

T.C.
ATILIM ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANA BİLİM DALI
KAMU HUKUKU YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

4734 SAYILI KAMU İHALE KANUNU'NA GÖRE
ZORUNLU İDARİ İTİRAZLAR ve YARGISAL DENETİMİ

Yüksek Lisans Tezi

Bensu BÜYÜKEREN

Ankara-2024

T.C.
ATILIM ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANA BİLİM DALI
KAMU HUKUKU YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

4734 SAYILI KAMU İHALE KANUNU'NA GÖRE
ZORUNLU İDARİ İTİRAZLAR ve YARGISAL DENETİMİ

Yüksek Lisans Tezi

Bensu BÜYÜKEREN

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Metin GÜNDAY

Ankara-2024

KABUL VE ONAY

Bensu BÜYÜKEREN tarafından hazırlanan “4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu’na Göre Zorunlu İdari İtirazlar ve Yargısal Denetimi” başlıklı bu çalışma, 19/04/2024 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı, Kamu Hukuku Programında Yüksek Lisans Tezi olarak oy birliği/oy çokluğu ile kabul edilmiştir.

Prof. Dr. Metin GÜNDAY (Başkan)

Doç. Dr. Çiğdem SEVER(Danışman)

Doç. Dr. Burak ÖZTÜRK(Üye)

Prof.. Dr. Şule TUZLUKAYA

Enstitü Müdürü

ETİK BEYAN

Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Kılavuzuna uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmasını;

- Akademik ve etik kurallar çerçevesinde hazırladığımı,
- Tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu,
- Tez çalışmasında yararlandığım eserlerin tümüne atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi,
- Bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu bildirir,

Aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.19.05.2024.

Bensu Büyükeren



ÖZ

BÜYÜKEREN, Bensus. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'na Göre Zorunlu İdari İtirazlar ve Yargısal Denetimi, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2024.

Niteliği hukuk devleti olan Türkiye Cumhuriyeti'nde, idarenin tüm iş ve eylemleri yargısal denetime tabidir. Bununla birlikte, İdarenin yargı dışı denetim yolları ile denetlenmesi de mümkündür. Hatta, yargı dışı denetim yolları, yargısal denetime nazaran, daha hızlı ve masrafsız olabilmektedir. İdarenin yargı dışı denetim yollarından biri de zorunlu idarî itiraz müessesidir.

Zorunlu idarî itiraz başvuruları, *sui generis* bir başvuru türü olup, hak arama özgürlüğünün bir vasıtası olduğu gibi, hak arama özgürlüğünün en etkili güvencesi olan mahkemeye erişim hakkını da kısıtlar niteliktedir. Bu bağlamda, zorunlu idarî itiraz başvurularının *mahkemeye erişim hakkının* özünü ortadan kaldırmamak üzere, yasayla düzenlenmesi gerekmektedir.

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nda İdarenin ihale sürecinde yaptığı iş veya eylemlere karşı öngörülen ihalelere yönelik başvurular da (İdareye şikayet ve Kamu İhale Kurumu'na itirazın şikayet başvuruları) yasayla düzenlenmiş zorunlu idarî itiraz başvurularından biridir.

Bu tez çalışmasında, 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre yürütülen ihale sürecinde, İdarenin hukuka aykırı tesis ettiği işlemler üzerinden İdarenin zorunlu idarî itiraz başvuruları ve zorunlu idarî itiraz başvurusu sonrasında yargı yolunda denetlenmesi incelenmiştir.

Anahtar Sözcükler: Hak Arama Özgürlüğü, İdari Denetim, Zorunlu İdari İtiraz, İdareye Şikayet, Kamu İhale Kurumu'na İtirazen Şikayet.

ABSTRACT

BÜYÜKEREN, Benu. Compulsory Administrative Appeals Regulated in the Public Procurement Law No. 4734 and Judicial Review, Law Master's Thesis, Ankara, 2024.

In the Republic of Turkey, which is a state of law, all acts and actions of the administration are subject to judicial review. However, it is also possible to monitor the administration through non-judicial means of review may be faster and less costly than judicial review. One of the non-judicial means of review of the administration is the institution of compulsory administrative appeal.

Compulsory administrative appeals are a sui generis type of application and are a means of the freedom to seek rights, as well as the most effective guarantee of the freedom to seek rights. It also restricts the right of access to a court. In this context, mandatory administrative objection applications should be regulated by law, so as not to abrogate the essence of the right of access to a court.

Law No. 4734 on Public Procurement also provides that the applications against the acts or actions of the procurement process (complaints to the contracting authority and appeals to the Public Procurement Authority) are among the mandatory administrative appeals regulated by law.

In this thesis, compulsory administrative appeals against the unlawful actions of the Administration in the tender process carried out in accordance with the Public Procurement Law No. 4734 and the judicial review made after the compulsory administrative appeals are discussed.

Key Words: Right to Legal Remedies, Administrative Audit, Compulsory Administrative Appeals, Complaint to the Contracting Authority, The Appeal Application to the Public Procurement Authority.

İÇİNDEKİLER

ÖZ.....	i
ABSTRACT	ii
İÇİNDEKİLER	iii
SİMGELER ve KISALTMALAR DİZİNİ	vii
GİRİŞ	1

BÖLÜM 1: GENEL OLARAK ZORUNLU İDARİ İTİRAZ

1.1. Zorunlu İdari İtiraz	3
1.1.1. Genel olarak idarenin denetimi	3
1.1.2. Zorunlu İdari İtiraz Başvurusunun Tanımı, Etkisi ve Hukuki Niteliği	5
1.1.2.1. Zorunlu idarî itiraz başvurusunun tanımı.....	5
1.1.2.2. Zorunlu idarî itiraz başvurusu öngörülmesinin etkisi	7
1.1.2.2.1. İdarî mercii tecavüzü.....	8
1.1.2.2.2. Kesin ve yürütülmesi gereken işlem	9
1.1.2.3. Hukuki niteliği	12
1.1.3. Zorunlu idarî itiraz başvurusunun diğer başvuru yolları ile kıyaslanması...	13
1.1.3.1. İYUK 10. madde kapsamındaki başvurular ile kıyaslanması	13
1.1.3.2. İYUK 11. madde kapsamındaki başvurular ile kıyaslanması	15
1.2. Zorunlu İdari İtiraz Başvuru Müessesesinin Amacı	17
1.2.1. Zorunlu idari itiraz başvuru müessesesinin amacı	17
1.2.2. İdarenin yargı dışı denetimi olarak zorunlu idari itiraz başvuruları.....	17
1.2.2.1. İdarenin yargısal denetimi.....	17
1.2.2.2. İdareye başvuru yoluyla İdarenin denetimi.....	19
1.2.3. Etkili başvuru hakkı	20
1.3. Zorunlu İdari İtiraz Başvurularının Hak Arama Özgürlüğünü Kısıtlamadaki Amacı-Ölçülülüğü.....	22
1.4. Zorunlu İdari İtiraz Başvuruları Hak Arama Özgürlüğünün Nasıl Etkili Bir Yolu Olur?	24

BÖLÜM 2: 4734 SAYILI KAMU İHALE KANUNU'NDA ZORUNLU İDARİ İTİRAZ YOLLARI: ŞİKAYET ve İTİRAZEN ŞİKAYET

2.1. Kamu İhale Hukuku	28
2.1.1. Kamu ihale hukuku ve konusu	28
2.1.1.1. Genel olarak	28
2.1.1.2. Yasal dayanak	29

2.1.1.3. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında ihalenin konusu	31
2.1.2. Sözleşme Aşamasına Kadar Genel Olarak İhale Süreci	31
2.1.2.1. İhale öncesi taraflar için hazırlık aşaması	33
2.1.2.2. İhale aşaması	38
2.1.2.3. İhalenin kesinleşmesi ve sözleşme aşaması	39
2.2. Zorunlu İdari İtiraz Olarak: Şikayet.....	40
2.2.1. Şikayetin tanımı, konusu ve hukukî niteliği.....	40
2.2.2. Ehliyet	42
2.2.2.1. Adaylar	43
2.2.2.2. İstekliler.....	44
2.2.2.3. İstekli olabilecekler	45
2.2.3. Süre	45
2.2.3.1. Başvurucunun uyması gereken süreler.....	45
2.2.3.2. Şikayet başvurusu yapılan İdarenin uyması gereken süreler	47
2.2.4. Şekil	49
2.2.5. Usul	50
2.2.6. İdare Tarafından Yapılan İnceleme ve Alınabilecek Kararlar.....	50
2.2.6.1. İdare tarafından yapılan inceleme	51
2.2.6.2. Alınabilecek kararlar	51
2.2.6.2.1. İhalenin iptal edilmesi kararı.....	53
2.2.6.2.2. Düzeltici işlem belirlenmesi kararı	53
2.2.6.2.3. Başvurunun reddi kararı	54
2.2.7. Şikayet başvurusunun ihale sürecine etkisi.....	54
2.3. Zorunlu İdari İtiraz Başvurusu Olarak: Kamu İhale Kurumu'na İtirazen Şikayet.....	55
2.3.1. İtirazen şikayetin tanımı, konusu ve hukukî niteliği	55
2.3.2. Ehliyet	56
2.3.2.1. İdarece alınan kararı uygun bulmayan adaylar	57
2.3.2.2. İdarece alınan kararı uygun bulmayan istekliler	57
2.3.2.3. İdarece alınan kararı uygun bulmayan istekli olabilecekler.....	58
2.3.2.4. Şikayet başvurusunda bulunmaksızın itirazen şikayet başvurusunda bulunanlar.....	59
2.3.3. Süre	60
2.3.4. Şekil	61
2.3.5. Usul	63
2.3.6. Kamu İhale Kurumu'nun yaptığı inceleme.....	63
2.3.6.1. Kamu İhale Kurumu.....	63
2.3.6.1.1. Kamu İhale Kurumu'nun yapısı.....	63

2.3.6.1.1.1. Genel hatlarıyla bağımsız idarî otoriteler.....	64
2.3.6.1.1.2. Kamu İhale Kurumu.....	65
2.3.6.1.1.2.1. Mevzuat.....	65
2.3.6.1.1.2.2. Kamu İhale Kurumu’nun görevleri.....	66
2.3.6.1.2. Kamu İhale Kurumu’nun yaptığı incelemenin niteliği ve unsurları ..	67
2.3.6.2. Ön İnceleme	69
2.3.6.2.1. Ön inceleme aşamasının kapsamı	69
2.3.6.2.2. Eksiklik tespit edilmesi halinde eksikliğin giderilmesi.....	70
2.3.6.3. Esas İnceleme.....	70
2.3.6.3.1. İncelemenin sınırları ve kapsamı	70
2.3.6.3.2. Eşit muamele ilkesi	72
2.3.6.4. İtirazen Şikayet Başvurusu Üzerine Verilebilecek Kararlar	74
2.3.6.4.1. İtirazen Şikayetin Reddi.....	75
2.3.6.4.1.1. Ön incelemede ret	75
2.3.6.4.1.2. Esastan ret	76
2.3.6.4.2. Düzeltici İşlem Belirlenmesi.....	76
2.3.6.4.3. İptal Kararı	76
2.3.6.4.4. Kararın Tebliğ ve Duyuru Usulü	77
2.3.7. İtirazen şikayet başvurusunun ihale sürecine etkisi	79

BÖLÜM 3: : İHALE İŞLEMLERİNİN YARGISAL DENETİMİ

3.1. İdarenin En Etkin Denetim Yolu: Yargısal Denetim	81
3.2. Kamu İhale Kanunu Kapsamındaki İdari İşlemlerin Yargısal Denetimi .84	
3.2.1. Tâbi oldukları usul: İYUK 20/A uyarınca ivedi yargılama usulü.....	86
3.2.1.1. İvedi yargılama usulünün genel yargılama usulü ile kıyaslanarak açıklanması.....	87
3.2.1.1.1. Süreler bakımından kıyaslanması	87
3.2.1.1.2. Yürütmenin durdurulması kararına ilişkin itiraz hakkı bakımından kıyaslanması.....	88
3.2.1.1.3. İhtiyari başvuru öngörülmesi bakımından kıyaslanması.....	90
3.2.1.1.4. Temyiz aşamasında dosyanın esası hakkında karar verilmesi bakımından kıyaslanması	90
3.2.1.2. İptal davası	90
3.2.1.2.1. Dava konusu.....	91
3.2.1.2.1.1. Zorunlu idarî itiraz başvurusu olmaksızın doğrudan iptal davası açabilmesi.....	91
3.2.1.2.1.2. Zorunlu idarî itiraz başvurusunu takiben iptal davası açılması.....	91
3.2.1.2.1.2.1. İlk inceleme	91

3.2.1.2.1.2.1.1. Görev ve yetki	92
3.2.1.2.1.2.1.2. Şekil	93
3.2.1.2.1.2.1.3. Ehliyet	93
3.2.1.2.1.2.1.4. Süre	95
3.2.1.2.1.2.1.5. İdarî mercii tecavüzü.....	99
3.2.1.2.1.2.1.6. Kesin ve yürütülmesi gereken işlem	101
3.2.1.2.1.2.2. Esas inceleme	102
3.2.1.2.1.2.3. Alınabilecek kararlar	102
3.2.1.2.1.2.3.1. Davanın kabulü	102
3.2.1.2.1.2.3.2. Davanın reddi	103
3.2.1.2.1.2.3.3. Kararın tebliği ve tebliğin içeriği	103
3.2.1.2.1.2.3.4. Kanun yolu	104
SONUÇ.....	105
KAYNAKÇA	112
İTURNITIN RAPORU	115
ÖZGEÇMİŞ.....	138

SİMGELER ve KISALTMALAR DİZİNİ

AİHM	:	Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AİHS	:	Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
AYM	:	Anayasa Mahkemesi
bkz.	:	bakınız
D.	:	Daire
DİBK	:	Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu
E.	:	Esas Numarası
EKAP	:	Elektronik Kamu Alımları Platformu
f.	:	fıkra
İYUK	:	İdari Yargılama Usulü Kanunu
K.	:	Karar Numarası
KİK	:	Kamu İhale Kurumu
m.	:	madde
RG	:	Resmi Gazete
s.	:	sayfa
T.	:	Tarih
vd.	:	ve devamı

GİRİŞ

Bu tez çalışması 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında yürütülmekte olan ihale sürecinde tesis edilen idarî işlemlere karşı öngörülen zorunlu idarî itiraz başvuru yolları ile bu işlemlerin yargısal denetiminin irdelenmesinden oluşmaktadır.

Tez çalışmasının esas konusunu teşkil eden zorunlu idarî itiraz başvurusu da idarenin denetim yollarından biridir. Bu bağlamda, konunun bütünlüğü için, *Birinci Bölüm*’de İdarenin iç ve dış denetim yolları genel hatlarıyla ele alınmıştır.

İdarenin yargı dışı denetim yollarından olan zorunlu idarî itiraz başvuruları ise, mahkemeye erişim hakkına etkisi, zorunlu idarî itiraz başvurularının İdari Yargılama Usulü Kanunu 10. madde ve 11. maddede düzenlenen başvurular ile kıyaslanması, zorunlu idarî itiraz başvurusunun öngörülme amacı ve zorunlu idarî itiraz başvurularının nasıl etkili bir başvuru olabileceğine ilişkin olarak irdelenmiştir.

İkinci Bölüm’de 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nda düzenlenen ihale işlemlerine yönelik zorunlu idari itiraz başvuruları ele alınmıştır. Konunun bütünlüğü açısından, öncelikle kısaca 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamındaki ihaleler ve zorunlu idari itiraz başvurusuna konu edilebilecek idari işlemlerin belirlenebilmesi ile sınırlı olarak, genel hatlarıyla ihale süreci incelenmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında düzenlenen zorunlu idarî itiraz başvurusu olarak İdareye şikayet başvurusunun tanımı, konusu, hukuki niteliği, ehliyet, süre, şekil, usul, İdarenin yaptığı inceleme, İdarenin alabileceği kararlar ve İdareye şikayet başvurusunun ihale sürecine etkisi yönleriyle ele alınmıştır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında, İdareye şikayet başvurusu neticesinde Kamu İhale Kurumu’na yapılan itirazın şikayet başvurusu tanımı, konusu, hukuki niteliği, ehliyet, süre, şekil, usul, Kamu İhale Kurumu’nun yaptığı inceleme, Kamu İhale Kurumu’nun yapısı, Kamu İhale Kurumu’nun alabileceği kararlar ve Kamu İhale Kurumu’na yapılan itirazın şikayet başvurusunun ihale sürecine etkisi yönleriyle ele alınmıştır.

Üçüncü Bölüm’de, ihalelere yönelik başvuruların yargısal denetimi incelenmiştir. Öncelikle yargısal denetim; T.C. Anayasası ve taraf olunan uluslararası anlaşmalar gereği gözetilmesi gereken *hak arama özgürlüğü*, hak arama özgürlüğünün en temel gereği olan *etkili başvuru hakkı*, *adil yargılanma hakkı*, adil yargılanma

hakkının tamamlayıcısı *mahkemeye erişim hakkı*, İdarenin her türlü eylem ve işlemlerinin denetlenebilir olması, temel hak ve özgürlüklerin özlerine dokunulmaksızın sadece kanunla sınırlandırılabileceğine ilişkin temel kriterler ışığında ele alınmıştır.

Hak arama özgürlüğü çerçevesinde mahkemeye erişim hakkı ve kısıtlanmasına ilişkin esaslardan sonra, İdarenin yargısal denetiminin önemi vurgulanmıştır. T.C. Anayasası'na göre, İdarenin tüm işlem ve eylemleri yargısal denetime tâbidir. İdarenin tüm işlem ve eylemlerinin yargısal denetime tâbi tutulması, yargısal denetimin İdarenin en etkin denetim yolu olmasının doğal bir sonucudur. İdarenin en etkin denetim yolunun yargısal denetim olduğuna ilişkin sonuca hem doktrin hem de içtihatlar ışığında ulaşılmıştır.

İdarenin yargısal denetiminin, hak arama özgürlüğünün en etkili uzantısı olan mahkemeye erişim hakkı bağlamında irdelenmesinden sonra, ihalelere yönelik başvuruların yargısal denetimi irdelenmiştir. Genel idarî yargılama usulünün aksine, kamu ihalelere ilişkin ivedi yargılama usulü öngörülmüştür.

İvedi yargılama usulü, genel idarî yargılama usulü ile kıyaslanarak tanımlanmıştır. İdarenin kamu yararı gereği geciktirmeksizin işlemlerini tesis edebilmesi ve idarî işlemin iptal edilme ihtimalinin hızla bertaraf edilmesi için öngörülen ivedi yargılama usulünde bazı sürelerin kısa tutulması ile genel idarî yargılama usulünde öngörülen kimi imkanların sağlanmamasının dezavantajları ortaya konmuştur.

BÖLÜM 1: GENEL OLARAK ZORUNLU İDARİ İTİRAZ

1.1. Zorunlu İdari İtiraz

1.1.1. Genel olarak idarenin denetimi

T.C. Anayasası'na göre devletin niteliği *demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devleti*dir. Hukuk devleti niteliğinin doğal bir sonucu olarak, İdarenin her türlü eylem ve işlemleri yargı denetimine tâbi tutulmuştur. Bu sebeple, İdarenin her tür iş ve eyleminden sorumluluğu esastır.

Kamu yararına iş ve eylemler yapmak suretiyle, faaliyetlerini yürüten İdare, hukuka uygun hareket etmekle yükümlüdür. İdarenin hukuka uygun işlem ve eylem tesis edebilme yükümlüğünü etkili bir biçimde yerine getirebilmesi ise etkin mekanizmalar ile denetlenmesiyle mümkün olacaktır.

İdarenin denetimi *iç denetim yolları* ve *dış denetim yolları* olarak ikili bir tasnife tâbi tutulmaktadır. İdarenin dış denetim yollarından biri olarak, öncelikle yargısal denetimi belirtmek gereklidir: Anayasa'nın açık hükmü gereği, İdarenin her türlü iş ve eylemi yargısal denetime tâbidir. Hukuka aykırı bir işlem veya eylem karşısında hak arama özgürlüğü, en etkin ve güvenceli olarak bağımsız mahkemelerde tarafsız yargılama ile sağlanacaktır.

İdarenin dış denetimi sadece yargısal denetimle sınırlı olmayıp, yargı dışı başka denetim yolları ile de sağlanmaktadır. Genel hatlarıyla, İdare yasama organı olarak TBMM tarafından Dilekçe Komisyonu aracılığı ile, yürütme organı olarak Cumhurbaşkanınca, kanun ile kurulmuş bağımsız kurul ve kuruluşlar ile alternatif uyuşmazlık çözüm yolları vasıtasıyla denetlenmektedir. Burada belirtmek gerekir ki, yargı dışı denetim yolu olarak saydıklarımızın hepsi somut bir idarî uyuşmazlık bağlamında denetleme mekanizması olmayıp; İdareyi genel olarak hukuka, Anayasa'ya ve kanunlara uygunluk bakımından da denetlemektedir¹. Örneğin Sayıştay tarafından yapılan denetim genellikle herhangi bir idarî uyuşmazlık neticesinde yapılmamaktadır.

İdarenin *iç denetimi* ise İdarenin kendi organları tarafından denetlenmesidir. Hukuki uyuşmazlığın çözümü bağlamında incelenecek olursa; İdarenin yargısal

¹ Gürsel Kaplan, *İdari Yargılama Hukuku* (Bursa: Ekin Basın Yayın Dağıtım, 2018), s.19 vd.

denetimine nazaran, kendisi tarafından denetlenmesi daha hızlı, masrafsız ve yerindelik denetimi yapılabilmesi gibi kazanımları içermektedir.

İdarenin yine İdare tarafından denetimi ilgisinin İdareye yapacağı idarî başvuru ile de başlayan bir süreçtir. İdari başvuru ile başlayan denetim yolları: isti'taf denetimi, vesayet denetimi ve hiyerarşik denetimdir².

Hiyerarşik denetimde başvuru yine işlemi veya eylemi yapan İdareye yapılmakta olup, denetim işlemi tesis eden merciin üstünce yapılır. Bu bağlamda, İdarenin *hiyerarşik denetimi* astın üstü tarafından denetlenmesini içermektedir³.

İdari işlemi veya eylemi yapan İdarenin -İdarenin bütünlüğü ilkesi içersinde- başka bir kamu tüzel kişisi tarafından denetlenmesi ise *vesayet denetimi* olarak karşımıza çıkmaktadır. Burada “vesayet makamı işlem veya eylemi onayabilir, reddedebilir, yürütmesini durdurabilir veya dava konusu yapabilir”⁴. Belirtmek gerekir ki, *vesayet denetimi*, denetime konu edilen işlemi yapan İdare tarafından gerçekleştirilmediği için bir *dış denetim* türüdür⁵.

İdari işlem veya eylemi yapan İdarenin kendisine yapılan başvuru neticesinde yapılan denetim ise *isti'taf denetimidir*. İsti'taf başvurusu bir işlemin geri alınması, değiştirilmesi, kaldırılması, düzeltilmesi için yapılabileceği gibi İdarenin bir işlem veya eylem tesis etmesi talebiyle de yapılabilir. Bu tez çalışmasının konusunu da, *sui generis* bir denetim yolu olarak kamu ihalelerine yönelik zorunlu tutulmuş idarî itirazlar teşkil etmektedir.

Zorunlu idarî itirazlar bir dava ön şartı niteliğindedir. Hukuki uyumsuzluk karşısında zorunlu idarî itiraz yolu tüketilmezse, dava edilebilir bir idarî işlem söz konusu olamayacaktır. Zorunlu idarî itiraz yolu tüketildikten sonra başvuru neticesinde İdarenin yapmış olduğu işlem dava edilebilir nihai⁶ idarî işlem niteliği kazanmaktadır.

² bkz. Metin Günday, *İdari Yargılama Hukuku* (Ankara: Turhan Kitabevi, 2022), s. 23 vd.; Kaplan, *İdari Yargılama Hukuku*, s. 32 vd.

³ Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, *Açıklamalı-İçtihatlı Türk İdari Yargılama Hukuku* (Ankara: Savaş Yayınevi, 2019), s.19.

⁴ bkz. Kaplan, *İdari Yargılama Hukuku*, s.35.

⁵ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *Açıklamalı-İçtihatlı Türk İdari Yargılama Hukuku*, s.23 vd.

⁶ Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları - Cilt 3* (İstanbul: Hak Kitabevi, 1966), s.1780

Bir yönüyle, hak arama özgürlüğünün bir unsuru olan *mahkemeye erişim hakkını* kısıtlar nitelikteki zorunlu idarî itirazlar, aynı zamanda hak arama özgürlüğüne hizmet edebilecek etkili bir başvuru yolu da olabilir. Bununla birlikte, anayasal bir hakkı kısıtlayarak var olduğu için, kısıtlamadaki makul amacı ölçüsünde, yasalarla öngörüldüğü işlemlere ilişkin olarak zorunlu tutulmaktadır⁷.

1.1.2. Zorunlu İdari İtiraz Başvurusunun Tanımı, Etkisi ve Hukuki Niteliği

1.1.2.1. Zorunlu idarî itiraz başvurusunun tanımı

İdari başvurular *ihiyari idarî başvuru* ve *zorunlu idarî itiraz başvurusu* olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Herhangi bir uyuşmazlık karşısında menfaat ihlaline uğradığını iddia eden başvuru hukuka aykırı idarî işlem veya eyleme karşı doğrudan dava açarak yargısal denetime tâbi tutabilecek iken -süresi içerisinde- uyuşmazlık konusu işlem veya eyleme ilişkin İdareye başvuruda bulunabilecektir. Bu başvuru ilgilisinin iradesine bağlıdır, bu başvuru yapılmassa dahi, İdarenin yapmış olduğu işlem veya eylem -dava açma sürelerine uyularak- doğrudan dava edilebilme niteliğini haizdir.

Başvurucunun menfaat ihlaline uğradığını iddia ettiği idarî işlemin, yasal düzenleme gereği İdareye başvuruda bulunulmadan, yargı yolunda doğrudan denetlenebilmesinin mümkün olmadığı durumlarda ise zorunlu idarî itiraz başvuruları karşımıza çıkmaktadır. Yasada öngörülen bu durumlarda, işlemi tesis eden İdareye *zorunlu idarî itiraz* neticesinde dava edilebilir nihai bir idarî işlem vücut bulacaktır.

Zorunlu idarî itiraz neticesinde ortaya çıkan nihai işlem ise dava edilebilme niteliğini haiz olacaktır. Bu başvuru ilgilisinin iradesine bağlı değildir, yasal bir zorunluluktur. Aksi takdirde, İdarenin işlemi neticesinde menfaat ihlali olsa dahi dava edilebilir bir idarî işlem olamayacağından yargısal denetim de sağlanamayacaktır. Ezcümle, zorunlu idarî itiraz başvurularının öngörüldüğü uyuşmazlıklarda başvuru hakkının yokluğu, bu başvuruyu yapmazsa dava açamaz⁸.

Menfaat ihlaline sebebiyet verdiği iddia edilen bir idari işleme karşı zorunlu idari itiraz başvurusunun öngörülmesi, mahkemeye erişim hakkını kısıtlar nitelikte olduğu için, mahkemeye erişim hakkının özünü ortadan kaldırmaksızın, yasayla

⁷ Daha detaylı bilgi için bkz. Burak Öztürk, *Hak Arama Hürriyeti Çerçevesinde Zorunlu İdari İtiraz* (Ankara: Yetkin Yayınları, 2015), s.114 vd.

⁸ bkz. Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *Açıklamalı-İçtihatlı Türk İdari Yargılama Hukuku*, s.513.

düzenlenmek mecburiyetindedir. Bununla birlikte, Türk hukukunda kimi düzenlemelerde zorunlu idari itiraz başvurusunun öngörüldüğü yasanın lafzından açıkça anlaşılamamaktadır. Yasayla açıkça düzenlenmesi gereken bu başvuruların zorunlu idari itiraz başvurusu olduğuna ilişkin nitelendirmeler ise içtihatlarla geliştirilmektedir⁹. Zorunlu idarî itiraz başvurusunun karşımıza çıktığı bazı yasal düzenlemeler:

i. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu: Yasanın 54. madde 2. fıkrasında şikayet ve itirazen şikayet başvurularının zorunlu idari itiraz niteliğinde olduğu açıkça belirtilmiştir.

ii. 1136 sayılı Avukatlık Kanunu: 1136 sayılı yasada dağınık halde ve açık olmayan ifadelerle fakat ilgili düzenlemeler bir bütün olarak ele alındığında, zorunlu idari itiraz başvurusu olduğu, mahiyeti gereği ortaya çıkan birden çok halde zorunlu idari itiraz başvurusu öngörülmüştür.

Yasanın 7. maddesinde levhaya yazılma talebinde bulunan avukat adayının başvurusuna bir ay içerisinde cevap verilmemesi halinde, kabul isteminin zımnen reddedilmiş olduğu ve adayın on beş gün içerisinde Türkiye Barolar Birliği'ne itirazda bulunabileceği düzenlenmiştir. İtiraz üzerine, yasanın 8. maddesinin kıyasen uygulanacağı belirtilmiştir. 8. maddenin 5. fıkrasında ise, Baro yönetim kurulu kararlarına karşı süresinde itirazda bulunulmaması halinde, kararın kesinleşeceği düzenlenmiştir. Bu doğrultuda, 20. maddede de adayın stajyer listesine kaydolmasına ilişkin düzeleme bulunmakta olup, 5. fıkra Adalet Bakanlığı'nın kararına karşı TBB, ilgili baro ve aday stajyer; TBB'nin kararına karşı ise Adalet Bakanlığı, ilgili baro ve adayın idari yargı merciine başvurabileceği belirtilmiştir.

1136 sayılı yasanın 70. maddesinin 3. fıkrasında ise, avukatın başka bir baroya nakil talebine ilişkin kararlara karşı zorunlu idari itiraz başvurusunda bulunmasını takiben yargı yoluna gidebileceği düzenlenmiştir.

Yasanın 74. maddesinde de 8. maddenin kararı yargı yoluna götürmeye ilişkin hükümleri kıyasen uygulanmak üzere, bir daha yazılmamak üzere baro levhasından kaydı silinen avukatların Baro Yönetim Kurulu kararının tebliğinden itibaren on beş gün içerisinde TBB'ye itiraz edeceği ve bu itiraz üzerine Adalet Bakanlığı'na iki ay

⁹ bkz. Cihan Yüzbaşıoğlu, "İdari Usulde Öksüz Kalmış Bir Alan: İdari İşlemlere Karşı Zorunlu İdari Başvurulardan Kaynaklanan Sorunlar", *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 19, Sayı: 1, Haziran 2020: s.305-389.

içerisinde karar verilmediği ya da onaylanmaması halinde kesinleşeceği düzenlenmiştir.

1136 sayılı yasanın 142. maddesinde ilgili Baro Yönetim Kurulu'nun disiplin kovuşturmasına yer olmadığına dair kararına karşı Cumhuriyet Savcısı ya da şikayetçi tarafından TBB Yönetim Kurulu'na itirazda bulunulacağı, aksi takdirde kesinleşeceği ve yargı yoluna götürmeye ilişkin olarak 8. madde 6. fıkranın kıyasen uygulanacağı belirtilmiştir.

157. maddede ise, Baro Disiplin Kurulu kararına karşı TBB Disiplin Kuruluna itiraz düzenlenmiştir. Buna göre, Disiplin Kurulu'nun kararına karşı ilgilisi ya da Cumhuriyet Savcısı otuz gün içerisinde TBB Disiplin Kurulu'na itirazda bulunulabilecektir. TBB Disiplin Kurulu'nun kararlarına ilişkin Adalet Bakanlığı'na iki ay içerisinde karar verilmemesi ya da kararın onaylanması halinde karar kesinleşir. Yine burada da 8. maddesinin 6. ve 7. fıkralarının kıyasen uygulanacağı düzenlenmiştir.

iii. 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu: Kamulaştırmatsız el atma sureti ile, kamu hizmetine tahsis edilen taşınmazların bedel tespitine ilişkin düzenleme 2942 sayılı yasanın Geçici 6. maddesine tabi tutulmuştur. Buna göre, bedel tespitine ilişkin uyuşmazlıklarda, uzlaşma başvurusunda bulunmak açıkça dava şartı olarak düzenlenmiştir.

iv. 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alacak Tedbirlere Yapılacak Yardımlara Dair Kanun: Yasanın 13. madde 6. fıkrasında afet nedeniyle hasar tespiti yapılan gayrimenkullerin hasarsız tespit edilmesi ya da hiç tespit edilmemesine karşı otuz gün içerisinde ilgili idareye başvuruda bulunmanın, dava açılmadan önce tüketilmesi zorunlu bir idari itiraz başvurusu olduğu açıkça düzenlenmiştir.

1.1.2.2. Zorunlu idarî itiraz başvurusu öngörülmesinin etkisi

İdarenin hukuka aykırı bir işlemi nedeniyle menfaatinin ihlal edildiğini iddia edenlerin yargı yoluna gidebilmesi, davanın esasından bağımsız olmak üzere, dava dilekçelerinde bulunması zorunlu bazı şartlara bağlanmıştır. İdarî mercii tecavüzü yapmaksızın, görevli ve yetkili mahkemelerde dava açma ehliyetini haiz kişilerce idarî davaya konu olabilme niteliğini haiz kesin ve yürütülmesi gereken bir işleme karşı husumetin varlığı ortaya konularak -süresi içinde- dava açılabilir.

Zorunlu idarî itirazların öngörüldükleri düzenlemelerde, idarî işlemlere karşı mahkemeye erişim hakkının kullanılabilmesi yönünden iki etkisi vardır: (1) idarî mercii tecavüzü, (2) kesin ve yürütülmesi gereken işlem niteliği.

1.1.2.2.1. İdarî mercii tecavüzü

Uyuşmazlık konusu zorunlu idarî itiraza tâbi tutulmuş olup, zorunlu idarî itiraz yapılmaksızın dava açılması hali, İdari Yargılama Usulü Kanunu 14. madde 3. fıkranın b bendi gereği *idarî mercii tecavüzü* olarak nitelendirilmektedir. Zorunlu idarî itirazlar bu düzenleme ile kendine yer bulmuştur.

Dilekçeler üzerine ilk inceleme aşamasında tetkik edilen şartların düzenlendiği İYUK 14. madde 6. fıkranın yönlendirmesiyle, İYUK 15. madde 1. fıkranın e bendi gereği, ilgili İdareye dava konusu başvuru tevdi edilecektir. İdareye tevdi edilmiş davaya konu idarî işlem nedeniyle menfaat ihlali mevcut olsa dahi, esas hakkında incelemeye geçilemeyeceğinden yargısal denetim bu aşamada yapılamayacaktır. Burada belirtmek gerekir ki, bu yönüyle zorunlu idarî itiraz müessesesi hak arama özgürlüğünü mahkemeye erişim hakkı bağlamında kısıtlamaktadır.

Danıştay da, yasal düzenleme doğrultusunda, bir dava ön şartı olarak aranan zorunlu idarî itiraz yolu tüketilmeksizin açılan davalarda idarî mercii tecavüzü nedeniyle başvuru konusu işlemin ilgili İdareye tevdi edilmesi yönünde karar kurulması gerektiği yönünde içtihat oluşturmuştur¹⁰.

Danıştay bir başvuruyu 4734 sayılı yasa kapsamındaki ihalelerin yürütülmesine ilişkin idarî işlemlere karşı dava açılmadan önce İdareye şikâyet ve İdarenin kararı üzerine Kamu İhale Kurumu'na itirazın şikâyet başvurusu yapılması gerektiğini, bu zorunlu başvurular yapılmaksızın dava açılması halinde idarî mercii tecavüzüne sebebiyet vereceği için reddetmiştir.

İdari mercii tecavüzü yapılmak suretiyle, doğrudan yargı yoluna gidilen bir başvuruda, dava tarihinin ilgili İdareye başvuru tarihi olarak kabul edilmesine ilişkin

¹⁰ Danıştay 13. Dairesi'nin T. 30.05.2011 ve E.2008/6819, K.2011/2532 sayılı Kararı: "...*tesis edilen bu yeni işleme karşı...öncelikle ihaleyi yapan İdareye şikâyetle bulunulması, anılan İdarenin kararı üzerine de Kamu İhale Kurumu'na itirazın şikâyet başvurusu yapılması, idarî dava açılmadan önce tüketilmesi zorunlu yollar olduğunda ve bu yollar tüketilmeksizin açılan davalarda, ... idarî mercii tecavüzü bulunması nedeniyle ... merciine tevdi kararı verilmesi...*"

düzenleme¹¹ başvuru hakkı arama özgürlüğüne zeval gelmemesi için öngörmüştür. Başvurucu, başvuru süresi içinde fakat zorunlu başvuru yolunu tüketmeden dava açması halinde menfaat ihlalini iddia ettiği işlemin denetlenmesi iradesini ortaya koymaktadır. Bununla birlikte, mercii tecavüzü yaptığı için işlemin reddedilmesi kararının tebliğine kadar başvuru süreleri geçmiş olabilecektir. Hukuka aykırı olduğu iddia edilen işlemin -gerek İdarenin denetimi gerek başvuru hakkının korunması için- hukuka aykırı olup olmadığının belirlenebilmesi amacıyla dava açılan tarih başvuru tarihi olarak esas alınmaktadır¹².

Öztürk¹³, zorunlu idari itiraz süresinden sonra fakat dava açma süresi içinde, zorunlu idari itiraz yapmaksızın doğrudan dava açılması halinde idari mercii tecavüzü nedeniyle görevli İdareye tebliğ halinde, başvuru süre yönünden reddedileceği için Danıştay'ın ret kararı vermesi yönündeki tutumunu keyfiyet olarak nitelemiş ve iptal davasının konusunu dava açılabilme niteliğini haiz işlem olması gerektiğini vurgulamıştır. Keza, zorunlu idari itiraz başvurusunun öngörüldüğü hallerde, ilk işlem dava edilebilir niteliği haiz değildir. Öztürk, burada süreden önce, dava edilebilir bir işlemin yokluğuna ilişkin değerlendirme yapılması gerektiğini ve doğrudan süreye ilişkin bir değerlendirmede bulunulmasının bu müesseselerin varlık amacıyla bağdaşmayacağını belirtmiştir.

Zorunlu idari itiraz başvuruları, İYUK'da idari mercii tecavüzünün bir yansıması olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu doğrultuda, yargı yerleri zorunlu idari itiraz öngörülmüş bir işleme ilişkin olarak, öncelikle zorunlu idari itiraz müessesesine ilişkin değerlendirmede bulunmalıdır. Zorunlu idari itirazın öngörüldüğü hallerde, bu itiraz yapılmadıkça dava konusu edilebilir bir işlem yoktur. Bu doğrultuda, yukarıdaki tartışmada işlemin dava edilebilir olabilme niteliğinin incelenmesi, davanın varlık sebebi olduğundan öncelikli olarak ele alınması gereken husustur. Aksi takdirde, gerçekten zorunlu idari itiraz müessesesinin bir anlamı kalmayacaktır.

1.1.2.2.2. Kesin ve yürütülmesi gereken işlem

¹¹ İlk inceleme üzerine verilecek kararların düzenlendiği İYUK 15. maddenin 2. fıkrasında, mercii tecavüzü yapılarak başvuruda bulunulan yargı makamına başvuru tarihinin ilgili İdareye başvuru tarihi olarak kabul edileceği düzenlemiştir.

¹² bkz. Onar, *İdare Hukukunun Umumî Esasları Cilt 3*, s.1974 vd.; Halit Eyüp Özdemir, *İdari Yargıda Dilekçeler Üzerine İlk İnceleme* (İstanbul: On İki Levha Yayınları, 2019), s.94 vd.

¹³ Öztürk, s.69 vd.

İdarî işlemler hukuka uygunluk karinesi gereği, İdarenin tek yanlı işlemi ile iradesini açıkladığı an etkilerini yaratır¹⁴. İdarenin işlemlerinde hukuka bağlı olduğundan varsayımın, hukuka uygunluk karinesi gereği, idarî işlem yargısal ya da yargı dışı denetim yolu ile durdurulması, iptal edilmesi ya da değiştirilmesi kararı alınıncaya kadar hukuk alanında etkilerini sürdürmeye devam edecektir.

İdarî işlemin varlık kazanabilmesi/hukuk alanında etkilerini yaratabilmesi için herhangi bir merci ya da yargı yerinin tasdik etmesine ihtiyaç yoktur. Bu bağlamda, iptal davasına konu edilmiş ve hukuka aykırı olduğu iddia edilen bir idarî işlem dahi etkilerini sürdürmeye devam etmektedir. Hatta, idarî işlem iptal davasına konu edilmiş olsa dahi -hukuka uygunluk karinesi nedeniyle- etkilerini sürdürmeye devam edeceği için doğması muhtemel zarardan menfaati ihlal edilenlerin korunması amacıyla *yürütmenin durdurulması* müessesesi düzenlenmiştir.

İdarenin tek yanlı işlemi ile hukuk alanında değişiklik yaratmaya elverişli tüm işlemleri iradesini açıkladığı an *icraî* işlem niteliğindedir. Bununla birlikte, İdarenin her işlemi *icraî* nitelikte değildir. İdarenin icraî olmayan işlemleri “hazırlık işlemleri (icraî idarî işlem öncesi hazırlık işlemleridir: danışma, vergi mükellefiyeti, rapor, tutanak, teklif), mütalaalar (hukuk alanında herhangi bir değişiklik yaratmaksızın, görüş bildiren işlemlerdir), bildirim niteliğindeki işlemler (hukuk alanında herhangi bir değişiklik yaratmaksızın, uyarı niteliğindeki işlemlerdir), iç nizam işlemleri (idarenin iç işleyişine ilişkin düzen işlemleridir), işlemlerin uygulanmasına ilişkin işlemlerdir (İdarenin tesis ettiği idarî işlemin uygulanmasına ilişkin yol gösterici işlemleridir)”¹⁵.

İYUK 14. maddeye göre, dava konusu edilen idarî işlemin kesin ve yürütülmesi gereken bir idarî işlem niteliğinde olması gerekmektedir. Aksi takdirde, dilekçenin esasına geçilmeksizin, ilk inceleme aşamasında dava usulden reddedilecektir. Bu bağlamda, yukarıda sayılan *icraî* nitelikte olmayan işlemler idari davaya konu edilemeyecektir.

Bir idarî işlemin dava konusu edilebilmesi için zorunlu idarî itiraz başvurusunun öngörülmüş olması, bu işlemin kesin ve yürütülmesi gereken işlem

¹⁴ Ali Dursun Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku* (Ankara: Yetkin Yayınları, 2021), s.272.

¹⁵ Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku* (Ankara: Savaş Yayınevi, 2020), s.335 vd.

olmadığı yönünde bir nitelendirmeye sebep veremez¹⁶. Zorunlu idarî itiraz müessesesi bir dava ön şartı olarak getirilmiştir. Zorunlu idarî itiraz başvurusuna konu edilecek ilk işlem eksik ya da başka bir merci tarafından onaylanması gereken bir işlem değildir fakat doğrudan dava edilebilme niteliğini de haiz değildir. Bu işlemin hukuka aykırılığına ilişkin iddianın değerlendirilebilmesi için yasada öngörülen İdareye başvuruda bulunulacak ve başvuruda bulunulan İdarenin aldığı karar ise dava edilebilir işlem olacaktır.

Zorunlu idarî itiraz başvurusunun öngörüldüğü durumlarda İdarenin ilk işlemi değil, İdarenin zorunlu idarî itiraz başvurusuna karşı aldığı karara ilişkin işlem dava konusu edilmektedir. Bu durum, ilk işlemin kesin ve yürütülmesi gereken işlem niteliğini etkilememektedir. Keza, İdarenin yetki, şekil, sebep, konu veya maksat yönünden hukuka aykırı olduğu iddia edilen işlemi tesis etmesi ile sonuçlarını göstermeye başlayacaktır.

İdarenin hukuka aykırı işlemi, dava edilebilir olmasından bağımsız olarak, varlığını sürdürecektir. Burada belirtmek gerekir ki, İdarenin ilk işleminin hukuka aykırı olup olmadığı ilgili İdarece denetlenmekte ve İdarenin ilk işleme ilişkin yapmış olduğu değerlendirme sonucunda aldığı karar hukukilik bakımından yargı yolunda değerlendirilecektir.

Zorunlu idarî itiraz başvurusunun öngörüldüğü bir idarî işlemin dava edilebilmesi için zorunlu idarî itiraz başvurusu öngörülmeseydi, dava edilebilir kesin ve yürütülmesi gereken işlem niteliğini haiz olur muydu? Bu sorudan hareketle, zorunlu idarî itiraz başvurusunun öngörüldüğü hukuka aykırı işlemlerin kesin ve yürütülmesi gereken işlem niteliğini haiz olup olmadığı belirlenebilecektir. Şöyleki, İdare bir işlemi tesis ettiği an, işlemin hukuki etkileri görülmeye başlanır. Bu bağlamda, İdarenin yetki, şekil, sebep, konu veya maksat yönünden hukuka aykırı yapmış olduğu işlem etkisini göstermeye başlayıp ilgisinin menfaat ihlaline sebebiyet verdiği an, işlem dava edilebilir niteliği haiz kesin ve yürütülebilir işlemdir.

Yukarıdaki açıklamalar doğrultusunda, zorunlu idarî itiraz başvurusunun öngörüldüğü işlemlerin, bir dava ön şartı olarak aranan, *kesin ve yürütülmesi gereken işlem* niteliğini haiz olmadığını söylemek tek başına yeterli olmayacaktır, işlemin

¹⁶ Mutlu Kağıtçıoğlu. “İdari İşlem Teorisi Çerçevesinde İdari Merci Tecavüzü Kavramının Değerlendirilmesi”. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 2017: s.237-272.

etkisine bakılarak değerlendirme yapılması gerekmektedir. Bununla birlikte, başvuru yollarının tüketilmesinden sonra, ortaya çıkacak yeni *kesin ve yürütmesi gereken işlem* dava edilebilecektir. Bu bağlamda, idari işlemin yargı yolunda denetlenebilmesi için zorunlu idarî itiraz başvurusunun öngörülmüş olması halinde bu itiraz başvuruları yapılmazsa, işlemin kesin ve yürütülmesi gereken işlem niteliğinden bağımsız olarak, idarî mercii tecavüzüne sebebiyet verecektir.

Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulu bir kararında, idarî başvuru yolları tüketilmeksizin açılan bir davada kesin ve yürütülmesi gereken işlem olmadığı için düzeltme isteminin reddi talebiyle vergi mahkemesine başvurulamayacağına karar vererek, zorunlu itiraz başvuru yolları tüketilmeksizin açılan davalarda, dava konusu işlemin kesin ve yürütülebilir işlem olmadığını izah etmiştir¹⁷. Danıştay bu kararında zorunlu idarî itiraz başvuru yolunun öngörüldüğü bir işlemin kesin ve yürütülmesi gereken işlem niteliğini taşımadığı yönünde hüküm kurmuştur. Danıştay, burada kararını idarî mercii tecavüzü yönünden yapmış fakat ihlale sebebiyet veren ilk işlemin dava edilebilir olup olmamasına göre kesin ve yürütülmesi gereken işlem niteliği hakkında değerlendirmede bulunmuştur. İşlemin dava edilememesi sebebi işlemin niteliğinden değil, zorunlu idarî itiraz başvurusu sonucu alınacak karara ilişkin işlemin dava edilmemesinden kaynaklanmaktadır. Bu bağlamda, dava konusu işlem niteliğinden değil, idarî mercii tecavüzü nedeniyle reddedilmiştir. İdari mercii tecavüzü ise kesin ve yürütülmesi gereken işlem niteliği karıştırılmaması gereken, yasaca aranan ayrı bir dava ön şartıdır.

Uygulamada, idarî mercii tecavüzü kesin ve yürütülmesi gereken işlem niteliği ile doğrudan birbirini etkiler durumda ifade edilmektedir. Oysa, idarî mercii tecavüzü bir işlemin öncelikle İdare tarafından denetlenmesini ve İdarenin bu denetleme neticesinde vardığı sonucun dava edilebilir işlem olması anlamına gelmektedir. Yasada İdareye başvuru yapılmasının zorunlu tutulması, yukarıda belirtildiği üzere, ilk işlemin kesin ve yürütülmesi gereken işlem niteliğini etkilemeyecektir.

1.1.2.3. Hukuki niteliği

¹⁷ Danıştay Vergi Dava Daireleri Genel Kurulu'nun T.26.11.1999 ve E.1999/166, K.1999/493 sayılı Kararı (Karar Kazancı Hukuk Otomasyon Sistemi'nden alınmıştır, www.kazanci.com.tr).

Zorunlu idarî itiraz başvurusu dilekçeler üzerine ilk inceleme aşamasında aranan ve usule ilişkin tüketilmesi zorunlu tutulan bir dava şartıdır. Bununla birlikte, zorunlu idari itiraz başvuruları İdarenin yargı dışı denetim¹⁸ yolu olup, kendine özgü bir başvuru türüdür. Bu başvuru türünde, yargı denetimine nazaran, İdare yerindelik denetimi de yapabilecektir.

Zorunlu idari itiraz başvurusu diğer idarî başvuru türlerine bire bir benzemeyen fakat başvurunun yapılmasının öngörüldüğü makama göre kimi benzerlikler de içeren, *sui generis* bir başvuru türüdür. Bu bağlamda, zorunlu idari itiraz başvurusunun işlemi tesis eden İdareye yapılmasının öngörülmesi halinde isti'taf başvurusundan söz edilebilecek iken, işlemi tesis eden makamın hiyerarşik üstüne yapılması ya da vesayet makamına yapılması da öngörülebilir. Bununla birlikte, zorunlu idarî itiraz başvurusunun yasa ile kurulmuş bağımsız bir idarî otoriteye yapılması da düzenlenmiş olabilir; bu halde ise isti'taf, hiyerarşik ya da vesayet denetiminden tamamen bağımsız, tamamen farklı bir başvuru türü ortaya çıkmaktadır.

1.1.3. Zorunlu idarî itiraz başvurusunun diğer başvuru yolları ile kıyaslanması

1.1.3.1. İYUK 10. madde kapsamındaki başvurular ile kıyaslanması

Anayasa'da düzenlenen siyasi haklardan biri *dilekçe hakkı*dır. Dilekçe hakkı aktif statü haklarından birisidir. Aktif statü hakları ile bireylerin yönetime doğrudan katılması amaçlanır. Etkili başvuru imkanı sağlayan ve etkin sonuçlar elde edilmeye müsait yasal düzenlemeler çerçevesinde iç hukukta geliştirilecek *dilekçe hakkı* ile bireylere yönetime katılım hakkı sağlanmış olacaktır.

Anayasa'nın 74. maddesine göre, vatandaşlar dilek ve şikayetlerine ilişkin olarak idarî makamlara ya da Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne yazılı dilekçeler ile başvuru hakkına sahiptir. Anayasa'nın açık hükmü gereği, *dilekçe hakkı*na ilişkin usul ve kurallar yasayla düzenlenmektedir. Anayasa'nın anılan maddesi esas alınarak, 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun kabul edilmiştir.

¹⁸ Günday, *İdari Yargılama Hukuku*, s.26.

3071 sayılı yasa gereği, Türk vatandaşları ile Türkiye’de ikamet etmekte olan yabancılar kendileri ya da kamuyla ilgili olarak TBMM veya yetkili mercilere yazılı olarak dilek ve şikayetlerini¹⁹ iletebileceklerdir.

İdare hukukunda ise, Anayasa’nın 74. maddesinde düzenlenen dilekçe hakkının bir uzantısı olarak, “*İdarî makamların sükutu*”²⁰ başlıklı İYUK 10. madde karşımıza çıkmaktadır. *Dilekçe hakkının* kullanılmasına ilişkin birbirinin bütünleyicisi olan; öncelikle Anayasa’nın 74. maddesi, Anayasa’nın 74. maddesi doğrultusunda hazırlanan 3071 sayılı yasa ve idari bir işlemin tesisi amacıyla başvuruya ilişkin düzenlenen İYUK 10. madde, İdareye başvurulara ilişkin *genel norm*dur. Bu bağlamda, zorunlu idari itiraz başvurularına ilişkin olarak da, bu düzenlemeler esastır²¹.

İYUK 10. madde gereği, ilgililer idarî bir davaya konu edilebilecek niteliği haiz kesin ve yürütülmesi gereken bir işlemin yapılması talebiyle, İdareye başvuruda bulunmaktadırlar. İYUK 10. madde kapsamında bir başvurunun, ayrısı haller hariç, yapılabilmesi bir süreye bağlı değildir. İYUK 10. madde kapsamındaki başvurular kesin ve yürütülmesi gereken bir işlemin tesis edilmesi için yapılmaktadır, İdarece etkilerini doğurmuş bir icrai işleme karşı yapılmamaktadır. Bu bağlamda, ilgililer İdareye her zaman idari davaya konu edilebilir nitelikte-kesin ve yürütülmesi gereken işlem tesisi için başvuruda bulunabilecektir²².

İdare bu başvuru karşısında, başvurucunun talebini yerine getirebileceği gibi, başvuruyu reddedebilir ya da öngörülen otuz günlük süre içerisinde cevap vermeyerek zımnen de reddedebilir.

İYUK 10. madde kapsamında yapılan bir başvuru karşısında İdare otuz gün içerisinde başvuruya ilişkin cevabını vermezse, İdarenin başvuruyu zımnen reddettiği kabul olunur ve otuz günlük bekleme süresinin dolduğu andan itibaren dava açma süresi işlemeye başlayacaktır.

¹⁹ 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun’un 1. maddesi.

²⁰ Günday, İYUK 10. madde hükümlerinin, Anayasa’nın 74. maddesinde düzenlenen dilekçe hakkı kapsamında genel düzenleme olduğu için buna ilişkin kuralların, aksine düzenleme olmadıkça, zorunlu idari başvurular için de geçerli olduğunu belirtmiştir. Buna ilişkin bkz. Günday, *İdari Yargılama Hukuku*, s.290.

²¹ bkz. Günday, *İdari Yargılama Hukuku*, s.289.

²² bkz. Günday, *İdari Yargılama Hukuku*, s.292.

İYUK 10. maddenin 2. fıkrasında, İdarenin kesin olmayan cevap verme hali de düzenlenmiştir. Bu durumda, başvuru İdarenin kesin cevabını beklemeksizin dava açabileceği gibi, başvuru tarihinden itibaren en fazla dört ay olmak üzere İdarenin kesin cevabını da bekleyebilecektir.

İYUK 10. maddenin 2. fıkrasında bir başka durum olarak, İdarenin otuz günlük süre sonrasında başvuruya ilişkin cevap vermesi karşımıza çıkmaktadır. Bu durumda, İdarenin cevabının ilgiliye yazılı bildirimini takiben dava açma süresi işlemeye başlayacaktır.

Anayasa'nın 74. maddesinin, 3071 sayılı yasanın ve İYUK 10. maddenin İdareye yapılan başvurular için genel norm olarak kabul edildiğini, yukarıda izah etmiştik. Bu bağlamda, zorunlu idari itiraz başvurusunun yapılmasının amacı irdelenerek İYUK 10. madde ile bağlantısı saptanmaya çalışılacaktır.

Zorunlu idarî itiraz başvurularına konu edilen işlemler doğrudan dava edilebilme niteliğini haiz değildir. Şöyleki; zorunlu idarî itiraz başvurularına konu edilen işlemler dava edilememekte olup, zorunlu idarî itiraz başvurusu sonucunda, İdarenin aldığı karar üzerine yapılan işlemler dava edilebilir işlem olmaktadır. İYUK 10. madde kapsamında yapılan başvurular da dava edilebilir kesin ve yürütülmesi gereken işlemin İdarece tesisi için yapılmaktadır.

Zorunlu idarî itiraz başvurularının da, İYUK 10. madde kapsamında yapılan dava edilebilir kesin ve yürütülmesi gereken bir idari işlemin tesisi için yapıldığı ortadadır. Her iki başvurunun yapılma amacından hareketle, İYUK 10. maddenin zorunlu idarî itiraz başvuruları için genel hüküm olduğunu kendiliğinden ortaya çıkmaktadır.

1.1.3.2. İYUK 11. madde kapsamındaki başvurular ile kıyaslanması

İYUK 11. madde kapsamında bir idarî işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi ya da yeni işlem tesisi talebiyle üst makamlara başvuruda bulunmaktadır. İYUK 11. madde kapsamındaki başvurular, İYUK 10. madde kapsamındaki başvurulara nazaran, var olan bir idarî işleme karşı dilekçe hakkının kullanılmasıdır²³.

²³ Günday, İYUK 11. madde kapsamında yapılan başvuruların *dilekçe hakkının* “şikayet” olarak kullanıldığını ve bu doğrultuda Anayasa'nın 74. maddesi ile 3071 sayılı yasanın bu başvurular için de genel norm olduğunu belirtmiştir. bkz. Günday, *İdari Yargılama Hukuku*, s.303.

İYUK 11. madde kapsamında yapılan başvurular idarenin işlemine karşı yapıldığı için idarî dava açma sürelerini durdurucu etkisiyle öne çıkmaktadır. İYUK 11. madde kapsamında, ilgilisi idarî işlemin tebliğini takiben üst makamlara, dava açma süresi içinde fakat dava açmadan başvuruda bulunabilecektir.

İYUK 11. madde kapsamında yapılacak başvurular ile daha hızlı ve masrafsız olarak uyuşmazlığın giderilebilmesi imkanı sağlanmıştır. Bununla birlikte, ilgililer başvuru yapmaksızın doğrudan yargı yoluna da gidebilecektir. Bu bağlamda, İYUK 11. madde kapsamında yapılabilecek başvurular ihtiyari niteliktedir.

İYUK 11. madde kapsamında yapılan başvurular ile zorunlu idarî itiraz başvurularının kıyaslandığında; öncelikle, her iki başvuru da idarenin yapmış olduğu bir işlem karşısında yapılmaktadır. Bununla birlikte, İYUK 11. madde kapsamında başvuruya konu edilecek işlem dava edilebilme niteliğini haiz iken, zorunlu idarî itiraza konu edilen işlemin kendisi doğrudan dava edilebilme niteliğini haiz olmadığı gibi, zorunlu idarî itiraz başvurusu neticesinde İdarece alınan karar doğrultusunda tesis edilen işlem dava edilebilir işlemdir.

İYUK 11. madde kapsamındaki başvurular ile zorunlu idarî itiraz kapsamındaki başvuruların bir diğer farkı ise, İYUK 11. madde kapsamında yapılabilecek başvurunun ihtiyari bir başvuru olmasıdır. Oysa, zorunlu idarî itiraz başvurularının öngörüldüğü işlemlere ilişkin başvuru yapılıp yapılmaması ilgilinin iradesinde değildir. Eğer ki, ilgili hukuka aykırı işlemin yargı yolunda denetlenmesini istiyorsa, zorunlu idarî itiraz başvurusunu yapmak mecburiyetindedir. İdareye zorunlu idari itiraz başvurusu yapılmazsa, başvuru dava hakkından kesin olarak feragat etmiş olacaktır.

İYUK 11. madde kapsamındaki başvurular ile zorunlu idarî itiraz kapsamındaki başvuruların başka bir önemli farkı da, ilgilisinin hukuka aykırı olduğunu iddia ettiği işlem eğer ki zorunlu idarî itiraz öngörülen işlemlerden ise yazılı bildirim ile zorunlu idarî itiraz başvurusu yapılabilmesi için öngörülen sürenin işlemeye başlayacak olmasıdır. İYUK 11. madde kapsamında yapılacak başvuruda ise, yazılı bildirim ile dava açma süresi işlemeye başlamış olup, ilgilisi ihtiyari olarak İYUK 11. madde kapsamında üst makamlara başvuruda bulunarak dava açma süresini durdurabilecektir²⁴.

²⁴ bkz. Günday, *İdari Yargılama Hukuku*, s.301 vd.

1.2. Zorunlu İdari İtiraz Başvuru Müessesesinin Amacı

1.2.1. Zorunlu idari itiraz başvuru müessesesinin amacı

Zorunlu idarî itiraz başvurularının öngörüldüğü hallerde İdarenin en etkin denetim yolu olan yargısal denetim ve dolayısıyla bireylerin hak arama özgürlüğü sınırlandırılmakta, hatta bu başvuruların süresi içinde yapılamaması halinde kaldırılmaktadır. Bununla birlikte, zorunlu idarî itiraz başvurularına ilişkin -hukuka bağlı İdare perspektifinden- düzenlemeler yapılması halinde İdarenin etkin bir biçimde yargı dışı denetimi yapılabileceği gibi, ilgililere de daha hızlı ve masrafsız bir etkili başvuru hakkı sağlanabilecektir.

Doktrinde ²⁵ zorunlu idarî itiraz başvuruları ile İdarenin öz-denetiminin sağlanmasının, mahkemelerin iş yükünün azaltılmasının, bireylere hukuki güvenlik sağlanmasının, dava açılmadan önce bir uzlaşma sağlanmasının amaçlandığı ifade edilmiştir.

Zorunlu idarî itiraz başvuruları bir dava ön şartı olarak arandığı için öncelikle mahkemelerin iş yükü gözetilerek öngörülmüştür. Bir diğer öngörülme amacı da İdarenin öz-denetiminin gerçekleştirebilmesi içindir. Belirtmek gerekir ki, İdarenin öz-denetiminin sağlanabilmesi ancak her bir yetkilinin zorunlu idarî itiraz başvurularını tüketilmesi zorunlu “sıradan” bir başvuru olarak görmemesi, bu başvurulara ilişkin hukukilik ve yerindelik denetimlerini detaylıca yapıp dönütlerini samimi bir şekilde almasına bağlıdır.

İdarenin zorunlu idarî itiraz başvuruları ile bir öz-denetim gerçekleştirebilmesi, başvuruları titizlikle irdelemesi, gerekçelendirmesi ve vereceği kararı kanıksayıp sonraki işlemlerinde gözetmesi ya da bu müessesenin sadece varlığı nedeniyle tesis edeceği işlemi en başından yerinde ve hukuka bağlı tesis etmesi ile sağlanabilecektir.

1.2.2. İdarenin yargı dışı denetimi olarak zorunlu idari itiraz başvuruları

1.2.2.1. İdarenin yargısal denetimi

²⁵ bkz. Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *Açıklamalı-İçtihatlı Türk İdari Yargılama Hukuku*, s.512; Öztürk, *Hak Arama Özgürlüğü Çerçevesinde Zorunlu İdari İtiraz*, s.37 vd.; Zehra Odyakmaz, Serkan Çınarlı ve Ezgi Avcıoğlu Aksoy, *İdare Hukukunda Yargı Öncesi Uyuşmazlık Çözüm Usulleri* (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2018), s.87.; Gürsel Özkan, “4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu’nda Öngörülen İdari Başvuru Yolları” TAAD Yıl:5 Sayı:17 Nisan 2014 s.69.

İdarenin yargısal denetimi detayları ile “İhale İşlemlerinin Yargısal Denetimi” başlıklı üçüncü bölümde ele alındığı için bu bölümde sadece genel hatlarıyla incelenmiştir²⁶.

Hukuk devletine uygunluğun birden çok denetim yolu vardır. Bunlar: “*yönetmelik denetim, siyasal denetim, kamu oyu denetimi ve yargısal denetim*”dir²⁷. Türk hukukunda İdarenin her türlü işlem ve eylemlerinin denetlenebilmesinin en etkin yolu *yargısal denetim*dir²⁸. Yargısal denetimin etkin bir denetim yolu olabilmesinin en temel koşulu da bağımsız mahkemelerde tarafsız yargıçlarca yargılamanın yürütülmesinden geçmektedir.

Hukuka bağlı İdare, önceden sınırları çizilmiş ve sıralanmış yetkileri kapsamında, temel hak ve özgürlükleri gözeterek, idarî iş ve eylemleri ile faaliyetlerini yürütür. İdarenin hukuka aykırı hareket ettiği durumlarda, etkin yargısal denetim ile İdarenin hukuka aykırı iş ve eylemleri kaldırılır ya da sorumluluğu ölçüsünde zarar giderilmeye çalışır iken, İdarenin de hukukilik denetimi ile işlemlerinde hukuka uygun davranması amaçlanır³⁰.

İdareye iş ve eylemlerini yaparken kanun ve diğer düzenleyici işlemler ile sınırlama getirilmiş olsa da, üstün yetkilerle donatılmış İdare için, tek başına yasal düzenlemelerin tam güvence sağlayacağını söylemek güçtür. İdarenin iş ve eylemleri nedeniyle doğrudan ya da dolaylı olarak etkilenen bireylerin hukuka aykırı iş ve eylemler nedeniyle menfaat ihlaline uğramamaları, menfaat ihlaline uğrama ihtimallerinin olduğu ya da uğradıkları hallerde ise bunun giderilmesi yargısal denetim ile sağlanabilecektir. Yargısal denetim ile, İdarenin gücü ile bireyin temel hak ve özgürlükleri arasında denge sağlanacaktır³¹.

Yürürlükteki T.C. Anayasası’na göre *sosyal bir hukuk devleti* olan Türkiye Cumhuriyeti’nde pek tâbi bu niteliği haizliği ispat etmek için en önemli unsurlardan biri İdarenin bağımsız ve tarafsız olarak yargı yolu vasıtasıyla denetlenebilmesidir. Burada İngiliz Siyasetçi Lord Acton tarafından dile getirilmiş meşhur sözü

²⁶ İdarenin yargısal denetimi, tez çalışmasının “Bölüm 3: Yargısal Denetim” başlıklı kısmında ele alınmıştır. Tekrara düşmemek adına, burada genel hatlarıyla değinilmiştir.

²⁷ Şeref Gözübüyük, *Yönetmelik Yargı* (Ankara: Turhan Kitabevi, 2016), s.1 vd.

²⁸ Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları Cilt 1*, s.202.

²⁹ Kemal Gözler, *İdare Hukuku - Cilt 1* (Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2019), s.140.

³⁰ Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları - Cilt 1*, s.140 vd.

³¹ İsmet Giritli, Pertev Bilgen ve Tayfun Akgüner, *İdare Hukuku* (İstanbul: Der Yayınları, 2016), s.18.

anımsayacak olursak: “İktidar yozlaşma eğilimindedir, mutlak iktidar ise muhakkak yozlaştırır.”³².

Yargısal denetim ile İdarenin iş ve eylemlerine tâbi tutulanlar, bireye göre üstün yetkileri olan İdarenin keyfiliğine karşı korunacak ve yargısal denetimin bir sonucu olarak da, İdare hukuka uygun iş ve eylemler yapacaktır³³. Bu bağlamda, İdarenin hukuka uygunluğunun kıstası, İdarenin iş ve eylemleri karşısında güçsüz durumda olup bu iş ve eylemlerden etkilenen bireyin İdareyi husumetli taraf olarak gösterip, İdarenin işlemlerini yargısal denetime tabi tutabilmesidir³⁴.

İdarenin iş ve eylemlerini hukuka uygun tesis edip etmediğinin denetimi yargı yolunda tespit edilebilecektir. İdarenin hukuka aykırı iş veya eylem nedeniyle herhangi bir menfaat ihlaline sebebiyet vermesi halinde buna ilişkin İdarenin sorumluluğu doğacaktır. İdarenin sorumluluğu ve bu sorumluluğun gereği gibi yerine getirilmemesi nedeniyle ortaya çıkacak zararlar da yine yargı yolu vasıtasıyla giderilebilecektir. İdarenin sorumluluğu nedeniyle ortaya çıkan zararın giderilmesi ve İdarenin yeniden hukuka uygun iş ve eylem tesis etmesinin yargı yolunda alınacak kararlar ile sağlanacağı için de en etkin denetim yolu yargısal denetimdir³⁵.

Hukuka bağlılığının en etkin denetim yolunun yargısal denetim olması ışığında, 1961 Anayasası’na İdarenin her türlü işlem ve eyleminin yargı denetimine tâbi olacağına ilişkin “İdarenin hiçbir eylem ve işlemi yargı mercilerinin denetimi dışında bırakılamaz.” düzenleme hukuka uygun İdarenin tesisi için en önemli anayasal kazanımdır. Dönemin Anayasa Komisyonu Başkanı Sıddık Sami Onar bu düzenleme ile yargı denetiminin en etkin yol olduğu ve bireylerin bundan mahrum edilememesi, İdarenin işlemlerine karşı bireylerin başvuru yollarının engellenmeye çalışılmasının hukuk devletince kabulünün mümkün olmaması nedeniyle öngörüldüğünü belirtiyor ve bu sebeple İdarenin her işlem ve eylemine karşı hukuka bağlılığını anayasal müeyyideye bağladıklarını açıklıyor³⁶.

1.2.2.2. İdareye başvuru yoluyla İdarenin denetimi

³² John Emerich Edward Dalberg - Acton bu sözü 1887 yılında Anglikan piskoposuna yazdığı mektupta ifade etmiştir. Sözün orijinal dilde hali: “*Power corrupts, absolute power corrupts absolutely*”.

³³ Metin Günday, *İdare Hukuku* (Ankara: İmaj Yayıncılık, 2017), s.46 vd.

³⁴ Ragıp Sarıca, *İdarî Kaza* (İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları-Kenan Matbaası, 1949), s.5.

³⁵ Yahya Kazım Zabunoğlu, *İdare Hukuku - Cilt 2* (Ankara: Yetkin Yayınları, 2012), s.47 vd.

³⁶ Onar, *İdare Hukukunun Umumî Esasları - Cilt 1*, s.205 vd.

Gerek AİHS gerek Anayasal bir güvence olarak, her birey İdarenin herhangi bir işlem veya eyleminin hukuka aykırı olduğu iddiasını bağımsız ve tarafsız mahkemelerde ileri sürme hakkını haizdir. Bununla birlikte, kimi yasal düzenlemelerle, bazı idarî işlemlere karşı doğrudan dava açmadan önce İdareye başvuruda bulunulması zorunluluğu getirilmiştir.

İdarenin en etkin denetim yolunun bağımsız mahkemelerde tarafsız yargıçlarca yapılacak yargısal denetim olmasına rağmen, İdarenin yargı dışı denetim yolları da mevcuttur. Zorunlu idarî itiraz başvuruları yoluyla denetim, İdarenin yargı dışı denetim yoludur.

Zorunlu idari itiraz başvurusunun işlemi yapan İdareye yapılmasının öngörüldüğü hallerde, zorunlu idari itiraz başvurusu isti'taf başvurusu olarak karşımıza çıkmaktadır. *İsti'taf denetimi* İdarenin bir otokontrol³⁷ mekanizmasıdır. İsti'taf başvurusu ile İdareden yapmış olduğu işlem veya eylemin geri alması, kaldırması, değiştirmesi, yeni bir işlem yapması, eyleme son vermesi ya da eylem nedeniyle uğranılan zararın tazmin edilmesi talebinde bulunulur³⁸. İdare de isti'taf başvurusuna konu işlemi yerindeliği ve hukukiliği açısından denetler.

İdare başvuru konusuna ilişkin yaptığı incelemede tesis ettiği iş veya eylemin hukuka aykırı olduğunu ya da yerinde olmadığını tespit edebilecektir. Böyle bir durumda, İdare başvurucunun talebi doğrultusunda alacağı karar ile yeni tesis edeceği iş veya eylemi hukuka uygun hale getirecektir. Burada belirtmek gerekir ki, İdarenin yerindelik denetimi de yapabilecek olması, yargısal denetime nazaran bir kazanımdır.

1.2.3. Etkili başvuru hakkı

Etkili başvuru hakkı, taraf olunan AİHS 13. maddede etkili başvuru hakkı olarak ve Anayasa'nın "Temel hak ve hürriyetlerin korunması" başlıklı 40. maddesinde yer almaktadır. AİHS'e göre AİHS'de tanınmış olan hak ve özgürlükleri, Anayasa'ya göre de Anayasa'da tanınmış hak ve özgürlükleri ihlal edilen herkesin yetkili merciler önünde etkili başvuruya imkanına sahip olması gerekmektedir.

Öztürk³⁹, etkili başvuru imkanının tesis edilmesi gereken mercilerin AİHS'de "milli makam" ve Anayasa'da "yetkili makam" olarak belirtilmesi ve ihlal konusu

³⁷ Kaplan, *İdari Yargılama Hukuku*, s.32 vd.

³⁸ Günay, *İdari Yargılama Hukuku*, s.23 vd.

³⁹ Öztürk, s.140 vd.

edilecek hakların sınırlandırılmış olması nedeniyle; etkili başvuru imkanının sadece mahkemelere değil, mahkemeler dışındaki idari makamların da kast edildiğini belirlemiştir.

Öztürk⁴⁰, mahkemeye erişim hakkını sınırlandıran boyutuyla zorunlu idari itirazın etkili bir başvuru olması halinde etkili başvuru hakkı kapsamında değerlendirilebileceğini ve hatta etkili başvuru hakkını güçlendirebilme imkanını haiz olduğunu vurgulamıştır. Demirkıran⁴¹ ise, hem hukuken hem fiilen etkili bir başvuru için başvurulacak merciin yeterli derecede bağımsız olması gerektiğini ifade etmiştir.

Taraf olunan AİHS ve Anayasa'nın etkili başvuru hakkına ilişkin düzenleme gereği etkili başvuru imkanının sağlanması iki hususu içkindir: (i) AİHS ve Anayasa'da düzenlenmiş temel hak ve özgürlüklerin ihlali (ii) yetkili merciiye başvuru imkanının sağlanması. AİHS ve Anayasa'da koruma altına alınan temel hak ve özgürlüklerin ihlal edildiği ya da ihlal edilme ihtimalinin olduğu hallerde, ilgililere yetkili mercilerde geciktirmeksizin etkili başvuru imkanı sağlanmalıdır. Milli makam ve yetkili makam gibi geniş bir ifade nedeniyle de, en etkili denetim yolu yargısal denetim olmakla birlikte; sadece yargı mercileri değil, yetkili idari mercilere de başvuruda bulunulabileceği düzenlenmiştir.

Etkili başvuru imkanının düzenlenmesi ile, zorunlu idari itiraz müessesesine de etkili bir başvuru yolu olabilme niteliği kazandırılmıştır. Bununla birlikte, zorunlu idari itiraz müessesesinin etkili bir başvuru yolu olabilmesi için bağımsızlığı ve yetkinliği öne çıkmaktadır. Zorunlu idari itirazın işlemi tesis eden İdareye yapılması halinde, buna ilişkin tereddütler yer alacak olmakla birlikte, kimi düzenlemelerle bağımsız idari otoritelere yapılmasının öngörüldüğü hallerde görece zorunlu idari itirazın etkili bir başvuru imkanı tesis edeceği ileri sürülebilecektir.

Anayasa'nın 40. maddesi idarî başvuru yollarına ilişkin anayasal zemin hazırlamakla birlikte; Anayasa'nın 40. maddesinin 2. fıkrasında ise, temel hak ve özgürlüklerin korunabilmesi amacıyla ilgililere etkili başvuru imkanının sağlanabilmesi için itiraz mercilerinin, kanun yolunun ve başvuruya ilişkin sürelerin bildirilmesi gibi yükümlülükler de getirmektedir.

⁴⁰ Öztürk, s.143 vd.

⁴¹ Kaan E. Demirkıran, "İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve 1982 Anayasası Bağlamında Etkili Başvuru Hakkı ve Adil Yargılanma Hakkının Kapsam Alanlarının Karşılaştırılması", *Türk-Alman Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 1, Haziran 2020: s.49-87.

1.3. Zorunlu İdari İtiraz Başvurularının Hak Arama Özgürlüğünü Kısıtlamadaki Amacı-Ölçülülüğü

Anayasa ve uluslararası anlaşmalar ile öngörülmüş olan temel hak ve özgürlükler, hakkın özüne dokunmamak koşuluyla, sadece yasal düzenlemeler ile kısıtlanabilir. AİHM de *Golder-Birleşik Krallık Kararı*'nda⁴² mahkemelere erişim hakkının mutlak olmadığını ama sınırlandırılabilmesinin ancak dolaylı olarak müsaade edilebileceğini değerlendirmiştir.

Anayasa Mahkemesi hak arama özgürlüğünü kısıtlayan bir düzenlemenin hak ihlaline neden olamaması için kanunda öngörülmesini, kısıtlamanın haklı-geçerli bir nedene dayanmasını ve ölçülü olup olmadığının değerlendirilerek düzenlenmesi gerektiğini belirtmiştir⁴³.

Danıştay da bir kararında *adil yargılanma hakkının* varlığı için hak arama özgürlüğünün ve mahkemeye erişim hakkının bir zorunluluk olduğunu, aksi takdirde *adil yargılanma* hakkından söz edilemeyeceği değerlendirmesi ile mahkemeye erişim hakkının *adil yargılanma hakkının* varlığı için vazgeçilemez bir hak olduğunu ortaya koymuştur⁴⁴.

Hak arama özgürlüğünü sınırlar nitelikteki zorunlu idarî itiraz başvuruları ise Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde, AİHM kararlarında ve Anayasa'da belirtildiği üzere, amaç ile ölçülü olarak yasalarla düzenlenmelidir. Bununla birlikte, zorunlu idarî itiraz başvurularının öngörüldüğü hallerde tamamen hak arama özgürlüğünün ortadan kalktığından da söz edilemez, çünkü hak arama özgürlüğü sadece mahkemeye erişim hakkını içkin bir özgürlük değildir.

Anayasa'nın 40. maddesinde düzenlenen etkili başvuru imkanının sağlandığı koşullarda zorunlu idarî itiraz başvuruları da hak arama özgürlüğünün bir vasıtası olabilecektir.

⁴² Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin B.4451/70 No. ve T.21.02.197 *Golder-Birleşik Krallık Kararı* (Karar Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin internet sitesinden alınmıştır, <https://hudoc.echr.coe.int/eng>). Benzer yönde diğer Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararları için bkz. *Stanev-Bulgaristan Kararı*, *Zubac-Hırvatistan Kararı*.

⁴³ AYM'nin "Metin Dereli Başvurusu", B.No. 2019/17206 ve T. 22.11.2022 K., §24,25,26 (Karar Anayasa Mahkemesi'nin "T.C. Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası" isimli internet sitesinden alınmıştır, <https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/>).

⁴⁴ Danıştay 17. Dairesi'nin T.08.05.2015 ve E.2015/9316, K.2015/1943 sayılı Kararı (Karar Kazancı Hukuk Otomasyon Sistemi'nden alınmıştır, www.kazanci.com.tr).

Yargısal denetim, hak arama özgürlüğünün bir vasıtası olması yanında, hukuk devleti ilkesinin salahiyeti bakımından İdarenin her türlü işlem ve eylemine ilişkin olarak da sağlanması gereken bir yoldur. Keza, Anayasa'nın 125. maddesinin getiriliş amacı da hukuk devleti ilkesinden kaynaklanmaktadır.

Zorunlu idarî itiraz başvuruları, hem hak arama özgürlüğünü kısıtlayan hem de İdarenin yargısal denetimini kısıtlayan bir müessesedir. Bu sebeple, zorunlu idarî itiraz başvurularının öngörüldüğü durumlar yasalarla ve amaçla bağlı olarak düzenlenmelidir.

Zorunlu idarî itiraz başvurularına ilişkin hususlar ilgili yasalarda açıkça gösterilmeli, hak arama özgürlüğünü var eden hakları kesin şekilde engeller nitelikte olmamalı, bu özgürlüğü var eden hakları kısıtlaması ile gerekliliği arasındaki ölçü sağlanmalıdır. Aksi takdirde, Anayasa'nın 13. maddesinde öngörülmüş olan "öz"e aykırılık gündeme gelecek ve bu da Anayasa'nın ihlali anlamına gelecektir. AİHM *Ashingdane-Birleşik Krallık Kararı*'nda⁴⁵ temel hak ve özgürlüklere getirilecek sınırlamaların hakkın özünü ortadan kaldıracak şekilde kısıtlamaması gerektiğini, sınırlamanın ulaşılmak istenilen amaç ile arasında makul bir orantı olması gerektiğini vurgulamıştır.

AİHM *Ashingdane-Birleşik Krallık Kararı*'ndan hareketle, zorunlu idarî itiraz başvurularının görülmesindeki temel amaç bireye etkili hukuki başvuru imkanı sağlanması ve İdareye öz-denetim mekanizması oluşturulmasıdır. Bu amacın hızlı ve masrafsız şekilde sağlanabilmesi için de mahkemeye erişim hakkı ortadan kaldırılmaktadır. Buradaki amaç ile sınırlama arasındaki ölçülülük öngörülen sürelerin makul olması, İdare karşısında güçsüz konumda olan bireyin bilgi edinebilmesi, en nihayetinde başvurular ile hukuki anlaşmazlığın çözülememesi halinde mahkemeye erişim hakkının mevcut olması ile sağlanabilecektir.

Zorunlu idarî itiraz başvurusu yapılmadan dava açılması halinde, idarî mercii tecavüzü nedeniyle, başvuru iddiasında haklı olsa dahi dava konusu işleme ilişkin yargısal denetim yapılamayacaktır. Bu sebeple, zorunlu idarî itiraz başvurularının

⁴⁵ Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin B.8225/78 No. ve T.28.05.1985 *Ashingdane-Birleşik Krallık Kararı* (Karar Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin internet sitesinden alınmıştır, <https://hudoc.echr.coe.int/eng>). Benzer yönde diğer Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararları için bkz. *Fayed-Birleşik Krallık Kararı*, *Markovic ve Diğerleri-İtalya Kararı*, *Naït-Liman-İsviçre Kararı*.

öngörüldüğü yasalarda ehliyetin, sürenin makul ve amaca özgü olması büyük önem arz etmektedir.

Doktrinde zorunlu idarî itiraz başvurularının hak arama özgürlüğünün sınırlandırılması, kamu hizmetinin zamanında yapılabilmesini geciktirmesi ve başvuru ehliyetinin daraltılmış olması gibi riskleri olduğu belirlenmiştir⁴⁶. Bu riskler, zorunlu idarî itiraz başvurusunun elverdiği ölçüde İdare içi sağlıklı bir denetim mekanizması oluşturulması ile önlenebilecektir. Bu bağlamda, zorunlu idarî itiraz başvuruları ile hem İdarenin öz-denetimi sağlanacak hem de yargı yolundan daha kısa ve masrafsız bir biçimde uyuşmazlık çözülebilecektir. Böylelikle, zorunlu idarî itiraz başvurularının öngörülmesi ile mahkemeye erişim hakkının kısıtlanması arasında denge kurulabilecektir.

1.4. Zorunlu İdari İtiraz Başvuruları Hak Arama Özgürlüğünün Nasıl Etkili Bir Yolu Olur?

Önceki bölümlerde İdarenin iş ve eylemlerinin yargısal denetime tâbi tutulmasının hukuk devletinin doğal bir sonucu olduğu ve yargısal denetimin İdarenin denetlenmesi için tek yol olmadığını belirtmiştik. Bu bağlamda, yargısal denetim kadar etkin olamayacak olsa da, yargısal denetime ilişkin nitelikler, elverdiği ölçüde zorunlu idarî itiraz başvuru müessesesine derç edilerek, hak arama özgürlüğünün etkili bir yolu olarak zorunlu idarî itiraz başvuru müessesesinden söz edilebilecektir.

Öncelikli olarak, zorunlu idarî itiraz başvurusu, tabiatı gereği, bir yargısal denetim değildir ve hiçbir şekilde olamaz. Anayasa'nın 9. maddesi uyarınca, “*Yargı yetkisi, Türk Milleti adına bağımsız ve tarafsız mahkemelerce kullanılır.*”⁴⁷. Bu bağlamda, yargı yetkisi mahkemeler dışında hiçbir makamca kullanılamaz. Zorunlu idarî itiraz başvuru ise, işlemi yapan İdareye ya da kanunca öngörülmüş diğer İdarelere yapılabilecek başvurudur.

Yargı yetkisi mahkemelerce kullanılacak açık ve mutlak bir yetki olduğu için hiçbir başka organa devredilemez. Bununla birlikte, zorunlu idarî itiraz başvurusu sonucunda her ne kadar bir yargılama yap(a)masa da, yargı yolunda yapılan denetime ilişkin usulleri, elverdiğince izleyebilecektir. Keza, zorunlu idarî itiraz başvurularının

⁴⁶ Gürsel Özkan, “4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu’nda Öngörülen Zorunlu İdari Başvuru Yolları” , TAAD, Yıl:5, Sayı:17, Nisan 2014.

⁴⁷ T.C. Anayasası 9. madde.

İdarelerce değerlendirilmesine ilişkin süreçler yargı yolundaki süreçler ile bazı benzerlikler göstermektedir.

Hak arama özgürlüğünü, mahkemeye erişim hakkını kısıtlayan/kaldıran boyutuyla, sınırlandıran zorunlu idarî itiraz başvurusunun etkili bir başvuru olarak nitelendirilebilmesi önemlidir. Etkili bir başvuru olması ise, yargısal denetim yolunda genel hukuk kuralları çerçevesinde oluşturulmuş usul kurallarının, elverdiği ölçüde, uyumlandırılması ile sağlanabilecektir.

Yargısal denetimin en önemli ve ilk niteliği *bağımsız* ve *tarafsız* olmasıdır. Bu ilkenin varlığı, başvuruya konu işlemi meydana getiren İdareye başvuruda bulunulduğu için tam anlamıyla sağlanamayacaktır. Bununla birlikte, İdarenin tarafsızlığına ilişkin endişeler İdarenin gerekçeli karar alması ile önlenebilecektir. Şöyleki, İdare başvuruya ilişkin değerlendirmeleri hangi kurallar, deliller ışığında yaptığını gerekçesinde ortaya koyacaktır. Böylelikle, gerekçelendiremeyeceği bir işleme ilişkin de karar alamayacaktır.

Zorunlu idarî itiraz başvurularının, hukuka aykırı işlemi tesis eden İdareden başka bir bağımsız idarî otoriteye yapılmasının öngörüldüğü durumlarda ise bağımsızlık ve tarafsızlık sağlanabilecektir. Örneğin, 4734. sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre bağımsız bir idarî otorite olan Kamu İhale Kurumu'na yapılan itirazın şikayet başvuruları işlemi tesis eden İdareden farklı bir İdaredir. Üstelik, Kamu İhale Kurumu kanun ile kurulmuş bağımsız bir idarî otorite olması nedeniyle de bu ilkeye uygun hareket etmelidir.

İdare karşısında güçsüz konumda kalan bireyin elinin güçlendirilebilmesi için getirilmiş olan *silahların eşitliği ilkesi*, İdareye yapılan başvurularda etkin bir katılım hakkı ile uygulanabilir. Başvurucu hukuka aykırı işleme ilişkin gerekli delil ve gerekçelerini hazırlamak için İdareden bazı bilgi ve belgeleri talep edebilir olmalıdır. Talep edilen bilgi ve belgeleri de ilgili İdare geciktirmeksizin sağlamalıdır.

Çelişmeli yargılama ilkesi ise başvurunun niteliği gereği pek uygulanamayacaktır. Bununla birlikte, yukarıdaki Kamu İhale Kurumu örneğinden devam edilecek olursa, itirazın şikayet başvurularında çelişmeli yargılama ilkesi benzeri uygulanabilecektir. 4734 sayılı yasaya göre, Kurul gerekli görürse

başvurucunun ya da ilgilinin dinlenilmesine karar verebiliyor⁴⁸. Bununla birlikte, Kurul'un gerekli görmesi halinde başvurunun dinlenilmesi söz konusu olduğu için tam anlamıyla bir dinlenme hakkından bahsedilemez.

Gerekçeli karar hakkı İdareye yapılan başvurularda yerine getirilebilecek bir haktır. Kaldı ki, bir hukuk devletinde İdare zaten her işleminde yasal bir dayanak ile gerekçe gözetmek zorundadır. Burak Öztürk, gerekçeli olmasını bu müessesenin etkililiğini doğrudan ortaya koyan ilke olduğunu belirtmiş ve gerekçe konusunda gösterilecek bir zaafiyetin işlemi şekil yönünden sakatlayacağını belirtmiştir⁴⁹. 4734 sayılı yasaya göre yapılan başvurular yine örnek alınacak olursa; hem İdareye şikayet başvurusuna ilişkin hem de Kamu İhale Kurumu'na yapılacak itirazın şikayet başvurusuna ilişkin kararların gerekçeli olması gerektiği düzenlenmiştir.

Aleniyet ilkesi zorunlu idarî itiraz başvurularının tümünde sağlanamayacak olsa da, bağımsız idarî otoritelere yapılan başvurulara ilişkin alınan kararların, bu otoritelerin basın-yayın organlarında, internet sayfalarında yayınlanması ile görece sağlanabilecektir. Örneğin, 4734 sayılı yasa kapsamında yapılan itirazın şikayet başvurularına ilişkin Kamu İhale Kurumu'nun aldığı kararlar internet sitesi üzerinden yayınlanmaktadır⁵⁰.

Zorunlu idarî itiraz başvuru sürecinin adil yargılanma hakkının bir diğer gereği olan *makul sürede yargılanma hakkını* da ihlal etmemesi gerekir. Her ne kadar zorunlu idarî itiraz başvurusu, yargı yolunun bir parçası olarak değerlendirilemeyecek olsa da, mahkemeye erişim hakkının bir ön koşulu olduğu için makul sürede yargılanma hakkına etkisinin varlığı ileri sürülebilecektir. Şöyle ki; yasa koyucu zorunlu idarî itiraz başvurusu öngörmeseydi, başvuru doğrudan mahkemeler önünde hakkını arayabilecek iken, zorunlu idarî itiraz başvurusunun öngörülmesi ile bu hakkı kullanabilmesi ötelenmektedir.

⁴⁸ Zorunlu idarî itiraz başvurularının öngörüldüğü düzenlemelere örnek olarak verilen kamu ihalelerine yönelik yapılan zorunlu başvurularda; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 56. maddesinin 4. fıkrasına göre, başvuruları değerlendiren Kurulun gerekli görmesi halinde tarafları ve ilgililerin dinlenebileceği düzenlenmiştir.

⁴⁹ Öztürk, *Hak Arama Özgürlüğü Çerçevesinde Zorunlu İdari İtiraz*, s.161 vd.

⁵⁰ Zorunlu idarî itiraz başvurularının öngörüldüğü düzenlemelere örnek olarak verilen kamu ihalelerine yönelik yapılan zorunlu başvurularda ilişkin Kurul kararları, halka açık internet sitesi üzerinden paylaşılmaktadır (<https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Vatandas/KurulKararSorgu.aspx>).

Makul sürede yargılanma hakkı, adil yargılanma hakkının en önemli unsurudur. Bir uyuşmazlık makul sürede çözülemezse, hukuka aykırı iş veya eylemin ortaya çıkardığı ihlalin sonradan tespit edilmesinin de hiçbir anlamı kalmayacaktır⁵¹. Örneğin, kamu ihale işlemlerinin denetlenmesine ilişkin sürecin makul sürede tamamlanamaması halinde, ihlale sebebiyet verdiği iddia edilen ihale konusu iş tamamlanacak ve sonradan tespit edilecek bir hukuka aykırılığın da anlamı kalmayacaktır.

Sonuç olarak, mahkemeye erişim hakkının kullanılabilmesi için aranan zorunlu idarî itiraz başvuruları da dolaylı olarak makul sürede yargılanma hakkının bir parçasıdır. Zorunlu idarî itiraz başvurularına ve bu başvurulara ilişkin kararların yargı yoluna götürülmesine ilişkin usul ve süreler titizlikle belirlenmelidir. Bu usul ve süreler başvurucunun hak arama özgürlüğünün güvencesi boyutuyla, işlemin kamu yararı için geciktirilmeksizin yerine getirilebilmesi arasında ölçülü olarak belirlenmelidir.

Ayrıca, Anayasa'nın 40. maddesi gereği etkili başvuru imkanının sağlanması ile 74. madde gereği başvuruların geciktirilmeksizin bildirilmesi düzenlemelerinin sonucu olarak, İdarenin yapılan başvuruları makul sürede sonuçlandırıp başvurucuya bildirme yükümlülüğü bulunmaktadır.

⁵¹ Günday, *İdari Yargılama Hukuku*, s.157.

BÖLÜM 2: 4734 SAYILI KAMU İHALE KANUNU'NDA ZORUNLU İDARİ İTİRAZ YOLLARI: ŞİKAYET ve İTİRAZEN ŞİKAYET

2.1. Kamu İhale Hukuku

2.1.1. Kamu ihale hukuku ve konusu

2.1.1.1. Genel olarak

İhale kelimesi Türk Dil Kurumu Genel Türkçe Sözlük'te “*Bir işin kimin tarafından daha ucuz yapılacağının anlaşılması için istekliler arasında açılan fiyat kırma işi; eksiltme.*” ve “*Bir işi bir kimsenin üzerinde bırakma, sorumluluğuna verme; tefviz.*” olarak tanımlanmıştır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na⁵²⁵³ göre, ihale kavramı “bu yasaya göre yapılacak mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin isteklilerden birine ihale edilmesini ve ihale yetkilisince onaylanmasından sonra sözleşmenin akdedilmesi ile tamamlanacak işlemlerin bütünü”dür. Yasaya göre, ihale mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin hangi kişi/kurumca yapılacağının seçilmesi ve sözleşmenin imzalanma anına kadar olan tüm işlemleri kapsamaktadır.

Kamu ihale hukukunun ana temasını teşkil eden ihale kavramı tanımından hareketle, kamu ihale hukukunu İdarenin sözleşmeleri ve bu sözleşmelerin yapılış usulleri oluşturacaktır. İdarenin sözleşmeleri, İdarenin tek yanlı işlemleri ile yerine getirmesi gereken iş ve eylemleri tamamlamakta yetersiz kalıp, mal ve hizmet alımı ihtiyacında⁵⁴ bulunduğu durumlarda karşımıza çıkmaktadır.

Doktrinde⁵⁵, İdarenin özel hukuk alanında kalan tüm sözleşme ilişkileri kamu ihalesinin konusunu teşkil etmektedir⁵⁶. Ayrık görüşe göre, konusu kamu hizmeti olan bir sözleşme ilişkisinde taraflardan biri İdare olduğu için sözleşme idarî sözleşmedir. İdari sözleşme olması nedeniyle de, yapılış usulünün idarî sözleşme ya da özel hukuk sözleşmesi olması üzerinde etkisi olamayacaktır. Bu bağlamda, İdarenin

⁵² İlerleyen kısımlarda sadece “4734 sayılı yasa” olarak anılacaktır.

⁵³ Muhittin Abacıoğlu ve Ali Abacıoğlu. Açıklamalı-İçtihatlı Kamu İhale Kanunu ve Uygulaması (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2016). Bu kaynaktan diğer yasal metinlerde de yararlanılmıştır.

⁵⁴ 4734 sayılı yasaya tâbi olacak konular 4734 sayılı yasanın “Kapsam” başlıklı 2. maddede ele alınmıştır.

⁵⁵ Zabunoğlu, *İdare Hukuku Cilt 1*, s.476; Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, *İdare Hukuku - Cilt 1* (Ankara: Turhan Kitabevi, 2019) s.471.

⁵⁶ Zabunoğlu, *İdare Hukuku Cilt 1*, s.476.

hem özel hukuk hem de idarî sözleşmelerinin tâbi olacağı usul kamu ihalelerinin konusudur⁵⁷.

İdarenin mal ve hizmet alımı için kurduğu bu ilişkinin diğer tarafında özel hukuk kişisi bulunmaktadır. Kurulan özel hukuk ilişkisi sözleşme ile neticelendirdikten sonra, sözleşmenin ifasına ilişkin oluşacak uyuşmazlıklar adli yargının görev alanına girmektedir. Bununla birlikte, sözleşmenin imzalanmasına kadar olan süreç idarî işlemlerle yürütüldüğü için idarî yargının görev alanında kalmaktadır.

Sözleşmenin kurulma aşamasına kadar idarî işlemlerle yürütülen ihale sürecinde, bir özel hukuk ilişkisindeki sözleşme serbestisinden söz edilemez. Sözleşme serbestisinden söz edilememesinin esas nedeni ise İdarenin kamu yararına hareket etmekle yükümlü olmasıdır. Bu bağlamda, İdarenin özel hukuk ilişkisi kurabilmek için uyması gereken ilkeler, izlemesi gereken usuller ve bağlı kalması gereken zorunlu unsurlar kamu ihale hukukunun konusunu oluşturmaktadır⁵⁸.

İhale sürecine ilişkin ilke⁵⁹ ve usullerin belirlenmiş olması, kamu yararına iş ve eylemlerini yapmakta olan İdarenin hukuka bağlılığının sağlanabilmesi amacıyla. Kamu yararına ihaleye çıkacak olan İdarenin keyfiliklerinin önlenmesi, isteklilere eşit muamele uygulanabilmesi, sürece ilişkin şeffaflığın sağlanması ile hukuka bağlı İdareden söz edilebilecektir.

İdare ihale neticesinde kurulan ilişkide, bir özel hukuk ilişkisinde olması gerektiği gibi, karşı tarafa göre daha ayrıcalıklı değildir⁶⁰. İdarenin tam anlamıyla ayrıcalıklı olmasından söz edilemeyecek olsa da, görece karşı tarafa göre üstün olduğu durumlar da vardır. Şöyleki, sınırları yasayla belirlenmiş olsa dahi, ihale sürecinde İdarenin tek yanlı işlemleri karşımıza çıkmaktadır. Örneğin İdare şartnameler hazırlamaktadır, yaklaşık maliyet belirlemektedir. Oysa; bir özel hukuk ilişkisinde koşullar, süreç, öngörülecek sözleşme bedeli karşılıklı araştırmalar ile belirlenir ve taraflar bu süreci birlikte yürüterek kararlaştırdıktan sonra sözleşme akdedilecektir.

2.1.1.2. Yasal dayanak

⁵⁷ Gözler, *İdare Hukuku - Cilt 2*, 2019, s.106 vd.

⁵⁸ Yahya Kazım Zabunoğlu, *İdare hukuku Cilt 1* (Ankara: Yetkin Yayınları, 2012), s.477.

⁵⁹ İdarelerin 4734 sayılı yasa kapsamında gerçekleştireceği ihalelerde uymakla yükümlü olduğu ilkeler 4734 sayılı yasanın 5. maddesinde düzenlenmiştir.

⁶⁰ Gözübüyük ve Tan, *İdare Hukuku Cilt 1* (Ankara: Turhan Kitabevi, 2019), s.471.

Türk Hukuku'nda ihalelere ilişkin iki ayrı yasal düzenleme vardır: 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu.

4734 sayılı yasanın 68. maddesinde açıkça “*Bu Kanun kapsamında yer alan işlerin ihalelerinde 8.9.1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümleri uygulanmaz.*” denilerek, 4734 sayılı yasa kapsamında olmayan ihale işlemlerinin 2886 sayılı yasaya tâbi olacağı düzenlenmiştir. Bu bağlamda, 4734 sayılı yasada sayılan ihtiyaçlar dışında kalan tüm ihaleler 2886 sayılı yasaya tâbi olacaktır.

Kamu İhale Kanunu kapsamında kamu adına bir “*mal veya hizmet alımı, yapım işi, kiralama ve taşıma işleri*” söz konusu iken; Devlet İhale Kanunu kapsamında “*mal ve hizmet satımı, kiraya verme, mülkiyetten gayri ayni hak tesisi ve trampa*” karşımıza çıkmaktadır⁶¹.

“...*Kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlar...*” ihale işlerini 4734 sayılı yasaya göre yürütmek mecburiyetindedirler. Bu bağlamda, hangi idarî kurum ve kuruluşların mal veya hizmet alımı ile yapım işlerinde bu yasanın kapsamda olduğu da sıralanmıştır. Sayılan İdarelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihaleleri bu yasa kapsamında öngörülen usullere göre yerine getirilecektir.

4734 sayılı yasa -ayrıkı tutulanlar hariç-⁶² tüm kamu kurum ve kuruluşlarının mal ve hizmet alımları ile yapım işi ihalelerinde geçerlidir. Bunlar: Genel bütçe içerisindeki kamu İdareleri, özel bütçeli İdareler, il özel İdareleri, belediyeler ve bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, birlikler (meslekî kuruluşlar hariç), tüzel kişilikler; kamu iktisadi kuruluşları ve KİTler; sosyal güvenlik kuruluşları, fonlar, (meslekî kuruluş, vakıf yüksek öğretim kurumları hariç) özel kanunlarla veya CB Kararnameleriyle kurulmuş ve kamu görevi verilmiş tüzel kişilikler ile bağımsız bütçeli kuruluşlar; yukarıda sayılan kuruluşlarla doğrudan/dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip oldukları tüm kuruluşlar, müesseseler, birlikler, işletmeler, şirketler; 4603 sayılı Kanun kapsamındaki bankalar, bu bankaların doğrudan/dolaylı birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip bulundukları şirketler.

⁶¹ Gözler, *İdare Hukuku - Cilt 2*, 2019, s.115

⁶² Ceza ve ihalelerden yasaklamaya ilişkin düzenlemeler hariç olmak üzere, 4734 sayılı yasanın kapsamından istisna tutulan ihaleler 3. maddede sayılmıştır.

2.1.1.3. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında ihalenin konusu

4734 sayılı yasa kapsamında İdarenin çıkabileceği ihale konuları sayılmıştır. Buna göre, İdarenin tek yanlı idarî işlemleri görmekte yetersiz kalacağı durumlarda, mal ve hizmet alımları ile yapım işleri için ihale kararı alınabilecektir.

Yasaya göre, mal alımı kavramı ihtiyaç dahilinde satın alınabilecek tüm taşınır malları ve taşınmaz malları kapsamaktadır. Bu bağlamda, İdare kamu yararı için bir taşınır ya da taşınmaz alması gerektiği hallerde ihaleye çıkacaktır.

Hizmet alımı kavramı ise “*bakım-onarım, taşıma, haberleşme, mesleki eğitim, sigorta, koruma-güvenlik, araştırma-geliştirme, muhasebe, piyasa araştırması, anket, danışmanlık, tanıtım, basım-yayım, temizlik, yemek, toplantı, organizasyon, sergileme, fotoğraf, film, güzel sanat, bilgisayara yönelik hizmetler, yazılım, taşınır-taşınmaz kiralınması*”nı kapsamaktadır. Ayrıca, yasa koyucu bu sıralamayı yaptıktan sonra, “ve benzeri diğer hizmetleri” diyerek, hizmet alımı nedeniyle çıkılabilecek ihalelerin konusunun genişletilebileceğini düzenlemiştir.

Yapım işleri kavramı kapsamında “*bina, karayolu, demiryolu, otoyol, havalimanı, rıhtım, liman, tersane, köprü, tünel, metro, viyadük, spor tesisi, alt yapı, boru iletim hattı, haberleşme ve enerji nakil hattı, baraj, enerji santrali, rafineri tesisi, sulama tesisi, toprak ıslahı, taşkın koruma ve dekapaj gibi her türlü inşaat işleri ve bu işlerle ilgili tesisat, imalat, ihzarat, nakliye, tamamlama, büyük onarım, restorasyon, çevre düzenlemesi, sondaj, yıkma, güçlendirme ve montaj işleri*” sayılmıştır. Bununla birlikte, hizmet alımında olduğu gibi ve benzeri diğer yapım işleri de eklenerek, süreç içerisinde gelişecek diğer yapım işi kapsamına girebilecek işler için de ihaleye çıkılacaktır.

2.1.2. Sözleşme Aşamasına Kadar Genel Olarak İhale Süreci

İhalelere ilişkin sözleşmelerin imzalanmasından önceki tüm süreç İdare hukukunun alanına girmektedir. Bu sebeple, sözleşmenin imzalanmasından önce, İdare tarafından yapılan ve -hukuka aykırı- olduğu iddia edilen tüm işlemler idarî yargının denetiminde ve dolayısıyla da zorunlu idarî itiraz başvurusunun konusu olacaktır.

İhale sürecinde İdarece birden çok idari işlem yapılmaktadır. Örneğin İdare ihale şartnameleri hazırlar, yaklaşık maliyet tespit eder, ihaleye edilen teklifleri

değerlendirir, ihalenin yüklenicisini tespit etmek gibi pek çok işlemi tek yanlı iradesi ile yapar. İdare bu işlemleri yaparken, 4734 sayılı yasa kapsamında düzenlenen usul ve ilkelere aykırı davranması halinde, menfaat ihlallerine sebebiyet verebilecektir.

Tez çalışması 4734 sayılı yasada öngörülen zorunlu idari itiraz başvurusu olmakla birlikte, zorunlu idari itiraz başvurusuna konu edilebilecek hukuka aykırı olduğu iddia edilen işlemler ihale sürecinde ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda, ihale süreci, konu bütünlüğü açısından kısaca ele alınacaktır.

Yasanın Kamu İhale Kurumu'na verdiği yetki doğrultusunda, Kurum tarafından oluşturulan Elektronik Kamu Alımları Platformu'nda ihale sürecinin yürütülmesine ilişkin akış dokümanı paylaşılmıştır. Bu dokümana göre, öncelikle ilgili İdare ihtiyacı olan mal ve hizmet alımı ya da yapım işine ilişkin bilgileri belirliyor. İdarenin ihtiyacının durumuna göre yasada sayılı ihale usullerinden (açık ihale usulü, belli istekliler arasından ihale usulü, pazarlık usulü) birisi tespit ediliyor.

İhale raporunun içeriğini içeren ihale raporunun girilmesi ve ihaleye uygun usulün belirlenmesinden sonra ihaleye ilişkin yaklaşık maliyet belirleniyor. Bunların tamamı oluşturulduktan sonra teknik şartname ve diğer dokümanlar da ortaya çıkmış oluyor. İdare bu işlemleri tamamladıktan sonra, Kurumca bir eksiklik görülmezse, ihale ilanı yayınlanıyor.

İhale ilanının yayınlanmasını takiben, ihale konusu işi üstlenmek isteyen kişi ya da tüzel kişiler ihale dokümanını satın alarak EKAP'a kayıt oluyorlar. İhale dokümanlarının satın alınmasından sonra, ihale sürecini yürütecek İhale Komisyonu oluşuyor. Ön yeterlilik ve ihale dokümanını alan tüm kişiyele zeyilnamenin gönderilmesi ile ihale süreci başlamaktadır.

İhale gün ve saatinde teklif değerlendirilmesine başlanılarak, ihale konusu iş ile uygun olan kişiler işlenir ve teklif zarfı isteklileri ile teklif tutarları kaydedilir, isteklilerden teyit formu alınarak 1. oturum gerçekleştirilir. Sonrasında gerçekleştirilecek 2. oturumda ise birinci ve ikinci olan istekliler açıklanır, değerlendirmeler tamamlanır. Komisyon kararı sonrası, en avantajlı birinci ve ikinci teklif için teyit ve teyit bedeli alınarak ilan yayınlanır.

İhale sürecine ilişkin uygulamadan yola çıkılarak, ihale sürecinin üç ana aşamadan geçtiği görülmektedir: (1)İhale öncesi tarafların hazırlık aşaması, (2)ihale aşaması ve (3)ihalenin yüklenicisinin kesinleşmesini takiben sözleşme aşaması.

2.1.2.1. İhale öncesi taraflar için hazırlık aşaması

Gözler, ihale öncesi aşamada “*ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ilkesi*”nin temini ile ihaleye çıkılmasındaki nihai amaç olan kamu yararının sağlanacağını belirtmiştir⁶³. Bu bağlamda, ihale öncesi aşama, hukuka uygun bir ihale süreci için önem arz etmektedir. İdare hazırlık aşamasında; ihale konusu ihtiyacın önceliği, ne kadar sürede gerçekleştirilebilirse kamu yararının sağlanabileceği, piyasa araştırmaları, muadil uygulamaları, en etkin yol vb. araştırmaları yapıp ihaleye çıkmalıdır. Daha sonrasında, “*rekabet ilkesi*”nin tam tesis edildiği ve “*eşit muamele ilkesi*”nin gözetildiği tüm ihale sürecinde hazırlık çalışmalarının gölgesinde ihale konusu işi en ehil istekliye ihale etmelidir.

İhale öncesinde İdarenin ihale konusu ihtiyaca ve bu ihtiyacın giderilmesine ilişkin yaptığı işlemler vardır⁶⁴. Her şeyden önce İdare, kamu yararını gözeterek, ihtiyacını belirleyecek ve bu ihtiyacın giderilmesi için gerekli ihale konusunun 2886 sayılı yasa mı, yoksa 4734 sayılı yasa kapsamında olup olmadığını tespit edecektir.

İhale konusu işin, ödeneğin tespiti ve teknik şartnamenin hazırlanması

Gerekli ihtiyacın 4734 sayılı yasa kapsamında düzenlenen ihale usulleri ile karşılanabileceğinin tespitini takiben, *ödenegi bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamama ilkesinin* doğal bir sonucu olarak, ihale konusuna yönelik olarak yıllık bütçeden bir ödenek ayrılıp ayrılamayacağını belirlenecektir.

İdareler her sene belirlenen bütçeleri dahilinde işlerini görmek mecburiyetindedirler. Bütçeden karşılığını çıkaramayacakları bir iş için taahhütte bulunup, İdareyi keyfi ve bütçeden bu iş için ayrılamayacak bir ödenekle borçlandıramazlar.

Akyılmaz, Sezginer ve Kaya *ödenegi bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamama ilkesi* ile, içinde bulunulan yılın bütçesinin aşılması ve gelecek yıl İdareyi borç altına sokmamanın amaçlandığını, hangi yılın içinde bulunuluyorsa o yılki bütçenin içinden ihaleye çıkılması düşünülen iş için ödenek ayrılması gerektiğini belirtmiştir⁶⁵. İdarenin bunu belirleyebilmesi için ihaleye çıkmadan önce gerçekleştireceği fizibilite çalışmasında bu işin yaklaşık maliyetini doğruca tespit edip,

⁶³ Gözler, *İdare Hukuku - Cilt 2*, s.121.

⁶⁴ bkz. Kemal Gözler, *İdare Hukuku - Cilt 2* (Bursa: Ekin Basın Yayın Dağıtım, 2019), s.128 vd.

⁶⁵ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *Türk İdare Hukuku*, s.499.

bütçede diğer işler için ayrılan ödenekleri hesap etmesi ve daha sonra eğer ki bütçede ihaleye çıkmayı düşündüğü işin maliyetini karşılayabilecek bir ödenek varsa ihaleye çıkarak bu ilkeyi ihlal etmemiş olacaktır.

İhale dokümanının bir parçası olan şartnamelerin amacı ise yasanın gerekçesinde, ihale konusu işlerin her türlü özelliği olarak vurgulanmıştır⁶⁶. Şartnameler ikiye ayrılmaktadır: Teknik şartnameler, idarî şartnameler. Teknik şartnameler ihale konusu işin teknik, uzmanlık gerektiren ihtiyaç konusu işin ortaya çıkabilmesi için gerekli unsurların tespit edildiği belgelerdir. İdari şartnameler⁶⁷ ise ihalenin hangi idarî hususlar esas alınarak, ne şekilde yürütüleceğine ilişkin unsurların tespit edildiği belgedir⁶⁸.

İdare şartnamelerinde, ihtiyacı doğrultusunda çıktığı ihale konusunun her türlü özelliğinin ortaya koyar. Şartnameler hazırlanırken ihale konusu ihtiyacın gerekleri ve kamu yararı gözetilir. İdare bu şartnameleri tek yanlı işlemi ile oluşturur. Bu sebeple, İdarenin şartnamelerinde belirlenen hususlara karşı itiraz edilemez⁶⁹. İhale konusu ihtiyacın bir şartnameyle tespiti, bir özel hukuk ilişkisiyle en belirgin farklarından biridir. Tarafların her ikisinin de özel hukuk kişisi olduğu sözleşmelerde sözleşme serbestisi esas iken, burada İdare tarafından tüm şartlar belirlenmiş ve sözleşmenin tarafı/ihale konusu işin yüklenicisi olmaya istekliler bu şartnamedeki kurallara uymak zorundadır.

Yapım işine ilişkin oluşturulacak şartnamenin İdarece hazırlanabilmesinin mümkün olmadığı hallerde, ihale yetkisinin onayı ile, hazırlattırılabilir. Şartnamede teknik kriterler ile *verimliliği ve fonksiyonelliği sağlama* amacıyla belirlenecek ve *rekabeti engelleyici hususlar içermeyip bütün istekliler için fırsat eşitliği sağlayacak* şekilde düzenlenmesi yasada öngörülmüştür. Böylelikle, ihaleye katılımın artırılması ve tam bir rekabet ortamının tesis edilmesi amaçlanmaktadır. Şartnamelerin bu kriterler doğrultusunda hazırlanmaması ya da ihalenin yüklenicisinin teklifinin teknik şartnamedeki nitelikleri haiz olmaması durumunda ihale iptal edilebilecektir⁷⁰.

⁶⁶ “İhale konusu işlerin her türlü özelliğini belirten idarî ve teknik şartnamelerin...”

⁶⁷ bkz. s.36 “iii.ihale dokümanının tamamlanması” başlıklı bölümde idari şartname incelenmektedir.

⁶⁸ bkz. Kemal Gözler, *İdare Hukuku - Cilt 2*, s.152 vd.; Yahya Kazım Zabunoğlu, *İdare Hukuku - Cilt 1* (Ankara: Yetkin Yayınları, 2012), s.483 vd.

⁶⁹ Günday, *İdare Hukuku*, s.209; Aynı yönde bkz. Gözübüyük/Tan, *İdare Hukuku Cilt 1*, s.502-503.

⁷⁰ Danıştay 13. Dairesi’nin T.15.09.2015 ve E.2015/2126, K.2015/3144 sayılı Kararı (Karar Kazancı Hukuk Otomasyon Sistemi’nden alınmıştır, www.kazanci.com.tr).

İdarenin ihale öncesi yapmakta olduğu bir diğer iş ise, yaptığı ön araştırmalar neticesinde yaklaşık maliyeti tespit edip, yaklaşık maliyeti hesap cetvelinde göstermektir. Yaklaşık maliyet, *rekabet ilkesinin* tesisi amacıyla, ihale süresince kimseye açıklanmaz.

İhale usulünün tespiti

İhale konusu işin özelliğine göre yasada öngörülen ihale usullerinden biri belirlenecek ve bu süreç belirlenen usule göre yürütülecektir. Yasada öngörülen ihale usulleri: açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık usulüdür.

Açık ihale usulü en çok uygulanan ihale usulüdür. Bu usulün görüleceği ihalelerde bütün istekliler teklif verebilecektir, herhangi bir ön kriter bulunmamaktadır⁷¹. Bu usulün tâbi tutulduğu ihalelerde, tek kriter ihaleye katılmaktan yasaklanmamış olmaktır, bunun dışında herkes bu ihaleye katılabilecektir.

Açık ihale usulünün aksine, ön yeterliliği haiz ve davet edilmiş belli istekliler arasında gerçekleştirilecek ihalelerde ise *belli istekliler arasında ihale usulü* uygulanacaktır. Belli istekliler arasında ihale usulünün hangi konularda yapılacağı 4734 sayılı yasanın 20. maddesinin 2. fıkrasında sayılmıştır.

4734 sayılı yasanın 21. maddesinde sayılı altı halden birinin olması durumunda ihale süreci *pazarlık usulü* ile yürütülür. Pazarlık usulü, diğer usullere göre daha esnek ve kolaylıklar içeren bir usuldür. Ulusoy bu ihale usulünün esnek olduğu ve uygulandığı ihalelerde ilanın yapılamaması, tekliflerin yazılı olma zorunluluğunun olmaması, teminat alınmaması gibi haller olması dolayısıyla adil rekabet ilkesinin ve eşit muamele ilkesinin varlığından çok söz edilemeyeceği için temkinli ve istisnai olarak kullanılmasına özen gösterilmesi gerektiğini vurgulamıştır⁷².

İhale dokümanının tamamlanması

İhale öncesi İdare tarafından yapılan en önemli işlerden biri *ihale dokümanının* hazırlanmasıdır. Yasaya göre idari şartnameler, teknik şartnameler, sözleşme tasarısı, ilgili bilgi ve belgelerin tümü *ihale dokümanı*dır. İhale usulünün tespiti ile, belirlenen ihale usulüne uygun olarak, idari şartname hazırlanacak ve ihale dokümanı

⁷¹ Günay, *İdare Hukuku*, s.206; Gözler, *İdare Hukuku - Cilt 2*, s.125; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *Türk İdare Hukuku*, s. 501; Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, s.634.

⁷² Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, s.634-635.

tamamlanacaktır. İdari şartnameler Kamu İhale Kurumu'nca hazırlanan Tip İdari Şartname ve Tip Sözleşmeler esas alınarak, İdarece hazırlanır.

İhale dokümanında yer alması gereken hususlar her ihaleye özgü düzenlenmiş yönetmeliklerde yer almaktadır. Örneğin İdarenin hizmet alımı için çıktığı ihalelerde ihale dokümanında tip sözleşme tasarısının bulunmaması nedeniyle, Kamu İhale Kurumu başvurusunun iddiasını haklı bulmuş ve ihalenin iptaline karar vermiştir⁷³.

İhale dokümanının değiştirilmemesi esas olmasına rağmen, değişiklik gerekirse İdare bunu gerekçeleri ile bir tutanak altına alır ve ilan geçersiz olur. Zeyilname, ihale dokümanında değişiklik yapılması halinde ise, son teklif verilmeden en az on gün önce ihale dokümanı alan herkese gönderilir, ek süre ihtiyacı duyulursa, en fazla yirmi gün ihale tarihi ertelenebilir. Teklifini düzenlemelerden önce sunan istekliler tekliflerini çekerek, yeniden teklif verir.

Burada eklemek gerekir ki, *gizlilik ilkesi* gereği, ihaleye ilişkin bilgi ve belgeler hiçbir şekilde açıklanmamalıdır. Bu ilkenin etkin ve gereğine uygun yerine getirilmesi ile *rekabet ilkesi*, *eşit muamele ilkesi* ve dolaylı olarak *güvenilirlik ilkesi* sağlanmış olacaktır. Örneğin tahmini ihale bedeli önceden teklif verecek bir kişi tarafından öğrenilmesi halinde eşit muamele ilkesi ihlal edilmiş, rekabet ilkesinin etkinliği en başından ortadan kalkmış ve diğer ihaleye katılmayı düşünen kişilerce de ihale şaibeli hale geleceği için ihalenin bir güvenilirliği de kalmayacaktır. Kamu İhale Kurumu bir kararında⁷⁴, yasanın 61. maddesi ile birlikte değerlendirerek, görevlilerin ihale sürecine dair tüm bilgi ve belgeleri gizli tutmasını, aksi takdirde müeyyide uygulanacağını belirtmiştir.

İhalenin onaylanması, İhale Komisyonu'nun kurulması ve ihalenin ilanı

Hazırlıklar tamamlanıp, ihale işlem dosyası açıldıktan sonra ihaleye çıkma onaylanacaktır. İhale işlem dosyasında 4734 sayılı yasa uyarınca onay belgesi, yaklaşık maliyetin belirtildiği hesap cetveli, doküman, ilan, adaylarca/isteklilerce yapılan başvurular ya da teklifle, komisyon tutanak ve kararları gibi sürece ilişkin tüm belgeler bulunur. İhale işlem dosyasında bu belgelerin titizlikle bulundurulması büyük

⁷³ Kamu İhale Kurumu'nun T.18.11.2015 ve 2015/UH.I-3061 sayılı Kararı (Karar Kamu İhalelerine Yönelik Başvuru Rehberi'nden alınmıştır, s.77).

⁷⁴ Kamu İhale Kurumu'nun T.06.07.2017 ve 2017/MK-279 sayılı Kararı (Karar Lexpera Hukuk Bilgi Sistemi'nden alınmıştır, <https://www.lexpera.com.tr/>).

önem arz etmektedir. Herhangi bir hukuka aykırılık iddiası halinde, bu bilgi ve belgelerden yola çıkılarak etkili denetim sağlanabilecektir.

İhale işlem dosyasının oluşturulmasından sonra, bir *İhale Komisyonu* belirlenir. Yasada ihale işlem dosya örneğinin üç gün içinde ihale komisyon üyelerine verilmesi gerektiği düzenlenmiştir. İhale komisyonu, ihale yetkilisince başkan ve ihale konusunda uzman iki üye olmak üzere en az beş üyeden oluşturulur. Üyelerin tamamıyla toplanan Komisyon, oy çokluğu ile karar alır.

4734 sayılı yasanın 13., 24., 26. ve 62. maddesinin 1. fıkrasının g bendinde düzenlemeler ihalenin ilanına ilişkindir. İhale ilanına ihtiyaç olmadığına ilişkin düzenlemeler ise 21. ve 22. maddede düzenlenmiştir. *Saydamlık ilkesinin* en önemli gereği ve güvencesinin birinci koşulu ihalenin ilan edilmesidir⁷⁵.

4734 sayılı yasanın 13. maddesinde ilanın yayınlanma şekline ilişkin olarak eşik değerin bir kriter olarak esas alındığı; eşik değere eşit ve aşan ihalelerde Kamu İhale Bülteni’nde yayınlanması öngörülürken; eşik değerin altında kalan ihalelerde gazete ve bir internet haber sitesinde ilanın yayınlanacağı öngörülmektedir.

4734 sayılı yasanın 26. maddesinde yasanın 13., 24. ve 25. maddelerdeki hükümlere aykırı ilânların geçersiz olacağı; bu aykırılıklar giderilmedikçe ihale ve ön yeterliliğin yapılamayacağı hüküm altına alınmıştır. Bu düzenleme *saydamlık* ve *eşit muamele ilkesinin* bir gereğidir. Şöyleki; 13. madde ile öngörülebilir süreler ve ilanın duyurulabilirliği, 24. ve 25. maddelerle ise herkesin eşit şekilde ve açıkça ihale konusunu anlaması hedeflenmektedir. En nihayetinde de eşitlik gözetilerek herkese duyurusu yapılan ihaleye güvenilirlik tesis edilmiş ve dolayısıyla katılım çokluğu sağlanarak rekabet ortamı da tesis edilmiş olacaktır.

İhale ilanı yapılırken 26. maddenin açık hükmü gereği, 13. maddede öngörülen ilan süreleri ve ön ilanın gerekliliği gözetilmez, 24. maddede sıralanan ihale ilanında bulunması zorunlu olan hususlarda eksiklik olur ya da 25. madde ön yeterlilik ilanında bulunması zorunlu olan hususlarda eksiklik olursa ön yeterlilik aşamasına geçilemeyecektir. Bununla birlikte, 26. maddenin 2. fıkrası gereği, 13. maddeye aykırı ilan yapılması hali hariç, diğer hallerde düzeltme ilanı yapılarak ihale ya da ön yeterlilik yapılabilir.

⁷⁵ Günday, *İdare Hukuku*, s.210.

İdarenin ihale öncesi hazırlık işlemleri yukarıda belirtilenlerdir. Bununla birlikte, aday ve istekliler de İdarenin duyurusunu takiben, eğer ki kriterleri sağlıyor ve ihaleye katılma yasağı yok ise, öncelikle ihale dokümanlarını satın alacaklardır.

İhale dokümanını satın aldıktan sonra, ihaleye katılmak için gerekli olan belgeler hazırlanacak ve 4734 sayılı yasanın 10. maddesinde sayılan yeterlilik kriterlerini sağladığına ilişkin İdarece talep edilecek olan bilgileri hazır hale getirecektir. 4734 sayılı yasanın “İhaleye katılmada yeterlilik kuralları” başlıklı 10. maddesinde katılımcıların yeterlilik kriterleri tek tek saptanmıştır. Yasanın gerekçesinde bu düzenlemenin şeffaflığın ve öngörülebilirliğin sağlanması amacıyla getirildiği belirtilmiştir. İdareye yeterliliğe ilişkin değerlendirmelerde burada sayılanlarla bir çerçeve çizilmiştir.

İhaleye teklif verebilmek için bir diğer husus ise, teklif edilecek bedelin yüzde üçünden az olmamak üzere, geçici teminat yatırılması gerekliliğidir (bazı belirlenen hallerde teminat yatırılması zorunlu değildir). Tüm bunlardan sonra da, yazılı ve imzalı olarak teklif mektubu sunulacaktır. Teklif mektubunun sunulması ile İdarenin ihale dokümanında bildirdiği tüm şartların kabul edildiği beyan edilmiş olunur.

Dokümanı satın alan kişilere ilişkin bir başka husus ise, dokümana ilişkin açıklama talep edebilmeleridir. Son teklif verme gününe en fazla yirmi gün kalıncaya kadar bu taleplerini iletirler ve İdare bu talebi kabul ederse açıklamasını *-eşit muamele ilkesi gereği-* tüm isteklilere gönderir.

2.1.2.2. İhale aşaması

Teklifler alınır ve ihale komisyonunca teklifler tutanak altına alınır. İhale komisyonu tekliflerin alınış sırasına göre incelemeye başlar ve isteklilerle birlikte hazırlan önünde zarflar açılır. Bu aşamada tekliflerle ilgili herhangi bir şey yapılamaz, düzeltme ve eksiklik giderilmesi ya da açıklama da yapılmaz.

İhale komisyonu isteklilerden tekliflerde açık olmayan konulara ilişkin yazılı olarak tekliflerini açıklamalarını isteyebilir, bu açıklamalarda fiyatta değişiklik yapılamaz. Belgesi eksik olan ya da teklif mektubu, geçici teminatı usulüne uygun olmayan istekliler değerlendirme dışı bırakılır. Bununla birlikte, eksiklik teklifin esasını değiştirecek nitelikte değilse eksik bilgilerin tamamlanması yazılı olarak istekliden talep edilebilecektir. Usulüne uygun olan tekliflerin değerlendirilmesine geçilir.

İhale komisyonu kararı ile İdare tüm teklifleri reddedebilir. Bununla birlikte, İdare isteklilerin ihalenin iptal edilmesine ilişkin gerekçeleri sorma hakkı vardır. Bu düzenleme hesap verebilir İdare ilkesinin bir güvencesi ve İdarenin takdir yetkisinin sınırlandırılması gereği bir düzenlemedir.

İhale komisyonu tüm bu sürecin sonunda en avantajlı teklifi de saptadıktan sonra ihale yetkilisine gerekçeli kararını sunar ve akabinde ihale yetkilisi beş iş günü içerisinde gerekçeli kararını açıklar. İhale belirlenen kişiye/şirkete bırakılır ya da gerekçeleriyle iptal edilir.

İhale Komisyonu ihalenin iptaline karar verirse, iptal kararını gerekçeleri ile tüm isteklilere geciktirmeksizin bildirmek zorundadır. Danıştay bir kararında⁷⁶ İhale Komisyonu'nun kararlarında kamu yararı ve hizmet gereklerini gözeterek takdir yetkisini kullanması gerektiğini, makul ve meşru gerekçelere dayanarak ihaleye ilişkin karar alması gerektiği vurgulanmıştır.

En avantajlı teklif en makul fiyat olmakla birlikte aynı zamanda en elverişli olan da olmalıdır. İdare sadece teklifin en ucuz olmasına göre değerlendirme yapmamalıdır, işin niteliği de önemlidir. Gözübüyük ve Tan, en avantajlı teklifin sadece en düşük bedeli verenin üzerine bırakılamayacağını, “*işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer*”lere ilişkin fiyat dışı unsurların da gözetilmesini vurgulamıştır⁷⁷.

İhale kesinleştikten sonra, ihale sonucu, ihale yetkilisince onaylandıktan sonra en geç üç gün içinde ihaleyi hak eden dahil tüm teklif verenlere bildirilir.

2.1.2.3. İhalenin kesinleşmesi ve sözleşme aşaması

İhale üstüne bırakılan istekli sözleşmeye davet edilir. İhale üzerine bırakılan istekliden, sözleşme bedelinin yüzde altısı oranında kesin teminat alınmaktadır. Bu kesin teminat ile ihale üzerine bırakılan isteklinin işi yapmama ihtimali bertaraf edilir, böylelikle kamu imkan ve zamanının meşgul edilmemesi amaçlanmaktadır.

Kesin teminat yatırıldıktan sonra sözleşme imzalanır. Eğer ki, istekli kesin teminat bedelini yatırmaz ve sözleşme imzalanmazsa, daha önceden yatırılmış geçici teminat da İdareye gelir olarak kalır. Bu durumda, İdare ikinci en avantajlı teklifi sunan

⁷⁶ Danıştay 13. Dairesi'nin T.08.10.2010 ve E.2007/11474, K.2010/6734 sayılı Kararı (Karar Kazancı Hukuk Otomasyon Sistemi'nden alınmıştır, www.kazanci.com.tr).

⁷⁷ Gözübüyük ve Tan, *İdare Hukuku - Cilt 1*, s.503.

istekliyi çağırabilecek ve ihaleyi onun üstüne bırakabilecektir, ikinci en avantajlı teklif sahibi istekli de kesin teminatı yatırmaz ve sözleşme imzalanmazsa onun yatırdığı geçici teminat da İdareye gelir kaydedilir ve ihale iptal edilir.

En avantajlı teklifi veren istekli kesin teminatı yatırırsa, İdarece hazırlanmış sözleşmeyi ihale yetkilisi ile beraber imzalanır ve en geç on beş gün içerisinde KİK'e bildirilir. Sözleşme akdedildikten sonra ve sözleşmenin yürütülmesi ya da gereği gibi yürütülememesi nedeniyle ortaya çıkacak zararlar adli yargının görev alanına girmektedir.

2.2. Zorunlu İdari İtiraz Olarak: Şikayet

Birinci bölümde izah ettiğimiz ve tüketilmemesi halinde idarî mercii tecavüzüne sebebiyet verecek olan, kamu ihale hukukunda düzenlenmiş zorunlu idarî itiraz başvurularından ilki *İdareye şikayettir*. Bir dava ön şartı olarak, İdareye şikayet başvurusu yapılmadan dava açılması halinde idarî mercii tecavüzü nedeniyle, dilekçeler üzerine ilk inceleme aşamasında dosya esasına geçilmeksizin reddedilmektedir⁷⁸.

İdareye şikayet başvurusuna ilişkin başlıca mevzuat: 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik, Kamu İhale Genel Tebliği'dir.

2.2.1. Şikayetin tanımı, konusu ve hukukî niteliği

İhalelere yönelik başvurular 4734 sayılı yasanın 54. maddesinde düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre: İdareye şikayet başvurusu -sözleşmenin kurulması aşamasına kadar- ihale süreci içerisinde, İdarenin hukuka aykırı işlemi nedeniyle hak kaybına uğradığını, zarara uğradığını ya da zarara uğranmasının muhtemel olduğunu iddia eden ilgili kişi tarafından bu işlemi yapan İdareye yapılan başvurudur. Hak kaybına uğradığını, zarara uğradığını ya da zarara uğramasının muhtemel olduğunu iddia eden kişinin bu hukuka aykırı iş veya eylemle ilgili İdareye şikayet başvurusunda bulunması zorunludur. Bu zorunluluk bir dava ön şartıdır.

İdareye şikayet başvurusu yapılmaksızın -hem İYUK 14. maddenin açık lafzı hem hukukî etkisi gereğiyle- dava açılması halinde, dilekçeler üzerine ilk inceleme

⁷⁸ Dilekçeler üzerine ilk incelemenin düzenlendiği İYUK 14. maddenin 3. fıkrasının b bendinde idarî merci tecavüzü de hakim tarafından re'sen incelenmesi gerekli şartlar arasında sayılmıştır.

aşamasında dava reddedilecektir. Reddedilecek bu davada, herhangi bir menfaat ihlali olsa dahi, idarî mercii tecavüzü nedeniyle mahkeme esasa ilişkin hukuki bir değerlendirme yapamayacaktır. İdareye şikayet başvurusu bu etkisiyle -tartışmasız-zorunlu olarak tüketilmesi gereken idarî başvurulardandır. Bununla birlikte, işlemi tesis eden İdarenin kendisine başvuruda bulunulduğu için de bir isti'taf başvurusudur.

İdareye şikayet başvurusu özel yapısı olan başka bir idarî otoriteye (Kamu İhale Kurumu'na) başvuru öncesi tüketilmesi gereken zorunlu bir idarî itiraz başvurusudur. İhaleyi yapan İdareye şikayet başvurusu yapılmaksızın, Kamu İhale Kurumu'na başvuruda bulunulamayacak ve en nihayetinde de yargı yoluna gidilemeyecektir. Bir nevi, yargılama aşamasına varabilmek için menfaat ihlaline uğradığını iddia eden bireyin zorunlu idarî itirazının zorunlu idarî itirazıdır.

Zorunlu idarî itiraz olan İdareye şikayet başvurusunda belirtilen nedenler büyük bir önemi haizdir. Şöyleki, İdarenin başvuru neticesinde aldığı kararlar ayrı tutulmak üzere, başvuru nedenleri dışında hiçbir husus Kamu İhale Kurumunca itirazen şikayet başvurusunda dikkate alınmayacaktır⁷⁹. İdare karşısında eli güçsüz ve bu başvuruların dava ön şartı olması nedeniyle *hak arama özgürlüğünün* en etkin sağlayıcısı *mahkemeye erişim hakkı* kısıtlanmış(/bu aşamada kaldırılmış) olan bireyin -sürelerin de kısalığı göz önünde bulundurularak- hak arama özgürlüğünün varlığından ne kadar söz edilebileceği tartışmalıdır.

Anayasa'nın 40. maddesi gereği, bireylere sadece başvuru yolu değil, aynı zamanda etkili başvuru imkanı da sağlanmalıdır. Etkili başvuru imkanı sağlanması sadece başvurulacak bir makamın varlığından ya da başvuru çeşitlerinden ibaret değildir. Etkili başvuru imkanının sağlanması, başvurucunun başvurusunun etkili olması için gerekli koşulların sağlanmasını da içermektedir. Oysa, İdareye şikayet başvurusunda belirtilen ama başvurucunun İdarenin elinde olan fakat ulaşamayacağı hususları belirtmemiş olmaması halinde etkili başvuru imkanının sağlanmasından söz edilebilecek midir?

İdareye şikayet başvurusu bir isti'taf başvurusu olduğu için başvurulanan makam yine işlemi tesis eden İdare olacağından tarafsızlığı da tartışmalıdır. Bu bağlamda, Kamu İhale Kurumunca yapılacak nihai incelemede şikayet başvurusunda belirtilen

⁷⁹ İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik 8. madde 10. fıkrada İdarenin şikayet başvurusu neticesinde aldığı kararda belirttikleri hariç, şikayet başvurusunda belirtilmeyen hiçbir konun itirazen şikayete konu edilemeyeceği düzenlenmiştir.

gerekçelerle bağı kalmak etkili başvuru imkanının sağlanması ihtimalini kısıtlamaktadır.

Son olarak, bir isti'taf denetimi olarak, İdareye şikayet başvurusunda işlemi yapan İdareye başvuruda bulunulduğu için yargı yolunda mümkün olmayan yerindelik denetimi yapılabilecektir. Böylelikle işlemin hukukilik denetiminden ziyade, yerindelik denetimine de tâbi tutularak İdarenin işleminde takdir yetkisini hukuken kabul edilebilir, keyfiliğe sebebiyet vermeksizin kullanıp kullanmadığı değerlendirilebilecektir.

2.2.2. Ehliyet

4734 sayılı yasanın 54. maddesinde açıkça İdareye şikayet başvurusunda bulunabilecekler düzenlenmiştir. İdareye şikayet başvurusunda bulunabilme ehliyetini haiz kişiler, “hak kaybına veya zarara uğrayan ya da zarara uğraması muhtemel olan aday, istekli veya istekli olabilecekler”dir⁸⁰.

İdareye şikayet başvurusu için öngörülen ehliyet, genel dava açma ehliyetine göre dar bir ehliyettir. Genel bir davayı İdarenin hukuka aykırı işlemi nedeniyle menfaati ihlal edilen herkes açabilecektir. Oysa, İdareye şikayet başvurusunda bulunabilmek için yasanın aradığı üç statüden (aday, istekli ya da istekli olabilecek) birini haiz olmak gerekmektedir. Bununla birlikte, bu statüyü haiz olanlar da yine yasada belirlenen konularla sınırlı olarak başvuruda bulunabilecektir.

Kurum da bir kararında⁸¹ başvuru ehliyetinin idarî yargıda aranan ehliyetin dar ve özel bir hali olduğunu; İdarenin iş veya eylemi ile sadece bir bağlantının yeterli olmayacağını, aynı zamanda doğrudan hak ihlaline uğranıldığını ya da uğranılma ihtimalinin ispatlanması gerektiği değerlendirmesinde bulunmuştur. Doktrinde⁸², hukuk devletinin bir gereği olarak, İdarenin işlemlerinin –hak arama özgürlüğü çerçevesinde- etkili bir şekilde değerlendirilebilmesi için dava açma ehliyetiyle benzer yaklaşımla geniş yorumlanması gerektiği ifade edilmektedir.

⁸⁰ bkz. Kemal Gözler, *İdare Hukuku - Cilt 2*, s.143.

⁸¹ Kamu İhale Kurumu'nun T.13.05.2013 2013/UY.IV-2109 sayılı Kurul K. (Karar Kamu İhale Hukukunda Temel Konular kitabından alınmıştır, s.183).

⁸² Ömer Tuğrul Zor, Kamu İhale Kurulu ve Danıştay Kararları Çerçevesinde İhale İşlemlerine Yönelik İdari Başvuru Ehliyeti, *Terazi Hukuk Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 96, Ağustos 2014: s.118-124.

İdareye şikayet başvurusunda, iptal davasında aranan *menfaat ihlali* kadar geniş bir ihlal aranmasa da, Danıştay bu başvuru ile etkili denetim sağlanabilmesi için ehliyetin geniş yorumlanması gerektiğine ilişkin içtihat oluşturmuştur. Danıştay başvurularda menfaati sadece ihaleyi kazanma ihtimaline indirgememektedir. Şikayet başvuruları ile aynı zamanda İdarenin iş ve eylemlerine ilişkin denetim de yapıldığını vurgulamaktadır. Örneğin bir kararında⁸³, başvurucunun üstüne ihalenin kalması neticesinde, hukuken korunması gereken hakkının kalmaması, talep ettiği menfaati elde etmesi nedeniyle başvuru ehliyetinin olmadığına ilişkin kararı bozmuştur. Danıştay burada ihlalin maddi kazanım ile ortadan kalkmayacağını, hukuka uygun olmayan bir durumda başvuru ehliyetinin devam edeceğini çünkü esas olanın kamu yararına iş ve eylemlerini yürüten İdarenin hukuka bağlı hareket etmesi gerektiği kanısıyla hareket etmiştir.

Ayrıca, İdarenin hukuka aykırı işlemi nedeniyle aday, istekli ve istekli olabilecekler dışında kalan ama menfaati ihlal edilmiş herkes bu başvuruları yapmaksızın, doğrudan dava açabilecektir⁸⁴. İdareye şikayet başvurusu sadece, belirlenen konularla sınırlı olmak üzere aday, istekli ve istekli olabilecekler için zorunlu tutulmuştur.

2.2.2.1. Adaylar

4734 sayılı yasaya göre, “ön yeterlilik şartları için başvuran gerçek kişi veya tüzel kişi ya da oluşturdukları ortak girişim” *aday* statüsündedir.

Aday statüsündeki başvurucunun hangi konularda İdareye şikayet başvurusunda bulunabileceği ise İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik’te düzenlenmiştir.

Belli istekliler arasından ihale usulü ile yürütülen ihalelerde, “ön yeterlilik başvurularının sunulmasına, değerlendirilmesine ve sonuçlandırılmasına ilişkin İdarenin hukuka aykırı bir işlemi nedeniyle hak ihlaline, zarara uğradığını ya da zarara uğramasının muhtemel olduğunu iddia eden” aday -gerekçeleri ile belirterek- şikayet başvurusunda bulunabilecektir.

⁸³ Danıştay 13. Dairesi’nin T.06.05.2016 ve E.2016/1412, K.2016/1469 sayılı Kararı (Karar Kazancı Hukuk Otomasyon Sistemi’nden alınmıştır, www.kazanci.com.tr).

⁸⁴ Müjgan Karyağdı ve İlhami Öztürk. “Kamu İhale İşlemlerine Karşı Şikâyet ve İtirazen Şikâyet Başvurusu”. *Terazi Hukuk Dergisi*, Cilt:4 Sayı: 38, 2009: s.151-164.

Adaylar kısa listeye alınmışlarsa, belli istekliler arasından ihale usulü ile yürütülen danışmanlık hizmeti alımı ihalelerinde ihale daveti, ihale dökümanının gönderilmesi, ihale dökümanında yer alan düzenlemeler, ihale dökümanındaki düzenlemeler ile İdarenin uygulaması arasındaki uyuşmazlık durumlarında hak ihlaline uğradığını, zarara uğradığını ya da zarara uğramasının muhtemel olduğunu gerekçeleri ile belirterek şikayet başvurusunda bulunabilecektir.

2.2.2.2. İstekliler

4734 sayılı yasaya göre, “ihaleye teklif veren tedarikçi, hizmet sunucusu veya yapım müteahhidi” *istekli* statüsündedir.

İstekli statüsündeki başvurunun hangi konularda İdareye şikayet başvurusunda bulunabileceği ise İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik’te düzenlenmiştir.

İstekliler, “yeterlilik başvurularına ilişkin değerlendirmelerde, tekliflerin sunulmasına ilişkin değerlendirmelerde ve ihalenin sonuçlandırılmasında İdarenin hukuka aykırı işlemleri ile hak kaybına uğradıklarını, zarara uğradıklarını ya da zarara uğramalarının muhtemel olduğuna ilişkin” İdareye şikayet başvurusunda bulunabileceklerdir.

Ayrıca, Yönetmelik’te “*açık ihale usulü veya belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılan ihale sonucunda teklif çıkmaması*”; “*ihalenin araştırma ve geliştirme sürecine ihtiyaç gösteren ve seri üretime konu olmayan nitelikte olması*”; “*ihalenin konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin özgün nitelikte ve karmaşık olması*” nedeniyle teknik ve mali özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenememesi nedeniyle *pazarlık usulü* ile gerçekleştirilecek ihalelerde şartları belirlenmiş teknik şartname de bu kapsamda değerlendirilip, bu hallerde de hukuka aykırı işlem nedeniyle hak kaybına uğradıklarını, zarara uğradıklarını ya da zarara uğramalarının muhtemel olduğuna” ilişkin İdareye şikayet başvurusunda bulunabileceklerdir.

İsteklilerin İdareye şikayet başvurusunda bulunabilmeleri için Kurul’un değerlendirmelerinde göz önünde bulundurduğu önemli bir kriter vardır: *basiretli tacir gibi hareket etmek*. Kurul buna ilişkin değerlendirmesinde, isteklilerin ihalenin yüklenicisi olmakla menfaatinin sağlanacağını ve ihalenin yüklenicisi olduktan sonra ihaleye karşı başvuruda bulunarak teklifin değerlendirme dışı kalmasının basiretli bir tacirden beklenen hareket olmadığını ileri sürmektedir. Kurul’un bu değerlendirmesi,

zorunlu idarî başvuru müessesine ilişkin oldukça dar bir yorumdur. Oysa, ihalelere yönelik başvuru ile, hak ihlaline uğrayanlara etkili bir başvuru imkanı sağlanması kadar, İdarenin öz-denetimi de amaçlanmaktadır. Ayrıca, hukuka aykırı bir idarî işlem tesis edildiği andan itibaren mutlak butlanla batıldır, yok hükmündeki bir işlem den dolayı da herhangi birisinin menfaat elde etmesi mümkün değildir. Aksi yöndeki yorum, iptal davası açılabilmesini kısıtlayan boyutuyla, zorunlu idarî itiraz başvurusu neticesinde hukuka aykırı işlemin ortadan kaldırılmasına yönelik karar alınması gerekliliğine de aykırı düşecektir.

Kurul'un aksine, Danıştay bir kararında⁸⁵; başvurunun ihalenin üzerinde kalıp kalma ihtimalinin hiçbir önemi olmaksızın, sadece ihale dokümanının satın alınmasıyla istekli statüsünü kazanılacağını ve zorunlu başvurular için aranan ehliyeti haiz olacağını değerlendirmiştir. Böylelikle, sadece ihale dokümanının satın alınmasıyla ihale sürecindeki işlemler nedeniyle hak ihlaline uğradığını iddia eden istekliler, şikayet ve itirazın şikayet başvurusunda bulunabilecektir.

2.2.2.3. İstekli olabilecekler

4734 sayılı yasaya göre, “ihale konusunun alanında faaliyet gösterip ihale veya ön yeterlilik dokümanını almış gerçek kişi veya tüzel kişi ya da oluşturdukları ortak girişim” *istekli olabilecek* statüsündedir.

İstekli olabilecek statüsündeki başvurunun hangi konularda İdareye şikayet başvurusunda bulunabileceği de İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik'te düzenlenmiştir.

“Ön yeterlilik verilmesi, ihale dökümanının verilmesi, ön yeterlilikteki düzenlemeler, ihale ilanındaki düzenlemeler, ihale dökümanındaki düzenlemeler ile uygulama arasında, İdarenin hukuka aykırı işlemi nedeniyle bir uyumsuzluk” varsa istekli olabilecekler İdareye şikayet başvurusunda bulunabilecektir.

2.2.3. Süre

2.2.3.1. Başvurucunun uyması gereken süreler

⁸⁵ Danıştay 13. Dairesi'nin T.20.10.2020 ve E.2020/930 K.2020/2665 sayılı Kararı (Karar Mehmet Altundış'ın “Kamu İhale Hukuku Temel Mevzuatı ve Danıştay 13. Daire Kararları” kitabından alınmıştır, s.313).

İdareye şikayet başvurusunda bulunabilmek için yasada öngörölmüş hak düşürücü süreler bulunmaktadır. Öngörölmüş süreler içerisinde, İdareye şikayet başvurusunda bulunulmaması halinde, İdare şikayet başvurusunu süre nedeniyle reddedecektir. Bu doğrultuda, Kamu İhale Kurumu'na da itirazın şikayet başvurusunda bulunulamayacak ve en nihayetinde, dava açma hakkı ortadan kalkacağı için bu süreler hak düşürücü niteliktedir⁸⁶.

Başvurucular, İdarenin hukuka aykırı işlem veya eylemine karşı on gün ve 21. maddenin b ve c bendinde sayılı hallerde pazarlık usulü ile görölen ihalelerde beş gün içerisinde başvuruda bulunmak zorundadır. 21. maddenin b ve c bentlerindeki haller anı, beklenmeyen, can ve mal güvenliğinin risk altında olduğu ya da savunmayla ve güvenliikle ilgili olan ivedilikle İdarenin müdahale etmesi gereken durumlardır.

4734 sayılı yasanın 55. maddesine göre, süreler sözleşmenin imzalanmasına kadar, İdareye şikayet başvurusuna konu edilecek olan iş veya eylemin hukuka aykırılığının farkına varıldığı ya da farkına varılmış olması gereken günden itibaren işlemeye başlayacaktır.

Sürelerin ihale ilanındaki hukuka aykırılıklara ilişkin başvurularda ilk ilan tarihi ile, ön yeterlilik ve ihale dokümanın ihale ilanında bulunmayan hükümlerine ilişkin başvurularda ise ihale dokümanın satın alındığı tarihten itibaren işlemeye başlayacağı düzenlenmiştir. Yönetmelikte, ön yeterlilik ve ihale dokümanın ihale ilanında bulunmayan hükümlerine ilişkin sürelerin dokümanın EKAP'tan e-imza ile indirildiği tarihte, zeyilnameye ilişkin başvurularda da zeyilnamenin bildirildiği tarihten itibaren başlayacağı yönünde açıklama yapılmıştır.

Yukarıda belirtilen sürelerin yanında belirtmek gerekir ki, ön yeterlik veya ihale dokümanında bulunan hukuka aykırılıklara karşı en geç ihale veya başvuru süresinin sonuna kadar üç iş günü öncesine kadar ihaleyi yapan İdareye şikayet başvurusunda bulunulmalıdır.

Danıştay'ın yaklaşımı ise, İdarenin ihale sürecindeki menfaat ihlaline sebebiyet veren hukuka aykırı iş veya eylemine karşı İdareye yapılacak şikayet

⁸⁶ İlhami Öztürk. "Kamu İhale Kanununda Düzenlenen Şikâyet ve İtirazen Şikâyet Başvuru Sürelerinin Hukukî Niteliği". *Ankara Barosu Dergisi* ,Sayı:3, 2009: s.129-137.

başvurularına ilişkin sürelerin ihale işleminin tebliğinden itibaren başlayacağını⁸⁷ belirtmiştir.

İdareye şikayet başvurusu, idarî mercii tecavüzünde bulunularak, ihaleyi yapan İdare yerine, görevsiz bir İdareye ya da doğrudan dava açmak suretiyle yapılacak olursa; başvurunun yapıldığı İdare ya da yargı yeri ihaleyi yapan İdareye başvuruyu tevdi edecektir. İdari mercii tecavüzü yapılarak, başka bir İdare başvuru yapıldığı ya da dava açıldığı hallerde, işleme karşı başvurunun yapıldığı tarih yerine, görevli İdarenin kaydına başvurunun alındığı tarih esas alınmaktadır⁸⁸.

Başvurunun idarî mercii tecavüzü halinde, görevli İdareye tevdi edilip, görevli İdarenin kayıtlarına alındığı tarihin başvuru tarihi olarak esas alınması zorunlu idarî başvurunun etkili bir başvuru yolu olmasını ve hatta hak arama özgürlüğünü ortadan kaldıracaktır. Keza, oldukça kısa tutulan başvuru süreleri karşısında; görevsiz İdareye başvurulması halinde ya da yargı yolunda incelenip görevli İdareye tevdiine karar verilip, başvurunun gönderilmesine kadar geçen süreçte, yasal başvuru sürelerinin aşılabacak olması büyük bir ihtimaldir.

Ayrıca, başvuru sürelerinin oldukça kısa tutulduğu ihalelere yönelik başvurularda idarî mercii tecavüzü halinde, başvurunun İdarenin kayıtlarına alındığı tarihin esas alınması, görevli İdareye başvurunun tevdiine ilişkin düzenlemeyi de anlamsız kılacaktır. Bu bağlamda, İYUK 15. maddenin 2. fıkrası ile aynı doğrultuda, idarî merci tecavüzünde bulunularak başvuruda bulunulan hallerde, görevsiz İdare ya da yargı yerine yapılan başvuru tarihinin görevli İdareye başvuru tarihi olarak kabul edilmesine ilişkin düzenleme yapılması yerinde olacaktır.

2.2.3.2. Şikayet başvurusu yapılan İdarenin uyması gereken süreler

İdare şikayet başvurularını on iş günü içerisinde inceler ve karar alır. İdare şikayet başvurusuna ilişkin aldığı kararı şikayetçi, diğer aday, istekliler ve istekli olabileceklere üç iş günü içinde tebliğ eder. İdare herhalde ihale ya da son başvuru anından önce kararını açıklamak zorundadır.

⁸⁷ Danıştay 13. Dairesi'nin T.18.01.2017 ve E.2016/4887, K.2017/222 sayılı Kararı (Karar Mehmet Altundış'ın "Kamu İhale Hukuku Temel Mevzuatı ve Danıştay 13. Daire Kararları" kitabından alınmıştır, s.323).

⁸⁸ 4734 sayılı yasanın 54. maddesinin 10. fıkrasında idarî merci tecavüzü halinde, görevli İdareye tevdi üzerine, başvurunun İdarenin kayıtlarına alındığı tarihin esas alınacağı düzenlenmiştir.

İdareye şikayet başvurusunda bulunulması halinde dört durum ortaya çıkabilecektir⁸⁹: (i)İdarenin süresi içinde başvuruyu inceleyip, kararını tebliğ etmesi; (ii)İdarenin sessiz kalması; (iii)İdarenin kesin olmayan cevap vermesi; (iv)İdarenin süresinden sonra kararını bildirmesi.

İdarenin süresi içinde başvuruyu inceleyip, kararını tebliğ etmesi

İdare on gün içerisinde şikayet başvurusunu inceler ve kararını ilgililere usulüne uygun olarak tebliğ eder. Bu durumda, kararı uygun bulmayan başvuru sahibi, aday, istekli veya istekli olabilecek başvuru sahipleri kararın tebliğini izleyen on gün içinde KİK'e itirazın şikayet başvurusunda bulunabilir.

İdarenin sessiz kalması

4734 sayılı yasanın 55. madde 4. fıkrasında İdarenin öngörülen süreler içerisinde bir karar almaması hali düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile yasada zımni redde ilişkin öze düzenleme getirilmiştir. İdarenin on gün içerisinde gerekli incelemeyi yapıp, ilgilisine süresi içinde ve usulüne uygun olarak kararını tebliğ etmezse, sürelerin bitiminde başvuru sahibi, aday, istekli veya istekli olabilecek başvuru sahipleri KİK'e itirazın şikayet başvurusunda bulunabilecektir⁹⁰.

İdarenin kesin olmayan cevap vermesi

İdarenin süresi içinde fakat kesin olmayan cevap vermesine ilişkin olarak 4734 sayılı yasada herhangi bir düzenleme yoktur. Öztürk, bu halde, genel hüküm niteliğindeki İYUK 10. madde hükümleri esas alınması gerektiğini belirtmiştir⁹¹. İYUK 10. maddede İdarenin kesin olmayan cevap vermesi halinde, başvuru sahibi dört ay bekleyebilir ya da doğrudan dava açabilir. Gerçekten de, özel yasada düzenleme olmadığı hallerde genel yasanın esas olması dolayısıyla İYUK 10. madde hükümleri böyle bir durumun ortaya çıkması halinde geçerli olacaktır.

İdarenin süresinden sonra kararını bildirmesi

⁸⁹ Genel hüküm niteliğindeki İYUK 10. madde başvurusuna ilişkin durumlar için bkz. Günday, İdari Yargılama Hukuku, s.290 vd.

⁹⁰ İdarenin sessizliğine ilişkin özel kanunda düzenleme olmaması halinde, genel hüküm nitelikli düzenleme olan, İYUK 10. maddenin esas alınması gerekliliğine ilişkin bkz. Öztürk, s.66 vd.

⁹¹ Öztürk, s.68.

İdare öngörülen sürelerden sonra kararını bildirirse, ilgisine yazılı bildirimin usulüne uygun tebliğinden itibaren itiraz süreleri yeniden işlemeye başlayacaktır⁹². Keza, anayasal bir zorunluluk olarak dava açma süreleri yazılı bildirimin tebliği ile başlar. Gün-day, zorunlu idari itirazın öngörüldüğü hallerde, yazılı bildirimin dava açma süresini değil fakat zorunlu idari itirazın yapılmasına ilişkin süreleri başlattığını belirtmiştir⁹³.

2.2.4. Şekil

İdareye şikayet başvuruları ihaleyi yapan İdareye hitaben imzalı dilekçeler ile yazılı olarak yapılır. İdareye şikayet başvurusunda başvurucuya ilişkin olarak dilekçede başvurunun, vekil ile temsil ediliyorsa vekilinin, temsilci ile temsil ediliyorsa temsilcinin unvan, ad-soyad ve adres bilgileri; ihaleye ilişkin olarak ise ihaleye çıkan İdarenin, ihalenin ve ihale kayıt numarası; hak ihlaline sebebiyet veren iş veya eylemin öğrenildiği tarih; ihlalin konusu, gerekçeleri, deliller yer almalıdır.

Uygulamada, başvuru Kurum'un internet sitesi üzerinde, İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Tebliğ'in ekinde bulunan şikayet dilekçelerini doldurmak sureti ile İdareye başvuruda bulunmaktadır. Ayrıca, başvuru dilekçelerinde yasanın aradığı unsurlarda bir eksiklik olması halinde, başvuru süresinin sonuna kadar, bu eksiklikler giderilebilecektir.

Danıştay başvuru dilekçelerindeki eksikliklere karşı, hatta başvuru süresinin sonuna kadar eksiklikler giderilemese dahi, İdarenin fazla şekilci yaklaşmamasını, başvuru dilekçesi ve eklerinden hak ihlali iddiasının gerekçeleri ve eksiklikleri anlaşılabiliriyorsa İdarece başvurunun incelenmeye alınması gerektiğine ilişkin içtihat oluşturmuştur.

Danıştay 13. Dairesi, İdarenin anlaşılabilir bir eksikliğe rağmen, başvuruyu reddetmesini yersiz bulmuş ve şekilci davranılmaması gerektiğini vurgulamıştır. Danıştay 13. Dairesi, bu karara ilişkin gerekçesini de hak arama özgürlüğünün etkin ve işlevsel olarak sağlanabilmesi olduğunu belirtmiştir⁹⁴.

⁹² Öztürk, s.68.

⁹³ Gün-day, *İdari Yargılama Hukuku*, s.265 vd.

⁹⁴ Danıştay 13. Dairesi'nin T.13.11.2017 ve E.2017/2175, K.2017/2962 sayılı Kararı (Karar Mehmet Altundış'ın "Kamu İhale Hukuku Temel Mevzuatı ve Danıştay 13. Daire Kararları" kitabından alınmıştır).

Gerçekten de, *hak arama özgürlüğünün* en etkin yolu olan *mahkemeye erişim hakkını* kısıtlayan(/engelleyen) zorunlu başvuru yollarının bir yandan İdarenin öz-denetimi ve bir yandan da başvuru sahiplerinin *hak arama özgürlüğünün* etkin bir şekilde sağlanabilmesi açısından getirildiğini göz önünde bulunduracak olursak, bu başvurulara ilişkin İdarenin fazla şekilci olmaması hukuka bağlı İdareden beklenen olacaktır.

Son bir husus olarak, aday veya istekli ile istekli olabilecekler birden fazla ihaleye aynı dilekçe ile başvuruda bulunamaz. Her bir ihale birbirinden farklı süreçleri barındıracağı gibi her biri aynı kategoride veya aynı usulle görülen ihale dahi olmayabilir ki olsa bile her birinin ayrı bir süreci vardır. Bu doğrultuda, aynı ihaleye farklı birden çok aday veya istekli ile istekli olabilecek kişinin başvurusu da mümkün değildir.

2.2.5. Usul

01.04.2023 tarihine kadar, İdareye şikâyet başvuruları elden, posta ile ya da e-imza kullanılarak EKAP üzerinden yapılmakta idi. 01.04.2023 tarihli ve 32150 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan mevzuat ile başvuru usulünde değişiklik yapılmıştır. Bu değişiklikle birlikte, 15.04.2023 tarihinden sonra ihalelere yönelik yapılacak şikâyet başvuruları EKAP üzerinden e-imza kullanılarak yapılmak zorundadır. 4734 sayılı yasanın 21. maddesinin a, d ve e bentleri nedeniyle pazarlık usulüyle görülen ihalelere yönelik başvurular ile tüm ihale usullerine karşı avukatlar aracılığı ile yapılacak başvurular gerekli teknik altyapının sağlanmasına ilişkin Kurul kararının KİK internet sayfasında duyurulmasına kadar elden veya posta yolu ile devam edecektir.

Başvurunun İdareye ulaşması üzerine, İdare derhal başvuru dilekçesini, üzerine kaydolma tarihi ve numarasını işleyerek, kaydeder. Elden yapılan şikâyet başvurusunda ise başvuru sahibi başvuru kayıt tarihi ve numarasını gösterir alındı belgesini teslim eder.

2.2.6. İdare Tarafından Yapılan İnceleme ve Alınabilecek Kararlar

İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik, “İdare Tarafından İnceleme” başlıklı Üçüncü Bölüm 10., 11., 12. ve 13. maddelerde İdarenin şikâyet başvurusu üzerine yapacağı inceleme, alabileceği kararlar, kararın içermesi gerekenler ve kararın yerine getirilmesi düzenlenmiştir.

2.2.6.1. İdare tarafından yapılan inceleme

İdareye yapılmış bir şikâyet başvurusu karşısında, aynı yargı yolunda dilekçeler üzerine ilk inceleme aşamasında olduğu gibi, başvurunun süresinde ve usulüne uygun olarak yapılıp yapılmadığı kontrol edilir. Bu ön incelemeyi ihale yetkilisi ya da ihale yetkilisinin görevlendireceği bir veya birden fazla raportör gerçekleştirir.

Başvurunun süresi içerisinde ve usulüne uygun olarak yapıldığı tespit edildikten sonra, İdare (adına ihale yetkilisi) başvurunun hak ihlaline uğradığını iddia ettiği hususları ilişkin esası hukukilik ve yerindelik açısından inceleyecektir. İdare başvuruya ilişkin incelemesini on gün içerisinde tamamlayıp, kararını açıklamalıdır.

2.2.6.2. Alınabilecek kararlar

İdarenin başvuru üzerine alabileceği kararlar yasada⁹⁵ sınırlı sayıda sayılmıştır. İdare bunun dışında bir karar veremez. Bunlar: “ihalenin iptal edilmesi, düzeltici işlem belirlenmesi veya başvurunun reddi” kararıdır. İdare alacağı bu kararların her birinde, yukarıda belirtildiği gibi, karara ilişkin hukuki sebepleri ve gerekçeleri belirtmek zorundadır.

Oldukça kısa tutulmuş başvuru süreleri karşısında ilgililerin hak arama özgürlüklerinin korunabilmesi için kararın bildirimi ve bildirimin eksiksiz yapılması da büyük bir önemi haizdir. Bu sebeple, kararlarda gerekçe dışında, Anayasa 40. maddenin 2. fıkrası gereği, karara karşı başvurulabilecek diğer yollar ve bu yollar için öngörülen süreler yer almalıdır. İlgililere, idari işlemi tesis edip uygulayan yetkili makam 7301 sayılı Tebligat Kanunu’na göre, süresi içinde kararı yazılı olarak bildirecektir.

Usulüne uygun tebliğ edilmiş yazılı bildirim eksiksiz, anlaşılabilir bir biçimde; Anayasa’nın 40. maddesinin 2. fıkrası uyarınca da İdarenin işlemine karşı kanun yolları, başvuru merciileri ve süreleri de içermelidir⁹⁶. İdare kararı, gereğine uygun ve anlaşılır şekilde tebliğ etmezse; anayasal bir zorunluluğu yerine getirmemiş olacağı

⁹⁵ 4734 sayılı yasanın 54. maddesinin 11. fıkrasında, başvuru üzerine gerekçeli olmak üzere, alınabilecek kararlar sıralanmıştır.

⁹⁶ Günday, *İdari Yargılama Hukuku*, s.269 vd.

gibi hem başvurunun hem de (varsa) diğer ilgililerin temel özgürlüklerinden *hak arama hürriyetini* ihlal etmiş olacaktır.

Danıştay 13. Dairesi İdarenin başvurucuya gidebileceği yolları ve süresini eksik göstermesi nedeniyle, başvurunun itirazın şikâyet başvuru süresini kaçırdığını bu nedenle de *hak arama özgürlüğünün* ihlal edildiğine ilişkin kararı önemlidir⁹⁷.

Anayasa 125. maddenin 3. fıkrası uyarınca, dava açma süreleri yazılı bildirim ile başlar. Bu doğrultuda usulüne uygun yapılmayan bir yazılı bildirim ile dava açma sürelerinin, zorunlu idari itiraz yolu öngörülen hallerde de zorunlu idari itiraz sürelerinin başlaması mümkün olamayacaktır⁹⁸.

Yazılı bildirimin esas amacı ilgisinin menfaat alanını etkileme ihtimali olan işlemlerle ilgili bilgilendirilmesidir. İlgilisi İdarenin işlemi ile menfaat alanında bir hak kaybına uğramış ya da uğrama ihtimali varsa, bu durumu öğrendiği an yetkili mercilerde hakkını arayabilmelidir. Bu saikle, Anayasa'nın 40. maddesinin 2. fıkrasında da İdareye işlemlerine karşı ilgililerin başvurabileceği kanun yolları ve merciler ile bunlara başvurulabilecek sürelerin yer alması sorumluluğu yüklenmiştir.

Danıştay⁹⁹ ihalenin iptali kararına ilişkin yazılı bildirimde başvurulacak merci ve sürenin hiç bildirilmemiş olmaması nedeniyle başvurunun doğrudan Kamu İhale Kurumu'na başvurduğu, daha sonrasında İdareye şikâyet başvurusunda bulunduğu ve her iki kararın da tebliğinden sonra dava açması halinde davanın süre yönünden reddedilmesini hukuka uygun bulmamıştır. Danıştay, İdarenin Anayasa'nın 40. maddesinin 2. fıkrası gereği bilgilendirme yükümlülüğünü ve hukuki güvenlik ilkesinin ihlal edildiğini vurgulamıştır.

Anayasa 40. madde 2. fıkra doğrultusunda, İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik'te "Kararlarda bulunacak hususlar" başlıklı 12. maddeye 2010 tarihinde "karara karşı başvuru yapılabilecek itiraz mercii ve başvuru süresi" eklenmiştir. Bu doğrultuda, 01.01.2015 tarihli değişiklik ile İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Tebliğ'in ekine de İdarenin şikâyet başvurusu üzerine

⁹⁷ Danıştay 13. Dairesi'nin T.07.05.2015 E. 2010/1446 K.2015/1757 sayılı Kararı (Karar Mehmet Altundış'ın "Kamu İhale Hukuku Temel Mevzuatı ve Danıştay 13. Daire Kararları" kitabından alınmıştır).

⁹⁸ Günday, *İdari Yargılama Hukuku*, s.271 vd.

⁹⁹ Günday, *İdari Yargılama Hukuku*, s.274-275.

alabileceği örnek karar formuna “karara karşı başvuru yapılabilecek itiraz mercii, başvuru süresi”nin eklenmiş olması olumlu bir gelişmedir.

İdare yapılan işlemlerin özetini, iddiaları, olayları, başvurunun dayandığı deliller ile hukuki dayanakların özetini ve başvurunun iddialarını, olayı nasıl değerlendirdiğini de gerekçeleri ile açıkladığı kararı en geç üç gün içerisinde, yukarıda belirtilen niteliği haiz bir yazılı bildirimle; başvuru sahibine, aday veya isteklilere bildirir. Bununla birlikte; ilana, ön yeterlilik ya da ihale dokümanına ve ilan ile dokümanda bulunan düzenlemelerin uygulamayla çelişmesine ilişkin yapılan başvurularda istekli olabileceklere, belli istekliler arasından yapılan ihale usulünde ise adaylara da bildirim yapılacaktır.

Başvurucu İdarenin şikâyet başvurusu üzerine aldığı karara karşı, süresi içerisinde, Kamu İhale Kurumu’na itirazın şikâyet başvurusunda bulunmazsa İdare aldığı karara uygun olarak işlem tesis eder.

2.2.6.2.1. İhalenin iptal edilmesi kararı

İdare, başvurunun hak ihlaline sebebiyet verdiğini iddia ettiği işlemde ihale sürecinin devamını, düzeltici işlem belirlenemeyecek kadar, engelleyecek bir hukuka aykırılık tespit ederse ihalenin iptal edilmesine karar verecektir.

İhalenin iptal edilmesine ilişkin karar, sadece başvurunun menfaat alanında değil, diğer istekli ve istekli olabileceklerin de menfaat alanına girdiği için ihalenin iptali kararının tüm ilgililere bildirilmesi esastır. Keza, Yönetmelik 14. maddenin 3. fıkrasında şikâyet başvurusu sonucunda İdarenin almış olduğu karar neticesinde hak kaybına uğrayan, zarara uğrayan ya da uğraması muhtemel olanların doğrudan Kurum’a itirazın şikâyet başvurusunda bulunabileceği düzenlenmiştir.

2.2.6.2.2. Düzeltici işlem belirlenmesi kararı

Başvurucunun hak ihlaline sebebiyet verdiğini iddia ettiği aykırılık, ihale sürecinin yürütülmesine hâlel getirmeyecek olmak kaydıyla, düzeltici işlem belirlenerek giderilebilecek düzeydeyse düzeltici işlem belirlenmesine karar verilir.

Düzeltici işlem belirlenmesi kararı da, sadece başvurunun menfaat alanında sonuç doğurmayacağı için diğer istekli ve istekli olabileceklere de usulüne uygun olarak bildirilmelidir. Keza, Yönetmelik 14. maddenin 3. fıkrasında şikâyet başvurusu sonucunda İdarenin almış olduğu karar neticesinde hak kaybına uğrayan, zarara

uğrayan ya da uğraması muhtemel olanların doğrudan Kurum'a itirazın şikayet başvurusunda bulunabileceği düzenlenmiştir.

2.2.6.2.3. Başvurunun reddi kararı

Başvurucunun İdareye şikayet başvurusu iki halde reddedilebilecektir: İlk olarak, İdareye şikayet başvurusu için uyulması gereken sürelerle, usule ve şekil kurallarına uyulmadan başvuru yapılmışsa reddedilir. İkinci olarak, başvurucunun hak ihlaline sebebiyet verdiğini iddia ettiği işlemde herhangi bir hukuka aykırılık tespit edilemezse başvuru reddedilir.

Başvurunun reddi kararı sadece başvurucunun menfaat alanında kaldığı için diğer kişilere başvuruya ilişkin ret kararının bildiriminin bir anlamı yoktur.

2.2.7. Şikayet başvurusunun ihale sürecine etkisi

İdareye şikayet başvurusunda bulunulması ihale sürecini etkilemeyecektir fakat ihale neticesinde sözleşmenin imzalanmasını durduracaktır. Bir tarafta kamu yararına hareket ederek, işini makul sürede tamamlamak isteyen İdare, diğer tarafta ise İdarenin bu yetkisini kullanırken hukuka aykırı bir işleminin olması ihtimali vardır. İdarenin hukuka aykırı bir işlemi, hukuk alanında asla varlık kazanamayacak ve hukuka aykırı işlemin sonucu ortaya çıkacak durumlarda mutlak butlanla batıl olacaktır.

İdareye şikayet başvurusu konusu işlemin denetlenmesi ile kamu yararına faaliyet yürüten İdarenin yapması gereken iş veya eylemin sektöre uğramaması için bir denge sağlanmalıdır. Bu sebeple, ihale süreci devam etmekte, fakat olası bir hukuka aykırılığın gerçek olma ihtimali de göz ardı edilemeyeceğinden sözleşme imzalanmamalıdır.

İdareye şikayet başvurusu ile İdarenin hukuka aykırı işleminin sonuçlarının ortadan kaldırılması amaçlanmaktadır. Eğer ki, başvuru neticelendirilmeden sözleşme imzalanır ve sözleşme konusu iş tamamlanırsa başvurunun da bir anlamı kalmayacaktır. Bununla birlikte, şikayet konusu hukuka aykırı bir işlem değilse de, ihale sürecinin yürütülmemiş olması kamu yararını geciktirecektir. Bu bağlamda, ihale süreci devam edecek fakat sözleşmenin imzalanmasına ilişkin başvurunun bekletici mesele yapılması kamu yararı ile hak ihlaline uğrama ihtimali arasında dengeyi sağlayabilecektir. Keza, şikayet ve itirazın şikayet başvurularının bulunması halinde

Kurum tarafından nihai karar alınıncaya kadar, ihale sürecinin devam etmesi fakat sözleşmenin imzalanmasının ötelenmesine ilişkin düzenleme yapılmıştır.

2.3. Zorunlu İdari İtiraz Başvurusu Olarak: Kamu İhale Kurumu'na İtirazen Şikayet

İdarenin ihale sürecinde hukuka aykırı bir işlemi nedeniyle hak ihlaline uğradığını iddia eden aday, istekli veya istekli olabilecekler İdareye şikayet başvurusunda bulunmaktadır. İdarenin, şikayet başvurusu üzerine aldığı karar üzerine ise, ilgililer Kamu İhale Kurumu'na itirazen şikayet başvurusunda bulunmaktadır¹⁰⁰.

Kamu İhale Kurumu'na yapılacak olan itirazen şikayet başvurusu bir dava ön şartıdır, bu yol tüketilmeden dava açılabilmesi mümkün olmadığı gibi Kamu İhale Kurumu'nun aldığı karar dava edilebilecektir.

Kamu ihale hukukuna özgü olarak geliştirilen, Kamu İhale Kurumu'na itirazen şikayet başvurusu hakkında mevzuat: 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik, Kamu İhale Genel Tebliği'dir.

2.3.1. İtirazen şikayetin tanımı, konusu ve hukukî niteliği

İhalelere yönelik başvurular 4734 sayılı yasanın 54. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, Kamu İhale Kurumu'na yapılacak itirazen şikayet başvurusu -sözleşmenin kurulması aşamasına kadar- ihale süreci içerisinde, İdarenin hukuka aykırı bir iş veya eylem sebebiyle hak kaybına uğradığını, zarara uğradığını ya da zarara uğranmasının muhtemel olduğunu iddia eden ilgili kişi tarafından yapılabilecektir.

Hak kaybına uğradığını, zarara uğradığını ya da zarara uğramasının muhtemel olduğunu iddia eden kişinin bu hukuka aykırı işlemle ilgili Kamu İhale Kurumu'na itirazen şikayet başvurusunda bulunması zorunludur. Bu zorunluluk bir dava ön şartıdır. İtirazen şikayet başvurusu yapılmadan dava açılması halinde İYUK 14. maddesi gereği (esasa geçilmeden) dilekçeler üzerine ilk inceleme aşamasında, idarî mercii tecavüzü gereği dava reddedilecektir. Bu sebeple itirazen şikayet başvurusunun, hukukî niteliği -tartışmasız- zorunlu olarak tüketilmesi gereken zorunlu bir idarî itiraz başvurusudur.

¹⁰⁰ bkz. Kemal Gözler, *İdare Hukuku - Cilt 2*, s.144 vd.

Kamu İhale Kurumu'na itirazın şikayet başvurusunda bulunulmadan dava konusu edilebilecek bir işlemin olmadığı yasanın açık lafzından da anlaşılmakta olduğu üzere, Danıştay da bir kararında bu durumu değerlendirmiştir: Danıştay 13. Dairesi¹⁰¹ hakkının ihlal edildiğini iddia eden başvurusunun sadece İdareye şikayet başvurusunda bulunup, bu başvuru sonucunda İdarenin aldığı kararın doğrudan dava edilmesinin mümkün olmadığını, dava açabilmek için en nihayetinde itirazın şikayet başvurusunda bulunulmuş olup Kurul kararının dava edilebileceğini belirtmiştir.

İtirazın şikayet başvurusu, İdareye şikayet başvurusunda olduğu gibi bir istifa başvurusu değildir. İdareye şikayet başvurusu işlemi tesis eden İdareye yapılırken, itirazın şikayet başvurusu işlemi tesis eden İdareden başka bir İdareye, bağımsız bir idari otorite olan Kamu İhale Kurumu'na yapılmaktadır. Bu başvuru, aşağıda, Kamu İhale Kurumu başlığı altında ele alınmıştır.

İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik'te¹⁰² itirazın şikayet başvurusunun hangi hallerde yapılabileceği düzenlenmiştir. İtirazın şikayet başvurusunun yapılabileceği haller: “(1) İdareye şikayet başvurusunda İdarenin aldığı kararının uygun bulunmaması; (2) İdarenin yasa da belirtilen süreler içerisinde şikayet başvurusuna ilişkin karar almaması; (3) Şikayet başvurusu neticesinde ihalenin iptal edilmesi; (4) Şikayet başvurusundan sonra herhangi bir nedenle ihalenin iptal edilmesi; (5) İtirazın şikayet başvurusu neticesinde Kurul'un başvuruyu reddetmesine rağmen İdarenin ihaleyi iptal etmesi; (6) İtirazın şikayet başvurusu neticesinde Kurul'un düzeltici işlem belirlenmesi kararına rağmen İdarenin ihaleyi iptal etmesi”.

2.3.2. Ehliyet

4734 sayılı yasanın 54. maddesinde açıkça Kamu İhale Kurumu'na itirazın şikayet başvurusunda bulunabilecekler düzenlenmiştir. Kamu İhale Kurumu'na itirazın şikayet başvurusunda bulunabilme ehliyetini haiz kişiler “hak kaybına veya zarara uğrayan ya da zarara uğraması muhtemel olan aday, istekli veya istekli olabileceklerdir”. Burada belirtmek gerekir ki, Kamu İhale Kurumu'na yapılacak

¹⁰¹ Danıştay 13. Dairesi'nin T.05.05.2016 ve E.2016/487 K.2016/1430 sayılı Kararı (Karar Mehmet Altundış'ın “Kamu İhale Hukuku Temel Mevzuatı ve Danıştay 13. Daire Kararları” kitabından alınmıştır, s.330). Aynı yönde, Kurum'a başvurulmadan dava açılması halinde mahkemenin esasa girip inceleme yapmasını idari mercii tecavüzü nedeniyle bozup dava dilekçesini Kamu İhale Kurumu'na tevdi ettiğı kararı için bkz. Danıştay 13. Dairesi'nin T.06.05.2016 ve E.2016/1419, K.2016/1456 sayılı Kararı.

¹⁰² İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik 4. maddenin 3. fıkrasında itirazın şikayet başvurusunun hangi hallerde yapılabileceği sıralanmıştır.

başvuru İdareye şikayet başvurusu neticesinde İdarenin aldığı ya da alacağı karara ilişkin yapılacaktır.

Bir önceki bölümde sayılan hallerde aday, istekli veya istekli olabilecek statüsündekiler itirazen şikayet başvurusunu yapılabilecektir. Bu doğrultuda, itirazen şikayet başvurusunda bulunabilecekleri; İdarece alınan kararı uygun bulmayan adaylar, İdarece alınan kararı uygun bulmayan istekliler, İdarece alınan kararı uygun bulmayan istekli olabilecekler ve şikayet başvurusunda bulunmaksızın itirazen şikayet başvurusunda bulunanlar olarak tasnif ederek inceleyeceğiz.

2.3.2.1. İdarece alınan kararı uygun bulmayan adaylar

4734 sayılı yasaya göre, “ön yeterlilik şartları için başvuran gerçek kişi veya tüzel kişi ya da oluşturdukları ortak girişim” *aday* statüsündedir.

Aday statüsündeki başvuruçunun hangi konularda Kamu İhale Kurumu’na itirazen şikayet başvurusunda bulunabileceği ise İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik’te düzenlenmiştir.

Belli istekliler arasından ihale usulü ile yürütülen ihalelerde ön yeterlilik başvurularının sunulmasına, değerlendirilmesine ve sonuçlandırılmasına ilişkin İdarenin hukuka aykırı bir işlemi nedeniyle hak ihlaline, zarara uğradığını ya da zarara uğramasının muhtemel olduğunu iddia edip gerekçeleri ile belirterek şikayet başvurusunda bulunduktan sonra, İdarenin şikayet başvurusu üzerine kaldığı kararı yerinde bulmayan adaylar, Kamu İhale Kurumu’na İdarenin şikayet başvurusu üzerine aldığı karara karşı itirazen şikayet başvurusunda bulunabileceklerdir.

Adaylar kısa listeye alınmışlarsa, belli istekliler arasından ihale usulü ile yürütülen danışmanlık hizmeti alımı ihalelerinde ihale daveti, ihale dokümanının gönderilmesi, ihale dokümanında yer alan düzenlemeler, ihale dokümanındaki düzenlemeler ile İdarenin uygulaması arasındaki uyumsuzluk durumlarında hak ihlaline uğradığını, zarara uğradığını ya da zarara uğramasının muhtemel olduğunu gerekçeleri ile belirterek şikayet başvurusunda bulunduktan sonra, İdarenin şikayet başvurusu üzerine kaldığı kararı yerinde bulmayan adaylar Kamu İhale Kurumu’na İdarenin şikayet başvurusu üzerine aldığı karara karşı itirazen şikayet başvurusunda bulunabileceklerdir.

2.3.2.2. İdarece alınan kararı uygun bulmayan istekliler

4734 sayılı yasaya göre, “ihaleye teklif veren tedarikçi, hizmet sunucusu veya yapım müteahhidi” *istekli* statüsündedir.

İstekli statüsündeki başvurunun hangi konularda itirazen şikayet başvurusunda bulunabileceği İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik’te düzenlenmiştir.

İstekliler yeterlilik başvurularına ilişkin değerlendirmelerde, tekliflerin sunulmasına ilişkin değerlendirmelerde ve ihalenin sonuçlandırılmasında İdarenin hukuka aykırı işlemleri ile hak kaybına uğradıklarını, zarara uğradıklarını ya da zarara uğramalarının muhtemel olduğuna ilişkin İdareye şikayet başvurusunda bulunup İdarenin aldığı kararı yerinde bulmazlarsa, İdarenin şikayet başvurusuna ilişkin kararına karşı Kamu İhale Kurumu’na itirazen şikayet başvurusunda bulunabileceklerdir.

Ayrıca, Yönetmelik’te “*açık ihale usulü veya belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılan ihale sonucunda teklif çıkmaması*”; “*ihalenin araştırma ve geliştirme sürecine ihtiyaç gösteren ve seri üretime konu olmayan nitelikte olması*”; “*ihalenin konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenememesi*” nedeniyle *pazarlık usulü* ile gerçekleştirilecek ihalelerde şartları belirlenmiş teknik şartnameler de bu kapsamda değerlendirilip, bu hallerde de hukuka aykırı işlem nedeniyle hak kaybına uğradıklarını, zarara uğradıklarını ya da zarara uğramalarının muhtemel olduğuna ilişkin İdareye şikayet başvurusunda bulunup İdarenin aldığı kararı yerinde bulmazlarsa, İdarenin şikayet başvurusuna ilişkin kararına karşı Kamu İhale Kurumu’na itirazen şikayet başvurusunda bulunabileceklerdir.

2.3.2.3. İdarece alınan kararı uygun bulmayan istekli olabilecekler

4734 sayılı yasaya göre, ihale konusunun alanında faaliyet gösterip “ihale veya ön yeterlilik dokümanını almış gerçek kişi veya tüzel kişi ya da oluşturdukları ortak girişim” *istekli olabilecek* statüsündedir.

İstekli olabilecek statüsündeki başvurunun hangi konularda itirazen şikayet başvurusunda bulunabileceği de İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik’te düzenlenmiştir.

Ön yeterlilik verilmesi, ihale dokümanının verilmesi, ön yeterlilikteki düzenlemeler, ihale ilanındaki düzenlemeler, ihale dokümanındaki düzenlemeler ile uygulama arasında, İdarenin hukuka aykırı işlemi nedeniyle bir uyumsuzluk varsa istekli olabilecekler İdareye şikayet başvurusunda bulunup İdarenin aldığı kararı yerinde bulmazlarsa, İdarenin şikayet başvurusuna ilişkin kararına karşı Kamu İhale Kurumu'na itirazın şikayet başvurusunda bulunabileceklerdir.

2.3.2.4. Şikayet başvurusunda bulunmaksızın itirazın şikayet başvurusunda bulunanlar

İdareye şikayet başvurusunda bulunmaksızın, doğrudan Kamu İhale Kurumu'na itirazın şikayet başvurusunda bulunulabilecek bazı haller İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik'te düzenlenmiştir.

İdareye şikayet başvurusunda bulunmayan, fakat başka bir aday, istekli ya da istekli olabilecek tarafından İdareye şikayet başvurusu sonucunda İdarenin aldığı karar nedeniyle hak kaybına uğrayan, zarara uğrayan ya da zarara uğraması muhtemel olan aday, istekli ya da istekli olabilecekler doğrudan Kamu İhale Kurumu'na itirazın şikayet başvurusunda bulunabilirler.

İkinci olarak, İdareye şikayet veya itirazın şikayet başvurusu neticesinde ihalenin iptal edilmesi kararına karşı da Kamu İhale Kurumu'na doğrudan itirazın şikayet başvurusunda bulunulabilecektir.

Üçüncü olarak, çerçeve anlaşma ihaleleri neticesinde, çerçeve anlaşma imzalanan istekliler *“münferit sözleşmeye davet, tekliflerin değerlendirilmesi, ekonomik açıdan en avantajlı teklifin belirlenmesi ve münferit sözleşmenin imzalanmasına”*¹⁰³ ilişkin hukuka aykırı idarî işlem veya eylemlere karşı, İdareye şikayet başvurusunda bulunmaksızın doğrudan Kamu İhale Kurumu'na itirazın şikayet başvurusunda bulunabileceklerdir.

Dördüncü olarak, Kurul kararlarının eksik ya da hatalı uygulanması nedeniyle hukuki durumlarında değişiklik olduğunu iddia eden istekliler de doğrudan Kamu İhale Kurumu'na itirazın şikayet başvurusunda bulunabileceklerdir.

¹⁰³ İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik 20/A maddesi.

2.3.3. Süre

İdareye şikayet başvurusu üzerine İdarenin aldığı karara karşı Kamu İhale Kurumu'na itirazın şikayet başvurusunda bulunabilmek için getirilen süreler hak düşürücü niteliktedir. Keza, öngörülen süreler içerisinde, Kurum'a itirazın şikayet başvurusunda bulunulmaması halinde, Kurum, ön incelemesinde başvuruyu süresi içinde yapılmaması nedeniyle, esasına ilişkin değerlendirme yapmaksızın reddedecektir. Bu doğrultuda, dava açma hakkı da ortadan kalkacaktır¹⁰⁴.

Kamu İhale Kurumu'na yapılacak başvurularda, süreler şikayet başvurusu veya Kurum'a itirazın şikayet başvurusu üzerine İdarenin kararı bildirdiği andan itibaren işlemeye başlar. İdarenin iptal kararı alması halinde beş gün, diğer hallerde on gün içerisinde Kurum'a itirazın şikayet başvurusunda bulunulmalıdır. Bu süreler hak düşürücü niteliktedir.

İdareye şikayet başvurusunda bulunulmuş olmasına rağmen, İdarenin yasada öngörülmüş sürenin bitimine kadar herhangi bir karar vermemesi halinde, yasada öngörülen karar verme süresinin bitiminden itibaren itirazın şikayet başvurusunda bulunabilmek için uyulması gereken süre işlemeye başlayacaktır.

Kurum itirazın şikayet başvurusuna ilişkin kararını, dosyayı nezdine kaydettiği günden itibaren yirmi gün içerisinde açıklamakla yükümlüdür. Kurum ani gelişen haller, öngörülemeyen haller, yapımı özellikli tekniği haiz durumlar, can güvenliği, mal güvenliği, savunma ve güvenlik nedeniyle ¹⁰⁵ İdarece işlemin ivedilikle yapılabilmesi için pazarlık usulüne tâbi tutulan ihalelerde on iş günü içerisinde kararını açıklamak mecburiyetindedir.

Son olarak, idarî mercii tecavüzü yapılarak, İdarenin şikayet başvurusu üzerine aldığı karara karşı itirazın şikayet başvurusunda bulunulmaksızın, doğrudan yargı yolunda dava açılması halinde; dava tarihi değil, yargı yerinin başvuru tevdii üzerine

¹⁰⁴ İlhami, Öztürk. "Kamu İhale Kanununda Düzenlenen Şikâyet ve İtirazen Şikâyet Başvuru Sürelerinin Hukukî Niteliği". *Ankara Barosu Dergisi* 3 (2009): 129-137.

¹⁰⁵ 4734 sayılı yasanın 56. maddesinin 5. fıkrasında yirmi günlük inceleme süresi, yasanın 21. madde 1. fıkranın b ve c bentleri gereği, pazarlık usulüne tâbi tutulan işlere karşı yapılan başvurularda on gün olarak düzenlenmiştir. 21. maddenin b ve c bentlerinde ise ani ve beklenmeyen (doğal afet, salgın hastalık, can-mal kaybı tehlikesi gibi durumlar örneksenerek sayılmış), yapım tekniği özellik gerektiren, can-mal güvenliği için aciliyetle yapılması gereken, savunma ve güvenlik gereken hallerde pazarlık usulünün uygulanacağı düzenlenmiştir.

Kamu İhale Kurumu'nun başvuru kayıtlarına aldığı tarih başvuru tarihi olarak esas alınacaktır¹⁰⁶.

Başvurunun idarî mercii tecavüzü halinde, Kamu İhale Kurumu'nun kayıtlarına alındığı tarihin başvuru tarihi olarak esas alınması zorunlu idarî itirazın etkili bir başvuru yolu olmasını ve hatta hak arama özgürlüğünü ortadan kaldıracaktır. Kaldı ki, başvurunun Kurum kayıtlarına alındığı tarihin esas alınması, başvuru sürelerinin oldukça kısa tutulduğu itirazın şikayet başvurularında Kurum'a başvurunun tevdiinin de bir mahiyeti kalmayacaktır. . Bu bağlamda, İYUK 15. maddenin 2. fıkrası ile aynı doğrultuda, idarî merci tecavüzünde bulunularak başvuruda bulunulan hallerde, görevsiz İdare ya da yargı yerine yapılan başvuru tarihinin Kamu İhale Kurumu'na başvuru tarihi olarak kabul edilmesine ilişkin düzenleme yapılması yerinde olacaktır.

2.3.4. Şekil

Kurum'a yapılacak itirazın şikayet başvuruları Kurum'a hitaben imzalı dilekçeler ile yazılı olarak yapılır. Kurum'a yapılacak itirazın şikayet başvurusunda başvurucuya ilişkin olarak dilekçede başvurunun, vekil ile temsil ediliyorsa vekilinin, temsilci ile temsil ediliyorsa temsilcinin unvan, ad-soyad ve adres bilgileri; ihaleye ilişkin olarak ise ihaleye çıkan İdarenin, ihalenin ve ihale kayıt numarası; hak ihlaline sebebiyet veren iş veya eylemin öğrenildiği tarih; ihlalin konusu, gerekçeleri, deliller; İdareye yapılan şikayet başvurusu ve (varsa) İdarenin şikayet başvurusu neticesinde almış olduğu karar yer almalıdır¹⁰⁷.

Ayrıca, KİK'e itirazın şikayet başvurusu yapabilmek için -İdareye şikayet başvurusundan farklı olarak- başvuru bedelinin ödenmiş olmasının arandığını da belirtmek gerekir. Yasaya göre ¹⁰⁸, Kamu İhale Kurumu'nun gelirleri arasında gösterilen itirazın şikayet başvuru bedelleri için hacmine göre değişmektedir. Yaklaşık maliyeti beş yüz bin TL olarak hesaplanan ihalelerde üç bin TL, beş yüz bin TL ile iki milyon TL arasında hesaplanan ihalelerde altı bin TL, iki milyon TL ile on beş milyon

¹⁰⁶ 4734 sayılı yasanın 54. maddesinin 10. fıkrasında idarî merci tecavüzü halinde, görevli İdareye tevdi üzerine, başvurunun İdarenin kayıtlarına alındığı tarihin esas alınacağı düzenlenmiştir.

¹⁰⁷ İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik 8. madde 4. fıkrasında başvurulara konu belgelerde bulunması gereken bilgiler, beş bent halinde, düzenlenmiştir.

¹⁰⁸ 4734 sayılı yasanın 53. maddesinde Kamu İhale Kurumu'nun gelirleri arasında sayılan bu bedellerin limitleri her yıl güncellenmektedir. Bu belirtilen limitler, T.24.01.2024 ve 32439 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Kamu İhale Kurumu'nun 2024/1 No.'lu Kamu İhale Tebliği'nde revize edilmiş ve 01.02.2024 tarihinden itibaren geçerli olan limitlerdir.

TL arasında hesaplanan ihalelerde dokuz bin TL ve on beş milyon TL üzerinde hesaplanan ihalelerde ise on iki bin TL olacağı düzenlenmiştir.

Kurum'a yapılacak itirazen şikayet başvurusu için bir başvuru bedelinin öngörülmesi doktrinde, hak arama özgürlüğünün sınırlandırılması ve İdarenin tüm işlemlerinin yargı denetimine tâbi tutulmasını sınırlandırılması nedeniyle tartışmalıdır.

Kanımızca, itirazen şikayet başvurusunda bulunabilecek kişilerin ihale konusu işi yüklenebilecek aday, istekli ve istekli olabilecekler olması göz önünde bulundurulduğunda öngörülen bedeller -görece- cüzi miktarda olup, hak arama özgürlüğünü sınırlandıracak kadar yüksek değildir. Bu üç statü dışında, menfaat ihlali gündeme gelen üçüncü kişilerin de itirazen şikayet başvurusunda bulunması zorunluluğu yasayla getirilse idi hak arama özgürlüğünün kısıtlanması bağlamında bir tartışma yerinde olurdu. Bununla birlikte, başvuru bedeli öngörülmesi yargısal denetimi de kısıtlar nitelikte olduğunu ileri sürmek güçtür. Her ne kadar aynı limitlerde olmasa da, yargısal denetime ilişkin de nevi harç ve masraflar vardır.

Uygulamada, başvuru İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Tebliğ'in ekinde öngörülen itirazen şikayet başvuru dilekçelerini doldurmak sureti ile Kamu İhale Kurumu'na itirazen şikayet başvurusunda bulunmaktadır. Ayrıca, başvuru dilekçelerinde yasanın aradığı unsurlarda bir eksiklik olması halinde, başvuru süresinin sonuna kadar eksiklikler giderilebilecektir.

Danıştay bir itirazen şikayet başvurusunda bulunması gereken kriterler incelenilirken Kurum'un aşırı şekilci davranmaması, esaslı bir eksiklik olmaması halinde, şekil kriterlerine esneklik sağlanabileceği yönünde bir kanaat oluşturmuştur. Örneğin bir kararında¹⁰⁹; başvuru yetkisini içeren vekaletnamenin başvuru süresi sonrasında verildiği ancak başvuru süresi içinde vekilin asıl adına itirazen şikayet başvurusunda bulunabilme yetkisinin verilmediği bir vekaletname ile itirazen şikayet başvurusunda bulunulmuş başvuruyu Kurul'un reddetmesini ve Kurul'un kararını hukuki bulan ilk derece mahkemesi kararını bozmuştur. Bizce, Danıştay isabetli bir karar vermemiştir, Kurul'un fazla şekilciliğe kaçmaması hususunun başvuru içeriğinden anlaşılabilir konularla sınırlı olması gereklidir, oysa burada yetkisiz bir vekil aracılığı ile başvuru vardır. Kaldı ki, başvuru vekil aracılığı ile yapılmaktadır,

¹⁰⁹ Danıştay 13. Dairesi'nin T.19.03.2015 ve E.2012/271, K.2015/1124 sayılı Kararı (Karar Mehmet Altundış'ın "Kamu İhale Hukuku Temel Mevzuatı ve Danıştay 13. Daire Kararları" kitabından alınmıştır, s.347).

dolayısıyla şikayet başvurusunda bulunabilme yetkisi vekaletnamede bulunmalıdır. Bu yetkinin bulunmaması başvuru amacı ile bağdaşmayacaktır çünkü başvuruda bulunabilmek için vekil tayin edilmiştir. Resmî belge olan vekaletnamede aranan şartlar göz ardı edilecekse vekaletnamenin bir anlamı kalmayacaktır. Kurul'un yetkisiz başvuruyu kabul etmemesi de şekilcilik olarak nitelendirilemeyecektir çünkü vekaletname resmî bir varakadır ve amaca özgü düzenlenmiş olmalıdır.

2.3.5. Usul

01.04.2023 tarihine kadar, itirazen şikayet başvuruları elden, posta ile ya da e-imza kullanılarak EKAP üzerinden yapılmakta idi. 01.04.2023 tarihli ve 32150 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan mevzuat ile başvuru usulünde değişiklik yapılmıştır.

Bu değişiklikle birlikte, 15.04.2023 tarihinden sonra ihalelere yönelik yapılacak itirazen şikayet başvuruları EKAP üzerinden e-imza kullanılarak yapılmak zorundadır. 4734 sayılı yasanın 21. maddesinin a, d ve e bentleri nedeniyle pazarlık usulüyle görülen ihalelere yönelik başvurular ile tüm ihale usullerine karşı avukatlar aracılığı ile yapılacak başvurular gerekli teknik altyapının sağlanmasına ilişkin Kurul kararının KİK internet sayfasında duyurulmasına kadar elden veya posta yolu ile devam edecektir.

2.3.6. Kamu İhale Kurumu'nun yaptığı inceleme

2.3.6.1. Kamu İhale Kurumu

2.3.6.1.1. Kamu İhale Kurumu'nun yapısı

Kamu İhale Kurumu 4 Ocak 2002 tarihinde Kamu İhale Kanunu'nun 24648 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanması ile kurulmuş, hem idarî hem malî özerkliği bulunan ve merkezi Ankara'da olan kamu tüzel kişiliğini haiz bağımsız bir idarî otoritedir¹¹⁰¹¹¹. Kamu İhale Kurumu'nun yapısını anlayabilmek için öncelikle bağımsız idarî otoriteler -genel hatlarıyla- ele alınacaktır.

¹¹⁰ 4734 sayılı yasanın 53. maddesinde Kamu İhale Kurumu'nun idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişiliği olduğu düzenlenmiştir. Düzenlemeye, özerkliğinin doğal bir sonucu olarak; bağımsız olduğu, hiçbir organın, makamın, mercinin veya kişinin emir ve talimat vererek kararlarını etkileyemeyeceği açıkça belirtilmiştir.

¹¹¹ 4734 sayılı yasanın 53. maddesinde merkezinin Ankara olduğu düzenlenmiştir.

2.3.6.1.1.1. Genel hatlarıyla bağımsız idarî otoriteler

İdari kurumlar her şeyden önce, kamu yararına, yasayla ya da yasanın verdiği yetkiyle kuruldukları için kamu tüzel kişiliğini haizdirler. Kamu tüzel kişiliğini haiz oldukları için de bir takım ayrıcalıklı yetkileri vardır. Bağımsız idarî otoriteler ise, kamu tüzel kişiliğini haiz tipik idarî kurumlara nazaran daha çok yetki ile donatılmış ve etkin bir idarî özerkliğe sahiptir. Bu bağlamda, bağımsız idarî otoriteler faaliyetlerini yürüttükleri alanlarda düzenleme yetkisinin yanında, denetleme yetkisine de sahiptir¹¹².

Doktrinde bağımsız idarî otoritelerin yasal dayanağı ve İdare teşkilatı içerisindeki yerine ilişkin tartışmalar olup, konunun dağılmaması için kısaca değinilecektir: Bağımsız idarî otoriteler hizmet yerinden yönetim kuruluşları ile aynı statüde ele alındığı gibi, Ulusoy'a göre, Anayasa'da bağımsız idarî otoritelere ilişkin açık bir dayanak olmaması, kurulmalarının Anayasa'ya aykırı olmayacağını, ihtiyaç halinde daha fazla idarî özerkliğe sahip bağımsız idarî otorite kurulabileceğini; tek önemli kıstasın etkin denetim mekanizmalarının getirilmiş olması gerekliliğini ifade etmiştir¹¹³.

Günday İdare teşkilatı içerisindeki yerlerine ilişkin olarak, Anayasa'nın 123. maddesine göre İdarenin merkezden yönetim ve yerinden yönetim olarak iki başlık altında teşkilatlanabileceğini, bu sebeple bu bağımsız idarî otoritelerin aslında özel zabıta görevi gören kamu kurumu olarak nitelendirmiştir¹¹⁴.

Günday, bağımsız idarî kurumların özelliğini dört başlık altında değerlendirmiştir. Bunlar: bağımsızlık, regülasyon yetkileri, izleme ve denetleme yetkileri ile yaptırım uygulama yetkisi¹¹⁵. Bağımsız idarî otoritelerin İdarenin bütünlüğü ilkesi içerisinde yer alması konusunda, faaliyetlerini yürütürken etkinlik ve usul güvencesi bağlamında kaygılar doktrinde hakimdir¹¹⁶.

¹¹² bkz. Ali Dursun Ulusoy, *Türk İdare Hukuku - Cilt 1* (Ankara: Yetkin Yayınları, 2017), s.258 vd.

¹¹³ Ulusoy, *Türk İdare Hukuku - Cilt 1*, s.260 vd.

¹¹⁴ Metin Günday, "Rekabet Hukuku ve Yargı" Rekabet Kurumu Yayını, Ankara, 1999: s.116.

¹¹⁵ Günday, *İdare Hukuku*, s. 569 vd.

¹¹⁶ Daha detaylı bilgi için bkz. Günday, *İdare Hukuku*, 574 vd.; İl Han Özay, *Günüşiğinde Yönetim* (İstanbul: Filiz Kitabevi, 2017), s. 139 vd. ile s.400 vd.

Bağımsız idarî otoriteler çözümü teknik uzmanlık gerektiren konuların düzenlenmesi ve denetlenmesi amacıyla¹¹⁷ ortaya çıkmıştır. Bu otoritelerin iktidarın etkisinde kalmadan, özgürce, şeffaf ve tarafsız bir biçimde düzenleme ve denetleme faaliyetlerini yürütebilmeleri için tam bir özerklik alanı tesis edilmelidir. Aksi takdirde, bağımsız idarî otoritelerin varoluş sebepleri ortadan kalkacaktır. Öncelikle, bağımsız idarî otoritelerin özerkliğinden söz edebilmek, faaliyetlerinin siyasi yakınlık ithamlarıyla zedelenmemesi için bu otoritelerin başkan ve üyeleri liyakatli seçimlerle belirlenmelidir¹¹⁸. Teknik bilgi gerektiren alanlarda düzenleme ve denetleme yetkisi ile donatılan bu kurumların üyelerinin liyakat esaslı seçilmiş olmaları büyük önem arz etmektedir.

AYM'nin bağımsız idarî otoritelere ilişkin tanımına bakılacak olursa: AYM'ye göre¹¹⁹ bağımsız idarî otoriteler İdarenin bütünlüğü içerisinde, İdare hukukuna göre faaliyetlerini ihdas eden, kamu tüzel kişiliğini haiz, kamu yararına düzenleyici işlemler yapan sürekli kuruluşlardır. Bu bağlamda, Sayıştay tarafından denetleniyor olmaları, kısmen de olsa, İdarenin bütünlüğü içerisinde olduklarının somut bir göstergesidir.

Ayrıca, bağımsız idarî otoritelerin aldıkları kararlarda, düzenlemelerde bağımsız ve tarafsız olmalarının sağlanabilmesi için başka kurumlarca denetlenebilme alanları da çok sınırlıdır¹²⁰.

2.3.6.1.1.2. Kamu İhale Kurumu

2.3.6.1.1.2.1. Mevzuat

4 Ocak 2002 tarihinde Kamu İhale Kanunu'nun 24648 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanması ile kurulmuş olan Kamu İhale Kurumu kamu tüzel kişiliğini haiz, bağımsız idarî otoritedir.

¹¹⁷ Gözübüyük ve Tan bağımsız idarî otoritelerin alınacak kararlarda tarafsızlığın sağlanabileceğini, siyasî iktidarların siyasal nedenlerle alamayacakları/almayı erteleyebilecekleri kararların alınmasının kolaylaşacağını, temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınabileceğini, İdarenin keyfiliğine karşı savunma aracı olabileceğini belirtmiştir. bkz. Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, *İdare Hukuku - Cilt 1* (Ankara: Turhan Kitabevi, 2021), s.296.

¹¹⁸ bkz. Ulusoy, *Türk İdare Hukuku - Cilt 1*, s.260 vd.

¹¹⁹ AYM'nin T.04.12.2014 ve E.2013/84, K.2014/183 sayılı Kararı (Karar Gözübüyük ve Tan, *İdare Hukuku - Cilt 1* kitabından alınmıştır, s.298.)

¹²⁰ Ali Ulusoy bu otoritelerin tam bağımsız ve tarafsızlığının sağlanabilmesi, Kurulların capture (ihraz etmek, zapt etmek veya etkisi altına almak anlamında kullanılmıştır) edilememeleri için personellerinin maaş ve özlük haklarının da tatminkar olması önerisinde bulunmuştur. bkz. Ulusoy, *Türk İdare Hukuku - Cilt 1*, s.260.

Kamu İhale Kurumu'na ilişkin temel yasal dayanak 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'dur. Kamu İhale Kurumu'nun iç işleyişine ilişkin yönetmelikler ise: T. 01.12.2009 ve 27419 sayılı R.G.'de yayınlanan "Kamu İhale Kurumu Teşkilatı ve Personelinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik", T. 13.01.2022 ve 31718 sayılı R.G.'de yayınlanan "Kamu İhale Kurumu Disiplin Amirleri Yönetmeliği", T. 01.03.2011 ve 27861 sayılı R.G.'de yayınlanan "Kamu İhale Kurumu Personeli Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Yönetmeliği", T. 21.12.2010 ve 27792 sayılı R.G.'de yayınlanan "Kamu İhale Kurumu İnsan Kaynakları Yönetmeliği" ve T. 17.07.2010 ve 27644 sayılı R.G.'de yayınlanan "Kamu İhale Kurumu Meslek Personeli Yönetmeliği"dir.

2.3.6.1.1.2.2. Kamu İhale Kurumu'nun görevleri

Kamu İhale Kurumu Kurul, başkanlık ve hizmet birimlerinden oluşmaktadır¹²¹. Kurum'un görevleri de yasada tahdidi olarak sayılmıştır. Kurum her şeyden önce -sözleşmenin imzalanmasına kadar- ihale sürecinde yapılan idarî işlemlerin mevzuata uygun olup olmadığına ilişkin şikayet başvurularını inceleyip sonuçlandırır.

Kamu İhale Kurumu'nun yaptığı denetim yasa ile bazı sınırlamalara tâbi tutulmuştur: 4734 sayılı yasadan istisna tutulan ihalelere ilişkin, ceza ve ihaleden yasaklama kararları hariç, idarî iş ve eylemler Kamu İhale Kurumu'nun denetime tâbi değildir.

Kurum'un bir diğer önemli görevi, mevzuata uygun olarak standart ihale dokümanları, tip sözleşmeleri hazırlamak; bu hazırladığı doküman ve ihale sözleşmelerini günün koşullarına uygun olarak geliştirip, uygulamayı yönlendirmektir.

İhale mevzuatı ile ilgili ulusal ve uluslararası uyumu sağlar, eğitimler, paneller düzenler. İhalelerle ilgili bilgi toplar, yapılan ihale ve sözleşmeler neticesinde istatistikler oluşturur ve yayımlayarak gerek bilimsel çalışmalara katkı sağlar gerek Kurum'un şeffaflığını ortaya koyar. Böylelikle araştırma ve geliştirme faaliyetlerinde bulunur. Kamu İhale Bülteni yayınlar.

İhale ilanlarına ilişkin esas ve usulleri düzenler, ihalelere katılmaktan yasaklananların sicillerini tutar.

¹²¹ 4734 sayılı yasanın 53. maddesinde Kurum'un iç birimleri ve yapısı düzenlenmiştir.

Yabancı ülkelerdeki ihalelere yerli isteklilerin katılmasının engellendiğini tespit ettiği hallerde, bu uygulamada bulunan ülkelerin isteklilerine de bu yasa kapsamında burada yapılacak ihalelerde aynı uygulamaya tâbi tutulmasına ilişkin Cumhurbaşkanına öneride bulunur.

Bağımsız idarî otorite olmasının doğal bir sonucu olarak bir diğer önemli görevi ise bütçeyi hazırlamaktır. Bu bütçeye uygun hareket edilmesini sağlar. Ayrıca, Kurul, karar alması halinde ihale mevzuatının uygulanabilmesi için standart ihale dokümanı, tip sözleşme, yönetmelik, tebliğ çıkararak yetkilerini kullanır.

Kamu İhale Kurumu'na yasayla verilen görevler irdelendiğinde, tüm detayları yasada düzenlenmiş idarî özerkliği olan bir otorite olduğu ortaya çıkmaktadır. Kamu İhale Kurumu, yasadan aldığı yetkilerle, kamu ihalelerine ilişkin tüm süreci de her boyutuyla yürütürken, ihalelere ilişkin bilimsel faaliyetleri de yürütmektedir. Görevlerini yerine getirirken, ihtiyaç duyduğu bilgi, belge ve görüşleri de resmi ve özel tüm kurumlardan, kuruluşlardan ve kişilerden isteyebilme yetkisiyle donatılarak görev alanındaki etkililiği güçlendirilmiştir.

2.3.6.1.2. Kamu İhale Kurumu'nun yaptığı incelemenin niteliği ve unsurları

Kamu İhale Kurumu'na yapılacak itirazın şikayet başvurularının incelemesine ilişkin düzenleme, 4734 sayılı yasa dışında, T.03.01.2009 ve 27099 sayılı R.G.'de yayınlanan "İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik"te (14. madde vd.) yer alır iken bu yönetmeliğin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar ise T. 28.01.2009 ve 27124 sayılı R.G.'de yayınlanan "İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Tebliğ"de yer almaktadır.

Kamu İhale Kurumu'na yapılan bir başvuruya ilişkin incelemeleri Kamu İhale Kurumu adına Kurul yerine getirmektedir. Kurul üyelerinin, yukarıda belirtilen gerekçelerle, liyakata dayalı esaslarla seçilmesi büyük önem arz etmektedir.

Kurul Cumhurbaşkanı tarafından atanan dokuz üyeden oluşur. Kurul Başkanı, aynı zamanda, Kamu İhale Kurumu'nun da başkanıdır¹²². Kurul üyeleri görevlerine yemin ile başlarlar. Kurul'un önemli bir yetkisi dava açma, icra takibi yapma ve

¹²² 4734 sayılı yasanın 53. maddesinde karar organının Kamu İhale Kurulu olduğu belirtmiştir. Kurul dokuz üyeden oluşmaktadır. Dokuz kişilik Kurul'un tüm üyelerini, en az dört yıllık öğrenim görenler arasından, biri başkan ve biri de ikinci başkan olmak üzere Cumhurbaşkanı atar.

mahkemelerce verilen kararlara karşı üst mercilere başvurmaktan vazgeçme yetkisi ile üst dereceli mahkemelerce verilen kararlara karşı karar düzeltme yoluna gidilmesinden vazgeçmedir¹²³.

Kurul üyelerine ilişkin, hakimin reddi müessesine benzer bir düzenleme de öngörölmüştür. Buna göre, üyeler kendileri, evlatlıkları ya da üçüncü dereceye kadar kan hısımları ve ikinci dereceye kadar da kayın hısımları ile ilgili toplantılara ve oylamalara katılamazlar.

Kamu İhale Kurumu'nun ve Kurul'un organizasyon şeması, oy yeter sayısı ile görev ve yetkilerinin detayları T. 01.12.2009 ve 27419 sayılı R.G.'de yayınlanan "Kamu İhale Kurumu Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik"te belirtilmektedir. Ayrıca, bu yönetmeliğe göre Kamu İhale Kurumu'nun ana hizmet birimleri: Düzenleme Dairesi Başkanlığı; Ön İnceleme Dairesi Başkanlığı; I., II. ve III. İnceleme Dairesi Başkanlıkları; Elektronik İhale Dairesi Başkanlığı; Uluslararası İlişkiler Dairesi Başkanlığı; Kurumsal Gelişim ve Araştırma Dairesi Başkanlığı; Sicil İzleme Dairesi Başkanlığı; Eğitim Dairesi Başkanlığı; Hukuk Hizmetleri Dairesi Başkanlığı. Bu Daire Başkanlıklarının görevleri de yine adı geçen yönetmelikte belirlenmiştir.

Kurum incelemesinde tam bir serbesti içinde değildir. Kurul itirazen şikayet başvurusuna ilişkin incelemede başvurucunun iddiaları ile İdarenin şikayet başvurusu üzerine verdiği karardaki hususlar üzerinden değerlendirme yapabilecektir. Bunlara ilişkin olarak yapacağı inceleme ise itiraza konu işlemin eşit muamele ilkesini ihlaline sebebiyet verip vermediğinin belirlenmesinden ibarettir. Ayrıca, İdareye şikayet veya itirazen şikayet başvuruları üzerine iptal edilen ihalelere ilişkin yapacağı incelemelerde ise sadece İdarenin ihaleyi iptal için sunduğu gerekçeler sınırlıdır¹²⁴.

Kurum önüne gelen başvuruda, mahkemelerin önüne gelen bir dosyada ilk inceleme aşamasında olduğu gibi, İdareye şikayet başvurusunda bulunulup

¹²³ 4734 sayılı yasanın 53. maddesinde Kurul'un yetkileri arasında dava açma, icra takibi başlatma, mahkeme kararlarını üst mercilere taşımaktan vazgeçme ve üst dereceleri mahkemelerin kararlarına karşı düzeltme yoluna gitmekten vazgeçme yetkileri tanınmıştır.

¹²⁴ 4734 sayılı yasanın 56. maddesinin 2. fıkrasında Kurum'un itirazen şikayet başvurusunda bu sınırlar dahilinde inceleme yapabileceği düzenlenmiştir.

bulunulmadığını inceler. İdareye şikayet başvurusunda bulunulmadan yapılan bir başvuruyu ise ihaleyi yapan İdareye gönderir¹²⁵.

2.3.6.2. Ön İnceleme

Başvuruların ön incelemesine ilişkin süreç, yargı yolundaki dilekçeler üzerine ilk inceleme süreciyle benzerlikler gösteren ve başvurunun esasına geçmeden önce gerçekleştirilen bir usule ilişkin inceleme aşamasıdır. Kamu İhale Kurumu'na yapılan bir itirazın şikayet başvurusunun geçerli olabilmesi yasanın aradığı şartları haiz olmasına bağlıdır. Bu sebeple, itirazın şikayet başvuruları -ilk olarak- yasanın aradığı şartları taşıyıp taşımadığı yönünden incelenir.

2.3.6.2.1. Ön inceleme aşamasının kapsamı

Yönetmelik'te başvuruların ön inceleme aşamalarına ilişkin konulara ve bu inceleme neticesinde yapılacak işlemler düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye¹²⁶ göre, ön inceleme aşamasında; *“görev, başvurunun ehliyeti, süre, başvurunun (varsa vekilinin/temsilcisinin) kişisel bilgileri, ihaleyi gerçekleştiren İdarenin bilgileri, ihalenin adı, ihalenin numarası, ihlalin öğrenildiği (öğrenilmesi gerektiği) tarih, İdareye başvuru tarihi, İdarenin cevap tarihi, İdareye başvuru dilekçesi, İdarenin kararı, başvuru bedeli (ayrıca teminat yatırılması öngörülen başvurulardansa teminat bedeli), aynı başvurunun birden fazla ihaleye/ birden fazla başvurunun aynı ihaleye/ birden fazla ihaleye tek dilekçe ile başvurulup başvurulmaması, konunun belirtilip belirtilmediği, delillerin ve gerekçenin belirtilip belirtilmediği”* yönünden inceleme yapılır.

Yapılacak bu ön inceleme neticesinde, yukarıda sayılan şartları içkin bir başvuru esasını incelemeyi değer bir başvuru olacaktır ve başvurunun esasını incelenmeye başlanabilecektir. Bununla birlikte, ön inceleme aşamasında itirazın şikayet

¹²⁵ İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik 15. maddenin 2. fıkrasında; Kamu İhale Kurumu'na İdareye başvuru yapılmaksızın başvuruda bulunulması, İdareye yapılmış şikayet başvurusundan Kamu İhale Kurumu'nu haberdar etmek üzere başvuruda bulunulması veya İdarenin şikayet başvurusuna ilişkin on günlük karar alma süresi beklenilmeksizin başvuruda bulunulması halinde bu başvurunun ilgili İdareye gönderileceği düzenlenmiştir.

¹²⁶ İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik 16. maddede, İYUK 14. maddedeki dilekçeler üzerine ilk inceleme düzenlemesinin bir benzeri olarak, ön inceleme konuları ve ön inceleme sonucunda yapılabilecek işlemler düzenlenmiştir.

başvurusunun niteliğine ilişkin bir aykırılık varsa, buna ilişkin ön inceleme raporu tanzim edilecek ve Kurul tarafından başvuru reddedilecektir.

Belirtmek gerekir ki, dilekçe hakkının kullanılması kapsamında İdareye yaptığı şikayet neticesinde başvurusunu KİK yerine başka bir İdareye yapan başvuru sahibinin başvurusu 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun'un 5. maddesi¹²⁷ uyarınca, hataya düşülerek gönderilen makamca KİK'e gönderilecektir. Aynı şekilde, başvuru sahibi KİK'e itirazın şikayet sürecini tüketmeden idarî yargı önüne dava açarsa, İYUK 15. madde¹²⁸ gereği dosya tevdi edilen mahkeme tarafından KİK'e gönderilecektir.

2.3.6.2.2. Eksiklik tespit edilmesi halinde eksikliğin giderilmesi

Geçerli bir itirazın şikayet başvurusu için aranan şartlarda bir eksiklik var ise, öngörülen başvuru süreleri dolmadıkça eksiklikler giderebilecektir. Eksiklikler, başvuru süresinin sonuna kadar giderilmezse, Kurul buna ilişkin bir *ön inceleme raporu* düzenleyecek ve başvuruyu reddedecektir.

2.3.6.3. Esas İnceleme

Ön inceleme aşamasında sayılan şartları haiz olan bir başvurunun Kurul tarafından esasının incelenmesine geçilecektir. Kurulca yapılacak olan bu incelemenin içeriği düzenlenmiş ve kimi sınırlamalara tâbi tutulmuştur. İlk olarak, Kurul'un yapacağı incelemenin sınırları, sonrasında hangi kritere göre değerlendirme yapacağı irdelenecektir.

2.3.6.3.1. İncelemenin sınırları ve kapsamı

Açık düzenleme gereği, itirazın şikayet başvurusuna ilişkin incelemelerde iki temel sınır öngörülmüştür: (1) İdarenin işlemi nedeniyle hak ihlaline uğradığını iddia eden başvuru sahibinin iddiaları; (2) şikayet başvurusu üzerine İdarenin İdareye şikayet başvurusuna ilişkin değerlendirmesi sonucunda aldığı kararda belirttiği hususlar.

¹²⁷ 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun'un 5. maddesinde; dilekçe hakkının kullanılmasına ilişkin bir başvurunun konusuyla ilgili olmayan başka bir idarî makama verilmesi halinde, yanlış başvuruda bulunan makamın yetkili idarî makama başvuruyu iletceğini ve buna ilişkin olarak da başvuruda bulunanın bilgilendirileceği düzenlenmiştir.

¹²⁸ İYUK 15. madde 1. fıkranın e bendi gereği, idarî merci tecavüzü halinde mahkeme görevli idarî mercii başvuruyu tevdi kararı verir.

İhalenin İdarece iptal edilmesi üzerine yapılan itirazen şikayet başvurusunda ise, İdarenin ihaleyi iptal etmesine ilişkin gerekçeleriyle sınırlı olarak incelenebilecektir. Bu düzenleme özünü gerekçe ilkesinde bulmaktadır. Hukuka bağlı İdare yaptığı her iş ve eyleminde hesap verebilmelidir. İdarenin her iş ve eyleminin yasaya uygun gerekçelendirilebilir olması gerekmektedir. Bu bağlamda, İdarenin bir ihaleyi iptal etmesi ile bu kararına ilişkin gerekçe hukuken kabul edilebilir ve kamu yararını muhafaza edebiliyor ise herhangi bir hukuka aykırılıktan söz edilemeyecektir.

Kamu İhale Kurumu'na, yargı yolundaki uygulamayla benzer nitelikte, Kamu İhale Kanunu'nun 56. maddesinin 4. fıkrasında gerekli görülen hallerde ilgililere dinleyebilme imkanı tanınmıştır¹²⁹. Kamu İhale Kurumu'nun Kurulunca ilgilinin dinlenilmesi *hak arama özgürlüğünün* sağlayıcı güvencelerinden *katılım* hakkına ilişkindir. Bununla birlikte, dinlenilme hakkının Kurul'un "gerekli gördüğü hallerde" kullanılabilecek olması ve "gerekli görülebilecek haller" in ne olacağı veya olamayacağı belirsiz olduğu için *hak arama özgürlüğünün* etkin biçimde sağlanması amacına ne kadar hizmet edeceği kuşkuludur. Başvurucuların menfaat alanında ihlale sebebiyet verebilecek bir işlemin denetlenmesine etkili biçimde katılabilmesi gerekmektedir. Ayrıca, kamu ihale hukukunun bir gereği olan *saydamlık ilkesi* de bunu gerektirmektedir.

Kurul'a, yargı yolunda bilirkişi müessesesi olarak karşımıza çıkan imkana benzer olarak, özel uzmanlık gerektiren teknik konularda ihtisaslı kamu ya da özel hukuk kişilerinin görüşlerine başvurabilme imkanı getirilmiştir. Bu düzenleme ile, teknik bilgi gerektiren durumlarda bağımsızlık ve tarafsızlığın sağlanarak, görüş alınması amaçlanmıştır. Ayrıca, Kurul gerekli gördüğü tüm bilgi ve belgeleri de ilgili özel ve kamu kişilerinden talep edebilecektir. Bu düzenlemelerle, hak arama özgürlüğü mahkemeye erişim hakkı bağlamında kısıtlanırken, Kurulca yapılacak değerlendirmelerde, olguya göre tarafsız ve bağımsız karar alınabilmesinin bir güvencesi olmuştur.

Danıştay 13. Dairesi bir kararında¹³⁰, başvuru şirketin sunduğu numunenin Teknik Şartnameye uygun olup olmadığına ilişkin Kurul'un değerlendirme yaparken

¹²⁹ 4734 sayılı yasanın 56. madde 4. fıkrasında Kurulca, gerekli görülmesi halinde, taraf ve ilgililerin dinlenilebileceği düzenlenmiştir.

¹³⁰ Danıştay 13. Dairesi'nin T.22.10.2020 ve E.2020/1047, K.2020/2773 sayılı Kararı (Karar Mehmet Altundış'ın "Kamu İhale Hukuku Temel Mevzuatı ve Danıştay 13. Daire Kararları" kitabından alınmıştır, s.350-351).

görüş almadan karara varmasını hukuka aykırı bularak işlemi iptal eden ilk derece mahkemesi kararını onamıştır. İlk derece mahkemesi ve Danıştay burada isabetli kararlar vermiştir, Kurula özel görüş alabilme imkanı sağlanarak sağlıklı, etkili ve yerinde kararlar alabilmesi amaçlanmıştır. Kurul pek tâbii ki numunelerin teknik niteliği haiz olup olmadığını değerlendiremeyecek ve bu konuda görüş almak mecburiyetinde kalacaktır, bunun sağlanması ile de tarafsız bir şekilde doneler incelenecek, hukuka uygun karar alınabilecektir.

2.3.6.3.2. Eşit muamele ilkesi

Yukarıda belirtilen sınırlar içerisinde incelemesini gerçekleştirecek olan Kurul, değerlendirmesinde itiraz edilen işlemler nedeniyle eşit muamele ilkesinin ihlal edilip edilmediği yönünden bir inceleme yapmakla yükümlüdür. Eşit muamele ilkesi 4734 sayılı yasanın 5. maddesinde kamu ihalelerine egemen olan temel ilkelerden biri olarak sayılmıştır. 4734 sayılı yasada *eşit muamele ilkesi* olarak anılan ilke, doktrinde eşit işlem ilkesi ve eşit davranma ilkesi olarak da adlandırılmaktadır.

Eşit muamele ilkesi, İdareye isteklilerin her birine eşit davranma sorumluluğunu yüklemektedir. Bu ilke özünü T.C. Anayasası'nın 10. maddesinde düzenlenen *kanun önünde eşitlik* ilkesinde bulmaktadır. İdare de T.C. Anayasası'nın 10. maddesi gereği her işleminde *eşitlik ilkesine* uygun davranmak, *eşitlik ilkesini* gözetmek zorundadır. Bu sebeple, bu ilke öncelikle anayasal bir zorunluluk olarak Kamu İhale Kanunu'nda *eşit muamele ilkesi* olarak yer almıştır.

Eşit muamele ilkesinin diğer gerekçesi ise, diğer ilkelerin de hem bir koşulu hem de güvencesi olmasıdır. Örneğin *rekabet ilkesi* ile iç içe geçmiş bir ilkedir, eşit muamelenin uygulandığı bir ihale ortamında rekabet ilkesinden söz edilebilecektir. Eşit muamele ilkesinin tesis edilmediği bir ihale ortamında isteklilerin her biri açısından rekabetin tesisinden söz edilemeyecek, bu ise ihaleyi şaibeli hale getirecektir. Yine aynı şekilde eşyanın tâbiatı gereği, *eşit muamele ilkesinin* her bir istekli için olmadığı durumda *güvenilirlik ilkesi* de zedelenecektir.

Ulusoy, *eşit muamele ilkesini* ihaleye katılabilen tüm isteklilerin aynı hukuksal kategoride olduklarının kabulü ile hareket edilmesini, herkese eşit mesafede durup ayrımcılık yapılamaması olarak tanımlamış ve ayrıksı hal olarak yasada açıkça

belirtildiği hallerde yerli isteklilere yabancı isteklilere göre öncelik tanınarak bu ilkenin delinebileceğini ifade etmiştir¹³¹.

Danıştay 13. Dairesi, ilk derece mahkemesinin Kurul'un sadece başvurusu konusu ve İdarenin kararıyla sınırlı olarak *eşit muamele ilkesinin* ihlal edilip edilmediği yönünden inceleme yapılabileceğine dolayısıyla Kurul'un bu sınırı aşarak karar vermesinin re'sen inceleme yaparak, başvuru konusu ve *eşit muamele ilkesi* değerlendirmesinden başka bir gerekçe ile karar almasını hukuka aykırı bulan kararını onamıştır¹³².

Ankara 14. İdare Mahkemesi¹³³ de bir kararında *eşit muamele ilkesinin* ihale dokümanının hazırlanmasından başlamak üzere, tekliflerin alınıp değerlendirilmesi, ihalenin kararı ve sözleşmenin imzalanması dahil tüm aşamalarda hükümlerinin geçerli olduğunu vurgulamıştır. Ayrıca; bazı isteklere avantajlı olabilecek, diğer isteklilerin ihaleye katılımı engelleyebilecek veya teklif maliyetlerini yükseltecek unsurlara ihale dokümanında yer verilemeyeceğini belirtmiştir. Teknik şartname ve yeterlilik kriterlerine uygun ve objektif olarak belirlenecek belgelerin isteklilerden istenebileceğini; tekliflerin alınıp açılması, değerlendirilip karara bağlanmasında yine objektif kriterlere uyulacağını ve bu süreçlerde aynı durumdaki isteklilerin tümüne eşit şart ve fırsatların sağlanması ile eşit muamele ilkesinden söz edilebileceği değerlendirmesinde bulunmuştur.

Eşit muamele ilkesi, aslında özünü T.C. Anayasası'nın 10. maddesinde düzenlenen "Kanun önünde eşitlik" ve -dolaylı olarak- Anayasa'nın 40. maddesinde düzenlenen "Temel hak ve hürriyetlerin korunması" başlıklı düzenlemede de bulmaktadır. Şöyle ki, T.C. Anayasası'nın 10. maddesinin özel bir görünümü olarak Kamu İhale Kanunu'nda düzenlenen *eşit muamele ilkesi* ihalenin her aşamasında - objektif kriterlere uyarak- eşit davranma sorumluluğunu yüklerken, T.C. Anayasası'nın 40. maddesinin 1. fıkrasındaki düzenleme gereği de İdareye eşit davranma sorumluluğunu yüklemektedir.

¹³¹ Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, s.640

¹³² Danıştay 13. Dairesi'nin T.22.12.2016 ve E.2016/4137, K.2016/4332 sayılı Kararı (Karar Mehmet Altundiş'in "Kamu İhale Hukuku Temel Mevzuatı ve Danıştay 13. Daire Kararları" kitabından alınmıştır, s.371).

¹³³ Ankara 14. İdare Mahkemesi'nin T.10.09.2019 ve E.2019/1382, K.2019/1623 sayılı Kararı (Karar Akyılmaz, Sezginer ve Kaya'nın Türk İdare Hukuku kitabından alınmıştır, s.498).

Danıştay bir kararında¹³⁴; itiraz konusu işlemin diğer aday, istekli ya da istekli olabileceklere ilişkin olarak da mevzuat hükümlerince gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinin değerlendirilmesi ile eşit muamele ilkesine riayet edilip edilmediğinin belirleneceğini ifade etmiştir.

Kamu İhale Kurumu (karar organı Kurul) da Danıştay'la aynı doğrultuda¹³⁵; itiraz konusu işlemin diğer aday, istekli ve istekli olabileceklere ilişkin olarak mevzuat hükümlerince gerçekleştirilir gerçekleştirilmediğinin değerlendirilmesini ve başvuru konusunda İdarenin ön yeterlilik değerlendirmesine katılan tüm adaylar için inceleme yaptığını, bu sebeple de eşit muamele ilkesini ihlal etmediğine karar kılmıştır.

2.3.6.4. İtirazen Şikayet Başvurusu Üzerine Verilebilecek Kararlar

KİK'e itirazen şikayet başvurusu yapılması halinde dört ihtimal bulunmaktadır: (i)KİK'in süresi içinde başvuruyu inceleyip, kararını tebliğ etmesi; (ii)KİK'in sessiz kalması; (iii)KİK'in kesin olmayan cevap vermesi; (iv)KİK'in süresinden sonra kararını bildirmesi.

KİK'in süresi içinde başvuruyu inceleyip, kararını tebliğ etmesi

KİK itirazen şikayet başvurusu üzerine kararını, dosyayı nezdine kaydettiği günden itibaren yirmi gün içerisinde açıklamakla yükümlüdür. Ani gelişen haller, öngörülemeyen haller, yapımı özellikli tekniği haiz durumlar, can güvenliği, mal güvenliği, savunma ve güvenlik nedeniyle İdarece işlemin ivedilikle yapılabilmesi için pazarlık usulüne tabi tutulan ihalelerde on iş günü içerisinde kararını açıklamak mecburiyetindedir.

KİK kararı süresi içerisinde inceleyip, usulüne uygun olarak ilgililere tebliğ eder ve kararı uygun bulmayan başvuru sahibi, aday, istekli veya istekli olabilecek başvuru sahipleri kararın tebliği ile dava açma süreleri başlar.

KİK'in sessiz kalması

İdareye şikayet başvurusunda İdarenin sessiz kalma haline ilişkin bir düzenleme var iken, KİK'e itirazen şikayet başvurusunda bulunulması halinde KİK'in

¹³⁴ Danıştay 13. Dairesi'nin T.27.02.2023 ve E.2023/215, K.2023/847 sayılı Kararı (Karar Lexpera Hukuk Bilgi Sistemi'nden alınmıştır, <https://www.lexpera.com.tr/>).

¹³⁵ Kamu İhale Kurulu'nun T.09.08.2023 ve 2023/MK-185 No.'lu Kararı (Karar Lexpera Hukuk Bilgi Sistemi'nden alınmıştır, <https://www.lexpera.com.tr/>).

sessiz kalması haline ilişkin bir düzenleme mevcut değildir. Öztürk, özel düzenlemelerde zorunlu idari itiraz başvurularının incelenmesi için süre öngörüldüğü fakat öngörülen süre içerisinde cevaplanmaması halinde, genel hüküm niteliğinde olan İYUK 10. maddenin esas alınması gerektiğini; zımni reddin açıkça düzenlenmediği hallerde başvurunun incelenmesi için öngörülen bir sürenin İdarenin zorunlu idari itiraz başvurusunu reddettiği anlamına gelmesi için yeterli olmadığını belirtmiştir¹³⁶.

KİK'in kesin olmayan cevap vermesi

KİK süresi içinde fakat kesin olmayan cevap vermesi haline ilişkin olarak 4734 sayılı yasada herhangi bir düzenleme yoktur. Öztürk, bu halde, genel hüküm niteliğindeki İYUK 10. madde hükümleri esas alınması gerektiğini belirtmiştir¹³⁷. İYUK 10. maddede İdarenin kesin olmayan cevap vermesi halinde, başvuru dört ay bekleyebilir ya da doğrudan dava açabilir. Gerçekten de, özel yasada düzenleme olmadığı hallerde genel yasanın esas olması nedeniyle İYUK 10. madde hükümleri böyle bir durumda, özel nitelikte düzenleme olmadığı için, geçerli olacaktır.

KİK'in süresinden sonra kararını bildirmesi

KİK öngörülen sürelerden sonra kararını bildirirse, ilgisine yazılı bildirimin usulüne uygun tebliğinden itibaren dava açma süresi yeniden işlemeye başlayacaktır¹³⁸. Keza, anayasal bir zorunluluk olarak dava açma süreleri yazılı bildirimin tebliği ile başlar.

2.3.6.4.1. İtirazen Şikayetin Reddi

2.3.6.4.1.1. Ön incelemede ret¹³⁹

İtirazen şikayet başvurusu, başvuruyu ayakta tutan gerekli şartları içermiyorsa, incelemenin esasına geçmeden reddedilecektir. Yönetmelikte bunlar süre, usul, şekil ve görev olarak sıralanmıştır. Bununla birlikte, başvuruya ilişkin eksiklikler - başvurusu süresi- içerisinde giderilebilecektir. Başvuruya ilişkin aranan şartlara

¹³⁶ Öztürk, s.66 vd.

¹³⁷ Öztürk, s.68.

¹³⁸ Öztürk, s.68.

¹³⁹ bkz. 2.3.6.2.1. Ön inceleme aşamasının kapsamı.

aykırılık giderilmez ya da giderilemez bir aykırılık ise bir ön inceleme raporu tanzim edilecek ve Kurul başvurusu ön incelemede reddecektir.

2.3.6.4.1.2. Esastan ret

Ön inceleme şartlarını haiz olan bir itirazen şikayet başvurusu, Kurul tarafından eşit muamele ilkesi yönünden incelenir. Başvurucunun iddiaları ile İdarenin şikayet başvurusu neticesinde aldığı kararlar ışığında değerlendirmesini yapan Kurul, herhangi bir hukuka aykırılık tespit etmezse, gerekçeleri ile başvuruyu esastan reddedecektir.

Başvurunun reddi kararı sadece başvurucunun menfaat alanında kaldığı için diğer kişilere başvuruya ilişkin ret kararının bildiriminin bir anlamı yoktur. Bu nedenle, başvurunun reddedilmesi halinde sadece başvurucuya bildirimde bulunulması yeterli olacaktır.

2.3.6.4.2. Düzeltici İşlem Belirlenmesi

Kurul, esasa ilişkin yaptığı inceleme neticesinde İdarenin işlemlerinde mevzuata uygun hareket etmediğini, başvurucunun iddialarında haklı olduğunu tespit eder fakat bu aykırılıklar düzeltici işlem tesis edilebilmesi ile giderilebilir. Bu durumda ihale iptal edilmez ama düzeltici işlem belirlenir.

Düzeltilici işlem belirlenmesi kararı, sadece başvurucunun menfaat alanında sonuç doğurmayacağı için diğer istekli ve istekli olabileceklere de usulüne uygun olarak bildirilmelidir. Düzeltici işlem neticesinde, oluşabilecek yeni durumlar diğer isteklilerin de menfaat alanında ihlale sebebiyet verebilecek sonuçlar doğurabilecektir.

2.3.6.4.3. İptal Kararı

Kurul, esasa ilişkin yaptığı inceleme neticesinde İdarenin işlemlerinde mevzuata uygun hareket etmediğini, başvurucunun iddialarında haklı olduğunu tespit eder ve bu hukuka aykırılık düzeltici işlem tesis edilmesi ile de giderilemeyecekse ihalenin iptaline karar verir.

Danıştay 13. Dairesi ilk derece mahkemesinin bu sayılanlar dışında bir karar alan Kamu İhale Kurulu kararını hukuka aykırı bulan kararını onamıştır¹⁴⁰. Kamu

¹⁴⁰ Danıştay 13. Dairesi'nin T.22.12.2016 ve E.2016/4137, K.2016/4332 sayılı Kararı (Karar Mehmet Altundış'ın "Kamu İhale Hukuku Temel Mevzuatı ve Danıştay 13. Daire Kararları" kitabından alınmıştır, s.371-372).

İhale Kurulu teklifi değerlendirme dışı bırakılan başvuruçunun başvurusu hakkında karar vermeye yer olmadığı hakkında karar alarak, yasada belirtilen ve alabileceği üç kararın haricinde kendisi yeni bir karar türü ortaya çıkarmıştır. İlk derece mahkemesi ise 54. maddeyi gözetmeksizin yeni bir unsur yaratan Kurul kararını isabetli olarak hukuka aykırı bulmuş ve Danıştay'ın 13. Dairesi de bu kararı onamıştır.

İhalenin iptal edilmesine ilişkin karar, sadece başvuruçunun menfaat alanında değil, diğer istekli ve istekli olabileceklerin de menfaat alanına girdiği için ihalenin iptali kararının tüm ilgililere bildirilmesi esastır.

2.3.6.4.4. Kararın Tebliğ ve Duyuru Usulü

Kurul kararını aldıktan sonra, öncelikle T.C. Anayasası'nın 40. maddesi gereği geciktirmeksizin başvuruçunun karara karşı gidebileceği yolları, başvuru sürelerini içeren gerekçeli kararını bildirmek zorundadır. KİK'in bu zorunluluğu anayasal bir zorunluluktur, KİK kararı gereğine uygun ve anlaşılır şekilde tebliğ etmezse anayasal bir zorunluluğu yerine getirmemiş olacağı gibi, başvuruçunun temel özgürlüklerinden *hak arama özgürlüğünü* de ihlal etmiş olacaktır.

Oldukça kısa tutulmuş başvuru süreleri karşısında ilgililerin hak arama özgürlüklerinin etkili bir biçimde korunabilmesi için kararın bildirimi ve bildirimin eksiksiz yapılması da büyük önemi haizdir. Bu sebeple, kararlarda gerekçe dışında, Anayasa 40. maddenin 2. fıkrası gereği, karara karşı başvurulabilecek diğer yollar ve bu yollar için öngörülen süreler yer almalıdır. İlgililere, idari işlemi tesis edip uygulayan yetkili makam 7301 sayılı Tebligat Kanunu'na göre, süresi içinde kararı yazılı olarak bildirecektir.

Anayasa 125. maddenin 3. fıkrası uyarınca, dava açma süreleri yazılı bildirim ile başlar. Yazılı bildirimin esas amacı ilgisinin menfaat alanını etkileme ihtimali olan işlemlerle ilgili bilgilendirilmesidir. İlgilisi İdarenin işlemi ile menfaat alanında bir hak kaybına uğramış ya da uğrama ihtimali varsa, bu durumu öğrendiği an yetkili mercilerde hakkını arayabilmelidir. Bu saikle, Anayasa'nın 40. maddesinin 2. fıkrasında da İdareye işlemlerine karşı ilgililerin başvurabileceği kanun yolları ve merciler ile bunlara başvurulabilecek sürelerin yer alması sorumluluğu yüklenmiştir.

Ekleme gerekir ki, şikayet başvurusu üzerine İdarenin alacağı kararda Anayasa'nın 40. maddesi 2. fıkrası doğrultusunda, Yönetmelikce aranan başvuru merci ve süresinin bulunması gerekliliği ile benzer olarak, itirazın şikayet başvurusu

üzerine alınacak kararda bulunması gereken hususların düzenlendiği 20. maddede itiraz mercii ve sürenin bulunmasına ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır.

İşlemlere karşı başvurulacak kanun yolları ve merciler ile sürelerin bildirilmesi gerekliliği Anayasa’da düzenlendiği için buna aykırı bir yazılı bildirim, tartışmasız, söz konusu edilemeyecektir. Anayasa’nın 11. maddesi gereği; Anayasa hükümleri tüm erkleri, idari makamları, diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır. Bu nedenle, usulüne uygun ve Anayasa’nın 40. maddesinin 2. fıkrasının aradığı şartları haiz bir yazılı bildirim yapılmadıkça dava açma süreleri de başlamayacaktır¹⁴¹.

Burada eklemek gerekir ki, ilgili İdarenin KİK tarafından alınan nihai kararı, kararın kendisine tebliğinden önce öğrenmiş de olabilir. Bu durumda, Kurul kararının menfaat alanında bir hak kaybına sebebiyet verdiğini öğrendiği an dava açmasının önünde herhangi bir yasal kısıtlama bulunmamaktadır¹⁴². Günday, yazılı bildirimin dava açma süresine getirilmiş bir sınırlama olduğunu, dava açmaya getirilmiş bir sınırlama olmadığını; bu yönde bir tutumun işlemin dava edilebilmesini engelleyeceğini belirtmiştir.

4734 sayılı Kanun’un 56. maddesinin 7. fıkrasında kararın tebliğ ve duyuru şekli verilmiştir: “*Kurul tarafından verilen bütün kararlar, karar tarihini izleyen beş iş günü içinde taraflara tebligata çıkarılır ve tebligata çıkarıldığı tarihi izleyen beş gün içinde Kurumun internet sayfasında yayınlanır. Kararlara erişim ücrete tâbi tutulamaz.*”

İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik’in “Bildirim ve Tebligat Esasları” başlıklı 24. maddesinde de yasadaki düzenlemeler detaylandırarak açıklanmış ve itirazın şikayet başvurusu neticesinde alınabilecek kararlar ve bunların akabinde yargı yolunda çıkan mahkeme kararlarının EKAP üzerinden yayınlanması İdarenin (Kamu İhale Kurumu’nun) takdirine bırakılmış iken; İdarelere şikayet başvurusu neticesinde yapılacak kararların EKAP üzerinden duyurulacağı zorunlu tutulmuştur. Bunların usulü de Elektronik İhale Uygulama Yönetmeliği’ne tâbi tutulmuştur.

Ayrıca, tebligatların “*haklı veya zorunlu nedenlerle*” EKAP üzerinden yapılamaması halinde imza karşılığı elden, iadeli taahhütlü mektupla ya da faksla

¹⁴¹ Günday, *İdari Yargılama Hukuku*, s.271 vd.

¹⁴² Günday, *İdari Yargılama Hukuku*, s.278 vd.

yapılabilmesi imkanı getirilmiştir. Burada önemle üzerinde durmak gerekir ki, EKAP üzerinden yapılamaması için haklı veya zorunlu bir sebep olması gerekmektedir, İdare keyfi olarak bundan kaçınamayacaktır. Yönetmelik'te “*İadeli taahhütlü mektupla yapılan tebligatta, mektubun teslim edildiği tarih tebliğ tarihi sayıl*”acağı, “*Faks ile yapılan tebligatta, bildirim tarihi tebliğ tarihi sayıl*”acağı belirtilmiştir. Faks ile yapılan tebligatta aynı gün teyit işleminin de yapılmadı gerektiğini, aksi takdirde “*Tebliğat Kanununun usule aykırı tebliğe ilişkin hükümleri uygulan*”acağını düzenlemiştir. Bunun haricinde asıl 4734 sayılı Kanun'un 65. maddesinin son fıkrasında bu Kanun'da düzenleme olmayan alanlarda Tebligat Kanunu'nun hükümlerinin uygulanacağı açıkça belirtilmiştir.

Danıştay 13. Dairesi bir kararında¹⁴³ Kamu İhale Kurumu'na avukat ile başvuruda bulunan başvurucunun vekilinin baro pulunu yapıştırmadan sunduğu vekaletname nedeniyle 02.01.2009 tarihinde 11.01.2009 tarihine kadar eksikliğin giderilmesi için www.ihale.gov.tr üzerinden duyuru yapılmasını tebligat usulüne uygun olmadığı için -tebligatın sadece 4734 sayılı Kanun'un 65. maddesinde sayılan şekillerde yapılabileceği nedeniyle- yerinde bulmamış ve Kurul kararını hukuka uygun bulan mahkeme kararını bozmuştur. Danıştay burada isabetli bir karar vermiştir, pek tâbii ki, İdare (Kamu İhale Kurulu) tebligatı imza karşılığı elden, iadeli taahhütlü mektupla, EKAP ile ya da faks ile gerçekleştirebilecektir. Hatta T.07.06.2014 ve 29023 sayılı R.G.'de yayınlanıp 01.01.2015 tarihinde yürürlüğe giren değişiklik ile, EKAP üzerinden yapmak esas, ancak haklı veya zorunlu bir neden varsa diğer üç halde yapılabilmektedir.

2.3.7. İtirazen şikayet başvurusunun ihale sürecine etkisi

İtirazen şikayet başvurusunda bulunulması ihale sürecini etkilemeyecektir fakat ihale neticesinde sözleşmenin imzalanmasını durduracaktır. Bir tarafta kamu yararına hareket ederek, ihale konusu işi makul sürede tamamlamak isteyen İdare, diğer tarafta ise İdarenin bu yetkisini kullanırken hukuka aykırı bir işlemi ile hak ihlaline sebebiyet verme ihtimali vardır. İdarenin hukuka aykırı bir işlemi, hukuk alanında asla varlık kazanamayacak ve hukuka aykırı işlemin sonucu ortaya çıkacak durumlarda mutlak butlanla batıl olacaktır.

¹⁴³ Danıştay 13. Dairesi'nin T.23.06.2015 ve E.2010/4832, K.2015/1209 sayılı Kararı (Karar Mehmet Altundış'ın “Kamu İhale Hukuku Temel Mevzuatı ve Danıştay 13. Daire Kararları” kitabından alınmıştır, s.359-360).

İtirazen şikayet başvurusuna konu işlemin denetlenmesi ile kamu yararına faaliyet yürüten İdarenin yapması gereken iş veya eylemin sekteye uğramaması için bir denge sağlanmalıdır. Bu sebeple, ihale süreci devam etmekte, fakat olası bir hukuka aykırılığın gerçek olma ihtimali de göz ardı edilemeyeceğinden sözleşme imzalanmamaktadır.

İtirazen şikayet başvurusu ile İdarenin hukuka aykırı işleminin sonuçlarının bağımsız bir idarî otorite olan Kamu İhale Kurumu tarafından ortadan kaldırılması amaçlanmaktadır. Eğer ki, başvuru neticelendirilmeden sözleşme imzalanır ve sözleşme konusu iş tamamlanırsa başvurunun da bir anlamı kalmayacaktır. Bununla birlikte, şikayet konusu hukuka aykırı bir işlem değilse, ihale sürecinin yürütülmemiş olması da kamu yararını olumsuz anlamda etkileyecektir. Bu bağlamda, ihale süreci devam edecek fakat sözleşmenin imzalanmasına ilişkin başvurunun bekletici mesele yapılması kamu yararı ile hak ihlaline uğrama ihtimali arasında dengeyi sağlayabilecektir. Keza yasada bu doğrultuda, şikayet ve itirazen şikayet başvurularının bulunması halinde Kurum tarafından nihai karar alınıncaya kadar, ihale sürecinin devam etmesi fakat sözleşmenin imzalanmasının ötelenmesine ilişkin düzenlenmiştir.

BÖLÜM3: İHALE İŞLEMLERİNİN YARGISAL DENETİMİ

3.1. İdarenin En Etkin Denetim Yolu: Yargısal Denetim

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 125. maddesinde İdarenin her türlü iş ve eylemlerinin yargısal denetime tâbii olduğu sarıh biçimde düzenlenmiştir. Böylelikle, İdarenin hukuka aykırı bir iş veya eylem yapması halinde, bu iş veya eylemin iptal edilebilmesinin ve mevcutsa uğranılan zararın tazmininin yolu açılmıştır. Ayrıca, her iş veya eyleminin yargısal denetime tâbii olduğu düzenlenerek, İdarenin keyfiligi önlenip hukuka bağlı davranmasına ilişkin bir mekanizma oluşturulmuştur.

Anayasa'nın 125. maddesinin gerekçesinde hukuka bağlılığı sağlamak için İdarenin denetim yolları arasından en etkin yolun yargısal denetim olduğu belirtilmiştir. Yasa koyucu bu düzenlemenin hukuk devleti ilkesinin zorunlu bir sonucu olduğunu belirtmiştir. Bu bilinçle hareket edilerek, yönetilenler yönetenlerin keyfi tutumlarından korunacak ve yönetenler de hukuk devletinin gerektirdiği şekilde işlem ve eylemlerini gerçekleştireceklerdir.

Anayasa Mahkemesi de bir kararında hukuk devleti ilkesi ile kamu gücü karşısında güçsüz durumda olan bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin korunmasının amaçlandığını vurgulamıştır. Bu bağlamda, hukuk devleti ilkesinin doğal bir sonucu olarak, temel hak ve özgürlüklerin ancak İdarenin tüm iş ve eylemlerinin yargısal denetime tâbi tutularak sağlanabileceğini belirtmiştir¹⁴⁴.

Hukuk devleti ilkesinin doğal bir sonucu olarak İdarenin en etkin denetim yolunun yargısal denetim yolu olduğuna ilişkin hem içtihatla hem de doktrinde^{145 146} fikir birliği vardır.

Ali D. Ulusoy, ağırlıklı görüşe nazaran, İdarenin en etkin denetim yolunun uyuşmazlığın konusuna göre değişebileceğini, çoğunlukla en etkin denetim yolunun yargısal denetim olmasına rağmen, bazı konularda idarî yargı yoluyla hızla çözülebilecek bir konunun yargı yolu ile vakit kaybına neden olduğunu ifade etmiştir¹⁴⁷.

¹⁴⁴ Anayasa Mahkemesi'nin T.21.09.1995 ve E.195/25, K.1995/47 sayılı Kararı (Karar Kazancı Hukuk Otomasyon Sistemi'nden alınmıştır, www.kazanci.com.tr).

¹⁴⁵ Özay, *Günlükte Yönetim*, s.105 vd.

¹⁴⁶ Zahreddin Aslan, *İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması* (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2017), s.26 vd.

¹⁴⁷ Ali D. Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, s. 662 vd.

Hukuk devleti ilkesinin doğal sonucu olan yargısal denetim ise doğrudan mahkemeye erişim hakkı ve bu hakkı içeren hak arama özgürlüğünün varlığı ile sağlanabilecektir.

Hak arama özgürlüğünün önemli bir uzantısı *mahkemeye erişim hakkı*dır. Anayasa Mahkemesi bir kararında mahkemeye erişim hakkının hak arama özgürlüğünün doğrudan bir uzantısı olduğunu vurgulamıştır. Anayasa Mahkemesi bu kararında, AİHM'in sözleşmenin 6. maddede düzenlenen adil yargılanma hakkına ilişkin adil yargılanma hakkının doğrudan mahkemeye erişim hakkını içerdiğine ilişkin yorumunu esas alarak bu kanıya ulaşmıştır¹⁴⁸.

AYM bir başka kararında¹⁴⁹ hak arama özgürlüğünün temel bir hak olmasının yanında, diğer temel hak ve özgürlüklerin de en etkili güvencesi olduğu değerlendirmesinde bulunmuştur. Bu bağlamda, dava açma imkanının olmamasının adil yargılanma hakkının sağladığı güvencelerden tamamıyla mahrum bırakacağı değerlendirmesinde bulunmuştur. Bu değerlendirme ile, AYM bireylerin hak ihlaline uğradıkları durumlarda dava açabilme imkanlarının en etkili ve hatta en güvenceli tek yol olduğunu belirtmiştir. Keza İdare hukuku doktrinde de, hukuk devletinin mutlak gereğinin İdarenin keyfiliğinin önlenmesi ile olabileceğinin ve bunun da ancak yargısal denetim mekanizmalarının varlığı ile sağlanabileceği, yargısal denetimle hem haklara ilişkin güvence hem de önleyici boyutu olduğu vurgulanmıştır¹⁵⁰.

Danıştay 17. Dairesi ise bir kararında, AİHM ve AYM kararlarına atıfta bulunarak, adil yargılanma hakkının ulaşılabilir ve etkili hak arama özgürlüğünün mahkemeye erişim hakkı ile sağlanacağı değerlendirmesinde bulunmuştur. AYM'nin 29.01.2009 tarihli E.2004/95, K.2008/156 sayılı Kararı'na atıfta bulunarak da; hak arama özgürlüğünün en etkili güvencelerden biri olduğu üzerinde durarak, hak arama özgürlüğünü adil yargılanma hakkının ve diğer temel hak ve özgürlüklerin de sağlanabilmesinin öncül koşulu olduğunu ifade etmiştir. Ayrıca, Danıştay bu kararında

¹⁴⁸ Anayasa Mahkemesi'nin "Özbakım Özel Sağlık Hiz. İnş. Tur. San. ve Tic. Ltd. Şti. Başvurusu"; B. No: 2014/13156 ve T.20.04.2017 K. - § 34 (Karar Kazancı Hukuk Otomasyon Sistemi'nden alınmıştır, www.kazanci.com.tr).

¹⁴⁹ AYM'nin "Mohammed Aynosah Başvurusu"; B. No: 2013/8896 ve T.23.02.2016 K. - § 33 (Karar Kazancı Hukuk Otomasyon Sistemi'nden alınmıştır, www.kazanci.com.tr).

¹⁵⁰ Çiğdem Sever, *Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında İdare Hukukunda Kanuna Dayanma İlkesi* (Ankara: Turhan Kitabevi, 2021), s.81 vd.

hak arama özgürlüğünün temin edilememesinin bir diğer ifadesinin mahkemeye erişim hakkının kısıtlanması olduğunu da belirtmiştir¹⁵¹.

Hukuk devletinin temelini yargı yetkisi oluşturmaktadır. Yargı yetkisinin etkin ve etkili olduğu düzenlemeler yasa önünde eşitlik, hak arama özgürlüğü, kanuni hakim güvencesi, suç ve cezalara ilişkin hak boyutlu esasları içerir. Hukuk devletinde kişi hürriyeti ve güvenliği esas alınırken yargı yolu -bireylerin İdarenin keyfi davranışları karşısında- en etkin güvencedir¹⁵².

Kamu gücü karşısında bireyin temel hak ve özgürlüklerinin korunmasında en etkin yol yargısal denetim olmakla birlikte, yargısal denetimden beklenen tüm güvence ve önleyici kazanımları elde edebilmek tüm organların yargısal denetimi tâbi olması ile sağlanacaktır¹⁵³.

Hukuka bağlı bir İdareden söz edebilmek için en etkin ve en nesnel yol tüm organların yargı denetimine tâbi tutulması¹⁵⁴ olmakla birlikte, yargısal denetimin en etkin ve en nesnel denetim yolu olabilmesi için bağımsız ve tarafsız olması da hayati önem arz etmektedir.

Özellikle İdarenin denetlenmesinde, İdari yargı yoluna giden bir bireyin Devletin gücü karşısında eşitliğin sağlanabilmesi için gerekli mekanizmaların da çalıştırılması gerekmektedir¹⁵⁵. Tüm bu koşullar, evrensel hukuk ilkeleri ışığında, bir hukuk devletinden beklenen şekilde gerçekleştiğinde İdarenin denetimi gerçekleşmiş ve hukuka bağlı İdareden söz edilebilecektir.

İdarenin işlemlerinin denetlenmesi daha özel koşulları gerektirmektedir. Şöyle ki, taraflardan birinin İdare olduğu uyuşmazlıkta, özel hukuktaki taraflar arası eşitlik durumu mevcut değildir. Doktrinde bu durum, idarî yargı kolunun oluşturulmasının İdarenin işlemlerine karşı adli yargı yoluna nazaran daha etkili bir biçimde bireyleri

¹⁵¹ Danıştay 17. Dairesi'nin T.08.05.2015 ve E.2015/9316, K.2015/1943 sayılı Kararı (Karar Kazancı Hukuk Otomasyon Sistemi'nden alınmıştır, www.kazanci.com.tr).

¹⁵² Özey, *Günışığında Yönetim* (İstanbul: Filiz Kitabevi, 2017), s.99 vd.

¹⁵³ Gözübüyük ve Tan, *İdare Hukuku - Cilt 2*, s.4.

¹⁵⁴ A.Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, *İdare Hukuku - Cilt 2* (Ankara: Turhan Kitabevi, 2012), s.3.

¹⁵⁵ Silahların eşitliği ilkesi. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi *Regner-Çek Cumhuriyeti Kararı*'nda adil yargılanma hakkının bir unsuru olarak silahların eşitliği ilkesinin çekişmeli yargılanma ilkesi ile de yakından ilgili olduğunu; *Feldbrugge-Hollanda*, *Dombo Beheer B.V.-Hollanda* ve *Regner-Çek Cumhuriyeti Kararlarında* ise silahların eşitliği ilkesinin adil bir denge sağladığını belirtmiştir.

Adil dengenin ise her bir dava tarafına, deliller de dâhil olmak üzere davasını kendisini diğer taraf karşısında önemli bir kayıp konumuna sokmayacak koşullar altında sunabilmesi için makul bir olanak sağlanarak oluşacağını belirtmiştir.

İdarenin hukuka aykırı işlem ve eylemlerinden korumak olduğu, İdarenin hukuka bağlılığının denetimi için idarî yargı yolunun gerekliliği olarak ifade edilmiştir¹⁵⁶.

Yargısal denetim mekanizmalarının sağlıklı bir şekilde işletildiği düzenlerde, İdare bireyin karşısındaki gücünün mutlak olmadığı, bireylerin temsil yetkisini vererek vücut bulan yasama organınca hazırlanan düzenlemelerle elde ettiği yetkiyi kullanırken, bu yetkinin sınırsız ve keyfi olmadığı; yasaların sadece düzenleme amacı ile değil, koruyucu fonksiyonun da bilincinde iş ve eylemlerini yapacaktır. Tüm bu mekanizmaların şeffaf şekilde işletildiği düzende her bir unsur birbirini hem oluşturan hem koruyan hem de denetleyen bir devinimdir.

Sonuç olarak, yasa koyucunun, doktrin ve içtihatların irdelenmesi ile varılmıştır ki: Öncelikli olarak hak arama özgürlüğü varlığı itibarı ile aslında diğer tüm hakların güvencesini teşkil etmektedir. Hak arama özgürlüğünün bu güvenceyi sağlamasındaki en etkin uzantısı ise mahkemeye erişim hakkıdır.

Hukuk devletinin doğal bir sonucu olarak ise, İdare işlemlerini yaparken kamu gücünü kullandığı için, her türlü işlem ve eylemin denetlenebilir olması gerekmektedir. Bunun ise, en etkili yolu yargısal denetimdir.

Hak arama özgürlüğü ile İdarenin her türlü işlem ve eyleminin denetlenebilir olması ise mahkemeye erişim hakkının kutsiyetini ortaya çıkarmaktadır. Mahkemeye erişim hakkı ile hem İdarenin etkili denetimi hem de bireylerin haklarını en etkin yoldan güvence altına alması sağlanmış olacaktır.

Mahkemeye erişim hakkı ise, yine Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve T.C. Anayasası'nda görülmüş olan adil yargılanma hakkının bir vasıtasıdır. Bununla birlikte, meşru bir amaç ile ölçülü bir şekilde bu hakkın özüne zarar vermeyecek şekilde kısıtlanabilecektir. Önemli olan, hak arama özgürlüğünün özü bu kısıtlamalarla zarara uğratılmasın.

3.2. Kamu İhale Kanunu Kapsamındaki İdari İşlemlerin Yargısal Denetimi

Anayasal düzenlemeler gereği, bağımsız ve tarafsız mahkemeler önünde herkes meşru vasıta ve yollardan elde ettiği iddia ve savunmaları sunmak sureti ile adil yargılanma hakkına sahiptir. Adil yargılanma hakkı anayasal bir düzenleme olmanın

¹⁵⁶ Metin Günday, “İdari Yargının Görev Alanının Anayasal Dayanakları”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, Cilt:14, Yıl: 1997: s.347-358.

ötesinde, Türkiye'nin tarafı olup, uygulamakla yükümlülüğü bulunan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 6. maddesinde yer almaktadır. Adil yargılanma hakkı, bu hakkın güvencesi olan birden çok hakkı içeren ve taraf devletlere bu hakkın ayakta tutulması için kimi yükümlülükler getiren bir haktır.

Adil yargılanma hakkının güvencesi -ve doğal bir gerekliliği- öncelikle mahkemeye erişim hakkıdır. Mahkemeye erişim hakkı adil yargılanma hakkının bir güvencesi olduğu gibi, hak arama özgürlüğünün de en etkin yoludur.

Yukarıdaki bölümlerde, hak arama özgürlüğünün en etkin yolunun mahkemeye erişim hakkı olmakla birlikte, hukuk devletinin doğal bir sonucu olarak da İdarenin tüm iş ve eylemlerinin yargısal denetime tabi olduğunu belirtmiştik. Bununla birlikte, kimi yasal düzenlemelerle, İdarenin iş ve eylemlerine karşı doğrudan yargı yoluna gidilememektedir. Bu düzenlemeler, yargı yoluna gidilebilmesi için dava açılmadan önce tüketilmesi gereken zorunlu başvurular öngörmektedir.

Hak arama özgürlüğünün en etkin sağlayıcısı olan mahkemeye erişim hakkı, zorunlu başvuru yollarının tüketilmesinden sonra kullanılabilir. 4734 sayılı yasa gereği, İdareye şikayet başvuruları ile ilgili olarak, Kamu İhale Kurumu'nun verdiği nihai kararlar bağımsız mahkemelerde tarafsız yargılamaya tâbi tutulabilecektir.

İhalelere yönelik başvurulara karşı yapılan yargılama, hem kamu yararı hem de davanın konusuz kalma riskini bertaraf etmek için öncelikli olarak yargılanması gereken işlerdendir. Bu işlemlere ilişkin öngörülen yargılama usulü klasik idarî dava usulünden farklıdır. Keza, İYUK 20/A maddesi gereği, ihalelere yönelik başvurulara ilişkin kararlara karşı açılacak davalar için *ivedi yargılama usulü* öngörülmüştür.

Burada belirtmek gerekir ki, kamu ihalesinin sözleşme sonrası-sözleşmenin uygulanmasından kaynaklanan uyuşmazlıklar idarî yargının görev alanına -tâbiatı gereği- girmemektedir. Bu sebeple, idarî yargının görev alanına, İdare ile sözleşme yapmadan-sözleşmenin imzalanmasına kadar ihale sürecinde gerçekleşen idarî işlemler girmektedir.

İhale konusu işe ilişkin sözleşme imzalanmasından sonra, sözleşmenin uygulanmasına ilişkin çıkacak tüm uyuşmazlıklar adli yargının görev alanındadır. Sözleşmenin imzalanmasından sonra, klasik anlamda bir özel hukuk ilişkisi ortaya çıkmaktadır. Bu doğrultuda Danıştay, öğrencilere yemek sağlayan firmanın yemekleri

nedeniyle zehirlenerek karın ağrısı, kusma, ishal ve bulantı şikayetiyle sağlık kurumlarına öğrencilerin başvurusu üzerine ihale üzerine kalan firma ile sözleşmesini feshetmiş ve sözleşmelere ilişkin bedellerin irat kaydedildiği uyuşmazlığın esasını inceleyerek, İdare Mahkemesi'nin yaptığı sözleşme sonrası ve sözleşme hükümlerine ilişkin olarak fesih işlemi ve teminat iradına ilişkin değerlendirmenin adlî yargının koluna girdiğini belirterek bozmuştur¹⁵⁷.

3.2.1. Tâbi oldukları usul: İYUK 20/A uyarınca ivedi yargılama usulü

4734 sayılı yasada İdareye şikayet başvurusu neticesine Kamu İhale Kurumu'nun aldığı kararlara ilişkin açılan davaların öncelikle görüleceği belirtilmiştir. Keza, ihaleden yasaklama kararları hariç, ihale işlemlerine ilişkin davaların ivedi yargılama usulüne göre görüleceği İYUK 20/A maddesinin 1. fıkrasında düzenlenmiştir.

İvedi yargılama usulünün öngörülmesindeki amaç bu usule tâbi tutulan işlemlere ilişkin uyuşmazlıkların geciktirilmeksizin karara bağlanması gereken iş veya eylemlerden olmasıdır. Bu işlemlerin gecikmesi halinde, İdare ya da davacılar açısından telafi edilmesi güç ya da imkansız durumlar oluşabilecektir. Bu bağlamda, hukuki öngörülebilirliğin sağlanması ve kamu yararına hareket eden İdarenin işlemlerinin sekteye uğramaması için ivedi yargılama usulü öngörülmüştür.

İvedi yargılama usulü, öngörülmesindeki amaçla orantılı olarak, genel yargılama usulüne göre önemli usul farklılıkları içermektedir. Bu usul farklılıkları ile amaçlanan yargılama sürecini hızlandırmak, kısaltmaktadır. Zira, İYUK 20/A maddesinde bu usule tâbi tutulacak işlemler, İdarenin hızlı bir biçimde işlem tesis etmesi gereken işlerdendir. Yargılama sürecinin kısaltılması için öngörülen bu farklılıklar, yargılamanın salâhiyeti açısından bazı riskler barındırmaktadır.

Danıştay 13. Dairesi itirazın şikayet başvurusu için zorunlu tutulan bedelin iadesine ilişkin işlerin ivedî yargılama usulüne tâbi tutulamayacağı ve dolayısıyla Bölge İdare Mahkemesi'nce karara bağlanması gerektiğini çünkü bir yargılamayı ivedî yargılama usulüne göre yapmak için “...özel önem taşıyan uyuşmazlık olarak nitelendirilmesi...”nin gerektiğini belirtmiştir. Bu doğrultuda, bedel iadesine ilişkin

¹⁵⁷ Danıştay 13. Dairesi'nin T.11.02.2015 ve E.2014/5049, K.2015/485 sayılı Kararı (Karar Mehmet Altundiş'in “Kamu İhale Hukuku Temel Mevzuatı ve Danıştay 13. Daire Kararları” kitabından alınmıştır, s.376-377).

işlemin İYUK tarafından ivedî yargılama usulüne tâbi tutulacak önemi haiz olmadığını değerlendirmiştir¹⁵⁸. Danıştay'ın bu yaklaşımı ile, konu üzerinden değil fakat konunu niteliğine göre değerlendirme yaptığı ve başvuru bedeli iadesinin kamu yararına doğrudan etkisi olmayıp, kişisel alanda gerçekleşecek bir hak olduğu için ivedi yargılama usulünün gerekliliği olmadığı ortaya konulmuştur.

3.2.1.1. İvedi yargılama usulünün genel yargılama usulü ile kıyaslanarak açıklanması

3.2.1.1.1. Süreler bakımından kıyaslanması

Dava açma süresi İYUK 7. maddesi uyarınca Danıştay ve İdare mahkemeleri için altmış gündür. Her ne kadar, 14.07.2021 tarih ve 7331 sayılı yasa ile İYUK 10. madde ve İYUK 11. madde kapsamında İdareye yapılacak başvurulara ilişkin İdarenin sessiz kalma süresi altmış günden otuz güne indirilerek ihtiyari başvurular ile bir farkı kalmasa da, genel dava açma süresine kıyasen otuz gün olması nedeniyle kısadır.

Genel idarî yargılama usulünde dilekçeler üzerine ilk inceleme İYUK 14. maddesinin 4. fıkrası gereği en geç on beş gün içerisinde sonuçlandırılır iken, ivedi yargılama usulüne ilk inceleme yedi gün içerisinde sonuçlandırılır.

Genel idarî yargılama usulünde dava dilekçesinin tebliğinden itibaren otuz gün içerisinde cevap dilekçesi sunulmakta iken, ivedi yargılama usulünde dava dilekçesinin tebliğinden itibaren on beş gün içerisinde cevap dilekçesi sunulmalıdır. Eklemek gerekir ki, bir defaya mahsus olmak üzere savunma süresi on beş gün daha uzatılabilmektedir. Savunma dilekçesinin sunulmasıyla ya da sunulması gereken tarihin bitimi ile de dosya tekemmül etmiş olur. Bu bağlamda, ivedi yargılama usulünde ikinci dilekçeler aşaması yoktur.

Günday, İdarenin savunma dilekçesini vermesinden sonra davacının savunmaya karşı ikinci dilekçesini sunamamasını silahların eşitliği ve çelişmeli yargılama ilkesinin ihlali olarak değerlendirmiştir¹⁵⁹. Gerçekten de, İdarenin hangi saikle hareket ettiğini bilmeden dava açan davacı için bu ilkelerin ihlali gündeme gelecektir. Bununla birlikte, ihalelere yönelik başvuruların yargı yolu aşamasında,

¹⁵⁸ Danıştay 13. Dairesi'nin T.18.01.2017 ve E.2017/37, K.2017/228 sayılı Kararı (Karar Mehmet Altundiş'in "Kamu İhale Hukuku Temel Mevzuatı ve Danıştay 13. Daire Kararları" kitabından alınmıştır, s.321).

¹⁵⁹ Günday, *İdari Yargılama Hukuku*, s.530.

ihalelere ilişkin daha şeffaf bir süreç işletildiği ve Kamu İhale Kurumu da kararını gerekçeleri ile açıklamak mecburiyetinde olduğu için, görece burada sayılan ilkelerin ihlali riski daha az bulunmaktadır.

Genel idarî yargılama usulünde dosya tekemmül ettiği tarihten itibaren altı ay içerisinde karara bağlanır iken, ivedi yargılama usulünde dosya tekemmül ettiğinden itibaren bir ay içerisinde karara bağlanmak zorundadır. Bununla birlikte, mahkemelerin iş yükü ve yargılama aşamasında gerekli olabilecek (her ne kadar *Ara kararı verilmesi, keşif, bilirkişi incelemesi ya da duruşma yapılması gibi işlemler ivedilikle sonuçlandırılır* düzenlemesi yer alsa da) bilirkişi incelemesi, keşif ya da duruşmanın bir aylık süre içerisinde sığdırılması zor görünmektedir.

Genel idarî yargılama usulünde karar tebliğinden itibaren otuz gün içinde istinaf edilebilecek iken, ivedi yargılama usulünde istinaf kanun yolu öngörülmemiş fakat temyiz süresi ise tebliğden itibaren on beş gün olarak düzenlenmiştir.

Genel idarî yargılama usulünde temyize karşı sunulan cevap dilekçesi süresi otuz gün iken, ivedi yargılama usulünde on beş gün olarak belirlenmiştir.

3.2.1.1.2. Yürütmenin durdurulması kararına ilişkin itiraz hakkı bakımından kıyaslanması

Genel idarî yargılama usulünde mahkemenin yürütmenin durdurulmasına ilişkin verdiği kararın tebliğinden itibaren yedi gün içerisinde itiraz edilebilmekte iken, ivedi yargılama usulünde yürütmenin durdurulması kararına itiraz hakkı bulunmamaktadır.

Yürütmenin durdurulması aslında iptal davasının varlık sebebidir. İptal davalarının amacına ulaşılabilmesi için vazgeçilmez ve en etkin araç *yürütmenin durdurulması* müessesesidir. Bu önemi gereği de doğrudan, T.C. Anayasası'nın 125. maddesinin 5. fıkrasında idarî işlemin uygulanması ile telafisi güç veya imkansız zararların doğma ihtimali varsa ve hukuka aykırılık açıksa gerekçeleri ile yürütmenin durdurulması kararı verileceği düzenlenmiştir.

Hukuka açıkça aykırı olduğu ve uygulanması halinde telafisi güç veya imkansız zarara sebebiyet verecek bir işlemin yürütmesinin durdurulması ile iptal davası anlam kazanmaktadır. Şöyle ki; dava sürecinde, idarî işlemler hukuka uygunluk karinesinden yararlandığı için etkilerini sürdürecektir. Bunun sonucunda, telafisi güç

veya imkansız zararlar ortaya çıkacak ve sonradan verilecek iptal kararının da bir anlamı kalmayacaktır.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi *Jabari - Türkiye* Kararında; Türkiye’den sınırdışı edilmesi halinde kötü muameleye maruz kalarak öldürölme tehlikesi olan başvurana, dava sürecinde yürütmeyi durdurma müessesesini uygulamadığı için etkili bir iç hukuk yolu sağlanamadığı gerekçesiyle Türkiye aleyhine ihlal kararı vererek yürütmeyi durdurma müessesesinin önemini vurgulamıştır.

Anayasa Mahkemesi de bir kararında ¹⁶⁰ yürütmenin durdurulması müessesesinin amacını; iptal davasına ilişkin karar çıkana kadar, ilgilileri hukuka aykırı işlemin etkilerinden korumak, giderilmesi zor veya imkansız bir zararı önlemek olarak açıklamıştır. Ayrıca, yürütmenin durdurulması kararı ile İdareyi maddi sorumluluktan kurtarmanın ve hukuk devletinin sekteye uğramamasının da sağlanacağını ifade etmişlerdir. Yürütmenin durdurulması müessesesini ise kamu yararı ile kamu düzenini sağlayıcı bir araç olarak, denetim etkinliğini artırıcı dava hakkının bir cüzü olarak nitelemiştir.

Yürütmenin durdurulması müessesesi doktrinde de giderilmesi zor veya imkansız bir zararı önleyici ve yargılamanın doğal bir cüzü olarak nitelendirilmektedir ¹⁶¹ . Anayasa’da belirtilen iki koşulun birlikte bulunması durumunda, takdir yetkisi içinde, olaya göre hakimin yargılamanın parçası olan, yürütmenin durdurulması kararını verebilmesi gerekmektedir.

İptal davası ile, hakim İdareyi hukuka uygunluk açısından denetleyerek, İdarenin temel hak ve özgürlüklere yönelik ihlali önlenir¹⁶². Hukuk devletinin en önemli gereklerinden olan İdarenin yargısal denetiminin bir parçası olan iptal davasının en etkin aracı yürütmenin durdurulması müessesesi iken, ivedî yargılama usulünün öngörüldüğü hallerde mahkemenin yürütmenin durdurulması talebine ilişkin verdiği kararlara karşı itiraz edilmeyecek ise, iptal davasının hizmet ettiği, hukuk bağı İdare nasıl sağlanacaktır?

¹⁶⁰ Anayasa Mahkemesi’nin T.03.06.2010 ve E.2008/77, K.2010/77 sayılı Kararı (Karar Anayasa Mahkemesi’nin “T.C. Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası” isimli internet sitesinden alınmıştır, <https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/>).

¹⁶¹ Gözübüyük, s.457 vd.

¹⁶² Aslan, *İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması*, s.33.

Yürütmenin durdurulmasına ilişkin talep, özellikle de kamu ihalelerine ilişkin süreçte büyük bir önemi haizdir. Eğer ki, bir hak ihlali gerçekten varsa ve iptal kararına kadar hukuka aykırı işlem veya eylem etkilerini göstereceği için iptal davasının bir anlamı kalmayacaktır. Bu bağlamda, İdarenin en etkin denetim yolu yargısal denetim ve *hak arama özgürlüğünün* en etkin güvencesi olan *mahkemeye erişim* hakkından söz edilemeyecektir.

3.2.1.1.3. İhtiyari başvuru öngörülmesi bakımından kıyaslanması

İYUK 11. maddesinde düzenlenen üst makamlara İdarenin yaptığı işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi ya da yeni işlem tesisi için ihtiyari olarak yapılan ve dava açma süresini durduran başvuru ivedi yargılama usulüne tâbi işlemler için öngörülmemiştir. Bu bağlamda, ivedi yargılama usulünün konusuna giren işlemler için İYUK 11. madde kapsamında bir başvuru yapılamaz, sehven yapılırsa da dava açma süresini durduracak bir başvuru olamaz.

3.2.1.1.4. Temyiz aşamasında dosyanın esası hakkında karar verilmesi bakımından kıyaslanması

İvedi yargılama usulüne tâbi işlemler hakkında açılmış bir dosya temyiz aşamasında iken, Danıştay evrak üzerinden yaptığı incelemede maddi vakıalara ilişkin bilgiyi yeterli görürse, temyiz hukuki noktalarla sınırlıysa ya da maddi hataların düzeltilebilmesi mümkün ise dosyanın esası hakkında karar verebilir. Bu ihtimaller mümkün değilse de, gerekli inceleme ve tahkikatı yaparak yine esas hakkında karar verebilir. Bununla birlikte, ilk inceleme aşamasına ilişkin karar temyiz edilmiş ise, bozma kararı verip dosyayı ilk derece mahkemesine gönderir. Danıştay'ın aldığı kararlar kesindir. Oysa, olağan idarî yargılama usulünde Danıştay dosya konusunun esası hakkında yeni bir karar tesis edemeyecektir.

3.2.1.2. İptal davası

Yetki, şekil, sebep, konu veya maksat yönünden hukuka aykırı olan bir idarî işlem nedeniyle menfaati ihlal edilen ilgili kişi, bu hukuka aykırı işlemin sonuçlarının ortadan kalkması için iptal davası açmaktadır.

Kamu ihalelerinin yürütülmesine ilişkin süreçte İdarenin yapmış olduğu hukuka aykırı işlemler de iptal davasının konusu olabilecektir. Bununla birlikte, ihale sürecinde İdarenin tesis ettiği hukuka aykırı işlemler doğrudan dava edilememekte,

yukarıdaki bölümlerde açıklandığı üzere, zorunlu idarî başvuru yollarının tüketilmesi neticesinde ortaya çıkan nihai işlem dava edilebilmektedir.

3.2.1.2.1. Dava konusu

İptal davasının konusunu, İdarenin yetki, şekil, sebep, konu veya maksat yönünden hukuka aykırı tesis ettiği hak ihlaline sebep veren işlemi oluşturur. Kamu ihalelerine yönelik olarak İdarenin iptal davasına konu edebileceği işlemler bazı şartlara bağlanmıştır. Bu bölümde, dava konusu sıralanacak olup, detayları “Ehliyet” bölümünde incelenmiştir.

İhale sürecinde; İdarenin yetki, şekil, sebep, konu veya maksat yönünden hukuka aykırı tesis ettiği işlem ile menfaati ihlal edilen herkes doğrudan iptal davası açabilecektir.

4734 sayılı yasa kapsamında idarî başvuruda bulunma zorunluluğu getirilen aday, istekli ve istekli olabilecekler ise ancak zorunlu idarî itiraz başvuru yollarını tükettikten sonra, Kurul tarafından alınan kararı dava konusu edebilecektir.

3.2.1.2.1.1. Zorunlu idarî itiraz başvurusu olmaksızın doğrudan iptal davası açabilmesi

Öncelikle belirtmek gerekir ki, menfaati ihlal edilen herkes iptal davası açabilmektedir. İptal davasına ilişkin öngörülen ehliyet geniş kapsamlıdır, İdarenin hukuka aykırı herhangi bir işlemi nedeniyle menfaati ihlal edilen herkes iptal davası açabilir.

4734 sayılı yasada zorunlu idarî itiraz başvuruları aday, istekli ve istekli olabilecek statüsünü haiz kişiler için öngörülmüştür. Bu bağlamda, İdarenin ihale sürecine ilişkin hukuka aykırı bir işlemi nedeniyle, 4734 sayılı yasa kapsamında zorunlu idarî itiraz başvurusunda bulunma zorunluluğu öngörülmüş olan aday, istekli ve istekli olabilecekler dışında, menfaati ihlal olan herkes iptal davası açabilecektir.

Ayrıca, 4734 sayılı yasanın 56. maddesi uyarınca İdarenin re’sen ihaleyi iptal kararı alması halinde, İdarenin ihalenin iptaline ilişkin kararına karşı doğrudan dava açılacaktır.

3.2.1.2.1.2. Zorunlu idarî itiraz başvurusunu takiben iptal davası açılması

3.2.1.2.1.2.1. İlk inceleme

Yasada davanın açılabilmesi için usule ilişkin sıralanan şartların bulunmaması halinde dosya ilk inceleme aşamasında reddedilecektir. İlk incelemede mahkemece incelenen unsurlar: “Görev ve yetki, idarî mercii tecavüzü, ehliyet, kesin ve yürütülmesi gereken işlem, süre aşımı, husumet, idarî davanın açılabilmesi için gerekli bilgilerin varlığı (İYUK 3. maddesi), aynı dilekçe ile dava açılabilir hallerden olup olmadığı (İYUK 5. maddesi)”.

3.2.1.2.1.1. Görev ve yetki

Kamu ihalelerine karşı açılacak davalarda öncelikle dış görev ayrımı karşımıza çıkmaktadır. Kamu ihalelerine karşı açılacak davalarda dış görev ayrımı ihale konusu işe ilişkin sözleşmenin imzalanmasına kadar olan uyumsuzluklar ve imzalanmasından sonraki uyumsuzluklar olarak ikiye ayrılır. İhale konusu işe ilişkin sözleşmenin imzalanmasına kadar yürütülecek tüm süreç İdarenin işlemleri ile yürütülmektedir. Bu sebeple, sözleşmenin imzalanmasına kadar ortaya çıkan tüm uyumsuzluklar idarî yargının görev alanı içerisindedir. Sözleşmenin imzalanmasından sonraki uyumsuzluklar ise sözleşmeden doğan borçları tarafların ifa edip etmemesinden kaynaklanmaktadır. Bu sebeple, sözleşmenin imzalanmasından sonra ortaya çıkan tüm uyumsuzluklar adli yargının görev alanı içerisindedir.

İdari yargının görev alanı içerisinde olan, ihale konusu işe ilişkin sözleşmenin imzalanmasına kadar ortaya çıkacak uyumsuzluklar İYUK uyarınca İdare mahkemelerinin görev alanındadır.

İdare mahkemelerinde açılacak olan davaların konusunu Kurul’un itirazın şikayet başvurusu üzerine verdiği kararlar oluşturmaktadır. Husumetli taraf olarak gösterilecek Kamu İhale Kurumu’nun merkezi Ankara’da olduğu için yetkili mahkeme Ankara mahkemeleri olacaktır. Bu kapsamda, İdarenin hukuka aykırı işlemi nedeniyle hak ihlaline uğradığını iddia eden aday, istekli veya istekli olabilecekler Ankara İdare Mahkemeleri’nde dava açarak uyumsuzluk konusunu yargısal denetime tâbi tutacaklardır.

Eklemek gerekir ki, genel dava açma ehliyeti ile dava açacak kişiler husumetli olarak ihaleye çıkan İdareyi göstereceklerdir. Bu sebeple, hangi İdarenin işlemi ile menfaatlerinin ihlal edildiğini iddia ediyorlarsa o yer İdaresinin bulunduğu ildeki İdare Mahkemesi’nde dava açacaklardır. Aynı şekilde, ihale sürecinde İdarenin

hukuka aykırı işlem veya eylemlerine karşı zorunlu idarî başvurunun öngörülmediği hallerde de, işlemi tesis eden İdarenin bulunduğu yer mahkemesi yetkili olacaktır.

3.2.1.2.1.2.1.2. Şekil

İYUK uyarınca idarî davalar İdare mahkemesine hitaben yazılmış imzalı dilekçelerle yapılmaktadır. Dava dilekçelerinde tarafların, (varsa) vekillerinin / (varsa) temsilcilerinin isim-soyisim, adresleri, kimlik numaraları, davanın konusu, davanın sebepleri, deliller, dava konusu işlemin bildirim tarihi veya öğrenme tarihi yer almalıdır.

İptal davası, Kurul'un aldığı nihai karara ilişkin açılmaktadır. Bu sebeple husumetli taraf olarak Kamu İhale Kurumu gösterilecektir. Bununla birlikte, ihalelere yönelik başvuru yapma mecburiyetinde olmadan, ihaleyi yürüten İdare nedeniyle menfaati ihlal edildiğini iddia eden kişiler husumetli olarak ihaleyi yapan İdareyi gösterecektir.

3.2.1.2.1.2.1.3. Ehliyet

Kamu ihalelerine ilişkin süreçte, İdarenin hukuka aykırı bir işlem veya eylemi ile hak ihlaline uğradığını iddia eden kişi öncelikle ihalelere yönelik zorunlu tutulmuş başvuruları yapmak mecburiyetindedir. Bu zorunlu başvuru yollarını (şikayet ve itirazın şikayet başvuruları) tükettikten sonra dava açma ehliyetine sahip olacaklardır.

4734 sayılı yasada hak kaybına uğrayan, zarara uğrayan ya da zarara uğrama ihtimali olan aday, istekli ya da istekli olabilecek statüsündeki kişilerin bu davayı açabileceği düzenlenmiştir. 4734 sayılı yasada aranan ehliyet ile İYUK uyarınca aranan “menfaat ihlali” olan herkesin dava açabilme ehliyeti arasında ikircikli bir durum ortaya çıkmaktadır.

4734 sayılı yasada dava açabileceklerin aday, istekli ve istekli olabilecekler olarak tahdidi sayıldığı ileri sürülebilecek midir? Böyle bir değerlendirme ise idarî yargılama usulüne ilişkin genel yasanın uygulanmasını nasıl etkileyecektir?

Öncelikle, İYUK uyarınca aranan menfaat ihlali kavramı geniş bir kavramdır. Bu kavramın geniş yorumlanması gerekmektedir. İdarenin her türlü iş ve eyleminin denetlenebilir olması doğrudan devletin hukuk devleti olması niteliğinden gelmektedir. Kamu gücünü kullanmakta olan İdare, bu gücünü kullanırken keyfi davranamaz. İdarenin keyfiliği doğrudan hukuk devleti niteliğini ortadan kaldıracaktır.

İdarenin her tür eylem ve işleminin denetlenebilir olmasının doğal bir sonucu olarak; İdarenin yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı tesis ettiği işlem sonucu menfaati ihlal edilen herkes dava açabilir. Menfaat ihlalinin aranması sadece hakkı ihlal edilen kişinin korunmasına değil, aynı zamanda İdarenin denetlenmesi sonucu kamunun da üstün yararına hizmet edecektir.

4734 sayılı yasa özel bir düzenleme olup, ihale sürecine katılanlar ve dolayısıyla zorunlu başvuru yolları öngörülen aday, istekli ve istekli olabileceklerle sınırlı bir düzenleme getirmiştir. Bununla birlikte, 4734 sayılı yasadaki düzenleme İYUK uyarınca aranan menfaat ihlalini ortaya koyabilen herkesin ihalelere ilişkin yürütülen idarî işlemlere karşı dava açabilme ehliyetini ortadan kaldıramaz.

Menfaati ihlal edilen herkesin, ihalelere taraf olmasalar da, dava ehliyetini haiz olabileceklerine ilişkin Danıştay içtihat geliştirmiştir. Danıştay bir kararında, ihale sürecinde aday, istekli ya da istekli olabilecek statüsünde olmayan fakat ihale konusu yapım işinin (yol yapımı) yapılacağı çevrede oturduklarını ileri sürerek ihaleye çıkma ve ihale işlemine karşı açılan davada davacıların ehliyeti olduğuna hükmederek, davayı ehliyet yönünden reddeden ilk derece mahkemesinin kararını kaldırmıştır¹⁶³.

Danıştay bir kararında¹⁶⁴ ilk derece mahkemesinin zorunlu başvuru yollarını tüketmeden fakat aday, istekli veya istekli olabilecek statüsünde de olmayan kamu menfaat kümelerinden Oda'nın doğrudan dava açmasını idarî mercii tecavüzü nedeniyle reddedip Tarım ve Orman Bakanlığı'na tevdi etmesini hukuka aykırı bularak bozmuştur. Danıştay Oda'nın kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu olarak aday, istekli veya istekli olabilecek statüde olamayacağını ve dolayısıyla da ihalelere yönelik başvuruları da yapması gerekmediği değerlendirmesinde bulunmuştur. Danıştay bu kararı ile dava açma ehliyetinin 4734 sayılı yasadaki statülere indirgenip, genel dava açma ehliyetinin göz ardı edilemeyeceğini ortaya koymuştur. Ayrıca, kamu kurumu niteliğindeki Oda'nın, dolaylı olarak, varlık nedeni de korunmuş olmuştur.

Danıştay'ın ihaleye davet edilme ve ihale dokümanını alma talebi kabul edilmeyen dolayısıyla yasada aranan statülere haiz olamayan başvurucunun zorunlu başvuru yollarını tüketmeden doğrudan dava açabileceğine ilişkin bu kararı da

¹⁶³ Danıştay 13. Dairesi'nin T.27.09.2017 ve E.2015/1917, K.2017/2826 sayılı Kararı (Karar Lexpera Hukuk Bilgi Sistemi'nden alınmıştır, <https://www.lexpera.com.tr/>).

¹⁶⁴ Danıştay 13. Dairesi'nin T.13.01.2021 ve E.2021/456, K.2021/3287 sayılı Kararı (Karar Mehmet Altundiş'in kitabından alınmıştır, s.312)

önemlidir. Danıştay bu kararında, yasadaki statüleri haiz olmayan başvurunun dava açabileceğini çünkü zorunlu başvuru yollarının aday, istekli veya istekli olabilecekler için öngörüldüğünü, oysa dava konusu olayda davacının aday, istekli veya istekli olabilme vasfının elinden alınması söz konusu olduğu için zorunlu başvuru yapamadan doğrudan dava açtığını ifade ederek başvurunun mahkemeye erişim hakkını sağlamıştır¹⁶⁵.

Danıştay başka bir kararında; bir itirazın şikayet başvurusunun reddi üzerine, başka bir isteklinin bu karara ilişkin dava açması halinde, mahkemenin itirazın şikayet başvurusunda bulunan başvurunun dava açmamış olması gerekçesiyle meşru menfaat olamayacağı için reddetmesini hukuka aykırı bularak bozmuştur. Danıştay 13. Dairesi, her ne kadar başvuru yollarını tüketen başvuru olmasa da, yine ihale sürecinde istekli olarak bulunan ve Kurul'un alacağı kararın davayı açan istekliyi de doğrudan etkileyeceği için isabetli olarak bu gerekçe ile ilk derece mahkemesinin kararını bozmuştur¹⁶⁶.

Sonuç olarak, hem ihalelere yönelik başvuruda bulunması gerekenler hem de İYUK kapsamında menfaat ihlalini ortaya koyabilenler dava açma ehliyetini haizdir. İhalelere yönelik başvuruda bulunması zorunlu tutulan aday, istekli ve istekli olabilecekler Kurul'un nihai kararını dava edebilirler. Bununla birlikte, kamu ihalesine ilişkin İdarenin yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı tesis ettiği işlem sonucu menfaati ihlal edilen herkes dava açma ehliyetini haizdir.

3.2.1.2.1.2.1.4. Süre

4734 sayılı yasa uyarınca ihalelere yönelik yargısal denetim öncelikli işlerdendir ve İYUK 20/A'da ihalelere yönelik işlemlerin yargısal denetiminin ivedi yargılama usulüne tâbi olduğu düzenlenmiştir. Bu bağlamda, İYUK 20/A uyarınca, dava açma süresi otuz gündür. Bununla birlikte dava açma süresi ne zamandan itibaren işlemeye başlayacaktır?

Anayasa'nın 125. maddesinin 3. fıkrası uyarınca İdarenin işlemlerine karşı dava açma süresi yazılı bildirimle başlar ve bu doğrultuda İYUK 7. maddenin 2. fıkrası uyarınca, yazılı bildirimin yapıldığı tarihi izleyen günden itibaren dava açma süresi

¹⁶⁵ Danıştay 13. Dairesi'nin T.14.10.2015 ve E.2015/4507, K.2015/3407 sayılı Kararı (Karar Mehmet Altundış'ın kitabından alınmıştır, s.337).

¹⁶⁶ Danıştay 13. Dairesi'nin T.20.02.2017 ve E.2017/76, K.2017/414 sayılı Kararı (Karar Mehmet Altundış'ın kitabından alınmıştır, s.316).

işlemeye başlayacaktır. 4734 sayılı yasaya göre de, itiraz konusuna ilişkin Kurul kararının başvuruca tebliği ile otuz günlük dava açma süresi başlayacaktır.

Tebliğin usulüne uygun yapılması mahkemeye erişim hakkının ve dolayısıyla da hak arama özgürlüğünün varlığı için hayati niteliği haizdir. Yazılı bildirimin yapılması ile ilgilisi İdarenin menfaat ihlaline sebebiyet veren hukuka aykırı iş veya eyleminin içeriğini öğrenecek ve bu iş veya eylemi yargı yoluna taşıyacaktır.

Temel hak ve özgürlüklerin korunmasına ilişkin mahiyeti gereği, T.C. Anayasası'nın 40. maddesinin 2. fıkrasında bildirimin içeriği düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile, İdareye ilgisine tüm işlemlerinde başvuru mercilerini, kanun yollarını ve süreleri belirtme yükümlülüğü getirilmiştir. Gerekçesinde bu yükümlülüğün getirilme amacının, idari mercilerde ve yargıda bireylerin hak arama imkanını kolaylaştırmak olduğu belirtilip; dağınık mevzuat karşısında kanun yolu, merci ve sürelerin gösterilmesinin hak arama özgürlüğünün korunabilmesi için zorunluluk olduğu vurgulanmıştır.

Günday, Anayasal bir zorunluluk olarak, hem zorunlu idari itiraz başvuru süresinin hem de dava açma süresinin başlaması için yazılı bildirimin yetkili makamca içeriği anlaşılır bir şekilde, başvurulacak merci/kanun yolu ve sürelerin eksiksiz belirtilmesi gerektiğini ifade etmiştir¹⁶⁷. Keza, Vergi Dava Daireleri Kurulu da bir kararında, Anayasa'nın 40. maddesinin 2. fıkrasının doğrudan uygulanabilir nitelikte olduğu, bir yasal düzenleme gerekmeksizin uyulması gerektiğini ve 40. maddenin 2. fıkrasında aranan şartları eksik bir bildirim ile dava açma sürelerinin başlamayacağını belirtmiştir¹⁶⁸.

Anayasa'da belirtilen unsurlar ve tebligata ilişkin diğer usul kurallarını içermeyen bir yazılı bildirim ile dava açma sürelerinin başlamayacağı hem mevzuat hükümlerinden hem içtihattan hem doktrinden anlaşılmakla birlikte, usule aykırı yapılmış olan tebligat dava açma hakkını tamamen ortadan kaldırır mı?

Günday, Anayasa'nın 40. maddesine uygun fakat usule aykırı yazılı bildirim sonucunda açılmış olan bir davanın da dinlenileceğini ve bu yazılı bildirimin tarihi

¹⁶⁷ Günday, *İdari Yargılama Hukuku*, s.270 vd.

¹⁶⁸ Vergi Dava Daireleri Kurulu'nun T.27.01.2021 ve E.2020/11, K.2021/1 sayılı Kararı (Karar Metin Günday'ın *İdari Yargılama Hukuku* kitabından alınmıştır, s.271).

nedeniyle süre yönünden de reddedilemeyeceğini; 3185 sayılı Tebligat Kanunu¹⁶⁹’nın tebliğin usulüne aykırı yapılmış olmasına rağmen, muhatabın tebliğden haberdar olmasının yeterli olacağına ilişkin düzenlemeyi yorumlayarak belirtmiştir¹⁷⁰.

Yazılı bildirimin içeriğine ilişkin en önemli husus, Anayasa’nın 40. maddesinin 2. fıkrasında sayılan süre, başvurulacak merci ve kanun yolunun gösterilip gösterilmemesidir. Normlar hiyerarşisinde en üst normda, hak arama özgürlüğünün bir güvencesi olarak getirilmiş bu sayılan unsurların İdarece yapılacak yazılı bildirimde bulunmaması fakat ilgilisinin menfaat ihlaline sebebiyet veren işlemi öğrenmesinin de yok sayılamayacağı durumda dava açma sürelerine ilişkin içtihat geliştirilmiştir.

İdari Dava Daireleri Kurulu¹⁷¹, genel dava açma süreleri dışında, özel kanunlarda öngörülen özel dava açma sürelerinin yazılı bildirimde bulunmaması halinde özel dava süresinin değil, genel dava süresinin işletilmesi gerektiğine karar kılmıştır.

Danıştay¹⁷² Anayasa’nın 40. maddesinin 2. fıkrasından hareketle, yazılı bildirimde zorunlu idari itiraz mercilerinin, yargı yerlerinin belirtilmemesi halinde dava açma süresi geçirildikten sonra dahi, dava açılmış olsa reddedilemeyeceğine ilişkin içtihat geliştirmiştir. Keza, Anayasa’da bu düzenlemenin yer almasının nedeni de dağınık içtihat karşısında ilgililerin hak arama özgürlüğünün korunabilmesidir. Bununla birlikte, aşağıda verilen Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu Kararı’nda, zorunlu idari itiraz başvurusunun yazılı bildirimde yer alıp almamasına ilişkin bir değerlendirme yapılmamış olup, şu an için sadece Danıştay’ın genel dava açma sürelerinin dikkate alınacağına ilişkin geliştirdiği içtihat mevcuttur.

Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu¹⁷³ özel dava açma süresinin öngörüldüğü fakat yazılı bildirimde bulunulmadığı hallerde genel dava açma sürelerinin esas alınacağına hükmetmiştir. Özel dava açma süresinin belirtilmediği hallerde genel dava açma süresine riayet edilerek dava açılmasının kabulünün; hukuki güvenlik ile idarenin istikrarı arasında denge sağlanacağını, genel dava açma süresinin

¹⁶⁹ 3185 sayılı Tebligat Kanunu’nun 32. maddesi.

¹⁷⁰ bkz. Günday, *İdari Yargılama Hukuku*, s.271 vd.

¹⁷¹ İdari Dava Daireleri Kurulu’nun T.04.03.2019 ve E. 2017/2905, K.2019/857 sayılı Kararı (Karar Metin Günday’ın İdari Yargılama Hukuku kitabından alınmıştır, s.272).

¹⁷² Danıştay 13. Dairesi’nin T.07.11.2013 ve E.2012/1718, K.2013/2862 sayılı Kararı.

¹⁷³ Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu’nun T.19.06.2022 ve 31871 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan T.15.03.2022 ve E.2021/2, K.2022/1 sayılı Kararı (Karar Resmi Gazete’den alınmıştır, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2022/06/20220619-7.pdf>).

herkesçe bilinebilir ve mahkemeye erişim hakkını ortadan kaldırmaz nitelikte olduğunu vurgulamıştır.

DİBK bu kararı ile, Anayasa'nın 125. maddesinin 3. fıkrasına uygun fakat Anayasa'nın 40. maddesinin 2. fıkrasına göre belirtilmesi zorunlu tutulan (özel dava süresi öngörülmesi halinde) özel dava açma süresini içermeyen bir yazılı bildirim ile ilgilisinin menfaat ihlaline konu edebileceği işlemi öğrendiğini ve dolayısıyla bu işlemi "herkesçe bilinebilir" genel dava açma süresi içerisinde yargı yoluna götürebileceğine ilişkin içtihadı birleştirmiştir.

Yasada zorunlu idari itiraz yapılması öngörülmeyen fakat İdarenin hukuka aykırı işlemi ile menfaat ihlaline uğrayan diğer kişiler, menfaat ihlaline konu işlemi öğrendikleri tarihten itibaren otuz gün içerisinde dava açabilecektir. Bu süreler hak düşürücü niteliktedir.

Danıştay 13. Dairesi 02.10.2019 tarihinde dava konusu ihaleyi öğrenmiş fakat 30 gün içerisinde (01.11.2019'a kadar) dava açması gerekirken 15.11.2019 tarihinde dava açtığı ve ivedi yargılama usulüne tâbi işlerden bu dava konusunu süresini kaçırdığı için reddini veren ilk derece mahkemesi kararını onamıştır¹⁷⁴. Özellikle, ivedi yargılama usulüne tabi tutulan yargılama süreçlerinde yazılı bildirim daha da büyük bir önem arz etmektedir. İvedi yargılama usulünde yargılama hem iki dereceli hem de süreler daha kısa tutulduğu için ilgilisinin geciktirilmeksizin, başvuru yeri ve başvuru süresi hakkında bilgilendirilmesi etkili bir başvuru imkanın tesisi için elzemdir. Bu doğrultuda, Danıştay burada yerinde bir karar vermiştir.

Doktrin ve içtihat değerlendirilmesinde varılan sonuç olarak; bildirimin içeriğinde başvuru merci, kanun yolu ve sürelerin olması gerekliliği Anayasal bir zorunluluktur. Anayasa ile düzenlenmiş bir durum yine Anayasa'nın 11. maddesinin açık düzenlemesi gereği tüm kurumları, kuruluşları, özel hukuk kişilerini bağlayıcıdır. Bu doğrultuda, Anayasa'nın 40. maddesinin 2. fıkrasında aranan hususları içermeyen bir bildirimin geçerliliği ve dolayısıyla da o bildirime bağlı sonuçları ortaya çıkarabilme niteliği yoktur.

¹⁷⁴ Danıştay 13. Dairesi'nin T.04.10.2021 ve E.2020/173, K.2021/3118 sayılı Kararı (Karar Mehmet Altundiş'in kitabından alınmıştır, s.373).

Anayasa'nın 40. maddesinin 2. fıkrasında yer alan koşulları sağlamayan bir bildirim ile, özellikle de kişilerin temel hak ve özgürlüklerinin en etkili denetim yolu olan yargısal denetime ilişkin süreleri başlatacağını ileri sürmek güçtür. Günday¹⁷⁵, Anayasa'nın amir hükmüne aykırı bir bildirim ile dava açma sürelerinin başlamayacağını fakat ilgilisinin dava açması halinde davasının görülmesine de bir engel teşkil etmeyeceğini belirtmiştir. Yazılı bildirim ile de, en nihayetinde amaçlanan ilgilisinin menfaat alanında tesiri olabilecek işlem ve bu işleme karşı etkili başvuru imkanı ile temel hak ve özgürlüğünün korunmasıdır. Bu nedenle, ilgilisi zaten dava açmış ise, yargısal denetime ilişkin bir engel olmayacaktır fakat Anayasa'nın aradığı kriterleri haiz olmayan bir yazılı bildirim ile de sürelerin başladığı kabul edilemez.

3.2.1.2.1.5. İdarî mercii tecavüzü

İhalelere ilişkin İdarenin yapmış olduğu işlemlerin yargısal denetimi için tüketilmesi zorunlu tutulan idarî başvurular getirilmiştir. Bu doğrultuda, zorunlu idarî itiraz başvurusu yapılmaksızın dava açılması hali, İdari Yargılama Usulü Kanunu 14. madde 3. fıkranın b bendi gereği *idarî mercii tecavüzü* olarak nitelendirilmektedir. Zorunlu idarî başvuru yapılmaksızın dava açılması halinde bu aşamada (ilk inceleme) dava reddolunacaktır.

İYUK 14. madde 6. fıkranın yönlendirmesiyle İYUK 15. madde 1. fıkranın e bendi gereği, ilgili İdareye dava konusu başvuru tevdi edilecektir. İdareye tevdi edilmiş davaya konu idarî işlem nedeniyle hak ihlali mevcut olsa dahi, esas hakkında incelemeye geçilemeyeceğinden, yargısal denetim bu aşamada yapılamayacaktır. Burada belirtmek gerekir ki, bu yönüyle zorunlu idarî başvuru müessesesi hak arama özgürlüğünü mahkemeye erişim hakkı bağlamında kısıtlamaktadır.

Danıştay da, yasal düzenleme doğrultusunda, bir dava ön şartı olarak aranan zorunlu idarî başvuru yolu tüketilmeksizin açılan davalarda idarî mercii tecavüzü nedeniyle başvuru konusu işlemin ilgili İdareye tevdi edilmesi yönünde karar kurulması gerektiği yönünde içtihat oluşturmuştur¹⁷⁶.

¹⁷⁵ Günday, *İdari Yargılama Hukuku*, s.271 vd.

¹⁷⁶ Danıştay 13. Dairesi'nin T. 30.05.2011 ve E.2008/6819, K.2011/2532 sayılı Kararı'nda işlemi tesis eden İdareye şikayet başvurusu ve takiben Kamu İhale Kurumu'na itirazın şikayet başvurusu yapılmasının yasada zorunlu olarak öngörüldüğünü ve bu yollar tüketilmeksizin dava açılmasını idarî mercii tecavüzü olduğuna karar verilmesi gerektiğini belirterek, ilgili İdareye tevdiine karar vermiştir.

Danıştay bir kararında¹⁷⁷ geçici teminatın irat kaydedilmesi işleminin iptaline yönelik şikayet başvurusu ve takiben itirazen şikayet başvurusu yapıp, Kurul tarafından nihai karar alınmadan açılan davayı idarî mercii tecavüzü nedeniyle reddedip ilgili İdareye tevdi etmiştir. Danıştay şikayet başvurusu ve takiben itirazen şikayet başvurusunda bulunulmadan doğrudan dava açılması halinde idarî mercii tecavüzü gerekçesiyle dosyanın İdareye tevdiine karar vermiştir. Ayrıca, Danıştay bu dosyada dava edilecek işlemin Kamu İhale Kurumu'nun aldığı nihai karar olduğunu da vurgulamıştır. Bu bağlamda, idarî başvurular ile iptal davasına konu edilebilecek işlem ortaya çıkmaktadır. Mahkemeler ilk işlemi değil, Kurul'un aldığı karar doğrultusunda tesis edilen yeni işlemi hukukilik yönünden denetlemektedir.

Yine Danıştay, idarî mercii tecavüzü yapılarak açılan bir iptal davasında, dava konusu edilebilecek bir işlem olmadığını ancak şikayet ve itirazen şikayet başvuruları neticesinde alınacak kararın dava konusu edilebilecek işlem niteliği taşıyacağı değerlendirmesinde bulunmuştur. Danıştay böyle bir başvuruyu değerlendirmeye almasının İdarenin yerine geçerek dava konusu işlemi geri alıp yeni bir işlem tesis etmesi anlamına geleceğini belirtmiştir¹⁷⁸.

İdari mercii tecavüzü yapılmak suretiyle, doğrudan yargı yoluna gidilen bir başvuruda, dava tarihinin ilgili İdareye başvuru tarihi olarak kabul edilmesine ilişkin düzenleme¹⁷⁹ başvurunun hak arama özgürlüğüne zeval gelmemesi için öngörmüştür. Başvurucu, başvuru süresi içinde, fakat zorunlu başvuru yolunu tüketmeden dava açması halinde hak ihlalini iddia ettiği işlemin denetlenmesi iradesini ortaya koymaktadır. Bununla birlikte, mercii tecavüzü yaptığı için işlemin reddedilmesi kararının tebliğine kadar başvuru süreleri geçmiş olabilecektir. Hukuka aykırı olduğu iddia edilen işlemin -gerek İdarenin denetimi gerek başvurunun etkili başvuru hakkının korunması için- hukuka aykırı olup olmadığının belirlenebilmesi amacıyla dava açılan tarih başvuru tarihi olarak esas alınmaktadır¹⁸⁰.

¹⁷⁷ Danıştay 13. Dairesi'nin T.30.09.2021 ve E.2021/518, K.2021/3091 sayılı Kararı (Karar Mehmet Altundış'ın kitabından alınmıştır, s.313).

¹⁷⁸ Danıştay 13. Dairesi'nin T.24.12.2015 ve E.2010/2745, K.2015/4724 sayılı Kararı (Karar Mehmet Altundış'ın kitabından alınmıştır, s.336).

¹⁷⁹ İYUK 15. madde 2. fıkrada idarî mercii tecavüzü yapılarak doğrudan yargı yerlerine başvurulma tarihinin ilgili İdareye başvuru tarihi olarak kabul edileceği düzenlenmiştir.

¹⁸⁰ bkz. Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları Cilt 3*, s.1974 vd.; Halit Eyüp Özdemir, *İdari Yargıda Dilekçeler Üzerine İlk İnceleme*, s.94 vd.

3.2.1.2.1.2.1.6. Kesin ve yürütülmesi gereken işlem

Kesin ve yürütülmesi gereken işleme ilişkin değerlendirmeler *Birinci Bölüm*'de¹⁸¹ yapılmış olup, tekrara düşmemek adına, bu başlık altında sadece doktrin ve içtihatteki yaklaşım ele alınacaktır.

İlk inceleme aşamasında dava açılabilmesinin ön koşullarından biri olarak dava konusu işlemin kesin ve yürütülmesi gereken işlem olması aranmaktadır. Kesin ve yürütülmesi gereken işlem doktrinde tartışmalıdır.

Doktrinde bir görüş İdarenin işlemi tamamlanmadıkça kesinleşmeyeceğini, yürütülmesi gereken işlemin kesin işlemin bir uzantısı olduğunu; aksi takdirde bu işlemin yeni bir hukuki durum yaratamayacağını, değiştiremeyeceğini ya da kaldıramayacağını belirtmektedir¹⁸².

Bir diğer görüş, kesin işlemin yürütülmesi gereken işlem kavramı ile beraber kullanıldığını fakat bunların aslında iki ayrı kavram olduğunu; bir işlemin kesin olmasının onun yürütülmesini de gerekli kılması anlamına gelmediğini ya da bazı işlemlerin yürütülebilir niteliği haiz olmadığını(tavsiye vb.), bu sebeple kesin işlem den ayrıca yürütülmesinin de gerekli olması gerektiğini ifade etmiştir¹⁸³.

Danıştay'a göre, İdarenin irade beyanını kesinleşmesi için yasada öngörülen zorunlu başvuru yolunun tüketilmesi gerekmektedir¹⁸⁴. Bu bağlamda, Danıştay zorunlu idarî itiraz başvurusu öngörülen işlemlerin kesinleşebilmesi için bu başvuruların yapılması gerektiği yönünde değerlendirmede bulunmuştur.

Ankara 6. İdare Mahkemesi bir kararında¹⁸⁵ kesin ve yürütülmesi gereken işlemi kamu gücüne dayalı olarak, İdarenin tek yanlı irade beyanıyla hukuk düzeninde değişiklik yaratan işlemleri olarak tanımlamıştır.

4734 sayılı yasa kapsamında İdareye şikayet ve itirazen şikayet konusu edilen İdarenin hukuka aykırı işlemi dava edilebilir nitelikte kesin ve yürütülmesi gereken işlem niteliğini haiz değildir. Kurul tarafından itirazen şikayet başvurusuna ilişkin

¹⁸¹ bkz. s.9 vd.

¹⁸² Günday, *İdari Yargılama Hukuku*, s.112

¹⁸³ Yahya Kazım Zabunoğlu, *İdare Hukuku - Cilt 2* (Ankara: Yetkin Yayınları, 2012), s. 267-268.

¹⁸⁴ Danıştay 8. Dairesi'nin T.05.07.2005 ve E.2005/1539, K.2005/3414 sayılı Kararı (Karar Açıklamalı-İçtihatlı Türk İdari Yargılama Hukukuku kitabından alınmıştır, s.519).

¹⁸⁵ Ankara 6. İdare Mahkemesi'nin T.24.10.2003 ve E.2001/379, K.2002/1354 sayılı Kararı (Karar A.Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan *İdare Hukuku - Cilt 2* kitabından alınmıştır, s.306)

alınan karar sonucu ortaya çıkan işlem ise dava edilebilir, kesin ve yürütülmesi gereken işlem niteliğini haizdir.

İhale sürecine ilişkin İdarenin tesis ettiği işlemler hiçbir şekilde dava edilemez iken, Kurul'un aldığı karar sonucu ortaya çıkan işlemler ise dava edilebilir işlem niteliğindedir. Bu bağlamda, menfaat ihlaline sebebiyet verdiği iddia edilen işlemde başka bir işlemin iptali için dava açılmaktadır.

3.2.1.2.1.2.2. Esas inceleme

İlk inceleme aşamasında herhangi bir eksiklik olmayan dava dosyası esası görülmeyi haizdir. Dava konusu işlemin, bağımsız mahkemelerde tarafsız yargılama ile herhangi bir hak ihlaline sebebiyet verip vermediğine ilişkin olarak hukukilik denetimi yapılır.

3.2.1.2.1.2.3. Alınabilecek kararlar

3.2.1.2.1.2.3.1. Davanın kabulü

Davanın kabul edilmesi, dava konusu işlemin iptal edilmesidir. Dava konusu işlemin iptal edilmesi ise davacının davasında haklı ve İdarenin işleminin hukuka aykırı olduğunun tespiti. Hukuka aykırı bir işlemin tüm sonuçları ile, tesis edildiği andan itibaren kaldırılması gereklidir. Hukuka aykırı işlemler mutlak butlan ile batıldır.

Hukuka aykırı olduğu mahkeme kararı ile sabit işlemin varlığı kabul edilemez. Bu sebeple, hukuka aykırı işlemin geciktirilmeksizin tüm sonuçları ile ortadan kaldırılması gereklidir. Kamu İhale Genel Tebliği'nde ihalenin iptalinin hukuki sonuçları düzenlenmiştir.

Tebliğ'e göre, Kurul'un iptal kararı öncesinde imzalanan ihaleye ilişkin sözleşme 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ve genel hükümlere göre tasfiye edilecektir.

Yürütmenin durdurulması kararı verilmediği ve ihale konusu işe ilişkin sözleşmenin yürürlüğü aşamasındaki yargı kararlarının uygulanması ilişkin Tebliğ'in 25.4. maddesinde düzenleme mevcuttur. Bu düzenlemeye göre, yürütmenin durdurulması ya da iptal kararı yerine getirilecektir. Bu bağlamda da, İdarece ihale üzerine bırakılan en avantajlı teklif sahibi ile ihalenin yüklenicisi farklı olacak,

ekonomik açıdan en avantajlı teklif sahibi istekli sözleşmeye davet edilecektir. Bu isteklinin sözleşme gereği yükümlülükleri yerine getirip yazılı başvuruda bulunması ile, mevcut sözleşme feshedilecek ve yeni istekli ile sözleşme imzalanacaktır.

İşlemin iptali üzerine, yeni bir istekli tarafından sözleşme konusu iş üstlenilmektedir. Bununla birlikte belirtmek gerekir ki, eğer sözleşmeye davet edilen istekli sözleşmeyi imzalamazsa ya da gerekli belgeleri sunmazsa; iptale konu işlemi barındıran ilk yüklenici ile yapılan sözleşme geçerliliğini koruyacaktır. Böyle bir uygulama, hukuka aykırı işlemin ve tüm sonuçlarının mutlak butlan ile batıl olması gerekliliğine aykırıdır. Mahkeme kararı ile hukuka aykırı olup iptali gereken bir işlemin var olabilme ihtimali bulunmamaktadır. Eğer ki, hukuka aykırı işlemin sonuçlarının devam edebilme ihtimali dahi varsa iptal davasının ve dolayısıyla yargısal denetimin anlamı kalmayacaktır.

3.2.1.2.1.2.3.2. Davanın reddi

Davacının iddiasında haklı olmadığının ilk derece mahkemesince tespiti üzerine, gerekçeleri ile dava esastan reddedilecektir. İlk derece mahkemesi burada İdarenin işleminin yetki, şekil, sebep, konu veya maksat yönünden hukuka aykırı olmadığını ve dolayısıyla da davacının bu işlem sonucunda menfaatinin ihlal edilmediğini tespit etmiş olacaktır.

3.2.1.2.1.2.3.3. Kararın tebliği ve tebliğin içeriği

Anayasa'nın 125. maddesinin 3. fıkrası doğrultusunda, İYUK 7. maddede de dava açma süresinin idari uyuşmazlıklar için yazılı bildirim izleyen günü takiben başlayacağı düzenlenmiştir. Keza, İYUK 46. maddenin 1. fıkrasında da, yasada sayılan hallerin kararın tebliğinden itibaren otuz gün (İYUK 20/A uyarınca on beş gün) içerisinde temyiz edilebileceği düzenlenmiştir. Anayasa'nın 40. maddesinin 2. fıkrasında ise, Devletin işlemlerine karşı kanun yollarının ve ilgili merciler ile bunlara başvuru sürelerini göstermekle yükümlü olduğu düzenlenmiştir.

İvedi yargılama usulü ile yargılama süreci yürütülen kamu ihalelerine ilişkin davalarda hem istinaf yolu olmaması hem de sürelerin daha kısa olması nedeniyle,

başvurucunun hak arama özgürlüğünün yargı yolu vasıtası ile esaslı olarak tesis edilebilmesi için yazılı bildirimin itibari değeri daha da artmaktadır¹⁸⁶.

İvedi yargılama usulünde ilk derece mahkemesinin kararının temyiz edilebilmesi için öngörülen on beş günlük süre de usulüne uygun ve Anayasa'nın 40. maddesinin 2. fıkrasında aranan şartları haiz yazılı bildirim ile başlayacaktır. Oldukça kısa tutulmuş süreler karşısında ilgililerin mahkemeye erişim hakkının güvencesi olarak getirilmiş olan yazılı bildirim, mahiyeti gereği kimi usul kurallarını haiz olmalıdır. İdari işlemi tesis edip uygulayan yetkili makam tarafından 7301 Sayılı Tebligat Kanunu'na uygun olarak yazılı bildirimi yapılacaktır.

Yazılı bildirim eksiksiz, anlaşılabilir bir biçimde; Anayasa'nın 40. maddesinin 2. fıkrası uyarınca da idarenin işlemine karşı kanun yolu ve başvuru süresi de belirtilerek açık ve net şekilde hazırlanıp usulüne uygun olarak tebliğ edilmelidir. Aksi takdirde, yazılı bildirimin bir anlamı kalmayacağı gibi, oldukça dağınık mevzuat karşısında bireylerin hak arama özgürlüğüne ilişkin pozitif yükümlülüğün de yerine getirildiğinden söz edilemeyecektir. Bu nedenle, yazılı bildirim usulüne uygun ve Anayasa'nın aradığı kriterlerden birini dahi haiz olmadıkça yapılmamış sayılacak ve temyiz süresi de işlemeye başlamayacaktır¹⁸⁷.

3.2.1.2.1.2.3.4. Kanun yolu

İvedi yargılama usulü ile görülmekte olan iptal davasında, davacı reddolunan davasını on beş gün içerisinde temyiz edebilecektir. Temyiz makamı olan Danıştay, dava dilekçesini üç gün içerisinde inceleyecek ve tebliğ edecektir. Danıştay'ın tebliğini takiben on beş gün içerisinde cevap dilekçesi verilecek (gerekli görülmesi halinde, tek seferlik olmak üzere, Danıştay on beş günlük süre ekleyebilir) ve dosya tekemmül edecektir.

Genel idarî dava yolundan farklı olmak üzere, ivedi yargılama usulünde Danıştay esas hakkında da karar verebilmektedir. Eğer ki, maddi vakıalara ilişkin yeterli bilgi varsa, temyiz sadece hukuki konulara ilişkinse, maddi yanlışlıkların düzeltilmesi mümkün ise Danıştay esas hakkında karar verebilecektir.

¹⁸⁶ Günday, *İdari Yargılama Hukuku*, s.527 vd.

¹⁸⁷ Günday, *İdari Yargılama Hukuku*, s.271 vd.

SONUÇ

Birey olmanın özünden kaynaklanan *hak arama özgürlüğü*, diğer temel hak ve özgürlüklerin de hem güvencesi hem de bir sağlayıcısıdır. Hak arama özgürlüğünü ayakta tutan, çatısı altında bulunan birden çok hak vardır. Kuşkusuz hak arama özgürlüğünün en belirgin ve güvenceli yolu *mahkemeye erişim hakkı*dır. Mahkemeye erişim hakkı, gerek Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi gerek T.C. Anayasası'nda düzenlenmiştir. Normlar hiyerarşisinde en üst düzenlemelerde yer bulan mahkemeye erişim hakkı, içtihatlarda hak arama özgürlüğünün en etkili güvencesi olarak yer almıştır.

Bireylere mahkemeye erişim hakkının sağlanması, İdare hukukunda ayrıca öneme sahiptir. Kamu gücünü kullanan İdare üstün yetkilerle donatılmıştır. Üstün yetkilerle donatılmış ve hukuka uygunluk karinesine dayanan İdarenin keyfi işlemleri karşısında güçsüz durumda olan birey, İdarenin işlemleri ile zarara uğrayabilir. Menfaati ihlal edilenlere etkili başvuru imkanının sağlanması ile zarara sebebiyet veren işlem ve sonuçları ivedilikle ortadan kaldırılarak, geciktirilmeksizin İdarenin hukuka bağlılığı tesis edilmelidir.

Gerek doktrin gerek içtihatlarda İdarenin en etkin denetim yolunun yargısal denetim olduğu ortaya konulmuştur. Keza, Anayasa'nın açık hükmü gereği de, İdarenin her türlü iş ve eylemi yargısal denetime tâbidir. Hukuka aykırı bir işlem veya eylem karşısında hak arama özgürlüğü, en etkin ve güvenceli olarak bağımsız mahkemelerde tarafsız yargılama ile sağlanacaktır. Bununla birlikte, İdarenin denetimi için tek yol yargısal denetim değildir. İdarenin denetimi doktrinde *iç denetim* ve *dış denetim* olarak ikili tasnife tâbi tutulmuştur.

Dış denetim İdarenin başka bir merci tarafından denetlenmesidir. İdarenin dış denetim yollarından öncelikle olanı yargısal denetimdir. Yargı denetimi dışında, dış denetim yolları: İdare yasama organı olarak TBMM Dilekçe Komisyonu'nca, yürütme organı olarak Cumhurbaşkanınca, yasa ile kurulmuş bağımsız kuruluşlarca ve alternatif uyuşmazlık çözüm yolları ile denetlenmektedir.

İdarenin *iç denetimi* ise İdarenin kendi organları tarafından denetlenmesidir. Hukuki uyuşmazlığın çözümü bağlamında incelinilecek olursa; İdarenin yargısal denetimine nazaran, kendisi tarafından denetlenmesi daha hızlı, masrafsız ve

yerindelik denetimi yapılabilmesi gibi kazanımları içermektedir. İdarenin iç denetim yolları: İsti'taf denetimi, hiyerarşik denetim.

Dilekçe hakkının kullanılmasına ilişkin birbirinin bütünleyicisi olan; öncelikle Anayasa'nın 74. maddesi, Anayasa'nın 74. maddesi doğrultusunda hazırlanan 3071 sayılı yasa ve idari bir işlemin tesisi amacıyla başvuruya ilişkin düzenlenen İYUK 10. madde, İdareye başvurulara ilişkin *genel norm*dur. Zorunlu idari itiraz başvurularına ilişkin olarak da, bu düzenlemeler esastır¹⁸⁸. Bu bağlamda, zorunlu idarî itiraz başvurusu, dilekçe hakkının hukuka aykırı bir işlem karşısında dava açılmadan önce tüketilmesi zorunlu olan bir görünümüdür.

Zorunlu idarî itiraz başvurularının işlemi yapan İdareye yapılması öngörüldüğü hallerde hukuki niteliği isti'taf başvurusu olarak nitelendirilebilecek iken, hiyerarşik başvuru yapılmasının ya da vesayet makamına yapılmasının da öngörüldüğü düzenlemeler bulunmaktadır. Bunlardan tamamen ayrı olarak, zorunlu idarî itiraz başvurusunun yasayla kurulmuş bağımsız idari otoriteye yapıldığı haller de bulunmaktadır. Bu bağlamda, zorunlu idarî itiraz başvurusunun *sui generis* bir yapısı vardır.

Kendine özgü bir başvuru türü olan zorunlu idarî itiraz başvuruları, dava açılabilmesi için aranan bir dava ön şartıdır. Zorunlu idarî itiraz başvurusu yapılmaksızın, başvuruya konu işlemin dava edilmesi idarî mercii tecavüzüne sebebiyet verecektir. Bu hallerde, mahkeme dosyanın esasına geçmeksizin, başvuruyu ilgili mercie tevdi etmektedir.

Zorunlu idarî itiraz başvuru yollarının tamamlanması ile “dava konusu edilebilir bir işlem” ortaya çıkacaktır. İdari yargıda dava açılabilmesi için aranan şartlardan biri de kesin ve yürütülmesi gereken işlemdir. İdarenin işlemi tesis ettiği an kesin ve yürütülmesi gereken işlem söz konusudur, İdarenin işlemleri *icrai* niteliktedir. Bununla birlikte, zorunlu idarî itiraz başvurularının öngörüldüğü hallerde, işlemin idarî yargıda dava edilebilir işlem olmasına, kesin ve yürütülmesi gereken işlem niteliğinden ziyade, idari merci tecavüzü yapılması halinde etkisi vardır.

İdarenin menfaat ihlaline sebebiyet veren işlemi muhatabı zarara uğratmış ya da uğratma tehlikesi vardır ve bu işlem İdareye başvurunun konusunu oluşturmaktadır.

¹⁸⁸ bkz. Günday, *İdari Yargılama Hukuku*, s.289.

Bununla birlikte, dava edilecek işlem menfaat ihlaline sebebiyet veren ilk işlem değil, İdarenin başvuru üzerine aldığı karar neticesinde ortaya çıkan yeni işlemdir.

Zorunlu idarî itiraz başvuruları ile kesin ve yürütülmesi gereken işlem niteliğinin kazanılacağı ileri sürülürse, İdarenin işlemi için başka bir makamın teyidinin aranacağı sorunu ortaya çıkacaktır. İdare işlemi tesis ettiği an, idarî işlem icraidir.

Zorunlu idarî itiraz başvurularının öngörülme amacı ise, doktrinde İdarenin öz-denetiminin sağlanmasının, mahkemelerin iş yükünün azaltılmasının, bireylere hukuki güvenlik sağlanmasının, dava açılmadan önce bir uzlaşa sağlanması olarak ifade edilmiştir.

Zorunlu idarî itiraz başvuruları ile İdarenin öz-denetiminin sağlanabilmesi için, öngörüldüğü hallerde usul kuralları ve uyulması gereken ilkeler düzenlenmelidir. Öz-denetim ise, düzenlemelerde yer alan usul kuralları ve ilkeleri uygulayan İdarenin yetkin ve tarafsız olarak hukuka bağlı olması ile sağlanabilecektir. Hukuka bağlı İdare ise kamu gücünün verdiği geniş yetkileri kamu yararı için kullanacağının bilincinde olarak keyfi işlemler yapmayan İdaredir.

Kanımızca, zorunlu idarî itiraz başvurularının esas getirilme sebebi mahkemelerin iş yükünün azaltılmasıdır. Zorunlu idarî itiraz başvuruları ile yargı yolu öncesi uzlaşa sağlanması öngörülmüştür.

Bireylere etkili başvuru imkanının sağlanması anayasal bir gerekliliktir. Bu bağlamda, zorunlu idarî itiraz başvuruları da ele alınabilecektir. Zorunlu idarî itirazlar makul süreler ve başvuruların incelenmesine ilişkin etkin usul kuralları ve ilkeler ile etkili başvuru olarak değerlendirilebilecektir. Eklemek gerekir ki, zorunlu idarî itiraz başvurularına ilişkin usul ve süreler ilgililerin her türlü vasıta ile bilgisine sunulmalıdır.

Zorunlu idarî itiraz başvuruları hak arama özgürlüğünün en etkin yolu olan mahkemeye erişim hakkını kısıtlayan ve hatta kimi hallerde ortadan kaldıran bir müessesedir. Temek hak ve özgürlükler, AİHS ve AY gereği, hakkın özüne dokunmamak kaydıyla, getirilen kısıtlama ile kısıtlamanın amacı arasında ölçülülük ilkesine göre kısıtlanabilir. Bu bağlamda, kısıtlamalar yasal düzenlemelerle yapılabilir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu zorunlu idarî itiraz başvurusunun öngörüldüğü yasal düzenlemelerden biridir. 4734 sayılı yasanın 54. maddesinde göre, İdarenin hukuka aykırı işlemi neticesinde hak kaybına uğradığını, zarara uğradığını ya da zarara uğramasının muhtemel olduğunu iddia eden kişinin bu hukuka aykırı iş veya eylemle ilgili İdareye şikayet başvurusunda bulunması zorunludur. Bu zorunluluk bir dava ön şartıdır.

4734 sayılı yasada isti'taf başvurusu İdareye şikayet başvurusu olarak düzenlenmiştir. Öncelikle, İdareye şikayet başvurusunun konusunu ihale konusu işe ilişkin sözleşme imzalanmasından önceki süreçte tesis edilen idarî işlemler oluşturmaktadır. Sözleşmenin imzalanması ile, taraflara karşılıklı borç yükleyen tipik özel hukuk sözleşmesinin ifası ortaya çıkmaktadır. Sözleşme ilişkisinden doğan borçların taraflarca yerine getirilmemesi ya da sözleşme hükümlerine aykırı yerine getirilmesine ilişkin uyuşmazlıklar adli yargının görev alanına girmektedir.

İhale konusu işe ilişkin sözleşme imzalanmadan önceki idarî işlemlere karşı şikayet başvurusunda bulunabilecekler ise aday, istekli ve istekli olabileceklerdir. Bu statünün dışında fakat İdarenin işlemleri sonucunda menfaat ihlalini ispat edebilen herkes, zorunlu idarî itiraz başvurusunda bulunmaksızın, idarî yargıda dava açabilecektir. Keza, zorunlu idarî itiraz başvuruları sadece aday, istekli ve istekli olabilecekler için öngörülmüştür.

İdareye şikayet başvurusu üzerine İdarenin alabileceği kararlar da yine yasada belirtilmiştir. İdareye şikayet başvurusu üzerine İdarenin aldığı karar neticesinde İdarenin yapacağı işlem de doğrudan dava edilebilir bir işlem değildir. 4734 sayılı yasada İdarenin şikayet başvurusu üzerine aldığı kararı uygun bulmayan aday, istekli veya istekli olabilecekler Kamu İhale Kurumu'na itirazen şikayet başvurusunda bulunacaktır. İtirazen şikayet başvurusu kendine özgü bir başvuru türüdür.

Öncelikle belirtmek gerekir ki, Kamu İhale Kurumu bağımsız idarî otoritedir. Bağımsız idarî otorite olmasının doğal sonucu olarak, mali ve idarî özerkliğe sahiptir. Bununla birlikte, Kurul üyelerinin tamamının yürütme organının başı Cumhurbaşkanınca atanması bağımsızlığı ve tarafsızlığına ilişkin bazı tereddütlere sebebiyet verebilecektir. Keza, bağımsız idarî otoritelerin özerkliğinin asıl sebebi iktidarın etkisinde kalmadan, özgürce, şeffaf ve tarafsız bir biçimde düzenleme ve denetleme faaliyetlerini yürütebilmeleridir.

İtirazen şikayet başvurularını Kamu İhale Kurumu'nun Kurul'u inceler ve karara bağlar. Kurul'un itirazen şikayet başvurusuna ilişkin inceleme ve karar alma süreci mahkemelerin inceleme ve karar alma süreci ile benzerlik gösterir. Kamu İhale Kurumu'na yapılan bir başvuru öncelikle ilgili Dare tarafından ön incelemeden geçirilir. Ön inceleme aşamasında aranan tüm şartları haiz bir başvurunun esasına ilişkin inceleme ise Kurul tarafından yapılır ve karara bağlanır.

Kurul'a yapılan başvurularda İdareye şikayet başvurusunda sunulan hususlar ve İdarenin şikayet başvurusu üzerine aldığı karardaki hususlar dışında başka bir konuya yer verilemez. Kurul ise başvuru konusunu sadece *eşit muamele ilkesi* bakımından inceleyerek karar verir.

Eşit muamele ilkesinin özü İdarenin tüm isteklilere eşit davranmasıdır. Tüm ihale sürecinde objektif kriterlere uyulup, aynı durumdaki isteklilerin tümüne eşit şart ve fırsatların sağlanması ile *eşit muamele ilkesinin* gereği yerine getirilmiş olacaktır. Kurul da tüm değerlendirmesini İdarenin işlemlerinde bu dengeyi gözetip gözetmediğine ilişkin olarak yapacaktır. Kurul'un başka bir esasta inceleme yapması mümkün değildir.

İdareye yapılan şikayet ve Kamu İhale Kurumu'na yapılan itirazen şikayet başvurularına ilişkin önemli bir diğer konu ise, bu başvuruların ihale sürecine etkisine ilişkindir. İhalelere yönelik başvuruların yapılmış olması ihale süreci durdurmamakla birlikte, sözleşmenin imzalanmasını ötelemektedir. İhale sürecinin devam etmesinin nedeni İdarenin kamu yararına hareket ederek, ihale konusu işi makul sürede tamamlama gerekliliğidir. Sözleşmenin ötelenmesinin nedeni ise, gerçekten menfaat ihlaline sebebiyet verecek hukuka aykırı bir işlemin mevcut olma ihtimalidir. İdarenin hukuka aykırı işlemi mutlak butlanla batıldır, işlem tüm sonuçları ile ortadan kalkacak ve hiç tesis edilmemiş gibi olacaktır. İdarî işlemin denetlenmesinin anlamsız kalmaması için sözleşmenin imzalanması ötelenmektedir.

Kamu İhale Kurumu'na yapılan itirazen şikayet başvurusu neticesinde alınan karar ise, dava konusu edilebilme niteliğini haizdir. Kamu ihaleleri ivedi yargılama usulüne tâbi tutulmuştur. İvedi yargılama usulü, genel idarî dava usulüne göre bazı farklılıklar içermektedir ve bu farklılıklardan bazıları yargılamanın salahiyetine ilişkin riskler içermektedir.

Genel idarî dava usulüne göre ivedi yargılama usulünde süreler daha kısa tutulmuş, ikinci dilekçeler aşaması öngörülmemiş, yürütmenin durdurulması ilişkin kararlara karşı başvuru öngörülmemiş, istinaf başvurusu düzenlenmemiştir.

İvedi yargılama usulünde ikinci dilekçeler aşamasının öngörülmemesi, İdarenin cevabına karşı davacının cevaplarını sunamayacak olması eşitlik ilkesinin ihlalidir. Ayrıca, yürütmenin durdurulması kararına karşı başvuruda bulunulamaması iptal davasının doğrudan varlığını ortadan kaldıran bir durumu ortaya çıkarabilecektir.

Çalışmanın tüm bölümleri göz önünde bulundurulduğunda varılan sonuç: Kamu İhale Kanunu, bu yasa doğrultusunda düzenlenen yönetmelik ve tebliğler ile kamu ihalelerine ilişkin usul, ilkeler ve kurallar düzenlenmiştir. İdarenin yasada belirtilen usul ve ilkelere aykırı olarak işlem tesis etmesi halinde ise, denetimin İdareye şikayet ve takiben Kamu İhale Kurumu'na yapılacak itirazın şikayet başvurusu ile yapılacağı düzenlenmiştir.

Kamu ihalelerine ilişkin yasal düzenlemeler sistematigi açısından oldukça karışıktır. Bu karışıklık en çok ihalelere yönelik başvurular konusundadır. İdareye şikayet ve itirazın şikayet başvuruları birlikte ele alınmıştır. Oysa, iki başvurunun konusu ve yapılışına ilişkin usuller farklı olduğu gibi, değerlendiren İdareler ve değerlendirmelerine ilişkin süreçleri de farklıdır. Bu bağlamda, başvuruların niteliğine göre ayrı ayrı ve sistematik olarak düzenlenmesi yerinde olacaktır.

İtirazın şikayet başvurusunun bağımsız idarî otoriteye yapılması öngörülerek, tarafsız ve etkin bir denetim ile yargı yolu öncesi uyuşmazlığın etkili çözümü amaçlanmıştır. Bununla birlikte, Kurul'un tarafsızlığı üyelerinin tamamının Cumhurbaşkanınca seçilmesi yerine, farklı bir seçim usulünün düzenlenmesi ile sağlanabilecektir.

Son olarak, başvurunun idarî mercii tecavüzü yapılarak, görevsiz İdareye başvurulması ya da yargı yolunda dava açılması suretiyle yapılması halinde başvurunun görevli İdarenin kaydına geçtiği tarihin esas alınması hem İYUK 15. maddenin 2. fıkrası ile, hem de zorunlu idarî itiraz başvurusunun mahiyeti ile bağdaşmamaktadır. Şöyleki, başvurulara ilişkin sürelerin oldukça kısa tutulduğu ihalelere yönelik başvurularda; başvuru tarihinin görevli İdarenin kayıtlarına alındığı tarihin esas alınması halinde, görevli İdareye tevdiin bir anlamının kalmama ihtimali bulunmaktadır. Bu bağlamda, idarî merci tecavüzü yapılarak, görevsiz İdareye

başvurulan ya da dava açılan tarihin görevli İdareye başvuru tarihi olarak esas alınması birey için güvence sağlayacak iken, İdarenin de denetlenmesi önünde sürelerin engel olmasını bertaraf edecektir.



KAYNAKÇA

- Abacıoğlu, Muhittin ve Abacıoğlu, Ali. *Açıklamalı-İçtihatlı Kamu İhale Kanunu ve Uygulaması* Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2016.
- Akyılmaz, Bahtiyar/ Sezginer, Murat ve Kaya, Cemil. *Açıklamalı-İçtihatlı Türk İdari Yargılama Hukuku*. Ankara: Savaş Yayınevi, 2019.
- Akyılmaz, Bahtiyar/ Sezginer, Murat ve Kaya, Cemil. *Türk İdare Hukuku*. Ankara: Savaş Yayınevi, 2020.
- Altundiş, Mehmet. *Kamu İhale Hukuku Temel Mevzuatı ve Danıştay 13. Daire Kararları*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2022.
- Aslan, Zahreddin. *İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2017.
- Demirkıran, Kaan E., “İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve 1982 Anayasası Bağlamında Etkili Başvuru Hakkı ve Adil Yargılanma Hakkının Kapsam Alanlarının Karşılaştırılması”, *Türk-Alman Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 1, (Haziran 2020).
- Giritli, İsmet / Bilgen, Pertev ve Akgüner, Tayfun. *İdare Hukuku*. İstanbul: Der Yayınları, 2001.
- Gözler, Kemal. *İdare Hukuku (Cilt 1-2)*. Bursa: Ekin Yayınevi, 2019.
- Gözübüyük, Şeref. *Yönetmelik Yargısı*. Ankara: Turhan Kitabevi, 2016.
- Gözübüyük, Şeref ve Tan, Turgut. *İdare Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi, 2019.
- Günday, Metin. *İdare Hukuku*. Ankara: İmaj Yayıncılık, 2017.
- Günday, Metin. *İdari Yargılama Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi, 2022.
- Günday, Metin. “İdari Yargının Görev Alanının Anayasal Dayanakları” *Anayasa Yargısı Dergisi*, Cilt 14, (1997).
- Günday, Metin. “Rekabet Hukuku ve Yargı”. Ankara: Rekabet Kurumu Yayını, 1999.
- Kağıtçıoğlu, Mutlu. “İdari İşlem Teorisi Çerçevesinde İdari Mercî Tecavüzü Kavramının Değerlendirilmesi”. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 2017.
- Kaplan, Gürsel. *İdari Yargılama Hukuku*. Bursa: Ekin Basın Yayın Dağıtım, 2018.

- Karyağdı, Müjgan ve Öztürk, İlhami. “Kamu İhale İşlemlerine Karşı Şikâyet ve İtirazen Şikâyet Başvurusu”. Terazi Hukuk Dergisi Sayı:4, Numara:38 (2009).
- Odyakmaz, Zehra/ Çınarlı, Serkan ve Avcıoğlu Aksoy Ezgi. İdare Hukukunda Yargı Öncesi Uyuşmazlık Çözüm Usulleri. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2018.
- Onar, Sıddık Sami. İdare Hukukunun Umumî Esasları (Cilt 1,2,3). İstanbul: Hak Kitabevi, 1966.
- Özay, İl Han. Günışığında Yönetim. İstanbul: Filiz Kitabevi, 2017.
- Özdemir, Halit Eyüp. İdari Yargıda Dilekçeler Üzerine İlk İnceleme. İstanbul: On İki Levha Yayınları, 2019.
- Özkan, Gürsel. “4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu’nda Öngörülen Zorunlu İdari Başvuru Yolları”. Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, Yıl:5 Sayı:17 (Nisan 2014).
- Öztürk, Burak. Hak Arama Özgürlüğü Çerçevesinde Zorunlu İdari İtiraz. Ankara: Yetkin Yayınları, 2015.
- Öztürk, İlhami. “Kamu İhale Kanununda Düzenlenen Şikâyet ve İtirazen Şikâyet Başvuru Sürelerinin Hukukî Niteliği”. Ankara Barosu Dergisi, Sayı: 3 (2009): 129-137.
- Sarıca, Ragıp. İdarî Kaza. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları-Kenan Matbaası, 1949.
- Sever, Çiğdem. Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında İdare Hukukunda Kanuna Dayanma İlkesi. Ankara: Turhan Kitabevi, 2021.
- Ulusoy, Ali Dursun. Türk İdare Hukuku - Cilt 1. Ankara: Yetkin Yayınları, 2017.
- Ulusoy, Ali Dursun. Yeni Türk İdare Hukuku. Ankara: Yetkin Yayınları, 2021.
- Yüzbaşıoğlu, Cihan. “İdari Usulde Öksüz Kalmış Bir Alan: İdari İşlemlere Karşı Zorunlu İdari Başvurulardan Kaynaklanan Sorunlar”. Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 19, Sayı: 1 (Haziran 2020).
- Zabunoğlu, Yahya Kazım. İdare Hukuku (Cilt 1-2). Ankara: Yetkin Yayınevi, 2012.
- Zor, Ömer Tuğrul. “Kamu İhale Kurulu ve Danıştay Kararları Çerçevesinde İhale İşlemlerine Yönelik İdari Başvuru Ehliyeti”. Terazi Hukuk Dergisi Sayı:9 Numara:96 (2014): s.118-124.

<https://hudoc.echr.coe.int/eng>

<https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>

<http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr>

<https://dergipark.org.tr/tr/>

<http://ekapakademi.kik.gov.tr>

<https://www.ihale.gov.tr>

<https://jurix.com.tr>

<https://www.lexpera.com.tr/kullanici-profil>

<http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.html>

<https://www.mevzuat.gov.tr> , <https://www.resmigazete.gov.tr>

https://www.tbmm.gov.tr/kutuphane/tutanak_sorgu.html

TURNITIN RAPORU

19317011003 Bensus Büyükeren YL Tezi

ORJİNALLİK RAPORU

%18	%17	%14	%7
BENZERLİK ENDEKSİ	İNTERNET KAYNAKLARI	YAYINLAR	ÖĞRENCİ ÖDEVLERİ

BİRİNCİL KAYNAKLAR

1	acikbilim.yok.gov.tr İnternet Kaynağı	%3
2	acikerisim.iku.edu.tr İnternet Kaynağı	%1
3	dergipark.org.tr İnternet Kaynağı	%1
4	www.tcmb.gov.tr İnternet Kaynağı	%1
5	yetkin.com.tr İnternet Kaynağı	%1
6	acikerisim.uludag.edu.tr İnternet Kaynağı	<%1
7	nek.istanbul.edu.tr:4444 İnternet Kaynağı	<%1
8	acikerisim.akdeniz.edu.tr:8080 İnternet Kaynağı	<%1
9	ms.hmb.gov.tr İnternet Kaynağı	<%1

10	yayin.taa.gov.tr İnternet Kaynağı	<%1
11	hdl.handle.net İnternet Kaynağı	<%1
12	MEMİŞOĞULLARI, Ramazn. "Tıbbi cihaz ve malzeme alımında şartname hazırlama ve ihale süreci", Düzce Üniversitesi, 2008. Yayın	<%1
13	dspace.ankara.edu.tr İnternet Kaynağı	<%1
14	jurix.com.tr İnternet Kaynağı	<%1
15	katalog.ticaret.edu.tr İnternet Kaynağı	<%1
16	mevzuattakip.com.tr İnternet Kaynağı	<%1
17	www.asiridusukteklif.com İnternet Kaynağı	<%1
18	www.atilim.edu.tr İnternet Kaynağı	<%1
19	Submitted to Atilim University Öğrenci Ödevi	<%1
20	Submitted to Marmara University Öğrenci Ödevi	<%1

21 dosyalar.kik.gov.tr
İnternet Kaynağı <%1

22 www.ihaledanismanligi.com.tr
İnternet Kaynağı <%1

23 www.jurix.com.tr
İnternet Kaynağı <%1

24 docplayer.biz.tr
İnternet Kaynağı <%1

25 tbbdergisi.barobirlik.org.tr
İnternet Kaynağı <%1

26 www.hukukihaber.net
İnternet Kaynağı <%1

27 Submitted to Galatasaray University
Öğrenci Ödevi <%1

28 www.bahukuk.com
İnternet Kaynağı <%1

29 www.echr.coe.int
İnternet Kaynağı <%1

30 acikerisim.ybu.edu.tr:8080
İnternet Kaynağı <%1

31 pdffox.com
İnternet Kaynağı <%1

32 www.cozumihale.com
İnternet Kaynağı <%1

33 khgmsatinalmadb.saglik.gov.tr <% 1
İnternet Kaynağı

34 Submitted to Kocaeli Üniversitesi <% 1
Öğrenci Ödevi

35 anayasa.gov.tr <% 1
İnternet Kaynağı

36 www.ankarabarsu.org.tr <% 1
İnternet Kaynağı

37 www.lexpera.com.tr <% 1
İnternet Kaynağı

38 www.turkhukusitesi.com <% 1
İnternet Kaynağı

39 Tetik, Kubra. "Kamu ihale işlemlerinde idarenin Takdir Yetkisi", Anadolu University (Turkey), 2021 <% 1
Yayın

40 rm.coe.int <% 1
İnternet Kaynağı

41 hiegitim.sakarya.edu.tr <% 1
İnternet Kaynağı

42 www.yapimisleri.net <% 1
İnternet Kaynağı

43 cdn.istanbul.edu.tr <% 1
İnternet Kaynağı

44	earsiv.cankaya.edu.tr:8080 İnternet Kaynağı	< %1
45	Submitted to Atatürk University Öğrenci Ödevi	< %1
46	Yaman, Ekin Nazlı. "İnsan Hakları Işığında 1982 Anayasasında Hak Arama Hürriyeti", Dokuz Eylül Üniversitesi (Turkey), 2024 Yayın	< %1
47	fazliogluhukuk.com İnternet Kaynağı	< %1
48	hakkari.edu.tr İnternet Kaynağı	< %1
49	mimhukuk.com.tr İnternet Kaynağı	< %1
50	Submitted to Bahcesehir University Öğrenci Ödevi	< %1
51	www.malihakem.com İnternet Kaynağı	< %1
52	Çaptuğ, Mehpare. "İdari usul hukukunda hukuki güvenlik ilkesi", Dokuz Eylül Üniversitesi (Turkey), 2024 Yayın	< %1
53	Submitted to Ataturk Universitesi Öğrenci Ödevi	< %1

www.rekabetregulasyon.com

54 İnternet Kaynağı <%1

55 nazaligundem.com İnternet Kaynağı <%1

56 Submitted to Bilkent University Öğrenci Ödevi <%1

57 dosya.gsu.edu.tr İnternet Kaynağı <%1

58 ghgazete.com İnternet Kaynağı <%1

59 www.mevzuatinyeri.com İnternet Kaynağı <%1

60 CİDECİGİLLER, Aynur. "Düzenleyici ve denetleyici kamu kurumları tarafından uyumsuzlukların giderilmesi", Gazi Üniversitesi, 2014.
Yayın

61 www.mondaq.com İnternet Kaynağı <%1

62 cdn.bartın.edu.tr İnternet Kaynağı <%1

63 Çelik, Muhammed. "Türkiye'de Kamu Alımları Süreci ve Karşılaşılan Sorunların Metin Madenciliği İle Analizi", Bursa Uludağ University (Turkey), 2023
Yayın

64 Aksoy, Mehmet. "Kamu Finansmanında Yapı Yaklaşık Maliyetlerine İlişkin Birim Fiyatların Rolü Ve Önemi", Sakarya Üniversitesi (Turkey), 2022
Yayın

65 Submitted to Istanbul Aydın University
Öğrenci Ödevi

66 kilichukuk.org
İnternet Kaynağı

67 Aras, Fatih. "Türk Vergi Sisteminde İnşaat Sektörünün Vergilendirilmesi", Marmara Üniversitesi (Turkey), 2022
Yayın

68 Gedik, Omer. "Anayasa Mahkemesi Kararlarının Yorum Yöntemleri Acısından İncelenmesi.", Marmara Üniversitesi (Turkey), 2021
Yayın

69 SANCAKDAR, Oğuz. "KAMU İHALE KURULU KARARLARININ YARGISAL DENETİMİ BAĞLAMINDA YÜRÜTMENİN DURDURULMASI VE HUKUKİ SONUÇLARI", Dokuz Eylül Üniversitesi, 2014.
Yayın

70 Ugur, Ismail. "İdari yargi kararlarının uygulanması", Marmara Üniversitesi (Turkey), 2021

71 ka-der.org.tr <% 1
İnternet Kaynağı

72 Ozbaykal, Nagihan Tandogan. "Medeni yargi
İle İdari yargi arasindaki yargi Yolu Ve hukum
uyusmazliklari", Marmara Universitesi
(Turkey), 2020
Yayın

73 acikerisim.sakarya.edu.tr <% 1
İnternet Kaynağı

74 kararlaryeni.anayasa.gov.tr <% 1
İnternet Kaynağı

75 slideplayer.biz.tr <% 1
İnternet Kaynağı

76 www.openaccess.hacettepe.edu.tr:8080 <% 1
İnternet Kaynağı

77 www.seslisozluk.net <% 1
İnternet Kaynağı

78 Submitted to Beykent Universitesi <% 1
Öğrenci Ödevi

79 Sariaslan, Osman. "Vergi Uyusmazliklarina
iliskin Davalarda İlk Inceleme ve İlk Inceleme
uzerine Verilen Kararlarin Hukuki Niteligi",
Bursa Uludag University (Turkey), 2022
Yayın

80	mevzuat.gov.tr İnternet Kaynağı	<%1
81	yagizgundogdu.com İnternet Kaynağı	<%1
82	Submitted to Ankara University Öğrenci Ödevi	<%1
83	Submitted to Birkbeck College Öğrenci Ödevi	<%1
84	Submitted to Türkiye ve Orta Doğu Anme İdaresi Enstitüsü Öğrenci Ödevi	<%1
85	Submitted to Yildirim Beyazit Üniversitesi Öğrenci Ödevi	<%1
86	Çiftçi, Pinar. "İcra Hukukunda Menfaat Dengesi", Dokuz Eylül Üniversitesi (Turkey), 2024 Yayın	<%1
87	Bilke, Efe. "Kentsel Donusum Kapsamında Afet Riski Altındaki Alanların Tespit ve Yargısal Denetimi", Anadolu University (Turkey), 2021 Yayın	<%1
88	Kizilcikli, Burçin. "İdare Hukukundan Kaynaklanan Uyuşmazlıklar Çerçevesinde Adil Yargılanma Hakkı", Dokuz Eylül Üniversitesi (Turkey), 2024 Yayın	<%1

89 SEVER, D. Çğdem. "TÜRKİYEDE DÜZENLEYİCİ KURUMLARIN YAPISI, İŞLEVİ VE DÖNÜŞÜMÜ", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, 2015. <%1
Yayın

90 Yapar, Burcu Kuzucu. "Türk Hukukunda Kamu alacaklarını güvence altına Alan önlemler", Marmara Üniversitesi (Turkey), 2021 <%1
Yayın

91 danistay.gov.tr <%1
İnternet Kaynağı

92 uludag.edu.tr <%1
İnternet Kaynağı

93 www.hukukmedeniyeti.org <%1
İnternet Kaynağı

94 www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr <%1
İnternet Kaynağı

95 www.pelikankitabevi.com.tr <%1
İnternet Kaynağı

96 www2.ihale.gov.tr <%1
İnternet Kaynağı

97 Submitted to Deptford Township High School <%1
Öğrenci Ödevi

98 Submitted to Istanbul University <%1
Öğrenci Ödevi

99 www.mulkiyeteftis.gov.tr

İnternet Kaynağı

<%1

100

Submitted to Anadolu University
Öğrenci Ödevi

<%1

101

CANBAZOĞLU, Kerem. "Vergilendirme ve vergi alacağının cebren tahsili süreçlerinde tesis edilen işlemlerin ayrılabilir işlem teorisi çerçevesinde yargısal denetimi", Türkiye Barolar Birliği, 2010.

Yayın

<%1

102

Submitted to Istanbul Bilgi University
Öğrenci Ödevi

<%1

103

Submitted to Selçuk Üniversitesi
Öğrenci Ödevi

<%1

104

asiridusukhazirlama.wordpress.com
İnternet Kaynağı

<%1

105

www.aliyuksele-hilmiozalp.av.tr
İnternet Kaynağı

<%1

106

ÖZKAN, Gürsel. "4734 Sayılı kamu ihale kanunu'nda öngörülen zorunlu idari başvuru yolları", Türkiye Adalet Akademisi, 2014.

Yayın

<%1

107

Şenol, Feruzan. "Kırsal Kalkınma Aracı Olarak Arazi Topulaştırması ve İptal Davası Yoluyla Yargısal Denetimi", Dokuz Eylül Üniversitesi (Turkey), 2024

<%1

Yayın

108 Ercevařır, Mine. "Medenî usûl hukukunda
usûlî müktesep hak", Bursa Uludag University
(Turkey), 2024

Yayın

109 Özden, Ece. "Anonim Ortaklıklarda Kamu
Denetimi ve Gözetimi Kapsamında Ticaret
Bakanlığının Denetimi", Bilkent Üniversitesi
(Turkey)

Yayın

110 Palas, Ezgi. "İdarenin Kolluk Faaliyetlerinden
Doğın Sorumluluğu ve Gelişimi", Dokuz Eylül
Üniversitesi (Turkey), 2024

Yayın

111 Süslü, Güven. "Çevrenin Korunmasında Beyaz
Enerjinin Rolü Ve Yargısal Denetimi", Dokuz
Eylul Üniversitesi (Turkey), 2024

Yayın

112 www.ayhed.org.tr
İnternet Kaynağı

113 www.kalkinma.gov.tr
İnternet Kaynağı

114 www.kamuihalekurulu.com
İnternet Kaynağı

115 www.kararara.com
İnternet Kaynağı

116 www.mevzuatlar.com <% 1
İnternet Kaynağı

117 www.sagiroglu.av.tr <% 1
İnternet Kaynağı

118 www.tau.edu.tr <% 1
İnternet Kaynağı

119 Aksak, Şeyhmus. "İslam Hukukunda Açık Artırma (Müzayede) Akdİ", Dokuz Eylul Üniversitesi (Turkey), 2024
Yayın

120 Aydın, Yılmaz. "Türk Kamu Yönetiminde Yeni bir Model Olarak Üst Kurullar", Sakarya Üniversitesi (Turkey), 2022
Yayın

121 Güveyi, Nazmiye. "Anayasa Mahkemesi'ne Bireysel Başvuruda Kabul Edilebilirlik Aşaması", Dokuz Eylul Üniversitesi (Turkey), 2024
Yayın

122 Karagözler, Meriç. "Bir Temel Hak Olarak Çalışma Hakkı", Dokuz Eylul Üniversitesi (Turkey), 2024
Yayın

123 Konuralp, Orhan Emre. "Civil Liability of the Arbitrators", Bilkent Üniversitesi (Turkey)
Yayın

124 Nebioğlu, Gözde. "Mekânzma tasarımı
Teorîsî Perspektîfînden Optîmal ġhale
tasarımı", Dokuz Eylul Üniversitesi (Turkey),
2024
Yayın

< % 1

125 gemiciavukatlik.com
İnternet Kaynağı

< % 1

126 gupea.ub.gu.se
İnternet Kaynağı

< % 1

127 issuu.com
İnternet Kaynağı

< % 1

128 qdoc.tips
İnternet Kaynağı

< % 1

129 webftp.gazi.edu.tr
İnternet Kaynağı

< % 1

130 www.kamuihalemevzuati.com
İnternet Kaynağı

< % 1

131 www.kikuyusmazlikkararlari.net
İnternet Kaynağı

< % 1

132 www.talatsimdi.com
İnternet Kaynağı

< % 1

133 www1.ihale.gov.tr
İnternet Kaynağı

< % 1

134 www5.tbmm.gov.tr
İnternet Kaynağı

< % 1

135 9lib.net <% 1
İnternet Kaynağı

136 Arslanoglu, Mehmet. "Bilgi Teknolojileri Ve <% 1
İletişim Kurumu", Marmara Üniversitesi
(Turkey), 2022
Yayın

137 Baydar, ozge. "Avukatin Hukuki sorumlulugu", <% 1
Marmara Üniversitesi (Turkey), 2020
Yayın

138 BİRSEN, İsmail. "Kamu İhale Kanunu <% 1
Uygulamasında Başvuru Usulü", Seçkin
Yayınılık A.Ş., 2013.
Yayın

139 Kocatepe, Metin. "Türk Vergi Hukukunda <% 1
mükellefin Vergi Mahremiyeti hakkı",
Marmara Üniversitesi (Turkey), 2020
Yayın

140 Metin, Filiz. "Vergi Yargısında Yurutmenin <% 1
Durdurulması", Marmara Üniversitesi
(Turkey), 2022
Yayın

141 Öz, Bayram. "Yerel İdarelerin şehir Planlaması <% 1
Kararları Karsısında Mülkiyet Hakkının
Korunması", Marmara Üniversitesi (Turkey),
2022
Yayın

142 Yılmaz, Gunes. "Katma deger Vergisinde Vergiyi doguran Olay Olarak Teslim", Marmara Universitesi (Turkey), 2021
Yayın

143 acikerisim.baskent.edu.tr:8080
İnternet Kaynağı

144 acikerisim.deu.edu.tr
İnternet Kaynağı

145 dspace.yasar.edu.tr
İnternet Kaynağı

146 openaccess.hacettepe.edu.tr:8080
İnternet Kaynağı

147 ozcan, Onur. "Kamu Denetçiligi (Ombudsmanlık) Kurumunun Vergilendirme Acısından Etkinliğinin Analizi", Bursa Uludag University (Turkey), 2021
Yayın

148 salimdemirel.com.tr
İnternet Kaynağı

149 tuncahukuk.com
İnternet Kaynağı

150 www.hukukmarket.com
İnternet Kaynağı

151 www.kamufinans.com
İnternet Kaynağı

152 www.scribd.com
İnternet Kaynağı <% 1

153 www.vizyonder.org.tr
İnternet Kaynağı <% 1

154 Akyüz, Canan Bozan. "İdarenin Kusursuz Sorumluluğu", Dokuz Eylül Üniversitesi (Turkey), 2024
Yayın <% 1

155 Ayhan, Mustafa. "Türk Kamu Yönetiminde Makul Sürede Karar Verme: Kaymakamlıklar Örneği", Sakarya Üniversitesi (Turkey), 2022
Yayın <% 1

156 Balta, Oğuzhan. "Siyasi İfade Özgürlüğünün Sınırlanması ve Ölçülülük İlkesi", Marmara Üniversitesi (Turkey), 2022
Yayın <% 1

157 Beyce, Atanur. "Vergi Sorunlarının çözümünde Kamu Denetçiliği Kurumu'Nun İşlevi", Bursa Uludağ University (Turkey), 2021
Yayın <% 1

158 KAĞITCIOĞLU, Mutlu. "İdari işlemin icraılığı", Türkiye Barolar Birliği, 2012.
Yayın <% 1

159 Karaarslan, Abdulkadir. "Procedural Problems Occuring during Individual Application to the Constitutional Court", Bilkent Üniversitesi (Turkey) <% 1

160 Su, Mucahit Muhammed. "Türkiye'De Yerel Ombudsmanlığın Uygulanabilirliği: İtalya örneği üzerinden Bir Değerlendirme", Necmettin Erbakan University (Turkey), 2021

Yayın

<% 1

161 kadirhukuk.com.tr
İnternet Kaynağı

<% 1

162 normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr
İnternet Kaynağı

<% 1

163 tbbyayinlari.barobirlik.org.tr
İnternet Kaynağı

<% 1

164 www.adaletbiz.com
İnternet Kaynağı

<% 1

165 www.legalkitavevi.com
İnternet Kaynağı

<% 1

166 www.versav.org.tr
İnternet Kaynağı

<% 1

167 ÇAPTUĞ, Mehpere and AKSOY AVCIOĞLU, Ezgi. "İDARİ İŞLEM TEORİSİ AÇISINDAN KAMU İCRA HUKUKU İŞLEMLERİNDEYETKİ VE ŞEKİL UNSURU", Dokuz Eylül Üniversitesi, 2017.

Yayın

<% 1

168 ÖZKAN, Işıl. "ADİL YARGILANMA HAKKI'NIN ULUSLARARASI ÖZEL HUKUKA ETKİSİ", Dokuz Eylül Üniversitesi, 2017.

<% 1

169 Akkaya, Tolga. "Medeni Usul Hukukunda İstinafa Basvuru, İstinaf İncelemesi ve İstinaf Mahkemesinin Verebileceği Kararlar", Anadolu University (Turkey), 2022

170 Başar, Cemal. "Türk İdare Hukuku ve Avrupa Birliği Hukuku Işığında Kişisel Verilerin Korunması", Dokuz Eylül Üniversitesi (Turkey), 2024

171 Dağlı, Ezgi Palas. "Kamu Özel İşbirliği Modeli ve İdarenin Sorumluluğu", Dokuz Eylül Üniversitesi (Turkey), 2024

172 GÖK, Özgecan. "Kamu İcra hukuku'nda ödeme emrine karşı dava açma süresi ve anayasaya uygunluğu: bir anayasa mahkemesi kararının düşündürdükleri", Dokuz Eylül Üniversitesi, 2010.

173 TURHAN KASAPOĞLU, Mine. "İdari yargıda yürütmenin durdurulmasının kanunla sınırlandırılması ve sınırlandırmanın sınırları", Dokuz Eylül Üniversitesi, 2012.

174 TURHAN, Mine Kasapoğlu. "İdari Yargıda İvedi Yargılama Usulü", Ankara Barosu, 2015.

Yayın

175 Ulu, Guher. "İdari İşlemin Sebep Unsuru ve Yargısal Denetimi", Bursa Uludağ University (Turkey), 2021

Yayın

176 Us, Eser. "Universal service with its legal dimension", Dokuz Eylül Üniversitesi (Turkey), 2024

Yayın

177 Yucesoy, Ayşe Asli. "İdari Yargıda İptal Davalarında Menfaat", Bursa Uludağ University (Turkey), 2021

Yayın

178 epdf.pub
İnternet Kaynağı

179 insanhaklidersi.files.wordpress.com
İnternet Kaynağı

180 www.istanbulhukukdanismanlik.net
İnternet Kaynağı

181 ÇAĞLAYAN, Ramazan. "Fransız ve Türk İdari Yargılama Hukuklarında İvedi Yargılama Usulü", ERZİNCAN ÜNİVERSİTESİ, 2014.

Yayın

182 Öztunç, Hikmet. "Kamu personel hukukunda liyakat İlkesi", Marmara Üniversitesi (Turkey), 2024

Yayın

183 İnneci, Ahmet. "Türkiye'de Gümrük Vergileri Uyuşmazlıkları ve Çözüm Yolları", Dokuz Eylül Üniversitesi (Turkey), 2024
Yayın

<% 1

184 İzmirlioğlu, Fatma Ayça. "Vakıf Üniversitelerinde Çalışan Akademik Personelin Hukuki Statüsü", Dokuz Eylül Üniversitesi (Turkey), 2024
Yayın

<% 1

185 "Data Protection Around the World", Springer Science and Business Media LLC, 2021
Yayın

<% 1

186 "Inter-American Yearbook on Human Rights / Anuario Interamericano de Derechos Humanos, Volume 4 (1988)", Brill, 1991
Yayın

<% 1

187 Aksüt, Burcu Demirbaş. "Vergi anlaşmazlıklarının çözüm yolu olarak uzlaşma", Dokuz Eylül Üniversitesi (Turkey), 2024
Yayın

<% 1

188 Arabacı, Esmâ Nalbant. "İdare Hukukunda çocuğun korunması", Dokuz Eylül Üniversitesi (Turkey), 2024
Yayın

<% 1

189 Avcı, Kubra. "Türk Vergi Hukukunda Hukuki güvenlik ilkesi", Marmara Üniversitesi

<% 1

(Turkey), 2021

Yayın

190 Bayri, A. Murathan. "Türk Kamu Hukukunda Sigorta İhaleleri", Marmara Üniversitesi (Turkey), 2021

Yayın

191 Eksi, Hakkı. "Kamu harcamaları kapsamında Kamu İhale Sisteminin Yolsuzluk suçları açısından değerlendirilmesi", Bursa Uludağ University (Turkey), 2022

Yayın

192 Hayrullahoğlu, Betül. "Türkiye'de Vergi İdaresinin Tahsil Yetkisi ve Sınırları", Dokuz Eylül Üniversitesi (Turkey), 2024

Yayın

193 Mert, Alican. "Türk Vergi Hukukunda Tarh", Bursa Uludağ University (Turkey), 2023

Yayın

194 Pala, Melike. "İdari Yargılama Hukukunda İsrar Kararı", Bursa Uludağ University (Turkey), 2023

Yayın

195 Sobacı, Mehmet Zaid. "Bağımsız İdari Oteriteler Ve Türkiye uygulamasından Bir örnek: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu", Bursa Uludağ University (Turkey), 2021

Yayın

196 Takci, Tuğçe. "Türk ve Avrupa Hukukunda
Temel Hak Boyutuyla Adil Yargılanma Hakkı",
Dokuz Eylül Üniversitesi (Turkey), 2024
Yayın

<% 1

197 alonot.com
İnternet Kaynağı

<% 1

198 kazanci.com
İnternet Kaynağı

<% 1

199 kitapozeti.de
İnternet Kaynağı

<% 1

200 www.abd.com.tr
İnternet Kaynağı

<% 1

201 www.bicakhukuk.com
İnternet Kaynağı

<% 1

202 www.sayistay.gov.tr
İnternet Kaynağı

<% 1

203 ÜLKER, Gözde. "İDARİ YARGILAMA
USULÜNDE", Turhan Kitapevi Ofset Matbacılık
Tesisleri, 2016.
Yayın

<% 1

Alınları çıkart

Kapat

Eşleşmeleri çıkar

Kapat

Bibliyografyayı Çıkart

Kapat

ÖZGEÇMİŞ

Adı ve Soyadı: Bensu BÜYÜKEREN

Öğrenim Durumu:

Derece	Alan	Üniversite	Yıl
Lisans	Hukuk	Atılım Üniv.	2019
Yüksek Lisans	Kamu Hukuku	Atılım Üniv.	2024

İş Deneyimi:

Çalıştığı Yer	Görev	Yıl
Köşk Hukuk Bürosu	Serbest Avukat	2020-

Yabancı Diller: Fransızca, İngilizce

Yayımlar: -

Tarih: 19.04.2024