

## DANIŞTAY KARARLARI

## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

Esas No : 2023/8852

Karar No : 2024/3890

**KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN:** Danıştay Başsavcılığı - ANKARA**DAVACI** : Süleyman Alık**VEKİLİ** : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)**DAVALI** : İstanbul Valiliği**VEKİLİ** : Av. Halit Tezcan (E-tebligat adresi)**YARGILAMA SÜRECİ** :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 172 ada, 9 parsel (eski 375 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 5. İdare Mahkemesinin 08/05/2023 tarih ve E:2023/574, K:2023/1261 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 27/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 03/03/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul İli, Çatalca İlçesi, Hallaçlı Köyü, 172 ada, 9 (eski 375) parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 5. İdare Mahkemesince kesin olarak verilen 08/05/2023 tarihli ve E:2023/574, K:2023/1261 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde yıkım işleminin iptali istemiyle dava açılmadığı, yine aynı süre içinde 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca tam yargı davası açma imkânı varken bu yolun da kullanılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanunun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyumsuzluk konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanunun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usulü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare

mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer vermiştir.

2577 sayılı Kanununun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlal eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin niteleme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki niteleme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyuşmazlığa konu edilen zararın idarî işlemden mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyuşmazlık hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte(icraî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve işlemle ilgili olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî

karar veya işlem olmayan. bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiilî durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve aslolan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalardır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretide genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıktırılacağı; kurula bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ...yıkılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alıncısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım

öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanununun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebligat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvurucağın atama işlemini öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvurucağın buna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvurucağın dava açarken (hukuki yardımdan yararlıansa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece âdil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıkî bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmünün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemde kaynaklandığı yolundaki hatalı

nitelemeyen hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usul hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 5. İdare Mahkemesinin 08/05/2023 tarihli ve E:2023/574, K:2023/1261 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi nedeniyle kanun yararına temyizen incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanunun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

### **TÜRK MİLLETİ ADINA**

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

### **İNCELEME VE GEREKÇE:**

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 172 ada 9 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davalı idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerindeki yapı, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 27/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 5. İdare Mahkemesinin E:2023/574 sayılı dosyasında 03/03/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde,** dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, " İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

207/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve

tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanununun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozular. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmî Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

### **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlem den kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylemden kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylem mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimî ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, "İdari işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olarak nitelenir. İdarî fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.

Bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zarar da dava edilebilir.

İdarî eylemden söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi

eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir." değerlendirmesine yer verilmiştir.

"İdari eylem, hem bir idari işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idari eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idari işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi (karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayrımın bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyimî ile maddî fiil ve hareketlerden çıkan uyumsuzlukları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir." (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, idari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemden bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğan Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari işlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyumsuzluk Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasında bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmediğinde, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", "Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler' denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi; bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum

kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; "Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülmek suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenmektedir. Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içerdiğinden haberdar edilmesi suretiyle bu işleme karşı kullanılabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.



Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 5. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanunun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebliğat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebliğat yapılmadan), anılan Kanun hükümünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebliğat yapılmadan) yapının yıkımının 27/10/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 03/03/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

## **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,
2. İstanbul 5. İdare Mahkemesinin 08/05/2023 tarih ve E:2023/574, K:2023/1261 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,
3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

Esas No : 2023/8860

Karar No : 2024/3898

### KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN: Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

DAVACI : Bilal Cimşit

VEKİLİ : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

DAVALI : İstanbul Valiliği

VEKİLİ : Av. Hatice Doğan (E-tebligat adresi)

### YARGILAMA SÜRECİ :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca İlçesi, Hallaçlı Köyü, 152 ada, 6 parsel (eski 106 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 8. İdare Mahkemesinin 25/05/2023 tarih ve E:2023/638, K:2023/1234 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 25/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 10/03/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul İli, Çatalca İlçesi, Hallaçlı Köyü, eski 106 parsel, yeni 152 ada 6 parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 8. İdare Mahkemesince kesin olarak verilen 25/05/2023 tarihli ve E:2023/638, K:2023/1234 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelenidi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde yıkım işleminin iptali istemiyle dava açılmadığı, yine aynı süre içinde 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca tam yargı davası açma imkânı varken bu yolun da kullanılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanunun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyumsuzluk konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanunun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı

tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "iptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlâl eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin nitelendirme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki nitelendirme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyuşmazlığa konu edilen zararın idarî işlemden mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyuşmazlık hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte(icraî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları

sirasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiilî durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve aslolan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalardır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işleme ilgisi olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretilerde genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıktırılacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ...yıktırılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alıncısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanunun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebliğ yapılmadığının belirttiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebliğ yapılmamış

olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvurucağın atama işlemini öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvurucağın buna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvurucağın dava açarken (hukukî yardımdan yararlıansa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece âdil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıkî bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımın idarî eylem olarak nitelenmesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlenmesinde Anayasa ve kanun hükmününün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemde kaynaklandığı yolundaki hatalı nitelmeden hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usûl hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 8. İdare Mahkemesinin 25/05/2023 tarihli ve E:2023/638, K:2023/1234 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade

etmesi nedeniyle kanun yararına temyizen incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanununun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

## TÜRK MİLLETİ ADINA

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

### İNCELEME VE GEREKÇE:

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 152 ada, 6 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davalı idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerindeki yapı, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 25/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 8. İdare Mahkemesinin E:2023/638 sayılı dosyasında 10/03/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde,** dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idari uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşaa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare

mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozulur. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

## **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlemten kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylemden kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylem mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimi ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, "*İdari işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraf karar olarak nitelenir. İdarî fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.*

*Bir idarî karar ve işlemlle ilgisi olmayan idari fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zarar da dava edilebilir.*

*İdarî eylemden söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir."* değerlendirmesine yer verilmiştir.

*"İdari eylem, hem bir idari işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idari eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idari işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi (karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili*

tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayrımın bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyim ile maddi fiil ve hareketlerden çıkan uyumsuzlukları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir.» (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, İdari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemden bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğmuş Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari İşlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasına bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmediğinde, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", "Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler" denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi; bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; "Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen



ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise **herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır.**" (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, **dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülmek suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenmektedir.** Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve **ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle** bu işleme karşı kullanabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 8. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanunun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis

edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükmünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerşekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerşekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerşekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle gerşekleştirmesi halinde, idarece gerşekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yapının yıkımının 25/10/2022 tarihinde gerşekleştirildiği, yıkımın gerşekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları işin öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 10/03/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde aşıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

#### **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,
2. İstanbul 8. İdare Mahkemesinin 25/05/2023 tarih ve E:2023/638, K:2023/1234 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,
3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

Esas No : 2023/8861

Karar No : 2024/3899

**KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN:** Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

**DAVACI** : Birgül Yıldırım

**VEKİLİ** : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

**DAVALI** : İstanbul Valiliği

**VEKİLİ** : Av. Melike Karaasian (E-tebligat adresi)

**YARGILAMA SÜRECİ** :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 188 ada, 26 parsel (eski 221 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıktırılması sonucu uğrlandığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 8. İdare Mahkemesinin 02/05/2023 tarih ve E:2023/536, K:2023/1093 sayılı kararında; davacı tarafından uğrlandığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 27/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 01/03/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 188 ada, 26 (eski 221) parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıktırılması sonucu uğrlandığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 8. İdare Mahkemesince kesin olarak verilen 02/05/2023 tarihli ve E:2023/536, K:2023/1093 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde yıkım işleminin iptali istemiyle dava açılmadığı, yine aynı süre içinde 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca tam yargı davası açma imkânı varken bu yolun da kullanılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanunun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyumsuzluk konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanunun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlâl eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin nitelendirme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki nitelendirme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyumsuzluğa konu edilen zararın idarî işlemden mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyumsuzluk hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte(icraî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve

işlemlerle ilgili olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiili durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve aslolan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s. 11, 12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalardır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemle ilgili olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretide genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıktırılacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ... yıktırılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alındısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan

haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanunun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebligat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvuruca atama işlemini öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvuruca buna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvuruca dava açarken (hukukî yardımdan yararlıansa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünün olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece âdil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıkî bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmünün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle

yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemden kaynaklandığı yolundaki hatalı nitelmeden hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usûl hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 8. İdare Mahkemesinin 02/05/2023 tarihli ve E:2023/536, K:2023/1093 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi nedeniyle kanun yararına temyizen incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanununun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

## **TÜRK MİLLETİ ADINA**

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

### **İNCELEME VE GEREKÇE:**

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 188 ada, 26 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davali idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerindeki yapı, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 27/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 8. İdare Mahkemesinin E:2023/536 sayılı dosyasında 01/03/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde,** dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve

tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıkılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanununun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozulur. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

### **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlemden kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylemden kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylemi mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimî ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, "İdari işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olarak nitelenir. İdari fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.

Bir idarî karar ve işlemlerle ilgisi olmayan idari fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zarar da dava edilebilir.

İdarî eylemden söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi



eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir." değerlendirmesine yer verilmiştir.

"İdari eylem, hem bir idari işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idari eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idari işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi (karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayrımın bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyim ile maddi fiil ve hareketlerden çıkan uyuşmazlıkları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir." (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, İdari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemde bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğan Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari İşlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasında bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmediğinde, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüşüğünü kabul etmek gerekir.", "Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler' denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi; bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum

kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; "Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülmek suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenmektedir. Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle bu işleme karşı kullanabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliiye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 8. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanunun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükümünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliiye tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yapının yıkımının 27/10/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 01/03/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

#### **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,
2. İstanbul 8. İdare Mahkemesinin 02/05/2023 tarih ve E:2023/536, K:2023/1093 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,
3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

Esas No : 2023/8865

Karar No : 2024/3903

**KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN:** Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

**DAVACI** : Mehtap Mutlu

**VEKİLİ** : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

**DAVALI** : İstanbul Valiliği

**VEKİLİ** : Av. Melike Karaaslan (E-tebligat adresi)

### **YARGILAMA SÜRECİ** :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 173 ada, 51 parsel (eski 289 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde bulunan davacıya ait tarım ekipmanları ve çitlerin 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkıtılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 2. İdare Mahkemesinin 30/05/2023 tarih ve E:2023/677, K:2023/1247 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 25/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 17/03/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul İli, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 289 parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkıtılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 2. İdare Mahkemesince kesin olarak verilen 30/05/2023 tarihli ve E:2023/677, K:2023/1247 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde yıkım işleminin iptali istemiyle dava açılmadığı, yine aynı süre içinde 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca tam yargı davası açma imkânı varken bu yolun da kullanılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanunun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyumsuzluk konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanunun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin

açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlâl eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin niteleme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki niteleme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyumsuzluğa konu edilen zararın idarî işlem mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyumsuzluk hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis

ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte(icrai) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiili durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve aslolan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalardır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icrai karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretide genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıktırılacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ...yıkılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya

tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alındısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanunun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebligat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvuruçunun atama işlemini öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvuruçunun buna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvuruçunun dava açarken (hukukî yardımdan yararlıansa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece âdil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıklı bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmünün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım

tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemde kaynaklandığı yolundaki hatalı nitelmeden hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usûl hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 2. İdare Mahkemesinin 30/05/2023 tarihli ve E:2023/677, K:2023/1247 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi nedeniyle kanun yararına temyizden incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanunun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

## **TÜRK MİLLETİ ADINA**

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

### **İNCELEME VE GEREKÇE:**

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 173 ada, 51 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davalı idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerinde bulunan davacıya ait tarım ekipmanları ve çitler, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 25/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 2. İdare Mahkemesinin E:2023/677 sayılı dosyasında 17/03/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdarî Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde,** dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında



"Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozular. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

### **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanunun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlemde kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylemden kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylem mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimî ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, "İdarî işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olarak nitelenir. İdarî fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.

*Bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idari fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zarar da dava edilebilir.*

*İdarî eylemden söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde,*

temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir." değerlendirmesine yer verilmiştir.

"İdarî eylem, hem bir idarî işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idarî eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idarî işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi (karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idarî işlem sayılmazlar. İdarî eylemlerin kökenine dayanan bu ayrımın bizce önemi şudur: «İdarî eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idarî işlem bulunmayan, tam deyimî ile maddî fiil ve hareketlerden çıkan uyuşmazlıkları anlamak gerekir. İdarî işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idarî işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idarî işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir." (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idarî eylemler ile idarî işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idarî işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, İdarî işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idarî işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idarî eylemler, herhangi bir idarî işlemden bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğan Talha, Salt İdarî Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdarî işlem gibi idarî eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdarî eylemin kanuniliği esası, idarî eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idarî yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idarî işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idarî işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdarî Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasında bir idarî işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmediğinde, idarenin eylemi idarî işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idarî işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", "Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler' denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idarî işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idarî işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idarî işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idarî eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükümdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi; bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Anayasa

Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; "Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülmek suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenmektedir. Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle bu işleme karşı kullanabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak

niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 2. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanununun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükmünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yıkımın 25/10/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanununun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 17/03/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

## **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,
2. İstanbul 2. İdare Mahkemesinin 30/05/2023 tarih ve E:2023/677, K:2023/1247 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,
3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

Esas No : 2023/8866

Karar No : 2024/3904

**KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN:** Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

**DAVACI** : Ali Kahveci

**VEKİLİ** : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

**DAVALI** : İstanbul Valiliği

**VEKİLİ** : Av. Hacer Şenses (E-tebligat adresi)

**YARGILAMA SÜRECİ** :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 173 ada, 58 parsel (eski 282 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıktırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 11. İdare Mahkemesinin 28/04/2023 tarih ve E:2023/596, K:2023/786 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 25/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 11/03/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul İli, Çatalca İlçesi, Hallaçlı Köyü, 173 ada, 58 parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıktırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 11. İdare Mahkemesince kesin olarak verilen 28/04/2023 tarihli ve E:2023/596, K:2023/786 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde yıkım işleminin iptali istemiyle dava açılmadığı, yine aynı süre içinde 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca tam yargı davası açma imkânı varken bu yolun da kullanılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün

bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanunun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyumsuzluk konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanunun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlâl eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin nitelendirme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki nitelendirme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi

tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyumsuzluğa konu edilen zararın idarî işlemden mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyumsuzluk hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte (icraî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiilî durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve aslolan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalardır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İctihadi Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükûmet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretide genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı

sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıktırılacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ...yıkıtılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alındısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanunun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebligat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvurucağın atama işlemini öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvurucağın buna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvurucağın dava açarken (hukukî yardımdan yararlıansa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu



öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece adil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıklı bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmünün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemden kaynaklandığı yolundaki hatalı nitelemeden hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usûl hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 11. İdare Mahkemesinin 28/04/2023 tarihli ve E:2023/596, K:2023/786 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi nedeniyle kanun yararına temyizden incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanunun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

## **TÜRK MİLLETİ ADINA**

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

### **İNCELEME VE GEREKÇE:**

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 173 ada, 58 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davalı idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerindeki yapı, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 25/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğrlandığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 11. İdare Mahkemesinin E:2023/596 sayılı dosyasında 11/03/2023 tarihinde dava açılmıştır.

## İLGİLİ MEVZUAT:

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde,** dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idari uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idari işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idari dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşaa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozular. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

## HUKUKİ DEĞERLENDİRME:

2577 sayılı Kanunun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin

tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlemden kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylemden kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylem mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimî ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, *"İdari işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olarak nitelenir. İdarî fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.*

*Bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idari fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zarar da dava edilebilir.*

*İdarî eylemden söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idari karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir."* değerlendirmesine yer verilmiştir.

*"İdari eylem, hem bir idari işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idari eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idari işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi (karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayrımın bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyim ile maddî fiil ve hareketlerden çıkan uyuşmazlıkları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir." (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, s.399)*

*"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref,*

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, İdari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemden bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğan Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari İşlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasında bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmediğinde, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", "Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler" denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi; bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 207/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; "Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya

inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise **herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır.**" (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, **dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülmek suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi ölenmektedir.** Bu itibarla kuralda, kamu arzisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle bu işleme karşı kullanılabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 11. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin

cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanunun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükmünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yapının yıkımının 25/10/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 11/03/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

#### **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,
2. İstanbul 11. İdare Mahkemesinin 28/04/2023 tarih ve E:2023/596, K:2023/786 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,
3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmî Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

Esas No : 2023/8868

Karar No : 2024/3906

**KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN:** Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

**DAVACI** : Ümit Yavaş

**VEKİLİ** : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

**DAVALI** : İstanbul Valiliği

**VEKİLİ** : Av. Osman Tezcan (E-tebligat adresi)

**YARGILAMA SÜRECİ** :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 183 ada, 16 parsel (eski 165 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkıtılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 3. İdare Mahkemesinin 28/04/2023 tarih ve E:2023/390, K:2023/1057 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanununun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanununun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 27/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 21/01/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:**Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 165 parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkıtılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 3. İdare Mahkemesince kesin olarak verilen 28/04/2023 tarihli ve E:2023/390, K:2023/1057 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanununun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanununun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde yıkım işleminin iptali istemiyle dava açılmadığı, yine aynı süre içinde 2577 sayılı Kanununun 12. maddesi uyarınca tam yargı davası açma imkânı varken bu yolun da kullanılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanununun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyumsuzluk konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanununun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlâl eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin nitelendirme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki nitelendirme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyuşmazlığa konu edilen zararın idarî işlemden mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyuşmazlık hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte (icraî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve



işlemlerle ilgili olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiilî durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve aslolan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalardır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icrai karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretide genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıkılacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ...yıkılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alındısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan

haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanunun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebligat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvuruca atama işlemini öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvuruca buna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvuruca dava açarken (hukukî yardımdan yararlıansa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlamı göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece âdil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantikî bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmünün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle

yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemden kaynaklandığı yolundaki hatalı nitelemeden hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usûl hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 3. İdare Mahkemesinin 28/04/2023 tarihli ve E:2023/390, K:2023/1057 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi nedeniyle kanun yararına temyizen incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanunun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

### **TÜRK MİLLETİ ADINA**

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

#### **İNCELEME VE GEREKÇE:**

##### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 183 ada, 16 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davali idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerindeki yapı, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 27/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğranıldığı iddia edilen faziya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 3. İdare Mahkemesinin E:2023/390 sayılı dosyasında 21/01/2023 tarihinde dava açılmıştır.

##### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde,** dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve

tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanununun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozulur. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

### **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlem den kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylem den kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylem mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimî ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, "İdari işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icrai karar olarak nitelenir. İdari fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.

Bir idari karar ve işlemle ilgisi olmayan idari fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi, bir idari işlemin uygulanması için yapılan idari eylem den doğan zarar da dava edilebilir.

İdari eylem den söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idari karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idari eylem olarak ortada olan idari faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir." değerlendirmesine yer verilmiştir.

"İdari eylem, hem bir idari işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idari eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idari işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi (karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayrımın bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyim ile maddi fiil ve hareketlerden çıkan uyumsuzlukları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir." (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, İdari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlem den bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğan Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari İşlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç alınmalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasına bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmediğinde, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", "Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler' denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi; bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya

aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; "Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise **herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır.**" (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, **dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülmek suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenmektedir.** Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu **yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle** bu işleme karşı kullanılabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75.

maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 3. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanunun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükmünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yapının yıkımının 27/10/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 21/01/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

### **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,

2. İstanbul 3. İdare Mahkemesinin 28/04/2023 tarih ve E:2023/390, K:2023/1057 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,

3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

Esas No : 2023/8870

Karar No : 2024/3908

**KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN:** Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

**DAVACI** : Serkan Gargı

**VEKİLİ** : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

**DAVALI** : İstanbul Valiliği

**VEKİLİ** : Av. Osman Tezcan (E-tebligat adresi)

**YARGILAMA SÜRECİ** :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 154 ada, 8 parsel (eski 60 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkıtılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 3. İdare Mahkemesinin 28/04/2023 tarih ve E:2023/632, K:2023/1061 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 27/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 27/01/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul İli, Çatalca İlçesi, Hallaçlı Köyü, 154 ada, 8 (eski 60) parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkıtılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 3. İdare Mahkemesince kesin olarak verilen 28/04/2023 tarihli ve E:2023/632, K:2023/1061 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde yıkım işleminin iptali istemiyle dava açılmadığı, yine aynı süre içinde 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca tam yargı davası açma imkânı varken bu yolun da kullanılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanunun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyuşmazlık konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanunun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usulü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare



mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanununun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlâl eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin niteleme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki niteleme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyuşmazlığa konu edilen zararın idarî işlemden mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyuşmazlık hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte(icraî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî

karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Nottlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiili durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekte beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve aslanan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalardır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icrai karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretide genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıktırılacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ...yıkılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alındısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım

öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanunun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebligat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlâl edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvuruçunun atama işlemine öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvuruçunun buna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvuruçunun dava açarken (hukuki yardımdan yararlıansa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece âdil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlâl edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıklı bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmünün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemde kaynaklandığı yolundaki hatalı

nitelemeyen hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usul hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 3. İdare Mahkemesinin 28/04/2023 tarihli ve E:2023/632, K:2023/1061 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi nedeniyle kanun yararına temyizen incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanunun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

## **TÜRK MİLLETİ ADINA**

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

### **İNCELEME VE GEREKÇE:**

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 154 ada, 8 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davalı idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerindeki yapı, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 27/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 3. İdare Mahkemesinin E:2023/632 sayılı dosyasında 27/01/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde,** dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idari uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idari işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idari dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

2071/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve

tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanununun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozulur. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

### **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka sûretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlem den kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylem den kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylem mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimî ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlamıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, "İdarî işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olarak nitelenir. İdarî fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.

Bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idari fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylem den doğan zarar da dava edilebilir.

İdarî eylem den söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idari faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi

eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir." değerlendirmesine yer verilmiştir.

"İdari eylem, hem bir idari işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idari eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idari işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi (karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayrımın bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyimî ile maddî fiil ve hareketlerden çıkan uyuşmazlıkları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir." (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, İdari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemden bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğan Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari işlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasında bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmediğinde, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", " "Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler" denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi; bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 207/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum

kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; "Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülme suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenebilir. Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle bu işleme karşı kullanılabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 3. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanunun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükmünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yapının yıkımının 27/10/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 27/01/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

## **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,
2. İstanbul 3. İdare Mahkemesinin 28/04/2023 tarih ve E:2023/632, K:2023/1061 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,
3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.



## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

Esas No : 2023/8873

Karar No : 2024/3911

**KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN:** Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

**DAVACI** : Emre Yıldız

**VEKİLİ** : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

**DAVALI** : İstanbul Valiliği

**VEKİLİ** : Av. Hacer Şenses (E-tebligat adresi)

**YARGILAMA SÜRECİ** :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 163 ada, 2 parsel (eski 28 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 11. İdare Mahkemesinin 26/04/2023 tarih ve E:2023/496, K:2023/666 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 20/11/2023 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 01/03/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul İli, Çatalca İlçesi, Hallaçlı Köyü, Koca Koru Mevkii, 163 ada, 2 (eski 28) parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 11. İdare Mahkemesince kesin olarak verilen 26/04/2023 tarihli ve E:2023/496, K:2023/666 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde yıkım işleminin iptali istemiyle dava açılmadığı, yine aynı süre içinde 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca tam yargı davası açma imkânı varken bu yolun da kullanılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanunun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyumsuzluk konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanunun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare

mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanununun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlâl eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin niteleme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki niteleme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyuşmazlığa konu edilen zararın idarî işlemden mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyuşmazlık hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte (icraî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz

konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiilî durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve aslolan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalardır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretide genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıktırılacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ...yıkılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alındısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanunun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebligat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış olması nedeniyle idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlâl edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvurucağın atama işlemini öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvurucağın buna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvurucağın dava açarken (hukukî yardımdan yararlıansa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece âdil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlâl edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıklı bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmünün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemde kaynaklandığı yolundaki hatalı nitelemeye hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usûl hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 11. İdare Mahkemesinin 26/04/2023 tarihli ve E:2023/496,

K:2023/666 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi nedeniyle kanun yararına temyizden incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanununun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

## TÜRK MİLLETİ ADINA

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

### İNCELEME VE GEREKÇE:

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 163 ada, 2 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davalı idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerindeki yapı, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 20/11/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 11. İdare Mahkemesinin E:2023/496 sayılı dosyasında 01/03/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde**, dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare

mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozular. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

## **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlemde kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylemden kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylemi mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimî ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, "*İdari işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olarak nitelenir. İdarî fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.*

*Bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idari fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zarar da dava edilebilir.*

*İdarî eylemden söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir."* değerlendirmesine yer verilmiştir.

*"İdarî eylem, hem bir idari işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idari eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idari işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi (karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili*

tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayrımın bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyim ile maddi fiil ve hareketlerden çıkan uyumsuzlukları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir.» (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, İdari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemten bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğan Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari İşlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esas, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasına bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmediğinde, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", "Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler" denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi; bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; "Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen

ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise **herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır.**" (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, **dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülme suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenmektedir.** Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu **yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle** bu işleme karşı kullanabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 11. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanunun 18. maddesi kapsamında herhangi bir



işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükmünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yapının yıkımının 20/11/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilentlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 01/03/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

#### **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,
2. İstanbul 11. İdare Mahkemesinin 26/04//2023 tarih ve E:2023/496, K:2023/666 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,
3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

**Esas No** : 2023/8875

**Karar No** : 2024/3913

### **KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN:** Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

**DAVACI** : Salih Şakrak

**VEKİLİ** : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

**DAVALI** : İstanbul Valiliği

**VEKİLİ** : Av. Halit Tezcan (E-tebligat adresi)

### **YARGILAMA SÜRECİ** :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 164 ada, 1 parsel (eski 411 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkıtılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 5. İdare Mahkemesinin 04/05/2023 tarih ve E:2023/536, K:2023/1212 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 25/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 27/02/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 164 ada, 1 (eski 411) parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkıtılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 5. İdare Mahkemesince kesin olarak verilen 04/05/2023 tarihli ve E:2023/536, K:2023/1212 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde yıkım işleminin iptali istemiyle dava açılmadığı, yine aynı süre içinde 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca tam yargı davası açma imkânı varken bu yolun da kullanılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanunun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyumsuzluk konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanunun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlâl eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin nitelendirme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki nitelendirme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyumsuzluğa konu edilen zararın idarî işlem mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyumsuzluk hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte(icraî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve

işlemlerle ilgili olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiilî durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve aslolan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalardır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemle ilgili olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretide genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıktırılacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ...yıkılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alıncısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan

haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanunun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebligat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvuruçunun atama işlemini öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvuruçunun buna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvuruçunun dava açarken (hukukî yardımdan yararlırsa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece âdil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıkî bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmünün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle

yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemden kaynaklandığı yolundaki hatalı nitelmeden hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usûl hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 5. İdare Mahkemesinin 04/05/2023 tarihli ve E:2023/536, K:2023/1212 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi nedeniyle kanun yararına temyizen incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanununun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

## **TÜRK MİLLETİ ADINA**

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

### **İNCELEME VE GEREKÇE:**

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca İlçesi, Hallaçlı Köyü, 164 ada, 1 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davali idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerindeki yapı, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 25/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 5. İdare Mahkemesinin E:2023/536 sayılı dosyasında 27/02/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde,** dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, " İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere,

Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanununun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozulur. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukukî sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

### **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlem den kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylem den kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylem mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimi ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, "İdarî işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icra karar olarak nitelenir. İdarî fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.

Bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idari fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idari işlemin uygulanması için yapılan idarî eylem den doğan zarar da dava edilebilir.

İdarî eylem den söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî

faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir." değerlendirmesine yer verilmiştir.

"İdari eylem, hem bir idari işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idari eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idari işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi (karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayrımın bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyimî ile maddî fiil ve hareketlerden çıkan uyumsuzlukları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir." (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, İdari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemten bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğan Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari İşlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasına bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmediğinde, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", "Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler' denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi; bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775



sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; "Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirilebileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülmek suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenmektedir. Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle bu işleme karşı kullanılabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının

devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 5. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanununun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükümünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yapının yıkımının 25/10/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanununun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 27/02/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

## **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,

2. İstanbul 5. İdare Mahkemesinin 04/05/2023 tarih ve E:2023/536, K:2023/1212 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,

3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

Esas No : 2023/8880

Karar No : 2024/3918

**KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN:** Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

**DAVACI** : Hanifi Cumert

**VEKİLİ** : Av. Ceren Ateşer (E-tebliğat adresi)

**DAVALI** : İstanbul Valiliği

### YARGILAMA SÜRECİ :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 163 ada, 2 parsel (eski 28 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıktırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 10. İdare Mahkemesinin 24/04/2023 tarih ve E:2023/612, K:2023/946 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 27/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 10/03/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 163 ada, 2 (eski 28) parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıktırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 10. İdare Mahkemesince kesin olarak verilen 24/04/2023 tarihli ve E:2023/612, K:2023/946 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde dava açılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanunun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyumsuzluk konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanunun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usulü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi

mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlâl eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin nitelene dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki nitelene, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyumsuzluğa konu edilen zararın idarî işlemden mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyumsuzluk hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte (icrai) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu

gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiilî durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve aslolan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalardır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemlerle ilgisi olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretilerde genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıktırılacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ...yıkılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alıncısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanunun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebligat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış

olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvurucağın atama işlemini öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvurucağın buna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvurucağın dava açarken (hukukî yardımdan yararlıansa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece âdil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıklı bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmünün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemde kaynaklandığı yolundaki hatalı nitelemelerle hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usûl hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 10. İdare Mahkemesinin 24/04/2023 tarihli ve E:2023/612,

K:2023/946 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi nedeniyle kanun yararına temyizden incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanununun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

## TÜRK MİLLETİ ADINA

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra için gereği görüldü:

### İNCELEME VE GEREKÇE:

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 163 ada, 2 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davali idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerindeki yapı, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 27/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğranıldığı iddia edilen faz'lara ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 10. İdare Mahkemesinin E:2023/612 sayılı dosyasında 10/03/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde,** dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idari uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanununun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozulur. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

### **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlemde kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylemden kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylem mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimî ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, "İdari işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icrai karar olarak nitelenir. İdari fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.

*Bir idari karar ve işlemle ilgisi olmayan idari fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idari işlemin uygulanması için yapılan idari eylemden doğan zarar da dava edilebilir.*

*İdari eylemden söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idari karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idari eylem olarak ortada olan idari faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir."* değerlendirmesine yer verilmiştir.

*"İdari eylem, hem bir idari işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idari eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idari işlem bulunmayan eylemleri*



kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi (karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayrımın bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyim ile maddi fiil ve hareketlerden çıkan uyuşmazlıkları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir.» (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, İdari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemten bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğan Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari işlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasına bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmediğinde, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", "Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler' denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi, bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan

kararda; "Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise **herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır.**" (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, **dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülme suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenmektedir.** Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu **yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle bu işleme karşı kullanılabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür.**" (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek

ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 10. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanununun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükmünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yapının yıkımının 27/10/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanununun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 10/03/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

## **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,

2. İstanbul 10. İdare Mahkemesinin 24/04/2023 tarih ve E:2023/612, K:2023/946 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,

3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

Esas No : 2023/8883

Karar No : 2024/3921

### KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN: Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

DAVACI : Murat Gençtürk

VEKİLİ : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

DAVALI : İstanbul Valiliği

VEKİLİ : Av. Osman Tezcan (E-tebligat adresi)

### YARGILAMA SÜRECİ :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 188 ada, 29 parsel (eski 216 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde bulunan davacıya ait tarım ekipmanları ve çitlerin 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 13. İdare Mahkemesinin 22/05/2023 tarih ve E:2023/443, K:2023/1128 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 25/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 22/02/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul İli, Çatalca İlçesi, Hallaçlı Köyü, 188 ada, 29 (eski 216) parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 13. İdare Mahkemesince kesin olarak verilen 22/05/2023 tarihli ve E:2023/443, K:2023/1128 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde yıkım işleminin iptali istemiyle dava açılmadığı, yine aynı süre içinde 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca tam yargı davası açma imkânı varken bu yolun da kullanılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanunun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyumsuzluk konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanunun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı

tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlâl eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin niteleme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki niteleme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyuşmazlığa konu edilen zararın idarî işlem mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyuşmazlık hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte (icraî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları

sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiilî durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve aslanan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalarır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretide genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıktırılacağı; kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ...yıkılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alındısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanunun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebligat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış

olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilentelerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvurucağın atama işlemini öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvurucağın buna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvurucağın dava açarken (hukukî yardımdan yararlırsa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlamına göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece âdil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıkî bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmünün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemden kaynaklandığı yolundaki hatalı nitelmeden hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usûl hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 13. İdare Mahkemesinin 22/05/2023 tarihli ve E:2023/443, K:2023/1128 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi

nedeniyle kanun yararına temyizden incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanununun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

## **TÜRK MİLLETİ ADINA**

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

### **İNCELEME VE GEREKÇE:**

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 188 ada, 29 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davalı idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerinde bulunan tarım ekipmanları ve çitler, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 25/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 13. İdare Mahkemesinin E:2023/443 sayılı dosyasında 22/02/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde**, dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, ". İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanununun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden



kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozulur. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmî Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

### **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlem den kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylem den kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylem mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimî ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, "İdari işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olarak nitelenir. İdari fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.

Bir idarî karar ve işlemlle ilgisi olmayan idarî fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylem den doğan zarar da dava edilebilir.

İdarî eylem den söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir." değerlendirmesine yer verilmiştir.

"İdarî eylem, hem bir idarî işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idarî eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idarî işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi (karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari

işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayrımın bizzat önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyimii ile maddii fiil ve hareketlerden çıkan uyumsuzlukları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir.» (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, İdari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemde bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğan Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari İşlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasında bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmediğinde, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", "Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler" denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi; bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihi, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 2017/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; "Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının

yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülmek suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenmektedir. Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle bu işleme karşı kullanılabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 13. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanunun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebliğat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından

775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükmünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yıkımın 25/10/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelini doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 22/02/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

#### **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,
2. İstanbul 13. İdare Mahkemesinin 22/05/2023 tarih ve E:2023/443, K:2023/1128 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,
3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

**Esas No :** 2023/8885

**Karar No :** 2024/3923

### **KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN:** Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

**DAVACI** : Berkay Şan

**VEKİLİ** : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

**DAVALI** : İstanbul Valiliği

**VEKİLİ** : Av. Merve Boztaş (E-tebligat adresi)

### **YARGILAMA SÜRECİ** :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca İlçesi, Hallaçlı Köyü, 197 ada, 3 parsel (eski 263 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 4. İdare Mahkemesinin 28/04/2023 tarih ve E:2023/881, K:2023/919 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 25/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 27/01/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul İli, Çatalca İlçesi, Hallaçlı Köyü, 197 ada, 3 (eski 263) parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 4. İdare Mahkemesince kesin olarak verilen 28/04/2023 tarihli ve E:2023/881, K:2023/919 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde yıkım işleminin iptali istemiyle dava açılmadığı, yine aynı süre içinde 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca tam yargı davası açma imkânı varken bu yolun da kullanılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanunun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyumsuzluk konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanunun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı

tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahk melerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlâl eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin nitelendirme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki nitelendirme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyuşmazlığa konu edilen zararın idarî işlemden mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığı belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyuşmazlık hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte(icraî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve işlemlerle ilgili olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır.  ncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları

sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENICE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiilî durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve aslolan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalarır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretide genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıktırılacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ...yıkılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alındısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanunun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebligat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış

olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yollarına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlâl edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvuruçunun atama işlemi öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvuruçuna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvuruçunun dava açarken (hukukî yardımdan yararlıansa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece âdil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlâl edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıklı bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmünün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemden kaynaklandığı yolundaki hatalı nitelemekten hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usûl hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 4. İdare Mahkemesinin 28/04/2023 tarihli ve E:2023/881, K:2023/919 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi



nedeniyle kanun yararına temyizden incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanunun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

## **TÜRK MİLLETİ ADINA**

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

### **İNCELEME VE GEREKÇE:**

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 197 ada, 3 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davalı idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerindeki yapı, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 25/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 4. İdare Mahkemesinin E:2023/881 sayılı dosyasında 27/01/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde,** dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşaa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden

kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozulur. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

## **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlemde kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylemden kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylemi mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimî ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, "*İdari işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olarak nitelenir. İdari fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.*

*Bir idari karar ve işlemlerle ilgisi olmayan idari fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idari işlemin uygulanması için yapılan idari eylemden doğan zarar da dava edilebilir.*

*İdari eylemden söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idari karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idari eylem olarak ortada olan idari faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir."* değerlendirilmesine yer verilmiştir.

*"İdari eylem, hem bir idari işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idari eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idari işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi (karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari*

işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayrımın bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyim ile maddi fiil ve hareketlerden çıkan uyumsuzlukları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir.» (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, İdari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemden bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğan Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari İşlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasına bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmediğinde, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", "Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler" denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi; bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; "Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının

yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise **herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır.**" (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, **dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülmek suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenmektedir.** Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu **yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle bu işleme karşı kullanabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür.**" (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 4. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanununun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirttiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı

Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebliğat yapılmadan), anılan Kanun hükmünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebliğat yapılmadan) yapının yıkımının 25/10/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 27/01/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

## **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,

2. İstanbul 4. İdare Mahkemesinin 28/04/2023 tarih ve E:2023/881, K:2023/919 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,

3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

Esas No : 2023/8892

Karar No : 2024/3930

**KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN:** Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

**DAVACI** : Mustafa Soy Yiğit

**VEKİLİ** : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

**DAVALI** : İstanbul Valiliği

**VEKİLİ** : Av. Melike Karaaslan (E-tebligat adresi)

**YARGILAMA SÜRECİ** :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 197 ada, 3 parsel (eski 263 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıktırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 8. İdare Mahkemesinin 02/05/2023 tarih ve E:2023/4537, K:2023/1094 sayılı kararında, davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 27/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 01/03/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:**

Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, eski 263 parsel, yeni 197 ada 3 parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıktırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 8. İdare Mahkemesince kesin olarak verilen 02/05/2023 tarihli ve E:2023/537, K:2023/1094 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde yıkım işleminin iptali istemiyle dava açılmadığı, yine aynı süre içinde 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca tam yargı davası açma imkânı varken bu yolun da kullanılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanunun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyumsuzluk konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanunun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin

açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap vermediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlal eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin niteleme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki niteleme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyuşmazlığa konu edilen zararın idarî işlemden mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyuşmazlık hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis

ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte(icraî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütününü idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiilî durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve aslanan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalardır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütününü, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretilerde genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıktırılacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ...yıkılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya



tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alındısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanunun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebligat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvuruçunun atama işlemini öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvuruçunun buna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvuruçunun dava açarken (hukukî yardımdan yararlıansa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece âdil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve idarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıkî bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmünün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım

tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemde kaynaklandığı yolundaki hatalı nitelmeden hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usul hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 8. İdare Mahkemesinin 02/05/2023 tarihli ve E:2023/537, K:2023/1094 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi nedeniyle kanun yararına temyizden incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanunun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

## **TÜRK MİLLETİ ADINA**

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü.

### **İNCELEME VE GEREKÇE:**

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 197 ada, 3 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davalı idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerindeki yapı, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 27/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 8. İdare Mahkemesinin E:2023/537 sayılı dosyasında 01/03/2023 tarihinde dava açılmıştır.

### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde,** dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere,

Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanununun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozular. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

### **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlemde kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylemden kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylem mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimi ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, "*İdari işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olarak nitelenir. İdari fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.*

*Bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idari fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zarar da dava edilebilir.*

*İdarî eylemden söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idari*

faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir." değerlendirmesine yer verilmiştir.

"İdari eylem, hem bir idari işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idari eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idari işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi (karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayrımın bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyim ile maddî fiil ve hareketlerden çıkan uyuşmazlıkları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir." (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, İdari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemten bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğan Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari İşlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasına bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmediğinde, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", " 'Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler' denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükümdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi; bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775

sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; "Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülmek suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenmektedir. Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle bu işleme karşı kullanılabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının

devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 8. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanununun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükmünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yapının yıkımının 27/10/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanununun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 01/03/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

#### **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,
2. İstanbul 8. İdare Mahkemesinin 02/05/2023 tarih ve E:2023/537, K:2023/1094 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,
3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

Esas No : 2023/8899

Karar No : 2024/3937

### KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN: Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

DAVACI : Mahmut Balaman

VEKİLİ : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

DAVALI : İstanbul Valiliği

VEKİLİ : Av. Merve Boztaş (E-tebligat adresi)

### YARGILAMA SÜRECİ :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 188 ada, 50 parsel (eski 213) sayılı taşınmaz üzerinde bulunan davacıya ait tarım ekipmanları ve çitlerin 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 4. İdare Mahkemesinin 26/04/2023 tarih ve E:2023/515, K:2023/765 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 25/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 24/02/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 188 ada, 50 (eski 213) parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 4. İdare Mahkemesince kesin olarak verilen 26/04/2023 tarihli ve E:2023/515, K:2023/765 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde yıkım işleminin iptali istemiyle dava açılmadığı, yine aynı süre içinde 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca tam yargı davası açma imkânı varken bu yolun da kullanılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanunun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyumsuzluk konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanunun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı

tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlal eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlal edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlal edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin nitelendirme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki nitelendirme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyumsuzluğa konu edilen zararın idarî işlemden mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyumsuzluk hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte(icraî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve işlemle ilgili olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları



sirasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiilî durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve aslolan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabılır. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalardır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiille benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretilerde genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıkılacağı; kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ...yıkılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alındısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanunun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebligat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış

olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yollarına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarılarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvuruçunun atama işlemini öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvuruçunun buna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvuruçunun dava açarken (hukukî yardımdan yararlıansa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece âdil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıkî bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmünün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemde kaynaklandığı yolundaki hatalı nitelemeden hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usûl hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 4. İdare Mahkemesinin 26/04/2023 tarihli ve E:2023/515, K:2023/765 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi

nedeniyle kanun yararına temyizden incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanununun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

## TÜRK MİLLETİ ADINA

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

### İNCELEME VE GEREKÇE:

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 188 ada, 50 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davali idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerinde bulunan tarım ekipmanları ve çitler, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 25/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 4. İdare Mahkemesinin E:2023/515 sayılı dosyasında 24/02/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde,** dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "idarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıkılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden

kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozulur. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

### **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlem den kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylem den kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylem mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimi ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, "*İdari işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olarak nitelenir. İdari fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.*

*Bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idari fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylem den doğan zarar da dava edilebilir.*

*İdari eylem den söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir." değerlendirilmesine yer verilmiştir.*

*"İdari eylem, hem bir idari işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idari eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idari işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi (karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari*

işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayrımın bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyim ile maddi fiil ve hareketlerden çıkan uyumsuzlukları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir." (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, İdari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemde bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğmuş Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari İşlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasına bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmediğinde, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", "Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler' denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi; bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E.2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; "Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının

yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülme suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenmektedir. Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle bu işleme karşı kullanabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 4. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanunun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis

edilmediği ve hiçbir tebliğat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebliğat yapılmadan), anılan Kanun hükmünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerşekleştirdiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerşekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerşekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle gerşekleştirmesi halinde, idarece gerşekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebliğat yapılmadan) yıkımın 25/10/2022 tarihinde gerşekleştirildiği, yıkımın gerşekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumda bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 24/02/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

#### **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,
2. İstanbul 4. İdare Mahkemesinin 26/04/2023 tarih ve E:2023/515, K:2023/765 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,
3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

Esas No : 2023/9032

Karar No : 2024/4023

**KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN:** Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

**DAVACI** : Büşra Kodalak

**VEKİLİ** : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

**DAVALI** : İstanbul Valiliği

**VEKİLİ** : Av. Merve Boztaş (E-tebligat adresi)

### **YARGILAMA SÜRECİ** :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 188 ada, 46 parsel (eski 210 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkıtılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 5. İdare Mahkemesinin 29/05/2023 tarih ve E:2023/785, K:2023/1448 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 25/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 27/01/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul İli, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 188 ada, 46 (eski 210) parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkıtılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 5. İdare Mahkemesince kesin olarak verilen 29/05/2023 tarihli ve E:2023/785, K:2023/1448 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde yıkım işleminin iptali istemiyle dava açılmadığı, yine aynı süre içinde 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca tam yargı davası açma imkânı varken bu yolun da kullanılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanunun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyumsuzluk konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanunun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare



mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlâl eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin nitelendirme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki nitelendirme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyumsuzluğa konu edilen zararın idarî işlemden mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyumsuzluk hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte (icraî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve işlemle ilgili olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz

konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, koluuk görevi veya yangın söndürme çalışmaları sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Nottlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiilî durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve aslolan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalardır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretide genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıktırılacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ... yıktırılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alındısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanunun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebligat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvuru atama işlemini öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvuru buna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvurucunun dava açarken (hukukî yardımdan yararlıansa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece adil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıklı bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmünün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemden kaynaklandığı yolundaki hatalı nitelemelerle hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usûl hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 5. İdare Mahkemesinin 29/05/2023 tarihli ve E:2023/785,

K:2023/1448 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi nedeniyle kanun yararına temyizen incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanunun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

## TÜRK MİLLETİ ADINA

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

### İNCELEME VE GEREKÇE:

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 188 ada, 46 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davalı idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerindeki yapı, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 25/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 5. İdare Mahkemesinin E:2023/785 sayılı dosyasında 27/01/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde,** dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve aralarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanununun 51. maddesinde ise "idare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozular. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

### **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlem den kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylem den kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylem mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimî ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, "*İdari işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icrai karar olarak nitelenir. İdarî fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.*

*Bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi, bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylem den doğan zarar da dava edilebilir.*

*İdarî eylem den söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir." değerlendirmesine yer verilmiştir.*

*"İdarî eylem, hem bir idarî işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idarî eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idarî işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi*

(karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayrımın bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyim ile maddi fiil ve hareketlerden çıkan uyumsuzlukları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir.» (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, İdari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemten bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğan Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari işlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasında bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmediğinde, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", "Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler" denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi; bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; "Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam

eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgilere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise **herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır.**" (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, **dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülmek suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenmektedir.** Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu **yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle** bu işleme karşı kullanılabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 5. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin cevap

yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanunun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükmünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yapının yıkımının 25/10/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 27/01/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

## **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,
2. İstanbul 5. İdare Mahkemesinin 29/05/2023 tarih ve E:2023/785, K:2023/1448 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,
3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.



## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

Esas No : 2023/9033

Karar No : 2024/4024

**KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN:** Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

**DAVACI** : Kevser Kobuz

**VEKİLİ** : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

**DAVALI** : İstanbul Valiliği

**VEKİLİ** : Av. Reyhan Serdaroğlu (E-tebligat adresi)

**YARGILAMA SÜRECİ** :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 188 ada, 29 parsel (eski 216 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıktırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 12. İdare Mahkemesinin 15/05/2023 tarih ve E:2023/782, K:2023/1114 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 25/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 20/02/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, Dakavul Su Karşısı mevki, 188 ada, 29 (eski 216) parsel sayılı taşınmaz üzerinde bulunan yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıktırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 12. İdare Mahkemesince kesin olarak verilen 15/05/2023 tarihli ve E:2023/782, K:2023/1114 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde yıkım işleminin iptali istemiyle dava açılmadığı, yine aynı süre içinde 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca tam yargı davası açma imkânı varken bu yolun da kullanılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanunun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyumsuzluk konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanunun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usulü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare

mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "iptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlal eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlal edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlal edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin niteleme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki niteleme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyumsuzluğa konu edilen zararın idarî işlemden mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyumsuzluk hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte (icraî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve

işlemlerle ilgili olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiilî durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve aslolan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalardır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemlerle ilgili olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretide genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıkılacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ...yıkılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alındısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan

haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta, yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanunun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebligat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvuruçunun atama işlemini öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvuruçunun buna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvuruçunun dava açarken (hukukî yardımdan yararlıansa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece âdil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıklı bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmünün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle

yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemden kaynaklandığı yolundaki hatalı nitelemeler hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usûl hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 12. İdare Mahkemesinin 15/05/2023 tarihli ve E:2023/782, K:2023/1114 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi nedeniyle kanun yararına temyizden incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanunun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

## **TÜRK MİLLETİ ADINA**

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

### **İNCELEME VE GEREKÇE:**

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 188 ada, 29 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davalı idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerindeki yapı, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 25/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 12. İdare Mahkemesinin E:2023/782 sayılı dosyasında 20/02/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde,** dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı; kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere,

Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanununun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozulur. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

### **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlemde kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylemden kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylem mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimi ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, "İdarî işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olarak nitelenir. İdarî fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.

Bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idari fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zarar da dava edilebilir.

İdarî eylemden söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî

faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir." değerlendirmesine yer verilmiştir.

"İdari eylem, hem bir idari işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idari eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idari işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi (karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayrımın bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyimî ile maddî fiil ve hareketlerden çıkan uyuşmazlıkları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir." (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, İdari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemden bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğan Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari İşlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasına bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmedikçe, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", "Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler' denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükümdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi, bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775

sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; "Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülmek suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenmektedir. Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle bu işleme karşı kullanabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının



devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 12. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanununun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükümünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yapının yıkımının 25/10/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanununun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 20/02/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

## **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,

2. İstanbul 12. İdare Mahkemesinin 15/05/2023 tarih ve E:2023/782, K:2023/1114 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hüküm hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,

3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

Esas No : 2023/9039

Karar No : 2024/4030

### KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN: Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

DAVACI : Mehmet Demirel

VEKİLİ : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

DAVALI : İstanbul Valiliği

VEKİLİ : Av. Merve Boztaş (E-tebligat adresi)

### YARGILAMA SÜRECİ :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 152 ada, 10 parsel (eski 108 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde bulunan davacıya ait tarım ekipmanları ve çitlerin 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 14. İdare Mahkemesinin 08/05/2023 tarih ve E:2023/687, K:2023/942 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanununun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 25/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 24/03/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul İli, Çatalca İlçesi, Hallaçlı Köyü, 152 ada, 10 (eski 108) parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 14. İdare Mahkemesince kesin olarak verilen 08/05/2023 tarihli ve E:2023/687, K:2023/942 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde dava açılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanunun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyuşmazlık konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanunun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi

mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgilielerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgilielerin haklarını ihlâl eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin niteleme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki niteleme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyumsuzluğa konu edilen zararın idarî işlemden mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyumsuzluk hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte (icraî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiilî durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve aslolan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icrai karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretide genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıktırılacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ...yıkılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alıncısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanunun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebligat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna

ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvuruca atama işlemini öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvuruca buna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvuruca dava açarken (hukukî yardımdan yararlıansa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece adil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıklı bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmünün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemde kaynaklandığı yolundaki hatalı nitelemeden hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usûl hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 14. İdare Mahkemesinin 08/05/2023 tarihli ve E:2023/687, K:2023/942 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi nedeniyle kanun yararına temyizen incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanununun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

## TÜRK MİLLETİ ADINA

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

### İNCELEME VE GEREKÇE:

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 152 ada, 10 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davalı idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerinde bulunan tarım ekipmanları ve çitler, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 25/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 14. İdare Mahkemesinin E.2023/687 sayılı dosyasında 24/03/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde,** dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

2077/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşaa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından

kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozular. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

### **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlem den kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylem den kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylem mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimî ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, *"İdarî işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icrai karar olarak nitelenir. İdarî fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.*

*Bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idari fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylem den doğan zarar da dava edilebilir.*

*İdarî eylem den söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir."* değerlendirilmesine yer verilmiştir.

*"İdarî eylem, hem bir idari işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idari eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idari işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi (karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari işlem sayılmazlar. İdarî eylemlerin kökenine dayanan bu ayrımın bizce önemi şudur: «İdarî eylemler den doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyim ile maddî*

fiil ve hareketlerden çıkan uyumsuzlukları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir." (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, İdari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemten bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğan Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari İşlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasına bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmediğinde, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", "Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler" denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi; bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Ote yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; "Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)



"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise **herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır.**" (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, **dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülme suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenmektedir.** Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle bu işleme karşı kullanabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 14. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanununun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan

Kanun hükmünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yıkımın 25/10/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanununun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 24/03/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

#### **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,
2. İstanbul 14. İdare Mahkemesinin 08/05/2023 tarih ve E:2023/687, K:2023/942 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,
3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

**Esas No** : 2023/9046

**Karar No** : 2024/4034

**KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN:** Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

**DAVACI** : Ruhşen Tezcan

**VEKİLİ** : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

**DAVALI** : İstanbul Valiliği

### YARGILAMA SÜRECİ :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca İlçesi, Hallaçlı Köyü, 188 ada, 57 parsel (eski 204 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde bulunan davacıya ait tarım ekipmanları ve çitlerin 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıktırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 12. İdare Mahkemesinin 31/08/2023 tarih ve E:2023/737, K:2023/1608 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 25/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 24/03/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul İli, Çatalca İlçesi, Hallaçlı Köyü, Dakavul Mevkii, 204 parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıktırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 12. İdare Mahkemesince kesin olarak verilen 31/08/2023 tarihli ve E:2023/737, K:2023/1608 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde yıkım işleminin iptali istemiyle dava açılmadığı, yine aynı süre içinde 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca tam yargı davası açma imkânı varken bu yolun da kullanılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanunun 13. maddesine göre davanın

süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyumsuzluk konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanununun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap vermediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanununun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlâl eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin nitelendirme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki nitelendirme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına

dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyuşmazlığa konu edilen zararın idarî işleminden mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyuşmazlık hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte(icraî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiilî durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve aslolan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalardır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretide genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, zel idarelere, katma bteli dairelere ait arazi ve aralarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıktırılacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ...yıktırılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alındısının bir rneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanunun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebligat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarılarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirim bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvurucunun atama işlemini öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvurucu buna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvurucunun dava açarken (hukukİ yardımdan yararlıansa bile), açık kanun hükmünden farklı bir Şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan

dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağan dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece âdil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıklı bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmünün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemde kaynaklandığı yolundaki hatalı nitelemelerden hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usûl hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 12. İdare Mahkemesinin 31/08/2023 tarihli ve E:2023/737, K:2023/1608 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi nedeniyle kanun yararına temyizden incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanunun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

## **TÜRK MİLLETİ ADINA**

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

### **İNCELEME VE GEREKÇE:**

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 188 ada 57 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davalı idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerinde bulunan tarım ekipmanları ve çitler, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 25/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 12. İdare Mahkemesinin E:2023/737 sayılı dosyasında 24/03/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdarî Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7.**

**maddesinde**, dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idari uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve aralarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozulur. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

## **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanunun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.



2577 sayılı Kanunda, idari işlemde kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylemden kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylemi mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalar da veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimî ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, "İdari işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olarak nitelenir. İdarî fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.

Bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idari fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idari işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zarar da dava edilebilir.

İdarî eylemden söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir." değerlendirmesine yer verilmiştir.

"İdari eylem, hem bir idari işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idari eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idari işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi (karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari işlem sayılmazlar. İdarî eylemlerin kökenine dayanan bu ayrımın bizce önemi şudur: «İdarî eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyim ile maddî fiil ve hareketlerden çıkan uyuşmazlıkları anlamak gerekir. İdarî işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idarî işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir." (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi

belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, İdari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemten bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğan Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari İşlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç alınmalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasına bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmediğinde, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", " 'Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler' denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi; bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütmeye yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; "Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan

yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgilere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise **herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır.**" (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, **dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülmek suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenmektedir.** Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle bu işleme karşı kullanabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 12. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanununun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebliğat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından

775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükmünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yıkımın 25/10/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanununun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 24/03/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

### **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,
2. İstanbul 12. İdare Mahkemesinin 31/08/2023 tarih ve E:2023/737, K:2023/1608 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,
3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

Esas No : 2023/9047

Karar No : 2024/4035

**KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN:** Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

**DAVACI** : İsa Koç

**VEKİLİ** : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

**DAVALI** : İstanbul Valiliği

### YARGILAMA SÜRECİ :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 188 ada, 57 parsel (eski 204 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkıtılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 12. İdare Mahkemesinin 29/08/2023 tarih ve E:2023/472, K:2023/1606 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 25/10/2022 tarihinde itibaren itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 27/02/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul İli, Çatalca İlçesi, Hallaçlı Köyü, Eski Evler Mevkii, 204 parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkıtılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 12. İdare Mahkemesince kesin olarak verilen 29/08/2023 tarihli ve E:2023/472, K:2023/1606 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde yıkım işleminin iptali istemiyle dava açılmadığı, yine aynı süre içinde 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca tam yargı davası açma imkânı varken bu yolun da kullanılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanunun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyumsuzluk konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanunun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı

tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "iptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. idarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlâl eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin niteleme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki niteleme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyumsuzluğa konu edilen zararın idarî işlemden mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyumsuzluk hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte (icraî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları

sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kılması sonucunda meydana gelen bir takım fiilî durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve aslanan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemlerle ilgili olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretide genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıktırılacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ...yıkılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alındısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanunun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebliğ yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebliğ yapılmamış

olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlâl edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvuruca atama işlemine öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvuruca buna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvuruca dava açarken (hukukî yardımdan yararlıansa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece âdil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlâl edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantikî bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmünün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemde kaynaklandığı yolundaki hatalı nitelmeden hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usûl hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 12. İdare Mahkemesinin 29/08/2023 tarihli ve E:2023/472, K:2023/1606 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi



nedeniyle kanun yararına temyizden incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanununun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

## TÜRK MİLLETİ ADINA

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

### İNCELEME VE GEREKÇE:

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 188 ada, 57 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davalı idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerindeki yapı, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 25/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 12. İdare Mahkemesinin E.2023/472 sayılı dosyasında 27/02/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde,** dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idari uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idari işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idari dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve aralarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşaa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 51. maddesinde ise "idare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare

mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozulur. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

## HUKUKİ DEĞERLENDİRME:

2577 sayılı Kanunun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihial edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlemde kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylemden kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylem mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimi ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, "İdarî işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olarak nitelenir. İdarî fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.

*Bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idari fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zarar da dava edilebilir.*

*İdarî eylemden söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir." değerlendirmesine yer verilmiştir.*

*"İdarî eylem, hem bir idari işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idari eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idari işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi (karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili*

tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayrımın bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyimini ile maddi fiil ve hareketlerden çıkan uyumsuzlukları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir." (YENICE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, İdari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemden bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğan Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari İşlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç alınmalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasına bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmediğinde, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", "Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler' denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi, bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; "Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen

ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülmek suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi ölenmektedir. Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle bu işleme karşı kullanılabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 12. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanununun 18. maddesi kapsamında herhangi bir

işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükmünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yapının yıkımının 25/10/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 27/02/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

### **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,
2. İstanbul 12. İdare Mahkemesinin 29/08/2023 tarih ve E:2023/472, K:2023/1606 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,
3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

**Esas No** : 2023/9129

**Karar No** : 2024/4049

**KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN:** Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

**DAVACI** : Eyüp Beser

**VEKİLİ** : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

**DAVALI** : İstanbul Valiliği

**VEKİLİ** : Av. Reyhan Serdaroğlu (E-tebligat adresi)

**YARGILAMA SÜRECİ** :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 178 ada, 38 parsel (eski 312 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıktırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 12. İdare Mahkemesinin 09/05/2023 tarih ve E:2023/569, K:2023/1057 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 31/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 25/01/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 178 ada, 38 (eski 312) parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıktırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 12. İdare Mahkemesince kesin olarak verilen 09/05/2023 tarihli ve E:2023/569, K:2023/1057 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde yıkım işleminin iptali istemiyle dava açılmadığı, yine aynı süre içinde 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca tam yargı davası açma imkânı varken bu yolun da kullanılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanunun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyumsuzluk konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanunun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare

mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanununun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlal eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin niteleme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki niteleme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyuşmazlığa konu edilen zararın idarî işlemden mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyuşmazlık hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte (icraî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve işlemle ilgili olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî

karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENICE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiilî durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve aslolan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalardır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretide genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıktırılacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ... yıktırılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alındısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım



öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanununun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebligat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yaranna temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvuruçunun atama işlemini öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvuruçunun buna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvuruçunun dava açarken (hukukî yardımdan yararlıansa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece âdil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıkî bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmünün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemde kaynaklandığı yolundaki hatalı

nitelemeyen hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usul hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 12. İdare Mahkemesinin 09/05/2023 tarihli ve E:2023/569, K:2023/1057 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi nedeniyle kanun yararına temyizden incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanununun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

## **TÜRK MİLLETİ ADINA**

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

### **İNCELEME VE GEREKÇE:**

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 178 ada, 38 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davalı idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerindeki yapı, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 31/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 12. İdare Mahkemesinin E:2023/569 sayılı dosyasında 25/01/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde,** dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve

tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanununun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozulur. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

### **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlem den kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylem den kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylem mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimî ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, amelîye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, "İdarî işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icrâî karar olarak nitelenir. İdarî fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.

Bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idari fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylem den doğan zarar da dava edilebilir.

İdarî eylem den söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi

eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir." değerlendirmesine yer verilmiştir.

"İdari eylem, hem bir idari işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idari eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idari işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi (karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayrımın bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyim ile maddi fiil ve hareketlerden çıkan uyuşmazlıkları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir." (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, İdari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemten bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğan Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari İşlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasına bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmediğinde, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", "Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler" denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi; bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum

kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; "Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülmek suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenmektedir. Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle bu işleme karşı kullanılabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 12. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanunun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükmünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yapının yıkımının 31/10/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 25/01/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

## **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,
2. İstanbul 12. İdare Mahkemesinin 09/05/2023 tarih ve E:2023/569, K:2023/1057 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,
3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

Esas No : 2023/9132

Karar No : 2024/4052

**KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN:** Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

**DAVACI** : Nuray Şimşek

**VEKİLİ** : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

**DAVALI** : İstanbul Valiliği

**VEKİLİ** : Av. Reyhan Serdaroğlu (E-tebligat adresi)

### **YARGILAMA SÜRECİ** :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 161 ada, 1 parsel (eski 22 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 12. İdare Mahkemesinin 15/05/2023 tarih ve E:2023/519, K:2023/1115 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 25/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 20/02/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca İlçesi, Hallaçlı Köyü, 161 ada, 1 (eski 22) parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 12. İdare Mahkemesince kesin olarak verilen 15/05/2023 tarihli ve E:2023/519, K:2023/1115 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde yıkım işleminin iptali istemiyle dava açılmadığı, yine aynı süre içinde 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca tam yargı davası açma imkânı varken bu yolun da kullanılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanunun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyumsuzluk konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanunun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare

mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı; kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlâl eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarına ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin nitelendirme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki nitelendirme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyumsuzluğa konu edilen zararın idarî işlemden mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyumsuzluk hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte (icraî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve işlemle ilgili olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz



konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hallerinde olduğu gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiilî durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve aslolan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalardır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icrai karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idari faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretide genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıktırılacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ...yıkılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alındısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanunun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebligat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvuru atama işlemine öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvuru buna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvurucunun dava açarken (hukukî yardımdan yararlıansa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece adil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıklı bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmünün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemde kaynaklandığı yolundaki hatalı nitelemelerle hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usûl hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 12. İdare Mahkemesinin 15/05/2023 tarihli ve E:2023/519,

K:2023/1115 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi nedeniyle kanun yararına temyizen incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanununun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

## TÜRK MİLLETİ ADINA

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

### İNCELEME VE GEREKÇE:

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 161 ada, 1 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davalı idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerindeki yapı, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 25/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 12. İdare Mahkemesinin E:2023/519 sayılı dosyasında 20/02/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde,** dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idari uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, " İlgililer, haklarını ihlal eden bir idari işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idari dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanununun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozulur. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

### **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlemde kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylemden kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylemi mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimî ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, "İdari işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olarak nitelenir. İdarî fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.

Bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idari fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zarar da dava edilebilir.

İdarî eylemden söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemler "özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir." değerlendirilmesine yer verilmiştir.

"İdari eylem, hem bir idari işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idari eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idari işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi

(karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayrımın bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyimini ile maddi fiil ve hareketlerden çıkan uyumsuzlukları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir.» (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, İdari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemde bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğan Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari İşlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasına bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmediğinde, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", "Yürütülmesi kendi içinde saktı işlemler" denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi; bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; "Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam

eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülme suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenmektedir. Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle bu işleme karşı kullanılabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 12. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin

cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanunun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükmünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yapının yıkımının 25/10/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 20/02/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

## **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,
2. İstanbul 12. İdare Mahkemesinin 15/05/2023 tarih ve E:2023/519, K:2023/1115 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,
3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

Esas No : 2023/9159

Karar No : 2024/4053

### KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN: Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

DAVACI : Berkant Sürmeli

VEKİLİ : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

DAVALI : İstanbul Valiliği

VEKİLİ : Av. Reyhan Serdaroğlu (E-tebligat adresi)

### YARGILAMA SÜRECİ :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 197 ada, 1 parsel (eski 259 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkıtılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 12. İdare Mahkemesinin 04/05/2023 tarih ve E:2023/598, K:2023/1036 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 26/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 10/03/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, Kocabuzağılık mevkii,259 parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkıtılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 12. İdare Mahkemesince kesin olarak verilen 04/05/2023 tarihli ve E:2023/598, K:2023/1036 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde yıkım işleminin iptali istemiyle dava açılmadığı, yine aynı süre içinde 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca tam yargı davası açma imkânı varken bu yolun da kullanılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanunun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyumsuzluk konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanunun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mi belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare



mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlâl eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin niteleme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki niteleme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyuşmazlığa konu edilen zararın idarî işlemden mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyuşmazlık hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte (icraî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve işlemle ilgili olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz

konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiilî durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve aslolan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalardır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E.1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icrai karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretide genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıkırlacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ...yıkılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alındısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanunun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebligat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvuruca atama işlemini öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvuruca buna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvuruca dava açarken (hukukî yardımdan yararlıansa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece adil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlâl edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıklı bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmünün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemde kaynaklandığı yolundaki hatalı nitelemelerle hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usûl hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 12. İdare Mahkemesinin 04/05/2023 tarihli ve E:2023/598,

K:2023/1036 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi nedeniyle kanun yararına temyizen incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanununun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

## TÜRK MİLLETİ ADINA

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

### İNCELEME VE GEREKÇE:

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 197 ada, 1 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davalı idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerindeki yapı, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 26/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğrandığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 12. İdare Mahkemesinin E:2023/598 sayılı dosyasında 10/03/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde,** dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı; kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, " İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanununun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozular. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

### **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlemde kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylemden kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylem mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimî ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, "İdarî işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olarak nitelenir. İdarî fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.

*Bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idari fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zarar da dava edilebilir.*

*İdarî eylemden söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir." değerlendirmesine yer verilmiştir.*

*"İdarî eylem, hem bir idari işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idari eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idari işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi*

(karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayırımın bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyim ile maddi fiil ve hareketlerden çıkan uyumsuzlukları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir.» (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, İdari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemten bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğan Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari İşlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç alınmalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasında bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmediğinde, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", "Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler" denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi; bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; "Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam

eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgilere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise **herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır.**" (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, **dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülme suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenmektedir.** Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu **yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle bu işleme karşı kullanabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür.**" (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 12. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin

cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanunun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükmünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgilie tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yapının yıkımının 26/10/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 10/03/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

#### **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,
2. İstanbul 12. İdare Mahkemesinin 04/05/2023 tarih ve E:2023/598, K:2023/1036 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,
3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.



## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

Esas No : 2023/9160

Karar No : 2024/4054

### KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN: Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

DAVACI : Selda Cırtı

VEKİLİ : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

DAVALI : İstanbul Vailiği

VEKİLİ : Av. Reyhan Serdaroğlu (E-tebligat adresi)

### YARGILAMA SÜRECİ :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 191 ada, 8 parsel (eski 273 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde bulunan davacıya ait tarım ekipmanları ve çitlerin 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkıtılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 12. İdare Mahkemesinin 09/05/2023 tarih ve E:2023/601, K:2023/1056 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 25/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 11/03/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 273 parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkıtılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 12. İdare Mahkemesince kesin olarak verilen 09/05/2023 tarihli ve E:2023/601, K:2023/1056 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde yıkım işleminin iptali istemiyle dava açılmadığı, yine aynı süre içinde 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca tam yargı davası açma imkânı varken bu yolun da kullanılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanunun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyumsuzluk konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanunun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare

mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen gündün başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen gündün itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlâl eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin niteleme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki niteleme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyuşmazlığa konu edilen zararın idarî işlem mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyuşmazlık hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte (icraî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz

konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiili durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve aslolan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalardır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemlerle ilgisi olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretide genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıktırılacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ...yıkılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alındısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanunun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebligat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvuru için atama işlemini öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvuru buna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvurucunun dava açarken (hukukî yardımdan yararlırsa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece âdil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kuralı bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıkî bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmünün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemde kaynaklandığı yolundaki hatalı nitelemelerle hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usûl hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 12. İdare Mahkemesinin 09/05/2023 tarihli ve E:2023/601,

K:2023/1056 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi nedeniyle kanun yararına temyizen incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanunun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

## TÜRK MİLLETİ ADINA

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

### İNCELEME VE GEREKÇE:

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 191 ada, 8 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davalı idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerinde bulunan tarım ekipmanları ve çitler, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 25/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 12. İdare Mahkemesinin E:2023/601 sayılı dosyasında 11/03/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde,** dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, " İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır. ", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanununun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozulur. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

### **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlemde kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylemden kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylemi mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimî ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, "İdari işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icrai karar olarak nitelenir. İdarî fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.

*Bir idari karar ve işlemle ilgisi olmayan idari fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi, bir idari işlemin uygulanması için yapılan idari eylemden doğan zarar da dava edilebilir.*

*İdarî eylemden söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idari karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir." değerlendirmesine yer verilmiştir.*

*"İdarî eylem, hem bir idari işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idari eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idari işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi*

(karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayrımın bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyimî ile maddî fiil ve hareketlerden çıkan uyuşmazlıkları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir.» (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, İdari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemden bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğmuş Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari işlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasına bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmediğinde, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", "Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler" denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi, bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; "Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam

eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise **herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır.**" (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, **dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülmek suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenmektedir.** Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu **yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle** bu işleme karşı kullanabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 12. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin



cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanunun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükmünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yıkımın 25/10/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 11/03/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

#### **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,
2. İstanbul 12. İdare Mahkemesinin 09/05/2023 tarih ve E:2023/601, K:2023/1056 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,
3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

Esas No : 2023/9161

Karar No : 2024/4055

**KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN:** Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

**DAVACI** : Bayram Ali Tüylü

**VEKİLİ** : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

**DAVALI** : İstanbul Valiliği

**YARGILAMA SÜRECİ** :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 181 ada, 12 parsel (eski 153 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 12. İdare Mahkemesinin 31/08/2023 tarih ve E:2023/875, K:2023/1607 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 26/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 27/01/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul İli, Çatalca İlçesi, Hallaçlı Köyü, Orta Mekan Yan Dere mevkii, 153 parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 12. İdare Mahkemesince kesin olarak verilen 31/08/2023 tarihli ve E:2023/875, K:2023/1607 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyse birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde yıkım işleminin iptali istemiyle dava açılmadığı, yine aynı süre içinde 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca tam yargı davası açma imkânı varken bu yolun da kullanılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanunun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyumsuzluk konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanunun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı

tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlal eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin nitelendirme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki nitelendirme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyumsuzluğa konu edilen zararın idarî işlemden mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyumsuzluk hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte (icraî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları

sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiili durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve aslolan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemlerle ilgisi olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretide genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıktırılacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ...yıkılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alıncısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanunun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebligat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış

olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlâl edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvuruçunun atama işlemine öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvuruçuna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvuruçunun dava açarken (hukukî yardımdan yararlanırsa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece âdil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlâl edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıklı bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmünün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemde kaynaklandığı yolundaki hatalı nitelemeden hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usûl hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 12. İdare Mahkemesinin 31/08/2023 tarihli ve E:2023/875, K:2023/1607 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi

nedeniyle kanun yararına temyizden incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanununun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

## TÜRK MİLLETİ ADINA

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüşüldü:

### İNCELEME VE GEREKÇE:

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hailaçlı Köyü, 181 ada, 12 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davalı idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerindeki yapı, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 26/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 12. İdare Mahkemesinin E:2023/875 sayılı dosyasında 27/01/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde**, dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idari uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

2077/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanununun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare

mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozulur. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

## HUKUKİ DEĞERLENDİRME:

2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlemde kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylemden kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylemi mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimi ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, "İdari işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olarak nitelenir. İdari fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.

*Bir idarî karar ve işlemlle ilgisi olmayan idari fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zarar da dava edilebilir.*

*İdarî eylemden söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir."* değerlendirmesine yer verilmiştir.

*"İdari eylem, hem bir idari işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idari eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idari işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi (karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili*

tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayrımın bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyim ile maddi fiil ve hareketlerden çıkan uyumsuzlukları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir.» (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Nottlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, İdari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemden bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğan Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari İşlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasına bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmediğinde, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", "Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler' denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi, bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; "Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen



ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise **herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır.**" (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, **dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülmek suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenmektedir.** Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu **yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle bu işleme karşı kullanabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür.**" (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgilie bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 12. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin

cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanunun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükmünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yapının yıkımın 26/10/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 27/01/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

### **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,
2. İstanbul 12. İdare Mahkemesinin 31/08/2023 tarih ve E:2023/875, K:2023/1607 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,
3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

Esas No : 2024/1483

Karar No : 2024/4060

### KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN: Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

DAVACI : Ömer Samsama

VEKİLİ : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

DAVALI : İstanbul Valiliği

VEKİLİ : Av. Melike Karaaslan (E-tebligat adresi)

### YARGILAMA SÜRECİ :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 173 ada, 55 parsel (eski 284 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkıtılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 2. İdare Mahkemesinin 26/05/2023 tarih ve E:2023/612, K:2023/1229 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanununun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 26/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 10/03/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 173 ada, 55 (eski 284) parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkıtılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 2. İdare Mahkemesince verilen 26/05/2023 tarihli ve E:2023/612, K:2023/1229 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanununun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanununun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde doğrudan veya 2577 sayılı Kanununun 11. maddesi uyarınca idareye yapılacak başvurunun reddi üzerine kanunda öngörülen süre içerisinde dava açılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanununun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyumsuzluk konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanununun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdari Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, dava

açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlâl eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin nitelendirme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki nitelendirme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyuşmazlığa konu edilen zararın idarî işlemden mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyuşmazlık hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte (icrai) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz

konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiilli durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve aslolan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalardır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemlerle ilgisi olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretide genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıktırılacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ... yıktırılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alındısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanunun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebligat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvuruçunun atama işlemine öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvuruçunun buna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvuruçunun dava açarken (hukukî yardımdan yararlırsa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece âdil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıklı bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmününün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemden kaynaklandığı yolundaki hatalı nitelemeden hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usûl hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 2. İdare Mahkemesinin 26/05/2023 tarihli ve E:2023/612,

K:2023/1229 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi nedeniyle kanun yararına temyizden incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanunun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

## TÜRK MİLLETİ ADINA

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

### İNCELEME VE GEREKÇE:

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 173 ada, 55 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davalı idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerindeki yapı, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 26/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 2. İdare Mahkemesinin E:2023/612 sayılı dosyasında 10/03/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde,** dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve aralarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanununun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozulur. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

### **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlemde kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylemden kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylemi mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimî ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, "İdarî işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olarak nitelenir. İdarî fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.

*Bir idarî karar ve işlemlerle ilgili olmayan idarî fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zarar da dava edilebilir.*

*İdarî eylemden söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir." değerlendirmesine yer verilmiştir.*

*"İdarî eylem, hem bir idarî işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idari eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idari işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi*



(karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayrımın bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyimini ile maddi fiil ve hareketlerden çıkan uyuşmazlıkları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir.» (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Nottlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, idari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemten bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğan Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari İşlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanınması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasına bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmediğinde, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", "Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler" denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi, bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; "Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam

eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise **herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır.**" (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, **dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülmek suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenmektedir.** Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu **yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle bu işleme karşı kullanabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür.**" (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 2. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin cevap

yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanunun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükmünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yapının yıkımının 26/10/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 10/03/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

### **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,
2. İstanbul 2. İdare Mahkemesinin 26/05/2023 tarih ve E:2023/612, K:2023/1229 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,
3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

Esas No : 2024/1485

Karar No : 2024/4061

### KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN: Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

DAVACI : Emine Çınar

VEKİLİ : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

DAVALI : İstanbul Valiliği

VEKİLİ : Av. Melike Karaaslan (E-tebligat adresi)

### YARGILAMA SÜRECİ :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 199 ada, 1 parsel (eski 240 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkıtılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 2. İdare Mahkemesinin 14/07/2023 tarih ve E:2023/1107, K:2023/1767 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanununun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasında kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 26/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 25/01/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul İli, Çatalca İlçesi, Hallaçlı Köyü, 199 ada, 1 (eski 240) parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkıtılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 2. İdare Mahkemesince verilen 14/07/2023 tarihli ve E:2023/1107, K:2023/1767 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde yıkım işleminin iptali istemiyle dava açılmadığı, yine aynı süre içinde 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca tam yargı davası açma imkânı varken bu yolun da kullanılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanunun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyumsuzluk konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanunun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare

mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlâl eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin niteleme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki niteleme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyumsuzluğa konu edilen zararın idarî işlemden mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyumsuzluk hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte (icraî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz

konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hallerinde olduğu gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Nottlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiilî durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve aslanan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabılır. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalardır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icrai karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemlerle ilgisi olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretide genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıktırılacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ... yıktırılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alıncısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanunun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebligat yapılmadığının belirttiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvuruca atama işlemini öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvuruca buna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvuruca dava açarken (hukukî yardımdan yararlıansa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece âdil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıklı bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmünün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemde kaynaklandığı yolundaki hatalı nitelemeler hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usûl hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 2. İdare Mahkemesinin 14/07/2023 tarihli ve E:2023/1107,

K:2023/1767 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi nedeniyle kanun yararına temyizen incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanununun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

## TÜRK MİLLETİ ADINA

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

### İNCELEME VE GEREKÇE:

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 199 ada 1 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davalı idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerindeki yapı, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 26/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 2. İdare Mahkemesinin E:2023/1107 sayılı dosyasında 25/01/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde,** dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idari uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idari işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve aralarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşaa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır" hükmüne yer verilmiştir.



2577 sayılı Kanununun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozulur. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

## **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlemde kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylemden kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylem mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimî ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, "*İdarî işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olarak nitelenir. İdarî fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.*

*Bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idari fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zarar da dava edilebilir.*

*İdarî eylemden söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir."* değerlendirmesine yer verilmiştir.

*"İdarî eylem, hem bir idari işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idari eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idari işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi*

(karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayrımın bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyim ile maddi fiil ve hareketlerden çıkan uyumsuzlukları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir." (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, İdari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemten bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğan Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari İşlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esas, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasında bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmediğinde, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", "Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler" denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi; bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Ote yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; "Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam

eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise **herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır.**" (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, **dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülmek suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenmektedir.** Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu **yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle bu işleme karşı kullanabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür.**" (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 2. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin cevap

yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanunun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükmünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yapının yıkımının 26/10/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 25/01/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

### **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,
2. İstanbul 2. İdare Mahkemesinin 14/07/2023 tarih ve E:2023/1107, K:2023/1767 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,
3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

# Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

Esas No : 2024/1704

Karar No : 2024/4070

## KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN: Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

DAVACI : Süleyman Kaplan

VEKİLİ : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

DAVALI : İstanbul Valiliği

VEKİLİ : Av. Melike Karaaslan (E-tebligat adresi)

YARGILAMA SÜRECİ :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca İlçesi, Hallaçlı Köyü, 188 ada, 46 parsel (eski 210 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıktırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 2. İdare Mahkemesinin 08/06/2023 tarih ve E:2023/1112, K:2023/1528 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 25/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 31/04/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul İli, Çatalca İlçesi, Hallaçlı Köyü, 46 ada, 188 (eski 210) parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıktırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 2. İdare Mahkemesince verilen 08/06/2023 tarihli ve E:2023/1112, K:2023/1528 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, zararın, yapının 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı, yıkım işleminin icra tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken açılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanunun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyumsuzluk konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanunun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi

mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlâl eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin nitelendirme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki nitelendirme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyumsuzluğa konu edilen zararın idarî işlemden mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyumsuzluk hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte (icraî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve işlemle ilgili olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu

gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kılması sonucunda meydana gelen bir takım fiilî durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve aslanan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalardır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icrai karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretilerde genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıktırılacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ...yıkılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alıncısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanunun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebliğ yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebliğ yapılmamış

olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvurucağın atama işlemini öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvurucağın buna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvurucağın dava açarken (hukukî yardımdan yararlıansa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece âdil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıklı bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmünün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemde kaynaklandığı yolundaki hatalı nitelemeler hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usûlî hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 2. İdare Mahkemesinin 08/06/2023 tarihi ve E:2023/1112,



K:2023/1528 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi nedeniyle kanun yararına temyizen incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanununun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

## TÜRK MİLLETİ ADINA

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

### İNCELEME VE GEREKÇE:

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 188 ada, 46 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davali idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerindeki yapı, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 25/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 2. İdare Mahkemesinin E:2023/1112 sayılı dosyasında 31/04/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde,** dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, " İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanununun 51. maddesinde ise "idare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozular. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

### **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlemde kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylemden kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylemi mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimi ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, "*İdarî işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olarak nitelenir. İdarî fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.*

*Bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idari fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zarar da dava edilebilir.*

*İdarî eylemden söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir."* değerlendirmesine yer verilmiştir.

*"İdarî eylem, hem bir idarî işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idarî eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idarî işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi*

(karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayırımın bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyimî ile maddî fiil ve hareketlerden çıkan uyumsuzlukları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir.» (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, İdari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemten bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğan Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari İşlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasına bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmedeğinde, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", "Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler' denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi; bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda: "Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve

esaslarına, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülmek suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenmektedir. Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle bu işleme karşı kullanılabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası

niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 2. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanunun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükmünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yapının yıkımının 25/10/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 31/04/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

## **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,

2. İstanbul 2. İdare Mahkemesinin 08/06/2023 tarih ve E:2023/1112, K:2023/1528 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,

3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

Esas No : 2024/1708

Karar No : 2024/4074

**KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN:** Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

**DAVACI** : Leyla Özmen

**VEKİLİ** : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

**DAVALI** : İstanbul Valiliği

**VEKİLİ** : Av. Melike Karaaslan (E-tebligat adresi)

### YARGILAMA SÜRECİ :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca İlçesi, Hallaçlı Köyü, 160 ada, 1 parsel (eski 39 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde bulunan davacıya ait tarım ekipmanları ve çitlerin 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıktırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 2. İdare Mahkemesinin 31/07/2023 tarih ve E:2023/613, K:2023/1914 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 27/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 10/03/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul İli, Çatalca İlçesi, Hallaçlı Köyü, Ambardere mevkii, 160 parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıktırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 2. İdare Mahkemesince verilen 31/07/2023 tarihli ve E:2023/613, K:2023/1914 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelenir.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde yıkım işleminin iptali istemiyle dava açılmadığı, yine aynı süre içinde 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca tam yargı davası açma imkânı varken bu yolun da kullanılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanunun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyumsuzluk konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanunun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı

tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlal eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin nitelendirme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki nitelendirme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyumsuzluğa konu edilen zararın idarî işlemden mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyumsuzluk hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte(icraî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları

sirasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiilî durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve aslanan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalarır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretide genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıktırılacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ...yıkılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alıncısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanunun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebligat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış



olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvurucağın atama işlemini öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvurucağın buna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvurucağın dava açarken (hukukî yardımdan yararlıansa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece adil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıklı bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmünün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemde kaynaklandığı yolundaki hatalı nitelemelerle hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usûl hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 2. İdare Mahkemesinin 31/07/2023 tarihli ve E:2023/613, K:2023/1914 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade

etmesi nedeniyle kanun yararına temyizden incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanununun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

## TÜRK MİLLETİ ADINA

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

### İNCELEME VE GEREKÇE:

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 160 ada, 1 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davali idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerinde bulunan tarım ekipmanları ve çitler, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 27/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 2. İdare Mahkemesinin E:2023/613 sayılı dosyasında 10/03/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde,** dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş; 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşaa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanununun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare

mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozulur. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

### **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlemde kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylemden kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylemi mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimî ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, *"İdari işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olarak nitelenir. İdarî fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.*

*Bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idari fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zarar da dava edilebilir.*

*İdarî eylemden söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir." değerlendirmesine yer verilmiştir.*

*"İdarî eylem, hem bir idarî işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idari eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idari işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi (karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili*

tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayrımın bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyiimi ile maddi fiil ve hareketlerden çıkan uyumsuzlukları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir." (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, İdari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemten bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğan Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari İşlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasına bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmediğinde, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", "Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler" denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi; bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 207/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; "Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen

ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülmek suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenmektedir. Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle bu işleme karşı kullanılabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 2. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanunun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis

edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksizin (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükmünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerşekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerşekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerşekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle gerşekleştirmesi halinde, idarece gerşekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksizin (tebligat yapılmadan) yıkımın 27/10/2022 tarihinde gerşekleştirildiği, yıkımın gerşekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanununun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin aēabilecekleri tam yargı davaları iēin öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geēmeden 10/03/2023 tarihinde aēılan davanın süresi iēerisinde aēıldıđı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılamaya yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

#### **KARAR SONUCU:**

Aēıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,
2. İstanbul 2. İdare Mahkemesinin 31/07/2023 tarih ve E:2023/613, K:2023/1914 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuēlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,
3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

Esas No : 2024/1712

Karar No : 2024/4078

**KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN:** Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

**DAVACI** : Meryem Kılınc

**VEKİLİ** : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

**DAVALI** : İstanbul Valiliği

**VEKİLİ** : Av. Osman Tezcan (E-tebligat adresi)

### **YARGILAMA SÜRECİ** :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 171 ada, 1 parsel (eski 399 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde bulunan davacıya ait tarım ekipmanları ve çitlerin 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkıtılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddî ve 5.000,00-TL manevî zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 13. İdare Mahkemesinin 31/05/2023 tarih ve E:2023/593, K:2023/1287 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 26/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 11/03/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:** ülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, Ambardere Mevkii, 399 parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkıtılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 13. İdare Mahkemesince verilen 31/05/2023 tarihli ve E:2023/593, K:2023/1287 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde yıkım işleminin iptali istemiyle dava açılmadığı, yine aynı süre içinde 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca tam yargı davası açma imkânı varken bu yolun da kullanılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanunun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyumsuzluk konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanunun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlal eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlal edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlal edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin nitelendirme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki nitelendirme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyuşmazlığa konu edilen zararın idarî işlemden mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyuşmazlık hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte(icraî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve



işlemlerle ilgili olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiilî durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve aslolan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalardır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemlerle ilgili olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretide genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıktırılacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ...yıkılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alıncısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan

haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanunun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebligat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvuru kişinin atama işlemine öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvuru buna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvurucunun dava açarken (hukukî yardımdan yararlıansa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece âdil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantikî bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmünün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle

yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemden kaynaklandığı yolundaki hatalı nitelmeden hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usûl hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 13. İdare Mahkemesinin 31/05/2023 tarihli ve E:2023/593, K:2023/1287 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi nedeniyle kanun yararına temyizden incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanununun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

## **TÜRK MİLLETİ ADINA**

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüşüldü:

### **İNCELEME VE GEREKÇE:**

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 171 ada, 1 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davalı idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerinde bulunan tarım ekipmanları ve çitler, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 26/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 13. İdare Mahkemesinin E:2023/593 sayılı dosyasında 11/03/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdarî Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde,** dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "idarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve aralarda veya Devletin hüküm ve

tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanununun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozulur. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

### **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlem den kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylem den kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylem mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimî ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, "İdarî işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olarak nitelenir. İdarî fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.

Bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idari fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylem den doğan zarar da dava edilebilir.

İdarî eylem den söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi

eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir." değerlendirmesine yer verilmiştir.

"İdari eylem, hem bir idari işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idari eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idari işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi (karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayrımın bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyimî ile maddî fiilî ve hareketlerden çıkan uyumsuzlukları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «İdari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir." (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, İdari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemde bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğan Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari İşlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasına bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmediğinde, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", "Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler' denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi; bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum

kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; "Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülme suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenmektedir. Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle bu işleme karşı kullanılabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 13. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanunun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükümünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yıkımın 26/10/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 11/03/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

## **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,
2. İstanbul 13. İdare Mahkemesinin 31/05/2023 tarih ve E:2023/593, K:2023/1287 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,
3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

Esas No : 2024/1720

Karar No : 2024/4086

**KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN:** Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

**DAVACI** : İsmail Gürkan

**VEKİLİ** : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

**DAVALI** : İstanbul Valiliği

**VEKİLİ** : Av. Melike Karaaslan (E-tebligat adresi)

### **YARGILAMA SÜRECİ** :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 173 ada, 38 parsel (eski 312 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıktırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 2. İdare Mahkemesinin 16/06/2023 tarih ve E:2023/1111, K:2023/1572 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 25/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 27/01/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca İlçesi, Hallaçlı Köyü, 173 ada, 38 (eski 312) parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıktırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 2. İdare Mahkemesince verilen 16/06/2023 tarihli ve E:2023/1111, K:2023/1572 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlem ile bu işlemin icrası olan yıkımın gerçekleştirilmesinden kaynaklandığı, zararın en geç yıkım işleminin icra tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde doğrudan veya 2577 sayılı Kanunun 11. maddesi uyarınca idareye yapılacak başvurunun reddi üzerine dava açılması gerekirken bu yolun kullanılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanunun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyumsuzluk konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanunun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı



tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlal eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarına ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin nitelendirme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki nitelendirme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyuşmazlığa konu edilen zararın idarî işlemden mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyuşmazlık hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte (icraî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları

sirasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENICE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiilî durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve asolan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalarır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretide genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıktırılacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ...yıkılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alındısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanunun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebligat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış

olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvuruçunun atama işlemini öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvuruçunun buna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvuruçunun dava açarken (hukukî yardımdan yararlırsa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlamı göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece âdil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıklı bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmününün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemde kaynaklandığı yolundaki hatalı nitelemelerle hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usûl hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 2. İdare Mahkemesinin 16/06/2023 tarihli ve E:2023/1111, K:2023/1572 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi

nedeniyle kanun yararına temyizden incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanununun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

## TÜRK MİLLETİ ADINA

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

### İNCELEME VE GEREKÇE:

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 173 ada, 38 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davalı idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerindeki yapı, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 25/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 2. İdare Mahkemesinin E:2023/1111 sayılı dosyasında 27/01/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde,** dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idari uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idari işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idari dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşaa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanununun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare

mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozular. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

### **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlem den kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylem den kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylem mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalar da veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimi ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, *"İdari işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olarak nitelenir. İdarî fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.*

*Bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylem den doğan zarar da dava edilebilir.*

*İdarî eylem den söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir." değerlendirmesine yer verilmiştir.*

*"İdarî eylem, hem bir idarî işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idarî eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idarî işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi (karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili*

tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayrımın bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyimini ile maddi fiil ve hareketlerden çıkan uyuşmazlıkları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir.» (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, idari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemten bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğan Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari İşlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasına bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmediğinde, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", "Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler' denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi; bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; "Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen

ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise **herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır.**" (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, **dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülmek suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenebilir.** Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu **yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle** bu işleme karşı kullanılabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 2. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanunun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis

edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükmünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın geręekleřtirildiđi anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların geręekleřtirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden geręekleřtireceđi eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle geręekleřtirmesi halinde, idarece geręekleřtirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yapının yıkımının 25/10/2022 tarihinde geręekleřtirildiđi, yıkımın geręekleřtirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları işin öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 27/01/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde aşıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

## **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,
2. İstanbul 2. İdare Mahkemesinin 16/06/2023 tarih ve E:2023/1111, K:2023/1572 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,
3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.



## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

Esas No : 2024/1722

Karar No : 2024/4088

**KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN:** Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

**DAVACI** : Salim Yalçın

**VEKİLİ** : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

**DAVALI** : İstanbul Valiliği

**VEKİLİ** : Av. Nil Onur (E-tebligat adresi)

**YARGILAMA SÜRECİ** :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü,163 ada, 1 parsel (eski 29 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıktırılması sonucu uğrlandığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 9. İdare Mahkemesinin 01/06/2023 tarih ve E:2023/649, K:2023/1505 sayılı kararında, davacı tarafından uğrlandığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanununun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanununun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 26/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 15/03/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul İli, Çatalca İlçesi, Hallaçlı Köyü, 163 ada, 1 (eski 29) parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıktırılması sonucu uğrlandığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 9. İdare Mahkemesince verilen 01/06/2023 tarihli ve E:2023/649, K:2023/1505 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanununun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanununun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde doğrudan veya 2577 sayılı Kanununun 11. maddesi uyarınca idareye yapılacak başvurunun reddi üzerine kanunda öngörülen süre içerisinde dava açılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanununun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyumsuzluk konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanununun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlâl eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin nitelendirme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki nitelendirme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyuşmazlığa konu edilen zararın idarî işlemden mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyuşmazlık hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte (icraî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve

işlemlerle ilgili olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiili durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve aslofan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalardır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretide genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve aralarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıktırılacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ...yıktırılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alıncısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan

haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanunun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebligat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlal edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvuru kişinin atama işlemini öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvuru buna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvuru kişinin dava açarken (hukukî yardımdan yararlıansa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece âdil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kuralı bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıklı bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmünün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle

yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemden kaynaklandığı yolundaki hatalı nitelemelerle hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usûl hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 9. İdare Mahkemesinin 01/06/2023 tarihli ve E:2023/649, K:2023/1505 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi nedeniyle kanun yararına temyizden incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanunun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

## **TÜRK MİLLETİ ADINA**

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

### **İNCELEME VE GEREKÇE:**

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 163 ada, 1 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davalı idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerindeki yapı, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 26/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 9. İdare Mahkemesinin E:2023/649 sayılı dosyasında 15/03/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde,** dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgiliier, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve

tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanununun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozular. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

### **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlemden kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylemden kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylem mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimî ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, "İdari işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olarak nitelenir. İdarî fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.

*Bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idari fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zarar da dava edilebilir.*

*İdarî eylemden söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi*

eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir." değerlendirmesine yer verilmiştir.

"İdari eylem, hem bir idari işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idari eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idari işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi (karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayrımın bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyiimi ile maddi fiil ve hareketlerden çıkan uyuşmazlıkları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir." (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, İdari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemden bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğan Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari İşlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasına bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmediğinde, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", " 'Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler' denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi; bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum

kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; "Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise **herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır.**" (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, **dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülmek suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenmektedir.** Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu **yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle** bu işleme karşı kullanabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.



Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 9. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanunun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükmünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yapının yıkımının 26/10/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 15/03/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

## **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,
2. İstanbul 9. İdare Mahkemesinin 01/06/2023 tarih ve E:2023/649, K:2023/1505 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,
3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

**Esas No :** 2024/1727

**Karar No :** 2024/4093

### **KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN:** Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

**DAVACI** : Mustafa Özdemir

**VEKİLİ** : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

**DAVALI** : İstanbul Valiliği

**VEKİLİ** : Av. Nil Onur (E-tebligat adresi)

### **YARGILAMA SÜRECİ** :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 171 ada, 1 parsel (eski 399 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkıtılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 9. İdare Mahkemesinin 25/05/2023 tarih ve E:2023/507, K:2023/1285 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 26/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 27/02/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 171 ada, 1 (eski 399) parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkıtılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 9. İdare Mahkemesince verilen 25/05/2023 tarihli ve E:2023/507, K:2023/1285 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde doğrudan veya 2577 sayılı Kanunun 11. maddesi uyarınca idareye yapılacak başvurunun reddi üzerine kanunda öngörülen süre içerisinde dava açılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanunun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyumsuzluk konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanunun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, dava

açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "iptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlâl eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin nitelendirme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki nitelendirme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyuşmazlığa konu edilen zararın idarî işlem mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyuşmazlık hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte (icraî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve işlemle ilgili olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz

konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12) İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiilî durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve aslanan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İpta! Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalardır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretide genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıktırılacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ...yıkılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alıncısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanunun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebliğat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvuruçunun atama işlemi öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvuruçuna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvuruçunun dava açarken (hukukî yardımdan yararlırsa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlamı göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece âdil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kuralı bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıklı bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmününün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemde kaynaklandığı yolundaki hatalı nitelemelerle hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usûl hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 9. İdare Mahkemesinin 25/05/2023 tarihli ve E:2023/507,

K:2023/1285 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi nedeniyle kanun yararına temyizen incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanunun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

## TÜRK MİLLETİ ADINA

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüşüldü:

### İNCELEME VE GEREKÇE:

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 171 ada, 1 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davalı idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerindeki yapı, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 26/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 9. İdare Mahkemesinin E:2023/507 sayılı dosyasında 27/02/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde,** dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, " İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bitiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde işe; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, zel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve aralarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhaş yıktırılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 51. maddesinde ise "idare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozulur. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

## **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanunun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlemde kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylemden kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylemi mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimî ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, "İdari işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olarak nitelenir. İdarî fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.

*Bir idari karar ve işlemle ilgisi olmayan idari fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idari işlemin uygulanması için yapılan idari eylemden doğan zarar da dava edilebilir.*

*İdarî eylemden söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idari karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir." değerlendirmesine yer verilmiştir.*

*"İdarî eylem, hem bir idari işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idarî eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idari işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi*

(karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayrımın bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyimli ile maddi fiil ve hareketlerden çıkan uyumsuzlukları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir.» (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, İdari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemten bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğan Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari İşlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasına bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmediğinde, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", "Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler' denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi; bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; "Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam



eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülme suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi ölenmektedir. Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle bu işleme karşı kullanılabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 9. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin cevap

yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanunun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükmünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yapının yıkımının 26/10/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 27/02/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

## **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,
2. İstanbul 9. İdare Mahkemesinin 25/05/2023 tarih ve E:2023/507, K:2023/1285 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,
3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmî Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

Esas No : 2024/1930

Karar No : 2024/4109

**KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN:** Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

**DAVACI** : Firdevs Zariç

**VEKİLİ** : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

**DAVALI** : İstanbul Valiliği

**VEKİLİ** : Av. Osman Tezcan (E-tebligat adresi)

**YARGILAMA SÜRECİ** :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca İlçesi, Hallaçlı Köyü, 188 ada, 57 parsel (eski 204 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıktırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 13. İdare Mahkemesinin 31/05/2023 tarih ve E:2023/513, K:2023/1242 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 27/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 01/03/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul İli, Çatalca İlçesi, Hallaçlı Köyü, Köy içi mevkii (eski 204 ) yeni 188 ada, 57 parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıktırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 13. İdare Mahkemesince verilen 31/05/2023 tarihli ve E:2023/513, K:2023/1242 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde yıkım işleminin iptali istemiyle dava açılmadığı, yine aynı süre içinde 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca tam yargı davası açma imkânı varken bu yolun da kullanılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanunun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyumsuzluk konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanunun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer vermiştir.

2577 sayılı Kanunun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlal eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlal edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlal edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin nitelikleme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki nitelikleme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyuşmazlığa konu edilen zararın idarî işlemden mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyuşmazlık hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte (icraî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve

işlemlerle ilgili olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz konusudur. Idareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiilî durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve aslolan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalardır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icrai karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemle ilgili olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretide genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıktırılacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ...yıkılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alıncısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan

haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanunun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebligat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvuruçunun atama işlemi öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvuruçunun buna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvuruçunun dava açarken (hukukî yardımdan yararlırsa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece adil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıkî bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmünün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle

yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemden kaynaklandığı yolundaki hatalı nitelemeyen hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usûl hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 13. İdare Mahkemesinin 31/05/2023 tarihli ve E:2023/513, K:2023/1242 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi nedeniyle kanun yararına temyizen incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanunun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

## **TÜRK MİLLETİ ADINA**

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

### **İNCELEME VE GEREKÇE:**

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 188 ada, 57 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davalı idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerindeki yapı, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 27/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 13. İdare Mahkemesinin E:2023/513 sayılı dosyasında 01/03/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde,** dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve

tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıkılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanununun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozulur. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

### **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlem den kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylem den kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylem mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimi ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, "İdarî işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icrai karar olarak nitelenir. İdarî fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.

Bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idari fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylem den doğan zarar da dava edilebilir.

İdarî eylem den söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi



eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir." değerlendirmesine yer verilmiştir.

"İdari eylem, hem bir idari işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idari eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idari işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi (karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayrımın bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyim ile maddi fiil ve hareketlerden çıkan uyuşmazlıkları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir." (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, idari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemten bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğmuş Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari işlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanınması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasına bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şeklide bir işlem girmediğinde, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", " "Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler" denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi; bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum

kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; "Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirilebileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülmek suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenmektedir. Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle bu işleme karşı kullanılabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer vermiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 13. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanununun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükmünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yapının yıkımının 27/10/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanununun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 01/03/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

## **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,
2. İstanbul 13. İdare Mahkemesinin 31/05/2023 tarih ve E:2023/513, K:2023/1242 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,
3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmî Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

# Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

Esas No : 2024/1931

Karar No : 2024/4110

**KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN:** Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

**DAVACI** : Bilal Çavdar

**VEKİLİ** : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

**DAVALI** : İstanbul Valiliği

**VEKİLİ** : Av. Osman Tezcan (E-tebligat adresi)

**YARGILAMA SÜRECİ** :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 173 ada, 3 parsel (eski 399 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkıtılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 13. İdare Mahkemesinin 18/05/2023 tarih ve E:2023/528, K:2023/1077 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 27/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 03/03/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul İli, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, Demiralı mevki (eski 399) yeni 173 ada, 3 parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkıtılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 13. İdare Mahkemesince verilen 18/05/2023 tarihli ve E:2023/528, K:2023/1077 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde yıkım işleminin iptali istemiyle dava açılmadığı, yine aynı süre içinde 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca tam yargı davası açma imkânı varken bu yolun da kullanılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanunun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyumsuzluk konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanunun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı; kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlâl eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin niteleme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki niteleme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyumsuzluğa konu edilen zararın idarî işlemden mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyumsuzluk hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte (icraî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve

işlemlerle ilgili olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiili durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibaretir ve aslolan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalardır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icrai karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemlerle ilgili olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretilerde genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıktırılacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ... yıktırılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alındısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan

haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta, yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanunun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebligat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvuruçunun atama işlemine öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvuruçuna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvuruçunun dava açarken (hukukî yardımdan yararlanırsa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünün olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece âdil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıkî bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmünün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle

yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemden kaynaklandığı yolundaki hatalı nitelmeden hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usûl hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 13. İdare Mahkemesinin 18/05/2023 tarihli ve E:2023/528, K:2023/1077 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi nedeniyle kanun yararına temyizden incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanunun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

## **TÜRK MİLLETİ ADINA**

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

### **İNCELEME VE GEREKÇE:**

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 173 ada, 3 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davalı idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerindeki yapı, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 27/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 13. İdare Mahkemesinin E:2023/528 sayılı dosyasında 03/03/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdarî Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde,** dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, " İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve



tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanununun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozulur. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

### **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen gündenden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlemde kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylemden kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylem mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimî ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, "İdarî işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olarak nitelenir. İdarî fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.

Bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idari fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zarar da dava edilebilir.

İdarî eylemden söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idari faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi

eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir." değerlendirmesine yer verilmiştir.

"İdari eylem, hem bir idari işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idari eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idari işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi (karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayrımın bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyimli ile maddi fiil ve hareketlerden çıkan uyuşmazlıkları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir." (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, İdari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemde bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğan Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari işlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasına bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmedeğinde, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağıyı bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", "Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler" denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi; bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum

kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; "Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülmek suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenebilir. Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle bu işleme karşı kullanılabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 13. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanunun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükmünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yapının yıkımının 27/10/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 03/03/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

#### **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,
2. İstanbul 13. İdare Mahkemesinin 18/05/2023 tarih ve E:2023/528, K:2023/1077 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,

3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

**Esas No :** 2024/2066

**Karar No :** 2024/4112

**KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN:** Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

**DAVACI** : Özran Kenar

**VEKİLİ** : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

**DAVALI** : İstanbul Valiliği

**VEKİLİ** : Av. Nil Onur (E-tebligat adresi)

### **YARGILAMA SÜRECİ** :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 152 ada, 21 parsel sayılı taşınmaz üzerinde bulunan davacıya ait tarım ekipmanları ve çitlerin 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 9. İdare Mahkemesinin 01/06/2023 tarih ve E:2023/458, K:2023/1504 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 25/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 22/02/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul İli, Çatalca İlçesi, Hallaçlı Köyü, 152 ada, 21 parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 9. İdare Mahkemesince verilen 01/06/2023 tarihli ve E:2023/458, K:2023/1504 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, davacı tarafından yıkımın gerçekleştiği tarihte yıkımdan haberdar olduğunun beyan edilmesi karşısında yıkım işleminin icrası sebebiyle doğan zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde yıkım işleminin iptali istemiyle dava açılmadığı, yine aynı süre içinde 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca tam yargı davası açma imkânı varken bu yolun da kullanılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekilli 2577 sayılı Kanunun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyuşmazlık konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanunun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi

uyarınca mı belirleneceğinin açıklığı kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlâl eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin nitelendirme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki nitelendirme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyuşmazlığa konu edilen zararın idarî işlem mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyuşmazlık hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis

ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte(icraî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiilî durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibaretir ve aslolan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalardır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretide genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıktırılacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ...yıkılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya

tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alındısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanunun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebligat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilentelerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvuruçunun atama işlemini öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvuruçunun buna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvuruçunun dava açarken (hukukî yardımdan yararlıansa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece âdil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıkî bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelendirmesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmünün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır. .

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım



tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemde kaynaklandığı yolundaki hatalı nitelemelerle hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usûl hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 9. İdare Mahkemesinin 01/06/2023 tarihli ve E:2023/458, K:2023/1504 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi nedeniyle kanun yararına temyizen incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanununun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

## **TÜRK MİLLETİ ADINA**

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

### **İNCELEME VE GEREKÇE:**

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 152 ada, 21 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davalı idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerinde bulunan tarım ekipmanları ve çitler, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 25/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 9. İdare Mahkemesinin E:2023/458 sayılı dosyasında 22/02/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde,** dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere,

Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanununun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozulur. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

### **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlemden kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylemden kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylem mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimî ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, "İdarî işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olarak nitelenir. İdarî fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.

Bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idari fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zarar da dava edilebilir.

İdarî eylemden söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî

faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir." değerlendirmesine yer verilmiştir.

"İdari eylem, hem bir idari işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idari eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idari işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi (karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayrımın bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyiimi ile maddi fiil ve hareketlerden çıkan uyumsuzlukları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir." (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, İdari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemten bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğan Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari İşlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşıması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyumsuzluk Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasına bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmediğinde, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", "Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler" denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi; bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775

sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; "Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise **herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır.**" (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, **dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülmek suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenmektedir.** Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu **yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle** bu işleme karşı kullanılabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının

devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 9. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanununun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükmünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yıkımın 25/10/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanununun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 22/02/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

## **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,
2. İstanbul 9. İdare Mahkemesinin 01/06/2023 tarih ve E:2023/458, K:2023/1504 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,
3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

**Esas No** : 2024/2069

**Karar No** : 2024/4115

**KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN**: Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

**DAVACI** : Baki Pamuk

**VEKİLİ** : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

**DAVALI** : İstanbul Valiliği

**VEKİLİ** : Av. Osman Tezcan (E-tebligat adresi)

**YARGILAMA SÜRECİ** :

**Dava konusu istem**: Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 188 ada, 44 parsel sayılı taşınmaz üzerinde bulunan davacıya ait tarım ekipmanları ve çitlerin 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti**: İstanbul 13. İdare Mahkemesinin 30/05/2023 tarih ve E:2023/411, K:2023/1172 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 25/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 20/02/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ**: Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ**: Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul İli, Çatalca İlçesi, Hallaçlı Köyü, Dakavul Mevkii, 44 parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 13. İdare Mahkemesince verilen 30/05/2023 tarihli ve E:2023/411, K:2023/1172 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde yıkım işleminin iptali istemiyle dava açılmadığı, yine aynı süre içinde 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca tam yargı davası açma imkânı varken bu yolun da kullanılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanunun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyuşmazlık konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanunun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlal eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlal edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlal edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin nitelendirme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki nitelendirme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal çitihatlar göz önüne alınarak uyumsuzluğa konu edilen zararın idarî işlemden mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyumsuzluk hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte(icraî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve

işlemlerle ilgisi olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiilî durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur.

Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve aslolan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalardır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemlerle ilgisi olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretilerde genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıktırılacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ... yıktırılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alındısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan



haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanunun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebligat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvuruca atama işlemini öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvuruca buna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvuruca dava açarken (hukukî yardımdan yararlıansa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece âdil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıkî bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmünün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle

yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemden kaynaklandığı yolundaki hatalı nitelmeden hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usûl hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 13. İdare Mahkemesinin 30/05/2023 tarihli ve E:2023/411, K:2023/1172 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi nedeniyle kanun yararına temyizden incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanununun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

## **TÜRK MİLLETİ ADINA**

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

### **İNCELEME VE GEREKÇE:**

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 188 ada, 44 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davalı idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerinde bulunan tarım ekipmanları ve çitler, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 25/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 13. İdare Mahkemesinin E:2023/411 sayılı dosyasında 20/02/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdarî Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde,** dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve aralarda veya Devletin hüküm ve

tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanununun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozulur. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

### **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlemde kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylemden kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylem mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimî ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, "*İdari işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olarak nitelenir. İdarî fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.*

*Bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idari fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zarar da dava edilebilir.*

*İdarî eylemden söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi*

eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir." değerlendirmesine yer verilmiştir.

"İdari eylem, hem bir idari işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idari eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idari işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi (karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamii) anlamda idari işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayrımın bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyiimi ile maddi fiil ve hareketlerden çıkan uyumsuzlukları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir." (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, İdari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemten bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğan Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari İşlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasına bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmediğinde, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", "Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler" denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi; bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum

kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; "Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise **herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır.**" (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, **dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülmek suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenmektedir.** Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu **yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle** bu işleme karşı kullanılabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 13. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanununun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükmünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yıkımın 25/10/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanununun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 20/02/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

#### **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,
2. İstanbul 13. İdare Mahkemesinin 30/05/2023 tarih ve E:2023/411, K:2023/1172 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,
3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

Esas No : 2024/2075

Karar No : 2024/4121

### KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN: Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

DAVACI : Mehmet Özcan

VEKİLİ : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

DAVALI : İstanbul Valiliği

VEKİLİ : Av. Osman Tezcan (E-tebligat adresi)

### YARGILAMA SÜRECİ :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca İlçesi, Hallaçlı Köyü, 162 ada, 7 parsel sayılı taşınmaz üzerinde bulunan davacıya ait tarım ekipmanları ve çitlerin 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 3. İdare Mahkemesinin 25/05/2023 tarih ve E:2023/727, K:2023/1347 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 27/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 17/03/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca İlçesi, Hallaçlı Köyü, 162 ada, 7 parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 3. İdare Mahkemesince verilen 25/05/2023 tarihli ve E:2023/727, K:2023/1347 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, yıkım işleminin icra edilmesiyle birlikte zararın gerçekleştiği ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği bu tarihten itibaren altmış gün içinde 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca tam yargı davası açma imkânı varken bu yolun kullanılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanunun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyumsuzluk konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanunun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı

tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanununun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlal eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin nitelendirme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki nitelendirme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyumsuzluğa konu edilen zararın idarî işlemden mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyumsuzluk hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte (icraî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz



konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiilî durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve aslanan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalardır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretide genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıkılıracağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ...yıkılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alındısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanunun 18. maddesine göre bilgi

verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebligat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvuru kişinin atama işlemini öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvuru buna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvuru kişinin dava açarken (hukukî yardımdan yararlırsa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece âdil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıklı bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmünün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemden kaynaklandığı yolundaki hatalı nitelemeden hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde

olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usûl hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 3. İdare Mahkemesinin 25/05/2023 tarihli ve E:2023/727, K:2023/1347 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi nedeniyle kanun yararına temyizden incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanununun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

## TÜRK MİLLETİ ADINA

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

### İNCELEME VE GEREKÇE:

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 162 ada, 7 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davalı idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerinde bulunan tarım ekipmanları ve çitler, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 27/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 3. İdare Mahkemesinin E:2023/727 sayılı dosyasında 17/03/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde,** dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve

tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanununun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozulur. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

## **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlemde kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylemden kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylem mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimî ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, "*İdarî işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icrai karar olarak nitelenir. İdarî fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.*

*Bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idari fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zarar da dava edilebilir.*

*İdarî eylemden söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idari faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi*

eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir." değerlendirmesine yer verilmiştir.

"İdari eylem, hem bir idari işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idari eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idari işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi (karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayrımın bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyim ile maddi fiil ve hareketlerden çıkan uyumsuzlukları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir." (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, İdari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemten bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğan Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari İşlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasına bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmediğinde, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", " "Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler" denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi; bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum

kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; "Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülmek suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenebilir. Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle bu işleme karşı kullanabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30)

yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 3. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanunun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükmünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yıkımın 27/10/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 17/03/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

## **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,
2. İstanbul 3. İdare Mahkemesinin 25/05/2023 tarih ve E:2023/727, K:2023/1347 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,
3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

Esas No : 2024/2154

Karar No : 2024/4126

**KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN:** Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

**DAVACI** : Veysel Şahin

**VEKİLİ** : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

**DAVALI** : İstanbul Valiliği

**VEKİLİ** : Av. Melike Karaaslan (E-tebligat adresi)

### **YARGILAMA SÜRECİ** :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 158 ada, 1 parsel (eski 21 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıktırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 8. İdare Mahkemesinin 05/06/2023 tarih ve E:2023/922, K:2023/1389 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 26/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 20/02/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ :** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul İli, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, eski 21 parsel, yeni 158 ada, 1 parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıktırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 8. İdare Mahkemesince verilen 05/06/2023 tarihli ve E:2023/922, K:2023/1389 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde yıkım işleminin iptali istemiyle dava açılmadığı, yine aynı süre içinde 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca tam yargı davası açma imkânı varken bu yolun da kullanılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanunun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyuşmazlık konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanunun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.



2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen gündün başlayacağı kurala bağlanmış; "iptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen gündün itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlal eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlal edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlal edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin nitelendirme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki nitelendirme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyumsuzluğa konu edilen zararın idarî işlem mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyumsuzluk hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte(icrai) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve

işlemlerle ilgili olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiili durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve aslolan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalardır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemlerle ilgili olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretide genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve aralarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıktırılacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ...yıkılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alıncısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan

haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanununun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebligat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvuruçunun atama işlemi öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvuruçunun buna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvuruçunun dava açarken (hukukî yardımdan yararlıansa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece âdil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıkî bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmünün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle

yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemde kaynaklandığı yolundaki hatalı nitelemeden hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usûl hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 8. İdare Mahkemesinin 05/06/2023 tarihli ve E:2023/922, K:2023/1389 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi nedeniyle kanun yararına temyizen incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanununun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

## **TÜRK MİLLETİ ADINA**

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

### **İNCELEME VE GEREKÇE:**

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 158 ada, 1 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davalı idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerindeki yapı, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 26/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 8. İdare Mahkemesinin E:2023/922 sayılı dosyasında 20/02/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde,** dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve aralarda veya Devletin hüküm ve

tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanununun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozulur. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

## **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlemde kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylemden kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylem mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimi ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, "İdari işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icrâ karar olarak nitelenir. İdari fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.

*Bir idari karar ve işlemle ilgisi olmayan idari fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idari işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zarar da dava edilebilir.*

*İdarî eylemden söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi*

eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir." değerlendirmesine yer verilmiştir.

"İdari eylem, hem bir idari işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idari eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idari işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi (karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayrımın bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyim ile maddi fiil ve hareketlerden çıkan uyuşmazlıkları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir." (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, İdari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemten bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğan Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari İşlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasında bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmedikçe, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", "Yürütülmesi kendi içinde saktı işlemler" denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi; bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum

kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda: "Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülmek suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi ölenmektedir. Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle bu işleme karşı kullanabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 8. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanunun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükmünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yapının yıkımının 26/10/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 20/02/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

## **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,
2. İstanbul 8. İdare Mahkemesinin 05/06/2023 tarih ve E:2023/922, K:2023/1389 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,
3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.



# Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

Esas No : 2024/2288

Karar No : 2024/4132

**KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN:** Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

**DAVACI** : İkrâm Tunç

**VEKİLİ** : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

**DAVALI** : İstanbul Valiliği

**VEKİLİ** : Av. Osman Tezcan (E-tebligat adresi)

## **YARGILAMA SÜRECİ** :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca İlçesi, Hallaçlı Köyü, 188 ada, 6 parsel sayılı taşınmaz üzerinde bulunan davacıya ait tarım ekipmanları ve çitlerin 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 3. İdare Mahkemesinin 25/05/2023 tarih ve E:2023/846, K:2023/1348 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 27/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 31/03/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFİZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul İli, Çatalca İlçesi, Hallaçlı Köyü, Milli Şair Caddesi Mevkii, 188 ada, 6 parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 3. İdare Mahkemesince verilen 25/05/2023 tarihli ve E:2023/846, K:2023/1348 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde yıkım işleminin iptali istemiyle dava açılmadığı, yine aynı süre içinde 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca tam yargı davası açma imkânı varken bu yolun da kullanılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanunun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyumsuzluk konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanunun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen gündün başlayacağı kurala bağlanmıştır; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen gündün itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlal eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerde hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin nitelendirme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki nitelendirme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyumsuzluğa konu edilen zararın idarî işlemden mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyumsuzluk hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte(icraî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve

işlemlerle ilgisi olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiilî durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve aslolan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalardır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretilerde genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıktırılacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ...yıkılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alındısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan

haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanunun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebligat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvurusunun atama işlemine öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvuru buna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvurusunun dava açarken (hukukî yardımdan yararlıansa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece âdil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıkî bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmünün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle

yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemde kaynaklandığı yolundaki hatalı nitelemelerle hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usûl hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 3. İdare Mahkemesince verilen 25/05/2023 tarihi ve E:2023/846, K:2023/1348 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi nedeniyle kanun yararına temyizden incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanununun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

## **TÜRK MİLLETİ ADINA**

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüşüldü:

### **İNCELEME VE GEREKÇE:**

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 188 ada 6 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davalı idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerinde bulunan tarım ekipmanları ve çitler, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 27/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 3. İdare Mahkemesinin E:2023/846 sayılı dosyasında 31/03/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde,** dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere,

Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanununun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozular. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

### **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlemde kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylemden kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylem mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimî ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, "İdarî işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olarak nitelenir. İdarî fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.

*Bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idari fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zarar da dava edilebilir.*

*İdarî eylemden söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî*

faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir." değerlendirmesine yer verilmiştir.

"İdari eylem, hem bir idari işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idari eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idari işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi (karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayrımın bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyiimi ile maddi fiil ve hareketlerden çıkan uyuşmazlıkları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir." (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, İdari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemten bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğan Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari İşlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasına bir idari işlemin gimesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmediğinde, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", "Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler' denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi; bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775

sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; *"Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir."* (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

*"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır."* (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

*"Diğer bir ifadeyle, dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülmek suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenmektedir. Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle bu işleme karşı kullanabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür."* (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının



devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 3. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanunun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükmünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yıkımın 27/10/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 31/03/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

### **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÖNE**,
2. İstanbul 3. İdare Mahkemesinin 25/05/2023 tarih ve E:2023/846, K:2023/1348 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,
3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

Esas No : 2024/2463

Karar No : 2024/4142

**KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN:** Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

**DAVACI** : Onur Başak

**VEKİLİ** : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

**DAVALI** : İstanbul Valiliği

**VEKİLİ** : Av. Osman Tezcan (E-tebligat adresi)

### **YARGILAMA SÜRECİ** :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 188 ada, 48 parsel (eski 215 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 3. İdare Mahkemesinin 12/05/2023 tarih ve E:2023/660, K:2023/1229 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanununun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanununun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 27/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 11/03/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul İli, Çatalca İlçesi, Hallaçlı Köyü, Kodomina mevkii, 215 parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 3. İdare Mahkemesince verilen 12/05/2023 tarihli ve E:2023/660, K:2023/1229 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanununun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanununun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde yıkım işleminin iptali istemiyle dava açılmadığı, yine aynı süre içinde 2577 sayılı Kanununun 12. maddesi uyarınca tam yargı davası açma imkânı varken bu yolun da kullanılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanununun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyumsuzluk konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanununun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "iptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlal eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin nitelendirme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki nitelendirme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyuşmazlığa konu edilen zararın idarî işlem mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyuşmazlık hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte(icraî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve

işlemle ilgisi olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiili durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve aslolan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalardır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretide genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıktırılacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ...yıkılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alındısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan

haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanunun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebligat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvuruçunun atama işlemine öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvuruçuna buna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvuruçunun dava açarken (hukukî yardımdan yararlıansa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünün olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece âdil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıklı bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmünün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle

yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemden kaynaklandığı yolundaki hatalı nitelmeden hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usûl hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 3. İdare Mahkemesinin 12/05/2023 tarihli ve E:2023/660, K:2023/1229 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi nedeniyle kanun yararına temyizen incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanunun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

## **TÜRK MİLLETİ ADINA**

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

### **İNCELEME VE GEREKÇE:**

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 188 ada, 48 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davalı idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerindeki yapı, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 27/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 3. İdare Mahkemesinin E:2023/660 sayılı dosyasında 11/03/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde,** dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, " İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve

tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanununun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozulur. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

### **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlemde kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylemden kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylem mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimi ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, "*İdarî işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olarak nitelenir. İdarî fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.*

*Bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idari fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zarar da dava edilebilir.*

*İdarî eylemden söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi*

eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir." değerlendirmesine yer verilmiştir.

"İdari eylem, hem bir idari işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idari eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idari işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi (karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayrımın bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyim ile maddi fiil ve hareketlerden çıkan uyuşmazlıkları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir." (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, İdari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemde bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğmuş Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari İşlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasına bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmediğinde, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", " "Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler" denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi, bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum



kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; "Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise **herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır.**" (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, **dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülen suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenmektedir.** Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu **yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle bu işleme karşı kullanılabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür.**" (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 3. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanunun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükmünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yapının yıkımının 27/10/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 11/03/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

## **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,
2. İstanbul 3. İdare Mahkemesinin 12/05/2023 tarih ve E:2023/660, K:2023/1229 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,
3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

Esas No : 2024/2468

Karar No : 2024/4147

**KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN:** Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

**DAVACI** : Elfide Topçu

**VEKİLİ** : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

**DAVALI** : İstanbul Valiliği

**VEKİLİ** : Av. Melike Karaaslan (E-tebligat adresi)

### **YARGILAMA SÜRECİ** :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca İlçesi, Hallaçlı Köyü, 154 ada, 8 parsel (eski 58 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkıtılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 8. İdare Mahkemesinin 19/07/2023 tarih ve E:2023/514, K:2023/1826 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 26/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 27/02/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul İli, Çatalca İlçesi, Hallaçlı Köyü, Kocakoru mevkii, (eski 58 parsel) yeni 154 ada, 8 parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkıtılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 8. İdare Mahkemesince verilen 19/07/2023 tarihli ve E:2023/514, K:2023/1826 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde yıkım işleminin iptali istemiyle dava açılmadığı, yine aynı süre içinde 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca tam yargı davası açma imkânı varken bu yolun da kullanılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanunun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyuşmazlık konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanunun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlal eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin nitelendirme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki nitelendirme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyumsuzluğa konu edilen zararın idarî işlemden mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyumsuzluk hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte(icraî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve

işlemlerle ilgili olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiilî durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve aslolan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalardır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemlerle ilgili olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretide genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıktırılacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ...yıkılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alıncısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan

haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanununun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebligat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvuruçunun atama işlemini öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvuruçunun buna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvuruçunun dava açarken (hukukî yardımdan yararlıansa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece âdil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıkî bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmünün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle

yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemden kaynaklandığı yolundaki hatalı nitelemeden hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usûl hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 8. İdare Mahkemesinin 19/07/2023 tarihli ve E:2023/514, K:2023/1826 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi nedeniyle kanun yararına temyizden incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanunun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

## **TÜRK MİLLETİ ADINA**

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

### **İNCELEME VE GEREKÇE:**

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 154 ada, 8 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davalı idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerindeki yapı, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 26/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddî ve 5.000,00-TL manevî zararın tazmini istemiyle İstanbul 8. İdare Mahkemesinin E:2023/514 sayılı dosyasında 27/02/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde,** dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, " İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere,

Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanununun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozulur. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

### **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlemde kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylemden kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylem mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimi ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, "İdari işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icrai karar olarak nitelenir. İdarî fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.

Bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zarar da dava edilebilir.

İdarî eylemden söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi



eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir." değerlendirmesine yer verilmiştir.

"İdari eylem, hem bir idari işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idari eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idari işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi (karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayrımın bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyim ile maddi fiil ve hareketlerden çıkan uyuşmazlıkları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir." (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, İdari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemten bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğan Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari İşlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasına bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmediğinde, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", "Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler" denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi, bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum

kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; "Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülme suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenmektedir. Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle bu işleme karşı kullanılabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 8. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanununun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükmünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yapının yıkımının 26/10/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanununun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 27/02/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

#### **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,
2. İstanbul 8. İdare Mahkemesinin 19/07/2023 tarih ve E:2023/514, K:2023/1826 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,
3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

Esas No : 2024/2721

Karar No : 2024/4151

**KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN:** Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

**DAVACI** : Hasan Tamer  
**VEKİLİ** : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

**DAVALI** : İstanbul Valiliği  
**VEKİLİ** : Av. Merve Boztaş (E-tebligat adresi)

### **YARGILAMA SÜRECİ** :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 190 ada, 14 parsel (eski 254 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 14. İdare Mahkemesinin 31/05/2023 tarih ve E:2023/556, K:2023/1129 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 26/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 10/03/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul İli, Çatalca İlçesi, Hallaçlı Mahallesi, Kocabuzağılık Ambardere Mevkii, 254 parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 14. İdare Mahkemesince verilen 31/05/2023 tarihli ve E:2023/556, K:2023/1129 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde yıkım işleminin iptali istemiyle dava açılmadığı, yine aynı süre içinde 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca tam yargı davası açma imkânı varken bu yolun da kullanılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanunun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyumsuzluk konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanunun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlâl eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin niteleme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki niteleme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyumsuzluğa konu edilen zararın idarî işlemden mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyumsuzluk hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte(icraî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve

işlemlerle ilgili olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz konusudur. Idareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fillî durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibaretir ve aslolan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalardır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olduğu, idarî fillin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemlerle ilgili olmayan idarî fillin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretide genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıktırılacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ...yıkıtılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alındısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan

haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanununun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebligat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvuruca atama işlemini öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvuruca buna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvuruca dava açarken (hukuki yardımdan yararlıansa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece adil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıklı bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmünün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle

yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemde kaynaklandığı yolundaki hatalı nitelmeden hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usul hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 14. İdare Mahkemesinin 31/05/2023 tarihli ve E:2023/556, K:2023/1129 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi nedeniyle kanun yararına temyizden incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanunun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

### **TÜRK MİLLETİ ADINA**

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

### **İNCELEME VE GEREKÇE:**

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 190 ada, 14 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davalı idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerindeki yapı, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 26/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 14. İdare Mahkemesinin E:2023/556 sayılı dosyasında 10/03/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde,** dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idari uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere,



Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanununun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozulur. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmî Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

### **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlem den kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylem den kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylem mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimi ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İċhadi Biriş̇tirme Kurulu kararında, "İdarî işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olarak nitelenir. İdarî fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.

Bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idari fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylem den doğan zarar da dava edilebilir.

İdarî eylem den söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi

eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir." değerlendirmesine yer verilmiştir.

"İdari eylem, hem bir idari işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idari eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idari işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi (karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayrımın bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyim ile maddi fiil ve hareketlerden çıkan uyuşmazlıkları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir." (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, İdari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemten bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğmuş Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari İşlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasına bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmediğinde, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", "Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler" denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi, bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının, "...hiçbir karar alınmasına lüzum

kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; "Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirilebileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülmek suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenmektedir. Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle bu işleme karşı kullanabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 14. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanunun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükmünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yapının yıkımının 26/10/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 10/03/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

## **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,

2. İstanbul 14. İdare Mahkemesinin 31/05/2023 tarih ve E:2023/556, K:2023/1129 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,

3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

**Esas No** : 2023/8929

**Karar No** : 2024/3966

**KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN**: Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

**DAVACI** : İbrahim Düzgün

**VEKİLİ** : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

**DAVALI** : İstanbul Valiliği

### YARGILAMA SÜRECİ :

**Dava konusu istem**: Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 127 ada, 9 parsel (eski 142 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıktırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti**: İstanbul 11. İdare Mahkemesinin 28/04/2023 tarih ve E:2023/457, K:2023/729 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 25/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 24/02/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ**: Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ**: Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul İli, Çatalca İlçesi, Hallaçlı Köyü, Orta Mekan mevkii, 127 ada, 9 (eski 142) parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapı, tarım faaliyetine ait ekipman, diğer malzeme, ağaçlar, çitler ve demir kapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıktırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 11. İdare Mahkemesince kesin olarak verilen 28/04/2023 tarihli ve E:2023/457, K:2023/729 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde yıkım işleminin iptali istemiyle dava açılmadığı, yine aynı süre içinde 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca tam yargı davası açma imkânı varken bu yolun da kullanılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanunun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyumsuzluk konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanunun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı

tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlâl eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin nitelendirme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki nitelendirme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyumsuzluğa konu edilen zararın idarî işlemden mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyumsuzluk hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte (icrâî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları

sirasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiilî durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve aslolan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı

işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalardır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemlerle ilgisi olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretide genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıktırılacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ...yıkılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alıncısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanunun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebligat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilentelerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvuruçunun atama işlemi öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvuruçuna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvuruçunun dava açarken (hukukî yardımdan yararlıansa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece âdil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıklı bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmünün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemde kaynaklandığı yolundaki hatalı nitelemelerle hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usûl hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 11. İdare Mahkemesinin 28/04/2023 tarihli ve E:2023/457,



K:2023/729 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi nedeniyle kanun yararına temyizden incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanununun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

## **TÜRK MİLLETİ ADINA**

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüşüldü:

### **İNCELEME VE GEREKÇE:**

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca İlçesi, Hallaçlı Köyü, 127 ada, 9 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davalı idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerindeki yapı, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 25/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğrandığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 11. İdare Mahkemesinin E:2023/457 sayılı dosyasında 24/02/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde,** dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, " İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye

veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıkılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanununun 51. maddesinde ise "İdaré ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozulur. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

### **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka sûretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlemten kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylemden kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylem mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimî ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, "*İdarî işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olarak nitelenir. İdarî fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.*

*Bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idari fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zarar da dava edilebilir.*

*İdarî eylemden söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir."* değerlendirilmesine yer verilmiştir.

*"İdarî eylem, hem bir idari işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idari eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idari işlem bulunmayan eylemleri*

kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi (karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayrımın bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyimî ile maddî fiil ve hareketlerden çıkan uyuşmazlıkları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir.» (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, İdari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemten bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğan Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari İşlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasına bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmediğinde, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", "Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler" denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi; bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; "Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve

esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise **herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır.**" (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, **dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülmek suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenmektedir.** Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu **yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle bu işleme karşı kullanabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür.**" (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 11. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanunun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükmünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yapının yıkımının 25/10/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 24/02/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

### **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,

2. İstanbul 11. İdare Mahkemesinin 28/04/2023 tarih ve E:2023/457, K:2023/729 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,

3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

Esas No : 2023/8942

Karar No : 2024/3979

### KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN: Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

DAVACI : Musa Taçkın  
VEKİLİ : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

DAVALI : İstanbul Valiliği  
VEKİLİ : Av. Merve Boztaş (E-tebligat adresi)

### YARGILAMA SÜRECİ :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 191 ada, 2 parsel (eski 268 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde bulunan davacıya ait tarım ekipmanları ve çitlerin 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkıtılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 14. İdare Mahkemesinin 30/05/2025 tarih ve E:2023/744, K:2023/1092 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 25/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 03/04/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul İli, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 191 ada, 2 (eski 268) parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkıtılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 14. İdare Mahkemesince kesin olarak verilen 30/05/2023 tarihli ve E:2023/744, K:2023/1092 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelenmiştir.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde yıkım işleminin iptali istemiyle dava açılmadığı, yine aynı süre içinde 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca tam yargı davası açma imkânı varken bu yolun da kullanılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanunun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyumsuzluk konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanunun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı

tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlâl eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin nitelendirme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki nitelendirme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyuşmazlığa konu edilen zararın idarî işlem mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyuşmazlık hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte (icraî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları

sirasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiilî durumlar idarî eylemi oluşturlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve aslolan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalarır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretide genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıktırılacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ...yıkılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alıncısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanunun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebligat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış



olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvurucağın atama işlemini öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvurucağın buna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvurucağın dava açarken (hukukî yardımdan yararlıansa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece âdil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıkî bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmünün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemde kaynaklandığı yolundaki hatalı nitelemelerle hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usûl hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 14. İdare Mahkemesinin 30/05/2023 tarihli ve E:2023/744, K:2023/1092 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi

nedeniyle kanun yararına temyizden incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanununun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

## **TÜRK MİLLETİ ADINA**

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

### **İNCELEME VE GEREKÇE:**

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 191 ada, 2 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davalı idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerinde bulunan tarım ekipmanları ve çitler, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 25/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 14. İdare Mahkemesinin E:2023/744 sayılı dosyasında 03/04/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde,** dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşaa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıkılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanununun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden

kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozulur. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

### **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlemde kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylemden kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylemi mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimî ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, "İdarî işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olarak nitelenir. İdarî fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.

*Bir idarî karar ve işlemlerle ilgisi olmayan idari fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zarar da dava edilebilir.*

*İdarî eylemden söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir."* değerlendirmesine yer verilmiştir.

*"İdarî eylem, hem bir idari işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idari eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idari işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi (karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari*

işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayrımın bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyimini ile maddi fiil ve hareketlerden çıkan uyumsuzlukları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir.» (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, İdari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemten bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğan Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari işlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasına bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmediğinde, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", "Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler" denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi; bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; "Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının

yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülmek suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenmektedir. Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle bu işleme karşı kullanılabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 14. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanununun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından

775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükmünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yıkımın 25/10/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelini doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanununun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 03/04/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

#### **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,
2. İstanbul 14. İdare Mahkemesinin 30/05/2023 tarih ve E:2023/744, K:2023/1092 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,
3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

**Esas No** : 2023/8945

**Karar No** : 2024/3982

**KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN:** Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

**DAVACI** : Dilek Hanım Ay

**VEKİLİ** : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

**DAVALI** : İstanbul Valiliği

**VEKİLİ** : Av. Reyhan Serdaroğlu (E-tebligat adresi)

### YARGILAMA SÜRECİ :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 173 ada, 63 parsel (eski 292 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 5. İdare Mahkemesinin 23/05/2023 tarih ve E:2023/904, K:2023/1367 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 25/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 25/01/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul İli, Çatalca İlçesi, Hallaçlı Köyü, 173 ada, 63 (eski 292) parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 5. İdare Mahkemesince kesin olarak verilen 23/05/2023 tarihli ve E:2023/904, K:2023/1367 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde yıkım işleminin iptali istemiyle dava açılmadığı, yine aynı süre içinde 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca tam yargı davası açma imkânı varken bu yolun da kullanılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanunun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyumsuzluk konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanunun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı

tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "iptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlâl eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin nitelendirme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki nitelendirme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyumsuzluğa konu edilen zararın idarî işlem mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyumsuzluk hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte(icraî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları



sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENICE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiilî durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve aslolan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalardır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretilerde genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıkılacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ...yıkılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alındısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanunun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebligat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış

olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvuruçunun atama işlemi öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvuruçunun buna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvuruçunun dava açarken (hukukî yardımdan yararlırsa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece âdil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıklı bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmününün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemde kaynaklandığı yolundaki hatalı nitelemelerle hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usûl hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 5. İdare Mahkemesinin 23/05/2023 tarihli ve E:2023/904, K:2023/1367 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade

etmesi nedeniyle kanun yararına temyizden incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanunun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

## **TÜRK MİLLETİ ADINA**

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

### **İNCELEME VE GEREKÇE:**

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 173 ada, 63 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davalı idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerindeki yapı, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 25/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 5. İdare Mahkemesinin E:2023/904 sayılı dosyasında 25/01/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde**, dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idari uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idari işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idari dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşaa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare

mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozulur. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

## **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlemde kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylemden kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylemi mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimi ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, "İdari işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olarak nitelenir. İdarî fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.

*Bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idari fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zarar da dava edilebilir.*

*İdarî eylemden söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir." değerlendirmesine yer verilmiştir.*

*"İdarî eylem, hem bir idari işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idari eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idari işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi (karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili*

tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayrımın bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyiimi ile maddi fiil ve hareketlerden çıkan uyumsuzlukları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir.» (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, İdari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemde bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğan Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari işlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esas, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanınması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasına bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmedikçe, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", "Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler" denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi; bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; "Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen

ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise **herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır.**" (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, **dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülme suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenmektedir.** Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu **yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle** bu işleme karşı kullanabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 5. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanunun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis

edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirtildiği gördüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükmünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın geręekleřtirildiđi anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların geręekleřtirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden geręekleřtireceđi eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle geręekleřtirmesi halinde, idarece geręekleřtirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yapının yıkımının 25/10/2022 tarihinde geręekleřtirildiđi, yıkımın geręekleřtirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları işin öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 25/01/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde aşıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

## **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,
2. İstanbul 5. İdare Mahkemesinin 23/05/2023 tarih ve E:2023/904, K:2023/1367 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,
3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

**Esas No** : 2023/8947

**Karar No** : 2024/3984

**KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN**: Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

**DAVACI** : Ayten Balaban

**VEKİLİ** : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

**DAVALI** : İstanbul Valiliği

**VEKİLİ** : Av. Hacer Şenses (E-tebligat adresi)

**YARGILAMA SÜRECİ** :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 172 ada, 9 parsel (eski 375 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkıtılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 11. İdare Mahkemesinin 27/04/2023 tarih ve E:2023/627, K:2023/697 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 27/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 15/03/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ** : Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul İli, Çatalca İlçesi, Hallaçlı Köyü, 172 ada, 9 (eski 375) parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkıtılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 11. İdare Mahkemesince kesin olarak verilen 27/04/2023 tarihli ve E:2023/627, K:2023/697 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde yıkım işleminin iptali istemiyle dava açılmadığı, yine aynı süre içinde 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca tüm yargı davası açma imkânı varken bu yolun da kullanılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanunun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyumsuzluk konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanunun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usulü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare



mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanununun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlâl eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin niteleme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki niteleme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyumsuzluğa konu edilen zararın idarî işlemden mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyumsuzluk hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte (icraî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî

karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiilî durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve aslolan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalardır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretide genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıktırılacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ...yıkılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alındısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım

öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanununun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebligat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvuruçunun atama işlemini öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvuruçunun buna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvuruçunun dava açarken (hukukî yardımdan yararlıansa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece adil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıklı bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmünün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemde kaynaklandığı yolundaki hatalı

nitelemeyen hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usûl hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 11. İdare Mahkemesinin 27/04/2023 tarihli ve E:2023/627, K:2023/697 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi nedeniyle kanun yararına temyizden incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanunun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

## **TÜRK MİLLETİ ADINA**

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

### **İNCELEME VE GEREKÇE:**

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 172 ada, 9 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davali idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerindeki yapı, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 27/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 11. İdare Mahkemesinin E:2023/627 sayılı dosyasında 15/03/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde,** dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve İdare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere,

Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanununun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozulur. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

### **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlemde kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylemden kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylem mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimi ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, *"İdarî işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olarak nitelenir. İdarî fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.*

*Bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zarar da dava edilebilir.*

*İdarî eylemden söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi*

eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir." değerlendirmesine yer verilmiştir.

"İdari eylem, hem bir idari işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idari eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idari işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi (karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayrımın bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyim ile maddi fiil ve hareketlerden çıkan uyuşmazlıkları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir." (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, İdari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemde bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğan Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari işlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasına bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmediğinde, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", "Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler" denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi; bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum

kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya aykırın olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; **"Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırın olarak inşa edilen veya inşası devam eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir."** (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

**"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırın olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır."** (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

**"Diğer bir ifadeyle, dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülmek suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenmektedir. Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle bu işleme karşı kullanılabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür."** (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırın olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 11. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanununun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükümünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yapının yıkımının 27/10/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanununun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 15/03/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

## **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,

2. İstanbul 11. İdare Mahkemesinin 27/04/2023 tarih ve E:2023/627, K:2023/697 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,

3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.



## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

**Esas No :** 2023/8948

**Karar No :** 2024/3985

**KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN:** Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

**DAVACI** : Hasan Çavuş

**VEKİLİ** : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

**DAVALI** : İstanbul Valiliği

**VEKİLİ** : Av. Merve Boztaş (E-tebligat adresi)

**YARGILAMA SÜRECİ** :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul İli, Çatalca İlçesi, Hallaçlı Köyü, 163 ada, 60 parsel (eski 285 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıktırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 14. İdare Mahkemesinin 28/04/2023 tarih ve E:2023/617, K:2023/875 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, eylemden değil; uyuşmazlığa konu yapının 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlem ile bu işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, davacının 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 27/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 17/03/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFİZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul İli, Çatalca İlçesi, Hallaçlı Köyü, 173 ada, 60 (eski 285) parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıktırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 14. İdare Mahkemesince kesin olarak verilen 28/04/2023 tarihli ve E:2023/617, K:2023/875 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde yıkım işleminin iptali istemiyle dava açılmadığı, yine aynı süre içinde 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca tam yargı davası açma imkânı varken bu yolun da kullanılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanunun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyuşmazlık konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanunun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare

mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "iptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlâl eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin niteleme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki niteleme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyumsuzluğa konu edilen zararın idarî işlemden mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyumsuzluk hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte (icraî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz

konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmalarını sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiilî durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve aslıolan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalardır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemlerle ilgisi olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiille benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretide genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıkılacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ...yıkılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alındısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanunun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebligat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvuruatının atama işlemine öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvuruatına göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvuruatının dava açarken (hukukî yardımdan yararlıansa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece âdil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacıatın, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıklı bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmünün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacıatın, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvuruatının reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemde kaynaklandığı yolundaki hatalı nitelmeden hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usûl hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 14. İdare Mahkemesinin 28/04/2023 tarihli ve E:2023/617,

K:2023/875 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi nedeniyle kanun yararına temyizen incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanunun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

## **TÜRK MİLLETİ ADINA**

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

### **İNCELEME VE GEREKÇE:**

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 173 ada, 60 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davalı idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerindeki yapı, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 27/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 14. İdare Mahkemesinin E:2023/617 sayılı dosyasında 17/03/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde**, dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare

mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozulur. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

## **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idarî eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlemde kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylemden kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylem mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimî ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan veya bir idarî sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, *"İdarî işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icrai karar olarak nitelenir. İdarî fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.*

*Bir idarî karar ve işlemlerle ilgili olmayan idari fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zarar da dava edilebilir.*

*İdarî eylemden söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir." değerlendirmesine yer verilmiştir.*

*"İdarî eylem, hem bir idari işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idari eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idari işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi (karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili*

tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayrımın bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyimini ile maddi fiil ve hareketlerden çıkan uyumsuzlukları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir.» (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözbüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, İdari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemten bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğan Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari işlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayañoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasına bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmedikçe, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", "Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler' denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi; bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayañoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; "Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen

ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise **herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır.**" (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, **dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülme suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenmektedir.** Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu **yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle** bu işleme karşı kullanabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 14. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanunun 18. maddesi kapsamında herhangi bir



işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükmünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yapının yıkımının 27/10/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanununun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 17/03/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

#### **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,

2. İstanbul 14. İdare Mahkemesinin 28/04/2023 tarih ve E:2023/617, K:2023/875 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,

3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

**Esas No** : 2023/8957

**Karar No** : 2024/3994

### KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN: Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

DAVACI : Zikriye Hacıoğlu

VEKİLİ : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

DAVALI : İstanbul Valiliği

VEKİLİ : Av. Hacer Şenses (E-tebligat adresi)

### YARGILAMA SÜRECİ :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 154 ada, 6 parsel (eski 58 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıktırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 11. İdare Mahkemesinin 28/04/2023 tarih ve E:2023/721, K:2023/725 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 25/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 25/01/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul İli, Çatalca İlçesi, Hallaçlı Köyü, Kocakoru Mevkii, 58 parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapı, tarım faaliyetine ait ekipman, diğer malzeme, ağaçlar, çitler ve demir kapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıktırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 11. İdare Mahkemesince kesin olarak verilen 28/04/2023 tarihli ve E:2023/721, K:2023/725 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde yıkım işleminin iptali istemiyle dava açılmadığı, yine aynı süre içinde 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca tam yargı davası açma imkânı varken bu yolun da kullanılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanunun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyumsuzluk konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanunun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlâl eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usul hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı; iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin nitelendirme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki nitelendirme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyuşmazlığa konu edilen zararın idarî işlemden mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyuşmazlık hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte(icraî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve işlemle ilgili olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî

karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiilî durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve aslolan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalardır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemlerle ilgisi olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretide genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıktırılacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ...yıkılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alıncısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanunun 18. maddesine göre bilgi

verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebligat yapılmadığını belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvurucağın atama işlemine öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvurucağın buna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvurucağın dava açarken (hukukî yardımdan yararlanırsa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünün olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece âdil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantikî bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmünün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemden kaynaklandığı yolundaki hatalı nitelemeden hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usûl hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 11. İdare Mahkemesinin 28/04/2023 tarihli ve E:2023/721, K:2023/725 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi nedeniyle kanun yararına temyizden incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanunun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

## **TÜRK MİLLETİ ADINA**

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

### **İNCELEME VE GEREKÇE:**

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 154 ada, 6 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davalı idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerindeki yapı, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 25/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 11. İdare Mahkemesinin E:2023/721 sayılı dosyasında 25/01/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde**, dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanununun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozulur. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

### **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlemde kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylemden kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylem mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimi ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, "İdari işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olarak nitelenir. İdarî fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.

*Bir idarî karar ve işlemlerle ilgili olmayan idari fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zarar da dava edilebilir.*

*İdarî eylemden söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir." değerlendirmesine yer verilmiştir.*

*"İdarî eylem, hem bir idari işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idari eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idari işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi*

(karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayrımın bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyim ile maddi fiil ve hareketlerden çıkan uyuşmazlıkları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir.» (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, İdari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemten bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğan Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari işlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasına bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmediğinde, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", "Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler' denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi; bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; "Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam



eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülmek suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenmektedir. Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle bu işleme karşı kullanılabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 11. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin

cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanunun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükmünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yapının yıkımının 25/10/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 25/01/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

## **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,
2. İstanbul 11. İdare Mahkemesinin 28/04/2023 tarih ve E:2023/721, K:2023/725 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,
3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

**Esas No :** 2023/8958

**Karar No :** 2024/3995

**KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN:** Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

**DAVACI** : Havva Korkmaz Yamak

**VEKİLİ** : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

**DAVALI** : İstanbul Valiliği

**VEKİLİ** : Av. Merve Boztaş (E-tebligat adresi)

**YARGILAMA SÜRECİ** :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 191 ada, 8 parsel (eski 273 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde bulunan davacıya ait tarım ekipmanları ve çitlerin 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 14. İdare Mahkemesinin 09/05/2023 tarih ve E:2023/561, K:2023/947 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 25/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 10/03/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 273 parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 14. İdare Mahkemesince kesin olarak verilen 09/05/2023 tarihli ve E:2023/561, K:2023/947 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde yıkım işleminin iptali istemiyle dava açılmadığı, yine aynı süre içinde 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca tam yargı davası açma imkânı varken bu yolun da kullanılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanunun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyumsuzluk konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanunun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare

mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlâl eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin nitelendirme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki nitelendirme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyumsuzluğa konu edilen zararın idarî işlem mi yoksa idarî eylem mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyumsuzluk hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte (icraî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve işlemle ilgili olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz

konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiilî durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve aslolan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalardır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretide genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıktırılacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ...yıkılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alıncısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanunun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebliğat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvuruatının atama işlemine öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvuruatına buna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvuruatının dava açarken (hukukî yardımdan yararlıansa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece âdil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıklı bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmünün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemde kaynaklandığı yolundaki hatalı nitelemeye hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usûl hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 4. İdare Mahkemesinin 09/05/2023 tarihii ve E:2023/561,

K:2023/947 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi nedeniyle kanun yararına temyizden incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanunun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

## **TÜRK MİLLETİ ADINA**

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

### **İNCELEME VE GEREKÇE:**

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 191 ada, 8 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davalı idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerinde bulunan tarım ekipmanları ve çitler, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 25/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğrandığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 14. İdare Mahkemesinin E:2023/561 sayılı dosyasında 10/03/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde**, dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen gündün başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın teliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin teliğini izleyen gündün itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görüldüğü halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalar da veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanununun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozulur. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

### **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlemde kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylemden kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylemi mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimi ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, "İdari işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olarak nitelenir. İdarî fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.

Bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idari fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zarar da dava edilebilir.

İdarî eylemden söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir." değerlendirmesine yer verilmiştir.

"İdari eylem, hem bir idari işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idari eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idari işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi



(karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayrımın bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyim ile maddi fiil ve hareketlerden çıkan uyuşmazlıkları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir.» (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, İdari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemde bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğan Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari işlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç alınmalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasında bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmedikçe, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", "Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler' denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi; bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; "Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam

eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülmek suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi ölenmektedir. Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle bu işleme karşı kullanılabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 14. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin

cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanunun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükmünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yıkımın 25/10/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelini doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 10/03/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

### **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÖNE**,
2. İstanbul 14. İdare Mahkemesinin 09/05/2023 tarih ve E:2023/561, K:2023/947 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,
3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

**Esas No** : 2023/9012

**Karar No** : 2024/4003

**KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN:** Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

**DAVACI** : Kazim Duman

**VEKİLİ** : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

**DAVALI** : İstanbul Valiliği

**VEKİLİ** : Av. Hacer Şenses (E-tebligat adresi)

### **YARGILAMA SÜRECİ** :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 173 ada, 51 parsel (eski 289 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıktırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmektedir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 11. İdare Mahkemesinin 28/04/2023 tarih ve E:2023/416, K:2023/790 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 25/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 20/02/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 173 ada, 51 (eski 289) parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıktırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 11. İdare Mahkemesince kesin olarak verilen 28/04/2023 tarihli ve E:2023/416, K:2023/790 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde yıkım işleminin iptali istemiyle dava açılmadığı, yine aynı süre içinde 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca tam yargı davası açma imkânı varken bu yolun da kullanılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanunun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyumsuzluk konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanunun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12.

maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlâl eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin nitelendirme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki nitelendirme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyumsuzluğa konu edilen zararın idarî işlemden mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyumsuzluk hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte (icrâî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiilî durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve aslolan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalardır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretide genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçellî dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıktırılacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ...yıkıtılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alındısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanunun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebligat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin

açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvuruçunun atama işlemini öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvuruçuna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvuruçunun dava açarken (hukukî yardımdan yararansa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece âdil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıklı bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmünün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemde kaynaklandığı yolundaki hatalı nitelemeden hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usûl hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 11. İdare Mahkemesinin 28/04/2023 tarihli ve E:2023/416, K:2023/790 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi nedeniyle kanun yararına temyizen incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanununun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

## **İNCELEME VE GEREKÇE:**

### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 173 ada, 51 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davalı idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerindeki yapı, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 25/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğrıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 11. İdare Mahkemesinin E:2023/416 sayılı dosyasında 20/02/2023 tarihinde dava açılmıştır.

### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde**, dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşaa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanununun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozular. Bu bozma



kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

### **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanunun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlemde kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylemden kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylemi mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalar da veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimî ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, "İdarî işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olarak nitelenir. İdarî fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.

*Bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idari fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zarar da dava edilebilir.*

*İdarî eylemden söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir."* değerlendirilmesine yer verilmiştir.

"İdari eylem, hem bir idari işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idari eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idari işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi (karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayırımı bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyişi ile maddî fiil ve hareketlerden çıkan uyumsuzlukları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idarî işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir." (YENİCE-ESİN,

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, İdari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemden bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğan Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari İşlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasına bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmediğinde, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tetisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", "Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler" denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi; bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasını; "...hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; "Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanana bir idari işlemdir. Yapının yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden, izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek

suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülmek suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenmektedir. Bu itibarla kuralda, kamu arzısı üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle bu işleme karşı kullanılabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 11. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanununun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebliğat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebliğat yapılmadan), anılan Kanun hükmünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın

verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgililere tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yapının yıkımının 25/10/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 20/02/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

### **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,
2. İstanbul 11. İdare Mahkemesinin 28/04/2023 tarih ve E:2023/416, K:2023/790 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,
3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmî Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

**Esas No :** 2023/9016

**Karar No :** 2024/4007

### **KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN:** Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

**DAVACI** : Ersin Yetim

**VEKİLİ** : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

**DAVALI** : İstanbul Valiliği

**VEKİLİ** : Av. Halit Tezcan (E-tebligat adresi)

### **YARGILAMA SÜRECİ** :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 163 ada, 2 parsel (eski 28 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 5. İdare Mahkemesinin 25/04/2023 tarih ve E:2023/534, K:2023/1068 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 25/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 27/02/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca İlçesi, Hallaçlı Köyü, 163 ada, 2 (eski 28) parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 5. İdare Mahkemesince kesin olarak verilen 25/04/2023 tarihli ve E:2023/534, K:2023/1068 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde yıkım işleminin iptali istemiyle dava açılmadığı, yine aynı süre içinde 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca tam yargı davası açma imkânı varken bu yolun da kullanılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanunun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyuşmazlık konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare

mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "iptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanununun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlâl eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin nitelendirme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki nitelendirme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyumsuzluğa konu edilen zararın idarî işlemden mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyumsuzluk hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte(icraî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz

konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiilî durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve asolan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalardır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icrai karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretide genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıktırılacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ...yıkılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alıncısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanunun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebliğat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvuruçunun atama işlemine öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvuruçuna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvuruçunun dava açarken (hukukî yardımdan yararlıansa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece âdil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıklı bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmünün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemde kaynaklandığı yolundaki hatalı nitelemelerle hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usûl hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 5. İdare Mahkemesinin 25/04/2023 tarihli ve E:2023/534,



K:2023/1068 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi nedeniyle kanun yararına temyizen incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanunun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

## **TÜRK MİLLETİ ADINA**

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

### **İNCELEME VE GEREKÇE:**

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 163 ada, 2 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davali idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerindeki yapı, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 25/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 5. İdare Mahkemesinin E:2023/534 sayılı dosyasında 27/02/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde,** dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare

mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozular. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

### **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlem den kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylem den kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylem mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimî ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, *"İdari işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icrai karar olarak nitelenir. İdarî fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.*

*Bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idari fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idari işlemin uygulanması için yapılan idarî eylem den doğan zarar da dava edilebilir.*

*İdarî eylem den söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir."* değerlendirmesine yer verilmiştir.

*"İdarî eylem, hem bir idarî işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idari eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idari işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi (karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili*

tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayrımın bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyimî ile maddî fiil ve hareketlerden çıkan uyumsuzlukları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir.» (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, İdari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemten bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğan Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari İşlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasına bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmedikçe, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", "Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler' denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi; bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; "Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen

ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise **herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır.**" (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, **dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülmek suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenmektedir.** Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu **yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle** bu işleme karşı kullanılabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 5. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanunun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis

edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükmünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın geręekleřtirildiđi anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların geręekleřtirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden geręekleřtireceđi eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle geręekleřtirmesi halinde, idarece geręekleřtirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü geremektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yapının yıkımının 25/10/2022 tarihinde geręekleřtirildiđi, yıkımın geręekleřtirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı aēık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin aēabilecekleri tam yargı davaları iēin öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geēmeden 27/02/2023 tarihinde aēılan davanın süresi iēerisinde aēıldıđı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

### **KARAR SONUCU:**

Aēıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,

2. İstanbul 5. İdare Mahkemesinin 25/04/2023 tarih ve E:2023/534, K:2023/1068 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,

3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

**Esas No :** 2023/9021

**Karar No :** 2024/4012

**KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN:** Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

**DAVACI** : Zeynel Şahin

**VEKİLİ** : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

**DAVALI** : İstanbul Valiliği

**VEKİLİ** : Av. Hacer Şenses (E-tebligat adresi)

**YARGILAMA SÜRECİ** :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü,158 ada, 1 parsel (eski 21 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde bulunan davacıya ait tarım ekipmanları ve çitlerin 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 11. İdare Mahkemesinin 27/04/2023 tarih ve E:2023/647, K:2023/696 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 25/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 17/03/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFİZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul İli, Çatalca İlçesi, Hallaçlı Köyü, 158 ada, 1 (eski 21) parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 11. İdare Mahkemesince kesin olarak verilen 27/04/2023 tarihli ve E:2023/647, K:2023/696 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde yıkım işleminin iptali istemiyle dava açılmadığı, yine aynı süre içinde 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca tam yargı davası açma imkânı varken bu yolun da kullanılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanunun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyumsuzluk konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanunun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare

mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine vëya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlâl eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin nitelendirme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki nitelendirme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyuşmazlığa konu edilen zararın idarî işlemden mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyuşmazlık hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte(icraî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve işlemle ilgili olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz

konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiilî durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve aslolan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalardır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icrafî karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemlerle ilgisi olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretide genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıktırılacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ...yıkılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alıncısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanunun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebligat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.



Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvuruçunun atama işlemi öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvuruçuna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvuruçunun dava açarken (hukukî yardımdan yararlanırsa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece âdil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıkî bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmünün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemde kaynaklandığı yolundaki hatalı nitelemelerle hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usûl hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 11. İdare Mahkemesinin 27/04/2023 tarihli ve E:2023/647,

K:2023/696 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi nedeniyle kanun yararına temyizden incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanununun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

## TÜRK MİLLETİ ADINA

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

### İNCELEME VE GEREKÇE:

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 158 ada, 1 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davalı idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerinde bulunan davacıya ait tarım ekipmanları ve çitler, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 25/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 11. İdare Mahkemesinin E:2023/647 sayılı dosyasında 17/03/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde,** dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve aralarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanununun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozudur. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

### **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlemden kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylemden kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylemi mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalar da veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimî ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlamıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, "İdari işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek tarafı icraî karar olarak nitelenir. İdarî fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.

Bir idarî karar ve işleme ilgisi olmayan idari fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zarar da dava edilebilir.

İdarî eylemden söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir." değerlendirmesine yer verilmiştir.

"İdarî eylem, hem bir idarî işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idarî eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idarî işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi

(karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayrımın bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyimli ile maddi fiil ve hareketlerden çıkan uyumsuzlukları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir.» (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, İdari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemde bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğan Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari işlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasına bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmediğinde, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", "Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler' denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi; bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; "Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam

eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise **herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır.**" (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, **dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülmek suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenmektedir.** Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle bu işleme karşı kullanılabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 11. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin

cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanunun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükmünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yıkımın 25/10/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 17/03/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

### **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,
2. İstanbul 11. İdare Mahkemesinin 27/04/2023 tarih ve E:2023/647, K:2023/696 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,
3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

**Esas No :** 2023/9022

**Karar No :** 2024/4013

**KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN:** Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

**DAVACI** : Erkan Aydın

**VEKİLİ** : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

**DAVALI** : İstanbul Valiliği

**VEKİLİ** : Av. Melike Karaaslan (E-tebligat adresi)

### **YARGILAMA SÜRECİ** :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca İlçesi, Hallaçlı Köyü, 173 ada, 3 parsel (eski 339 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 8. İdare Mahkemesinin 30/05/2023 tarih ve E:2023/1020, K:2023/1307 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 25/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 19/04/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı; gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca İlçesi, Hallaçlı Köyü, 173 ada, 3 (eski 339) parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 8. İdare Mahkemesince kesin olarak verilen 30/05/2023 tarihli ve E:2023/1020, K:2023/1307 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde dava açılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanunun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyumsuzluk konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanunun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12.

maddesinde, " İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap vermediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlâl eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin nitelendirme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki nitelendirme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyumsuzluğa konu edilen zararın idarî işlem mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyumsuzluk hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte (icraî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve işlemle ilgili olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar veremeleri hâllerinde olduğu



gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Noİtlü İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiilî durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve aslolan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değışiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğunda; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olduğunda, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğunda; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretide genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıktırılacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ...yıkılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alındısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanunun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebligat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu

yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvuruca atama işlemini öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvuruca buna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvuruca dava açarken (hukukî yardımdan yararlırsa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece âdil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıklı bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmünün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemden kaynaklandığı yolundaki hatalı nitelmeden hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usûl hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 8. İdare Mahkemesinin 30/05/2023 tarihli ve E:2023/1020, K:2023/1307 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi nedeniyle kanun yararına temyizden incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanununun 51. maddesi

uyarınca talep olunur.

## TÜRK MİLLETİ ADINA

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

### İNCELEME VE GEREKÇE:

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 173 ada, 3 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davalı idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerindeki yapı, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 25/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 8. İdare Mahkemesinin E:2023/1020 sayılı dosyasında 19/04/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde**, dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıkılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade

edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozulur. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

### **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlemde kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylemden kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylemi mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalar da veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimî ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, "*İdari işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icra karar olarak nitelenir. İdari fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.*

*Bir idari karar ve işlemle ilgili olmayan idari fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idari işlemin uygulanması için yapılan idari eylemden doğan zarar da dava edilebilir.*

*İdari eylemden söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idari karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idari eylem olarak ortada olan idari faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir." değerlendirilmesine yer verilmiştir.*

*"İdari eylem, hem bir idari işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idari eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idari işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi (karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayrımın bizce önemi şudur: «İdari*

eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyimli ile maddi fiil ve hareketlerden çıkan uyumsuzlukları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir." (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, İdari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemten bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğan Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari işlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasında bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmediğinde, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", "Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler' denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi; bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; "Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari

işlemin icrası niteliğindedir." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise **herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır.**" (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, **dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülmek suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenmektedir.** Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle bu işleme karşı kullanılabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 8. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı İdarenin cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanunun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem

tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükmünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yapının yıkımının 25/10/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 19/04/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

#### **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,
2. İstanbul 8. İdare Mahkemesinin 30/05/2023 tarih ve E:2023/1020, K:2023/1307 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,
3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

Esas No : 2023/9025

Karar No : 2024/4016

### KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN: Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

DAVACI : Yusuf Yıldız

VEKİLİ : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

DAVALI : İstanbul Valiliği

VEKİLİ : Av. Halit Tezcan (E-tebligat adresi)

### YARGILAMA SÜRECİ :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 172 ada, 36 parsel (eski 358 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıktırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 5. İdare Mahkemesinin 03/05/2023 tarih ve E:2023/718, K:2023/1199 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 25/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 17/03/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul İli, Çatalca İlçesi, Hallaçlı Köyü, 172 ada, 36 (eski 358) parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıktırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 5. İdare Mahkemesince kesin olarak verilen 03/05/2023 tarihli ve E:2023/718, K:2023/1199 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fillinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde yıkım işleminin iptali istemiyle dava açılmadığı, yine aynı süre içinde 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca tam yargı davası açma imkânı varken bu yolun da kullanılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanunun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyumsuzluk konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanunun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare



mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlâl eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin nitelendirme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki nitelendirme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyumsuzluğa konu edilen zararın idarî işlemden mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyumsuzluk hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte(icrafî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî

karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiili durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve aslolan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalardır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretide genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin beirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıktırılacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ...yıkılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alındısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım

öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanunun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebligat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvuruçunun atama işlemine öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvuruçuna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvuruçunun dava açarken (hukukî yardımdan yararlıansa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece âdil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantikî bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmünün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemde kaynaklandığı yolundaki hatalı

nitelemeyen hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usûl hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 5. İdare Mahkemesinin 03/05/2023 tarihli ve E:2023/718, K:2023/1199 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi nedeniyle kanun yararına temyizden incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanununun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

### **TÜRK MİLLETİ ADINA**

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

### **İNCELEME VE GEREKÇE:**

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 172 ada, 36 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davalı idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerindeki yapı, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 25/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 5. İdare Mahkemesinin E:2023/718 sayılı dosyasında 17/03/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde,** dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve

tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanununun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozular. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

### **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlemde kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylemden kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylem mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimi ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, "*İdarî işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olarak nitelenir. İdarî fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.*

*Bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idari fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zarar da dava edilebilir.*

*İdarî eylemden söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi*

eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir." değerlendirmesine yer verilmiştir.

"İdari eylem, hem bir idari işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idari eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idari işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi (karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayrımın bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyim ile maddi fiil ve hareketlerden çıkan uyuşmazlıkları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir." (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, idari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemden bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğan Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari İşlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşıması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarır." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasında bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmediğinde, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", "Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler' denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi; bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum

kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; "Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise **herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır.**" (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, **dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülmek suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenmektedir.** Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu **yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle** bu işleme karşı kullanılabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 5. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanunun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükmünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yapının yıkımının 25/10/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 17/03/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

## **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,

2. İstanbul 5. İdare Mahkemesinin 03/05/2023 tarih ve E:2023/718, K:2023/1199 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,

3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.



## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

Esas No : 2023/9026

Karar No : 2024/4017

### KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN: Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

DAVACI : Zekayi Apaydın

VEKİLİ : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

DAVALI : İstanbul Valiliği

VEKİLİ : Av. Hacer Şenses (E-tebligat adresi)

### YARGILAMA SÜRECİ :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 172 ada, 40 parsel (eski 353 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıktırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 11. İdare Mahkemesinin 27/04/2023 tarih ve E:2023/500, K:2023/700 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanununun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanununun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 26/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 01/03/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul İli, Çatalca İlçesi, Hallaçlı Köyü, 172 ada, 40 parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıktırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 11. İdare Mahkemesince kesin olarak verilen 27/04/2023 tarihli ve E:2023/500, K:2023/700 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanununun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde yıkım işleminin iptali istemiyle dava açılmadığı, yine aynı süre içinde 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca tam yargı davası açma imkânı varken bu yolun da kullanılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanununun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyumsuzluk konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanununun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare

mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlâl eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin nitelendirme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki nitelendirme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyumsuzluğa konu edilen zararın idarî işlemden mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyumsuzluk hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte (icraî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî

karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmalarını sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiilî durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vastası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve asolan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalardır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretide genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıktırılacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ...yıkılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alındısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım

öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanunun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebligat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işleme karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvuruçunun atama işlemini öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvuruçuna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvuruçunun dava açarken (hukukî yardımdan yararlanırsa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece âdil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıklı bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmünün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemden kaynaklandığı yolundaki hatalı

nitelemeyen hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usul hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 11. İdare Mahkemesinin 27/04/2023 tarihli ve E:2023/500, K:2023/700 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi nedeniyle kanun yararına temyizen incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanununun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

## TÜRK MİLLETİ ADINA

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

### İNCELEME VE GEREKÇE:

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 172 ada, 40 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davali idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerindeki yapı, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 26/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 11. İdare Mahkemesinin E:2023/500 sayılı dosyasında 01/03/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde,** dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere,

Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanununun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozular. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

### **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlemde kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylemden kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylem mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimi ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, "İdarî işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olarak nitelenir. İdarî fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.

Bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idari fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zarar da dava edilebilir.

İdarî eylemden söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî

faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir." değerlendirmesine yer verilmiştir.

"İdari eylem, hem bir idari işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idari eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idari işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi (karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayrımın bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyim ile maddi fiil ve hareketlerden çıkan uyuşmazlıkları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir." (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, İdari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemten bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğan Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari işlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasına bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmedikçe, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", "Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler' denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükümdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi; bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775

sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; **"Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir."** (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

**"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır."** (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

**"Diğer bir ifadeyle, dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülmek suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenmektedir. Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle bu işleme karşı kullanabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür."** (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının



devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 11. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanunun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükümünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yapının yıkımının 26/10/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 01/03/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

## **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,
2. İstanbul 11. İdare Mahkemesinin 27/04/2023 tarih ve E:2023/500, K:2023/700 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,
3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

Esas No : 2023/9031

Karar No : 2024/4022

### KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN: Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

DAVACI : Tuğçe Asena Sarı

VEKİLİ : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

DAVALI : İstanbul Valiliği

VEKİLİ : Av. Halit Tezcan (E-tebligat adresi)

### YARGILAMA SÜRECİ :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 188 ada, 46 parsel (eski 210 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıktırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 5. İdare Mahkemesinin 12/04/2023 tarih ve E:2023/496, K:2023/997 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanununun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanununun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 26/10/2022 tarihinden itibaren altı ay süre içinde dava açılması gerekirken 22/02/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul İli, Çatalca İlçesi, Hallaçlı Köyü, 188 ada, 46 (eski 210) parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıktırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 5. İdare Mahkemesince kesin olarak verilen 12/04/2023 tarihli ve E:2023/496, K:2023/997 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanununun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanununun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde yıkım işleminin iptali istemiyle dava açılmadığı, yine aynı süre içinde 2577 sayılı Kanununun 12. maddesi uyarınca tam yargı davası açma imkânı varken bu yolun da kullanılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanununun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyumsuzluk konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanununun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usulü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12.

maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlâl eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin niteleme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki niteleme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyumsuzluğa konu edilen zararın idarî işlemden mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyumsuzluk hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte (icraî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu

gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiilî durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve aslolan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalarır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretide genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıktırılacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ...yıkılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alındısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanunun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebligat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu

yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvurucağın atama işlemini öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvurucağın buna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvurucağın dava açarken (hukukî yardımdan yararlırsa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece âdil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıklı bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımın idarî eylem olarak nitelenmesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmünün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemde kaynaklandığı yolundaki hatalı nitelmeden hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usûl hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 5. İdare Mahkemesinin 12/04/2023 tarihli ve E:2023/496, K:2023/997 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi nedeniyle kanun yararına temyizden incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanununun 51. maddesi

uyarınca talep olunur.

## TÜRK MİLLETİ ADINA

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüşüldü:

### İNCELEME VE GEREKÇE:

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 188 ada, 46 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davalı idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerindeki yapı, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 26/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 5. İdare Mahkemesinin E:2023/496 sayılı dosyasında 22/02/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde**, dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden

kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozular. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

### **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanunun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlemde kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylemden kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylemi mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimî ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, "*İdari işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icrai karar olarak nitelenir. İdari fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.*

*Bir idari karar ve işlemlerle ilgisi olmayan idari fiilin, salt maddi tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idari işlemin uygulanması için yapılan idari eylemden doğan zarar da dava edilebilir.*

*İdari eylemden söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idari karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idari eylem olarak ortada olan idari faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir." değerlendirmesine yer verilmiştir.*

*"İdari eylem, hem bir idari işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idari eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idari işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi (karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari*

işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayrımın bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyimî ile maddî fiil ve hareketlerden çıkan uyumsuzlukları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir.» (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Nottlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, İdari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemten bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğan Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari İşlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasına bir idari işlemin girmesine de hukukî engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmedikçe, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", "Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler" denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukukî sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukukî temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi; bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; "Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının



yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülme suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenmektedir. Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle bu işleme karşı kullanabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30)

yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 5. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanununun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı

Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükmünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yapının yıkımının 26/10/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 22/02/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

#### **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,
2. İstanbul 5. İdare Mahkemesinin 12/04/2023 tarih ve E:2023/496, K:2023/997 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,
3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

**Esas No** : 2023/8847

**Karar No** : 2024/3885

### **KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN:** Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

**DAVACI** : Nuretdin Korul

**VEKİLİ** : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

**DAVALI** : İstanbul Valiliği

**VEKİLİ** : Av. Reyhan Serdaroğlu (E-tebligat adresi)

### **YARGILAMA SÜRECİ** :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 173 ada, 48 parsel (eski 290 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazla ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 5. İdare Mahkemesinin 25/05/2023 tarih ve E:2023/905, K:2023/1406 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 27/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 25/01/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul İli, Çatalca İlçesi, Hallaçlı Köyü, 173 ada, 48 (eski 290) parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 5. İdare Mahkemesince kesin olarak verilen 25/05/2023 tarihli ve E:2023/905, K:2023/1406 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde yıkım işleminin iptali istemiyle dava açılmadığı, yine aynı süre içinde 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca tam yargı davası açma imkânı varken bu yolun da kullanılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanunun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyumsuzluk konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanunun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve İdare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlâl eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin nitelendirme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki nitelendirme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyumsuzluğa konu edilen zararın idarî işlemden mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyumsuzluk hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte(ıcrâî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve

işlemlerle ilgili olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiilî durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve aslolan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalardır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemle ilgili olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretide genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesisi etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıktırılacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ...yıkılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alıncısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan

haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanunun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebligat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvuruçunun atama işlemine öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvuruçuna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvuruçunun dava açarken (hukukî yardımdan yararlıansa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece âdil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıkî bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelenmesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmünün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle

yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemde kaynaklandığı yolundaki hatalı nitelmeden hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usûl hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 5. İdare Mahkemesinin 25/05/2023 tarihli ve E:2023/905, K:2023/1406 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi nedeniyle kanun yararına temyizden incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanunun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

## **TÜRK MİLLETİ ADINA**

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

### **İNCELEME VE GEREKÇE:**

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 173 ada, 48 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davalı idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerindeki yapı, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 27/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 5. İdare Mahkemesinin E:2023/905 sayılı dosyasında 25/01/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde,** dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere,

Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanununun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozulur. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

### **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlemde kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylemden kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylemi mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimî ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, "İdari işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olarak nitelenir. İdari fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.

*Bir idari karar ve işlemle ilgisi olmayan idari fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idari işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zarar da dava edilebilir.*

*İdarî eylemden söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî*



faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir." değerlendirmesine yer verilmiştir.

"İdari eylem, hem bir idari işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idari eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idari işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi (karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayrımın bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyimî ile maddî fiil ve hareketlerden çıkan uyumsuzlukları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir." (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, İdari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemden bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğan Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari işlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esaslı, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasına bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmedikçe, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", "Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler" denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükümdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi; bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775

sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; "*Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir.*" (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise **herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır.**" (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, **dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülmek suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenmektedir.** Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu **yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle** bu işleme karşı kullanabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının

devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 5. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanununun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükmünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştirileceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirilmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yapının yıkımının, 27/10/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanununun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 25/01/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

## **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÖNE**,

2. İstanbul 5. İdare Mahkemesinin 25/05/2023 tarih ve E:2023/905, K:2023/1406 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,

3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

**Esas No :** 2023/8858

**Karar No :** 2024/3896

**KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN:** Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

**DAVACI** : İsmigül Ayaz  
**VEKİLİ** : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

**DAVALI** : İstanbul Valiliği  
**VEKİLİ** : Av. Hatice Doğan (E-tebligat adresi)

**YARGILAMA SÜRECİ** :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca İlçesi, Hallaçlı Köyü, 172 ada, 11 parsel (eski 376 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde bulunan davacıya ait tarım ekipmanları ve çitlerin 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıktırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 10. İdare Mahkemesinin 06/04/2023 tarih ve E:2023/441, K:2023/849 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 25/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 20/02/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca İlçesi, Hallaçlı Köyü, 172 ada, 11 (eski 376) parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıktırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 10. İdare Mahkemesince kesin olarak verilen 06/04/2023 tarihli ve E:2023/441, K:2023/849 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde dava açılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanunun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyuşmazlık konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanunun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı

tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlâl eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarına ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin nitelendirme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki nitelendirme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyumsuzluğa konu edilen zararın idarî işlemden mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyumsuzluk hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte(icraî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları

sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiilî durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve aslanan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalarır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretide genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıkılacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ...yıkılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alındısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanunun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebligat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış

olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvuruçunun atama işlemi öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvuruçuna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvuruçunun dava açarken (hukukî yardımdan yararlırsa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece âdil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıkî bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmünün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemden kaynaklandığı yolundaki hatalı nitelemelerle hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usûl hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 10. İdare Mahkemesinin 06/04/2023 tarihli ve E:2023/441, K:2023/849 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi

nedeniyle kanun yararına temyizden incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanununun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

## **TÜRK MİLLETİ ADINA**

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

### **İNCELEME VE GEREKÇE:**

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 172 ada, 11 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davalı idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerinde bulunan davacıya ait tarım ekipmanları ve çitler, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 25/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 10. İdare Mahkemesinin E:2023/441 sayılı dosyasında 20/02/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde**, dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve aralarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşaa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanununun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare



mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozulur. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırır.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

### **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlemde kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylemden kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylemi mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimî ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, "İdari işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icrai karar olarak nitelenir. İdari fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.

Bir idari karar ve işlemle ilgisi olmayan idari fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idari işlemin uygulanması için yapılan idari eylemden doğan zarar da dava edilebilir.

İdari eylemden söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idari karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idari eylem olarak ortada olan idari faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir." değerlendirilmesine yer verilmiştir.

"İdari eylem, hem bir idari işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idari eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idari işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi (karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari

işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayırımın bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyimî ile maddî fiil ve hareketlerden çıkan uyuşmazlıkları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir.» (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, idari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemde bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğan Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari işlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasına bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmediğinde, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", " 'Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler' denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi; bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; "Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının

yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülmek suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenmektedir. Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle bu işleme karşı kullanabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 10. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanununun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından

775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükmünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yıkımın 25/10/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanununun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 20/02/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

#### **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÖNE**,

2. İstanbul 10. İdare Mahkemesinin 06/04/2023 tarih ve E:2023/441, K:2023/849 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,

3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

Esas No : 2023/8864

Karar No : 2024/3902

**KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN:** Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

**DAVACI** : Mehmet Sönmez

**VEKİLİ** : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

**DAVALI** : İstanbul Valiliği

**VEKİLİ** : Av. Hacer Şenses (E-tebligat adresi)

### **YARGILAMA SÜRECİ** :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 163 ada, 1 parsel (eski 29 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıktırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 11. İdare Mahkemesinin 28/04/2023 tarih ve E:2023/458, K:2023/791 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 26/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 24/02/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:**Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul İli, Çatalca İlçesi, Hallaçlı Köyü, 29 parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıktırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 11. İdare Mahkemesince kesin olarak verilen 28/04/2023 tarihli ve E:2023/458, K:2023/791 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde yıkım işleminin iptali istemiyle dava açılmadığı, yine aynı süre içinde 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca tam yargı davası açma imkânı varken bu yolun da kullanılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanunun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyumsuzluk konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanunun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare

mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlâl eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usul hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin niteleme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki niteleme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyumsuzluğa konu edilen zararın idarî işlemden mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyumsuzluk hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte (icrâî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve işlemle ilgili olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî

karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiilî durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve aslanan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalardır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretide genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıktırılacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ...yıkılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alıncısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım

öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanunun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebligat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvuruçunun atama işlemi öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvuruçuna buna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvuruçunun dava açarken (hukukî yardımdan yararlıansa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece âdil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıkî bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmünün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemde kaynaklandığı yolundaki hatalı



nitelemeyen hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usul hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 11. İdare Mahkemesinin 28/04/2023 tarihli ve E:2023/458 K:2023/791 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi nedeniyle kanun yararına temyizden incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanununun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

## **TÜRK MİLLETİ ADINA**

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

### **İNCELEME VE GEREKÇE:**

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 163 ada, 1 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davali idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerindeki yapı, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 26/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 11. İdare Mahkemesinin E:2023/458 sayılı dosyasında 24/02/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde,** dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa

sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıkılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanununun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozular. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

## **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlemde kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylemden kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylem mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimi ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, "İdarî işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek tarafî icraî karar olarak nitelenir. İdarî fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.

Bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idari fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zarar da dava edilebilir.

İdarî eylemden söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir." değerlendirmesine yer verilmiştir.

"İdari eylem, hem bir idari işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de bazı yazarların "saf idari eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idari işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi (karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayırımı bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyiimi ile maddi fiil ve hareketlerden çıkan uyumsuzlukları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir." (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, İdari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemde bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğan Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari İşlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasına bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmediğinde, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", "Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler' denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi; bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya

aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; **"Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir."** (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

**"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır."** (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

**"Diğer bir ifadeyle, dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülmek suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenmektedir. Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle bu işleme karşı kullanabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür."** (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75.

maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 11. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanunun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebliğat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebliğat yapılmadan), anılan Kanun hükmünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebliğat yapılmadan) yapının yıkımının 26/10/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 24/02/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

#### **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,

2. İstanbul 11. İdare Mahkemesinin 28/04/2023 tarih ve E:2023/458, K:2023/791 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,

3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

Esas No : 2023/8867

Karar No : 2024/3905

### **KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN:** Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

**DAVACI** : Abdullah Samsama

**VEKİLİ** : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

**DAVALI** : İstanbul Valiliği

**VEKİLİ** : Av. Hatice Doğan (E-tebligat adresi)

### **YARGILAMA SÜRECİ** :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 152 ada, 17 parsel (eski 114 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkıtılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 8. İdare Mahkemesinin 25/05/2023 tarih ve E:2023/636, K:2023/1239 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanununun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanununun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 26/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 10/03/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, Kocakoru mevki 152 ada, 17 (eski 114) parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkıtılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 8. İdare Mahkemesince kesin olarak verilen 25/05/2023 tarihli ve E:2023/636, K:2023/1239 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanununun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanununun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde yıkım işleminin iptali istemiyle dava açılmadığı, yine aynı süre içinde 2577 sayılı Kanununun 12. maddesi uyarınca tam yargı davası açma imkânı varken bu yolun da kullanılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanununun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyumsuzluk konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanununun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare

mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlâl eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usul hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin nitelendirme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki nitelendirme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyuşmazlığa konu edilen zararın idarî işlemden mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyuşmazlık hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek tarafı, doğrudan uygulanabilir nitelikte (icraî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî

karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz konusudur. Idareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiilî durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve aslolan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalardır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretide genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıkırılacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ...yıkılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alıncısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım



öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanununun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebligat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlâl edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvurucağın atama işlemi öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvurucağın buna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvurucağın dava açarken (hukukî yardımdan yararlırsa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece âdil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlâl edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıklı bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmünün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemde kaynaklandığı yolundaki hatalı

nitelemeyen hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usul hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 8. İdare Mahkemesinin 25/05/2023 tarihli ve E:2023/636, K:2023/1239 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi nedeniyle kanun yararına temyizden incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanunun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

## **TÜRK MİLLETİ ADINA**

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüşüldü:

### **İNCELEME VE GEREKÇE:**

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 152 ada, 17 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davalı idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerindeki yapı, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 26/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 8. İdare Mahkemesinin E:2023/636 sayılı dosyasında 10/03/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde,** dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın teliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin teliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve

tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kaimaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıkırlır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanununun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozulur. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

## **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka sûretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlemde kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylemden kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylem mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimî ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlamıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idarî eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, "İdarî işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olarak nitelenir. İdarî fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.

*Bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idari fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zarar da dava edilebilir.*

*İdarî eylemden söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi*

eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir." değerlendirmesine yer verilmiştir.

"İdari eylem, hem bir idari işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idari eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idari işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi (karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayrımın bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyim ile maddi fiil ve hareketlerden çıkan uyuşmazlıkları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir." (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, İdari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemten bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğan Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari işlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasına bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmediğinde, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", "Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler' denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi; bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum

kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; *"Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir."* (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

*"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır."* (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

*"Diğer bir ifadeyle, dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülmek suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenmektedir. Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle bu işleme karşı kullanılabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür."* (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30)

yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 8. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanunun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükmünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yapının yıkımının 26/10/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 10/03/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

## **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,
2. İstanbul 8. İdare Mahkemesinin 25/05/2023 tarih ve E:2023/636, K:2023/1239 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,
3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

**Esas No** : 2023/8876

**Karar No** : 2024/3914

### **KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN:** Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

**DAVACI** : Mehmet Emin Burak

**VEKİLİ** : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

**DAVALI** : İstanbul Valiliği

**VEKİLİ** : Av. Melike Karaaslan (E-tebligat adresi)

### **YARGILAMA SÜRECİ** :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 191 ada, 17 parsel, (eski 481 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıktırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 8. İdare Mahkemesinin 02/05/2023 tarih ve E:2023/643, K:2023/1096 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 27/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 10/03/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ** : Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü,481 parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıktırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 8. İdare Mahkemesince kesin olarak verilen 02/05/2023 tarihli ve E:2023/643, K:2023/1096 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde yıkım işleminin iptali istemiyle dava açılmadığı, yine aynı süre içinde 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca tam yargı davası açma imkânı varken bu yolun da kullanılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanunun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyumsuzluk konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanunun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare

mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlâl eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin nitelendirme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki nitelendirme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyuşmazlığa konu edilen zararın idarî işlemden mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyuşmazlık hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte (icraî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî



karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz konusudur. Idareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiili durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve asılolan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalardır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olduğu, idarî fillin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî fillin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretide genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıkırlacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ...yıkılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alındısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım

öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanununun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebligat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvuruçunun atama işlemi öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvuruçunun buna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvuruçunun dava açarken (hukukî yardımdan yararlıansa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece âdil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıkî bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmünün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemde kaynaklandığı yolundaki hatalı

nitelemeyen hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usûl hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 8. İdare Mahkemesinin 02/05/2023 tarihli ve E:2023/643, K:2023/1096 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi nedeniyle kanun yararına temyizden incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanununun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

## **TÜRK MİLLETİ ADINA**

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

### **İNCELEME VE GEREKÇE:**

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 191 ada, 17 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davalı idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerindeki yapı, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 27/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 8. İdare Mahkemesinin E:2023/643 sayılı dosyasında 10/03/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde,** dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve

tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanununun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozulur. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

### **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlemde kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylemden kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylemi mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalar da veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimi ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, "İdarî işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek tarafı icraî karar olarak nitelenir. İdarî fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.

Bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idari fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idari işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zarar da dava edilebilir.

İdarî eylemden söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir." değerlendirilmesine yer verilmiştir.

"İdari eylem, hem bir idari işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idari eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idari işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi (karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayrımın bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deymi ile maddi fiil ve hareketlerden çıkan uyumsuzlukları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir." (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Nottlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözbüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, İdari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemden bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğan Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari İşlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasına bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmedikçe, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", "Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler' denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi; bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya

aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; "Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise **herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır.**" (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, **dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülmek suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenmektedir.** Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu **yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle** bu işleme karşı kullanılabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75.

maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 8. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanunun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükmünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yapının yıkımının 27/10/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 10/03/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

## **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÖNE**,

2. İstanbul 8. İdare Mahkemesinin 02/05/2023 tarih ve E:2023/643, K:2023/1096 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,

3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

**Esas No** : 2023/8877

**Karar No** : 2024/3915

**KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN**: Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

**DAVACI** : Muharrem Çorbacı

**VEKİLİ** : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

**DAVALI** : İstanbul Valiliği

**VEKİLİ** : Av. Hacer Şenses (E-tebligat adresi)

### **YARGILAMA SÜRECİ** :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 191 ada, 1 parsel (eski 260 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıktırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 11. İdare Mahkemesinin 28/04/2023 tarih ve E:2023/459, K:2023/789 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 25/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 24/02/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

### **DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:**

Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 191 ada, 1 (eski 260) parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıktırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 11. İdare Mahkemesince kesin olarak verilen 28/04/2023 tarihli ve E:2023/459, K:2023/789 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde yıkım işleminin iptali istemiyle dava açılmadığı, yine aynı süre içinde 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca tam yargı davası açma imkânı varken bu yolun da kullanılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanunun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyumsuzluk konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanunun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin



açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlâl eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin niteleme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki niteleme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyuşmazlığa konu edilen zararın idarî işlem mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyuşmazlık hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis

ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte(icraî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve işlemle ilgili olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiilî durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve aslolan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalardır... (DURAN, Lütfî, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretide genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıktırılacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ...yıkılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya

tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alındısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanununun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebligat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvurucağın atama işlemini öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvurucağın buna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvurucağın dava açarken (hukukî yardımdan yararlırsa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece âdil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıklı bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelendirmesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirtmesinde Anayasa ve kanun hükmünün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım

tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemde kaynaklandığı yolundaki hatalı nitelmeden hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usûl hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 11. İdare Mahkemesinin 28/04/2023 tarihli ve E:2023/459, K:2023/789 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi nedeniyle kanun yararına temyizden incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanununun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

## **TÜRK MİLLETİ ADINA**

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

### **İNCELEME VE GEREKÇE:**

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, 191 ada, 1 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davali idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerindeki yapı, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 25/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 11. İdare Mahkemesinin E:2023/459 sayılı dosyasında 24/02/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdarî Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde**, dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere,

Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıkılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanununun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozulur. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

### **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlemde kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylemden kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylem mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimi ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, "İdarî işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olarak nitelenir. İdarî fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.

Bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idari fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zarar da dava edilebilir.

İdarî eylemden söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi

eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir." değerlendirmesine yer verilmiştir.

"İdari eylem, hem bir idari işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idari eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idari işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi (karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayrımın bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyiimi ile maddi fiil ve hareketlerden çıkan uyuşmazlıkları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir." (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, İdari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemten bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğan Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari işlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasına bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmediğinde, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", " "Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler" denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi; bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütmeye yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum

kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; "Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülmek suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenmektedir. Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle bu işleme karşı kullanılabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 11. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanununun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükmünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yapının yıkımının 25/10/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanununun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 24/02/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

## **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,

2. İstanbul 11. İdare Mahkemesinin 28/04/2023 tarih ve E:2023/459, K:2023/789 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,

3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.



## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

**Esas No** : 2023/8882

**Karar No** : 2024/3920

**KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN:** Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

**DAVACI** : Ömer Kılıç

**VEKİLİ** : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

**DAVALI** : İstanbul Valiliği

**VEKİLİ** : Av. Hatice Doğan (E-tebligat adresi)

**YARGILAMA SÜRECİ** :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 173 ada, 44 parsel (eski 298 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıktırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 8. İdare Mahkemesinin 25/05/2023 tarih ve E:2023/517, K:2023/1252 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 25/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 27/02/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul İli, Çatalca İlçesi, Hallaçlı Köyü, 173 ada, 44 (eski 298) parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıktırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 8. İdare Mahkemesince kesin olarak verilen 25/05/2023 tarihli ve E:2023/517, K:2023/1252 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde yıkım işleminin iptali istemiyle dava açılmadığı, yine aynı süre içinde 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca tam yargı davası açma imkânı varken bu yolun da kullanılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanunun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyumsuzluk konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanunun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı

tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmıştır; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlâl eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin nitelendirme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki nitelendirme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyumsuzluğa konu edilen zararın idarî işlem mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyumsuzluk hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte (icraî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve işlemle ilgili olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları

sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiilî durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve aslanan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Cela, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalarır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihatı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretide genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıkılacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ...yıkılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alındısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanunun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebligat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış

olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvuruca atama işlemini öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvuruca buna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvuruca dava açarken (hukukî yardımdan yararlırsa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünün olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece âdil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıklı bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmünün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemden kaynaklandığı yolundaki hatalı nitelemeler hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usûl hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 8. İdare Mahkemesinin 25/05/2023 tarihli ve E:2023/517, K:2023/1252 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade

etmesi nedeniyle kanun yararına temyizen incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanununun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

## TÜRK MİLLETİ ADINA

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

### İNCELEME VE GEREKÇE:

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 173 ada, 44 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davalı idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerindeki yapı, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 25/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğrandığı İddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 8. İdare Mahkemesinin E:2023/517 sayılı dosyasında 27/02/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde,** dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşaa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıkılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare

mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozulur. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

## **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlemde kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylemden kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylem mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimî ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, *"İdari işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icrai karar olarak nitelenir. İdari fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.*

*Bir idari karar ve işlemle ilgisi olmayan idari fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idari işlemin uygulanması için yapılan idari eylemden doğan zarar da dava edilebilir.*

*İdari eylemden söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idari karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idari eylem olarak ortada olan idari faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir." değerlendirmesine yer verilmiştir.*

*"İdari eylem, hem bir idari işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idari eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idari işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi (karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili*

tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayırımın bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyim ile maddi fiil ve hareketlerden çıkan uyumsuzlukları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir.» (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

“Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir.” (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

“Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, İdari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemten bağımsız olarak varlık kazanmaktadır.” (Erdoğan Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

“İdari işlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.”, “İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.”, “İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar.” (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanınması, s. 80, 96 ve 196)

“İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasına bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmediğinde, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.”, “Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler’ denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri ‘idari işlem’ ve bunları uygulama eylemleri de ‘idari işlemin icrasına yönelik eylemler’ olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir ‘idari işlem’ oluşturmaktadır.”, “Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi; bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür.” (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu’nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; “...hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır.” bölümünün Anayasa’ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete’de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; “Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen

ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise **herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır.**" (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, **dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülmek suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenmektedir.** Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu **yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle bu işleme karşı kullanılabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür.**" (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 8. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanununun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis



edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükmünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yapının yıkımının 25/10/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 27/02/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

## **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,

2. İstanbul 8. İdare Mahkemesinin 25/05/2023 tarih ve E:2023/517, K:2023/1252 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,

3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

Esas No : 2023/8887

Karar No : 2024/3925

### **KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN:** Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

**DAVACI** : Hatice Demirkaya

**VEKİLİ** : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

**DAVALI** : İstanbul Valiliği

**VEKİLİ** : Av. Melike Karaaslan (E-tebligat adresi)

### **YARGILAMA SÜRECİ** :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 171 ada, 1 parsel (eski 399 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde bulunan davacıya ait tarım ekipmanları ve çitlerin 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıktırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 8. İdare Mahkemesinin 02/05/2023 tarih ve E:2023/467, K:2023/1090 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 27/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 21/02/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:**Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul İli, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, Köse Mehmet Ambardere Mevkii, 171/1 (eski 399) parsel sayılı taşınmaz üzerinde bulunan davacıya ait tarım ekipmanlarının (su deposu sulama sistemi, çitler, ağaçlar, fidanlar, bahçe kapısı, yer-taş döşemeleri, logar kuyusu) 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıktırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 8. İdare Mahkemesince kesin olarak verilen 02/05/2023 tarihli ve E:2023/467, K:2023/1090 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde yıkım işleminin iptali istemiyle dava açılmadığı, yine aynı süre içinde 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca tam yargı davası açma imkânı varken bu yolun da kullanılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanunun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyumsuzluk konusu olay bakımından dava açma süresinin

2577 sayılı Kanununun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanununun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlal eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin niteleme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki niteleme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyuşmazlığa konu edilen zararın idarî işlemden mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyuşmazlık hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte(icraî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiilî durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve aslolan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalardır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretide genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıktırılacağı; kurula bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ...yıkılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alındısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanununun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebliğat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebliğat yapılmamış olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvuruçunun atama işlemini öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvuruçunun buna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvuruçunun dava açarken (hukukî yardımdan yararlıansa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece âdil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıklı bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmünün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine

getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemde kaynaklandığı yolundaki hatalı nitelmeden hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usûl hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 8. İdare Mahkemesinin 02/05/2023 tarihli ve E:2023/467, K:2023/1090 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi nedeniyle kanun yararına temyizden incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanununun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

## **TÜRK MİLLETİ ADINA**

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

### **İNCELEME VE GEREKÇE:**

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 171 ada, 1 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davalı idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerinde bulunan tarım ekipmanları ve çitler, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 27/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 8. İdare Mahkemesinin E:2023/467 sayılı dosyasında 21/02/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde,** dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında

"Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozulur. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

### **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanunun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlemde kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylemden kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylem mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimî ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, "İdari işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olarak nitelenir. İdari fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.

*Bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idari fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zarar da dava edilebilir.*

*İdarî eylemden söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde,*

temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir." değerlendirmesine yer verilmiştir.

"İdarî eylem, hem bir idarî işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idarî eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idarî işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi (karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idarî işlem sayılmazlar. İdarî eylemlerin kökenine dayanan bu ayrımın bizce önemi şudur: «İdarî eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idarî işlem bulunmayan, tam deyimî ile maddî fiil ve hareketlerden çıkan uyuşmazlıkları anlamak gerekir. İdarî işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idarî işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idarî işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir." (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idarî eylemler ile idarî işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idarî işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, İdarî işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idarî işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idarî eylemler, herhangi bir idarî işlemden bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğan Talha, Salt İdarî Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdarî İşlemler gibi idarî eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdarî eylemin kanuniliği esası, idarî eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idarî yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idarî işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idarî işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdarî Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasında bir idarî işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmediğinde, idarenin eylemi idarî işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idarî işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", "Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler" denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idarî işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idarî işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idarî işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idarî eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükümdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi; bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa



Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; "Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülen suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenmektedir. Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle bu işleme karşı kullanılabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak

niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 8. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanunun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükmünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yıkımın 27/10/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 21/02/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

## **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,

2. İstanbul 8. İdare Mahkemesinin 02/05/2023 tarih ve E:2023/467, K:2023/1090 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,

3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

**Esas No** : 2023/8890

**Karar No** : 2024/3928

**KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN**: Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

**DAVACI** : Enver Dağ

**VEKİLİ** : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

**DAVALI** : İstanbul Valiliği

**VEKİLİ** : Av. Osman Tezcan (E-tebligat adresi)

### **YARGILAMA SÜRECİ** :

**Dava konusu istem**: Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 154 ada, 4 parsel (eski 57 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti**: İstanbul 3. İdare Mahkemesinin 03/05/2023 tarih ve E:2023/592, K:2023/1200 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 26/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 03/03/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ**: Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ**: Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul İli, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, eski 57 , yeni 154 ada 4 parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 3. İdare Mahkemesince kesin olarak verilen 03/05/2023 tarihli ve E:2023/592, K:2023/1200 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde yıkım işleminin iptali istemiyle dava açılmadığı, yine aynı süre içinde 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca tam yargı davası açma imkânı varken bu yolun da kullanılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanunun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyumsuzluk konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare

mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanununun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlâl eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin niteleme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki niteleme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyuşmazlığa konu edilen zararın idarî işlemden mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyuşmazlık hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte (icraî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî

karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiilî durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve aslolan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabılır. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalarıdır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretide genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıktırılacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ...yıkılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alıncısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım

öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanunun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebligat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvuruçunun atama işlemi öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvuruçunun buna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvuruçunun dava açarken (hukukî yardımdan yararlıansa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece âdil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacıların, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıklı bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmünün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemde kaynaklandığı yolundaki hatalı

nitelemeyen hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usûl hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 3. İdare Mahkemesinin 03/05/2023 tarihli ve E:2023/592, K:2023/1200 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi nedeniyle kanun yararına temyizden incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanununun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

### **TÜRK MİLLETİ ADINA**

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

### **İNCELEME VE GEREKÇE:**

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 154 ada, 4 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davalı idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerindeki yapı, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 26/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğrandıdığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 3. İdare Mahkemesinin E:2023/592 sayılı dosyasında 03/03/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde,** dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve aralarda veya Devletin hüküm ve

tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanununun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozulur. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

### **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlem den kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylem den kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylem mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimi ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, "İdarî işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olarak nitelenir. İdarî fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.

Bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idari fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylem den doğan zarar da dava edilebilir.

İdarî eylem den söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir." değerlendirilmesine yer verilmiştir.



"İdari eylem, hem bir idari işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de bazı yazarların "saf idari eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idari işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi (karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayrımın bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyim ile maddi fiil ve hareketlerden çıkan uyumsuzlukları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir." (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, İdari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemten bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğan Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari işlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasına bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmediğinde, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", "Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler" denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi; bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya

aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; "Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülme suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenmektedir. Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle bu işleme karşı kullanılabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75.

maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 3. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanunun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükmünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yapının yıkımının 26/10/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 03/03/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

## **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,
2. İstanbul 3. İdare Mahkemesinin 03/05/2023 tarih ve E:2023/592, K:2023/1200 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,

3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

Esas No : 2023/8896

Karar No : 2024/3934

### KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN: Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

DAVACI : İrfan Tepe

VEKİLİ : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

DAVALI : İstanbul Valiliği

VEKİLİ : Av. Merve Boztaş (E-tebligat adresi)

### YARGILAMA SÜRECİ :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca İlçesi, Hallaçlı Köyü, 154 ada, 6 parsel (eski 58 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde bulunan davacıya ait tarım ekipmanları ve çitlerin 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıktırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 4. İdare Mahkemesinin 28/04/2023 tarih ve E:2023/708, K:2023/897 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 25/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 17/03/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

### **DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:**

Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca İlçesi, Kocakoru Mevkii, 58 parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıktırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 4. İdare Mahkemesince kesin olarak verilen 28/04/2023 tarihli ve E:2023/708, K:2023/897 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde yıkım işleminin iptali istemiyle dava açılmadığı, yine aynı süre içinde 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca tam yargı davası açma imkânı varken bu yolun da kullanılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanunun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyumsuzluk konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanunun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare

mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlâl eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerde hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin nitelendirme dava açma süresinin belirfermesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki nitelendirme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyumsuzluğa konu edilen zararın idarî işlem mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyumsuzluk hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte(icraî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz

konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiilî durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve aslolan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalardır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretide genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıktırılacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ...yıkılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alıncısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanunun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebliğat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvuruçunun atama işlemi öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvuruçunun buna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvuruçunun dava açarken (hukukî yardımdan yararlıansa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece âdil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıkî bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmünün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemde kaynaklandığı yolundaki hatalı nitelemelerle hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usûl hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 4. İdare Mahkemesinin 28/04/2023 tarihli ve E:2023/708,

K:2023/897 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi nedeniyle kanun yararına temyizen incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanunun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

## TÜRK MİLLETİ ADINA

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

### İNCELEME VE GEREKÇE:

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 154 ada, 6 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davalı idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerinde bulunan tarım ekipmanları ve çitler, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 25/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğrandığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 4. İdare Mahkemesinin E:2023/708 sayılı dosyasında 17/03/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde,** dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idari uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idari işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idari dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır" hükmüne yer verilmiştir.



2577 sayılı Kanununun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozular. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

### **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlemde kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylemden kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylemi mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimî ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, "İdari işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icrai karar olarak nitelenir. İdari fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.

*Bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idari fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zarar da dava edilebilir.*

*İdarî eylemden söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir."* değerlendirmesine yer verilmiştir.

*"İdari eylem, hem bir idari işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idari eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idari işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi*

(karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayrımın bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deymi ile maddi fiil ve hareketlerden çıkan uyuşmazlıkları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir.» (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Nottlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, İdari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemten bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğan Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari işlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasında bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmediğinde, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", "Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler' denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi; bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütmeye yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Ote yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; "Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam

eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise **herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır.**" (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, **dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülme suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenmektedir.** Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu **yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle** bu işleme karşı kullanılabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 4. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin cevap

yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanunun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükmünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yıkımın 25/10/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı, ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 17/03/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

#### **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,

2. İstanbul 4. İdare Mahkemesinin 28/04/2023 tarih ve E:2023/708, K:2023/897 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,

3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

**Esas No :** 2023/8897

**Karar No :** 2024/3935

**KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN:** Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

**DAVACI** : İsmail Cesur

**VEKİLİ** : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

**DAVALI** : İstanbul Valiliği

**VEKİLİ** : Av. Melike Karaaslan (E-tebligat adresi)

**YARGILAMA SÜRECİ** :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 154 ada, 6 parsel (eski 58 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde bulunan davacıya ait tarım ekipmanları ve çitlerin 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 2. İdare Mahkemesinin 18/05/2023 tarih ve E:2023/816, K:2023/1206 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 25/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 31/04/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFİZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul İli, Çatalca İlçesi, Hallaçlı Köyü, 154 ada, 6 (eski 58) parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 2. İdare Mahkemesince kesin olarak verilen 18/05/2023 tarihli ve E:2023/816, K:2023/1206 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde yıkım işleminin iptali istemiyle dava açılmadığı, yine aynı süre içinde 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca tam yargı davası açma imkânı varken bu yolun da kullanılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanunun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyumsuzluk konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanunun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı

tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanununun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlâl eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin nitelendirme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki nitelendirme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyumsuzluğa konu edilen zararın idarî işlemden mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyumsuzluk hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte (icraî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve işlemle ilgili olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları

sirasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiilî durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve aslolan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretilerde genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıkılacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ...yıkılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alındısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanunun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebligat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış

olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvurucağın atama işlemini öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvurucağın buna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvurucağın dava açarken (hukukî yardımdan yararlıansa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece âdil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıklı bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmününün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemde kaynaklandığı yolundaki hatalı nitelemelerden hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usûl hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 2. İdare Mahkemesinin 18/05/2023 tarihli ve E:2023/816, K:2023/1206 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi



nedeniyle kanun yararına temyizden incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanununun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

## **TÜRK MİLLETİ ADINA**

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

### **İNCELEME VE GEREKÇE:**

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 154 ada, 6 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davalı idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerinde bulunan tarım ekipmanları ve çitler, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 25/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 2. İdare Mahkemesinin E:2023/816 sayılı dosyasında 31/04/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde,** dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşaa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden

kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozular. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

## **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlemten kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylemden kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylem mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimî ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, "İdari işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olarak nitelenir. İdari fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.

*Bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idari fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zarar da dava edilebilir.*

*İdarî eylemden söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir."* değerlendirmesine yer verilmiştir.

*"İdari eylem, hem bir idari işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idari eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idari işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi (karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari*

işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayrımın bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deymi ile maddi fiil ve hareketlerden çıkan uyuşmazlıkları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir.» (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, İdari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemten bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğan Tahta, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari işlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasına bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmediğinde, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", "Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler" denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi; bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; "Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının

yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülmek suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenebilir. Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle bu işleme karşı kullanılabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 2. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanununun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı

Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükmünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgilie tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yıkımın 25/10/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 31/04/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

#### **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,
2. İstanbul 2. İdare Mahkemesinin 18/05/2023 tarih ve E:2023/816, K:2023/1206 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,
3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

**Esas No :** 2023/8898

**Karar No :** 2024/3936

**KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN:** Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

**DAVACI** : Muzaffer Sevgin

**VEKİLİ** : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

**DAVALI** : İstanbul Valiliği

**VEKİLİ** : Av. Melike Karaaslan (E-tebligat adresi)

**YARGILAMA SÜRECİ** :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 171 ada, 3 parsel (eski 398 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde bulunan davacıya ait tarım ekipmanları ve çitlerin 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 2. İdare Mahkemesinin 28/04/2023 tarih ve E:2023/377, K:2023/1147 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 25/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 11/02/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:**

Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul İli, Çatalca İlçesi, Hallaçlı Köyü, 171 ada, 3 (eski 398) parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 2. İdare Mahkemesince kesin olarak verilen 28/04/2023 tarihli ve E:2023/377, K:2023/1147 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde yıkım işleminin iptali istemiyle dava açılmadığı, yine aynı süre içinde 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca tam yargı davası açma imkânı varken bu yolun da kullanılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanunun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyumsuzluk konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanunun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlû Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlâl eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin nitelendirme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki nitelendirme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyuşmazlığa konu edilen zararın idarî işlem mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyuşmazlık hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte (icraî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî

karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiilî durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve aslanan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalardır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretide genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıktırılacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ...yıkılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alıncısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanunun 18. maddesine göre bilgi



verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebligat yapılmadığının belirtildiği görölmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvuruçunun atama işlemi öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvuruçuna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvuruçunun dava açarken (hukukî yardımdan yararlıansa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece âdil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantikî bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmünün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemde kaynaklandığı yolundaki hatalı nitelmeden hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usûl hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 2. İdare Mahkemesinin 28/04/2023 tarihli ve E:2023/377, K:2023/1147 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi nedeniyle kanun yararına temyizen incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanununun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

## **TÜRK MİLLETİ ADINA**

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

### **İNCELEME VE GEREKÇE:**

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca İlçesi, Hallaçlı Köyü, 171 ada, 3 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davalı idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerinde bulunan tarım ekipmanları ve çitler, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 25/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğrandırıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 2. İdare Mahkemesinin E:2023/377 sayılı dosyasında 11/02/2023 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde**, dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşaa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanununun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozular. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır.' kuralına yer verilmiştir.

### **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlemde kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylemden kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylem mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimî ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, "İdari işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olarak nitelenir. İdari fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.

Bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idari fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zarar da dava edilebilir.

İdarî eylemden söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir." değerlendirmesine yer verilmiştir.

"İdari eylem, hem bir idari işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idari eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idari işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi

(karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayrımın bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyim ile maddi fiil ve hareketlerden çıkan uyumsuzlukları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir.» (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, İdari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemten bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğan Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari İşlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşınması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasına bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmediğinde, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", "Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler" denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi; bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; "Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam

eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgilere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülme suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenmektedir. Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle bu işleme karşı kullanılabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 2. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin cevap

yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanunun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükmünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yıkımın 25/10/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 11/02/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

#### **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE,**
2. İstanbul 2. İdare Mahkemesinin 28/04/2023 tarih ve E:2023/377, K:2023/1147 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA,**
3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmî Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

**Esas No :** 2023/8921

**Karar No :** 2024/3958

**KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN:** Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

**DAVACI** : Şaziye Özer

**VEKİLİ** : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

**DAVALI** : İstanbul Valiliği

**VEKİLİ** : Av. Osman Tezcan (E-tebligat adresi)

### **YARGILAMA SÜRECİ** :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 181 ada, 12 parsel (153 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde bulunan davacıya ait tarım ekipmanları ve çitlerin 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkıtılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmektedir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 3. İdare Mahkemesinin 13/04/2023 tarih ve E:2023/720, K:2023/988 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 27/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 17/03/2022 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul İli, Çatalca İlçesi, Hallaçlı Köyü, Ortamekan Mevkii 181 ada, 12 (eski 153) parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıkıtılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 3. İdare Mahkemesince kesin olarak verilen 13/04/2023 tarihli ve E:2023/720, K:2023/988 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanunun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım işleminin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde yıkım işleminin iptali istemiyle dava açılmadığı, yine aynı süre içinde 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca tam yargı davası açma imkânı varken bu yolun da kullanılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanunun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyumsuzluk konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanunun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare

mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlâl eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin nitelendirme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki nitelendirme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyumsuzluğa konu edilen zararın idarî işlemden mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyumsuzluk hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte (icraî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî



karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiili durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve aslolan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s.11,12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalardır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihatı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretide genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıktırılacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ...yıkılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alındısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım

öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanununun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebligat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvuruçunun atama işlemini öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvuruçunun buna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvuruçunun dava açarken (hukukî yardımdan yararlıansa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece âdil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıklı bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelendirmesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmününün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemde kaynaklandığı yolundaki hatalı

nitelemeyen hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usul hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 3. İdare Mahkemesinin 13/04/2023 tarihli ve E:2023/720, K:2023/988 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi nedeniyle kanun yararına temyizen incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanunun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

### **TÜRK MİLLETİ ADINA**

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

### **İNCELEME VE GEREKÇE:**

#### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 181 ada, 12 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davalı idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerinde bulunan tarım ekipmanları ve çitler, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 27/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 3. İdare Mahkemesinin E:2023/720 sayılı dosyasında 17/03/2022 tarihinde dava açılmıştır.

#### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde,** dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve

tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanununun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozulur. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

### **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlemde kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylemden kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylem mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimî ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, "İdari işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olarak nitelenir. İdari fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır. .

*Bir idari karar ve işlemle ilgisi olmayan idari fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idari işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zarar da dava edilebilir.*

*İdarî eylemden söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi*

eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir." değerlendirmesine yer verilmiştir.

"İdari eylem, hem bir idari işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idari eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idari işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi (karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayırımın bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyimii ile maddi fiil ve hareketlerden çıkan uyuşmazlıkları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir." (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, İdari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemden bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğmuş Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari işlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşıması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasına bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgilisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmediğinde, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", "Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler" denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temolunii bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", "Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi; bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmii Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihii ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum

kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; **"Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir."** (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

**"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır."** (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

**"Diğer bir ifadeyle, dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülmek suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenmektedir. Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle bu işleme karşı kullanılabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür."** (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30)

yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 3. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanunun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirtildiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükümünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yıkımın 27/10/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelini doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 17/03/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

## **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,
2. İstanbul 3. İdare Mahkemesinin 13/04/2023 tarih ve E:2023/720, K:2023/988 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,
3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

## Danıştay Altıncı Daire Başkanlığından:

Esas No : 2023/8927

Karar No : 2024/3964

**KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN:** Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

**DAVACI** : Fidan Yancı

**VEKİLİ** : Av. Ceren Ateşer (E-tebligat adresi)

**DAVALI** : İstanbul Valiliği

**VEKİLİ** : Av. Nil Onur (E-tebligat adresi)

**YARGILAMA SÜRECİ** :

**Dava konusu istem:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 173 ada, 44 parsel (eski 298 parsel) sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıktırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İstanbul 9. İdare Mahkemesinin 18/05/2023 tarih ve E:2023/900, K:2023/1266 sayılı kararında; davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın, yapının 775 sayılı Kanununun 18. maddesi uyarınca yıkılmasına dair işlemin icrasından kaynaklandığı dikkate alındığında, 2577 sayılı Kanununun 12. maddesi uyarınca, yıkım işleminin tamamlandığı 26/10/2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken 10/04/2023 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine kesin olarak karar verilmiştir.

**DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ SÜLEYMAN HAFIZ KAPAN'IN DÜŞÜNCESİ:** Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY BAŞSAVCISI NEVZAT ÖZGÜR'ÜN DÜŞÜNCESİ:** Mülkiyeti Hazineye ait İstanbul İli, Çatalca İlçesi, Hallaçlı Köyü, Kocabuzağılık Mevkii, 298 parsel sayılı taşınmaz üzerinde davacı tarafından inşa edilen yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesi uyarınca davalı idarece yıktırılması sonucu uğranıldığı iddia edilen zararın tazmini istemiyle açılan davanın süre aşımı yönünden reddine dair İstanbul 9. İdare Mahkemesince kesin olarak verilen 18/05/2023 tarihli ve E:2023/900, K:2023/1266 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi.

İdare Mahkemesi kararında 2577 sayılı Kanununun 12. maddesinde öngörülen dava açma süresinin hesaplanması bakımından yıkım tarihinin esas alınması gerektiği, 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıkımın gerçekleştirilmesi nedeniyle yıkıma ilişkin bir işlemin tesis edilmediği, dolayısıyla yıkım fiilinin icra edilmesiyle birlikte yıkım işleminin de tesis edildiğinin kabulü gerektiği, yıkım işleminin ve zararın en geç yıkım tarihinde öğrenildiği, bu tarihten itibaren altmış gün içinde yıkım işleminin iptali istemiyle dava açılmadığı, yine aynı süre içinde 2577 sayılı Kanununun 12. maddesi uyarınca tam yargı davası açma imkânı varken bu yolun da kullanılmadığı, bu sebeple davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesinin mümkün bulunmadığı belirtildiğinden ve davacı vekili 2577 sayılı Kanununun 13. maddesine göre davanın süresinde olduğunu iddia ettiğinden, uyumsuzluk konusu olay bakımından dava açma süresinin 2577 sayılı Kanununun 12. maddesine göre mi yoksa 13. maddesi uyarınca mı belirleneceğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, dava açma süresinin, idare



mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idari uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde ise, "1. İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanunun 12. ve 13. maddeleri birlikte incelendiğinde, ilgililerin haklarını ihlâl eden idarî işlemler dolayısıyla açılacak tam yargı davaları ile idarî eylemlerden hakları ihlâl edilmiş olanlarca açılacak tam yargı davaları bakımından farklı usûl hükümleri ve dava açma sürelerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu hükümlere göre, idarî işlemler dolayısıyla uğranılan hak kayıplarının giderilmesi için, idarî işlemin tebliği üzerine (idare mahkemesinde) altmış gün içinde doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması veya ilk önce iptal davası açılarak bu davanın karara bağlanmasından sonra veya işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren altmış gün içerisinde tam yargı davası açılması; idarî eylemlerle hakları ihlâl edilmiş olanların ise uğradıkları zararın tazmini için 13. madde uyarınca bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi hâlinde (idare mahkemesinde) altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir.

İdarî işlemler veya idarî eylemlerle hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davalarıyla ilgili olarak 2577 sayılı Kanunda yer alan bu farklı dava açma süreleri nedeniyle, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem mi olduğuna ilişkin nitelendirme dava açma süresinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Zira, zararın işlemin icrasından doğduğunun kabul edilmesi hâlinde dava açma süresi altmış gün iken; zararın idarî eylemden doğduğu yönündeki nitelendirme, kural olarak bir yıl içinde idareye yapılan başvurunun reddi hâlinde dava açmayı mümkün kılmaktadır.

İdarî işlem ve idarî eylemin tanımına hiç bir kanunda yer verilmediğinden, idarenin hangi tasarruflarının idarî işlem olduğuna ve hangi tutum ve davranışlarının idarî eylem sayılacağına dair bilimsel ve yargısal içtihatlar göz önüne alınarak uyuşmazlığa konu edilen zararın idarî işlemden mi yoksa idarî eylemden mi kaynaklandığının belirlenmesi zorunludur.

İdarî işlem, idare hukukuna ve keza uyuşmazlık hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. (GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, cilt 1, 2009, s. 661)

İdarî işlem; idarî makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikte(icraî) bir hukukî tasarruftur. İdarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî eylemde, salt maddî bir tasarruf vardır. Öncesinde, temelinde bir idarî

karar veya işlem olmayan, bütünüyle idarî eylem olarak ortada olan bir idarî faaliyet söz konusudur. İdareye ait bir barajın taşması, kolluk görevi veya yangın söndürme çalışmaları sırasında idare ajanlarının bir başkasının şahsına veya malına zarar vermeleri hâllerinde olduğu gibi. (YENİCE, Kâzım, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usûlü, 1983, s. 12)

İdarenin faaliyetleri sırasında gerek iradesi dışında gerçekleşen olaylar ve gerekse bilerek ve isteyerek yapmış olduğu maddî fiiller ile hareketsiz kalması sonucunda meydana gelen bir takım fiilî durumlar idarî eylemi oluştururlar. Bir idarî işlemin icrası da bir eylem vasıtası ile gerçekleştirilmekle beraber bu eylemin kaynaklandığı idarî işlem yani irade kurucu niteliğini korur. Dolayısıyla, bir işlemin icrası sonucunda oluşan eylem, daha önceden var olan bir prosedürün belirli bir aşamasından ibarettir ve aslanan idarî işlem olduğundan, ancak eylemin kaynaklandığı işlem iptal davasının konusu yapılabilir. (ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, 1990, s. 11, 12)

İdarî işlemler, hukuk âleminde değişiklik ve yenilik doğuran iradeler olduğu halde; idarî eylemler fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalardır... (DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 381)

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında idarî işlemin; idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olduğu, idarî fiilin ise idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı, bir tutumu anlattığı, bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idarî fiilin (salt maddî tasarrufun) zarara yol açması dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zararın da dava edilebileceği; idarî eylemden söz eden Kanun maddesinin, öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hüküm olduğu; maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi eylemlerin özel hukuktaki haksız fiile benzetildiği, bu nedenle maddenin getirdiği sürenin «dava süresi» olmaktan daha çok «zaman aşımına benzeyen» ve hakkın özüne etkili bir süre olarak nitelendirildiği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatları ve öğretide genel kabul gören tanımlamalara göre, idarî işlemler, idarî faaliyet alanında idarenin irade açıklamalarıyla hukuk âleminde sonuç doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki tasarrufları; idarî eylemler ise, temelinde idarî işlem olmayan idarenin her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalmasıdır. İdarî işlemler, hukuk âleminde yenilik doğuran irade açıklamaları iken; idarî eylemler, idarenin görevlerini yerine getirmek için işlem tesis etmeksizin yetkilerini kullandığı sırada hukukî etki ve sonuç doğuran faaliyetleridir.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak idarece gerçekleştirilen yıkımın, bu tanım ve açıklamalara göre idarî işlemin icrası mı yoksa idarî eylem olarak mı nitelendirileceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak bütün izinsiz yapıların, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhâl yıktırılacağı kurala bağlanmış olup; madde metninde "... hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın ...yıkılır." ifadesine yer verildiğinden, idarenin yıkıma ilişkin işlem tesis etme zorunluluğu bulunmamaktadır.

İdare Mahkemesince verilen ara kararı ile dava konusu yıkıma dair işlemin davacıya tebliğ edildiğini gösteren tebliğ alındısının bir örneği ve yıkım tutanağı ile davacının yıkımdan haberdar olduğunu kanıtlayan belgelerin istenilmesi üzerine davalı idarece verilen cevapta; yıkım

öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği ve 775 sayılı Kanunun 18. maddesine göre bilgi verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için tebligat yapılmadığının belirtildiği görülmektedir.

Yıkım öncesinde herhangi bir işlem tesis edilmemiş ve davacıya tebligat yapılmamış olması nedeniyle bir idarî işlemin icrasının söz konusu olmadığı ve bu itibarla dava konusu yıkımın, temelinde idarî işlem bulunmayan idarî eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşıldığından, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde idarî eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık süre geçmeden açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.

Kanun yararına temyiz edilmesi istenilen kararın, mahkemeye erişim hakkı yönünden değerlendirilmesi:

Dava açma ya da kanun yollarına başvuru için öngörülen süre koşullarının açıkça hukuka aykırı olarak yanlış uygulanması ya da yanlış hesaplanması nedeniyle kişiler dava açma ya da kanun yollarına başvuru hakkını kullanamamışsa mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini kabul etmek gerekir. (AYM. B. No:2013/1718, 02/10/2013, s. 27)

Anayasanın 125. maddesinde idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmek suretiyle yazılı bildirim esasının anayasal kural olarak düzenlenmesinin temel amacı, idarî işlemler karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının yargısal yolla korunması, bunun sağlanması için de dava hakkının kullanılmasının, anayasal güvence altına alınmasıdır. Mahkemeye erişim hakkının kullanılmasının, idarî işlemler açısından kanunda belirtilen süreye ve bu sürenin de yazılı bildirimle bağlanması karşısında, Mahkemenin atama işlemine yönelik dava açma süresini, açık kuralı göz ardı ederek, başvuruçunun atama işlemine öğrendiği tarih olarak esas alması ve davanın süresinde açılmadığı gerekçesiyle reddine karar vermesi, idarî işleme yönelik iddiaların esasının incelenmesine engel olmuştur. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin kanun hükmüne verilecek olağan anlam bellidir ve başvuruçunun buna göre kendisine muamele edileceğini beklemektedir. Ancak, Mahkeme açık olan kanun hükmüne olağanın dışında farklı bir anlam vererek uygulama yapmıştır. Başvuruçunun dava açarken (hukukî yardımdan yararlıansa bile), açık kanun hükmünden farklı bir şekilde kendisine muamele edileceğini beklemesini gerektiren bir durum bulunmadığından, Mahkemenin yorumu öngörülemez niteliktedir. Açık kanun hükmüne verilebilecek olağan anlama göre süresinde açılan dava, Mahkemenin kanun hükmünü olağanın dışında ve oldukça esnek yorumlaması neticesinde reddedilmiş ve böylece âdil yararlanma hakkının temel unsurlarından biri olan mahkemeye erişim hakkı ihlal edilmiştir. (AYM. B. No:2012/660, 07/11/2013)

Anayasanın 125. ve İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 7. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kurala bağlandığından, yıkıma ilişkin olarak kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, yıkımın idarî işleme dayalı olması hâlinde işlemin yazılı olarak bildirilmiş olması gerektiği yolunda mantıklı bir çıkarımda bulunmak suretiyle yıkımı idarî eylem olarak nitelemesinde ve buna göre dava açacağı tarihi belirlemesinde Anayasa ve kanun hükmünün olağan anlamına ve yorum kurallarına aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Bu itibarla, temelinde idarî işlem olmayan yıkım nedeniyle uğradığı zararın idarece tazmini talebiyle tam yargı davası açan davacının, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesi uyarınca kural olarak eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini istedikten sonra bu başvurunun reddi hâlinde dava açma hakkı bulunduğundan, yıkım tarihinden itibaren bir yıl geçmeden açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerekirken, zararın idarî işlemde kaynaklandığı yolundaki hatalı

nitelemeyen hareketle yıkım tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmayan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle verilen kararda usul hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İstanbul 9. İdare Mahkemesinin 18/05/2023 tarihli ve E:2023/900, K:2023/1266 sayılı kararının niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi nedeniyle kanun yararına temyizen incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanunun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

### **TÜRK MİLLETİ ADINA**

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

#### **İNCELEME VE GEREKÇE:**

##### **MADDİ OLAY :**

Davacı tarafından, "Tarla Kullanım Hakkı Devir Sözleşmesi" ile mülkiyeti Hazineye ait İstanbul ili, Çatalca ilçesi, Hallaçlı Köyü, 173 ada, 44 parsel sayılı taşınmazın kullanım hakkı, devralınmıştır.

Davalı idare tarafından, Hazineye ait anılan taşınmaz üzerindeki yapı, davacıya herhangi bir bildirim yapılmadan 26/10/2022 tarihinde 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yıkılarak kaldırılmıştır.

Davacı tarafından, uğranıldığı iddia edilen fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00-TL maddi ve 5.000,00-TL manevi zararın tazmini istemiyle İstanbul 9. İdare Mahkemesinin E:2023/900 sayılı dosyasında 10/04/2023 tarihinde dava açılmıştır.

##### **İLGİLİ MEVZUAT:**

**2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde,** dava açma süresinin, idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; bu sürenin, idarî uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı kurala bağlanmış; "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde, "İlgililer, haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması hâlinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.", "Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde, "İdarî eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi hâlinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiş, 14. maddesinde; dava dilekçelerinin süre aşımı yönünden inceleneceği ve 15/1-b maddesinde ise; bu hususta Kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasında "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve

tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır" hükmüne yer verilmiştir.

2577 sayılı Kanununun 51. maddesinde ise "İdare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabilir.

Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozular. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukukî sonuçlarını kaldırmaz.

Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete'de yayımlanır." kuralına yer verilmiştir.

### **HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından, idari eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanunda, idari işlemden kaynaklı tam yargı davaları ile idari eylemden kaynaklı tam yargı davaları bakımından dava açma süreleri farklı olarak düzenlendiğinden, zarara yol açtığı iddia edilen yıkımın idari işlemin icrası mı yoksa idare eylem mi olduğunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde bulunan izinsiz yapıların daimi ya da geçici yapı olmasına, inşa aşamasında olmasına veya iskân alınmış bulunmasına bakılmaksızın hiçbir karar alınmasına gerek duyulmadan belediye veya devlet zabıtası tarafından derhâl yıkım işleminin gerçekleştirileceği hüküm altına alınarak, maddede belirtilen yerlerde yer alan yapıların, herhangi bir yıkım kararı alınmaksızın yıkımının gerçekleştirilebilmesine imkan sağlanmıştır.

İdarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yasal bir yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği temelinde bir idari karar veya işlem olmayan veya bir idari sözleşmeye dayanmayan her türlü faaliyeti (fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar) veya hareketsiz kalması idari eylem olarak tanımlanabilir.

14/04/1973 tarihli ve E:1972/2, K:1973/10 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu kararında, "*İdarî işlem kısaca, idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icraî karar olarak nitelenir. İdarî fiil ise, idarenin fonksiyonu sırasındaki bir hareketini, bir olayı bir tutumu anlatır.*

*Bir idarî karar ve işlemle ilgisi olmayan idari fiilin, salt maddî tasarrufun zarara yol açması, dava konusu edilebileceği gibi; bir idarî işlemin uygulanması için yapılan idarî eylemden doğan zarar da dava edilebilir.*

*İdarî eylemden söz eden 521 sayılı Danıştay Kanununun 72 nci maddesi; Öncesinde, temelinde bir idarî karar veya işlem olmayan, bütünüyle, salt idarî eylem olarak ortada olan idarî faaliyet için getirilmiş bir hükümdür. Maddeye ilişkin Hükümet gerekçesinde ve doktrinde bu gibi*

eylemler özel hukuktaki haksız fiile benzetilmektedir." değerlendirmesine yer verilmiştir.

"İdari eylem, hem bir idari işlemin uygulanması amacıyla tesis edilen eylemleri hem de -bazı yazarların "saf idari eylem" dedikleri türden- kökeninde bir idari işlem bulunmayan eylemleri kapsamaktadır. Gerçi bu ikinci gruptaki eylemlerin kaynağında da genellikle idarenin bir işlemi (karar veya muamelesi), bir buyruğu vardır. Ancak bunlar, idarenin iç düzeni ve işleyişiyle ilgili tasarruflar olduğundan ve idare dışındaki kişilere bildirilmediğinden yetkin (kamil) anlamda idari işlem sayılmazlar. İdari eylemlerin kökenine dayanan bu ayrımın bizce önemi şudur: «İdari eylemlerden doğan davalar denince, kaynağında bir idari işlem bulunmayan, tam deyimini ile maddi fiil ve hareketlerden çıkan uyumsuzlukları anlamak gerekir. İdari işlemlerin uygulanması sonucunda ortaya çıkan, başka bir deyişle idari işlemlerin ürünü olan eylemler ise, bundan önce gördüğümüz «idari işlemlerden doğan davalar» alanını ilgilendirir." (YENİCE-ESİN, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, s.399)

"Yönetimin eylemleri ya yönetsel bir işlemin uygulanması, ya da hiçbir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir." (Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, s. 329)

"Salt idari eylemler ile idari işlemin icrası niteliğindeki işlemlerin ayrışma noktası, eylemi belirleyen bir idari işlemin bulunup bulunmamasıdır. Zira, idari işlemin icrası niteliğindeki eylemler, dayanak kılınan idari işlemin uzantısı durumundadır. Oysa salt idari eylemler, herhangi bir idari işlemten bağımsız olarak varlık kazanmaktadır." (Erdoğan Talha, Salt İdari Eylem Karşısında İdarenin Sorumluluğu, s. 7)

"İdari İşlemler gibi idari eylemlerde kanunilik ilkesine tabidirler. Bu ilke uyarınca yasal bir düzenlemeye dayanmalı, ondan yetki ve güç almalıdır.", "İdari eylemin kanuniliği esası, idari eylemlerin zorunlu olarak taşıması gereken bir unsurdur. Hatta denilebilir ki, idarenin eylemini bir kamu kudreti kullanımı olarak idari yapan unsur onun kanuniliğidir.", "İdarenin hiçbir idari işleme dayanmayan eylemleri, yasal bir yetkinin bir idari işleme dayanmaksızın doğrudan bir eylemle kullanılması halinde ortaya çıkarlar." (Ayanoğlu, Taner, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına göre İdari Eylemin Tanımlanması, s. 80, 96 ve 196)

"İdarenin doğrudan bir yasal bir yetki kullanarak yaptığı eylemlerde, eylem ile kanun arasına bir idari işlemin girmesine de hukuki engel yoktur. İdareye yasal bir düzenlemeyle verilen doğrudan eylem yapma yetkisi, aynı konuda bir işlem yapma yetkisini de içerir. İdare yasal bir yetkiye dayanarak yapacağı eylemin öncesinde bu eylemi, bir işlem formunda ilgisine bildirmek yoluna da gidebilir. Araya bu şekilde bir işlem girmediğinde, idarenin eylemi idari işlem olarak nitelenemez. İdarenin yasal bir yetkiye dayalı eylemin yapılacağını bildiren bir işlem tesisi halinde, yapılan eylemin idari işlemin icrası eylemine dönüştüğünü kabul etmek gerekir.", " 'Yürütülmesi kendi içinde saklı işlemler' denilen yıkım kararı veya kapatma kararı gibi işlemler, salt belli eylemlerin yapılmasına yönelik değil, aynı zamanda hukuki sonuçlara yönelik irade açıklamalarını da içerirler. Bu nedenle, bu tür işlemleri 'idari işlem' ve bunları uygulama eylemleri de 'idari işlemin icrasına yönelik eylemler' olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü eylemin yasal temelini bir 'idari işlem' oluşturmaktadır.", ""Bazı idari eylemlerin hukuki temeli doğrudan kanun hükmüdür. Belli bir konuda kanunla idareye işleme gerek olmaksızın eylem yapma yetkisi verilebileceği gibi; bazı eylemlerin, kamu hizmetinin ifası için zorunlu oldukları ölçüde, idareye kanunla verilen görevi yürütme yetkisine dayalı olarak tesis edilmesi de mümkündür." (Ayanoğlu, Taner, s. 85, 86 ve 164)

Öte yandan, 3/4/2024 tarih ve 32509 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E.2023/191, K:2024/58 sayılı kararı ile, 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesinin birinci fıkrasının; "...hiçbir karar alınmasına lüzum

kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş ve iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş olup, anılan kararda; "Esas itibarıyla yıkım kararı, yürürlükteki mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara, imar planlarına veya yapı ruhsatı ve eklerine aykırı olarak inşa edilen veya inşası devam eden bir yapının ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yıkım eylemi ile tamamlanan bir idari işlemdir. Yapının yıkılmasına yönelik olarak tesis edilen idari işlemi takiben gerçekleştirilen yıkım eylemi ise idari işlemin icrası niteliğindedir." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 21)

"Öte yandan kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eyleminin gerçekleştirilebileceği belirtildiğinden izinsiz yapıyı inşa edenlere, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananlara veya diğer ilgililere söz konusu yıkım işleminin tebliğ edilmek suretiyle bildirilmesinin de söz konusu olmayacağı açıktır. İlgililere herhangi bir bildirim yapılmaksızın yıkım işleminin gerçekleştirilmesi durumunda ise izinsiz yapıyı inşa edenlerin, hâlihazırda yapıdan yararlananlar ile yapıyı kullananların veya diğer ilgililerin yıkım işleminden ancak yıkım eyleminin gerçekleştiği anda veya yıkım sonrasında haberdar olabileceği görülmektedir. Bu durumda ise **herhangi bir yıkım kararı alınmadan yıkım eylemi gerçekleştirileceğinden yıkım eyleminden önce yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılması mümkün olmayacaktır.**" (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 29)

"Diğer bir ifadeyle, **dava konusu kuralla yıkım işlemi tesis edilmemesi öngörülmek suretiyle idarenin yıkım kararı alması yolundaki iradesinin iptal davasına konu edilmesi önlenmektedir.** Bu itibarla kuralda, kamu arazisi üzerinde izinsiz bir yapının inşa edildiğinin veya inşasının devam ettiğinin tespit edilmesi durumunda söz konusu **yapının yıkılmasına ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve ilgilinin hakkında tesis edilen işlemin içeriğinden haberdar edilmesi suretiyle** bu işleme karşı kullanılabileceği dava açma hakkının korunmasını sağlayacak güvencelere yer verilmediği görülmüştür." (AYM, E:2023/191, K:2024/58, 22/2/2024, § 30) yönünde değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22/2/2024 tarihli, E:2023/191, K:2024/58 sayılı kararında; 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında, herhangi bir bildirim yapılmaksızın yapının yıkımının gerçekleştirilmesinin, yıkım işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla dava açılmasını engellediği belirtilerek yıkım işleminin iptal davasına konu edilebilmesi için yıkıma ilişkin bir işlem tesis edilmesi ve bu işlemin bildirilmesi gerektiği, dolayısıyla 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi hükmü kapsamında yapının yıkılacağına dair bildirim yapılması halinde, bu bildirim işleminin idari işlem olarak davaya konu edilebileceği vurgulanmıştır.

Taşınmazın yıkımının gerçekleştirilmesi, söz konusu taşınmazın ekonomik ve fiziksel varlığının ortadan kalkmasına yol açtığından, yıkım kararının hukuka uygunluk denetimi amacıyla yargı yoluna başvurma imkanının bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, söz konusu başvuru yolunun aynı zamanda uygulamada etkili olması, diğer bir ifadeyle başarı şansı sunması, bu çerçevede, yıkım kararına karşı açılacak davada, iptaline karar verilmesi durumunda, söz konusu iptal kararının, yıkım kararıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçların ortadan kalkmasını sağlayacak niteliğe sahip olması, başka bir ifadeyle yıkımın uygulanmasını önleyerek yapının fiziki varlığının devamını sağlayabilmesi olanağına sahip olması gerekir.

Gerek 775 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile, gerekse 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75. maddesi ile, idareye hiçbir işlem tesis etmeden doğrudan eylemi yerine getirme yetkisi verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun hükümleri uyarınca ilgili idare tarafından idari işlem tesis edilerek ilgiliye bildirim yapılması durumunda, idarece gerçekleştirilen yıkım idari işlemin icrası niteliğindedir.

Somut olayda; İstanbul 9. İdare Mahkemesince verilen ara kararına davalı idarenin cevap yazısında; yıkım öncesinde 775 sayılı Kanununun 18. maddesi kapsamında herhangi bir işlem tesis edilmediği ve hiçbir tebligat yapılmadığının belirttiği görüldüğünden idare tarafından 775 sayılı Gecekondu Kanun'unun 18. maddesi uyarınca yapının yıkılacağına dair herhangi bir idari işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan), anılan Kanun hükmünün verdiği derhal yıkım yetkisi doğrudan kullanılarak yıkımın gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İdari işlemin icrası, birtakım işlem, eylem ve muameleler yaparak idari işlemin öngördüğü hukuki sonuçların gerçekleştirilmesidir. İdarenin, yasal bir yetkiye dayanarak ve yasanın verdiği yetkiyi idari işlem tesis etmeksizin kullanması idari eylem teşkil etmektedir. İdarenin, yasanın verdiği yetkiye istinaden gerçekleştireceği eylemleri, idari işlem tesis ederek ilgiliye tebliğ etmek suretiyle gerçekleştirmesi halinde, idarece gerçekleştirilen yıkımın idari işlemin icrası niteliğinde olduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu durumda; idare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmeksizin veya herhangi bir bildirim yapılmaksızın (tebligat yapılmadan) yapının yıkımının 26/10/2022 tarihinde gerçekleştirildiği, yıkımın gerçekleştirilmesinin bir idari işleme dayanmadığı, idari eylemin (yıkım) hukuki temelinin doğrudan kanun hükmü (775 sayılı Kanun, 18. madde) olduğu, dolayısıyla bu durumun bir idari işlemin icrası olmadığı ve idari eylem niteliği taşıdığı açık olduğundan, davacının tazminat isteminin 2577 sayılı Kanununun 13. maddesinde idari eylemlerden hakları ihlâl edilenlerin açabilecekleri tam yargı davaları için öngörülen bir yıllık ve her halde beş yıllık süre geçmeden 10/04/2023 tarihinde açılan davanın süresi içerisinde açıldığı dikkate alındığında, davanın süresinde olduğunun kabulü suretiyle yargılama yapılması gerektiğinden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

## **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin **KABULÜNE**,

2. İstanbul 9. İdare Mahkemesinin 18/05/2023 tarih ve E:2023/900, K:2023/1266 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA**,

3. Kararın birer örneğinin taraflara ve Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 26/06/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.