ERCİYES ÜNİVERSİTESİ
HUKUK FAKÜLTESİ DERGİSİ

CİLT: VI SAYI: 1-2 YIL: 2011

Haziran – 2011
KAYSERİ

İDARİ VESAYET MAKAMININ "ONAY" İŞLEMİNİN HUKUKİ NİTELİĞİ VE SONUÇLARI

Doç. Dr. Cemil KAYA *

GİRİŞ

Mahalli idareler, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileridir. Yürüttükleri kamu hizmeti ile ilgili olarak icrai karar alma ve uygulama yetkisine sahiptirler. Bununla birlikte mahalli idareler, çeşitli sebeplerle, kendi tüzel kişilikleri dışında yer alan idari makamların denetimine tabidir. Ülkemizde bu denetim merkezi idare tarafından yapılır ve "idari vesayet" adını alır. İdari vesayet, merkezi idarenin mahalli idarelerin işlemlerini, organlarını ve personelini kanunla[1] öngörülen sınırlar içinde denetlemesini ifade eder[2]. İdari vesayet[3], kanunda yer alan düzenlemenin izin verdiği ölçüde gerçekleşir.

Onar idari vesayeti şu şekilde tanımlamaktadır[4]: "İdari vesayet merkezin ademimerkeziyet idarelerinin icrai kararlarını ve idari fiil ve hareketlerini murakabe etmek ve bu kararları bozabilmek salahiyetidir. / İdari vesayet merkezle ademimerkeziyet idareleri arasında bir rabıta tesis etmek ve ademimerkeziyet idarelerinin karar ve fiilleriyle devletin birliğini ve amme hizmetlerinin insicamını ihlal etmelerine mani olmak için kabul edilmiş bir hukuki müessesedir". *Danıştay*'a göre ise idari vesayet, "Kamu düzenini ve idarede bütünlüğü sağlamak için kamu yararı amacıyla kanunların verdiği yetkiye dayanarak, merkezi idarenin, yerel yönetimin organları ve bunların bazı işlemleri ile harcamaları üzerinde, kamu hizmetinin gereklerine uygun olarak kullanılan bir denetim şeklidir."[5] ve "Merkezi idareye, yerinden yönetim idarelerinin icraya ilişkin bazı kararlarını, idari işlem ve eylemlerini kamunun ve o yörede yaşayan halkın çıkarları açısından denetlemek amacıyla tanınmış sınırlı bir yetkidir"[6].

Anayasanın 127. maddesinin 5. fıkrasına göre "Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet

---

* İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı.

yetkisine sahiptir". İdari vesayet yetkisinin amacı, idarenin diğer faaliyetlerinde olduğu gibi, kamu yararıdır. Bu yetkinin özel amaçları ise mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanmasıdır.

Mahalli idarelerin işlemleri üzerinde gerçekleştirilen "onay" işlemi önem arz etmektedir. Zira onay işlemi, hukuki niteliği ve hukuk düzeninde meydana getirdiği sonuçlar açısından doktrinde farklı görüşlerin ileri sürülmesine ve farklı yargı kararlarının ortaya çıkmasına yol açmıştır. İşte bu makalede, esas itibarıyla, idari vesayet makamının "onay" işleminin hukuki niteliği ve sonuçları ele alınacaktır.

I. İşlemler Üzerinde İdari Vesayet Denetimi

A. İdari vesayet yetkisi daha çok mahalli idarelerin işlemleri üzerinde kullanılır. Mahalli idareler tarafından tesis edilen idari işlemler kanunlar tarafından merkezi idarenin denetimine tabi tutulur. Bu denetim, işlemin tesis edilmesinden önceki bir aşamada yahutta genellikle işlemin tesis edilmesinden sonraki bir aşamada gerçekleşir. İşlemin tesis edilmesinden önceki aşamada gerçekleşen idari vesayet yetkisi, mahalli idarelerin işlemlerini yapmalarına "yardımcı olma" işlevi görür[7]. Merkezi idare, işlemin tesisinden önce daha ziyade "izin verir", "uygun bulur" ya da "görüş bildirir". İşlemin tesisinden sonra ise çoğunlukla "onar"[8], "iptal eder", "erteler" ve "yürütmesini durdurur".

B. Bununla birlikte merkezi idarenin *kural olarak* mahalli idarelerin "yerine geçerek işlem tesis etme" / "işlemi değiştirme/tadil" yetkisi bulunmamaktadır[9]. Diğer bir ifadeyle merkezi idare, *kural olarak*, mahalli idarenin işlemini değiştirme ve bu yolla iradesini mahalli idarenin iradesi yerine ikame etme yetkisine sahip değildir. Çünkü "kararın tadili demek mevzuun yani tasarruftan doğması beklenen ve istenen neticenin, durumun değiştirilmesi demektir. Halbuki kararın mevzuunu tayin etmek doğrudan doğruya ademimerkeziyet idaresinin salahiyeti dahilindedir. ... Merkezin ... ademimerkeziyet idaresinin salahiyet sahasına giren bir hususta onun yerine kaim olarak irade izhar etmeye ve hukuki tasarrufu kendisinin yapmaya salahiyeti yoktur"[10].

C. *Danıştay*, diğerleriyle birlikte, işlemler üzerinde idari vesayet denetimi yetkisinin de sınırını çizmiştir[11]: "Vesayet makamlarına tanınan takdir yetkisinin kullanılması keyfi ve mutlak olmayıp kamu yararı ve hizmet gerekleri ile sınırlıdır. İdari işlemlerin amacı kamu yararı olduğuna göre, bu amaca yönelik olmayan işlemlerin maksat yönünden yasaya aykırı olacağı kuşkusuzdur".

II. İşlemler Üzerinde İdari Vesayet Denetimi Usullerinden Biri Olarak "Onay" İşlemi

Onay işlemi işlemler üzerinde uygulanan bir idari vesayet usulüdür. Onay, "Mahalli idareler tarafından yapılan ve merkezi idare tarafından denetleneceği kanunla belirlenen işlemlerin, yetkili makam ya da kişi tarafından mevzuata, durumun gereklerine ve ihtiyaca uygun bulunarak kabul edilmesi iradesini ifade eder"[12].

Merkezi idare kanun ile kendisine onay yetkisi verilen durumlarda, idari vesayet yetkisinin kanuna dayanması zorunluluğu gereği, onay dışında bir yetkiye sahip değildir. Yani bu halde merkezi idare, örneğin işlemi iptal edemez ya da yürütmesini durduramaz. Aynı şekilde idari vesayet yetkisi, ancak kanunla bu yetki verilen makam veya personel tarafından kullanılacağından, onay işleminin de ancak bu makam veya personel tarafından yapılması gerekir.

Nihayet onay işlemi, mahalli idareye bir zorunluluk yüklemez. Yani, onaya rağmen mahalli idare işlemini uygulamayabilir[13].

A. Onaya Tabi Tutulan İşlem ve Onay İşleminin Hukuki Niteliği: Ayrılık mı? Birliktelik mi?

1. Doktrinin Konuya Yaklaşımı

İdari işlemlerde gerçek irade sahibinin belirlenmesi açısından, onaya tabi tutulan işlem ile onay işleminin hukuki niteliklerinin ayrı ayrı belirlenmesi gereklidir[14]. Örneğin bu belirleme iptal davasının konusunu oluşturma ve işlemlerdeki hukuka aykırılıkların birbirine etkisi açısından önem arz etmektedir. Onay işlemi, onaya tabi tutulan işlemin tamamlanması şartı mıdır? Yoksa ayrı bir işlem midir? Bu konuda doktrinde çeşitli görüşler ileri sürülmüştür. *Hauriou* ve *Bezin*, onay işleminin bir formalite ve gerçek irade dışı unsur sayılması gerektiğini, dolayısıyla da işlemin bütünleyici bir parçası olmadığını, onaya tabi tutulan işlemin işlemdeki tek ve gerçek irade olduğunu, onay işleminin ise sadece işlemin üçüncü kişiler üzerinde etkili hale gelmeyi sağladığını ifade etmektedir[15]. Türk doktrininde *Onar*, konuya ilişkin olarak şu değerlendirmeyi yapmaktadır: "Tasdik, ademimerkeziyet idaresinin kararının bir unsuru, mütemmim cüz'ü değildir. Çünkü karar muhtariyeti ve hükmi şahsiyeti haiz ve kendi namına irade izharına kadir olan ademimerkeziyet idaresinin iradesinden doğmuş bir hukuki tasarruftur. Bu tasarrufun unsurlarını ademimerkeziyet idaresinin iradesinde yani tasarrufun kendisinde aramak lazım gelir. / Şu halde asıl tasarrufla yani ademimerkeziyet idaresinin kararı ile merkezin tasdik kararı birbirinden ayrı birer tasarruftur. ... Şu halde idari vesayetin istimali olan tasdik iradesi tasarrufa dahil ve yapıcı bir irade değildir. ... Asıl tasarrufun dışında kalır. /

Diğer tabirle idari vesayette ademimerkeziyet idaresi namına izhar edilmiş olan irade ayrı hükmi şahsiyetin, merkez namına izhar edilen tasdik iradesi ise diğer bir hükmi şahsiyetin iradesidir ve iki irade tamamen müstakil ve tabiatiyle biri diğerinden ayrı, gerek haksahipleri, gerek mevzuları ve gerekse hükümleri tamamen farklı ayrı ayrı hukuki tasarruflardır ve ortada biri yerinden yönetim idaresinin yapmış olduğu asıl hukuki tasarruf, diğeri ise tasdik hukuki tasarrufu olmak üzere iki hukuki tasarruf vardır"[16] ve devamla "tasdik ... asıl tasarrufun dışında kalan ve onun bünyesine değil akıbetine tesir eden birer şarttan başka bir şey değildir. Yani idari vesayet makamı tasdikiyle ademimerkeziyet idaresinin tasarrufunun oluşuna, tekevvününe iştirak etmediği gibi bu tasarrufa yeni bir şey de katmaz, ... [tasdik] ademimerkeziyet idaresinin tasarrufunun akıbetini tayin etmektedir. Bu tasarrufun doğuş ve oluşu ile alakaları yoktur"[17]. *Onar* ile aynı görüşü savunan *Günday*, mahalli idarelerin devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olduğu ve bu yolla idari işlemler tesis etme haklarının bulunduğu gerçeğinden hareketle, "... yerinden yönetim kuruluşunun işlemi, asli işlem olarak o kuruluşun tüzel kişiliğe ve iradeye sahip olması nedeniyle doğmuş, tamamlanmış bir işlemdir. Hal böyle olunca, yerinden yönetim kuruluşunun işlemi ile merkezi idarenin işlemini birbirinden ayrı işlemler olarak görmek gerekir. Şu halde, merkezi idarenin onama işlemini, yerinden yönetim kuruluşunun işlemini tamamlayan bir unsur, onun bir parçası olarak görmek mümkün değildir. İşlem, yerinden yönetim kuruluşunun iradesi ile doğmuş ve tamamlanmıştır" açıklamalarını yapmıştır[18]. *Erkut* da onay işleminin yeni bir işlem olduğu, idari işlemin bütün unsurlarını taşıdığı ve dolayısıyla da her iki işlemin birbirinden bağımsız işlemler olduğu görüşündedir[19]. Buna karşılık, onay ile onaya tabi tutulan işlemi tek bir işlem olarak gören *Coşkun*, "bu işlemler onay anından sonra tam bir işlem niteliği kazanır. Onaylanmadığı sürece ortada kesin bir işlemden söz etmek olanağı yoktur. ... Vesayet yönetiminin onayı da bu tip işlemlerde kendi başına hukuk alanında bir işlem niteliği kazanmaktan yoksundur. Kamu tüzel kişisinin işlemi olmadan bu onay iradesi de hukuk alanında bir varlık olamamaktadır. / Bu durumda, gerek vesayet yönetiminin iradesine, gerekse kamu tüzel kişisinin iradesine işlemin tamamlanması için gerekli iki unsur olarak bakmak en uygun yoldur. İşlemin hazırlık süreci kamu tüzel kişisi tarafından, kesinlik kazandırma süreci de vesayet yönetimi tarafından tamamlanmaktadır. Kanımızca sonuçta, biri vesayet yönetiminin diğeri vesayet denetimine uyruk kamu tüzelkişisinin olmak üzere iki işlem değil bu iki iradenin birlikte oluşturduğu bir tek işlem (birleşme tasarruf) vardır" görüşündedir[20]. Biz, onaya tabi tutulan işlemin ve onay işleminin birbirinden bağımsız ve ayrı bir işlem olduğu kanaatindeyiz. Bunun sonucu olarak onay

işlemindeki hukuka aykırılık onaya tabi tutulan işlemi etkilemeyeceği gibi onaya tabi tutulan işlemdeki hukuka aykırılık onay işlemi ile hukuka uygun hale gelmez[21]. Yani bu durumda işlemlerin birbirlerinden bağımsızlığı ve birbirlerini etkilememesi ilkesi esastır.

2. **Danıştay'ın Konuya Yaklaşımı**

Bu konuda *Danıştay* kararlarında bir birliktelik bulunmamaktadır. *Danıştay* bir kararında onay işleminin onaya tabi tutulan işlemden ayrı olduğuna dikkat çekmiştir[22]: "... vesayet makamının onama işlemi, yerinden yönetim idaresinin kararının bir unsuru değildir. Çünkü karar, özerkliği bulunan ve kendi adına irade beyanına yetkili bulunan yerinden yönetim idaresinin iradesinden doğmuş bir hukuki tasarruf olup, idari vesayetin uygulanması olan onama iradesi, tasarrufun dışında kalmaktadır". Buna karşılık Yüksek Mahkeme bir diğer kararında onay işleminin onaya tabi tutulan işlemi tamamladığına vurgu yapmıştır[23]: "Onay ile tekemmül edip icrai nitelik kazanmış bir işlem, ya da bu işleme karşı açılan dava sonucunda yargı mercii tarafından iptal edilmek suretiyle ortadan kaldırılabilir veya işlemi tesis eden idare tarafından işlemin uygulanmasından vazgeçilebilir. / Kaymakamın, onayı ile tamamlanıp tekemmül etmiş bir işlemi, onayı geri almak suretiyle ortadan kaldırma yetkisi bulunmamaktadır. Çünkü onay hukuk aleminde başlı başına bir işlem olmayıp, tamamlayan bir unsurdur".

3. **Anayasa Mahkemesi'nin Konuya Yaklaşımı**

Anayasa Mahkemesi de bir kararında, *öğretiye yollama yapmak suretiyle*, onay işleminin onaya tabi tutulan işlemden ayrı olduğunu belirtmiştir[24]: "Belirtmek gerekir ki, öğretide de değinildiği gibi, onay, yerel yönetimlerin kararlarının bir öğesi ya da tamamlayıcı parçası değildir. Bu kararlar, kamu tüzelkişiliğine sahip ve kendi adlarına irade izharına yeterli olan yerel yönetimlerin iradesinden doğmuş hukuksal bir tasarruftur. Son aşamada onay biçiminde beliren, dayanağını Anayasa ve yasalardan alan merkezden yönetimin idarî vesayet yetkisi ise, yerel iradenin dışında ve karşısında, onların eylem ve işlemlerini denetlemek, kararlarını onaylamak, değiştirerek onaylamak ya da bozmak biçiminde kendini gösteren ikinci bir güç ve iradedir. Şu halde, yerel yönetimlerin kararı ile merkezden yönetimin kararını ayrı birer tasarruf olarak kabul etmek gerekir".

4. **Sonuç**

Sonuç olarak, onay işleminin onaya tabi tutulan işlem üzerindeki etkisi nedir? Bu konuda doktrindeki görüşler, yukarıda ileri sürülen görüşlere de paralel olarak, onay işleminin onaya tabi tutulan işleme hukuki varlık kazandıracağı ve kazandırmayacağı yönünde farklılaşmaktadır. Onaya tabi tutulan işlemin ve onay işleminin birbirinden bağımsız işlemler olduğu ve

dolayısıyla ayrı birer hukuki varlığa sahip oldukları görüşünden haraketle, onay işleminin sadece onaya tabi tutulan işlemin yürürlüğe girmesi bakımından etkisi olduğu görüşüne[25] katılmaktayız. O halde onay işlemi, daha önce tamamlanmış bir [onaya tabi] işlemin yürürlüğe girmesi ile ilgili bir sorundur. *Kanaatimizce* onaya tabi tutulan işlemler "yürürlüğü geçici olarak ertelenmiş/askıya alınmış" işlemlerdir. Onaya tabi tutulan işlem, onay işlemi olmadan, *kural olarak*, yürürlüğe giremez. Gerçekten de "bu tür işlemler, onay öncesinde tüm unsurları ile oluşmuş ve hukuken varlık kazanmıştır; sadece yasal bir zorunluluğun yerine getirilmesi gerekmektedir ki, bu da işlemin hukuki geçerliliği ile değil, üçüncü kişilere karşı ileri sürülebilmesi ile ilgili bir zorunluluktur"[26].

B. Onaya Tabi Tutulan İşlem ve Onay İşlemine Karşı Dava Açılması Durumu

Onay işleminin onaya tabi tutulan işlemden ayrı olup olmadığı konusu, bu işlemlere karşı dava açılması durumunda önem arz etmektedir. Konuyu onaydan önce ve onaydan sonraki durum halinde ikiye ayırarak incelemekte fayda bulunmaktadır.

Bu arada şu hususu da belirtmekte yarar vardır ki, onaya tabi tutulan bir işlemi merkezi idarenin onamaması halinde mahalli idarenin bu işleme karşı dava açma hak ve yetkisi bulunmaktadır. Nitekim *Onar*'a göre de "Ademimerkeziyet idarelerine, idari vesayet tasarruflarına karşı iptal davası açmak salahiyetinin tanınması en ufak bir şüphe ve tereddüde meydan bırakmayacak derecede tabii ve zaruridir"[27]. *Gözler*, onamama kararına karşı, menfaat ilişkisi bulunmak kaydıyla, idari yargıda dava açılabileceğini ve bu davada husumetin merkezi idareye yöneltileceğini belirtmiştir[28].

1. Onaydan Önceki Durum

Onaya tabi tutulan işleme karşı, onaydan önce dava açılıp açılamayacağı önemlidir. Konu, onaya tabi tutulan işlemin icrailiği ve kesinliği ile yakından ilgilidir. *Kanaatimizce*, onaya tabi tutulan işlem icrailik niteliğine haiz[29] ve kesin işlemdir[30]. *Danıştay* ise, onaya tabi tutulan işlemleri kesin ve yürütülmesi zorunlu işlem olarak görmediği için iptal davasına konu yapılamayacağına karar vermiştir[31]. *Conseil d'Etat* ise 1898 tarihli bir kararında onaylanmak üzere bekleyen işleme karşı açılan iptal davasına bakmıştır[32]. Diğer taraftan onay işlemleri ise hem icrai hem de kesin işlemlerdir. Bununla birlikte doktrinde onay işleminin hukuk düzenine bir yenilik getirmiyorsa, varolan hukuki durumu teyid ediyorsa iptal davasına konu yapılamayacağı; buna karşılık hukuk düzenine bir yenilik getiriyorsa iptal davasına konu yapılabileceği yönünde görüşler de mevcuttur[33]. Ancak bu ayrımın, her zaman rahatlıkla yapılması mümkün olmadığı gerekçesiyle

eleştirilmiştir[34]. Kısacası hem onaya tabi tutulan işlem hem de onay işlemi ayrı ayrı iptal davasına konu olabilir.

2. Onaydan Sonraki Durum

Onaya tabi tutulan işleme karşı onaydan sonra dava açılabileceği konusunda herhangi bir şüphe bulunmamaktadır. Ancak bu durumda sadece onaya tabi tutulan işleme karşı mı dava açılması gerektiği, onay işlemine karşı tek başına dava açılıp açılamayacağı, onaya tabi tutulan işlem ile onay işlemine karşı birlikte dava açılıp açılamayacağı gibi sorular karşımıza çıkmaktadır. Genel olarak kabul edilen anlayışa göre, "onaydan sonra vesayet makamı sorumlu değildir". Bu kabule göre, onay işleminin onaya tabi tutulan işlemden tamamen ayrı bir işlem olmasının en önemli sonucu, onaydan dolayı merkezi idarenin sorumlu olmamasıdır. Yani onaydan doğan sorumluluk merkezi idareye değil, işlemi tesis eden mahalli idareye aittir.

a. Doktrinin Konuya Yaklaşımı

Onar'a göre "tasdikten dolayı merkez idaresine, idari vesayet makamına mesuliyet teveccüh etmez. Tasdik edilen karar tasdik kararından ayrı ve müstakil bir tasarruf olduğu için bundan doğacak mesuliyet te kararı almış olan ademimerkeziyet idaresine aittir. ... Bu karardan dolayı açılacak iptal davasında da tam kaza davasında da husumet ve asıl tasarruftan doğacak mesuliyet, kararı vermiş olan ademimerkeziyet idaresine teveccüh eder. / Kararın tasdik edilmemesinde de ademimerkeziyet idaresi mesul değildir; ancak merkezin tasdik etmemesi ademimerkeziyet idaresinin kendi fiil ve hareketinden ileri gelmişse bu idare bu hareketlerinin neticesi olan tasdik edilmemekten mesul olur"[35]. Aynı yönde *Günday*, "Onanan işlem hakkında açılacak bir idari davada, husumetin vesayet makamına değil, yerinden yönetim kuruluşuna yöneltilmesi gerekmektedir. Buna karşılık vesayet makamı onamama veya değiştirerek onama işlemleri nedeniyle sorumlu olup, bu işlemler nedeniyle açılacak davalarda husumet vesayet makamına yöneltilir.",görüşündedir[36]. *Kanaatimizce* onaya tabi tutulan işlem ile onay işlemi birbirinden bağımsız ve ayrı bir işlem olduğundan her birine karşı ayrı ayrı iptal davası açılabilir. Ancak bu, her iki işleme karşı birlikte iptal davası açılmasına engel değildir. Zira aralarında maddi veya hukuki yönden bağlılık bulunan birden fazla işleme karşı iptal davası açılması mümkündür.

b. Danıştay'ın Konuya Yaklaşımı

Danıştay, Haruniye Sulama Birliği Meclisi encümen üyeleri seçimine ilişkin işlemin Adana Valiliği'nce onanmasına dair işlemin iptali istemiyle açılan davada, *onaya tabi tutulan işleme karşı iptal davası açılabileceği* gerekçesiyle davayı reddetmiştir[37]: "... Haruniye Sulama Birliği Meclisinin, Encümen üyelerinin seçimine dair kararı 1580 sayılı Belediye Kanununun

152. maddesi yardımı ile uygulanan 73. maddesi uyarınca kesin bir karar olmakla beraber dosyada bulunan Bahçe-Haruniye Sulama Birliği Ananizamnamesinin incelenmesinden anlaşılacağı üzere anılan nizamnamenin 17. maddesiyle valinin tasvibine tabi tutulmuştur. / Bu tasdik tasarrufunun, vilayetçe vesayet organı sıfatıyla tesis edilmiş bulunması sebebiyle, tasdik olunan tasarrufa yürütülmesi zorunlu nitelik kazandıracağı ve müstakilen yapıcı bir irade niteliğinde bulunmadığı hususu idare hukukunun genel ilkelerindendir. / Bu sebeple tasdik tasarrufundan dolayı tasdik makamına mesuliyet teveccih edemiyeceği ve bu tasarrufun müstakil olarak idari dava konusu edilemiyeceğinden cihetle, mahalli idarenin tasarrufundan dolayı menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılacak iptal davalarının tasdik tasarrufuna karşı değil tasdik olunan mahalli idarenin tasarrufuna karşı açılması gerekeceği açıktır. / Olayda *yalnızca* tasdik tasarrufunun dava konusu edilmiş bulunması sebebiyle konusu bulunmayan davanın reddine ... karar veril(miştir)". Ancak *Danıştay*'ın bu kararın son cümlesinde kullandığı "yalnızca" ibaresi, sanki hem onaya tabi tutulan hem de onay işlemine karşı birlikte dava açılabileceği izlenimini vermiyor değildir.

Yine *Danıştay*, Üsküdar Köyleri Elektrik ve Telefon Birliği başkan ve başkan vekili seçimine ilişkin işlemin İstanbul Valiliği'nce onanmasına dair işlemin iptali istemiyle açılan davada, *onaya tabi tutulan işleme karşı iptal davası açılabileceği* gerekçesiyle davayı reddetmiştir[38]: "1580 sayılı Belediye Kanununun 133 ve müteakip maddeleri hükümlerine dayanılarak kurulan Birlik, anılan Kanunun 138. maddesi hükmü uyarınca tüzel kişiliği haiz bir kamu kuruluşu olup, Birliğin olağanüstü toplantısında yapılan Başkan ve Başkanvekili seçimleri asıl idari işlemi teşkil etmektedir. / Bu seçimlerin vesayet makamı sıfatıyla Valilikçe onanması tasarrufu ise, idari davaya konu teşkil edebilecek müstakil bir idari işlem teşkil etmektedir. / Bu itibarla tüzel kişiliği haiz bir kamu kuruluşu olması sebebiyle karar verme özerkliği bulunan Birliğin iradesinden doğmuş olan tasarruf asıl işlem olduğundan ve bu işlemin onanmasına dair Valilik işlemi ise anılan işlemin tamamlayıcı bir unsuru niteliğini taşıdığından iptal davasının ancak birlik işleminin iptal isteğiyle açılması ve Birliğin husumetiyle görülmesi mümkündür. / Bu nedenle Üsküdar Köyleri Elektrik ve Telefon Birliğinin olağanüstü toplantısında yapılan seçimin onanmasına dair İstanbul Valiliği işleminin iptali dileğiyle açılan davanın incelenme kabiliyeti bulunmaması sebebiyle reddine ... karar veril(miştir)".

Bu yaklaşımını destekler şekilde *Danıştay*, belediyeler tarafından hazırlanan imar planları üzerinde Bayındırlık ve İskan Bakanlığının sahip olduğu onay işleminin idari vesayet denetimi olduğu ve bu işlemin imar

planlarını belediye işlemi olmaktan çıkarmayacağı gerekçesiyle imar planlarının Bayındırlık ve İskan Bakanlığının düzenleyici işlemi sayılamayacağına ve dolayısıyla bunlara karşı açılacak davaların taşınmazın bulunduğu yer idare mahkemelerinde görüleceğine karar vermiştir. Yani imar planlarını Bayındırlık ve İskan Bakanlığının onaylaması, bu işlemleri ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlem yapmaz[39]. "... [6785 sayılı İmar Kanunu'nun] 29 uncu maddesine göre vesayet makamı olan Bakanlığın tastikine tabi olması, idare hukuku esaslarına göre, bu planlara tastik makamının tasarrufu olmak niteliğini veremez. Bu planlar tastike rağmen Belediyenin tasarrufudur. Çünkü plan Belediyenin iradesinden doğmuştur. Bu itibarla imar planlarının iptali davalarının tasdik makamına karşı değil Belediyelere karşı açılması gerekir"[40].

C. Onayın Süreye Tabi Olup Olmaması Durumu

1. Onaya tabi tutulan işlemler için kanunda bir onay süresi *öngörülmüş* olabilir. Bu takdirde merkezi idarenin bu süre içinde onama ya da onamama iradesini ortaya koyması gerekir. Aksi takdirde onaya tabi tutulan işlem sürenin dolması ile kendiliğinden yürürlüğe girer. Fransa'da merkezi idarenin onayına sunulan işlemlerin belli bir süre içinde onaylanmaması halinde, aksine bir hüküm yoksa, "zımnen kabul" edilmiş sayılacakları kabul edilmiştir[41]. Nitekim *Arslan*'a göre onay, açık veya zımni olabilir. Açık onayda, merkezi idarenin onaya tabi tutulan işlemi onayladığını açıkça bildirmesi söz konusudur. Zımni onayda ise merkezi idarenin onaya tabi tutulan işlemi belli bir süre içinde onaylamaması yani sükut etmesi halinde işlem onaylanmış kabul edilmektedir[42]. Aynı görüşte olan *Özay*'a göre de, "yasal düzenlemelerde bu yetkinin kullanılması için bir süre öngörülmüş ise, yetkinin bu zaman içinde onaylama ya da onaylamama şeklinde kullanılmaması halinde düşmesi başka bir deyimle söz konusu kararın kendiliğinden kesinlik kazanması ve yürürlüğe girmesidir"[43]. Böyle bir durumda merkezi idare, yürürlüğe giren işleme karşı tabiki iptal davası açabilir[44].

Danıştay, merkezi idare tarafından bu sürenin uzatılmasını da kabul etmemektedir[45]: "İdare hukuku ilkelerine göre kamu hizmeti tüzel kişilerinin organlarınca oluşturulan ve hukuk alanında varlık kazanmış olan ancak kamu yararı amacı ile yürürlüğe konmadan önce vesayet makamının onayından ve sonuç olarak denetiminden geçmesi kanun koyucu tarafından uygun görülen işlemler onay için belirli süre ile sınırlandırılmışsa vesayet makamınca bu süreye uyulması zorunludur. Davaya konu işlem ise kanun koyucunun kamu yararını gözeterek onay için koyduğu sürenin uzatılması ve kamu yararının gerçekleştirilmesinin engellenmesi sonucunu doğurmuştur.

Bu haliyle dava konusu işlemin yasaya ve kamu yararına aykırılığı da açıktır".

2. Onaya tabi tutulan işlemler için kanunda bir onay süresi *öngörülmemiş* de olabilir. Bu takdirde zımni red süresi esas alınarak, altmış günlük sürenin sona ermesi ile birlikte onaya tabi tutulan işlemin "zımnen reddedilmiş" sayılacağı kabul edilmelidir.

D. **Onayın Hüküm ve Sonuçlarını Doğuracağı Tarih**

1. Onay, hangi tarihten itibaren hüküm ve sonuçlarını doğuracaktır? Onay tarihinden itibaren mi yoksa geriye yürür şekilde, onaya tabi tutulan işlemin tesis edildiği tarihten itibaren mi? Doktrinde, bizim de katıldığımız şekilde *Erkut*, onay ile onaya tabi tutulan işlemin geriye yürür şekilde hukuki etkilerini doğuracağını kabul etmektedir[46].

2. *Danıştay* da vermiş olduğu bir kararında onay işleminin geriye yürür şekilde hüküm ve sonuç doğuracağına hükmetmiştir. İzmir Belediye Meclisinin 28.06.1976 tarihli kararı ile tespit edilen elektrik tarifesi, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından 08.07.1977 tarihinde "01.03.1977 gününden geçerli olmak üzere" kaydı ile onanmıştır. Ancak onay işleminin geriye yürür şekilde (makabline şamil) olamayacağı ileri sürülerek iptali istenmiştir. *Danıştay*, vesayet makamının onay işleminin vesayete tabi tutulan makamın işlemini tesis ettiği tarihten itibaren geçerli olmak üzere hüküm ifade edeceğini belirtmiştir[47]: "Anlaşmazlık konusu olayda, tasarrufun asıl unsuru olan iradeyi, yerinden yönetim idaresinin karar organı olan belediye meclisince 28.6.1976 gününde kabul edilen zamlı elektrik tarifesi oluşturmakta olup bu tarifede Elektrik Tarifeleri Talimatnamesi gereğince vesayet makamı olan Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığınca herhangi bir değişiklik yapılması olanağı bulunmadığından, tarifenin yürürlük tarihinin, belediye meclisi karar tarihi olan 28.6.1976 tarihi olarak saptanması gerekirdi. Bu tarihten daha sonraki tarih olan 1.3.1977 günü olarak saptanması yasal olarak mümkün değildir. Bu nedenle adı geçen kararın geriden geçerli olarak uygulandığından ve kazanılmış haklarının ihlalinden söz edilemez. / Diğer taraftan, İzmir Belediyesi Eshot Genel Müdürlüğü Elektriği 1.6.1976 tarihinden itibaren zamlı olarak almakta olup, bu zamlı tarifeyi abonelerine yansıtmak için yaptığı zamlı tarife, tasdik prosedürünün uzun zaman alması nedeniyle Bakanlıkça ancak 8.7.1977 gününde onanabilmiş ve davalı belediye tarifenin yürürlük tarihinin 1.3.1977 olarak saptanması halinde dahi, daha önce kendisine TEK tarafından yapılan zamdan doğan 9 aylık zararı da yüklenmiş bulunmaktadır. / Açıklanan nedenlerle 28.6.1976 günlü tarife kararının 8.7.1977 gününde onaylanırken yürürlük tarihinin 1.3.1977 gününe götürülmesine karşı, yükümlü şirket

tarafından açılan davanın yasal dayanağı bulunmadığından reddine ... karar veril(miştir)".

E. **Onaya Tabi Tutulan İşlemin Geri Alınıp Alınamayacağı Meselesi**

1. Onaya tabi tutulan işlem onaydan önce her zaman geri alınabilir[48]. "Burada iki ayrı makam tarafından verilmiş iki ayrı işlem söz konusu olduğu için bu makamlardan her biri işlemini geri alabilir. / Ancak, işlemi geri alabilme yetkisi açısından yerinden yönetim idaresi ile vesayet makamı arasında bazı farklar mevcuttur: Şöyle ki, yerinden yönetim idaresi için işlemi geri alabilme yetkisi mutlak ve sınırsız olduğu halde, vesayet makamı için aynı şeyi söylemek mümkün değildir. Tasdik için kanunen bir süre konulan hallerde, vesayet makamı tasdik kararını ancak bu süre içinde geri alabilir; bu süre geçtikten sonra geri alamaması gerekir. Keza, vesayet makamının tasdikinden sonra, yerinden yönetim idaresi kendi almış olduğu kararı uygulamaya koymuşsa, yine vesayet makamının tasdik kararını geri alamaması gerekir"[49].

2. *Danıştay*'ın yaklaşımı, vesayet makamının, onaya tabi tutulan işlemi onayı geri almak suretiyle ortadan kaldıramayacağı yönündedir[50]: "Onay ile tekemmül edip icrai nitelik kazanmış bir işlem, ya bu işleme karşı açılan dava sonucunda yargı mercii tarafından iptal edilmek suretiyle ortadan kaldırılabilir ya da işlemi tesis eden idare tarafından işlemin uygulanmasından vazgeçilebilir. / Kaymakamın, onayı ile tamamlanıp tekemmül etmiş bir işlemi, onayı geri almak suretiyle ortadan kaldırma yetkisi bulunmamaktadır. Çünkü onay hukuk aleminde başlı başına bir işlem olmayıp, tamamlayan bir unsurdur".

SONUÇ

İdari vesayet makamının onay işleminin hukuki niteliği ve sonuçları konusunda hala doktrin ve yargı kararlarında bir birliktelik bulunmamaktadır. En başta onaya tabi tutulan işlem ile onay işleminin ayrı ayrı birer işlem mi olduğu yoksa birlikte tek bir işlem mi olduğu tartışmalıdır. Onaya tabi tutulan işlem ile onay işleminin ayrı ayrı birer işlem oldukları kanaatini taşımaktayız. Dolayısıyla her bir işlem ayrı birer hukuki varlığa sahiptir. Onay işlemi sadece onaya tabi tutulan işlemin yürürlüğe girmesi bakımından bir etkiye sahiptir. Bu noktada onayın fonksiyonu ise inşai (yapıcı) olmayıp izhari (gösterici)dir. Onaya tabi tutulan işlemler "yürürlüğü geçici olarak ertelenmiş/askıya alınmış" işlemlerdir. Bu işlemler, onay işlemi olmadan, *kural olarak*, yürürlüğe giremez.

Onaya tabi tutulan işlemlerin icrai ve kesin olup olmadıkları da tartışmanın bir diğer boyutudur. *Kanaatimizce* onaya tabi tutulan işlemlerin,

ayrı birer hukuki varlığa sahip oldukları ve onay işleminin de sadece bu işlemlerin yürürlüğe girmesini sağlayan bir işlev gördüğü kabulünden hareketle, bu işlemler icrai ve kesin işlemlerdir. Onay işlemleri ise herhangi bir tartışma bulunmaksızın hem icrai hem de kesin işlemlerdir. Sonuç olarak hem onaya tabi tutulan işlem hem de onay işlemi ayrı ayrı iptal davasına konu olabilir. Onaya tabi tutulan işlemler, her zaman "ayrılabilir" özelliğe de sahiptir. Onaya tabi tutulan işlem ile onay işlemi birbirinden bağımsız ve ayrı bir işlem olduğundan, onaydan sonra her birine karşı ayrı ayrı iptal davası açılabilir. Ancak bu, her iki işleme karşı birlikte iptal davası açılmasına engel değildir. Zira aralarında maddi veya hukuki yönden bağlılık bulunan birden fazla işleme karşı iptal davası açılması mümkündür.

Onayın bir süreye bağlanmış olup olmamasının da hukuki sonuçları bulunmaktadır. Buna göre, kanunda onay için bir süre öngörülmüşse merkezi idarenin bu süre içinde onama ya da onamama iradesini ortaya koyması gerekir. Aksi takdirde onaya tabi tutulan işlem bu belirli sürenin dolması ile kendiliğinden yürürlüğe girer. Yani ortada "zımni kabul" varsayılır. Buna karşılık kanunda onay için bir süre öngörülmemişse, zımni redde lişkin genel kural esas alınmalıdır. Yani merkezi idarenin altmış gün içinde onaya tabi tutulan işlemi onamaması halinde işlem zımnen reddedilmiş sayılmalıdır.

Onay, onaya tabi tutulan işlemin tesis edildiği tarihten itibaren hüküm ve sonuçlarını doğurmasını sağlar. Kısacası onay ile onaya tabi tutulan işlem geriye yürür şekilde hukuki etkilerini doğurur.

Onaya tabi tutulan işlem onaydan önce her zaman geri alınabilir. Onaydan sonra vesayet makamı, onaya tabi tutulan işlemi, onayı geri almak suretiyle ortadan kaldıramaz.

SON NOTLAR

1 "İdare hukukunun genel esasları muvacehesinde, vesayet organlarının, özerk kuruluşlar üzerindeki denetleme ve onların mameleklerine ve tasarruflarına müdahale yetkisi ancak kanunlarla belirtilen hususlara inhisar edebil(ir)". D3D, E. 1965/418, K. 1965/466, KT. 23.12.1965, DKD, 1966, sy. 97-98-99, s. 41.

2 **Arslan**, Süleyman, Türkiye ve İngiltere'de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi, Ankara 1978, s. 61-71.

3 Bu konuda, belediye bağlamında, Alman hukukuna ilişkin bir çalışma için bkz. **Kent**, Bülent, Almanya'da Belediyeler Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi, Dokuz Eylül Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi, c. 8, 2006, sy. 1, s. 123-142.

4 **Onar**, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul 1966, c. II, s. 622.

5 D8D, E. 1995/860, K. 1996/3398, KT. 25.11.1996, DD, 1997, sy. 93, s. 409.

6 D9D, E. 1977/4474, K. 1978/3022, KT. 09.11.1978, DD, 1979, sy. 34-35, s. 419-420. **Aynı yönde bkz.** D9D, E. 1980/4070, K. 1981/4814, KT. 27.10.1981, DD, 1982, sy. 46-47, s. 315-316.

7 **Günday**, Metin, İdare Hukuku, İmaj Yayınevi, 9. Baskı, Ankara 2004, s. 78.

8 Bu konuda bir çalışma için bkz. **Sezginer**, Murat, Belediye Meclisinin Onaya Tabi İşlemleri, Selçuk Ü. Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi, 1998, sy. 1, s. 69-81.

9 İstisnai bir örnek olarak bkz. "Bakanlık gerekli görülen hallerde, kamu yapıları ve enerji tesisleriyle ilgili alt yapı, üst yapı ve iletim hatlarına ilişkin imar planı ve değişikliklerinin, umumi hayata müessir afetler dolayısıyla veya toplu konut uygulaması veya Gecekondu Kanunu'nun uygulanması amacıyla yapılması gereken planların ve plan değişikliklerinin, birden fazla belediyeyi ilgilendiren metropoliten imar planlarının veya içerisinden veya civarından demiryolu veya karayolu geçen, hava meydanı bulunan veya havayolu veya denizyolu bağlantısı bulunan yerlerdeki imar ve yerleşme planlarının tamamını veya bir kısmını, ilgili belediyelere veya diğer idarelere bu yolda bilgi vererek ve gerektiğinde işbirliği sağlayarak yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve re'sen onaylamaya yetkilidir". 3194 sayılı İmar Kanunu m. 9/1.

10 **Onar**, s. 628.

11 D5D, E. 1976/8085, K. 1979/3431, KT. 25.10.1979, DD, 1980, sy. 38-39, s. 193.

12 **Akyılmaz**, Bahtiyar – **Sezginer**, Murat – **Kaya**, Cemil, Türk İdare Hukuku, Seçkin Yayıncılık, 2. Baskı, Ankara 2011, s. 211.

13 **Onar**, s. 629; **Coşkun**, Sabri, İdarenin İdari Denetiminde İdari (Yönetsel) Vesayet, Ankara 1976, s. 31.

14 **Erkut**, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, Ankara 1990, s. 124.

15 Nakleden **Erkut**, s. 124.

16 **Onar**, s. 626-627 ve ayrıca bkz. 633-634.

17 **Onar**, s. 629-630.

18 **Günday**, s. 79. **Aynı yönde bkz. Arslan**, Türkiye ve İngiltere'de, s. 63; **Sezginer**, Murat, İptal Davasının Uygulama Alanı Bakımından Ayrılabilir İşlem Kuramı, Yetkin Yayınları, Ankara 2000, s. 80, 82; **Giritli**, İsmet – **Bilgen**, Pertev – **Akgüner**, Tayfun, İdare Hukuku, Der Yayınları, 3. Bası, İstanbul 2008, s. 201; **Gözler**, Kemal, İdare Hukuku, Ekin, İkinci Baskı, c. I, Bursa 2009, s. 230.

19 **Erkut**, s. 125.

20 **Coşkun**, s. 30-31.

21 Aynı yönde **Erkut**, s. 125.

22 D9D, E. 1977/4474, K. 1978/3022, KT. 09.11.1978, DD, 1979, sy. 34-35, s. 419-420. **Aynı yönde bkz.** D9D, E. 1980/4070, K. 1981/4814, KT. 27.10.1981, DD, 1982, sy. 46-47, s. 315-316.

23 D6D, E. 1982/11, K. 1982/4377, KT. 27.12.1982, DD, 1983, sy. 50-51, s. 275. **Aynı yönde bkz.** D11D, E. 1971/3449, K. 1973/1166, KT. 14.05.1973, DD, 1974, sy. 12-13, s. 482-483; D11D, E. 1979/665, K. 1979/3992, KT. 08.11.1979, DD, 1980, sy. 38-39, s. 368-369.

24 AyM, E. 1987/18, K. 1988/23, KT. 22.06.1988, AyMKD, Ankara 1989, sy. 24, s. 340.

25 **Günday**, s. 79; **Erkut**, s. 125; **Arslan**, Türkiye ve İngiltere'de, s. 62-63; **Sezginer**, s. 80; **Duran**, Lûtfi, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul 1982, s. 60, 61.

26 Nakleden **Erkut**, s. 126.

27 **Onar**, s. 638.

28 **Gözler**, s. 231.

29 **Erkut**, s. 126. **Aynı yönde bkz.** "... onaya tabi olan işlem icrai niteliğe sahiptir ve onay işlemi bu icrailik üzerinde etkili değildir". **Sezginer**, s. 80-81; "Ademimerkeziyet idaresinin bir tasarrufunun tasdika bağlı olması kararın icrai mahiyetini kaldırmaz". **Onar**, s. 629. "... kararın icrai mahiyeti idari vesayet makamının tasdikından değil, kendi bünye ve mahiyetinden çıkmaktadır". **Onar**, s. 630. İcrailik konusunda ayrıntılı olarak bkz. **Kaya**, Cemil, Türk İdare Hukukunda İcrai Olmayan İdari İşlemler, Gazi, Ü. Hukuk Fakültesi D, c. IX, 2005, sy. 1-2, s. 253-284. Aksi yönde bkz. "onama var olan işleme icrailik kazandıran bir işlemdir" ve "ancak bu işlem onanmadan önce, icrai nitelikte değildir. Yani hukuki sonuçlarını bu haliyle doğuramaz". Nakleden **Gözler**, s. 220, 230.

30 "İlgili idare tarafından yapılmış bulunan işlem kendi alanında 'kesin' olmakla beraber uygulanabilir hale gelmesi için, yasanın öngördüğü diğer idarenin yetkilisi tarafından yine 'kesin' başka bir işleme gerek

bulunmamaktadır. Sonuç ve hüküm, ancak bu iki işlemin birleşmesi ile ortaya çıktığından, iki işlemden oluşan kararı bir bütün olarak değerlendirdiğimizde buna 'birleşme-işlem' demek doğru ve yerindedir". **Özay**, s. 168. **Aynı yönde bkz. Sezginer**, s. 46. **Aksi yönde bkz.** "... onaya tabi işlemlerin *kesin nitelikteki işlemlerden olmadığı* konusunda içtihatlarda görüşbirliğinin bulunduğu söylenebilir ..." ve "... onaya tabi işlemlerin, onay öncesinde geri alınabileceği ya da onaylanmayabileceği olasılıklarının varlığı, bunların *kesin işlemler olarak nitelendirilemeyecekleri* sonucunu doğurmaktadır" ve yine "... onaya sunulan işlemlerin *kesin işlemler olmamalarına* karşılık ...". **Erkut**, s. 126.

31 D5D, E. 1975/9373, K. 1979/1043, KT. 25.04.1979, in Danıştay Beşinci Daire Kararları (1970-1981), Birinci Kitap, c. II, Ankara 1983, s. 594; DDDK, E. 1969/205, K. 1970/429, KT. 27.06.1970, in Danıştay Dava Daireleri Kutulu Kararları, Birinci Kitap (1965-1978), Ankara 1981, s. 718. Nakleden **Erkut**, s. 125.

32 CE. 30 Avr. 1898, Dieuleveult et le Borgne, Rec. s. 342. Nakleden **Sezginer**, s. 82; **Erkut**, s. 126.

33 Nakleden **Erkut**, s. 126-127.

34 **Sezginer**, s. 81.

35 **Onar**, s. 631.

36 **Günday**, s. 80. **Aynı yönde bkz. Gözler**, s. 230.

37 D11D, E. 1971/3449, K. 1973/1166, KT. 14.05.1973, DD, 1974, sy. 12-13, s. 482-483.

38 D11D, E. 1979/665, K. 1979/3992, KT. 08.11.1979, DD, 1980, sy. 38-39, s. 369.

39 D6D, E. 1983/242, K. 1983/945, KT. 03.03.1983, DD, 1984, sy. 52-53, s. 299-300; D6D, E. 1984/637, K. 1984/2385, KT. 11.06.1984, DD, 1985, sy. 56-57, s. 244.

40 D6D, E. 1966/4040, K. 1967/3674, KT. 20.12.1967, DKD, 1968, sy. 119-122, s. 253.

41 **Erkut**, s. 126; **Gözler**, s. 220; **Coşkun**, s. 29.

42 **Arslan**, Türkiye ve İngiltere'de, s. 64.

43 **Özay**, İl Han, Günışığında Yönetim, Filiz Kitabevi, İstanbul 2004, s. 167.

44 **Özay**, s. 167.

45 D12D, E. 1976/1542, K. 1977/213, KT. 25.01.1977, DD, 1978, sy. 28-29, s. 688.

46 Nakleden **Erkut**, s. 126. **Aynı yönde bkz. Coşkun**, s. 29.

47 D9D, E. 1977/4474, K. 1978/3022, KT. 09.11.1978, DD, 1979, sy. 34-35, s. 419-420. **Aynı yönde bkz.** D9D, E. 1980/4070, K. 1981/4814, KT. 27.10.1981, DD, 1982, sy. 46-47, s. 315-316.

48 Nakleden **Erkut**, s. 126.

49 **Arslan**, Süleyman, İdari Vesayet Denetimi ve Türkiye Uygulamasında Ortaya Çıkan Sorunlar, in I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi (1-4 Mayıs 1990), İkinci Kitap: Kamu Yönetimi, Ankara 1990, s. 513-514.

50 D6D, E. 1982/11, K. 1982/4377, KT. 27.12.1982, DD, 1983, sy. 50-51, s. 275. **Aynı yönde bkz.** D11D, E. 1971/3449, K. 1973/1166, KT. 14.05.1973, DD, 1974, sy. 12-13, s. 482-483; D11D, E. 1979/665, K. 1979/3992, KT. 08.11.1979, DD, 1980, sy. 38-39, s. 368-369.