etkilemektedir. Bu nedenle dava konusu edilebilir” görüşündedir. s. 15.

<sup>79</sup> D10D, E. 95/1313, K. 95/5706, KT. 16.11.1995, Yayımlanmamıştır. Aynı yönde bkz. D10D, E. 95/2100, K. 97/4607, KT. 18.11.1997, Yayımlanmamıştır; D10D, E. 99/2330, K. 2001/2013, KT. 28.5.2001, Yayımlanmamıştır.

<sup>80</sup> AYİM2D, E. 85/170, K. 85//181, KT. 13.11.1985, AYİMD, c. 1, 1993, sy. 7, s. 136-137.

<sup>81</sup> D12D, E. 96/217, K. 97/1297, KT. 9.6.1997, DD, 1998, sy. 96, s. 679-683.

<sup>82</sup> D8D, E. 88/462, K. 89/839, KT. 2.11.1989, DD, 1990, sy. 78-79, s. 403-405; D8D, E. 90/1764, K. 91/1395, KT. 19.9.1991, DD, 1992, sy. 84-85, s. 602-603.

<sup>83</sup> D8D, E. 79/3606, K. 82/514, KT. 23.4.1982, DD, 1983, sy. 48-49, s. 305.

<sup>84</sup> D9D, E. 92/2790, K. 93/78, KT. 13.1.1993, DD, 1994, sy. 88, s. 441-442; D4D, E. 93/4430, K. 95/372, KT. 30.1.1995, DD, 1996, sy. 91, s. 414-417; D9D, E. 96/5879,



**Kimyager Raporları.** Hararete mukavim tuğla olarak beyan edilen eşyaya, gümrük laboratuvarında inşaat tuğlası şeklinde rapor verilmesi üzerine bu raporun iptali istemini *Danıştay*, kimyager raporlarının yetkili makamlarca yapılacak işlemlere dayanak alınabileceği gerekçesiyle reddetmiştir<sup>85</sup>.

**Soruşturma Raporları.** *Danıştay*, soruşturma raporlarının ve bu rapora ilişkin onayın kesin ve yürütülmesi zorunlu bir işlem olmadığına karar vermiştir<sup>86</sup>.

### 5. Tutanaklar

Belli bir fiili durumu tespit eden tutanaklar tek başına idari dava konusu yapılamaz. Tutanaklar, asıl işlemin hazırlayıcısı niteliğindedir. *Danıştay*, emtiaın taşındığı araçta sevk irsaliyesinin bulunmadığının **tespitine** ilişkin düzenlenen tutanağın<sup>87</sup> ve müşteriye yapılan emtia satışı dolayısıyla ödeme kaydedici cihaz fişi düzenlenmediğinin **tespitine** ilişkin düzenlenen tutanağın<sup>88</sup> fiili bir durumu tespit ettiği, idarenin bir irade açıklaması niteliğinde olmadığı gerekçesiyle idari dava konusu yapılamayacağına karar vermiştir.

### B. GÖRÜŞ (DÜŞÜNCE – MÜTALAA) BELİRTEN İŞLEMLER

Görüş belirten işlemlere doktrinde gösterici işlemler de denilmektedir. Bu işlemlerde idare, belli bir konu veya sorunla ilgili görüş, düşünce, niyet ve tasarılarını açıklar. Görüş belirten işlemler, ilgililerin istemleri üzerine veya doğrudan doğruya idarece tesis edilebilir<sup>89</sup>. İdarenin görüşü, düzenleyici veya birel işlemler ile dış dünyaya yansiyabilir.

2559 sayılı Kanunun uygulanması ile ilgili Başbakanlık Genelgesinin eki niteliğindeki “2559 sayılı Yasanın Uygulanmasında Gözönünde Tutulacak **Esaslar**” ın ilgili hükmünün iptali istemini *Danıştay*, bu düzenlemenin konu hakkında **Başbakanlığın görüşünü** belirtmekten öte bir anlam taşımadığı, kesin

---

K. 97/4488, KT. 26.12.1997, DD, 1998, sy. 96, s. 554-555; DVDDGK, E. 96/371, K. 98/91, KT. 22.5.1998, DD, 1999, sy. 98, s. 106-111. **Aksi yönde bkz.** DVDDGK, E. 98/358, K. 99/58, KT. 29.1.1999, DD, 2000, sy. 101, s. 228-231; D4D, E. 2002/509, K. 2003/2652, KT. 30.10.2003, DKD, 2004, sy. 4, s. 145-146.

<sup>85</sup> D12D, E. 68/31, K. 68/1270, KT. 30.5.1968, AİD, c. 6, Aralık 1973, sy. 4, s. 121-122.

<sup>86</sup> D5D, E. 2001/1925, K. 2004/1920, KT. 28.4.2004, DKD, 2004, sy. 5, s. 153-154.

<sup>87</sup> D4D, E. 94/3073, K. 95/21, KT. 16.1.1995, DD, 1996, sy. 90, s. 498-500, DD, 1996, sy. 91, s. 376-378.

<sup>88</sup> D4D, E. 95/2467, K. 96/2078, KT. 21.5.1996, DD, 1997, sy. 92, s. 406-409.

<sup>89</sup> Duran, s. 398; Günday, s. 112.

ve uygulanması zorunlu bir niteliğinin bulunmadığı nedeniyle reddetmiştir<sup>90</sup>. Bunun gibi, 196 seri nolu Gelir Vergisi Genel **Tebliğinde** yer alan bir hükmün iptali istemi, düzenlemenin üçüncü kişilerin hak ve menfaatlerini olumsuz yönde etkilemediği, doğrudan uygulanabilir, kesin ve nihai nitelikte bulunmadığı, **uygulamada birliği sağlama** amacını güden **bakanlık görüşü** olduğu gerekçeyle reddedilmiştir<sup>91</sup>. Yürütmeyi durdurma kararlarının uygulanma biçimine ilişkin olarak çıkarılan bir **genelge** de kesin ve yürütülmesi gerekli bir işlem olarak görülmemiştir<sup>92</sup>.

### 1. Teklifler

*Danıştay*'a göre, İl Milli Eğitim Disiplin Kurulunun, Valilikten bir kamu görevlisinin il içinde görev yerinin değiştirilmesi yönündeki teklifine dair kararı **görüş** belirten bir karardır<sup>93</sup>. Diğer bir kararında *Danıştay*, il disiplin kurulunun bir kamu görevlisi hakkında altı ay kıdem tenzili cezası verilmesi **teklifinin** iptali istemini, bu işlemin kesin olmadığı ve atamaya yetkili amirin onayı ile kesinlik kazanacağı gerekçeyle reddetmiştir<sup>94</sup>.

### 2. Cevabi Yazılar

Cevabi yazılar, idarelerin bireylerin müracaatlarına vermiş olduğu icrai olmayan işlemlerdir. Teyit istemine karşılık verilen cevaplar, yol gösterici cevaplar ve ilmî cevaplar olmak üzere üçe ayrılabilir.

#### a. Teyit İstemine Karşılık Verilen Cevaplar

Bireyler bazen kafalarında geçen düşünceleri teyit ettirmek için idareye başvurabilir. Bu durumda idarenin vermiş olduğu cevap halihazırda bireylerin durumunu olumsuz yönde etkilemez. Dolayısıyla teyit istemine karşılık verilen cevap icrai nitelikte bulunmaz. Bu konudaki yargı kararlarına aşağıda yer verilmiştir.

İmal edilen bir cihazın %10 oranında istihsal vergisine tabi tutulması gerektiği düşüncesinde olan bir kişi bu görüşünün teyidi için Maliye Bakanlığına

<sup>90</sup> D5D, E. 87/275, K. 87/1789, KT. 16.12.1987, DD, 1988, sy. 70-71, s. 267-270. Kararın eleştirisi için bkz. **Erkut**, İptal Davası, s. 137.

<sup>91</sup> D4D, E. 96/2376, K. 97/4606, KT. 5.12.1997, DD, 1998, sy. 96, s. 159-162. Aynı yönde bkz. D4D, E. 62/1758, K. 63/168, KT. 23.1.1963, DKD, 1965, sy. 89-90, s. 80-81; DDDK, E. 69/466, K. 73/682, KT. 9.11.1973, DD, 1974, sy. 14-15, s. 230-232.

<sup>92</sup> D8D, E. 73/2057, K. 73/2991, KT. 3.10.1973, AİD, c. 7, Haziran 1974, sy. 2, s. 209.

<sup>93</sup> D5D, E. 72/7204, K. 76/2153, KT. 19.4.1976, DD, 1977, sy. 24-25, s. 248.

<sup>94</sup> DMD, E. 78/7774, K. 80/1477, KT. 25.3.1980, DD, 1981, sy. 40-41, s. 457-458.

müracaat etmiş; Maliye Bakanlığı ise % 20 oranında vergilendirileceği yönünde işlem tesis etmiştir. Bu **cevabi yazının** iptali istemini *Danıştay*, yazının bir **görüş ve mütalaadan** ibaret olduğu, kesin ve yürütülmesi gerekli bir niteliği bulunmadığı gerekçesiyle reddetmiştir<sup>95</sup>.

Bir kamu görevlisi, henüz ortada tarh ve tebliğ edilmiş veya tevkif yolu ile alınmış bir vergi veya cezası bulunmadan, aldığı ihtisas ücretinin aylık ücretleriyle birleştirilmeden ayrı ayrı vergilendirilmesi gerekeceği görüşüyle Maliye Bakanlığına müracaat etmiştir. Maliye Bakanlığı, Gelir Vergisi Kanununun tetkikinden, aynı işveren tarafından aynı hizmet karşılığında yapılan muhtelif ödemelerin topluca vergilendirileceği anlamı çıkartılacağı gerekçesiyle istemi reddetmiştir. Bu olumsuz cevaba karşı açılan davayı *Danıştay*, “olayda, dava konusu edilen Maliye Bakanlığı yazısına nazaran davacının ihtisas ücretleriyle maaşlarının birleştirilmesi suretiyle müterakkiyet sebebiyle fazla olarak ödediği iddiasıyla fuzulen tahsil edildiğine inandığı miktarın geri verilmesi yolunda açık talebi ve idarece bu talebin reddine ilişkin bir işlem tesis edilmiş olmayıp davalı Bakanlık **görüşlerini** belirtmek suretiyle davacının müracaatına menfi cevap vermiş bulunmaktadır. Bu durumda ortada henüz dava konusu olabilecek bir idari kararın bulun(madığı)” gerekçesiyle reddetmiştir<sup>96</sup>.

Yine bir diğer davada, hazine adına kayıtlı arsa üzerine yapılacak özel okul binasının, bina inşaat vergisine tabi tutulup tutulmayacağı yolunda Maliye Bakanlığına müracaat edilmiştir. Maliye Bakanlığı, binanın bu vergiye tabi tutulacağı yönünde cevap vermiştir. Bu cevaba karşı açılan davayı *Danıştay*, “... Bakanlıkça verilen ve 1318 sayılı Finansman Kanununun bina inşaat vergisiyle ilgili hükmünün uygulanma tarzına ilişkin görüşleri yansıtan cevabın iptali istenilmekte ise de Maliye Bakanlığının dava konusu edilen **cevabi yazısı** kesin ve yürütülmesi zorunlu bir idari işlem ve karar niteliğinde olmayıp bir kanun hükmünün uygulanma tarzına ilişkin istişari nitelikte bir **görüş ve mütalaadan** ibarettir. Ortada bina inşaat vergisini doğuran bir olayın vukuu ve tarh, tahakkuk ve tebliğ işlemlerinin yerine getirilmesi ve sonucunda bir vergi alacağının doğması söz konusu değildir” gerekçesiyle reddetmiştir<sup>97</sup>.

İmar planında ilköğretim yeri olarak ayrılan taşınmazlarının idarece kamulaştırmadan vazgeçilmesi ve serbest bırakılması için Milli Eğitim Müdürlüğüne **görüş verilmesi yolunda yapılan başvurunun** reddine ilişkin işlemin iptali istemi, bu reddin 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 13/3. maddesi uyarınca mevcut planın değiştirilmesi için belediyelere yapılacak başvurularda,

<sup>95</sup> D7D, E. 75/213, K. 75/2514, KT. 24.12.1975, DD, 1976, sy. 22-23, s. 322-323.

<sup>96</sup> D4D, E. 65/4613, K. 68/2116, KT. 15.4.1968, DKD, 1969, sy. 123-126, s. 229-230.

<sup>97</sup> D7D, E. 76/1539, K. 77/3723, KT. 12.12.1977, DD, 1978, sy. 30-31, s. 291-292.

planın değiştirilmesi için belediyelere yapılacak başvurularda, bu istem incelenirken gözönünde tutulacak bir görüş niteliğinde olduğu, dava konusu edilebilecek kesin ve yürütülmesi gerekli bir işlem niteliğinde bulunmadığı gerekçesiyle reddedilmiştir<sup>98</sup>.

### **b. Yol Gösterici Cevaplar**

Bir idareye müracaat eden bireylere ne yapmaları, nasıl hareket etmeleri gerektiği yönünde yol gösteren cevaplar iptal davasına konu yapılamaz. Örneğin, kademe farkından doğan alacağının verilmesi için Bursa Valiliğine başvuran ancak Valiliğinin, Milli Eğitim Bakanlığına müracaat edilmesi gerektiği yönündeki cevabi yazısının iptalini isteyen kişinin açmış olduğu dava, “bir kararın iptal davasına konu olabilmesi için sadece idari bir karar olması yeterli olmayıp, aynı zamanda kesin ve icrası lazım gelen bir karar olması bilinen idare hukuku ilkesidir. Kesin ve icrası gereken bir karardan maksat da kararın yetkili bir merci tarafından verilmiş olması ve resen icra edilebilme kabiliyetidir ... Bursa Valiliğinin yukarıda sözü edilen yazısı davacının doğrudan doğruya Milli Eğitim Bakanlığına müracaat etmesini bildiren bir yazı olup ortada kesin ve icrası lazım gelen bir karar yoktur” gerekçesiyle reddedilmiştir<sup>99</sup>.

Yol gösterici cevapların icrai niteliğinin bulunmadığı yönünde diğer davalarda *Danıştay*, “iptal davaları kesin ve yürütülmesi gereken idari işlemler aleyhine açılabilir. Halbuki iptal davasına konu olan Belediye Başkanlığının ... kararı ise davacının tamire muhtaç olan evi hakkında Belediyeye müracaatla tamirat ruhsatıyesini almasını bildiren ve davacıya **yol gösteren** bir işlem olup kesin ve icrası gereken bir karar değildir”<sup>100</sup> ve “... iptali istenen Valilik yazısı, idari dava konusu teşkil edebilecek, kesin ve lazimülcra bir karar mahiyetinde olmayıp, davacının, belediye ile yapmış olduğu mukaveleamenin feshi için adli mercilere veya belediye encümen kararına karşı *Danıştay*’a müracaatı gerektiğini belirten **cevabi yazı** niteliğindedir”<sup>101</sup> şeklinde karar vermiştir. *Danıştay*, ödeme emrine karşı usulüne uygun olmayan bir itiraza Gümrük Müdürlüğünce verilen bilgi mahiyetindeki cevabi yazının da kesin ve yürütülmesi zorunlu bir nitelikte bulunmadığını belirtmiştir<sup>102</sup>. *Danıştay*, vergi yükümlülerinin bir konuda aydınlanmak için idareye yaptıkları başvuruya verilen **cevapların da görüş bildiren, bilgi veren** bir yazıdan ibaret olduğu ve iptal

<sup>98</sup> D6D, E. 94/3836, K. 95/298, KT. 18.1.1995, DD, 1996, sy. 91, s. 605-608.

<sup>99</sup> D5D, E. 75/3447, K. 75/6663, KT. 31.10.1975, DD, 1976, sy. 22-23, s. 256-257. Aynı karar için bkz. AİD, c. 9, Eylül 1976, sy. 3, s. 111-112.

<sup>100</sup> D6D, E. 65/137, K. 66/2261, KT. 30.5.1966, DD, 1967, sy. 103-106, s. 281.

<sup>101</sup> D12D, E. 65/2121, K. 65/107, KT. 10.6.1965, DKD, 1966, sy. 95-96, s. 447.

<sup>102</sup> D7D, E. 84/505, K. 84/2596, KT. 17.12.1984, DD, 1985, sy. 58-59, s. 245-247.

davasına konu teşkil edecek idari işlem niteliğinde bulunmadığına karar vermiştir<sup>103</sup>.

Doçentlik kadrosuna atamasının yapılması için ilgili idareye başvuran ancak bu istemi, “usulüne uygun olarak açık kadro ilan edildiği ve bu şahıs da başvurduğu takdirde, diğer personelle birlikte bu personelin durumu da yeniden değerlendirilecektir. Adı geçen personele tebliğini rica ederim” gerekçesiyle reddedilen bir kişinin *Askeri Yüksek İdare Mahkemesinde* açmış olduğu dava, cevabın bilgi mahiyetinde olduğu ve icrai niteliğinin bulunmadığı gerekçesiyle reddedilmiştir<sup>104</sup>.

### c. İlmî Cevaplar

Ezanın hoparlörle okunması konusunda araştırma yapan ve bu konuda bir kitap yayınlama düşüncesinde olan bir kişi, ezanın hoparlörle okunmasının ilmi gerekçesini öğrenmek amacıyla Din İşleri Yüksek Kurulu’na müracaat etmiştir. Din İşleri Yüksek Kurulu ilgiliye, “ibadete çağrı olan ezanın hoparlörle okunmasının gayesine uygun olduğunu, bununla beraber hoparlörün fazla açılmaması gerektiğini” cevaben bildirmiştir. Cevabi yazının iptal istemi, işlemin *mütalaa* mahiyetinde bulunduğu gerekçesiyle reddedilmiştir<sup>105</sup>.

### 3. Bildiriler

İdari makamlar tarafından tesis edilen bildiriler de birer görüş açıklamalarıdır. *Danıştay*, Bayındırlık Bakanlığınca yapılacak proje yarışmalarında, Mimarlar Odası Yönetmeliğine uyulması yolundaki Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliğinin *bildirisini*, idari davaya konu olabilecek kesin ve yürütülebilir bir işlem niteliğinde görmemiştir<sup>106</sup>.

### C. BİLDİRİCİ İŞLEMLER

Bildirici işlemler, belli bir konuda bilgi veren işlem niteliğindedir<sup>107</sup>. Bu işlemler daha ziyade, idareye herhangi bir müracaat olmaksızın doğrudan idare tarafından tesis edilir. Bildirici işlemler de hukuk düzeninde herhangi bir değişiklik yapmadıklarından icrai nitelikte değildirler.

<sup>103</sup> D4D, E. 84/1818, K. 85/127, KT. 17.1.1985, DD, 1986, sy. 60-61, s. 206-207.

<sup>104</sup> AYİM2D, E. 92/296, K. 93/123, KT. 17.3.1993, AYİMD, 1994, sy. 8, s. 191-194.

<sup>105</sup> D12D, E. 68/1150, K. 69/702, KT. 10.4.1969, AİD, c. 2, Aralık 1969, sy. 4, s. 218-219.

<sup>106</sup> D8D, E. 69/3882, K. 70/2306, KT. 10.11.1970, Danıştay Sekizinci Daire Kararları, Ankara 1974, s. 202.

<sup>107</sup> *Giritli – Bilgen – Akgüner*, s. 812.

## 1. Bildirimler

Bildirim mahiyetindeki işlemler kesin ve yürütülebilir işlem olmadığından iptal davasına konu olamaz. Bununla birlikte bir kararında *Danıştay*, **işlem tesisinde bağlayıcı hukuki açıklamalar getiren** bildirim mahiyetindeki işlemin iptal davasına konu olabileceğini kabul etmiştir<sup>108</sup>. Bildirim işlemleri konusunda *Danıştay*'ın katılmadığımız bir kararı da mevcuttur. Kararda *Danıştay*, tehlikeli şekilde enerji nakil hattına yaklaşan inşa halindeki binada can ve mal güvenliğinin sağlanması, yangın tehlikesinin önlenmesi için gerekli tedbirlerin alınması yönünde TEK Trakya İşletme Grup Müdürlüğü yazısını, bildirim işlemi olarak görmemiş, kesin ve yürütülebilir işlem olarak görmüştür<sup>109</sup>. *Kanaatimizce* bu işlem tipik bir bildirim işlemi niteliğindedir.

Bildirim işlemlerinin büyük bir bölümü vergi hukuku alanında karşımıza çıkmaktadır. Vergi, resim ve harçlarla bunlara bağlı kamu alacaklarına ilişkin uyuşmazlıklarda kesin ve yürütülmesi zorunlu idari işlemler, vergi ve ceza ihbarnamesi, tahakkuk fişi ve ödeme emri tebliği, haciz tutanağı düzenlenmesi<sup>110</sup>, tahakkuku tahsile bağlı vergi, resim ve harçlarda bunların tahsil edilmesi ve düzeltme ve şikayet başvurularının yetkili makamlarca reddedilmesi halinde ortaya çıkar. Bunlar dışında kalan vergi, resim ve harçlara ilişkin olan ve borçluya borcunu gösterici, bildirici, ödemeye davet edici vb. işlemler kesin ve yürütülmesi zorunlu olmayan idari işlem sayılmaktadır<sup>111</sup>. Bununla birlikte *Da-*

<sup>108</sup> D6D, E. 99/539, K. 2000/1247, KT. 2.3.2000, DD, 2001, sy. 104, s. 307-309.

<sup>109</sup> D6D, E. 91/1865, K. 92/2073, KT. 7.5.1992, DD, 1993, sy. 86, s. 348-349.

<sup>110</sup> "Kanunda ilgililerine duyurulması öngörülmemeyen haciz tutanakları, yönetsel işlemlerin tüm niteliklerini taşıdığından haczin uygulanması koşulu gerçekleşmeden de davaya konu yapılabilir". DVDDGK, E. 89/40, K. 89/45, KT. 2.6.1989, DD, 1990, sy. 76-77, s. 145-149.

<sup>111</sup> D9D, E. 79/3972, K. 80/4239, KT. 13.11.1980, DD, 1982, sy. 42-43, s. 224-226; D9D, E. 81/4372, K. 82/4613, KT. 4.11.1982, DD, 1983, sy. 50-51, s. 384-385; D4D, E. 77/2495, K. 78/52, KT. 12.1.1978, DD, 1979, sy. 32-33, s. 399; D9D, E. 82/736, K. 83/214, KT. 20.1.1983, DD, 1984, sy. 52-53, s. 398-401; D4D, E. 85/1209, K. 86/4141, KT. 23.12.1986, DD, 1987, sy. 66-67, s. 210-212; D7D, E. 84/3739, K. 86/2811, KT. 27.11.1986, DD, 1987, sy. 66-67, s. 324; D7D, E. 86/1183, K. 89/1077, KT. 4.5.1989, DD, 1990, sy. 76-77, s. 469-471; D7D, E. 88/382, K. 89/122, KT. 25.1.1989, DD, 1990, sy. 76-77, s. 501-505; D4D, E. 91/95, K. 91/297, KT. 24.1.1991, DD, 1992, sy. 82-83, s. 344-345; D8D, E. 91/2349, K. 91/1546, KT. 8.10.1991, DD, 1992, sy. 84-85, s. 538-539; D3D, E. 93/3099, K. 94/961, KT. 29.3.1994, DD, 1996, sy. 90, s. 394-395; D9D, E. 94/6066, K. 95/2451, KT. 10.10.1995, DD, 1996, sy. 91, s. 983-984; D7D, E. 94/1926, K. 95/1571, KT. 12.4.1995, DD, 1996, sy. 91, s. 765-768; D4D, E. 99/2843, K. 2000/2559, KT. 7.6.2000, DD, 2003, sy. 105, s. 263-264; D9D, E. 99/4322, K. 2000/4002, KT. 14.12.2000, DD, 2003, sy. 105, s. 513-514; D7D, E. 2000/3035, K. 2002/3888, KT.

nıstay, “Devlet’in vergilendirme faaliyeti ile ilgili kesin ve yürütülmesi zorunlu idari işlemlerin, kamu maliyesi hizmetini düzenleyen yasal metinlerde öngörülen tip işlemlerle sınırlandırılması, bu alanın yönetimiyle ilgili olarak kamu idaresine tanınan yetki ve görevlerin de sınırlandırılması veya idarenin bu alandaki birtakım faaliyetinin hukuka uygunluk denetiminden kaçırılması sonucunu doğurur”<sup>112</sup> ve “vergi dairelerinin idari işlevleriyle ilgili olarak vergi hukuku alanında tesis ettikleri, doğrudan uygulanabilir nitelikte, yükümlünün hukukunu doğrudan etkileyen ve onların hukuki statülerinde hak ve yükümlülüklerinde değişiklik veya yenilik yaratan irade açıklamalarına karşı açılan davaların görülüp çözümlenmesi görevi, 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunun 6 ncı maddesinin (a) bendi hükmü gereği vergi mahkemelerine aittir. Bu hükme dayanılarak idarenin tarh, tahakkuk ve tahsil dışında kalan ancak idari işlem niteliğinde olduğundan kuşku duyulmayacak işlemlerin davaya konu edilemeyeceklerinin kabulü mümkün değildir”<sup>113</sup> gerekçesiyle yukarıda sayılanlar dışında birçok vergi işlemini kesin ve yürütülmesi zorunlu idari işlem olarak nitelendirip denetlemektedir<sup>114</sup>.

---

2.12.2002, DKD, 2003, sy. 1, s. 269-271; D7D, E. 2000/5877, K. 2003/271, KT. 30.1.2003, DKD, 2003, sy. 2, s. 270-271; D3D, E. 2001/4400, K. 2003/4925, KT. 11.11.2003, DKD, 2004, sy. 3, s. 131-133.

<sup>112</sup> D3D, E. 86/1733, K. 86/1500, KT. 4.6.1986, DD, 1987, sy. 64-65, s. 104.

<sup>113</sup> D4D, E. 90/1315, K. 92/2632, KT. 16.6.1992, DD, 1993, sy. 87, s. 258.

<sup>114</sup> Bkz. D4D, E. 86/2516, K. 86/4172, KT. 25.12.1986, DD, 1987, sy. 66-67, s. 208-210; DVDDGK, E. 87/24, K. 87/27, KT. 27.11.1987, DD, 1988, sy. 70-71, s. 117-122; D3D, E. 86/1733, K. 86/1500, KT. 4.6.1986, DD, 1987, sy. 64-65, s. 102-105; D4D, E. 86/5282, K. 87/931, KT. 11.3.1987, DD, 1988, sy. 68-69, s. 337-340; D4D, E. 86/5282, K. 87/931, KT. 11.3.1987, DD, 1988, sy. 68-69, s. 337-340; D9D, E. 87/107, K. 87/4170, KT. 25.12.1987, DD, 1988, sy. 70-71, s. 514-515; D3D, E. 87/2893, K. 88/2353, KT. 13.10.1988, DD, 1989, sy. 74-75, s. 186-188; D9D, E. 87/3945, K. 89/159, KT. 20.1.1989, DD, 1990, sy. 76-77, s. 647-649; D3D, E. 90/24, K. 91/1252, KT. 26.3.1991, DD, 1992, sy. 82-83, s. 265-267; D3D, E. 90/24, K. 91/1252, KT. 26.3.1991, DD, 1992, sy. 82-83, s. 265-267; D3D, E. 89/4241, K. 91/2649, KT. 17.10.1991, DD, 1992, sy. 84-85, s. 137-140; D9D, E. 91/1096, K. 91/3345, KT. 21.11.1991, DD, 1992, sy. 84-85, s. 677-678; D4D, E. 90/1315, K. 92/2632, KT. 16.6.1992, DD, 1993, sy. 87, s. 256-259; D10D, E. 91/4445, K. 92/4079, KT. 19.11.1992, DD, 1993, sy. 87, s. 559-561; D4D, E. 92/4545, K. 93/4060, KT. 28.9.1993, DD, 1995, sy. 89, s. 197-199; DVDDGK, E. 93/73, K. 93/139, KT. 25.11.1993, DD, 1995, sy. 89, s. 137-141; D4D, E. 92/1825, K. 93/5068, KT. 5.11.1993, DD, 1995, sy. 89, s. 225-227; D7D, E. 91/6114, K. 94/866, KT. 23.2.1994, DD, 1996, sy. 90, s. 811-813; D7D, E. 95/1035, K. 95/1468, KT. 5.4.1995, DD, 1996, sy. 91, s. 768-771; D11D, E. 96/1175, K. 96/2221, KT. 28.5.1996, DD, 1997, sy. 92, s. 844-846; D4D, E. 96/5234, K. 97/2887, KT.

Vergi hukuku alanı dışında *Danıştay*, maaşından herhangi bir kesinti yapılmaksızın kuruma verdiği zararı kamu görevlisine bildiren işlemin<sup>115</sup>; tahsilat işlemlerine geçilmeksizin haksız iktisap edilen maaş ve ikramiyelerin iadesi yolunda tesis edilen bildirim işleminin<sup>116</sup>; eşinin ölümünde kusurlu olduğunu iddia eden doktorlar hakkında gerekli soruşturmanın yapılması için idareye başvuran kişiye, idarece “genel cerrahi konsültasyonunda bir ihmal ve gecikmenin olmadığı” yönünde verilen bildirim<sup>117</sup> kesin ve icrai nitelik taşımadığına karar vermiştir. Yine, Bakanlıkça da onaylanan hak sahipliği komisyonunu kararı ile ikinci bir sağlam konutunun olması nedeniyle hak sahibi sayılmayan ve bu işleme karşı süresi içinde dava açmayan bir kişi, heyelan nedeniyle hasara uğrayan evinin yapımı için kredi verilmesi istemiyle Valiliğe başvurmuştur. Kişinin başvurusu, daha önceki komisyon raporu gerekçe gösterilerek reddedilmiştir. *Danıştay* valilik işlemini bildirim mahiyetinde görmüştür<sup>118</sup>.

*Danıştay*, kesinleşmiş bir yargı kararının yerine getirilmesini sağlamak amacıyla idare tarafından yazılan yazıları da bildirim mahiyetinde görmektedir. Nitekim *Danıştay*'a göre, “(yargı kararı üzerine) ikinci kez düzenlenen bu ihbarname, yargı kararına göre ödenmesi gereken kamu alacağını gösteren ve bildirim niteliği taşıyan bir belge olup, dava konusu yapılması ve bu suretle konunun yeniden incelenmesi mümkün değildir”<sup>119</sup>. Buna karşılık *Danıştay*, ödeme emrine karşı açılan davanın reddi üzerine mahkeme kararıyla kesinleşen ödeme emri muhteviyatı üzerinden 6183 sayılı Kanununun 58/5. maddesi uyarınca

---

6.10.1997, DD, 1998, sy. 95, s. 268-270; D3D, E. 97/361, K. 98/849, KT. 11.3.1998, DD, 1999, sy. 97, s. 200-202; D7D, E. 99/3135, K. 2000/987, KT. 6.4.2000, DD, 2001, sy. 104, s. 343-346; D7D, E. 99/1760, K. 2000/67, KT. 19.1.2000, DD, 2001, sy. 104, s. 368-372; DVDDGK, E. 2000/71, K. 2000/341, KT. 27.10.2000, DD, 2003, sy. 105, s. 122-124; D4D, E. 2002/4036, K. 2003/2246, KT. 7.10.2003, DKD, 2004, sy. 3, s. 158-161.

<sup>115</sup> D10D, E. 86/810, K. 88/735, KT. 21.4.1988, DD, 1989, sy. 72-73, s. 679-681.

<sup>116</sup> D5D, E. 76/5067, K. 79/2613, KT. 3.10.1979, DD, 1980, sy. 38-39, s. 194-195. Aynı yönde bkz. D5D, E. 77/2002, K. 79/5430, KT. 19.12.1979, DD, 1980, sy. 38-39, s. 196-197.

<sup>117</sup> D10D, E. 97/7535, K. 99/6895, KT. 14.12.1999, DD, 2001, sy. 103, s. 920-922.

<sup>118</sup> D10D, E. 87/1376, K. 90/764, KT. 4.4.1990, DD, sy. 80, s. 426-427.

<sup>119</sup> D9D, E. 89/1219, K. 91/115, KT. 22.1.1991, DD, 1992, sy. 82-83, s. 863-865; D7D, E. 90/6928, K. 91/1622, KT. 14.5.1991, DD, 1992, sy. 84-85, s. 514-515; D9D, E. 99/415, K. 2000/173, KT. 26.1.2000, DD, 2001, sy. 104, s. 483-484. Aynı yönde bkz. D8D, E. 82/2340, K. 83/1939, KT. 7.10.1983, DD, 1984, sy. 54-55, s. 321-322.



hesaplanan haksız çıkma zammını<sup>120</sup>; gecikme faizi ve gecikme zammını içeren ihbarnameyi<sup>121</sup> kesin ve yürütülmesi zorunlu ayrı bir işlem olarak görmüştür.

## 2. Hatırlatmalar -Tekrarlar

Hatırlatmalar ve tekrarlar da bildirici işlem niteliğindedir. İdare tarafından alınan önceki bir kararı hatırlatan veya tekrar eden işlemler iptal davasına konu olamaz. *Danıştay*, taşocağı resminin Vergi Usul Kanunu hükümlerine göre tarhi, tahakkuku ve tahsilinin yapılacağına, taşocağı resmine ilişkin Balıkesir İl daimi Encümeni kararının Vergi Usul Kanununun düzenlediği manada bir tarhiyat olmayıp, bir **hatırlatmadan** öte bir anlam taşımadığına ve dolayısıyla kesin bir idari işlem sayılamayacağına karar vermiştir<sup>122</sup>.

## 3. Uyarılar (İkazlar)

İdare tarafından yapılan *bazı*<sup>123</sup> uyarıların kesin ve yürütülebilir işlem niteliği bulunmamaktadır. Valiliğin, bir kanun hükmünü Çiftçi Malları Koruma Meclisi Başkan ve üyelerine hatırlatan ve yanlış bir iş yapmalarını konusunda onları uyaran işlemi **uyarıcı** nitelikte görülmüştür<sup>124</sup>. Yine, bir lise öğretmenin görevli bulunduğu ilçede kiraladığı bir binada para karşılığında öğrencileri barındırdığı yolunda söylentiler çıkması üzerine idarece, “dikkatinin çekilmesi” yolunda tesis edilen işlem idari davaya konu olacak nitelikte bulunmamıştır: “İdarelerin yürütmekle mükellef buldukları kamu hizmetlerinin gereklerine uygun hareket etmeleri yolunda kamu hizmeti görevlilerinin nazarı **dikkatlerini celbe** her zaman için yetkileri mevcut olup, bu yoldaki ikazlar kamu görevlilerinin hak veya menfaatlerini ihlal edici tasarruflar olarak değil idarenin iç bünyesini ilgilendiren ve idari davaya konu teşkil etmeyecek nitelikte kararlar olmaktan ileri bir nitelik taşımazlar”<sup>125</sup>.

*Danıştay* bir kararında, idareler arasında yapılan uyarı yazılarının da iptal davasına konu olamayacağını belirtmiştir. Buna göre, noterlerce düzenlenen, motorlu taşıt araçları için satış yetkisi veren vekaletnamelerin süreli olacağına

<sup>120</sup> D3D, E. 92/3026, K. 93/3379, KT. 24.11.1993, DD, 1995, sy. 89, s. 193-195.

<sup>121</sup> D7D, E. 98/3019, K. 99/3100, KT. 29.9.1999, DD, 2001, sy. 103, s. 673-676.

<sup>122</sup> D9D, E. 73/2837, K. 75/2080, KT. 27.11.1975, DD, 1971, sy. 22-23, s. 381-382.

<sup>123</sup> 442 sayılı Köy Kanunu'nun 41. maddesine göre, görevini yapmayan köy muhtarına yapılan yazılı uyarı kesin ve icrai bir işlemdir. Bkz. D8D, E. 86/281, K. 87/438, KT. 28.10.1987, DD, 1988, sy. 70-71, s. 432-433.

<sup>124</sup> D12D, E. 69/1124, K. 71/2714, KT. 25.11.1971, *Danıştay Onikinci Daire Kararları*, Birinci Kitap, c. I, Ankara 1976, s. 160.

<sup>125</sup> D5D, E. 70/5793, K. 71/6843, KT. 8.11.1971, DD, 1972, sy. 6-7, s. 252. Aynı karar için bkz. AİD, c. 5, Haziran 1972, sy. 2, s. 120.

ilişkin Türkiye Noterler Birliği Genelgelerinin iptali talep edilmiştir. *Danıştay* bu genelgeleri, noterlik mesleği ile ilgili ve uygulamadaki bazı aksaklıkları gidermeye yönelik **idari bir uyarı** niteliğinde görerek iptal davasına konu olamayacağına karar vermiştir<sup>126</sup>.

*Askeri Yüksek İdare Mahkemesi*, lojman yönetim kurulu başkan vekili tarafından lojman sakinlerini rahatsız ettiği gerekçesiyle **uyarı** mahiyetinde noterden çekilen ihtarnameyi, lojmandan çıkarma işleminin tesisine yönelik hazırlık mahiyetinde görerek, icrai, etkin ve kesin nitelikte görmemiştir<sup>127</sup>. Yine *Askeri Yüksek İdare Mahkemesi*, İç Hizmet Kanununun 24. maddesi uyarınca tanzim edilen uyarı cezasının kesin ve icrai niteliğinin bulunmadığına, kaldı ki 1602 sayılı *Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kanununun* 21. maddesinin son fıkrası gereğince disiplin amirleri tarafından verilen cezaların yargı denetimi dışında kaldığına karar vermiştir<sup>128</sup>.

Genel uyarıların yanında yaptırım tehdidi taşıyan uyarıcı işlemlerin kural olarak iptal davasına konu edilebileceği doktrinde kabul edilmektedir<sup>129</sup>. Nitekim *Danıştay*, bir seyahat acentasına gönderilen, faaliyetlerini 1618 sayılı Kanuna uygun şekilde sürdürmemesi halinde **işletme belgesinin iptal edileceğine dair ihtar yazısını** kesin ve yürütülmesi zorunlu bir idari işlem olarak kabul etmiştir<sup>130</sup>. Yaptırım tehdidi taşıyan bir işlemin icrai işlem yapmaya yetkili olmayan bir makam tarafından tesis edilmiş olması halinde ise bu işlem tavsiye niteliğinde görülmüştür. *Danıştay*, icrai işlem yapma yetkisi bulunmayan Büyükşehir Belediyesi Ulaşım Koordinasyon Merkezi Başkanlığının, akaryakıt istasyonunun iki ay içinde başka bir yere taşınması, bu süre içinde taşınılmaması halinde kapatılacağına dair işlemini **tavsiye niteliğinde** görmüştür<sup>131</sup>.

Yaptırım tehdidi taşıyan uyarıların kesin ve yürütülmesi gerekli işlem niteliğinde bulunmadığı yönünde *Danıştay* kararları da mevcuttur. Millet Meclisi ek binalarının projelendirilmesinin bir yarışma sonunda saptanmasının sağlanması yolundaki ilke kararına uygun hareket etmeyen üyelerin onur kuruluna verileceği işlemi<sup>132</sup>; daha önce aldığı raporun yetersiz olduğu gerekçesiyle Ankara Numune Hastanesinden sakatlığını belgeleyen yeni bir rapor alıp ibraz etmediği

<sup>126</sup> D8D, E. 97/5095, K. 99/3962, KT. 16.6.1999, DD, 2000, sy. 102, s. 467-471.

<sup>127</sup> AYİM1D, E. 95/575, K. 95/571, KT. 30.5.1995, AYİMD, 1996, sy. 10, s. 292-293.

<sup>128</sup> AYİM1D, E. 96/28, K. 96/59, KT. 23.1.1996, AYİMD, 1997, sy. 11, s. 268-270.

<sup>129</sup> Duran, s. 398; Erkut, İptal Davası, s. 145; Gözübüyük – Tan, s. 307-308.

<sup>130</sup> D10D, E. 96/3286, K. 98/4670, KT. 30.9.1998, DD, 1999, sy. 99, s. 543-545.

<sup>131</sup> D8D, E. 95/3162, K. 98/252, KT. 5.2.1998, DD, 1999, sy. 97, s. 514-515.

<sup>132</sup> D8D, E. 78/3328, K. 79/2888, KT. 8.10.1979, DD, 1980, sy. 38-39, s. 276-277.

takdirde ücretlerinin vergilendirileceği işlemi<sup>133</sup>; eski belediye başkanı hakkında kişi borcu tahakkuk ettirilmesine ve anılan borcun bir hafta içinde ödenmemesi halinde kanuni yollara başvurulacağına dair belediye başkanlığının uyarı işlemi<sup>134</sup>; seyyar satıcılık yaptığı barakayı sabit hale getirdiği nedeniyle 5 gün içinde yıkması konusunda yapılan tebliğ işlemi<sup>135</sup>; haczin gereklerinin yerine getirilmesi aksi halde Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre işlem yapılacağı işlemi<sup>136</sup> kesin ve yürütülmesi zorunlu bir idari işlem niteliğinde görülmemiştir.

*Danıştay*, kanundaki prosedür izlenmeden yapılan yaptırım tehdidi taşıyan işlemin iptal davasına konu olamayacağına karar vermiştir. Sulh Hukuk Hakimliğince verilmiş bir izin ve Belediye Encümenince verilmiş bir yıkım kararı olmadan, belediyeden ruhsat alınmadan yapılan yapının 7 gün içinde tahliye edilmesi, aksi takdirde belediye başkanlığınca yıktırılacağı şeklindeki yazının idari davaya konu olabilecek kesin ve yürütülmesi zorunlu bir işlem olmadığına karar verilmiştir<sup>137</sup>.

#### **D. İÇ – DÜZEN İŞLEMLERİ (HİZMET İÇİ İŞLEMLER – İÇ YAZIŞMALAR)**

Hiyerarşi güç ve yetkisinin açıklanması ve yönlendirmesi sonucunda ortaya çıkan iç-düzen işlemleri<sup>138</sup>, idarenin kuruluş ve işleyişini düzenleyen işlemlerdir. İdarenin iç düzen işlemleri icrai nitelikte değildir. İdare, hizmetin gereği olarak, kamu görevlilerinin çalışma yer, zaman ve yöntemi konularında uygun gördüğü tedbirleri alabilir<sup>139</sup>. İdarenin iç çalışma düzeni ve yöntemi konusunda yapılan bu tür işlemlerin dava konusu yapılması hem idarenin çalışma düzenini ve hizmetlerin işleyişinin etkinliğini zedeler hem de takdir yetkisi ve hiyerarşi yetkisinin kullanılması bakımından idareyi olumsuz yönde etkiler<sup>140</sup>. Bununla birlikte iç-düzen işlemlerinin gerek kamu görevlileri ve gerekse üçüncü kişiler

<sup>133</sup> D13D, E. 79/4381, K. 80/199, KT. 30.1.1980, DD, 1981, sy. 40-41, s. 425-426.

<sup>134</sup> D11D, E. 78/2310, K. 80/4753, KT. 23.12.1980, DD, 1982, sy. 42-43, s. 295-297.

<sup>135</sup> DDDK, E. 69/209, K. 72/148, KT. 3.3.1972, DDDK Kararları, Birinci Kitap (1965-1978), 1981, s. 720.

<sup>136</sup> D4D, E. 99/77, K. 99/1951, KT. 12.5.1999, DD, 2000, sy. 102, s. 263-264.

<sup>137</sup> D6D, E. 72/3353, K. 73/2059, KT. 16.5.1973, DD, 1974, sy. 12-13, s. 311-312.

<sup>138</sup> *Erkut*, İptal Davası, s. 133.

<sup>139</sup> *Gözübüyük – Tan*, s. 319; *Duran*, s. 399; *Günday*, s. 112; *Erkut*, İptal Davası, s. 133.

<sup>140</sup> *Erkut*, İptal Davası, s. 134.

üzerinde bir etki doğurması halinde dava konusu yapılabileceği kabul edilmektedir<sup>141</sup>.

İç-düzen işlemleri, düzenleyici işlem niteliğinde olabilecekleri gibi birel işlem niteliğinde de olabilir. *Danıştay*, birçok kararında genelge, tamim, tebliğ, sirküler gibi adsız düzenleyici işlemlerin doğrudan iptal davasına konu olamayacağına karar vermiştir. Örneğin, 8 seri nolu Gümrük Hattı Dışı Eşya Satış Mağazaları konulu Gümrük **Genel Tebliğinin** ilgili maddesinin iptali istemi, "... bir idari davanın ilk derece mahkemesi sıfatıyla *Danıştay*da görülebilmesinin ilk koşulu, idari davaya konu edilen idari işlemin düzenleyici nitelikte olmasıdır. İdare Hukukunca, düzenleyici işlem, idarenin, aynı durumda olan idare edilenler için bağlayıcı, soyut hukuk kuralı koyan, yani normatif nitelikte olan tek yanlı tasarruflarına verilen addır. Bu nitelikte olmayan, daha önce yürürlüğe konulan üst hukuk normunu yineleyen veya bu üst hukuk normunun nasıl anlaşılması gerektiği konusunda alt idari birimlere ya da idare edilenlere **açıklamalar getiren** idari tasarruflar hukuk düzeni'nde herhangi bir değişiklik oluşturmayacaklarından, idare edilenler yönünden bağlayıcı, dolayısıyla da düzenleyici değildirler. İdarenin bu nitelikteki bir işleminin, idari yargı denetimine tabi tutulması, bu denetimin varlık nedenine uygun düşmez" gerekçesiyle reddedilmiştir<sup>142</sup>. *Askeri Yüksek İdare Mahkemesi* de, muvazzaf subaylığa geçirilme istemi 1992 yılında boş kontenjan bulunmaması nedeniyle reddedilen bir kişinin bu olumsuz işlemin iptali yerine kendisine uygulanmayan "Jandarma Genel Komutanlığı Mensubu Astsubayların Subaylığa Geçme İşlemleri Yönergesi" nin iptali istemini, "Bu yönergenin genel olarak idarenin, ilgili birimlerine, mevzuatı yorumlayış biçimini bildiren, onlara hareket tarzlarını gösteren, üçüncü şahısların hak ve menfaatlerini ihlal etmeyen, bir düzenleyici işlem niteliğinde olmayan, sadece **idarenin iç yapısı ve işleyişi** ile ilgili bir belge olduğu, bu haliyle iptal davasına konu olamayacağı sonucuna ulaşılmıştır" gerekçesiyle reddetmiştir<sup>143</sup>. Bununla birlikte, yönlendirici ve yorumlayıcı niteliğinin dışında tamamen **yeni birtakım düzenlemeler getiren** adsız düzenleyici işlem ise *Danıştay* tarafından denetlenmiştir. Örneğin Yüksek Mahkeme, Maliye ve Gümrük Bakanlığının teşkilatına gönderdiği **iç genelgeyi**, "genel olarak idarenin, teşkilata mevcut mevzuat anlayışını bildiren onlara hareket tarzlarını gösteren üçüncü şahısların hak ve menfaatlerini ihlal etmeyen keza

<sup>141</sup> **Gözübüyük – Tan**, s. 319; **Özyörük**, s. 214-215; **Duran**, s. 400; **Erkut**, İptal Davası, s. 134.

<sup>142</sup> D7D, E. 2002/3710, K. 2002/4371, KT. 24.12.2002, DKD, 2003, sy. 1, s. 259-260.

<sup>143</sup> AYİMDK, E. 93/2, K. 93/7, KT. 7.10.1993, AYİMD, 1994, sy. 8, s. 196-198. Aynı yönde bkz. AYİMDK, E. 95/2, K. 95/8, KT. 8.6.1995, AYİMD, 1996, sy. 10, s. 294-297; AYİMD2D, E. 93/321, K. 94/1248, KT. 22.6.1994, AYİMD, 1995, sy. 9, s. 107-109.

birer düzenleyici tasarruf mahiyetinde olmayan, sadece bir **iç düzenleme** olarak kabul edilen tamim, genelde gibi isimler alan tasarrufların idari dava konusu olamayacakları kabul edilmekte ise de, böyle bir tasarruf sübjektif hakları ilgilendirip ihlal eden ve düzenleyici bir niteliği taşırsa dava konusu edilmesi doğaldır” gerekçesiyle denetlemiştir<sup>144</sup>.

*Danıştay*, bir hususun tatbikinde **doğacak tereddütleri ortadan kaldırmak amacıyla idarenin teşkilatına gönderdiği tamimleri** idarenin iç işleyişini düzenleyici (dahili) işlem niteliğinde görmüş<sup>145</sup>; bu tamimlere dayanan uygulama işlemlerine karşı ise dava açılabileceğini kabul etmiştir<sup>146</sup>. Yine Yüksek Mahkeme, **kalkınma planlarının ve yıllık programların** idareye hitap ettiğine, bunlara karşı dava açılmayacağına, bunların uygulanması zımında tesis edilecek idari işlemlere karşı dava açılabileceğine<sup>147</sup>; taksitlendirilecek olan vergi ve resimler için faiz alınmaması yönündeki **genelgenin, idarenin hareket tarzını gösteren bir iç düzenleyici işlem** niteliğinde olduğuna<sup>148</sup>; idarenin vergi kanunlarının **uygulanmasına** ilişkin olarak teşkilatına gönderdiği genel tebliğlerin **idarenin iç bünyesine** ilişkin olduğuna<sup>149</sup>; tek başına yeni kurallar getirmeyen sadece yasal düzenlemeleri **açıklayan bir genel tebliğin** idari davaya konu teşkil edebilecek düzenleyici bir işlem mahiyetinde bulunmadığına karar vermiştir<sup>150</sup>.

*Danıştay*, **idareler arasındaki yazışmaları iç yazışma niteliğinde görmekte** ve bu yazışmaların iptal davasına konu olamayacağına karar vermektedir. *Danıştay* önüne gelen bir uyuşmazlıkta, Maliye Bakanlığının, haklarında inceleme yapılan yeminli mali müşavirlerin hazırladığı vergi iadesi tasdik raporlarının işleme konulmadan önce bakanlığa gönderilmesi konusunun

<sup>144</sup> D9D, E. 91/573, K. 91/3295, KT. 13.11.1991, DD, 1992, sy. 84-85, s. 650. Aynı yönde bkz. D7D, E. 66/2196, K. 67/2374, KT. 21.10.1967, DKD, 1968, sy. 119-122, s. 260.

<sup>145</sup> D4D, E. 45/2586, K. 46/3577, KT. 4.12.1946, DKD, 1946, sy. 34, s. 42-43; D4D, E. 50/1698, K. 50/5781, KT. 23.12.1950, DKD, sy. 50-53, s. 190-191.

<sup>146</sup> D12D, E. 65/2656, K. 65/1241, KT. 29.11.1965, Danıştay Onikinci Daire Kararları, Birinci Kitap, c. II, Ankara 1976, s. 442;

<sup>147</sup> DDDK, E. 72/194, K. 73/716, KT. 7.12.1973, DD, 1974, sy. 14-15, s. 233-237. Aynı karar için bkz. DDDK Kararları, Birinci Kitap (1965-1978), 1981, s. 714-715 ve AİD, c. 7, Mart 1974, sy. 1, s. 190-193.

<sup>148</sup> DDDK, E. 67/559, K. 68/332, KT. 12.4.1968, DDDK Kararları, Birinci Kitap (1965-1978), 1981, s. 714.

<sup>149</sup> D4D, E. 77/495, K. 77/2795, KT. 1.11.1977, DD, 1978, sy. 30-31, s. 178. Aynı yönde bkz. D4D, E. 74/435, K. 75/1136, KT. 26.3.1975, DD, 1976, sy. 20-21, s. 304-305.

<sup>150</sup> D4D, E. 89/1807, K. 90/2101, KT. 13.6.1990, DD, 1991, sy. 81, s. 141-144.

ilgili vergi dairelerine bildirilmek üzere valiliklere gönderdiği yazının iptali istenmiştir. Ancak iptal istemi, Maliye Bakanlığınca inceleme konusu yapılan bir hususta ve inceleme ile ilgili olarak tasdik raporlarının gönderilmesi istemiyle valiliklere yazılmış bir **İÇ YAZIŞMA** niteliğinde, kesin ve yürütülmesi zorunlu bir işlem niteliğinde olmadığı gerekçesiyle reddedilmiştir<sup>151</sup>. Yine, idarece verilen bir arazinin geri alınıp tapusunun iptal edilmesi için hazine avukatlığına haber verilmesine ilişkin olarak Bakanlığın Valiliğe yazmış olduğu **YAZININ** geri alınması için yapılan başvurunun reddi işlemine karşı açılan davada da, yazının idari davaya konu olabilecek kesin ve yürütülmesi zorunlu bir işlem olmadığına<sup>152</sup>; Bir kişiye pasaport verilmemesine neden olan vergi dairesi yazısının idari dava konusu yapılamayacağına<sup>153</sup>; Bir şirket hakkında haciz uygulaması yapılmasına ilişkin inceleme elemanının vergi dairesi başkanlığına hitaben yazdığı **YAZININ** kesin ve yürütülmesi zorunlu bir idari işlem niteliğinde bulunmadığına<sup>154</sup>; Hazineye ait taşınmazın işgal edilmesi nedeniyle düzenlenen tahakkuk fişinin **İDARENİN İÇ İŞLEYİŞİ İLE İLGİLİ** ve ecrimisilin takip ve tahsil edilebilmesi için vergi dairesini bilgilendirmek amacıyla düzenlenen bir belge olduğu gerekçesiyle kesin ve yürütülmesi zorunlu bir işlem olmadığına karar vermiştir<sup>155</sup>.

**Bakanlık Oluru** da idarenin bir iç düzen işlemi niteliğindedir. Nitekim *Danıştay*'a göre, "Bakanlık olur'u, bir işlemin yapılması hususunda Bakanlık makamının onayının alınmasından ibaret Bakanlığın bir **İÇ İŞLEMİ** olup, dava konusu edilebilecek kesin ve yürütülmesi gerekli işlem ancak bu olura dayanılarak daha sonra tesis edilebilir"<sup>156</sup>.

Bazı iç-düzen işlemleri karşımıza **TAVSİYE** niteliğinde çıkabilir. *Danıştay*, İçişleri Bakanlığının il özel idarelerinin bütçelerinin hazırlanması konusunda valiliklere gönderdiği genelgenin iptali istemini, "... dava konusu genelgeye **TAVSİYE NİTELİĞİNDE** olmaktan ileri bir hukuki değer izafe etmeye imkan yoktur. Genelge bu haliyle özel idare bütçelerinin hazırlanmasına ilişkin **Bakanlık Görüşünü İfade Eden ve Bağlayıcılığı Olmayan Tavsiye** niteliğindedir" gerekçesiyle reddetmiştir<sup>157</sup>. Yine Yüksek Mahkemeye göre, "Ticaret Bakanlı-

<sup>151</sup> D8D, E. 96/3742, K. 98/776, KT. 3.3.1998, DD, 1999, sy. 97, s. 559-561.

<sup>152</sup> D8D, E. 81/978, K. 84/1074, KT. 29.6.1984, DD, 1985, sy. 56-57, s. 331-332.

<sup>153</sup> D12D, E. 65/4196, K. 65/1430, KT. 8.12.1965, Danıştay Onikinci Daire Kararları, Birinci Kitap, c. II, Ankara 1976, s. 139.

<sup>154</sup> D4D, E. 99/1819, K. 99/4300, KT. 30.11.1999, DD, 2001, sy. 103, s. 332-333.

<sup>155</sup> D6D, E. 95/3104, K. 96/610, KT. 6.2.1996, DD, 1997, sy. 92, s. 504-505.

<sup>156</sup> D8D, E. 74/4551, K. 76/375, KT. 3.2.1976, DD, 1977, sy. 24-25, s. 362.

<sup>157</sup> DDDK, E. 71/640, K. 71/886, KT. 5.11.1971, DD, 1972, sy. 6-7, s. 194. Aynı karar için bkz. AİD, c. 5, Mart 1972, sy. 1, s. 149-151; DDDK Kararları, Birinci Kitap

ğının, Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliğine gönderdiği ve Oda ve Borsa personelinin Çalışma Bakanlığınca 1475 sayılı İş Kanununun kapsamına alınmış olduğundan bahisle bu konuda Bölge Çalışma Müdürlükleri ile iyi münasebetin geliştirilmesine, keyfiyetin Oda ve Borsalara duyurularak **uygulama beraberliğinin sağlanmasına** ilişkin işlem **istişari** mahiyeti haiz olması nedeniyle idari dava konusu yapılamaz"<sup>158</sup>.

### E. UYGULAMAYA İLİŞKİN İŞLEMLER

İdare, yapmış olduğu bir işlemi yürürlüğe ve uygulamaya koymak için formaliteden ibaret bir dizi uygulama işlemi de yapabilir. Bir işlemi yürürlüğe koyan tebliğ, duyuru, ilan, yayın gibi uygulama işlemleri, hukuk düzeninde yeni bir değişiklik meydana getirmediklerinden, asıl idari işlemin üçüncü kişiler üzerinde etki doğurabilmesini sağladıklarından iptal davasına konu yapılamazlar<sup>159</sup>.

Tebliğat işlemleri idari işlemlerin ilgililere duyurulması amacıyla yapılan usuli işlemlerdir. Bu işlemler, ilgililere duyurmaya aracılık ettikleri asıl idari işlemlerden ayrılarak tek başlarına idari davaya konu edilemez. Çünkü, icrai olan işlem tebliğat işlemi değil, asıl olan idari işlemdir. Bununla birlikte, tebliğat işleminde bir usulsüzlük varsa bu ancak icrai işleme karşı açılan davada ileri sürülebilir<sup>160</sup>. *Danıştay*, tebliğat işlemlerinin iptal davasına konu olamayacağına ilişkin şu şekilde karar vermiştir: "Tebliğat, idari işlemlerin ilgililerine duyurulması amacıyla yapılan usuli bir işlem olduğundan, tebliğat işlemlerindeki noksanlıklar ancak idari işleme karşı yargı yoluna başvurulması halinde ve idari işlemi kusurlandırmak için ileri sürülebilir. Tebliğat işlemlerinin, ilgililere duyurulmasına aracılık ettikleri asıl idari işlemlerden ayrılarak tek başlarına idari davaya konu edilmeleri mümkün değildir. Zira, hukuki sakatlıklar taşıyan tebliğat işlemlerinin ilgilileri açısından hukuki sonuçlar doğurabilmesi olanağı yoktur ... Bu nedenle, tebliğat işleminin tek başına idari davaya konu olabilecek kesin ve yürütülmesi zorunlu bir idari işlem olarak nitelendirilmesi mümkün

---

(1965-1978), 1981, s. 719. Aynı yönde bkz. DDDK, E. 59/461, K. 67/614, KT. 2.6.1967, DDDK Kararları, Birinci Kitap (1965-1978), 1981, s. 714.

<sup>158</sup> D8D, E. 74/2901, K. 75/1681, KT. 12.5.1975, DD, 1976, sy. 20-21, s. 478. *Danıştay*'ın istişari nitelikte gördüğü diğer kararlar için bkz. D5D, E. 52/200, K. 53/336, KT. 4.2.1952, DKD, 1954, sy. 59, s. 160-161; D4D, E. 73/3656, K. 75/112, KT. 15.1.1975, DD, 1976, sy. 20-21, s. 330-332.

<sup>159</sup> *Erkut*, İptal Davası, s. 146; *Özyörük*, s. 215; *Sarıca*, Ragıp, İdari Kaza, İstanbul 1949, s. 18.

<sup>160</sup> *Gözler*, s. 606-607.

değildir"<sup>161</sup>. *Danıştay*, toptancı halinde yer tahsis ücretinin ödenmesine ilişkin **duyuru** şeklindeki bir yazının da kesin ve yürütülmesi gerekli bir idari işlem niteliğinde bulunmadığına karar vermiştir<sup>162</sup>.

## SONUÇ

İdari işlemlerin önemli bir bölümü doğrudan dışsal hukuki sonuçlar doğurmaya yönelik olarak yapılır. İdari işlemle getirilen düzenleme, ilgilinin mevcut hukuki durumunda değişiklik yaratır. Bu değişiklik, ilgisine yeni bir takım hak ve yükümlülükler getirmek, varolan hak ve yükümlülükleri ortadan kaldırmak veya değiştirmek şeklinde karşımıza çıkabilir. İdarenin bu niteliğe sahip işlemlerine icrai işlemler adı verilir. İptal davaları da ancak, işlem tesis etmeye yetkili makamca alınan kesin, icrai, idare hukuku alanında hüküm ve sonuçlar doğuran işlemlere karşı açılabilir.

İdarenin, ilgilinin hukuki durumu üzerinde doğrudan hukuki sonuç doğurmayan işlemleri de mevcuttur. Bu nitelikteki işlemler doktrinde etkisiz kararlar, idari karara benzeyen işlemler veya icrai olmayan idari işlemler başlıkları altında ifade edilmiştir. Yine bu işlemler doktrinde değişik tasniflere de tabi tutulmuştur. Genel olarak bu işlemler, hazırlık işlemleri, görüş belirten işlemler, bildirici işlemler, iç düzen işlemleri ve uygulamaya ilişkin işlemler olmak üzere beş başlık altında toplanabilir. Bununla birlikte bu ayrımın her zaman için kesinlik arzettiğini söylemek mümkün değildir. Hatta bir idari işlemin icrai olup olmadığını tayin ve tespit etmek için bir genelleme yapmaktan ziyade her somut olaya ve olayın özelliğine bakmak en doğru yol olacaktır.

İcrai niteliği bulunmayan idari işlemlere karşı açılan davalar ilk inceleme aşamasında reddedilir. İcrai olmayan idari işlemdeki hukuka aykırılıklar, ancak kesin ve icrai işlemin iptali konusundaki istem ile birlikte ileri sürülebilir. Bununla birlikte bu işlemlerin etkisiyle hukuki durumu olumsuz etkilenen bir birey, ayrılabilir işlem kuramı yoluyla işlemin sonucunda alınacak kararı beklemeyen icrai olmayan işlemin iptalini isteyebilir.

<sup>161</sup> DVDDGK, E. 95/425, K. 97/187, KT. 11.4.1997, DD, 1998, sy. 94, s. 255-256; D4D, E. 98/4783, K. 99/3374, KT. 7.10.1999, DD, 2001, sy. 103, s. 385-386; D5D, E. 53/3626, K. 54/3056, KT. 16.12.1954, DKD, 1957, sy. 68, s. 112-113. Vergi ile ilgili idari işlem kesin ve yürütülmesi gerekli bir işlem ise ve usulüne uygun olarak tanzim edilmemiş ise "şekil" unsuru bakımından iptal edilir. Bkz. D9D, E. 90/651, K. 91/1468, KT. 11.4.1991, DD, 1992, sy. 82-83, s. 877-879; D9D, E. 92/2135, K. 92/2713, KT. 18.11.1992, DD, 1993, sy. 87, s. 470-472; D9D, E. 98/237, K. 99/569, KT. 11.2.1999, DD, 2000, sy. 101, s. 714-716; D9D, E. 2001/2159, K. 2004/2074, KT. 10.3.2004, DKD, 2004, sy. 4, s. 257-259.

<sup>162</sup> D9D, E. 80/1208, K. 81/1710, KT. 26.3.1981, DD, 1982, sy. 44-45, s. 432-434.