ANADOLU ÜNİVERSİTESİ | HUKUK FAKÜLTESİ DERGİSİ
ANADOLU UNIVERSITY | LAW JOURNAL
AUPRESS
AndHD

# Kamu İhale Sözleşmelerinde Mücbir Sebep Rejiminden Olağan Feshe Dönüşün Sınırları: 4735 Sayılı Kanun ve 2020/5 Sayılı Genelge Çerçevesinde Bir Değerlendirme(*)

## *The Limits of Transition from the Force Majeure Regime to Ordinary Termination in Public Procurement Contracts: An Assessment within the Framework of Law No. 4735 and Presidential Circular No. 2020/5*

**Eren KALANYUVA**

Araştırma Görevlisi Doktor
*İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi*
*İdare Hukuku Anabilim Dalı*

**Anahtar Kelimeler**

Kamu İhale Sözleşmeleri,
Mücbir Sebep,
Süre Uzatımı,
Olağan Fesih,
Re'sen Araştırma Yükümlülüğü.

**Öz**

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 10. maddesinde mücbir sebep olarak kabul edilecek haller sayılmış; ancak bunlardan birinin gerçekleşmesi durumunda sözleşmenin hangi usûle göre uyarlanacağı ya da feshedileceği açıkça düzenlenmemiştir. Ayrıca yüklenici tarafından yapılacak başvurunun hukuki niteliği ile bu başvuruda mücbir sebep bildirimine ek olarak süre uzatımı veya fesih talebinde bulunulmasının gerekip gerekmediği de uygulamada tereddüt doğurmaktadır. Öyle ki, mücbir sebepten ötürü yükleniciye tanınan ek süre sonunda taahhüt konusu işin bitirilmemiş olması halinde, sözleşmenin hangi hukuki rejime göre feshedileceği ayrı bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Mücbir sebep başvurularında artış görülen Covid-19 pandemisi esnasında çıkarılan 2020/5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi mevcut belirsizlikleri bütünüyle gidermemiş; aksine başka sorunları beraberinde getirmiştir.

Bu çalışma, yüklenicinin mücbir sebep başvurusunun esasında süre uzatımı ya da fesih talebinden önce gelen bağımsız bir aşama olduğunu; bu başvuru üzerine idarenin öncelikle sözleşmenin mevcut durumunu ve geleceğini değerlendirmesi gerektiğini ileri sürmektedir. Dolayısıyla süre uzatımı veya fesih talebi, bu aşama için zorunlu bir unsur değildir. Çalışmanın temel tezi, mücbir sebep başvurusu kabul edilerek sözleşmenin süre uzatımı kararıyla uyarlanması üzerine, taahhüt edilen iş hâlâ yerine getirilmemişse, idarenin doğrudan 4735 sayılı Kanun'daki olağan fesih rejimine dönemeyeceği yönündedir. Zira yükleniciye ek süre tanınması, sözleşmenin mücbir sebep şartlarına uyarlanması anlamına gelmektedir. Bu durumda, öncelikle mücbir sebep etkisinin devam edip etmediği, ardından taahhüt edilen işin ek süre sonunda yerine getirilmemesinde yüklenicinin kusuru araştırılmalıdır. Bu araştırmanın yapılmaması, sadece sözleşmeye uygulanacak fesih rejimini değil; aynı zamanda kamu ihale hukukuna özgü yaptırımların hukuka uygunluğunu da doğrudan etkileyecektir.

**Keywords**

Public Procurement Contracts,
Force Majeure,
Extension of Time,
Ordinary Termination,
Ex Officio Duty of Inquiry.

**Abstract**

Article 10 of the Public Procurement Contracts Law No. 4735 enumerates circumstances that may qualify as force majeure but does not regulate how a contract is to be adapted or terminated when one occurs. Uncertainty surrounds the legal nature of the contractor's application and whether it must include, alongside a force majeure notification, a request for an extension of time or termination. Another issue is the legal regime applicable where the work remains incomplete at the end of the additional period granted on force majeure grounds. Presidential Circular No. 2020/5, issued during the Covid-19 pandemic amid a rise in force majeure applications, did not eliminate these uncertainties and generated new problems.

(*) Araştırma Makalesi.
Hakem denetiminden geçmiştir.
Gönderim Tarihi: 27.04.2026, Kabul Tarihi: 29.06.2026.

Bu eser Creative Commons Atıf-GayriTicari 4.0 Uluslararası Lisansı ile lisanslanmıştır. |
*This work is licensed under Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.*

This study argues that the contractor's force majeure application constitutes an autonomous stage preceding any request for an extension of time or termination, at which the administration must assess the contract's status and future. Accordingly, such a request is not mandatory. The central thesis is that, once the application is accepted and the contract is adapted to force majeure conditions through an extension, the administration may not revert to the ordinary termination regime under Law No. 4735 merely because performance remains outstanding. Since granting additional time amounts to adapting the contract, the administration must determine whether the effects of force majeure continue and examine whether the contractor is at fault for non-performance within the extended period. Failure to conduct this inquiry would directly affect both the applicable termination regime and the legality of public procurement sanctions.

## Extended Summary

Force majeure in public procurement contracts should not be understood merely as a factual impediment to contractual performance. It also functions as a means of legal characterisation that helps determine the regime under which the contract will continue or be brought to an end. Although Article 10 of the Public Procurement Contracts Law No. 4735 lists events that may qualify as force majeure and sets out the conditions for their acceptance by the administration, it does not provide a complete procedural framework explaining how a contract should be adapted through an extension of time or under what conditions it should be terminated. In particular, the legal nature of the contractor's application and its implications for the future of the contract remain insufficiently clarified in doctrine and practice.

These uncertainties became especially apparent during the COVID-19 pandemic. Presidential Circular No. 2020/5 introduced a specific administrative mechanism addressing the effects of the pandemic on public procurement contracts. In particular, it required the opinion of the Ministry of Treasury and Finance before extensions exceeding 120 days or decisions to terminate a contract could be adopted. It thus gave more concrete form to certain procedural issues not expressly regulated by Articles 10 and 23 of Law No. 4735. However, it also raised a further interpretative question: should the contractor's submission be treated as a request for an extension of time, a request for termination, or an autonomous force majeure notification requiring a fresh assessment by the administration?

Although the extraordinary conditions created by the pandemic have ended, the disputes arising from that period remain relevant. Many disputes between administrations and contractors are still pending before the courts. They concern the applicable termination regime, whether ordinary termination may be pursued while the effects of force majeure continue, and the financial consequences that may be imposed on contractors. Pandemic-era administrative practice therefore raises not only questions of historical interest but also issues with direct implications for pending litigation and future disputes involving other forms of force majeure.

Against this background, the article focuses on the following question: where a public procurement contract has already been adapted by granting the contractor additional time on force majeure grounds, how should the applicable legal regime be determined if performance remains outstanding at the end of that period? More specifically, may the administration immediately rely on the ordinary termination regime under Articles 19 to 22 of Law No. 4735 and treat non-completion as a sufficient ground for termination? Or must it first examine ex officio whether the effects of force majeure continue and whether the non-performance is attributable to the contractor's fault? The answer is not merely procedural, as it directly affects the legality of delay penalties, the forfeiture of guarantees, and debarment from participation in public tenders.

The article argues that, when Article 10 of Law No. 4735 is read together with Presidential Circular No. 2020/5, the contractor's submission should in principle be characterised not as the exercise of a right to choose between extension and termination, but as a force majeure notification that precedes such requests and calls for a fresh assessment of the contract. The application does not itself predetermine the legal outcome. Whether the contract is to be adapted through an extension of time or terminated depends on the administration's assessment. However, once the contract has been adapted through an extension granted on force majeure grounds, the administration cannot automatically revert to the ordinary termination regime merely because performance remains outstanding at the end of the extended period. It must first determine whether the effects of force majeure continue and, if not,

whether the non-performance has become attributable to the contractor's fault. A contrary approach would call into question the factual and legal basis of the termination decision and, particularly in light of the procedure envisaged by Circular No. 2020/5, may also undermine the legality of the sanctions resulting from ordinary termination.

The study proceeds in four stages. First, it examines the normative framework governing force majeure in public procurement contracts. Second, it analyses the legal nature of the contractor's application and its consequences for extension and termination decisions. Third, it discusses the scenarios that may arise where performance remains outstanding after an extension has been granted on force majeure grounds. Finally, it evaluates how the legal route chosen by the administration shapes the applicable sanctions regime. Questions concerning the hierarchy of norms and the compatibility of the Presidential Circular with the principle of legality fall outside the scope of the article.

## GİRİŞ

Kamu ihale sözleşmelerinde mücbir sebep, taahhüt konusu işin yerine getirilmesini sadece geciktiren ya da imkânsız kılan fiili bir durum değildir. Zira sözleşme imzalandıktan sonra bu tür bir durum ortaya çıktığında, sözleşmenin mücbir sebep şartlarına uyarlanması ya da mücbir sebepten ötürü feshi durumunda uygulanacak hukuki rejim, idarenin yapacağı inceleme neticesinde açıklığa kavuşacaktır. Dolayısıyla mücbir sebep, kamu ihale sözleşmelerinin hukuki rejimini dönüştürücü bir etki gösterebilmektedir. 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun[1] 10. maddesinde mücbir sebep olarak kabul edilecek haller sayılmıştır. Kanun koyucu, bu hallerin idarece kabulü için bazı şartlar öngörmüşse de, mücbir sebep ortaya çıktıktan sonra sözleşmenin tâbi olacağı uyarlama rejimi veya hangi şartlarda feshedileceği mevzuatta açık ve bütüncül şekilde düzenlenmiş değildir. Bunun yanı sıra, mücbir sebep ortaya çıktıktan sonra yüklenicinin ilgili idareye yapacağı başvurunun hukuki niteliği ve sonuçları, ayrıca bu başvurunun kabul edilmesi ve yükleniciye ek süre verilmesine rağmen sözleşme konusu işin yerine getirilememesi halinde izlenecek usûl, hem öğretide hem de uygulamada açıklığa kavuşturulması gereken bir mesele olarak güncelliğini korumaktadır.

Sözleşmenin süre uzatımı kararıyla uyarlanması ya da feshedilmesi sürecine ilişkin bu belirsizlik, Covid-19 pandemisi döneminde daha belirgin hale gelmiştir. Öyle ki, pandeminin kamu ihale sözleşmelerine etkisi gözetilerek 2020/5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi[2] ile özel bir idari usûl öngörülmüştür. Buna göre, "yüz yirmi günü aşan süre uzatımı" ya da "fesih" kararı alınmadan önce ilgili idarelere Hazine ve Maliye Bakanlığı'ndan görüş alma şartı getirilmiştir[3]. Başka bir deyişle 4735 sayılı Kanun'da sözleşmenin mücbir sebep nedeniyle feshedilmesine ilişkin düzenlemede yer almayan bazı usûl kuralları, adı geçen Genelge'de ilk elden düzenlenmiş görünmektedir[4]. Buna rağmen yüklenicinin başvurusunun "süre uzatımı" veya "fesih" talebi yahut salt "mücbir sebep bildirimi" olarak mı anlaşılması gerektiği hususu belirsizliğini korumaktadır. Bununla bağlantılı olarak yüklenici firmaya mücbir sebep nedeniyle ek süre verilmesine rağmen taahhüt konusu iş bu süre zarfında da tamamlanamadığı takdirde, 4735 sayılı Kanun'a göre mücbir sebepten ötürü fesih usûlünün mü, yoksa doğrudan olağan fesih usûlünün mü uygulanacağı meselesi ortaya çıkmıştır.

Her ne kadar Covid-19 pandemisine özgü olağanüstü şartlar bugün itibarıyla fiilen sona ermiş olsa da, o süreçte imzalanmış kamu ihale sözleşmelerinin ifası sırasında ortaya çıkan hukuki ihtilâflar güncelliğini korumaktadır. Nitekim idare ile yüklenici arasındaki sözleşmenin hangi rejime göre feshedileceği; mücbir sebep şartları devam ederken olağan fesih usûlüne geçilip geçilemeyeceği ve taahhüt konusu işi

[1] 22.01.2002 tarihli ve 24648 sayılı Resmî Gazete.

[2] 02.04.2020 tarihli ve 31087 sayılı Resmî Gazete.

[3] Pandeminin kamu alımları üzerindeki etkisi konusunda detaylı bilgi için bkz. ÇELİK, Muhammed / YÜCE, Mehmet: "Kamu Alımlarında COVİD 19 Tedbirleri: Sürdürülebilir Alımlar için Düzenlemeler", *İstanbul Hukuk Mecmuası*, 2022, Cilt 80, Sayı 3, s. 971-973.

[4] Cumhurbaşkanlığı Genelgesi'nin kanuni idare ilkesi ve normlar hiyerarşisi bakımından 4735 sayılı Kanunla ilişkisi, bu çalışmanın kapsamı dışında bırakılmıştır.

ek süre sonunda yerine getiremeyen yüklenicinin mali yükümlülüklerinin kapsamı, halihazırda çözüm bekleyen sorunlar arasında yer almaktadır. Bu sebeple pandemi dönemine özgü mücbir sebep başvurularının doğurduğu soru işaretlerinin, sadece geçmişe ait bir tecrübe olarak değil; kamu ihale sözleşmelerine ilişkin devam eden ve gelecekte ortaya çıkabilecek uyuşmazlıkların çözümüne katkı sunabilecek teorik ve pratik boyutu haiz bir problem olarak incelenmesi ihtiyacı varlığını sürdürmektedir.

Bu çalışmanın temel problemi, mücbir sebepten ötürü süre uzatımı yapılarak uyarlanan kamu ihale sözleşmelerinde, ek sürenin sonunda sözleşme konusu iş yine yerine getirilemediği takdirde, sözleşmenin geleceği hakkında kim tarafından, hangi hukuki rejim ve usûl dahilinde karar verileceği hakkındadır. Bu problem özellikle şu noktada düğümlenmektedir: Yüklenicinin süre uzatımı kararına rağmen taahhüt konusu işi yerine getirmemesi, idareye 4735 sayılı Kanun'un 19 ilâ 22. maddesi arasında düzenlenen olağan fesih usûlünü uygulama imkânı verir mi; yoksa idare mücbir sebep etkisinin devam edip etmediğini re'sen araştırmak zorunda mıdır?

Bu çalışma, sözü edilen probleme şu tez üzerinden çözüm önermektedir: Mücbir sebep haline ilişkin 4735 sayılı Kanun'daki ve 2020/5 sayılı Genelge'deki hükümler birlikte incelendiğinde, yüklenicinin sözleşme imzalandıktan sonra ortaya çıkan mücbir sebep nedeniyle idareye yapacağı başvurunun, kural olarak bir "mücbir sebep bildirimi" niteliğinde olduğu kabul edilmelidir. Bu bildirim üzerine sözleşmenin süre uzatımı kararıyla mücbir sebep şartlarına uyarlanması veya feshedilmesi kararı, idarenin incelemesi üzerine verilecektir. Dolayısıyla bu aşamada süre uzatımı veya fesih talebinin yüklenici açısından birer seçimlik hak niteliğinde olduğunu söylemek mümkün değildir. Bununla birlikte sözleşme süre uzatımı yapılarak uyarlandıktan sonra taahhüt konusu işin yine yerine getirilememesi halinde idare, bu kez mücbir sebep etkisinin sona erip ermediğini açıklığa kavuşturmadan doğrudan olağan fesih rejimine geçmemelidir. Çünkü olağan fesih ile mücbir sebepten ötürü fesih usûlü arasında hem şartları, hem de sonuçları bakımından önemli farklar bulunmaktadır. Bundan ötürü idarenin, ek süre sonunda mücbir sebep etkisinin devam edip etmediğini ve taahhüt konusu işin ek süre içinde yerine getirilememesinde yükleniciye atfedilebilir bir kusur olup olmadığını araştırması gerekecektir. Aksi yaklaşım, fesih iradesini özellikle sebep unsuru yönünden sakatlayacağı gibi, 2020/5 sayılı Genelge'de öngörülen idari usûl dikkate alındığında, fesih kararından önce Bakanlık görüşünün alınmaması sebebiyle ayrıca usûl yönünden de hukuka aykırılığa yol açabilecektir.

Bu itibarla çalışma, kamu ihale sözleşmelerine özgü mücbir sebep rejimini bütün yönleriyle inceleme iddiasında değildir. Kamu ihale sözleşmelerinin hukuki niteliği, sözleşmenin uyarlanması, idarenin tarafı olduğu özel hukuk sözleşmelerinde geçici ve sürekli ifa imkânsızlığı gibi konular birbirinden ayrı inceleme alanları teşkil etmekte olup bu çalışma bakımından sadece yukarıda belirtilen temel probleme cevap vermeye elverdiği ölçüde nazara alınmıştır. Başka bir ifadeyle bu çalışma, anılan konuların ehemmiyetini gözetmekle beraber, esas olarak mücbir sebepten ötürü süre uzatımı yapılan kamu ihale sözleşmelerinde, bu süre sonunda sözleşmenin hangi hukuki rejime göre tasfiye edilmesi gerektiği problemini açıklığa kavuşturmayı amaçlamaktadır.

Çalışmada ilk olarak kamu ihale sözleşmelerinde mücbir sebep rejiminin normatif çerçevesi ele alınacak; ardından yüklenici tarafın mücbir sebep başvurusunun hukuki niteliği ve bu başvurunun süre uzatımı ya da fesih kararı bakımından doğurduğu farklı sonuçlar tartışılacaktır. Daha sonra, mücbir sebepten ötürü süre uzatımı yapılan sözleşmelerde, bu sürenin sonunda ortaya çıkabilecek farklı ihtimaller ve bunların sonuçları üzerinde durulacak; son olarak idarenin bu aşamada izleyeceği usûlün yaptırım rejimi üzerindeki etkileri değerlendirilecektir.

## I. KAMU İHALE SÖZLEŞMELERİNDE MÜCBİR SEBEP VE NORMATİF ÇERÇEVESİ

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 10. maddesinde mücbir sebep olarak kabul edilebilecek haller; doğal afetler, kanuni grev, genel salgın hastalık, kısmi veya genel seferberlik ilânı ve gerektiğinde Kamu İhale Kurumu tarafından belirlenecek benzeri diğer haller şeklinde sayılmıştır. Aynı maddede, bu hallerin mücbir sebep olarak kabulü için olayın yükleniciden kaynaklanan bir ku-

surdan ileri gelmemesi, taahhüdün yerine getirilmesine engel nitelikte olması ve yüklenicinin bu engeli ortadan kaldırmaya gücünün yetmemesi şartı aranmaktadır. Ayrıca mücbir sebebin meydana geldiği tarihi izleyen yirmi gün içinde yüklenicinin mevcut durumu belgelendirmek suretiyle idareye yazılı bildirimde bulunması gerekmektedir.

Görüldüğü üzere Kanun, sadece mücbir sebep olarak kabul edilecek halleri sadece sayma suretiyle göstermemiş; bu hallerin kamu ihale sözleşmesi bakımından hukuki sonuç doğurabilmesi için ayrıca bazı maddi ve usûli şartların da birlikte gerçekleşmesini zorunlu kılmıştır. Bu çerçevede, yüklenicinin süresinde ve usûlüne uygun bildirimde bulunma yükümlülüğü, mücbir sebep rejiminin işletilebilmesi bakımından kurucu bir önem taşımaktadır.

Ne var ki, anılan maddede mücbir sebep kavramının tanımına yer verilmediği görülmektedir. Bu sebeple mücbir sebebin anlamı ve unsurlarının, içtihat ve öğreti marifetiyle gelişen kriterler ekseninde somutlaştırılması gerekir. Yargıtay'a göre mücbir sebep, genel olarak borcun ifasına engel olan; borçlunun faaliyet ve işletme alanı dışında meydana gelen, öngörülmesi ve karşı konulması mümkün olmayan, kaçınılmaz nitelikteki olağanüstü bir olaydır[5]. Öğretide ise, mücbir sebebin *haricilik*, *öngörülemezlik*[6] ve *önlenemezlik* unsurlarını içerdiği kabul edilmekte; ayrıca mücbir sebeple borcun ifa edilememesi arasında uygun bir illiyet bağı aranmaktadır[7]. Dolayısıyla mücbir sebep, sadece tarafların iradesi dışında meydana gelen bir olayın varlığına işaret etmez; aynı zamanda bu olayın, sözleşmeden doğan yükümlülüğün yerine getirilmesini hakikaten engellemiş olmasını da gerekli kılar. Özellikle salgın hastalık[8], doğal afet[9] ve benzeri olayların her durumda kendiliğinden aynı hukuki sonucu doğurmadığı kabul edilmektedir.

Nitekim sözleşmenin ifasını olumsuz yönde etkileyen bu olayların geçici imkânsızlık[10], sürekli imkânsızlık veya aşırı ifa güçlüğü şeklinde farklı hukuki sonuçlara yol açabileceği; bu ayrımın somut sözleşmenin niteliği, ifa zamanı ve amacı göz önüne alınarak yapılması gerektiği ifade edilmektedir[11].

---

5 Yargıtay, HGK, T. 18.04.1984, E. 1984/11-139, K. 1984/426 (ÇAVUŞOĞLU, Aslı: *Geçici İfa İmkânsızlığı ve Hukuki Sonuçları*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2020, s. 167): "*...mücbir sebep, borcun ifasına engel olan ve herhangi bir kimse tarafından alınacak, tedbirlere rağmen önüne geçirilmesine imkân olmayan beklenmedik, harici ve borçlunun iradesi dışında meydana gelen bir olaydır. Başka bir deyimle, seçilemeyen ve karşı konulamayan bir hadiseyi ifade eder.*"; Yargıtay, HGK, T. 27.06.2018, E. 2017/90, K. 2018/1259 (ATA, M. Gökhan / DURULGAN, Ersan: *Soru ve Cevaplarla Yapım İşlerinde Süre Uzatımı, Tanım - Yargı Kararları - Örnek Uygulamalar*, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2024, s. 93): "*...Mücbir sebep, sorumlu veya borçlunun faaliyet ve işletmesi dışında meydana gelen, genel bir davranış normunun veya borcun ihlâline mutlak ve kaçınılmaz bir şekilde yol açan, öngörülmesi ve karşı konulması mümkün olmayan olağanüstü bir olaydır (Eren, F. Borçlar Hukuku Genel Hükümler, Ankara 2017, s. 582). Deprem, sel, yangın, salgın hastalık gibi doğal afetler mücbir sebep sayılır...*"; Yargıtay, 11. HD, T. 12.11.2015, E. 2015/11946, K. 2015/3197 (EGEMEN, Erhan (Ed.): *Koronavirüs (Covid-19) Sürecinde İfa İmkansızlığı - Aşırı İfa Güçlüğü - Mücbir Sebep - Kiraya Verenin Teslim Borcu - Kiralananın Kullanılmaması Yargıtay Uygulaması*, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2021, s. 59): "*...Genelde dış kuvvetlerin sonucu olan, borçlunun işletmesiyle bağlantılı bulunmayan, önceden görülemeyen, kaçınılmaz ve mutlak bir şekilde borcun ifasını engelleyen olay olarak doktrinde tanımını bulan mücbir sebebin varlığı, borçlu yönünden borcu ortadan kaldıran nedenler arasındadır...*".

6 Salgın hastalığın sözleşme ekonomisi üzerindeki sonuçlarının öngörülebilirliğinin ayrıca incelenmesi gerektiği görüşü için bkz. MALBELEĞİ, Nida: *İdarenin Taraf Olduğu Sözleşmelerde "Sözleşmede Değişiklik" (ve Sözleşmede Değişikliğin Özel Bir Türü Olarak "Uyarlama")*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2020, s. 266.

7 Mücbir sebebin unsurlarına dair detaylı bilgi için bkz. ÖZÇELİK, Ş. Barış: "Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na Göre Mücbir Sebepler ve Sonuçları", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 2016, Cilt 28, Sayı 123 (Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na Göre Mücbir Sebepler ve Sonuçları), s. 305-308; Benzer yönde kapsamlı bir tez için bkz. GÜLSEVEN ÇELİK, Zeynep: *Türk İdare Hukukunda Mücbir Sebep*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2026, s. 84 vd. Yazar, mücbir sebebin tanımlanmasından ziyade kök unsurlarının netleştirilmesi gerektiğini belirtmektedir.

8 Covid-19 salgın hastalığının kimi sözleşmeler bakımından *mücbir sebep* teşkil ederek borcun sona ermesini sağlayacağı, kimi sözleşmelerde *beklenmeyen hal* oluşturarak sözleşmenin uyarlanması sonucunu doğurabileceği, esas olarak her borç ilişkisi bakımından somut olayın ayrıca değerlendirilmesi gerektiği görüşü için bkz. SEYMAN, Seda: "Koronavirüs (Covid-19) Salgınının Mücbir Sebep ve Basiretli Tacir İlkesi Bakımından Değerlendirilmesi", (Ed.) SUR, Melda / KASAPOĞLU TURHAN, Mine: *COVID 19 ve Hukuk Sempozyumu*, İzmir Ekonomi Üniversitesi Hukuk Fakültesi, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2021, s. 195.

9 Sel felaketini mücbir sebep olarak nitelendiren bir karar için bkz. Yargıtay, 11. HD, T. 12.11.2015, E. 2015/11946, K. 2015/3197 (EGEMEN, s. 59): "*...sel felaketinin... meydana geldiği... dosya kapsamında anlaşılmakta olup, ...Bu durumda, mahkemece davaya konu sel felaketinin davalı antrepo işletmecisi yönünden mücbir sebep oluşturduğu...*".

10 Detaylı bilgi için bkz. ÇAVUŞOĞLU, s. 165 vd.

11 ÇELİK, Aydın: "Doğal Afet Salgın ve Ekonomik Krizlerin İfa İmkânsızlığına ve Aşırı İfa Güçlüğüne Etkisi", *Toplum, Ekonomi ve Yönetim Dergisi*, 2023, Cilt 4, Özel Sayı, s. 86; Mücbir sebep nedeniyle ifanın imkânsızlaşması hakkında bkz. CENGİZ, Serdar: *Mücbir Sebebin Sözleşmelere Etkisi*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2021, s. 69 vd; Bu kavramları kuşatıcı biçimde inceleyen bir çalışma için bkz. ŞAFAK SARIKAYA, Esma Elif: *Teorik Boyutuyla İfa İmkânsızlığı*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2022.

O halde, kamu ihale sözleşmeleri üzerindeki mücbir sebep etkisine ilişkin inceleme yapılırken, sadece zorlayıcı türdeki bir olayın meydana gelmiş olması tek başına yeterli olmayacak; bu olayın taahhüt konusu iş üzerindeki etkisinin niteliği de göz önüne alınacaktır.

Yargıtay'ın yaklaşımı, Covid-19'un kamu ihale sözleşmeleri üzerinde kendiliğinden mücbir sebep etkisi doğurmayacağı; esas olarak pandeminin somut olayda sözleşmenin ifasını engelleyip engellemediğinin ve Kanun'daki şartların gerçekleşip gerçekleşmediğinin tespit edilmesi gerektiği yönündedir[12]. Benzer biçimde Danıştay da, yüklenici tarafından öne sürülen olumsuz hava koşulları, ihracat kısıtlamaları, liman yoğunluğu veya antrepo sorunları gibi çeşitli durumların kendiliğinden mücbir sebep teşkil etmeyeceği; öngörülemezlik ve önlenemezlik şartlarının birlikte gerçekleşip gerçekleşmediğinin ayrıca incelenmesi gerektiğini kabul etmektedir[13]. Bunun yanında, olağanüstü fiyat artışları, kur değişimleri veya arz sıkıntısı gibi çeşitli durumlar bakımından, özellikle mal alım ihalelerinde belirli ölçüde fiyat değişimlerinin öngörülebilir ticari risk kapsamında değerlendirilmesi gerektiğine işaret eden Danıştay, bu halleri de mücbir sebep olarak kabul etmemektedir[14].

İdare hukuku öğretisinde, mücbir sebep kavramının idarenin sorumluluğunu azaltan / kaldıran bir sebep[15] olmasının yanı sıra, kişilerin idareye karşı üstlendikleri taahhüt ve yükümlülükleri yerine getirmelerini engelleyen bir hukuki durum olarak da ele alındığı gözlenmektedir. Bu görüş açısından da salt olağanüstü bir olayın meydana gelmesi değil; olayın belirli bir taahhüdün yerine getirilmesini hakikaten engellemesi, ilgili kişinin kusurundan kaynaklanmaması ve onun tarafından ortadan kaldırılamaması belirleyici olmaktadır[16]. Bu bağlamda, kamu ihale sözleşmeleri açısından da aynı yaklaşımın benimsenmesi önünde bir engel bulunmamaktadır. O halde, 4735 sayılı Kanun'un 10. maddesinde sayılan mücbir sebep hallerinin mevcut olması tek başına yeterli görülmemeli; ayrıca bu hallerin yüklenicinin taahhüdünü yerine getirmesini somut olarak engelleyip engellemediği; engelin yükleniciden kaynaklanıp kaynaklanmadığı ve bu durumun sözleşmenin akıbeti bakımından hangi hukuki sonuçları doğurabileceği ayrıca değerlendirilmelidir[17].

Bununla beraber 4735 sayılı Kanun'da sayılan hallerden birinin idare tarafından mücbir sebep olarak kabul edilmesi için sözleşmede öngörülen işin ifasının mutlaka imkânsız hale gelmesi gerekmediği ifade edilmektedir[18]. Hakikaten anılan Kanun'un 10. maddesi, mücbir sebep halinde süre uzatımına ya da sözleşmenin feshine karar verilebileceğini düzenlemektedir. Kamu İhale Genel Tebliği'nde de, yüklenicinin taahhüt konusu işi sözleşmede öngörülen şartlarda yerine getirmesini engelleyen durumlar mücbir sebep olarak tanımlanmaktadır[19]. Bu nedenle söz konusu düzenlemelerin sadece ifa imkânsızlığına değil; öngörülemez ve önlenemez nitelikteki olaylar sebebiyle sözleşmenin, imza-

---

12 Yargıtay, 6. HD, T. 08.09.2025, E. 2024/2185, K. 2025/2794 (Kazancı); Yargıtay, 6. HD, T. 01.07.2024, E. 2023/4039, K. 2024/2375 (Kazancı).

13 Danıştay, 13. D, T. 31.03.2017, E. 2016/1614, K. 2017/874 (Kazancı).

14 Danıştay, 13. D, T. 05.06.2023, E. 2022/2554, K. 2023/2872 (Kazancı).

15 Yayla'ya göre, idare güçlülüğü ölçüsünde sorumludur. Yani idarenin elindeki imkânlar, somut olayın özellikleri göz önüne alınınca, öngörülmezlik unsurunu sınırlandırabilmektedir. Benzer durum önlenemezlik unsuru için de geçerlidir. İdare, teknik imkânları el verdiği sürece örneğin heyelan bölgesinden veya dere yatağından karayolu geçirmemeli; eğer geçirmişse, ortaya çıkan zarardan sorumlu olur. Daha fazla bilgi için bkz. YAYLA, Yıldızhan: *İdare Hukuku*, Tıpkı 2. Baskı, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2010, s. 370-371.

16 YILDIRIM, Turan: "Danıştay Kararlarında Mücbir Sebep Kavramı", *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 2019, Cilt 25, Sayı 2, Prof. Dr. Ferit Hakan Baykal Armağanı, s. 1529.

17 ÖZÇELİK, *Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na Göre Mücbir Sebepler ve Sonuçları*, s. 312; ALTUNKAYA, Mehmet: "Küresel Salgının Mücbir Sebep Olması ve Sözleşme Hukukuna Etkisi", *Düşünce Dünyasında Türkiz*, 2020, Cilt 11, Sayı 55, s. 93-94; GÜLSEVEN ÇELİK, s. 17 vd.

18 İPEK İŞLETEN, Mehtap: *İnşaat Sözleşmelerinde Aşırı İfa Güçlüğü*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2026, s. 198.

19 22.08.2009 tarihli ve 27327 sayılı Resmî Gazete, Kamu İhale Genel Tebliği: "*Madde 25.3.2. 4735 sayılı Kanunda düzenlenen haliyle mücbir sebepler, yüklenicinin sözleşme konusu işi sözleşmede belirtilen şartlarda yapmasını engelleyen durumlardır. Maddede sayılan hallerin taahhüdün ifasını engellemesi durumunda yüklenici tarafından süresi içersinde idareye mücbir sebep başvurusunda bulunulması gerekmektedir. Yüklenicinin talebinin mevzuat çerçevesinde sonuçlandırılması hususundaki yetki ve sorumluluk idarededir. Anılan Kanun maddesinin ikinci fıkrasında belirtilen şartların varlığı durumunda, idarece yapılan değerlendirme sonucunda mücbir sebep nedeniyle süre uzatımı verilmesi veya sözleşmenin feshi yönünde karar alınabilecektir...*"

landığı aşamadaki şartlarla sürdürülmesinin yükleniciden beklenemediği hallerde, sözleşmenin ek süre verilmek suretiyle uyarlanmasına da dayanak oluşturduğu kabul edilmelidir[20].

Bu noktada özellikle vurgulanmalıdır ki, 4735 sayılı Kanun'un 10. maddesi mücbir sebebi sadece bir kavram olarak zikretmemekte; aynı zamanda sözleşme ilişkisinin olağan seyri dışına çıkılmasını meşrulaştıran özel bir hukuki rejime dönüştürmektedir. Ne var ki kanun koyucu, bu düzenlemede mücbir sebep halinin ortaya çıkmasından sonra sözleşmenin hangi usûle göre uyarlanacağı, hangi şartlarda sona erdirileceği ve bu iki ihtimal arasında nasıl bir köprü kurulacağı konusunda bütüncül bir sistem ortaya koymamıştır. Başka bir ifadeyle 4735 sayılı Kanun, mücbir sebebin varlığı ve kabul şartları bakımından bir çerçeve sunmakta; buna karşılık mücbir sebebin sözleşmenin mevcut haline ve geleceğine etkisini ayrıntılı biçimde düzenlememektedir. Çalışmanın ilerleyen bölümlerinde tartışılacak tereddütlerin önemli bir kısmı da, kanaatimizce bu kısımda işaret edilen belirsizlikten kaynaklanmaktadır.

Öyle ki bu tereddütler, Covid-19 pandemisi sırasında daha görünür ve somut hale gelmiştir. Nitekim pandeminin kamu ihale sözleşmelerinin ifası üzerindeki etkileri dikkate alınarak 02.04.2020 tarihli ve 31087 sayılı Resmî Gazete'de 2020/5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi yayımlanmıştır. Anılan Genelge'de, salgın hastalık sebebiyle sözleşme konusu işin kısmen veya tamamen, geçici ya da sürekli olarak yerine getirilememesi halinde yüklenicinin idareye başvurması öngörülmüş; özellikle yüz yirmi günü aşan süre uzatımı ile fesih kararı verilmeden önce Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın görüşünün alınması şartı getirilmiştir. Böylece 4735 sayılı Kanun'a dayanan, fakat mevzuatta açıkça gösterilmeyen bazı usûli aşamalar, pandemi dönemine özgü idari bir düzenlemeyle somutlaştırılmıştır[21]. Bununla birlikte açıklığa kavuşturulması gereken esas mesele, yüklenicinin yapacağı mücbir sebep başvurusunun hukuki niteliğinin ne olduğuna; bu başvurunun hangi işlevi gördüğüne; idarenin süre uzatımı ya da fesih kararı vermek bakımından sahip olduğu takdir yetkisinin nasıl yorumlanacağına ilişkindir[22].

Nitekim öğretide, yürütme organının bu Genelge marifetiyle pandeminin kaçınılmaz ve öngörülemez niteliğini genel düzeyde kabul ettiği ifade edilmektedir[23]. Bu çerçevede, sözleşmenin tarafı olan idarenin, salt pandeminin varlığından hareketle olayın öngörülebilir yahut önlenebilir olduğu yönünde değerlendirme yapmasının sınırlandığı söylenebilir. Bununla birlikte bu tespit, her başvurunun kendiliğinden mücbir sebep rejiminden yararlanacağı anlamına gelmez. Mücbir sebebin kabulüne ilişkin diğer şartların somut olayda gerçekleşip gerçekleşmediği, yine sözleşmeye taraf idare tarafından ayrıca incelenecektir.

4735 sayılı Kanun ile 2020/5 sayılı Genelge birlikte değerlendirildiğinde, her iki düzenlemede de öncelikle yüklenicinin idareye başvurması usûlünün benimsendiği görülmektedir. Bununla birlikte söz konusu düzenlemelerin yükleniciye "süre uzatımı" ya da "fesih" talebinden biri arasında tercihte bulunabileceği bir seçimlik hak getirdiğini söylemek güçtür. Zira gerek Kanun'un sistematiği gerekse Genelge'nin öngördüğü idari usûl, mücbir sebep olarak ileri sürülen halin kabul edilip edilmeyeceği; kabul edilmesi halinde, sözleşmenin ek süre verilerek uyarlanması yahut feshedilmesine ilişkin nihai değerlendirmenin idareye ait olduğunu göstermektedir. Bu sebeple yüklenicinin başvurusu, gerçekte

---

20 Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na tâbi sözleşmeler açısından uyarlamanın mümkün olduğu yönündeki görüş için bkz. Yargıtay 6. HD, T. 22.4.2024, E. 2022/4536, K. 2024/994 (İPEK İŞLETEN, s. 198): "*...taraflar arasındaki sözleşme her ne kadar Kamu İhale Mevzuatı'na göre yapılmış ise de aynı zamanda özel hukuk sözleşmesi niteliğinde olup, tarafların sulh olma ya da olaydaki gibi koşulları varsa bedelin uyarlanmasını talep etme haklarının bulunduğu...*"; GÜLSEVEN ÇELİK, s. 209-210.

21 ÇELİK / YÜCE, s. 977.

22 Kaldı ki, salgın hastalık tek başına borcun ifasını engelleyen bir durum olmamakla birlikte, bu sebeple alınan tedbirlerin sözleşme konusu işin yerine getirilmesine engel teşkil edebileceği görüşü için bkz. ÖZÇELİK, Ş. Barış: "Covid-19 Salgını Çerçevesinde Alınan Önlemlerin Sözleşme Hukuku ve Mücbir Sebep Kavramı Açısından Değerlendirilmesi", (Ed.) ÖZEKES, Muhammet: *Covid-19 Salgınının Hukukî Boyutu*, 2. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2021 (Covid-19 Salgınının Hukukî Boyutu), s. 398; Aksi yönde; salgın hastalığın belirli bir işin yapılamamasında etkili olabileceği; örneğin şarbon hastalığı sebebiyle bir ilçede karantina uygulaması yapılması ve ilçeye giriş çıkışların yasaklanması durumunda, o bölgedeki inşaatların devam edemeyeceği görüşü için bkz. ATA / DURULGAN, s. 117.

23 MALBELEĞİ, s. 264.

sözleşme ilişkisinin olağan şartlara göre sürdürülemediğini idareye bildiren ve idareyi bu konuda karar almaya sevk eden bir mücbir sebep bildirimi olarak anlaşılmalıdır.

Bu itibarla yüklenici, mücbir sebep olarak ileri sürdüğü olayı süresinde idareye bildirmek ve belgelendirmek zorundadır. Bu başvurunun *sine qua non* unsuru, mücbir sebep bildirimiyle beraber süre uzatımı ya da fesih talebinde de bulunulması değil; sözleşmenin ifasını güçleştiren ya da imkânsız hale getiren durumun usûlüne uygun ve süresi içinde idareye bildirilmesidir. Yine de yüklenici, bu başvuru esnasında ayrıca süre uzatımı veya fesih talebinde de bulunabilir[24]. Ancak böyle bir talebin varlığı ya da yokluğu, kanaatimizce mücbir sebep bildiriminin yukarıda açıklanan hukuki niteliğini değiştirmez. Zira bu başvuru üzerine sözleşmenin idarece uyarlanması yahut feshedilmesi, yüklenicinin bu konudaki talebine bağlı olarak değil, idarenin yapacağı değerlendirmeye göre belirlenecektir. Bu sebeple kamu ihale sözleşmelerine ilişkin "mücbir sebep başvurusu" ile idarenin "süre uzatımı" yahut "fesih" kararını, kapsam ve sonucu itibarıyla birbirinden ayırmak gerekir.

Kanaatimizce bu nitelendirme, çalışmanın ilerleyen bölümlerinde tartışılacak esas problemin çözümü için de hukuki temel oluşturmaktadır. Şayet yüklenicinin başvurusu sözleşmenin mevcut hali ve geleceğine dair yeni bir değerlendirmeyi gerekli kılan mücbir sebep bildirimi olarak kabul edilirse, bu başvurunun kabulü üzerine idarenin vereceği süre uzatımı kararının da salt geçici bir tedbir olarak değil; sözleşmenin mücbir sebep şartlarına uyarlanması sonucunu doğuran yeni ve kurucu bir irade olarak değerlendirilmesi gerekir. Bu durumda, aşağıda inceleneceği üzere, mücbir sebep şartlarına uyarlanan bir sözleşme açısından, ek sürenin sonunda taahhüt konusu işin yine yerine getirilememesi ihtimalinde, idarenin kendiliğinden olağan fesih rejimine dönüp dönemeyeceği sorusu gündeme gelecektir.

## II. SÖZLEŞMENİN MÜCBİR SEBEP ŞARTLARINA UYARLANMASI

4735 sayılı Kanun'un 10. maddesi ile bu düzenlemeyi Covid-19 pandemisine özgü bir idari usûl ekseninde somutlaştıran 2020/5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi birlikte değerlendirildiğinde, mücbir sebep bildiriminde bulunan yüklenicinin, bu aşamada süre uzatımı veya sözleşmenin feshi talebinde de bulunmasını zorunlu kılan açık ve emredici bir düzenlemenin mevcut olmadığı anlaşılmaktadır. Bu itibarla yüklenicinin başvurusunu, sözleşme imzalandıktan sonra ortaya çıkan zorlayıcı halin sözleşmenin geleceği hakkında yeni bir değerlendirmeyi gerektirdiğine işaret eden bir mücbir sebep bildirimi olarak nitelendirmek mümkündür. Dolayısıyla başvurunun özü, sözleşme akdedildikten sonra ortaya çıkan olağanüstü ve öngörülemez şartlar sebebiyle taahhüt konusu işin yerine getirilmesinin mümkün olmadığının yahut ciddi ölçüde güçleştiğinin usûlüne uygun biçimde idareye bildirilmesidir[25]. Bu bildirim üzerine, sözleşmenin süre uzatımı yoluyla uyarlanması ya da feshedilmesi kararı, yüklenicinin talebinden bağımsız olarak idarenin değerlendirmesi sonucunda ortaya çıkacaktır[26].

Covid-19 pandemisine özgü uygulamada, bu ayrımı somutlaştıran düzenleyici çerçeve 2020/5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi ile Hazine ve Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı'nın 22.07.2020 tarihli ve E. 384026 sayılı yazısı[27] ekseninde oluşmuştur. Söz konusu yazıdan anlaşıldığı üzere, yüklenici mücbir sebep bildirimi sırasında açıkça süre uzatımı veya fesih talebinde bulunsun ya da bulunmasın, sözleşmenin akıbeti bakımından izlenecek usûl şu şekildedir: İdare, evvela yüklenicinin ileri sürdüğü zorlayıcı halin mücbir sebep olarak kabul edilip edilemeyeceğini değerlendirecek; ardından sözleşmenin hangi usûle göre devam edeceğine veya sona erdirileceğine karar verecektir. Bu

---

[24] Aynı yönde bkz. DEMİR, Yaşar Alper: *Kamu İhale Kanunundan ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunundan Kaynaklanan Uyuşmazlıklar ile Çözüm Yolları*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2021, s. 77.

[25] Benzer yönde bkz. GÜLSEVEN ÇELİK, s. 209.

[26] DOĞANYİĞİT, Sadettin: *Açıklamalı - İçtihatlı - Sorun Çözümlü Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu*, 20. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2023, s. 1246; İPEK İŞLETEN, s. 198.

[27] TC. Hazine ve Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı'nın 22.07.2020 tarihli ve E. 384026 sayılı, "2020/5 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi Kapsamındaki Süre Uzatımı ve Fesih Talepleri" konulu yazısı için bkz. Erişim Adresi (ET: 27.04.2026).

usûl, sözü edilen başvurunun sözleşmenin akıbetine dair yeni bir değerlendirme yapılmasını konu edinen mücbir sebep bildirimi olduğu yönündeki tespitimizi desteklemektedir. Bununla birlikte, mücbir sebep teşkil eden bir olgunun varlığı tek başına yeterli değildir; ayrıca bu olgu ile yüklenicinin yaşadığı ifa güçlüğü yahut imkânsızlığı arasında somut bir illiyet bağının da kurulması gerekir[28].

Hazine ve Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı'nın yukarıda işaret edilen açıklamasına göre, süre uzatımı ve fesih kararı bakımından üç farklı usûli ihtimal öngörülmektedir. Buna göre, yüz yirmi gün ve daha az süre uzatımında Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın görüşü alınmaksızın sözleşmenin tarafı olan idare karar verebilmektedir. Buna karşılık, yüz yirmi günü aşan süre uzatımı ya da fesih kararı alınmadan önce Bakanlığın görüşüne başvurulması gerekmektedir. Ayrıca yüklenicinin yüz yirmi günü aşan yahut belirli bir süre göstermeksizin süre uzatımı talep etmiş olması halinde dahi, idare yüz yirmi gün veya daha az süre uzatımı verilmesini uygun görüyorsa, yine Bakanlığın görüşüne başvurmaksızın karar alabilecektir. Bu düzenleme, mücbir sebep nedeniyle verilecek süre uzatımı ya da fesih kararının yüklenicinin talebine değil, idarenin somut olay hakkında varacağı sonuca bağlı olduğunu göstermektedir. Başka bir anlatımla yüklenicinin başvuru esnasındaki talebiyle idarenin inceleme üzerine vereceği karar örtüşmek zorunda değildir. Bu noktada, idarenin somut olayın şartları çerçevesinde yapacağı değerlendirme belirleyici olmaktadır.

Aynı usûli mantık, Bakanlığın sözleşmenin feshine ilişkin değerlendirmesinin olumsuz olduğu hallerde de devam etmektedir. Nitekim Hazine ve Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı'nın mezkûr yazısında, fesih Bakanlıkça uygun bulunmazsa, ilgili idarenin süre uzatımını değerlendireceği belirtilmiştir. Yüklenicinin yüz yirmi gün veya daha az süre uzatımı talep ettiği durumlarda idare doğrudan karar verebilmektedir. Buna karşılık, yüklenicinin yüz yirmi günü aşan veya süresi belirsiz bir istemde bulunduğu hallerde dahi, idare yüz yirmi gün veya daha az bir süreyi yeterli görüyorsa yine Bakanlık görüşü almaksızın karar alabilmektedir. Ancak idare, yüz yirmi günü aşan bir süre uzatımını gerekli görürse, bu durumda yeniden Bakanlığın görüşüne başvurulacaktır.

Bu noktada, uygulamada da karşılaşılabilecek tipik bir uyuşmazlık üzerinden meseleyi somutlaştırmak mümkündür: Yüklenici firmanın, sözleşme konusu malları tedarik etmeyi planladığı üreticinin salgın hastalık sebebiyle üretimi durdurduğunu, işçilerinin bir kısmını izne çıkardığını veya tedarik zincirinin ciddi biçimde aksadığını belgeleyerek sözleşmenin tarafı olan idareye başvurduğu düşünülsün. Bu durumda idare, öncelikle yüklenicinin ileri sürdüğü olguların mücbir sebep teşkil edip etmediğini inceleyecektir. Eğer bu şartların gerçekleştiği sonucuna varılırsa ve sözleşme konusu işin ek süre verilmek suretiyle yerine getirilebileceği değerlendirilirse, yükleniciye ek süre tanınarak sözleşme mücbir sebep şartlarına uyarlanabilecektir. Buna karşılık idare, ortaya çıkan mücbir sebep halinin sözleşme konusu işin ek süre verilse dahi yerine getirilmesini engelleyecek nitelikte olduğu sonucuna ulaşırsa, sözleşmenin mücbir sebep nedeniyle feshi yoluna gidilebilecektir.

Nitekim Danıştay 13. Dairesi'nin bu konuya ilişkin güncel bir kararı[29], 2020/5 sayılı Genelge uyarınca yapılan mücbir sebep başvurularının seçimlik hak olarak değerlendirilemeyeceğini; yüklenicinin ileri sürdüğü sebepler incelendikten sonra, ek süre yahut fesih konusunda nihai kararın idare tarafından verileceğini ortaya koymaktadır. Somut olayda yüklenici, sözleşme kapsamında tedarik etmeyi taahhüt ettiği bazı malların güncel fiyatlarındaki artışı gerekçe göstererek, sözleşmenin bu mallar yönünden feshini istemiştir. Fakat idarenin değerlendirmesi, pandemi sürecinde söz konusu mallara daha çok

---

28 ÇELİK / YÜCE, s. 971-973.

29 Danıştay, 13. D, T. 12.01.2024, E. 2023/1370, K. 2024/117 (Kazancı): "*...COVİD 19 salgını kapsamında ilgili kalemlerinde yer alan ürünlerin taahhüt edilen fiyatlara tedarik ve teslim edilemeyeceği, sözleşmenin bu ürünler yönünden feshedilmesi hususunun 2020/5 sayılı Genelge kapsamında Sağlık Bakanlığı'na ve Hazine ve Maliye Bakanlığı'na da bildirilerek değerlendirilmesi talep edilmiş, ...Taşınır Mal Süreç Yöneticiliği'nin ... tarih ... sayılı yazısı ile COVİD 19 pandemisi nedeniyle malzemelere ihtiyacın oldukça arttığı, malzemelerin daha zorunlu hale geldiği, bu gerekçeden dolayı süre uzatımının kabul edildiği ve aynı mücbir sebepten dolayı hastanelerinde malzeme ihtiyacının artarak devam etmesi sebebiyle sözleşmenin feshinin uygun bulunmaması yönünde görüş verilmesi ve Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın ... tarih ve ... yazısı ile fesih talebinin olumsuz değerlendirilmesi üzerine idarece siparişe konu malzemelerin 10 gün içerisinde teslim edilmesi... (hususu) davacıya tebliğ edilmiş...*".

ihtiyaç olduğu, fesih talebinin olumsuz değerlendirildiği ve yükleniciye bu konuda ek süre verilmesine karar verildiği yönündedir. Dolayısıyla mücbir sebep başvurusunda ileri sürülen istem ile idarenin tesis edeceği işlem her durumda örtüşmemektedir; hukuki sonucu belirleyen, idarenin somut olayın şartlarına ilişkin değerlendirmesidir.

İşte tam bu aşamada, "sözleşmenin mücbir sebep şartlarına uyarlanması" ifadesinden ne anlaşılması gerektiği açıklığa kavuşturulmalıdır. Kanaatimizce idarenin ek süre kararı, basit bir mühlet verme işlemi olarak değerlendirilemez. Zira idare bu kararı vermekle yüklenicinin ileri sürdüğü zorlayıcı durumun sözleşmenin olağan şartlar altında sürdürülmesini engellediğini kabul etmekte ve sözleşmeyi mücbir sebebin ortaya çıkardığı yeni şartlara göre yapılandırmaktadır[30]. Bu nedenle yükleniciye ek süre tanınması, sözleşme ilişkisinin mücbir sebebin doğurduğu şartlar dikkate alınarak sürdürüleceği anlamına gelir. Bu uyarlamadan sonra, ek sürenin sona ermesiyle taahhüt konusu işin yine yerine getirilememesi halinde sözleşmenin akıbeti, artık ilk imza aşamasındaki olağan şartlar esas alınarak değil, mücbir sebep rejimine uyarlamanın etkileri ve sonuçları dikkate alınarak belirlenmelidir.

Nitekim öğretide de, uyarlama ile aşılabilecek mücbir sebep halleri karşısında sözleşmenin sona erdirilmesinin son çare olarak düşünülmesi gerektiği belirtilmektedir[31]. Ayrıca, Covid-19 gibi salgın hastalıkların etkisinin bazı sözleşmeler bakımından mücbir sebep derecesine ulaşmadığı durumlarda borç ilişkisinin sona ermeyeceği, buna karşılık Türk Borçlar Kanunu'nun (TBK) 138. maddesi uyarınca aşırı ifa güçlüğü sebebiyle mahkemeden sözleşmenin uyarlanmasının talep edilebileceği de ifade edilmektedir[32]. Her ne kadar burada sözü edilen uyarlama, TBK m. 138 bağlamındaki aşırı ifa güçlüğü kurumuna ilişkin olsa da, sözleşmenin sona erdirilmesi yerine devamını sağlayacak çözümlerin öncelenmesi bakımından bu yaklaşımın da benzer yönde bir düşünceye dayandığı söylenebilir. Gerçekten de sözleşmenin amacı ve somut ifa şartları elverdiği ölçüde, öncelikle sözleşmenin ek süre verilerek ayakta tutulması; fesih ihtimalininse ancak uyarlamanın işlevsiz kaldığı hallerde değerlendirilmesi daha isabetli görünmektedir.

Buradan hareketle şu sonuca ulaşmak mümkündür: İdarenin mücbir sebep nedeniyle ek süre tanıdığı bir sözleşmede, ek sürenin sona ermesine rağmen taahhüt konusu işin yerine getirilmemesi hali, 4735 sayılı Kanun'un 19 ilâ 22. maddelerinde düzenlenen olağan fesih rejimine doğrudan geçilmesini tek başına haklı kılmaz. Aksine, idarenin süre uzatımı kararıyla sözleşme mücbir sebep şartlarına göre uyarlanmıştır. Bu nedenle ek süre sonunda ortaya çıkan durumun, mücbir sebep etkisinin devam edip etmediği, sona erip ermediği yahut yükleniciden kaynaklanan başka bir sebebin devreye girip girmediği yönünden ayrıca değerlendirilmesi gerekir. Dolayısıyla sözleşmenin mücbir sebep şartlarına uyarlanması, salt bir süre uzatımından ibaret değildir; sonraki aşamada uygulanacak fesih rejiminin tespiti bakımından da belirleyicidir. Asıl problem de bu noktada ortaya çıkmaktadır: Ek süre verilmiş olmasına rağmen taahhüt konusu iş yine yerine getirilemediğinde, idarenin hangi hukuki rejime göre hareket edeceği ve bu sonuca hangi usûlle ulaşacağı sorusu, bir sonraki başlığın temelini oluşturmaktadır.

## III. MÜCBİR SEBEP REJİMİNE UYARLANMIŞ SÖZLEŞMELERDE FESİH ÖNCESİ RE'SEN ARAŞTIRMA YÜKÜMLÜLÜĞÜ

Mücbir sebep nedeniyle uyarlanan kamu ihale sözleşmeleri bakımından çözümlenmesi gereken temel meselelerden biri de, taahhüt konusu işin ek sürenin sonunda yerine getirilememesi halinde, idarenin sözleşmenin akıbeti hakkında hangi hukuki rejim ve usûl çerçevesinde karar vereceğine ilişkindir. Mesele daha somut biçimde şu soruda düğümlenmektedir: Yüklenici, ek süre sona erdiğinde

---

30 Süre uzatımı kararının, sözleşme konusu işin yerine getirileceği tarihin ertelenmesine yönelik bir "anlaşma" niteliğinde olduğu görüşü için bkz. ÖZÇELİK, *Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na Göre Mücbir Sebepler ve Sonuçları*, s. 321.

31 MALBELEĞİ, s. 266.

32 PEKDİNÇER, Remzi Tamer / TOPRAKKAYA BABALIK, İrem: "Korona Virüs Salgınının Sözleşmelere Etkisi, İfa İmkânsızlığı, İfa Güçlüğü ve Uyarlama", (Ed.) ÖZEKES, Muhammet: *Covid-19 Salgınının Hukukî Boyutu*, 2. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2021, s. 430-431.

sözleşmenin feshi için ilgili idareye ayrıca bir başvuruda bulunmak zorunda mıdır; yoksa idare, uyarlama aşamasında kabul ettiği mücbir sebep olgusunu, ihale konusu işin ek süre içinde yerine getirilememiş olması karşısında re'sen değerlendirerek sözleşmenin geleceği hakkında karar vermekle yükümlü müdür? Bu soru, sadece başvurunun kapsamına değil, ek süre verilmiş sözleşmelerde uygulanacak fesih rejiminin hangi usûle göre belirleneceğine de ilişkindir.

Daha önce de belirtildiği üzere, 4735 sayılı Kanun'un 10. maddesi ile 2020/5 sayılı Genelge, yüklenicinin mücbir sebep başvurusunda ayrıca "süre uzatımı" veya "fesih" talebinde bulunmasını zorunlu kılan açık bir hüküm içermemektedir. Anılan düzenlemeler, sözleşmenin geleceğine ilişkin bütün ihtimallerin daha başvuru anında tek tek ileri sürülmesini değil; mücbir sebep teşkil ettiği ileri sürülen olgunun süresi içinde idareye bildirilmesini ve belgelendirilmesini şart koşmaktadır. Bu nedenle kanaatimizce sözü edilen başvuru, belirli bir hukuki sonucun kendiliğinden doğmasını sağlayan yeni ve bağımsız bir talepten ziyade, idareyi sözleşmenin akıbeti hakkında değerlendirme yapmaya sevk eden ilk usûli aşama olarak anlaşılmalıdır.

Ne var ki, idarenin ek süre vererek sözleşmeyi mücbir sebep şartlarına uyarlaması halinde, bu sürenin sonunda ortaya çıkan durumun nasıl nitelendirileceği mevzuatta açıkça düzenlenmiş değildir. Taahhüt konusu iş ek süre içinde ifa edilirse, sözleşme tamamlanmış olur ve mücbir sebep etkisi fiilen sona erer. Buna karşılık, ek sürenin sonunda edim hâlâ yerine getirilmemişse, idarenin hangi hukuki rejime göre hareket edeceği başlı başına bir meseleye dönüşmektedir. İşte bu noktada, ek sürenin sona ermesi mücbir sebep etkisinin de kendiliğinden ortadan kalktığı şeklinde yorumlanmamalıdır. Aksi yaklaşım, ek süre kararının gerçekte sözleşmenin mücbir sebep şartlarına göre uyarlanması anlamına geldiğini göz ardı etmiş olur. Bu da, mücbir sebep şartlarına göre uyarlanmış sözleşmenin hiçbir ara değerlendirme yapılmaksızın yeniden olağan fesih rejimine tâbi kılınması sonucunu doğurur.

2020/5 sayılı Genelge ile Hazine ve Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı'nın yukarıda işaret edilen yazısı birlikte değerlendirildiğinde, ek süre sonunda idarenin öncelikle mücbir sebep halinin devam edip etmediğini yahut yükleniciden kaynaklanan farklı bir kusurun ortaya çıkıp çıkmadığını re'sen araştırması gerektiği sonucuna ulaşılmaktadır. Bunun temel sebebi, hem 4735 sayılı Kanun'daki fesih usûllerinin, hem de 2020/5 sayılı Genelge'deki düzenlemenin, mücbir sebebin varlığı/yokluğu ile buna bağlı olarak süre uzatımı yahut fesih kararı verilmesi hususunda idareye takdir yetkisi tanımış olmasıdır. Dahası, Genelge'ye göre özellikle yüz yirmi günü aşan ek süre ile fesih kararı bakımından Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın değerlendirmesine başvurulması zorunludur. Bu da göstermektedir ki, ek sürenin sona ermesinden sonra sözleşmenin hangi rejime göre tasfiye edileceği meselesi, mücbir sebep etkisinin ek süre sonunda yeniden değerlendirilmesini gerekli kılmaktadır.

Bu çerçevede, ek süre sona erdiğinde üç farklı ihtimal ortaya çıkabilir. İlk olarak, yüklenici firmaya ek süre verildiği halde mücbir sebep olarak kabul edilen (örneğin ham madde tedarik zincirindeki aksaklık gibi) zorlayıcı durum sözleşmenin ifasını *geçici* olarak engellemeye devam edebilir. Bu durumda idare, ek süre sona erdiği halde sözleşme konusu iş yerine getirilmemişse, somut olayın şartlarına göre yeniden süre uzatımı yapılmasını değerlendirebilir. İkinci olarak, yükleniciye ek süre verildiği halde mücbir sebep olarak kabul edilen (örneğin yurtdışından mal tedarik edilen firmanın faaliyetini durdurması gibi) zorlayıcı durum, gerçekte sözleşme konusu işin ifasını *sürekli* olarak imkânsız hale getirebilir. Bu durumda idare, yüklenicinin mücbir sebep teşkil eden durumu ortadan kaldıramayacağı ve kusurlu olmadığı gerekçesiyle sözleşmenin mücbir sebep rejimine göre feshine karar verebilecektir. Üçüncü ihtimalde ise, taahhüt konusu işin ek süre sonunda yerine getirilmemesi yüklenicinin kusurundan kaynaklanabilir. İdare, yüklenicinin kusurlu olduğunu somut verilerle ortaya koyarsa, 4735 sayılı Kanun'un 20. maddesine göre sözleşmenin olağan usûlde feshine karar verebilecektir.

Burada özellikle altı çizilmesi gereken husus şudur: Ek süre sona erdikten sonra yüklenicinin ayrıca fesih talebinde bulunmaması, sözleşmenin içinde bulunduğu mücbir sebep (uyarlama) rejimini kendiliğinden sona erdiren bir haklı sebep teşkil etmeyecektir. Zira daha önce usûlüne uygun bir mücbir sebep başvurusu yapılmış ve idare de buna dayanarak sözleşmeyi süre uzatımı kararıyla yeni şartla-

ra uyarlamışsa, sonraki aşamada belirleyici olan husus, yüklenicinin yeni bir istemde bulunması değil; mücbir sebep halinin fiilen devam edip etmediğinin idarece re'sen belirlenmesidir[33]. Bu sebeple fesih öncesinde yapılacak değerlendirmede idarenin pasif kalması ve sadece yüklenicinin yeni bir başvuru yapmamış olmasına dayanarak doğrudan olağan fesih rejimine dönmesi, mücbir sebep kurumunun mantığı ve işleviyle bağdaşmayacaktır. Kaldı ki idare hukuku öğretisinde de, kişilerin idareye karşı yükümlülüklerini etkileyen mücbir sebep hallerinde, belirleyici olan hususun, mücbir sebep olarak ileri sürülen olgunun somut yükümlülük üzerindeki etkisini sürdürüp sürdürmediğinin tespiti olduğu belirtilmektedir[34]. Bu durumda 4735 sayılı Kanun'un 10. maddesi çerçevesinde, söz konusu olayda yüklenicinin kusurlu olup olmadığı, bu durumun taahhüdün yerine getirilmesine engel teşkil edip etmediği ve bu engelin yüklenici tarafından bertaraf edilmesinin mümkün olup olmadığı hususlarında ayrıca inceleme yapılması gerekecektir.

Bununla birlikte, ek sürenin sona ermesi, yüklenicinin bundan sonraki aşamada hiçbir yükümlülüğünün kalmadığı anlamına gelmemektedir. Her ne kadar ek sürenin sonunda ayrıca fesih talebinde bulunmak başlı başına bir yükümlülük olarak değerlendirilemese de, yüklenicinin mücbir sebep etkisinin sürdüğünü ve bu sebeple taahhüt konusu işi yerine getiremediğini ilgili idareye bildirmesi, sözleşmenin tasfiyesi sürecinde ispat ve usûl ekonomisi bakımından önem taşır. Özellikle geçici ifa engelinin sürekli imkânsızlığa dönüştüğü yahut daha önce öngörülmeyen yeni olguların ortaya çıktığı hallerde, yüklenicinin bu durumları belgelendirerek idareye bildirmesi, bu aşamada idarenin yapacağı incelemeyi kolaylaştıracak ve hızlandıracaktır. Yine de bu fiili durum, kamu ihale sözleşmelerine ilişkin mevzuat kapsamında kurucu bir başvuru şartı olarak nitelenemeyecektir.

Sonuç olarak, mücbir sebep nedeniyle uyarlanan bir kamu ihale sözleşmesinde, ek sürenin sonunda ifanın hâlâ gerçekleşmemiş olması, idareye doğrudan olağan fesih rejimine dönüş imkânı vermez. Bu aşamada idarenin, mücbir sebep etkisinin sürüp sürmediğini ve ifa etmemenin yükleniciye atfedilebilir bir kusurdan kaynaklanıp kaynaklanmadığını re'sen araştırması gerekir. Kanaatimizce bu araştırma, salt usûli bir ödev değil; sözleşmenin hangi hukuki rejim içinde sona ereceğini ve buna bağlı yaptırımların hukuki dayanağını belirleyen asli bir değerlendirme yükümlülüğüdür.

## IV. MÜCBİR SEBEP ETKİSİ SÜRERKEN OLAĞAN FESHİN DOĞURDUĞU USÛL VE İSPAT SORUNLARI

Önceki bölümlerde ortaya konulan kavramsal ve normatif çerçeve, ek süre sonunda ifanın gerçekleşmemesinin idareye kendiliğinden olağan fesih rejimine geçiş imkânı sağlamadığını göstermektedir. Ancak mesele, sadece hangi fesih rejiminin uygulanması gerektiğinin tespitiyle sınırlı değildir. Esas sorun, idarenin mücbir sebep etkisinin sona erip ermediğini ayrıca değerlendirmeksizin doğrudan 4735 sayılı Kanun'daki olağan "fesih"[35] yoluna başvurması halinde, fesih işleminin hangi hukuki temele dayandığının nasıl belirlendiğine ilişkindir. Daha açık bir ifadeyle yanlış usûl izlenmesi ve eksik inceleme[36] ile sözleşmenin tasfiye edilmesi, kanaatimizce salt bir niteleme hatâsı olarak görülemez; bu durum, fesih iradesinin hukuka uygunluğunu usûl ve sebep unsuru yönünden tartışmalı hale getirir. Dolayısıyla müc-

---

33 Nitekim somut bir uyuşmazlıkta mahkeme, yüklenicinin teslim edemediği malzeme bakımından üretici firmanın Covid-19 nedeniyle üretimi durdurduğunu, bu hususun üretici firma yazısıyla belgelendirildiğini ve malzemenin başka şekilde temininin de mümkün olmadığını dikkate alarak, ortaya çıkan durumun yükleniciden kaynaklanmadığına ve yüklenicinin bu engeli ortadan kaldırmaya gücünün yetmediğine hükmetmiştir. Karar, mücbir sebep şartlarının her somut olayda maddi olarak mevcut olup olmadığının ayrıca değerlendirilmesi gerektiğini ve işin yerine getirilmemesinin doğrudan yüklenicinin kusuruna bağlanamayacağını göstermektedir. İlgili karar için bkz. Ankara BİM, 7. İDD, T. 07.12.2022, E. 2022/1088, K. 2022/2731 (Kazancı).

34 YILDIRIM, s. 1532.

35 4735 sayılı Kanun'da "fesih" kavramı ile düzenlenen sözleşmenin sona erdirilmesi sürecinin, esasında "iptal hakkı" olduğuna dair karşı görüş hakkında detaylı bilgi için bkz. BUZ, Vedat: *Kamu İhale Sözleşmelerinin Kuruluşu ve Geçerlilik Şartları*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2007, s. 342 vd.

36 Yargıtay, Covid-19'a dayalı mücbir sebep iddiasının ileri sürüldüğü bir uyuşmazlıkta, 4735 sayılı Kanun'da öngörülen şartların somut olayda gerçekleşip gerçekleşmediğinin yeterli bir incelemeyle belirlenmesi gerektiğine işâret etmiştir. Bu inceleme yapılmaksızın feshin hukuki niteliği ve buna bağlı talepler hakkında hüküm kurulmasını "eksik inceleme" olarak değerlendiren karar için bkz. Yargıtay, 6. HD, T. 08.09.2025, E. 2024/2185, K. 2025/2794 (Kazancı).

bir sebep şartlarına göre uyarlanmış sözleşmeler bakımından fesih öncesinde yapılacak değerlendirme, sadece şekli bir ön inceleme değil; işlemin hukuki dayanağını belirleyen asli bir aşamadır.

Bu noktada, 2020/5 sayılı Genelge'nin öngördüğü usûlün hukuki işlevi üzerinde durulmalıdır. Anılan Genelge uyarınca, özellikle yüz yirmi günü aşan süre uzatımı ile sözleşmenin feshi kararları bakımından ilgili idarenin Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın görüşüne başvurması gerekmektedir. Bu nedenle yüklenicinin mücbir sebep başvurusu kabul edildikten sonra sözleşmenin feshi aşamasında bu usûlün işletilmemesi, basit ve esasa etkisi olmayan bir usûl eksikliği olarak değerlendirilemez. Zira Bakanlık görüşü, sözleşmenin hangi hukuki rejim içinde sona erdirileceğinin belirlenmesinde esasa etkili bir usûl aşamasını oluşturmaktadır. Bu aşama gözetilmeksizin fesih yoluna gidilmesi ise, fesih iradesini usûl yönünden sakatlayabilecektir.

Ayrıca mesele, sadece Bakanlık görüşünün alınıp alınmaması ile sınırlı değildir. Asıl problem, idarenin, ek süre vererek sözleşmeyi mücbir sebep şartlarına uyarlamış olmasına rağmen, bu uyarlamanın dayandığı maddi ve hukuki şartların ortadan kalkıp kalkmadığını incelemeksizin 4735 sayılı Kanun'un 20. maddesindeki olağan fesih rejimini uygulamasıdır. Böyle bir durumda fesih iradesi sadece usûl yönünden değil, sebep unsuru açısından da tartışmalı hale gelecektir. Çünkü ilgili Kanun'un 20. maddesinde düzenlenen olağan fesih usûlü, yüklenicinin taahhüdünü sözleşmeye uygun biçimde yerine getirmemesi veya işi süresinde bitirmemesi gibi, kural olarak yükleniciden kaynaklanan kusura dayanmaktadır. Bundan ötürü yüklenicinin mücbir sebep başvurusu kabul edilmiş ve sözleşme ek süre verilmek suretiyle uyarlanmışsa, bu süre sonunda taahhüt konusu işin yerine getirilmemesi, olağan fesih usûlüne geçilebilmesi için tek başına yeterli bir gerekçe değildir. Kanaatimizce idarenin bu usûle başvurabilmesi için ifa etmemenin artık mücbir sebebin devam eden etkisinden değil, yükleniciye atfedilebilir bir kusurdan kaynaklandığını somut olarak ortaya koyması gerekir[37]. Mücbir sebep etkisi devam ettiği halde olağan fesih usûlünün uygulanması, fesih iradesinin hukuki temelini tartışmalı hale getirecektir.

Bu bağlamda, ek süre kararı verilmiş bir sözleşmede ispat yükünün tek tarafa ait olduğu söylenemez. İdare, daha önce mücbir sebep kabul ederek sözleşmeyi uyarlamışsa, ek süre sonunda olağan fesih rejimine geçmek istediğinde, bu kez mücbir sebep etkisinin sona erdiğini ve gecikmenin artık yükleniciden kaynaklandığını somut olarak ispatlamak durumundadır[38]. Buna karşılık, ek süreye rağmen edimini yerine getiremeyen ve sözleşmenin mücbir sebep rejimi içinde feshedilmesini isteyen yüklenici, mücbir sebep etkisinin halen sürdüğünü, bu engelin kendi kusurundan kaynaklanmadığını ve engeli ortadan kaldırmaya gücünün yetmediğini ortaya koymalıdır. Bu durumda karşılıklı, fakat simetrik olmayan bir ispat yükü söz konusudur: idare, olağan feshe geçişin şartlarını; yüklenici ise mücbir sebep etkisinin devam ettiğini somut verilerle ortaya koymakla yükümlüdür[39].

Nitekim buna örnek teşkil eden bir uyuşmazlıkta Ankara Bölge İdare Mahkemesi 7. İdari Dava Dairesi, üretici firmanın pandemi sebebiyle üretimi durdurduğunu ve talep edilen malların tedarik edilemeyeceğini bildiren yazısını esas alarak, yüklenicinin sözleşmeden doğan yükümlülüğünü yerine getirmesine engel teşkil eden durumun somut olayda yeterli biçimde belgelendirildiğini kabul etmiştir. Bu yaklaşım, mücbir sebep iddiasının somut ve doğrulanabilir verilerle desteklenmesi gerektiğini; bu çerçevede belirleyici olanın, pandemi olgusunun sözleşmeden doğan ifa yükümlülüğü üzerindeki somut etkisi olduğunu göstermektedir[40].

---

37 Bu yaklaşımı dolaylı olarak destekleyen bir değerlendirme için bkz. CANBAZOĞLU, Kerem: *Türk Hukukunda İhalelere Katılma* Yasağı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2017, s. 232-233. Yazar, idarenin tesis ettiği yaptırım işlemini haklı kılan maddi ve hukuki sebepleri yargılama sırasında ortaya koymak zorunda olduğunu; 4735 sayılı Kanun bakımından ispat yükünü tersine çeviren bir düzenleme bulunmadığını belirtmektedir.

38 Zira, mücbir sebep kavramının nisbi/göreceli niteliği nazara alınırsa, (örneğin deprem, sel gibi) bir olayın mücbir sebep teşkil edip etmediği incelenirken, bu olayın meydana geldiği yer, şartlar ve zaman her seferinde ayrıca tetkik edilecektir. İdarenin sorumluluğu açısından da benzer bir değerlendirme ihtiyacına işaret eden görüş için bkz. EVREN, Çınar Can: "İdarenin Sorumluluğunu Etkileyen Neden Olarak Mücbir Sebep", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2010, Cilt 14, Sayı 1, s. 277.

39 CANBAZOĞLU, s. 232-233. Yazar, öğretideki kimi görüşlerin aksine, 4735 sayılı Kanun çerçevesinde yüklenicinin karine olarak kusurlu sayılmasının isabetli olmadığını; idarenin, yaptırım işlemine dayanak maddi ve hukuki sebepleri ortaya koyması gerektiğini belirtmektedir. Bu tespit, olağan feshe geçiş şartlarının idarece somutlaştırılması gerektiği yönündeki görüşümüzü desteklemektedir.

40 Ankara BİM, 7. İDD, T. 07.12.2022, E. 2022/1088, K. 2022/2731 (Kazancı).

Bu noktada mücbir sebep, ifa imkânsızlığı ve aşırı ifa güçlüğü kavramlarının farklı hukuki sonuçları olduğuna işaret etmek gerekir. Zira doğal afet ve salgın hastalık gibi haller kimi zaman taahhüt konusu işin yerine getirilmesine doğrudan engel teşkil etmekte; buna karşılık ekonomik kriz ve fiyat artışı gibi durumlar çoğu kez objektif imkânsızlık değil, aşırı ifa güçlüğü kapsamında değerlendirilmektedir[41]. Bu ayrım, kamu ihale sözleşmelerinde hangi fesih ve yaptırım rejiminin uygulanacağının belirlenmesi bakımından da önem taşımaktadır.

Yargıtay 6. Hukuk Dairesi kararına konu olan bir uyuşmazlıkta, yüklenici, piyasadaki fiyat artışlarına bağlı olarak sözleşmedeki maliyetlerin karşılanamadığını ileri sürerek bu durumun mücbir sebep olarak kabul edilmesini talep etmiştir. Yargıtay ise, söz konusu halin tedarik zincirinin fiilen kopması ya da işgücü kaybı gibi ifayı doğrudan engelleyen bir olgu niteliği taşımadığını; yüklenicinin ileri sürdüğü durumun mücbir sebepten ziyade Türk Borçlar Kanunu'nun[42] 138. maddesi uyarınca "aşırı ifa güçlüğü" olarak değerlendirilebileceğini belirtmiştir[43]. Her ne kadar bu uyuşmazlık, mücbir sebep nedeniyle verilen ek sürenin sona ermesinden sonraki aşamaya doğrudan temas etmese de, karardan çıkarılabilecek sonuç şudur: İdare, ek süre sonunda ihale konusu işin yerine getirilmemiş olması karşısında, mücbir sebep etkisinin sürüp sürmediğini re'sen yeniden değerlendirmelidir. Aksi takdirde, daha önce mücbir sebep şartlarına göre uyarlanmış sözleşme ilişkisi, bu hukuki temel yeniden incelenmeksizin yüklenici aleyhine farklı bir rejimle sonuçlandırılmış olacaktır.

Bu noktada, yanlış fesih rejiminin yol açtığı sonuçların sadece teorik düzeyde kalmadığını da vurgulamak gerekir. Zira sözleşmenin mücbir sebep rejimi içinde sona erdirilmesi ile olağan fesih rejimine göre sona erdirilmesi arasında, yüklenici bakımından son derece ağır ekonomik ve hukuki sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Olağan fesih rejimi; gecikme cezası, kesin teminatın gelir kaydedilmesi, idarenin daha sonra yapacağı ihale nedeniyle doğan fiyat farkının tazmini ve ihalelere katılmaktan yasaklama gibi yaptırım niteliğinde sonuçları beraberinde getirmektedir. Buna karşılık sözleşmenin mücbir sebep rejimi içinde sona erdirilmesi halinde, bu yaptırımların aynı hukuki dayanakla ve aynı kapsamda uygulanması mümkün değildir. Bu itibarla mücbir sebep etkisinin ortadan kalktığını varsayan idarenin doğrudan olağan fesih rejimine yönelmesi, sadece sözleşmeyi sona erdirme usûlünü değil, yaptırım rejiminin meşruiyetini de etkilemektedir. Bu sebeple ek süre sonunda yapılacak yanlış hukuki nitelendirme, yükleniciye ölçüsüz ve hukuki temeli tartışmalı yaptırımların uygulanmasına yol açabilecektir.

Bununla birlikte, bu meselenin sadece ilgili kanun hükümlerinin yanlış uygulanması yahut lâfzi yorumuyla açıklanamayacağı; çözümünde hakkaniyet temelli bir yaklaşımın da dikkate alınması gerektiği görülmektedir[44]. Nitekim Danıştay'ın yaklaşımına göre, kişilerin idareyle ilişkilerinde bazı yükümlülüklerini yerine getirememeleri veya haklarını kullanamamaları halini düzenleyen açık bir mevzuat hükmü bulunmasa dahi, hakkaniyet gereği mücbir sebebin varlığı araştırılmalı ve dikkate alınmalıdır. Öyle ki, doğal afet durumunda dava açma süresinin başlangıcının tespiti ya da her yıl bir defa düzenlenen bir sınava o gün geçirdiği kaza sebebiyle katılamayan öğrencinin durumu ile ilgili uyuşmazlıklarda Danıştay, kişilerin iradeleri dışında gelişen ve hakkaniyet bakımından göz ardı edilemeyecek mücbir sebep hallerinin göz önüne alınması gerektiğini kabul etmektedir[45].

---

41 Detaylı bilgi için bkz. ÇELİK, s. 93-94.

42 04.02.2011 tarihli ve 27836 sayılı Resmî Gazete.

43 Yargıtay, 6. HD, T. 01.07.2024, E. 2023/4039, K. 2024/2375 (Kazancı): "*...Davacı bu salgının mücbir sebep olduğunu ileri sürerken dayandığı sebepler tedarik zincirinde bozulma nedeniyle erzak temin edememe, çalışacak eleman bulamama gibi sözleşmenin ifa edilmesine engel oluşturan bir neden olmayıp, bu salgın ortamında fiyatların aşırı yükseldiği verilen fiyat farkına rağmen maliyetlerin karşılanamadığı iddiasıdır. Bu durumda somut olayda mücbir sebebin varlığı ve buna bağlı olarak tam veya kısmi ifa imkansızlığı bulunduğundan söz edilemez...*".

44 Benzer yönde bkz. GÜLSEVEN ÇELİK, s. 46-47.

45 Danıştay, 4. D, T. 20.06.1996, E. 1995/6183, K. 1996/2698 (YILDIRIM, s. 1534-1535): "*...Danıştay kararlarında, kanunlarda belirtilmediği halde, hukuki ve fiili engellerin dava süresini uzatan veya işlemesini durduran sebepler olarak kabul edilmesiyle, 'mücbir sebep' lerin dava açma süresinin işlemesini etkileyeceği görüşü kuvvet kazanmaktadır. Özellikle doğal afet gibi, kişilerin iradeleriyle değiştiremeyecekleri veya önleyemeyecekleri durumlarda mücbir sebep halinin nazara alınmayarak dava açma süresinin işlediğini kabul etmenin haklı bir nedeni olamaz...*"; Danıştay, İDDK, T. 12.11.2015, E. 2015/3121, K. 2015/4110 (YILDIRIM, s. 1534-1535):

Her ne kadar yukarıda işaret edilen Danıştay kararları, bu kısımda incelenen meseleyle doğrudan aynı hukuki bağlam içinde ortaya çıkmamış olsa bile, mücbir sebep kavramına yüklenen anlam ile bu kavramın hakkaniyet ve hukuki sonuçlar bakımından nasıl değerlendirildiğine ilişkin ilkeler, somut mesele bakımından da yol gösterici niteliktedir. Bu çerçevede yüksek mahkemenin benimsediği yaklaşım, mücbir sebep etkisi sona ermeden yüklenicinin doğrudan olağan fesih ve buna bağlı yaptırım rejimine tâbi tutulmasının neden salt teknik bir yorum tercihi olarak görülemeyeceğini; bunun, hem hakkaniyet bakımından hem de uygulanacak yaptırımların hukuki meşruiyeti bakımından ciddi sakıncalar doğurabileceğini göstermektedir.

Sonuç olarak, mücbir sebep gerekçesiyle ek süre verilmiş bir kamu ihale sözleşmesinde, ek sürenin sonunda taahhüt konusu işin yerine getirilememesi halinde idarenin doğrudan 4735 sayılı Kanun'un olağan fesih rejimine yönelmesi, hem usûl hem de sebep unsuru bakımından; buna bağlı olarak ispat düzeyinde ciddi hukuki problemler doğurabilecektir. Bu aşamada yapılması gereken, öncelikle mücbir sebep etkisinin devam edip etmediğini ve ifa etmemenin yükleniciye atfedilebilir bir kusura dayanıp dayanmadığını belirlemektir. Ancak bundan sonra sözleşmenin hangi hukuki rejim içinde tasfiye edileceği konusunda isabetli bir karar verilebilir. Dolayısıyla bu çalışmada ileri sürülen görüşe göre re'sen araştırma yükümlülüğü, yanlış fesih rejiminin uygulanmasını önleyen, usûli güvenceleri ve yaptırım rejiminin hukuki dayanağını koruyan zorunlu bir değerlendirme basamağı niteliğindedir.

## V. SÖZLEŞMENİN FESHİNDE İZLENECEK USÛLÜN YAPTIRIM REJİMİ ÜZERİNDEKİ ETKİSİ

### 1. Sözleşmenin Olağan Şartlarda Feshi Açısından

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 19 ilâ 22. maddeleri arasında, mücbir sebep hariç fesih usûlleri düzenlenmiştir. Kanun'un 20. maddesine göre idare, bir yandan yüklenicinin taahhüdünü ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi veya işi süresinde bitirmemesi; diğer yandan da sözleşmenin uygulanması sırasında 25. maddede sayılan yasak fiil veya davranışlarda bulunduğunun tespiti halinde sözleşmeyi olağan usûle göre feshedebilmektedir. Başka bir ifadeyle olağan fesih rejimi, esas itibarıyla yükleniciden kaynaklanan kusurlu veya ona atfedilebilir ihlaller üzerine kurulu bir sona erme mekanizmasıdır[46].

Kanun'un 20. maddesinin (a) bendi bakımından, sözleşme konusu işin yükleniciden kaynaklanan sebeplerle sözleşmeye uygun biçimde yerine getirilmemesi veya süresinde tamamlanmaması, idare için haklı fesih sebebi oluşturmaktadır. Ancak bu fesih yetkisinin kullanılabilmesi, idarenin yükleniciye en az on gün süreli, fesih sebeplerini açıkça gösteren bir ihtar göndermesine ve buna rağmen aykırılığın devam etmesine bağlıdır. Aynı bent kapsamında, yükleniciden kaynaklanan gecikme halinde, ihale dokümanında öngörülen oranda gecikme cezası uygulanabilmesi de mümkündür[47]. Dolayısıyla olağan fesih rejimi, sadece sözleşmenin sona erdirilmesine değil, aynı zamanda gecikme ve ifa etmeme haline bağlanan yaptırımların uygulanmasına da imkân vermektedir.

Buna karşılık 20. maddenin (b) bendinde, yüklenicinin 25. maddede sayılan yasak fiil veya davranışlarda bulunduğunun tespiti halinde sözleşmenin yine olağan usûl çerçevesinde feshedileceği kabul edilmiştir. Burada önem taşıyan husus, 25. maddenin (f) bendinde "*mücbir sebepler dışında, ihale*

---

"*...davacının kızının durumunun süreğen hastalığı olan öğrenci kapsamında değerlendirilemeyeceği, süreğen hastalığı olan öğrencilerin tedavi görmüş oldukları sağlık merkezinde sınava katılmalarının mümkün olduğu, davacının kızının ise bu hallerden tamamen ayrı olarak geçirmiş olduğu trafik kazası nedeniyle tedavi gördüğü sağlık merkezlerinde de sınava alınmasının mümkün olmadığı, dava konusu yönerge ve kılavuz maddelerinde ise, davacının kızının durumu ve benzeri mücbir sebepler yüzünden sınava girmesi hiç bir şekilde mümkün olmayanların durumu gözetilmeksizin, genel bir şekilde herhangi bir sebeple seviye belirleme sınavına katılamayan öğrencinin seviye belirleme sınavı puanının, o yıla ait en düşük seviye belirleme sınavı puanı olduğu yönünde düzenleme yapıldığı, bu düzenlemenin ise hakkaniyete uygun olmadığı sonucuna ulaşılmıştır...*".

[46] Bu düzenlemenin, genel bir sözleşmeye aykırılık hükmü niteliğinde olduğu görüşü için bkz. ÖZÇELİK, *Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na Göre Mücbir Sebepler ve Sonuçları*, s. 317.

[47] Yargıtay, 13. HD, T. 16.10.2006, E. 2006/8713, K. 2006/13605 (DOĞANYİĞİT, s. 1390-1391).

*dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak taahhüdünü yerine getirmemek*" fiilinin ayrıca yasak fiil ve davranışlar arasında sayılmış olmasıdır. Bu düzenleme, kanun koyucunun mücbir sebep ile yükleniciden kaynaklanan ihlalleri açıkça birbirinden ayırdığını göstermektedir[48].

Olağan fesih rejiminin yaptırım sonuçları da oldukça ağırdır. Kanun'un 20. maddesinin son fıkrasına göre, sözleşmenin bu madde uyarınca feshedilmesi durumunda ayrıca protesto çekmeye gerek kalmaksızın kesin teminat ve varsa ek kesin teminatlar gelir kaydedilecek[49]; sözleşme feshedilerek hesabı genel hükümlere göre tasfiye edilecektir. Bunun yanında 22. madde, sözleşmenin idare tarafından bu sebeplerle feshi durumunda yükleniciler hakkında 26. madde hükümlerine göre ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verileceğini ve ayrıca idarenin uğradığı zarar[50] ve ziyanın yükleniciye tazmin ettirileceğini öngörmektedir. Bu itibarla olağan fesih, sözleşmeyi sona erdirmenin ötesinde, yüklenici bakımından ağır ekonomik ve mesleki sonuçlar doğuran bir yaptırım rejimini de beraberinde getirmektedir.

Tam da bu sebeple daha önce mücbir sebep kabul edilerek ek süre verilmiş bir sözleşmede, ek sürenin sonunda ifanın yine gerçekleşmemesi halinin otomatik biçimde bu rejime tabi tutulması isabetli olmayacaktır. Zira olağan fesih hükümlerinin uygulanabilmesi için, sözleşmeye aykırılığın artık mücbir sebep etkisinden değil, yükleniciden kaynaklanan kusurlardan ileri geldiğinin ortaya konulması gerekir. Aksi takdirde yüklenicinin karşı karşıya kalacağı gecikme cezası, kesin teminatın gelir kaydedilmesi, tazminat ve ihalelere katılmaktan yasaklama gibi yaptırımlar, yanlış hukuki nitelendirme üzerine inşa edilmiş olacaktır[51]. Bu sebeple önceki bölümlerde ortaya konulan idarenin re'sen araştırma yükümlülüğü, V. başlık bakımından salt usûli bir gereklilik değil; yaptırım rejiminin hukuki meşruiyetini temin eden asli bir unsur niteliği taşımaktadır.

### 2. Sözleşmenin Mücbir Sebep Şartları Dahilinde Feshi Açısından

İdarenin, mücbir sebep halini kabul ederek sözleşmeyi süre uzatımı kararıyla uyarladığı durumlarda, ek süre sona ermesine rağmen taahhüt konusu işin yerine getirilememesi halinde sözleşmenin hangi rejime göre feshedileceği meselesi, özellikle kamu ihalelerine özgü yaptırım hukuku bakımından belirleyici mahiyettedir. Önceki bölümlerde açıklandığı üzere, mevcut pozitif düzenlemeler yüklenicinin ek süre sonunda ayrıca fesih talebinde bulunmasını zorunlu kılmamakta; sözleşmenin süre uzatımı yapılarak yeniden uyarlanmasına veya feshedilmesine ilişkin nihai kararı idarenin değerlendirmesine bırakmaktadır. Bu aşamada, mücbir sebep olarak kabul edilen olgunun taahhüt konusu iş üzerindeki etkisinin sürüp sürmediğinin ve edimin ifa edilmemesinin yükleniciden kaynaklanan sebeplere bağlanıp bağlanamayacağının tespiti gerekecektir. Çünkü sözleşmenin hangi hukuki rejim içinde feshedileceği, buna bağlı yaptırımların kapsamını da doğrudan belirlemektedir[52].

Mücbir sebep rejimi içinde fesih ile olağan fesih rejimi arasındaki en kritik ayırım, yaptırım sonuçlarında ortaya çıkmaktadır. Sözleşmenin yerine getirilmesindeki imkânsızlığın yüklenicinin kusurundan kaynaklanmadığı tespit edilir ve sözleşme mücbir sebepten ötürü sona erdirilirse, kural olarak

---

48 Bu yönde bkz. CANBAZOĞLU, s. 225-226.

49 Sözleşmenin tarafı olan idarenin ve yüklenici firmanın fesih sürecinde ortak kusurlu olduğunun tespiti halinde, teminat mektubunun irad kaydedilmesinin mümkün olmadığına ilişkin Yargıtay kararı için bkz. Yargıtay, 15. HD, T. 05.12.2018, E. 2018/3290, K. 2018/4875 (TOPRAK, Eren: *Kamu İhale Hukuku, Türkiye'de Kamu İhalelerinin Genel Yapısı ve Hukuki Rejimi*, 3. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2023, s. 460).

50 Menfi zarar meselesi için bkz. Yargıtay, 13. HD, T. 25.05.1993, E. 1993/2905, K. 1993/4544 (DOĞANYİĞİT, s. 1401-1402); İdarenin zararının menfi nitelikte olduğu, bu zararın tazmini için feshedilen sözleşme yerine başlatılan yeni ihale süreci sonunda imzalanan sözleşmenin daha yüksek bedelde olması durumunda bu bedelin yükleniciden talep edilmesinin mümkün olduğu görüşü için bkz. TOPRAK, s. 459.

51 Bu yönde bkz. CANBAZOĞLU, s. 229-231. Anılan çalışmada mücbir sebep, objektif imkânsızlık yahut idareden kaynaklanan sebeplerle taahhüdün yerine getirilemediği hallerde yüklenici hakkında yasaklama kararı verilemeyeceği; dolayısıyla yaptırım rejiminin, ifa etmemenin kime yüklenebilir olduğuna ilişkin hukuki nitelendirmeye doğrudan bağlı bulunduğuna işaret edilmektedir.

52 Ek süreye rağmen sözleşme konusu işin yerine getirilmesinin imkânsız hale geldiği ve bunun idarece de öngörülebilir olduğu durumlarda, sözleşmenin mücbir sebepten ötürü feshinin daha isabetli olacağı görüşü için bkz. GÜL, Sercan: *Kamu İhale Sözleşmelerinin Feshi ve Feshin Sonuçları*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2025, s. 140; ÇELİK / YÜCE, s. 979.

kesin teminatların yükleniciye iadesi; cezai sonuçların uygulanmaması ve ihalelere katılmaktan yasaklama kararının verilmemesi gerekir[53]. Buna karşılık olağan fesih rejimine geçilmesi halinde, yukarıda açıklanan ağır yaptırımlar devreye girmektedir. Dolayısıyla sözleşmenin hangi hukuki rejim içinde sona erdirileceği, yaptırımların kapsamı ve meşruiyeti yönünden de kurucu nitelik taşımaktadır[54].

Bu noktada, ek süre ile uyarlanan sözleşmelerde her iki tarafın konumunu ayrı ayrı değerlendirmek gerekir. Yüklenicinin usûlüne uygun biçimde yaptığı mücbir sebep başvurusu üzerine idare süre uzatımı kararı vermişse, sözleşme artık mücbir sebep şartlarına göre uyarlanmış olacaktır. Bu andan itibaren, sözleşmenin akıbeti hakkında yeni bir karar verilmeden önce idare, mücbir sebep etkisinin ortadan kalkıp kalkmadığını re'sen incelemelidir. Nitekim idare, yüklenici ek süre talep etmiş olsa dahi, sözleşme konusu işin ek süreye rağmen ifa edilemeyeceği kanaatine varırsa, 2020/5 sayılı Genelge kapsamındaki usûlü işleterek ve gerekli hallerde Bakanlık değerlendirmesini alarak fesih kararı vermeyi de değerlendirebilecektir. Bu nedenle ek süre kararı, sadece geçici bir kolaylık değil; sözleşmenin geleceğini belirleyen hukuki bir uyarlama niteliğindedir.

Buna karşılık, idare pandemiyi veya başka bir zorlayıcı olguyu mücbir sebep olarak kabul edip sözleşmenin bu şartlarda süre uzatımı yoluyla devamına karar verdikten sonra, ek sürenin sonunda mücbir sebep etkisinin sürüp sürmediğini değerlendirmeksizin doğrudan 4735 sayılı Kanun'un 20. maddesindeki olağan fesih usûlüne yönelirse, yüklenici bakımından son derece ağır yaptırımlar ortaya çıkacaktır. Oysa ek sürenin sona ermesi, sözleşmenin tâbi olduğu hukuki rejimin de kendiliğinden olağan şartlara özgü rejime dönüşmesi anlamına gelmez. Bundan ötürü, önce mücbir sebep halinin devam edip etmediği; eğer sona ermişse, sözleşme konusu işin süresinde yerine getirilmemesinde yükleniciden kaynaklanan kusurların varlığı araştırılmalıdır. Bu değerlendirmeden sonra sözleşmenin olağan rejimde feshi mümkün hale gelir. Aksi halde yüklenici, ancak kusurlu eylemlerinin tespit edilmesi halinde uygulanacak yaptırımlara haksız şekilde maruz kalmış olacaktır.

Bu noktada, yüklenicinin tamamen pasif bir konumda olduğundan söz edilemez. Ek süre bitiminde, eğer taahhüt konusu iş hâlâ yerine getirilmemişse, yüklenicinin bunu neden yerine getiremediğini idareye bildirmesi ve mücbir sebep etkisinin sürdüğünü belgelendirmesi, hem ispat hem de hukuki rejimin belirlenmesi bakımından önem taşır. Bununla birlikte bu husus, önceki bölümlerde de vurgulandığı üzere, kurucu bir başvuru şartı değildir. İdarenin yapacağı nihai değerlendirmeyi kolaylaştıran ve uyuşmazlığın çözümünü hızlandıran bir bildirim olarak anlaşılmalıdır.

Sonuç olarak, sözleşmenin mücbir sebep şartlarına göre mi, olağan şartlara göre mi feshedileceği hususu, yaptırım rejiminin belirlenmesinde doğrudan etki göstermektedir. Olağan fesih rejiminin uygulanması, gecikme cezası, kesin teminatın gelir kaydedilmesi, tazminat ve ihalelere katılmaktan yasaklama gibi ağır sonuçlara yol açarken; mücbir sebepten ötürü sözleşmenin feshi durumunda bu sonuçların aynı kapsamda doğması mümkün değildir. Bundan ötürü, mücbir sebep nedeniyle ek süre verilmiş bir sözleşmede, ek süre sonunda ifanın yine gerçekleşmemesi halinde idarenin önce mücbir sebep etkisinin sürüp sürmediğini ve ifa etmemenin yükleniciden kaynaklanıp kaynaklanmadığını belirlemesi zorunludur. Ancak bu ayrım yapıldıktan sonra sözleşmenin 20. madde kapsamında olağan usûlde mi, yoksa 23. madde kapsamında mücbir sebep şartları içinde mi sona erdirileceği hukuki olarak tespit edilebilir. Başka bir ifadeyle fesih usûlüne ilişkin tartışma aynı zamanda yaptırım rejiminin hukuki meşruiyetini de belirlemektedir[55].

---

53 ÖZÇELİK, *Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na Göre Mücbir Sebepler ve Sonuçları*, s. 321-322.

54 Bir örnekle açıklamak gerekirse, somut uyuşmazlıkta teslimin gerçekleşmemesi olgusu idare tarafından 4735 sayılı Kanun m. 25(f) kapsamında "mücbir sebepler dışında taahhüdü yerine getirmemek" şeklinde nitelendirilerek bir yıl süreyle ihalelerden yasaklama sonucuna bağlanmış; ancak Mahkeme, somut olayda üretimin pandemiden ötürü durduğunu ve malzemenin başka şekilde temin edilemediğini dikkate alarak bu nitelendirmeyi kabul etmemiş ve yasaklama işlemini iptal etmiştir. Hukuki nitelendirmenin yaptırım rejimini doğrudan belirlediği görüşünü destekleyen karar için bkz. Ankara BİM, 7. İDD, T. 07.12.2022, E. 2022/1088, K. 2022/2731 (Kazancı).

55 Nitekim güncel bir idari yargı kararında fiyat artışı, kur değişimi ve arz sıkıntısı iddialarının, somut ifa imkânsızlığı tevsik edilmedikçe mücbir sebep olarak kabul edilemeyeceği belirtilmiştir. Bu yaklaşım, mücbir sebep nitelendirmesinin sadece taahhüdün akıbeti bakımın-

## SONUÇ

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 10. maddesi ile Covid-19 pandemisine özgü bir usûl getiren 2020/5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi birlikte değerlendirildiğinde, kamu ihale sözleşmelerinde mücbir sebep rejiminin sadece zorlayıcı bir olayın varlığını tespit etmeye yarayan tali bir mekanizma olmadığı; aksine, sözleşmenin hangi hukuki rejim içinde sürdürüleceğini veya sona erdirileceğini belirleyen kurucu bir nitelendirme alanı oluşturduğu anlaşılmaktadır. Bu çerçevede yüklenici tarafından yapılan başvuru da, kural olarak "süre uzatımı" yahut "fesih" arasında kullanılan bir seçimlik hak değil; sözleşmenin olağan şartlar altında yürütülemediğini idareye bildiren bir mücbir sebep bildirimi olarak anlaşılmalıdır. Bu bildirim üzerine sözleşmenin ek süre ile uyarlanması veya feshedilmesi kararı, sözleşmenin tarafı olan idarenin yapacağı inceleme neticesinde verilecektir.

Bu çalışmanın ulaştığı temel sonuç, mücbir sebep nedeniyle ek süre verilerek uyarlanmış bir kamu ihale sözleşmesinde, ek süre sonunda taahhüt konusu işin yerine getirilememesi durumunun kendiliğinden olağan fesih rejimine dönüş anlamına gelmediğidir. İdare, bu aşamada doğrudan 4735 sayılı Kanun'un 20 ve devamı maddelerine dayanarak fesih yoluna gitmemeli; önce mücbir sebep etkisinin sözleşme üzerindeki sonuçlarının sürüp sürmediğini, ardından da sözleşme konusu işin yerine getirilememesinin yükleniciye atfedilebilir bir kusurdan kaynaklanıp kaynaklanmadığını re'sen araştırmalıdır. Bu araştırma yapılmadan olağan fesih rejimine geçilmesi, bir yandan fesih kararını sebep unsuru bakımından sakatlayacak; diğer yandan, pandemi döneminde akdedilmiş sözleşmelere ilişkin derdest uyuşmazlıklarda 2020/5 sayılı Genelge'de öngörülen Bakanlık görüşü alma usûlü gözetilmediği takdirde, işlemin usûl yönünden de hukuka aykırılığına yol açabilecektir.

Buna göre, ek süre sonunda mücbir sebep etkisinin devam ettiği sonucuna varılırsa, sözleşme ilişkisinin geleceği 4735 sayılı Kanun'un 23. maddesi uyarınca; pandemi dönemine ilişkin derdest uyuşmazlıklar bakımından ise 2020/5 sayılı Genelge çerçevesinde değerlendirilmelidir. Buna karşılık mücbir sebep etkisinin ortadan kalktığı ve taahhüt konusu işin yerine getirilememesinin artık yükleniciden kaynaklanan sebeplerden ileri geldiği ortaya konulabilirse, bu durumda 4735 sayılı Kanun'un olağan fesih rejimi ile buna bağlı yaptırımların uygulanması gündeme gelebilecektir. Dolayısıyla belirleyici olan husus, sadece fesih kararı verilmesi değil; bu kararın hangi hukuki sebebe dayanılarak verildiğinin açıklığa kavuşturulmasıdır.

Bu çalışma göstermektedir ki, mücbir sebep, kamu ihale hukukunda sadece sözleşmenin ek süre ile uyarlanması veya feshedilmesine ilişkin süreci değil; aynı zamanda uygulanacak fesih rejimine bağlı olarak ihale hukukuna özgü yaptırımların kapsamı ve ağırlığı bakımından da belirleyici bir işlev görmektedir. Zira gecikme cezası, kesin teminatın gelir kaydedilmesi, ihalelere katılmaktan yasaklama ve yüklenicinin kusuru nedeniyle feshedilen sözleşmenin konusu olan işin yeniden ihale edilmesi sebebiyle yaşanan zararın yükleniciye yükletilmesi gibi ağır sonuçlar, ancak yükleniciden kaynaklanan kusura dayalı olağan fesih rejimi kapsamında uygulanabilir. Buna karşılık, sözleşmenin mücbir sebep nedeniyle 4735 sayılı Kanun'un 23. maddesi uyarınca sona erdirilmesi gerekirken, olağan fesih rejimine başvurulması ve buna bağlı yaptırımların uygulanması, söz konusu yaptırımları hukuka aykırı hale getirecektir. Bu nedenle kamu ihale sözleşmelerinde mücbir sebep rejiminin sınırlarının açıklığa kavuşturulması, sadece pandemi döneminden kaynaklanan uyuşmazlıkların çözümü bakımından değil; gelecekte ortaya çıkabilecek benzer uyuşmazlıklarda fesih usûlü ile yaptırım rejimi arasındaki bağın adil ve isabetli biçimde kurulması bakımından da önemini korumaktadır.

dan değil, geçici teminatın gelir kaydedilmesi ve yasaklama rejimi bakımından da sonuç doğurduğunu göstermesi açısından önemlidir. İlgili karar için bkz. Danıştay, 13. D, T. 05.06.2023, E. 2022/2554, K. 2023/2872 (Kazancı).

## KAYNAKÇA


ALTUNKAYA, Mehmet: "Küresel Salgının Mücbir Sebep Olması ve Sözleşme Hukukuna Etkisi", *Düşünce Dünyasında Türkiz*, 2020, Cilt 11, Sayı 55, s. 81-106.

ATA, M. Gökhan / DURULGAN, Ersan: *Soru ve Cevaplarla Yapım İşlerinde Süre Uzatımı, Tanım - Yargı Kararları - Örnek Uygulamalar*, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2024.

BUZ, Vedat: *Kamu İhale Sözleşmelerinin Kuruluşu ve Geçerlilik Şartları*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2007.

CANBAZOĞLU, Kerem: *Türk Hukukunda İhalelere Katılma* Yasağı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2017.

CENGİZ, Serdar: *Mücbir Sebebin Sözleşmelere Etkisi*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2021.

ÇAVUŞOĞLU, Aslı: *Geçici İfa İmkânsızlığı ve Hukuki Sonuçları*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2020.

ÇELİK, Aydın: "Doğal Afet Salgın ve Ekonomik Krizlerin İfa İmkânsızlığına ve Aşırı İfa Güçlüğüne Etkisi", *Toplum, Ekonomi ve Yönetim Dergisi*, 2023, Cilt 4, Özel Sayı, s. 86-109.

ÇELİK, Muhammed / YÜCE, Mehmet: "Kamu Alımlarında COVİD 19 Tedbirleri: Sürdürülebilir Alımlar için Düzenlemeler", *İstanbul Hukuk Mecmuası*, 2022, Cilt 80, Sayı 3, s. 967-1000.

DEMİR, Yaşar Alper: *Kamu İhale Kanunundan ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunundan Kaynaklanan Uyuşmazlıklar ile Çözüm Yolları*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2021.

DOĞANYİĞİT, Sadettin: *Açıklamalı - İçtihatlı - Sorun Çözümlü Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu*, 20. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2023.

EGEMEN, Erhan (Ed.): *Koronavirüs (Covid-19) Sürecinde İfa İmkansızlığı - Aşırı İfa Güçlüğü - Mücbir Sebep - Kiraya Verenin Teslim Borcu - Kiralananın Kullanılmaması Yargıtay Uygulaması*, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2021.

EVREN, Çınar Can: "İdarenin Sorumluluğunu Etkileyen Neden Olarak Mücbir Sebep", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2010, Cilt 14, Sayı 1, s. 263-297.

GÜL, Sercan: *Kamu İhale Sözleşmelerinin Feshi ve Feshin Sonuçları*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2025.

GÜLSEVEN ÇELİK, Zeynep: *Türk İdare Hukukunda Mücbir Sebep*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2026.

İPEK İŞLETEN, Mehtap: *İnşaat Sözleşmelerinde Aşırı İfa Güçlüğü*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2026.

MALBELEĞİ, Nida: *İdarenin Taraf Olduğu Sözleşmelerde "Sözleşmede Değişiklik" (ve Sözleşmede Değişikliğin Özel Bir Türü Olarak "Uyarlama")*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2020.

ÖZÇELİK, Ş. Barış: "Covid-19 Salgını Çerçevesinde Alınan Önlemlerin Sözleşme Hukuku ve Mücbir Sebep Kavramı Açısından Değerlendirilmesi", (Ed.) ÖZEKES, Muhammet: *Covid-19 Salgınının Hukukî Boyutu*, 2. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2021 (Covid-19 Salgınının Hukukî Boyutu), s. 395-407.

ÖZÇELİK, Ş. Barış: "Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na Göre Mücbir Sebepler ve Sonuçları", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 2016, Cilt 28, Sayı 123 (Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na Göre Mücbir Sebepler ve Sonuçları), s. 303-324.

PEKDİNÇER, Remzi Tamer / TOPRAKKAYA BABALIK, İrem: "Korona Virüs Salgınının Sözleşmelere Etkisi, İfa İmkânsızlığı, İfa Güçlüğü ve Uyarlama", (Ed.) ÖZEKES, Muhammet: *Covid-19 Salgınının Hukukî Boyutu*, 2. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2021, s. 417-438.

SEYMAN, Seda: "Koronavirüs (Covid-19) Salgınının Mücbir Sebep ve Basiretli Tacir İlkesi Bakımından Değerlendirilmesi", (Ed.) SUR, Melda / KASAPOĞLU TURHAN, Mine: *COVID 19 ve Hukuk Sempozyumu*, İzmir Ekonomi Üniversitesi Hukuk Fakültesi, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2021, s. 192-198.

ŞAFAK SARIKAYA, Esma Elif: *Teorik Boyutuyla İfa İmkânsızlığı*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2022.

TOPRAK, Eren: *Kamu İhale Hukuku, Türkiye'de Kamu İhalelerinin Genel Yapısı ve Hukuki Rejimi*, 3. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2023.

YAYLA, Yıldızhan: *İdare Hukuku*, Tıpkı 2. Baskı, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2010.

YILDIRIM, Turan: "Danıştay Kararlarında Mücbir Sebep Kavramı", *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 2019, Cilt 25, Sayı 2, Prof. Dr. Ferit Hakan Baykal Armağanı, s. 1520-1538.