

# İSTANBUL GEDİK ÜNİVERSİTESİ HUKUK FAKÜLTESİ

## İDARE HUKUKU PRATİK ÇALIŞMA DERSİ

5.3.2025

### OLAY

Pendik Belediyesi, Ramazan ayı dolayısıyla marketlerdeki fahiş fiyat artışlarının önlenmesi amacıyla zabıta ekipleri aracılığıyla fiyat denetimlerine başlamıştır. Pendik'te, perakende ticareti yapan (A), Ramazan ayında insanların tüketim davranışlarını dikkate alarak belli ürünlerde %100'e varan fiyat artışlarını etiketlere yansıtmıştır. (A), fiyat denetimlerinden kaçınmak için ise ürün etiketlerini iki yönlü kullanmaktadır. Etiketlerin bir yönünde ürünün ucuz hali, bir diğer yönünde ise pahalı hali bulunmaktadır. Zabıta denetimlerini önceden belediye'deki bir arkadaşı vesilesiyle haber alan (A), denetim günlerinde ucuz fiyat etiketlerini kullanmakta, diğer günlerde ise pahalı etiketi kullanmaktadır. Dikkatli bir tüketici olan (B), fiyatlardaki bu farklılığı fark etmiş ve Pendik Kaymakamlığına hem Belediye personelini hem de (A)'nın davranışlarını şikâyet etmiştir. Pendik Kaymakamlığı, (A)'nın marketini haksız fiyat artışları nedeniyle 30 gün süreyle mühürlemiştir. Ayrıca, (A)'ya 3.000.000 lira para cezası kesilmiştir. Kaymakamlık, belediye personeli hakkında ise görevi ihmal nedeniyle suç duyurusunda bulunmuştur.

### 6585 sayılı Perakende Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında Kanun

#### Denetim

**MADDE 17 – (1)** Bakanlık, bu Kanunun uygulanması, uygulamada çıkan sorunlar ve şikâyetlerle ilgili olarak perakende işletmeler nezdinde denetim yapmaya yetkilidir.

(2) Yetkili idareler, yetki alanlarıyla sınırlı olmak kaydıyla, doğrudan veya Bakanlığın talebi üzerine, bu Kanun hükümleri çerçevesinde perakende işletmeler nezdinde ön inceleme mahiyetinde olmak üzere gerekli denetim ve uygulamaları yapmak ve önlemleri almakla görevli ve yetkilidir.

#### Tanımlar

**MADDE 3-(1) ... 1)** Yetkili idare: İşyeri açma ve çalışma ruhsatını vermeye yetkili belediye veya il özel idareleri ile diğer idareleri,

#### Sorular:

1. **Belediyelerin perakende işletmeleri üzerinde fiyat denetimi yapmak yönünde bir görevi ve yetkisi bulunmakta mıdır? Açıklayınız.**

Belediyelerin yetki ve görevlerine ilişkin mevzuatı vermemişiz. Bildiğiniz üzere, Belediye Kanunu'nda belediyelerin görevleri ve yetkilerine ilişkin ayrıntılı açıklamalar

yapılmaktadır. Belediye Kanunu'nda belediyelerin zabıta personeli aracılığıyla kolluk faaliyeti yürüteceği de düzenlenmiştir. Buradaki kolluk faaliyeti işyerlerini de kapsayan bir genişliktedir. İşyerlerinin ruhsat almaları, açılış kapanış saatlerine riayet etmesi, ürünlerinin hijyen koşullarına uygun standartlarda satışının yapılması gibi konularda yetkilidir.

Olayımızda da bir işyeri söz konusudur. İşyerleri üzerinde her türlü denetimi yapmakla yükümlü olan belediyelerin fiyat denetimi yapmak yönünde bir görev ve yetkisi var mı diye sorulmaktadır. İlgili mevzuat bölümünde verdiğimiz 6585 sayılı Perakende Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında Kanun m. 17 özel bir kanuni düzenleme olarak karşımıza çıkıyor. Bu hükmün ikinci fıkrasında, *“Yetkili idareler, yetki alanlarıyla sınırlı olmak kaydıyla, doğrudan veya Bakanlığın talebi üzerine, bu Kanun hükümleri çerçevesinde perakende işletmeler nezdinde ön inceleme mahiyetinde olmak üzere gerekli denetim ve uygulamaları yapmak ve önlemleri almakla görevli ve yetkilidir”* denilmektedir. Buradaki yetkili idareler Kanunun 3. maddesinde tanımlar başlığında *“İşyeri açma ve çalışma ruhsatını vermeye yetkili belediye veya il özel idareleri ile diğer idareleri”* kapsadığı ifade edilmektedir.

İşyeri açma ve çalışma ruhsatı vermeye yetkili idareler, belediyeler, il özel idareleri ve özel kanunlarda düzenlenen diğer idarelerdir. Dolayısıyla, burada belediyenin de 6585 sayılı Kanun kapsamında perakende niteliğinde işletmeler üzerinde ön inceleme mahiyetinde gerekli denetim ve uygulamaları yapmak ve önlemleri almakla görevli olduğunu ifade etmemiz gerekiyor.

## **2. Kaymakamlığın, haksız fiyat artışı yapan işletmelere para cezası uygulamak ve işyerinin mühürlenmesi yönündeki işlemleri ne tür idari işlemlerdendir? Açıklayınız.**

Olayımızda perakende işletmeciliği yapan (A), Ramazan ayını fırsat bilerek, tüketici davranışlarını dikkate alarak bazı ürünlerde %100'e varan fiyat artışları yapmıştır. Kaymakamlık da kuruma yapılan ihbar üzerine ilgili işyerinde denetimler yapmış, bu denetimler sonucunda (A)'nın işyeri 30 gün süreyle mühürlenmiş, 3 milyon lira para cezası kesilmiştir.

Bu işlemler icrai nitelikte mi yoksa hazırlık mahiyetinde mi diye bakalım. Her iki idari işlemde doğrudan doğruya ilgililer üzerinde etki doğuracak nitelikte idari işlemlerdir. Bu nedenle, her iki idari işlemin de icrai nitelikte olduğu anlaşılmaktadır. İdari işlemin icrai olması neden önemlidir, zira bu idari işleme karşı idari dava açabilmeniz için idari yargı derslerinde göreceksiniz, idari işlemin kesin ve icrai olması gerekir. Aksi halde, hazırlık nitelikteki bir idari işlem henüz kesinleşmediği için bu işleme karşı dava açamazsınız. Örneğin, öğrenci olarak hakkınızda bir disiplin soruşturması başlatıldı diyelim. Doğrudan

bu soruşturma işlemine karşı idari yargıda dava açamazsınız. Size bu soruşturma sonucunda bir kınama cezası verildi ve sizlere tebliğ edildi diyelim. Bu işlem artık kesin ve icrai nitelikte kabul edildiğinden bu işleme karşı doğrudan mahkemeye gidip dava açabilirsiniz.

İdari işlemlerin sınıflandırılmasında önemli olan bir diğer ayrım ise idari işlemlerin maddi açıdan tasnif edilmesidir. Maddi açıdan idari işlemler; birel işlemler, düzenleyici işlemler ve genel karar niteliğinde sınıflandırılmaktadır. Bu ayrımın önemi yine idari yargı derslerinde göreceksiniz, idari işlemin türüne göre dava açma süresinin başlangıcı ve dava açacağınız mahkeme farklılık gösterebilir. Örneğin, TBB'nin meslekte uyulması gereken kılık ve kıyafetlere ilişkin bir Yönetmeliği ülke çapında uygulanan bir düzenleyici idari işlem olduğu için bu işleme karşı İstanbul İdare Mahkemelerinde dava açamazsınız. Bu işleme karşı Ankara'da bulunan Danıştay'da dava açılması gerekir. Tabii, fiziken orada bulunmanıza gerek yok, UYAP'tan veya İstanbul'daki idare mahkemelerine bu dilekçeyi vererek dava açabilirsiniz. Bulduğunuz ilçede idare mahkemesi yoksa en yakın asliye hukuk mahkemesine de bu dilekçe verilebilir.

Maddi açıdan ayrıma göre bu işlemleri sınıflandırdığımızda, idari işlemlerin birel niteliğinde olduğu hemen fark edilecektir. Zira, doğrudan (A) üzerinde etki doğurmaktadır. Birel işlemler de kendi içinde birel-şart ve birel-özel biçiminde ikiye ayrılmaktadır. Birel şart işlemler kişinin hukuki statüsünde özel durumu dikkate alınmadan birtakım değişiklikler meydana getirmektedir. Buna karşılık, birel-özel işlemlerde ise kişinin özel durumu da dikkate alınmaktadır. Bu konuda en sık verilen örnekler vergilendirme ve notlandırma işlemleridir. Bu ayrımın pratik bir sonucu yoktur ancak bilinmesinde yarar var.

### **3. Kaymakamlığın, olayda düzenlediği idari işlem, idari işlemin yetki unsuru açısından hukuka uygun mudur? Tartışınız.**

Olayda Kaymakamlığın hangi idari işlemleri söz konusuydu. İdari para cezası ve mühürleme işlemi. Soruda bu işlemleri düzenleme konusunda Kaymakamlığın yetkili olup olmadığı sorulmaktadır.

İdarelerin yetkili olup olmadığı nasıl anlaşılmaktadır. İlgili mevzuatta verilen bölümleri incelememiz ve olayda idari işlemi düzenleyen idari makamın yetkili olup olmadığını tespit etmemiz gerekmektedir.

İlgili mevzuat bölümünde ikinci fıkrada “*Yetkili idareler, yetki alanlarıyla sınırlı olmak kaydıyla, doğrudan veya Bakanlığın talebi üzerine, bu Kanun hükümleri çerçevesinde*

*perakende işletmeler nezdinde ön inceleme mahiyetinde olmak üzere gerekli denetim ve uygulamaları yapmak ve önlemleri almakla görevli ve yetkilidir”* denilmektedir.

Acaba, Kaymakamlık bu konuda yetkili bir idari makam mıdır? Tanımlar bölümünde işyerleri üzerinde perakende niteliğindeki işyerlerine ruhsat düzenleme yetkisine sahip idarelerden söz ediliyor. Ancak, Kaymakamlığın bu tür işyerlerine ruhsat düzenleme gibi bir yetkisi bulunmamaktadır.

Dolayısıyla bu konuda denetim yapmaya ruhsat vermeye yetkili idareler ve ilgili Bakanlık olan Ticaret Bakanlığının yetkili olduğu anlaşılmaktadır. Ancak, hemen ifade edelim, yetkili idarelerin görev ve yetkisi ön inceleme niteliğindedir. Dolayısıyla para cezası kesmek veya haksız fiyat artışı nedeniyle işyerinin kapatılması konusunda Bakanlık yetkilidir. Tabii, işyerinin başka bir sebeple örneğin yangın itfaiye raporunun bulunmaması durumunda belediye tarafından da kapatılması mümkündür.

#### **4. Kaymakamlığın, belediye personeli hakkında savcılığa suç duyurusunda bulunması yönündeki denetim faaliyeti bir tür idari vesayet midir? Açıklayınız.**

Geçen dönem işlediğimiz idari vesayet yetkisi nasıl tanımlanmaktaydı? Anayasa'nın 127/5. maddesinde, *“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 yetkisine sahiptir”* denilmektedir. Dolayısıyla, merkezi idare veya merkezi idare içerisinde düzenlenen Valilik, Kaymakamlık gibi birimlerin, mahalli idareler üzerinde kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu bilinmektedir.

Olayda, Kaymakamlık belediye personeli hakkında sadece suç duyurusunda bulunmuştur. Yalnızca bu eylem nedeniyle bir idari vesayetten söz etmemiz mümkün değil. Bu şikâyeti, pekâlâ (B) de yapabilirdi. Ancak, şöyle bir durum olsaydı, Kaymakamlık, ilgili personel hakkında doğrudan kendi bünyesinde bir ön inceleme başlatsaydı bu halde bir idari vesayet yetkisinin kullanıldığında söz edebilirdik.

#### **5. Bir faaliyetin yürütümünde, birden fazla idare görevli ve yetkili kılınabilir mi? Bu idarelerin yetkileri iç içe geçebilir mi?**

Bu konu çok önem taşıyan bir niteliğe sahiptir. Kanun koyucu, maalesef bir faaliyetin yürütümünde görev ve yetkili idareyi belirleme noktasında çok cömert davranmaktadır. Birden fazla idarenin aynı konuda yetkili kılındığı ve bu nedenle özellikle denetim ve sorumluluk noktasında idarelerin sorumluluğu üstlenmeyip birbirlerine attığı hepinizce gözlemlendiği üzere sıkça rastlanıyor. Bu noktada, yasal düzenlemelerin sadeleştirilmesi

ve yetki ve görevli organın ayrı bir uzmanlık gerektirmediği müddetçe aynı idare eliyle bütün süreçlerinin takip edilmesi gerekmektedir. Böylece sorumlu organların süratle ve hızlı şekilde tespit edilip gerekli süreçlerin daha etkin ve hızlı bir biçimde yapılması mümkün olabilir. Örneğin, işyeri ruhsatı vermeye yetkili makam belediye iken CBK'larla Bakanlıklar da bu konuda yetkili kılınıyor. Daha sonra işyerinde bir eksiklikten kaynaklı bir denetim sorunu eksikliği yaşandığında belediye, işyeri ruhsatın bakanlık tarafından verildiğini ifade ediyor, bakanlık ise belediyelerin bu konuda görevli olduğunu savunuyor. Sorumluluk bir şekilde ortada bırakılıyor.