

**T.C.
Kırıkkale Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Hukuku Anabilim Dalı**

Yüksek Lisans Tezi

İDARİ YARGIDA DAVA AÇMA SÜRELERİ

**Tez Danışmanı
Doç. Dr. Ali AKYILDIZ**

**Hazırlayan
Ahmet AKBABA**

Kırıkkale-2007

KİŞİSEL KABUL / AÇIKLAMA

Yüksek Lisans / Doktora tezi olarak hazırladığım
“.....” adlı çalışmamı, ilmi
ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazdığımı ve faydalandığım
eserlerin bibliyografyada gösterdiklerimden ibaret olduğunu, bunlara atıf yaparak yararlanmış
olduğumu belirtir ve bunu şeref ve haysiyetimle doğrularım.”

Tarih

Ad- soyad

İmza

ÖZET

İDARİ YARGIDA DAVA AÇMA SÜRELERİ

Bütün eylem ve işlemleri yargı denetimine tabi olan hukuk devletinde dava hakkı temel ve vazgeçilmez haklardandır. Dava hakkının kullanılması ve yargı mercilerine başvurunun herhangi bir sınırlamaya tabi olmaksızın sonsuza kadar kullanılabilir olması bireyler için yararlı bir uygulama gibi gözükse de, idarenin eylem ve işlemlerinin uzunca bir süre yargı denetimi tehdidi altında tutulmaları, kamu hizmetinin işleyişini aksatacağı gibi idarede bulunması gereken istikrarı da bozar. İşte; idari yargı düzenine sahip tüm ülkelerde idarenin eylem ve işlemlerine karşı yargı yoluna başvurulmasını önceden belli bir süre içerisinde dava açılmış olma koşuluna bağlayan idari yargıda dava açma süresi bu çalışmada incelenmektedir.

Hukukumuzda, idari yargıda dava açma süreleri 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu ile diğer bazı özel kanunlarda düzenlenmiştir. 2577 sayılı Kanunda davanın açılacağı idari yargı merciine göre belirlenen dava açma süreleri ve özel kanunlarda gösterilen ve bu kanunların düzenleme alanına giren kamu hizmetlerinin özelliğine göre tespit edilen dava açma süreleri otoriteden yana tavır alan 1982 Anayasasının etkisi altında kalmıştır.

Üç bölüm olarak hazırlanan çalışmanın birinci bölümünde; “Süre” kavramı, idari yargıda dava açma süresi, dava açma süresinin hukuksal niteliği, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda düzenlenen genel ve diğer kanunlarda düzenlenen özel dava açma süreleri ile 2577 sayılı Kanunda yer verilen sürelerle ilgili genel esaslar ve yine aynı Kanunda düzenlenen dava açma süresi ile ilgili özel durumlar konuyla ilgili olarak verilen yargı kararları ışığında açıklanmaya çalışılmıştır.

İkinci bölümde; idareye başvuru üzerine tesis edilen işlemlere karşı açılacak iptal davalarında dava açma süresi açıklanmıştır.

Son olarak üçüncü bölümde ise; iptal davaları dışındaki davalarda dava açma süreleri incelenmiştir.

ABSTRACT

TIMES FOR BRINGING AN ACTION IN ADMINISTRATIVE JUSTICE

The right to bring an action in a rule of law, in which entire actions and transactions are subject to judicial inspection, is among the indispensable rights. Although the fact that employing the right to bring an action and applying to judicial authorities infinitely, without any limitation, seems to be an application in favor of individuals, holding the actions and transactions of administration under the threat of justice for a long time hinders the functioning of the public services and damages the stability which is a must in administration. Time for bringing an action in administrative justice, which stipulates that an action should have been brought within a pre-specified time period for applying to justice against the actions and transactions of administration in all of the states having the rule of law, is examined in this study.

In our legal system the time limits for bringing an action in administrative justice are regulated in Administrative Adjudication Procedure Law Number 2577 and in other specific laws. The time limits for bringing an action in Law Number 2577 which are determined according to the administrative justice authority before which the action will be brought and the ones in special laws which are determined in accordance with the characteristic of the public services in the field of regulation of these laws are both under the influence of Constitution of 1982 which assumes a position in favor of authority.

In the first section of this three-section study; the concept of “time”, time limit for bringing an action in administrative justice, legal quality of time limits for bringing an action, general time limits regulated in Administrative Adjudication Procedure Law Number 2577 and specific time limits for bringing an action regulated in other laws, and fundamental principles regarding time limits given in Administrative Adjudication Procedure Law Number 2577 and the special cases regarding time limits for bringing an action, regulated in the same Law, are tried to be explained under the light of judicial writs reached on the subject.

In the second section; the time limit for bringing an action in revocatory actions to be brought against the transactions established upon application to the administration.

Finally in the third section; the time limits for bringing an action in cases other than revocatory actions are examined.

İÇİNDEKİLER

ÖZET	I
ABSTRACT	II
İÇİNDEKİLER	III
KISALTMALAR	VII
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM	4
GENEL OLARAK İDARİ YARGIDA DAVA AÇMA SÜRESİ	4
I- SÜRE KAVRAMI.....	4
II-DAVA AÇMA SÜRESİ KAVRAMI VE HUKUKSAL NİTELİĞİ.....	5
A. Dava Açma Süresi Kavramı.....	5
B. Dava Açma Süresinin Hukuksal Niteliği.....	6
III-.2577 SAYILI İDARİ YARGILAMA USULÜ KANUNUNDAGENEL VE ÖZEL DAVA AÇMA SÜRELERİ (İYUK. m. 7).....	10
A. Genel Dava Açma Süresi.....	10
B. Özel Dava Açma Süreleri.....	12
a-Vergi Usul Kanununun 41.Maddesindeki Özel Dava Açma Süresi.....	12
b-Vergi Usul Kanununun Mükerrer 49.maddesindeki Özel Dava Açma Süresi.....	12
c-Vergi Usul Kanununun Ek 7.Maddesindeki Özel Dava Açma Süresi.....	13
d-6183 Sayılı Amme Alacakları Tahsili Usulü Hakkında Kanunda Gösterilen Özel Dava Açma Süreleri.....	13
e-2942 Sayılı Kamulaştırma Kanununun 14.Maddesindeki Özel Dava Açma Süresi.....	14
f-Türk Vatandaşlığı Kanununun 41. Maddesindeki Özel Dava Açma Süresi.....	15
g-6326 Sayılı Petrol Kanununun 31. Maddesindeki Özel Dava Açma Süresi.....	16
h-4077 Sayılı Tüketicinin Korunması Hakkındaki Kanunun 26.Maddesindeki Özel Dava Açma Süresi.....	16
C. Dava Açma Süresinin Başlangıcı.....	17
a-Yazılı Bildirimde Dava Açma Süresinin Başlangıcı.....	18
1.Yazılı Bildirimin Yapılması.....	18
2.Bildirimin İşlemin Tüm Unsurlarını Taşımaması.....	21
3.Bildirimin Yetkili Makamlarca Yapılması.....	21
4.Bildirimin Tebligat Kanunu Hükümlerine Göre Yapılması.....	22

b-İlan Yoluyla Bildirimde Dava Açma Süresinin Başlaması	25
c-İlanı Gereken Düzenleyici İşlemlerde Dava açma Süresinin Başlaması	26
d-Zımnî Ret İşlemlerinde Dava Açma Süresinin Başlaması.....	29
e-Anayasanın 40.maddesi ve İdari İşlemlerde Dava Açma Süresinin başlaması	
IV- 2577 SAYILI İDARİ YARGILAMA USULÜ KANUNUNDA SÜRELERLE İLGİLİ GENEL ESASLAR (İYUK. m. 8)	32
A. Genel Esasların Uygulanma Alanı	32
B. Sürelerin İşlemeye Başlaması.....	33
C. Sürelerin Gün, Hafta, Ay ve Yıl Olarak Belirtilmesi	33
D. Sürelerin Son Gününün Tatile Rastlaması	34
E. Sürelerin Bitiminin Çalışmaya Ara Vermeye Rastlaması	34
F. Mücbir Sebeplerin Dava Açma Süresine Etkisi.....	37
V.2577 SAYILI İDARİ YARGILAMA USULÜ KANUNUNDA DAVA AÇMA SÜRESİ İLE İLGİLİ ÖZEL DURUMLAR.....	39
A-Görevli Olmayan Yerlere Başvurma (İYUK. m. 9).....	39
a. Ek Süreden Yararlanma Koşulları:.....	40
b. Ek Sürenin Başlangıç Tarihi	41
c. İdari Davanın Otuz Günlük Ek Süre İçinde Açılması.....	42
d. Ek Süre İşlemeye Başlamadan Dava Açılması	43
e. Otuz Günlük Ek Sürenin Geçirilmesi ve Dava Açma Süresinin Henüz Dolmamış Olması	43
f. İdari Davanın İdari Yargı Merciiinde Bizzat ve Yeni Bir Dilekçeyle Açılması.....	45
B-Dava Dilekçesinin 2577 Sayılı Kanunun 3. ve5. Maddelerine Aykırı Olduğu Gerekeşiyle Reddi Halindeki Ek Dava Süresi	47
VI. DAVA AÇMA SÜRESİNİN SONA ERMESİN SONUÇLARI.....	48
İKİNCİ BÖLÜM.....	49
İDAREYE BAŞVURU ÜZERİNE TESIS EDİLEN İŞLEMLERE KARŞI AÇILACAK İPTAL DAVALARINDA DAVA AÇMA SÜRESİ	49
I- İDARENİN ORTADA VAROLAN BİR İŞLEMİ YOKKEN İDAREYE BAŞVURULMASI DURUMUNDA DAVA AÇMA SÜRESİ (İYUK. m. 10).....	49
A. Yönetime Başvurma Koşulları	50
B. Yapılan Başvuruya İdarenin Olumsuz Cevap Vermesi.....	54
C. Başvuru Sonucunda İdarenin Hareketsiz Kalması	56

D. Yapılan Başvuruya İdarenin Verdiği Cevabın Kesin Olmaması	58
E. İdarenin Bekleme Süresinin Dolmasından Sonra Cevap Vermesi	59
II- İDARENİN ORTADA BİR İDARİ İŞLEMİ BULUNMAKTA İKEN İDAREYE	
BAŞVURULMASI DURUMUNDA DAVA AÇMA SÜRESİ (İYUK. m. 11).....	60
A. Başvurunun Dava Açma Süresi İçerisinde Yapılması	61
B. Başvurunun Yetkili Makama Yapılması	63
C. Başvurunun İşlemin Kaldırılması, Geri Alınması, Değiştirilmesi veya Yeni Bir İşlem Tesis Amacıyla Yapılması	65
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	70
İPTAL DAVASI DIŞINDAKİ DAVALARDA DAVA AÇMA SÜRELERİ	70
I-TAM YARGI DAVALARINDA DAVA AÇMA SÜRELERİ	70
A-İDARİ İŞLEMLERDEN DOĞAN TAM YARGI DAVALARINDA DAVA AÇMA SÜRELERİ(İYUK.m.12).....	70
a-İdari İşlemler Nedeniyle Doğrudan Açılacak Tam Yargı Davalarında	71
1-İdari İşlemin Tesis Edilip Bildirilmesi Üzerine Açılacak Tam Yargı Davalarında.....	71
2-İdari İşlemin Uygulanması Üzerine Açılacak Tam Yargı Davalarında.....	73
b-İptal Davasıyla Birlikte Açılacak Tam Yargı Davalarında	74
c-İptal Davasının Sonuçlanması Üzerine Açılacak Tam Yargı Davalarında.....	75
d-Üst Makamlara İdari Başvuru Yapılması Üzerine Açılacak Tam Yargı Davalarında	77
e-10.Madde ye Göre Yapılan Başvuru Üzerine Açılacak Tam Yargı Davalarında	78
B- İDARİ EYLEMLERDEN DOĞAN TAM YARGI DAVALARINDA DAVA AÇMA SÜRELERİ(İYUK.m.13).....	78
a.Dava Açmadan Önce İdareye Başvurulması	80
1.Başvurma Zorunluluğu	80
2.Başvurma Süresi	80
3.Başvurulacak İdari Makam	84
4.Başvurunun Konusu	84
b.Ön Karar Alma.....	85
c.Ön Karardan Sonra Dava Açma Süresi.....	85
d.Görevsizlik Kararı Üzerine İdari Yargıda Dava Açıldığında Önkarar Aranmaması ve Bu Durumda Dava Süresi.....	86

II-İDARİ SÖZLEŞMELERDEN DOĞAN DAVALARDA DAVA AÇMA SÜRELERİ	86
A- İDARİ SÖZLEŞMELERLE İLGİLİ , FAKAT SÖZLEŞMEDEN AYRILABİLEN İŞLEMLER	89
B- İDARİ SÖZLEŞMELERDEN DOĞAN HAKLAR	89
III-İDARİ YARGI KARARLARININ YERİNE GETİRİLMEMESİNDEN DOĞAN	
TAM YARGI DAVALARINDA DAVA AÇMA SÜRELERİ	90
SONUÇ.....	94
KAYNAKÇA	96

KISALTMALAR

AİD	: Amme İdaresi Dergisi
AET	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
age.	: Adı Geçen Eser
agm.	: Adı Geçen Makale
AİHS	: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
AÜHF	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
AÜHFD	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
AT	: Avrupa Topluluğu
AYİM	: Askeri Yüksek İdare Mahkemesi
AYM	: Anayasa Mahkemesi
Bkz.	: Bakınız
C.	: Cilt
Çev.	: Çeviren
Dan.	: Danıştay
DD.	: Danıştay Dergisi
DDGK	: Dava Daireleri Genel Kurulu
DİBGK	: Danıştay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu
İDDGK	: İdari Dava Daireleri Genel Kurulu
E.	: Esas
İÜHF	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi
İÜHFM	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
İYUK	: İdari Yargılama Usulü Kanunu
K.	: Karar
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KT.	: Karar Tarihi
No	: Numara
RG	: Resmi Gazete
SÜHFD	: Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
TODAİE	: Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TRT	: Türkiye Radyo Televizyon Kurumu
VDDGK	: Vergi Dava Daireleri Genel Kurulu
Y	: Yıl

GİRİŞ

Hürriyet sorunu, çok eski zamanlardan beri insan düşüncesini meşgul eden büyük sorunlardan biridir. Yüzyıllar boyunca, insanlığın yetiştirdiği seçkin fikir adamlarının bu konu üzerinde uzun uzadıya durduklarını ve düşündüklerini biliyoruz.¹ İşte insanların sahip olduğu hürriyetlerinin, diğer insanlar tarafından kısıtlanması, ya da yok edilmesi sorunu eski çağlardan günümüze yargı erkini orta çıkarmış; günümüz modern devletlerinin kurulmasıyla da insanların sahip olduğu hürriyetlerin devletler ile bu devletlerin organları tarafından ihlali de, yargı erkinin kendi içerisinde çeşitli dallara ayrılmasına yol açmıştır.

Bilindiği üzere, bugün için hukuk devleti ilkesinin mutlak bir gereği sayılan “idarenin yargısal denetiminin sağlanması”, Fransız ihtilâlinin olduğu yıllarda, erkler ayırımına tanınan mutlak anlam karşısında kabûl edilebilir bir uygulama değildi. Şöyle ki: Yargı Bağımsızlığı sebebiyle, nasıl ki idare adliyeye karışamazsa, adliye de idareye karışmamalıydı. Aksi takdirde kuvvetler ayırımı ilkesi zarar görürdü. Peki idarenin hukuka uygunluğu nasıl sağlanmalıydı?

İdare, kendi kendini denetleyecek, Merkezde Danıştay (Şura-yı Devlet), taşrada ise, idare kurulları aracılığıyla idarenin hukuksal denetimi sağlanmaya çalışılacak, ancak, Şura-yı Devlet’in vereceği kararların icra edilebilmesi için de, idarenin başı (Osmanlı’da Padişah) tarafından onaylanması gerekecekti. Tutuk Adalet Sistemi de denilen bu usûl, Fransa’da 24 Mayıs 1872’den itibaren terkedilmiştir. Bu gelişme yargı birliğine değil, yargının bir anlamda kesin ayrılığına yol açmıştır. Çünkü, bu tarihten itibaren, Danıştay da, artık ulus adına kesin kararlar veren bağımsız bir yargı organı haline gelmiştir. Adli yargı, idari yargıya karışmamaya devam edecek, ancak böylece evrimleşen idari yargı, tıpkı adli yargı gibi idare karşısında bağımsızlığını elde ederek bir çeşit uzmanlık mahkemesine dönüşecektir. Yani, idari yargı da bir anlamda bağımsızlık anlamında “adlileşecek” tir²

İşte bu ayırım neticesinde ortaya çıkan İdari yargı da, idari makamların (mesela, Devletin, belediyelerin v.s) kamu hukuku alanındaki faaliyetlerinden doğan

¹ Münici Kapani, Kamu Hürriyetleri 7.Baskı Ankara-1993 Yetkin Yayınları.s.28.

² Ali Akyıldız, Memurların Yargılanmasında İdari Süreç, G.Ü.H.F.D,C:V,S:1-2,s:158,159.

uyuşmazlıkların çözümlenmesi ile meşgul olan³ yargı kollarından birisidir. Bu yargı kolu vatandaşların hukuksal güvenlik içinde bulunduğu, devletin eylem ve işlemlerinin hukuk kurallarına bağlı olduğu bir sistemi anlatan hukuk devleti ilkesinin bir bakıma denek taşı olarak kabul edilebilir.⁴

Türkiye’de 1868 yılında Fransız Congeil d.Etat’sı örneğine göre bir “Şurayı Devlet’in kurulmasıyla⁵ ortaya çıkan idari yargı, aslında bireylerin dokunulmaz temel haklara sahip olduklarının ve kamusal yaşamın hukuk kuralları çerçevesinde yürümesi gerektiğinin kabulünün sonucudur.Zira Devletin, hukukla bağlı sayılmadığı döneme ait, idare eden ve idare edilen ayrımının geçerli olduğu kamu hayatında, insan, henüz iradesiyle idareyi etkileyebilen ve sorgulayabilen bir hak sujesi olarak görülmemektedir. Demokratik nitelikten uzak, otoriter yapıdaki idare, birey ile kurduğu ilişkiye bütünüyle hakimdir.⁶

İdari yargının temel işlevi, yönetimin hukuka uygunluğunun denetlenmesi ve sağlanmasıdır. Söz konusu yargısal denetim sırasında yönetilenler, hukuku ve kanunu bilememekten dolayı bir çok sorunlarla karşılaşır veya haklarını kaybederler. Büyük bir kısmı yargılama hukuku tekniği ile ilgili olan bu sorunların başında, dava açma süresinin tabi tutulacağı esasların belirlenmesi gelir.⁷

Kuşkusuz, dava hakkının kullanılması ve yargı gücüne müracaatın hiçbir sınırlamaya tabi olmaksızın sonsuz bir zaman içerisinde kullanılabilir olması kişiler bakımından yararlıdır. Ancak, kabul edilmesi gerekir ki bu durum, kamu düzeni ve toplumsal yarar için gerekli olan “idarenin kararlılığı” ve “idari işlemlerin istikrarı” ilkelerine aykırı düşer.

Gerçekten de, idari işlem ve eylemlerin devamlı olarak yargı denetiminin tehdidine maruz bırakılması halinde, toplum hayatında anormal olan ihtilafli durumların sonu alınamayacağından, kamu düzeni ihlal edileceği gibi idari işlemlerde istikrar sağlanamaması ve bu işlemlerle tesis edilen hukuki durumların açıklığa

³ Baki Kuru – Ramazan Aslan – Ejder Yılmaz, Medeni Usul Hukuku,Ankara-1999 Yetkin Yayınları s.55.

⁴ Mithat Sancar, İdari Yargılama Usul Kanunu’nun 10 ve 11. Maddeleri Bağlamında İptal Davalarında Süre Amme İdaresi Dergisi, C:23 S:1 Mart 90, s.69.

⁵ Kemal Güzler,İdare Hukuku,Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa-2003 C:1 s.40.

⁶ Gürsel Özkan,İdari Usul,Danıştay Dergisi,2000,S:101.

⁷ Gürsel Öngören, Türk Hukukunda İdari Dava Açma Süreleri, İstanbul-1990, S.VII.

kavuşturulamaması gibi sonuçlar ortaya çıkacak ve kamu hizmetlerinin düzenli ve verimli bir şekilde işlemesi engellenecektir.

İşte bu mahzurların önlenmesi için, fertlerin “yargı yoluna başvurma” konusundaki Anayasal hakları da göz önüne alınarak, idari yargı yerlerine başvurmanın süreyle sınırlandırılması yoluna gidilmiş, bu suretle de idare hukukunda “dava açma süresi” denilen müessese ortaya çıkmıştır.⁸

İdari yargıda dava açma süreleri adını verdiğimiz bu çalışmamızda; 2577 sayılı kanunun 7.maddesinde vergi davaları için öngörülen 30 günlük dava açma süresini ve vergi davaları için uygulanacak olan 213 sayılı Vergi Usul Kanunu’nda düzenlenen özel dava açma sürelerini kapsam dışı tutarak 2577 sayılı kanunda yer alan sıralama esasa alınarak idari yargı mercilerinde dava açma süresini ve bu sürelerin insanların sahip olduğu hürriyetlerden hak arama hürriyetine etkisini İdare Mahkemeleri ve Danıştay kararları ışığında incelenecektir.

Çalışmamız üç bölümden oluşmaktadır.Birinci bölümde;genel olarak idari yargıda dava açma sürelerinden bahsedildikten sonra,ikinci bölümde;idareye başvuru üzerine tesis edilen işlemlere karşı açılacak iptal davalarında dava açma süreleri,üçüncü ve son bölümde ise;iptal davaları dışındaki davalarda dava açma süreleri anlatılacaktır.

⁸ Celal Karavelioğlu, Açıklamalı ve Son İçtihatlarla İdari Yargılama Usulü Kanunu, 6.Baskı 2006 s. 530.

BİRİNCİ BÖLÜM

GENEL OLARAK İDARİ YARGIDA DAVA AÇMA SÜRESİ

I – SÜRE KAVRAMI

Süreler, belirli olarak sınıflandırılmış ya da önceden saptanabilir zaman kesitleridir. Hukukta süreler hakların ve yetkilerin kazanılması, kullanılması ve yitirilmesi yönünden önem taşırlar.⁹

Hukuk da genel olarak, sürelerin asıl yerinin ve işlevinin özel hukuk alanında karşımıza çıktığı söylenebilir. Gerçekten özel hukuk açısından, süre ve özellikle zamanaşımı, kanunun tayin ettiği şartlar altında bir zamanın geçmesi üzerine bir hak kazanma veya bir külfetten kurtulma yoludur. Bir hak kazanma haline iktisabı müruru zaman denilmektedir. Genelde kamu hukuku ve idare hukuku alanında bu tür bir zamanaşımı ve süre anlayışını, ayrık haller dışında bulmak ve uygulamak pek olanaklı değildir.¹⁰

Davaların çabuk bir şekilde sonuçlandırılabilmesi için, kanun dava ile ilgili bir çok işlem hakkında belli süreler öngörmüştür; cevap süresi, temyiz süresi, karar düzeltme süresi, yargılamanın iadesini isteme süresi gibi. Bundan başka hakimin tarafların bazı işlemleri yapmaları için bir süre tayin etme yetkisi vardır; mesela delillerin gösterilmesi için taraflara süre verilmesi gibi.¹¹

Aynı zamanda süre yargıda, uyuşmazlığı, işin esası incelenmeden bitiren etkenlerden birisidir.¹² İşte idari yargıda dava açma süreleri de, kaçırılması halinde bu sonucu doğuran sürelerdendir.

⁹ Mualla Öncel, Ahmet Kumrulu, Nami Çağan, Vergi Hukuku, Turhan Kitabevi Ankara-1999. s.109

¹⁰ Yahya Kemal Zabunoğlu, İdari Yargıda Dava Açma Süresi 1.Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Danıştay Yayınları, Ankara 1991. s.187.

¹¹ Baki Kuru – Ramazan Aslan – Ejder Yılmaz, age, s.680.

¹² Sabri Coşkun – Müjgan Karyagdı, İdari Yargılama Usulü Örnek İçtihatli Yorumlar, Seçkin Yayınevi Ankara-2001 s.202.

II- DAVA AÇMA SÜRESİ KAVRAMI VE HUKUKSAL NİTELİĞİ

A- Dava Açma Süresi Kavramı

Dava açma süresi, dava niteliği taşıyan başvurular için konulmuş bulunan zaman sınırlandırılmasını ifade eder.¹³

İdari yargı sistemine sahip tüm ülkelerde idari işlemlerin, dolayısıyla idarenin yargısal yoldan hukuka uygunluğunun denetimi, önceden belli bir süre içinde dava açılmış olması koşuluna bağlanmıştır. “İdari dava açma süresi” adı verilen bu sürenin dava açılmadan geçirilmesi, idari işleme kesin hüküm halini alan yargı kararlarınıninkine benzer bir çeşit dokunulmazlık kazandırır.¹⁴

İdari işlemlere karşı dava açabilmenin süreye bağlanmasının kural olarak iki nedeni vardır. Bunlardan biri, yönetilenlere haklarında verilmiş olan idari kararın hukuka uygun olup olmadığını, dava konusu yapmanın gerekip gerekmediğini düşünme ve inceleme olanağı vermek, diğeri de, idarenin işlemlerinde kararlılığı sağlamaktır.¹⁵

Hukuk devleti ilkesinin gereği olan idari işlem ve eylemlerin yargısal denetime tabi tutulması ile, yönetimin hukuka bağlılığı sağlanmış ve bireylerin özgürlükleri güvence altına alınmış olmakla birlikte, süre ile sınırlandırılmayan bir yargı denetiminin bireylerin yararına olacağı düşünülebilirse de, bu durumun yönetim bakımından ve dolayısıyla toplumsal hayat yönünden türlü sakıncalara neden olması kaçınılmazdır.

Gerçekten, yönetsel eylem ve işlemler, sürekli olarak yargısal denetim tehdidi altında kalırlarsa, yönetsel istikrar ve kamu hizmetlerinde verimlilik bundan olumsuz yönde etkilenir. Bu nedenle yargı yerlerine başvurunun süreyle sınırlandırılması yoluna gidilmiş ve böylece dava açma süresi denilen kurum ortaya çıkmıştır.¹⁶

¹³ Erol Çırakman “İdari Davalarda Süre” İdare Hukuk ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler I, 2.Baskı Ankara-1986 s.191.

¹⁴ Turgut Candan, Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu, Maliye ve Hukuk Yayınları 2005-Ankara.

¹⁵ A.Şeref Gözübüyük – Turgut Tan, İdare Hukuku-İdari Yargılama Hukuku Turhan Kitabevi, C:2 s.858 Ankara-2003.

¹⁶ Mithat Sancar, agm s.71.

B- Dava Açma Süresinin Hukuksal Niteliği

Genel olarak, gerek öğretide, gerek Danıştay içtihatlarında, dava açma süresi “hak düşürücü süre” olarak kabul edilmektedir. Bununla beraber, dava açma süresinin kamu hukukuna özgü “sui generis” bir kurum olduğu da ileri sürülmüştür.¹⁷ Bu görüşe yakın bir diğer görüşte idari dava açma süresinin özel hukuk kavramlarıyla algılanmayacak, idare hukuku içinde değerlendirilmesi gereken bir kavram olduğu görüşüdür.¹⁸

Dava açma sürelerinin geçirilmesi yani idari davanın bu süreler içerisinde açılmaması, dava hakkını ortadan kaldırır. Bu özellikleri sebebiyle, idari dava açma süreleri, Özel Hukuk’taki hak düşürücü sürelerle benzerler. Ancak, hak düşürücü sürelerin herhangi bir nedenle durması veya kesilmesi söz konusu olmamasına karşın; kanunda öngörülen durumların gerçekleşmesi halinde, idari dava açma sürelerinin, zamanaşımı sürelerinde olduğu gibi, durmaları mümkündür.¹⁹

İdari dava açma süresinin zamanaşımı veya hak düşürücü süre olarak nitelendirilmenin bu kurumlar arasındaki farklardan dolayı yanlış olduğu, öte yandan kamu hukuku kavramlarını özel hukuk kavramlarıyla açıklama yoluna gitmenin hatalı sonuçlar doğuracağı ileri sürülmüştür.²⁰

Zira özel hukuk alanında zamanaşımı, usul hukukunu değil, maddi hukuku ilgilendiren bir kurum olduğundan, adli yargı yeri önüne gelen bir davada zamanaşımının bulunup bulunmadığını kendiliğinden (resen) araştıramaz. Adli yargı yerinin bu yolda bir araştırma ve inceleme yapabilmesi için, davalı tarafın zamanaşımı def’inde bulunması gerekir, üstelik zamanaşımı definin tartışmalı olmakla beraber, davanın başında, ilk itirazla birlikte ve nihayet esasa cevap dilekçesinde ileri sürülmesi gerekmektedir. Yine özel hukuk alanında hak düşümü ise, yasa sözleşme ve yargıç tarafından saptanan süre zarfında kullanılmayan bir hakkın düşmüş olmasıdır. Özel

¹⁷ Lütfi Duran, İdari Kazada Dava Açma Süresi, İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası C:XI, S:1-2 s.249.

¹⁸ Yıldırım Uler, Yönetmelik Yargıda Dava Açma Süresi, I.Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Birinci Kitap İdari Yargı, Ankara-1990 Danıştay Yayını s. 222.

¹⁹ Turgut Candan, Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu, s.321.

²⁰ Lütfi Duran, agm, s.249.

hukuk yargılamasında hak düşürücü süre kendiliğinden göz önünde tutulmasına karşılık zamanaşımı ancak taraflarca ileri sürülebilmektedir.²¹

Kamu hukuku kavramı oluşundan kaynaklandığını düşündüğümüz farklılıklarıyla beraber hak düşürücü niteliği ağır basan idari dava açma süresinin zamanaşımı süresine benzeyen yönleriyle birlikte özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz.

1- İdari dava açma süresi “hak düşürücü süre”dir. Danıştayın görüşü bu yoldadır.²² Bu nitelendirmenin sonucu olarak süresinde kullanılmayan dava hakkı düşer ve yargı yolu kapanır.

2- İdari yargıdaki dava süresi maddi hukuku değil, usul hukukunu ilgilendirir. Bu nedenle de idari yargı yeri, açılan davada sürenin geçirilip geçirilmediğini re’sen araştırır. Bu araştırma hem ilk inceleme safhasında hem de ilk incelemeden sonraki tüm yargılama safhalarında yapılabilir.

3- İdari dava açma süresi zorlayıcı nedenlerle durmaz ve kesilmez. Başka bir deyişle idari davalarda “mücbir sebep”in dava süresine etkisi yoktur.

4- Dava açma süresinin durması ya da kesilmesi, kanunun gösterdiği hallerde mümkündür. Kanunun gösterdiği haller dışında başkaca herhangi bir nedenle sürelerin durması ya da kesilmesi mümkün değildir.

5- Anayasa’ya göre (mad.13) temel haklar belirli nedenlerle ve ancak kanunla sınırlanabilir. Böyle olunca temel haklardan olan dava açma hakkına süre bakımından getirilecek sınırlama da kanunla olabilir. Kanun dışındaki hiçbir düzenleme ile süreye ilişkin herhangi bir kural getirilemez. Bu durum, kamu düzeni anlayışının tabii bir sonucudur.²³

Doktrinde idari yargıda dava açma süresinin hukuksal niteliği konusunda tam bir görüş birliği sağlanamamış olmasına karşılık, Danıştay kararlarında bu konudaki yaygın kanaat İdari yargıda dava açma süresinin hak düşürücü süre olduğu yönündedir.

²¹ Siddık Sami Onar, İdare Hukuku Umumi Esasları, 3.Baskı İstanbul-1996 C:3 s. 1661.

²² Celal Karavelioğlu, age. s. 531.

²³ Celal Karavelioğlu, age. s. 531.

Danıştay bir kararında;“Kaçakçılık cezalı gider vergisinin terkinin isteği ile açılan davanın süre aşımı nedeniyle incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesi ile reddine ilişkin Vergi Mahkemesi kararını temyiz incelemesinde; dava açma süresinin hak düşürücü bir süre niteliğinde olduğu, süresinde kullanılmayan dava hakkının düşüleceği ve yargı yolunun kapanacağı, bu sürenin zorlayıcı nedenlerle durmayacağı ve kesilmeyeceği gerekçesiyle dava açma gününün son günü hasta olduğunu iddia eden ve bu konuda doktor raporu ibraz eden davacının davasını, süre yönünden reddeden mahkeme kararını onamıştır.”²⁴

Başka bir kararında Danıştay;“Dava açma süreleri hak düşürücü süre niteliğindedir. Ve yasada belirli bir sürenin geçmesi dava hakkını kullanılmaz duruma getirir. Bu nedenle dava açma süresi geçirildikten ve işlem kesinleştikten sonra tebligat yapılmış olması dava açma süresini yeniden başlatmayacağından 1.11.1985 günü yapılan tebligat üzerine açılan davada süre aşımı bulunduğu karar vermiştir.”²⁵

Danıştay 5. Dairesi bir kararında;“Hatalı olduğu ileri sürülen intibak işlemlerinin, en geç intibak tarihini izleyen aybaşında aylık almakla ve sonraki yıllarda da intibaka dayanılarak kademe ilerlemesi şeklinde yapılan yükselme işlemleri sonucu öğrenildiğini ve böylece yazılı bildirimle amaçlanan öğrenmenin gerçekleşmiş olduğunun kabulü gerektiğini belirterek ilk derece mahkemesinin kararını davada süre aşımı bulunduğu gerekçesiyle bozmuştur.”²⁶

Yerel mahkeme ısrar kararında; “iptal davalarının objektif nitelikte davalar olduğu ve bu davalarda idari işlemin hukuka uygun olup olmadığının denetlendiği, bu denetimin kısıtlanmasının hukuk devleti ilkesine ters düşüleceği, öte yandan idare hukukuna has bir müessese olan dava açma süresinin hak düşürücü süre olmadığı, idari işlemin süreklilik arzettiği durumlarda, idarenin hukuka uygun davranma ödevinin de sürdüğü ve kişinin yeniden istemde bulunmakta bir yararı kalmamış olmadığı sürece idareye yeniden başvurup istemde bulunarak idarenin hukuka uygun davranmaya zorlanabilmesinin gerektiği, bu durumda kamu personelinin başlangıç derecesinin tespitine veya intibaklarının yapılmasına ilişkin işlemlerde, onların tüm meslek yaşamları boyunca etkisini sürdüren parasal ve özlük hakları yönünden hukuki sonuç

²⁴ Danıştay 7.Dairesinin E;1984/1081 K;1984/1385 sayılı kararı, D.D, S,58-59 .

²⁵ Danıştay 6.Dairesinin E; 1987/33 K; 1987/942 sayılı kararı, www.danistay.gov.tr.

²⁶ www.danistay.gov.tr.

doğurmaya devam eden işlemler olması nedeniyle, 2577 sayılı yasanın 10.maddesine göre yeniden yapılacak başvuru üzerine tesis edilen işlemlerin ileriye dönük sonuç doğurmak üzere dava konusu edilmelerinin olanaklı kılınmasının gerektiğine karar vererek dava konusu işlemin iptali yolundaki ilk kararında ısrar etmiştir.”

Danıştay Dava Daireleri Genel Kurulu ise; “idari istikrar ilkesi” ve bu ilkeyi gerçekleştiren dava süresinin getiriliş amacı ile bağdaşmadığı gerekçesi ile yani idari yargıdaki dava açma süresini hak düşürücü süre olarak kabul ederek yerel mahkemenin ısrar kararını yerinde bulmamıştır .²⁷

Ancak, son dönemdeki yargı kararlarında idari yargıda dava açma sürelerinin hak düşürücü niteliği mutlak olarak kabul edilmemektedir. Örneğin, kamu personelinin gerek görevde buldukları sırada, gerekse emekliye ayrılmış olmaları durumunda, parasal ve özlük hakları yönünden her ay hukuki sonuç yaratan, diğer bir ifadeyle süregelen etkiler doğuran idari işlemlere karşı ilk tesis edildikleri ya da ilk uygulandıkları anda dava açılmamış olmasının, başvuru tarihinden itibaren ileriye dönük sonuçlar doğurmak üzere sonradan yapılan başvuruya dayalı olarak tesis edilen işlemlerin dava konusu edilmelerine engel bulunmadığı yönünde kararlar verilmektedir ki, bu da hukuka aykırı işlemlerin dava açma süresi geçtikten sonra artık ilelebet uygulanmasını engeller ki bizce de hukuka ve adalete uygun olan budur.

²⁷ www.danistay.gov.tr .

III- 2577 SAYILI İDARİ YARGILAMA USULÜ KANUNUNDA GENEL VE ÖZEL DAVA AÇMA SÜRELERİ (İYUK md.7)

A- Genel Dava Açma Süresi

Danıştay ve idare mahkemelerinde dava açma süresi, Roma andlaşmalarında iptal davası için öngörülen süre olan iki aylık süreye²⁸ paralel olarak 60, vergi mahkemelerinde ise otuz gündür. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda gösterilen idari dava açma süreleri, genel nitelikli sürelerdir²⁹.

Hemen belirtelim ki 60 günlük süre 2 ay, 30 günlük süre de 1 ay olarak düşünülmemelidir; çünkü bunlar aynı şeyi ifade etmezler. Örneğin 10 Mart 2005 günü tebliğ edilen bir işleme karşı 60 günlük dava açma süresi 11 Mart 2005 günü işlemeye başlar ve 9 Mayıs 2005 günü mesai bitiminde sona erer. Oysa 60 günlük sürenin 2 ay olarak düşünülmesi halinde 11 Mart 2005 günü işlemeye başlayan dava açma süresi 11 Mayıs 2005 günü mesai bitiminde sona erer.³⁰

2577 sayılı İdare Yargılama Usulü Kanunu'nun 7. maddesi'nin 1.fırcası özel kanunlarda gösterilen dava açma sürelerini saklı tutmuştur. Gerçekten bazı kanunlarda belirli işlemler yönünden özel dava sürelerinin konduğu görülmektedir.³¹ Bu yüzden açılacak idari davanın tabi olduğu sürenin belirlenmesinde öncelikle, davanın konusu olan idari uyuşmazlığın özel kanunda bu dava için genel dava açma süresinden daha kısa veya daha uzun bir dava açma süresinin gösterilip gösterilmediği araştırılmalıdır.³²

Dava açma süresi bakımından idare mahkemeleri ile vergi mahkemeleri arasında bir ayırım yapılması uygulamada bazı sorunlara neden olmaktadır. Bir uyuşmazlığa 30 günlük dava açma süresinin uygulanması, uyuşmazlığın vergi mahkemesinin görev alanına girip girmemesi ile ilgili bir sorundur. Bir idari uyuşmazlığın, idare veya vergi mahkemesinin görev alanına girip girmediği konusunda bir kuşku duyuluyorsa davanın süre yönünden reddini önlemek için 30 gün içerisinde açılmasında yarar vardır.

²⁸ Ali Ülkü Azrak, Avrupa Topluluklarında İdari Yargının Genel Esasları, Güray Matbaası, İstanbul-1982.s.35

²⁹ Turgut Candan, age. s. 322.

³⁰ Celal Karavelioğlu, age s.536.

³¹ Kazım Yenice – Yüksel Esin, Açıklamalı İçtihatlı Not'lu İdari Yargılama Usulü, s. 171.

³² Turgut Candan, age, s.323.

Nitekim 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 103.maddesi'nin 2.fıkrası uyarınca eğlence vergisi hasılatının %10'nun İzmir veremle savaş derneğine ödenmesi istemiyle dernek tarafından 26.10.1990 gününde yapılan başvuruya cevap verilmemek suretiyle kurulan olumsuz işleme karşı İzmir 3.İdare Mahkemesinde açılan dava anılan mahkemece işin esasına girilerek reddedilmiştir.

Davacının temyiz başvurusu sonucunda Danıştay 9.Dairesince uyuşmazlığın görüm ve çözümünde vergi mahkemesinin görevli olduğu gerekçesiyle İzmir 3.idare mahkemesinin kararının bozulduğu; dosyanın gönderildiği İzmir 3.Vergi Mahkemesince de işin esasına girilerek işlemin iptal edildiği anlaşılmaktadır.

Ancak anılan kararın da temyizi üzerine Danıştay 9.dairesince; "2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 7.maddesinin 1.fıkrasında vergi mahkemelerinde dava açma süresinin 30 gün olduğu, vergi mahkemesince çözümlenmesi gereken davanın esastan incelenebilmesi için davanın işlemin tebliğ tarihini izleyen günden başlayarak 30 günlük süre içinde açılması gerektiği, bu koşulun sadece doğrudan vergi mahkemesinde açılan davalar için geçerli olmadığı, idare mahkemesinde açılmakla beraber görevli ve yetkili vergi mahkemesine gönderilen davalar için de geçerli olduğu gerekçesiyle zımni red işlemi üzerine 30 günlük dava açma süresi geçirildikten sonra ve idare mahkemesinde açılan davanın görev yönünden reddiyle vergi mahkemesine gönderilmesi üzerine, davanın mahkemece süre aşımı yönünden reddi gerekirken, esasın incelenmesinde yasal isabet bulunmamaktadır." denilerek karar bozulmuştur.

Vergi mahkemesinin ilk kararında ısrarı üzerine Vergi Dava Daireleri Genel Kurulunca; idari yargılama hukukunda dava açma sürelerinin kamu düzeni ile ilgili olduğu ve hak düşürücü süre niteliği taşıdığı, ancak yasada öngörülen hallerde uzayacağı, duracağı ve kesileceği göz önüne alındığında dava konusu işleme karşı 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 7.maddesi'nin 1.fıkrasında vergi mahkemeleri için öngörülen 30 günlük dava açma süresi geçirildikten sonra açılan davanın süre aşımı nedeniyle reddi gerekirken davanın esası incelenerek verilen ısrar karında yasaya uygunluk görülmediğine karar verilmiştir.³³

³³ V.D.D.G.K Kararı E:1996/244 K:1998/45 www.danistay.gov.tr.

Her ne kadar İdari Yargılama Usulü Hukuku açısından Vergi Dava Dairelerinin bu kararı doğru bir karar gibi görünse de, idari yargı düzeni içinde hak arayan kişinin, idarenin işlemini vergi mahkemesinde mi, yoksa idare mahkemesinde mi dava edeceği konusunda bir güçlük yaşaması her zaman mümkündür, dolayısıyla sırf görevli mahkemenin belirlenmesinde hataya düşülmesi nedeniyle davayı süre aşımı gerekçesine dayalı olarak reddetmek hem hakkaniyete aykırıdır hem de kişilerin hak arama özgürlüğünü kısıtlayıcı bir yaklaşımdır.

Mevcut ikiliğin giderilmesi için 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 7.maddesi değiştirilerek, tek tip süre öngörülmesi en pratik çözüm olacaktır.

B- Özel Dava Açma Süreleri

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda gösterilen genel dava açma sürelerinden başka, özel kanunlarda da idari dava açma süreleri ile ilgili düzenlemeler mevcuttur.³⁴

Zaten 2577 sayılı kanunun 7.maddesi'nin 1.fikrasında sözü geçen “özel dava süresi” deyimi, uyuşmazlığın doğduğu kanunda gösterilen dava açma süresini ifade eder.³⁵

Özel dava sürelerinden uygulamada rastlanılardan bazıları aşağıda sıralanmıştır.³⁶

a- Vergi Usul Kanunu'nun 41. maddesindeki Özel Dava Açma Süresi; bu maddeye göre, götürü matrahlar hakkındaki takdir komisyonu kararlarına karşı, vergi mahkemelerine 15 gün içinde dava açılabilir.³⁷

b- Vergi Usul Kanunu'nun mükerrer 59.maddesindeki Özel Dava Açma Süresi; Bu maddeye göre emlak vergisi ile ilgili olmak üzere Maliye ve Bayındırlık Bakanlıklarınca beraberce belirlenerek Resmi Gazetede ilan olunan bina metrekare

³⁴ Turgut Candan, age. s. 323.

³⁵ Celal Karavelioğlu, age. s. 536.

³⁶ A.Şeref Gözübüyük – Turgut Tan, age , s. 864.

³⁷ A.Şeref Gözübüyük – Turgut Tan, age, s. 864.

inşaat maliyet bedellerine karşı, Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ile Ticaret Borsaları Birliği tarafından Danıştay’da açılacak davalar için “15” günlük idari dava açma süresi öngörülmüştür.

Anılan davaların, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda, Danıştay’da ilk derece mahkemesi olarak açılacak idari davaların tabi olduğu genel dava açma süresi olan altmış günlük süre içinde değil, bu “15” günlük özel dava açma süresi içinde açılmaları gerekmektedir.

c- Vergi Usul Kanunu’nun Ek 7.maddesindeki Özel Dava Açma Süresi; Uzlaşma yoluna başvuran yükümlüler ile uzlaşmanın gerçekleşmemesi durumunda tutanak kendisine tebliğ edilen yükümlü, tebliğden itibaren vergi mahkemesinde dava açabilecek, ancak İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 7.maddesinde vergi mahkemeleri için öngörülen 30 günlük dava açma süresi geçmiş veya on beş günden az zaman kalmış ise yükümlüye bu tarihten itibaren 15 günlük ek süre tanınacaktır.³⁸

d- 6183 sayılı amme Alacakları Tahsili Usulü hakkında kanunda gösterilen Özel Dava Açma Süreleri; 6183 sayılı kanunun 15.maddesinde, haklarında ihtiyati haciz uygulananların, haczin sebebine, 20.maddesinde ihtiyati tahakkuk üzerine ihtiyati haciz uygulananların, ihtiyati tahakkuk sebeplerine ve miktarlarına, 58.maddesinde, kendisine ödeme emri tebliğ olunan şahsın,böyle bir borcu olmadığı veya kısmen ödediği veya zamanaşımına uğradığı iddiasıyla ödeme emri hakkında, alacaklı tahsil dairesine ait itiraz işlemine bakan itiraz komisyonu nezdinde ve 7 gün içinde itiraz edebilecekleri öngörülmüştür.³⁹

2576 sayılı kanunun “Değiştirilen Deyimler başlıklı 13.maddesinde, vergi mahkemelerinin göreve başlamasıyla birlikte bu mahkemelerin görev alanına giren konularla ilgili olarak diğer kanunlarda yer alan “itiraz komisyonu” deyiminin “vergi mahkemesi” “itiraz” deyiminin de “vergi mahkemesinde dava açılması” anlamına geleceği⁴⁰ belirtildiğinden, anılan maddelerde geçen haklarında ihtiyati haciz, ihtiyati tahakkuk uygulanan veya kendilerine ödeme emri gönderilen kişilerin 7 gün içerisinde

³⁸ Danıştay 9.Dairesi’nin 10.10.1986 tarih ve E;1985/2030 K;1986/2657 sayılı kararı D.D, Sayı 66-67,1987 s. 396.

³⁹ Turgut Candan, age, s. 325-326.

⁴⁰ Kazım Yenice-Yüksel Esin, age, s.176.

yetkili vergi mahkemesinde dava açmaları gerekmektedir ki bunun da vergi mahkemeleri için öngörülen 30 günlük dava açma süresinin istisnası ve özel bir dava açma süresi olduğuna şüphe yoktur.

e- 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 14.maddesindeki Özel Dava Açma Süresi; İdari davalarla ilgili özel dava açma süresine 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 14.maddesinde öngörülen "30" günlük idari dava açma süresi örnek verilebilir.⁴¹

Buna göre kamulaştırma işlemlerine karşı 30 gün içinde dava açılacaktır. Sözü edilen 14.madde de, ilgililere tebligat yapılamayan hallerde gazete ile veya köy odasına asılarak yapılan ilânların bitim tarihi 30 günlük dava açma süresinin başlangıcı kabul edilmiştir.⁴²

Kamulaştırma Kanunu'nun 4650 sayılı kanun ile değiştirilen 14.maddesini karşılayan yeni 10.maddesinde de kamulaştırılmak istenen taşınmazın maliki, bu işleme karşı, idare tarafından bedel tespiti için adli yargıda açılan davanın kendisine tebliğinden itibaren 30 gün içinde dava açabilecektir.⁴³

Ancak burada değinilmesi gereken önemli bir husus; İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 7.maddesi'nin 3.fikrasında adresi belli olmayanlara özel kanunlarındaki hükümlere göre ilan yoluyla bildirim yapılan hallerde öngörülen 15 günlük ek süre, kamulaştırmada uygulanmaz.

Ankara 5.İdare Mahkemesi bir kararında; Ankara İli Mamak İlçesi Yatık Musluk Mahallesi 38847 ada 4 sayılı parsel üzerinde bulunun davacıya ait yapının kamulaştırılmasına ilişkin 5/6-2001 günlü ve 1044/1206 sayılı belediye encümeni kararı ile dayanağı imar planının iptali istemiyle açılan davada, davacıya ait yapının kamulaştırılmasına ilişkin belediye encümeni kararının davacıya tebliğine ilişkin dosya da bilgi ve belge bulunmamakta ise de, davacıya gönderilen 25.7.2001 günlü yazı ile 2942 sayılı kanunun 8.maddesi uyarınca yazının pazarlık yöntemiyle satın alınmak üzere davacının uzlaşman komisyonuna çağrıldığı, bu yazıda kamulaştırma kararından söz edildiği, 7.8.2001 gününde de uzlaşmaya varılamayacağına dair tutanak

⁴¹ Turgut Candan, age, s.324.

⁴² A.Şeref Gözübüyük – Turgut Tan, age, s. 865.

⁴³ Danıştay 6.Dairesi'nin E:2002/3049 K:2003/5675 sayılı kararı (yayımlanmamıştır).

düzenlendiği anlaşıldığından davacının en son bu tarih itibariyle kamulaştırma işlemeni ve dolayısıyla dayanağı imar planını öğrendiğini kabulüyle 60 günlük dava açma süresi içinde dava açılması gerekirken bu süre geçirilerek 2.11.2001 tarihinde açılan davayı süre yönünden reddetmiştir.

Bu kararın temyizi üzerine; Danıştay 6.Dairesi 2942 sayılı kanunun 4650 sayılı kanun ile değişik 14.maddesi uyarınca Ankara 15. Asliye Hukuk Mahkemesince yapılan tebligat üzerine 30 günlük yasal süresi içerisinde açılan davada süre aşımı bulunmadığı gerekçesiyle yerel mahkeme kararını bozmuştur.⁴⁴

Yine bir Danıştay kararında; Evvelce ilan edilmiş tebliğ edilen kamulaştırma işlemine karşı 30 günlük yasal süresi içerisinde dava açmayıp, kamulaştırma işleminin kesinleşmesinden sonra kendisine yapılan tebligat üzerine uyuşmazlık çıkararak davacının davasını esasına girerek inceleyen yerel mahkeme kararı, belediye encümeni kararıyla davacıların murisine ait taşınmazın bir bölümünün trafo yani kamulaştırılmasına karar verildiği, noter kanalıyla tebligat yapılamaması üzerine 23.4.1981 gününde ilan edilmiş tebliğ edildiği, ancak kamulaştırma işleminin iptali için yasanın öngörülen sürede dava açılmadığı ve işleminin kesinleştiği anlaşıldığından ve işlem kesinleştikten sonra tebligat yapılmış olması da dava açma süresini yeniden başlatmayacağından 1.11.1985 günü yapılan tebligat üzerine açılan davada süre aşımı bulunduğu gerekçesiyle bozulmuştur.

f- Türk Vatandaşlığı Kanunu'nun 41. maddesindeki Özel Dava Açma Süresi; Bu maddede Danıştay dışında herhangi bir Türk yargı organı önünde bir kimsenin Türk vatandaşı olup olmadığı iddia edilir veya ilgili organ tarafından tereddüde düşülürse bu husus İçişleri Bakanlığından sorulur. İçişleri Bakanlığı en geç bir ay içinde kararını bildirir.

İçişleri Bakanlığınca verilen kararın davaya bakmakta olan mahkemece taraflara tebliğinden başlayarak bir ay içinde ilgililerce Danıştay'a başvurulmadığı takdirde Bakanlık Kararı kesinleşir.

⁴⁴. Danıştay 6. Dairesi'nin E:1987/33 K: 1987/942 sayılı kararı, www.danistay.gov.tr.

2. Fıkıradaki belirtilen şekilde Danıştay'a başvurulursa, bakılmakta olan dava, karara kadar durdurulur. Sözü edilen fıkraya gerçeğince yapılan müracaatları Danıştay üç ay içinde karara bağlar hükmüne yer verilmiştir.

Maddeye göre Danıştay dışında herhangi bir Türk yargı organı önünde bir kimsenin Türk vatandaşı olup olmadığı iddia edilir veya ilgili organ tarafından tereddüde düşülürse bu hususun İçişleri Bakanlığından sorulacağı, bunun üzerine İçişleri Bakanlığı'nın en geç bir ay içinde kararını bildireceği, İçişleri Bakanlığınca verilen kararın davaya bakmakta olan mahkemece taraflara tebliğinden başlayarak bir ay içinde ilgilerce Danıştay'da dava açılabileceği öngörölmüştür.

Takdir edilir ki buradaki bir aylık dava açma süresi, normal vatandaşlık ihtilafları dışında maddede anılan özel şartların varlığı halinde ortaya çıkan uyuşmazlıklarda uygulanan özel bir dava açma süresidir. Ancak uygulamada bu konuda pek uyuşmazlık çıkmamıştır.

g- 6326 sayılı Petrol Kanunu'nun 31.maddesindeki Özel Dava Açma Süresi; Bu madde de "Bu kanun hükümleri dairesinde itiraz etmek ve Danıştay'da dava açma süresi kararların tebliğ tarihinden itibaren yirmi gündür." hükmüne yer verilmiştir. Kanımızca bu durumda idari yargılama usulünde idare mahkemeleri ve Danıştay'da dava açma süresi olan 60 günlük sürenin istisnasıdır.⁴⁵

h- 4077 Sayılı Tüketicinin Korunması Hakkındaki Kanunun 26 maddesindeki Dava Açma Süresi : Anılan maddenin 2. fıkrasında; "Bu kanunda düzenlenen her türlü para cezası, idari niteliktedir. Bu cezalara karşı tebliğ tarihinden itibaren en geç yedi gün içerisinde yetkili idare mahkemesine itiraz edilebilir. İtiraz, idarece verilen cezanın yerine getirilmesini durdurmaz ve zaruret görölmeyen hallerde evrak üzerinden inceleme yapılarak en kısa sürede sonuçlandırılır. İtiraz üzerine idare mahkemesince

⁴⁵ D. İ. D. D. G Kurulu'nun E; 2004/629 K;2004/573 sayılı kararında; petrol hakkı sahibi olan davacı şirketin belgeden kaynaklanan kayıtlı sermaye transfer talebinin reddine ilişkin Petrol İşleri Genel Müdürlüğü'nün 12.12.2002 tarihli ve 17190 sayılı işlemi ile bu işleme karşı yaptığı itirazın yanıt verilmeyerek reddine ilişkin Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı işlemi ve ret işlemine dayanak alınan Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı'nın 19.11.2002 tarih ve 74339 sayılı işleminin iptali istemiyle açılan davayı 6326 sayılı Kanunun 31. maddesinde yer alan 20 günlük özel dava açma süresinde dava açılmadığı için süre yönünden reddeden Danıştay 8. Dairesi'nin E;2003/1717 K: 2003/4849 Sayılı kararını onamıştır.(www.danistay.gov.tr)

verilen kararlar kesindir.” şeklinde bir hükme yer verilmiştir ki, bu da idari yargılama usulünde uygulamada varolan özel dava açma sürelerine örnek gösterilebilir.

C- Dava Açma Süresinin Başlangıcı

Bilindiği gibi yönetsel işlemler, yöneldikleri kişilerin istemlerine ya da yargıcın belirtmesine gerek olmaksızın hukuki etkilerini gösterirler. Bu durumda yönetsel işlemlerin yürürlüğe girdiklerinden söz edilir.⁴⁶

İşte yürürlüğe giren idari işlemlere karşı hangi sürede uyuşmazlık çıkarılabileceği ve de bu sürenin ne zaman başlayacağını önceden kesin olarak bilinmesi gerekmektedir.

1925 tarihli Devlet Şurası Kanunu ve tadillerinde gerek iptal ve gerek tam kaza davalarında süre, “muamele ve kararın alâkalılara usulü dairesince tefhimi veya tebliği veyahut idari vazifelerin ifası vesilesi ile vuku bulan icrai fiiller hakkında icraya ıttıla” tarihinden başlamakta idi. Bu hükme göre; dava süresinin işlemeğe başlaması için böyle yazılı bir bildirim ihtiyacı yoktu; tefhim yani sözle bildirim ve yahut icrai fiili öğrenme sürenin işlemeye başlaması için kafi idi.⁴⁷

1982 Anayasasının ise “Yargı Yolu” başlıklı 125.maddesinin 3.fikrasında; idari işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı öngörülmüştür.⁴⁸ Bu kural 1961 Anayasasının getirdiği çok önemli bir güvencedir.⁴⁹ Yazılı bildirimle ilişkin bu anayasal kuralın yanında, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 7.maddesinin 2.fikrasında da dava açma süresinin; “idari uyuşmazlıklarda yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı” belirtilmektedir.⁵⁰

Bu anayasal ve yasal düzenlemelerle idari yargıda dava açma süresinin başlangıcı konusunda genel kuralın “yazılı bildirim” olduğu söylenebilir.

⁴⁶ Tekin Akıllıoğlu, Yönetsel İşlemlerde Yürürlüğe Giriş Sorunu A.İ.D s.1.

⁴⁷ Sıddık Sami Onar, İdare Hukuku Umumi Esasları III-Cilt 3.Baskı, 1996 İstanbul.

⁴⁸ Turgut Candan, age. s.330.

⁴⁹ Yıldırım Uler, Yönetsel Yargıda Dava Süresi, I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi I. Kitap İdari Yargı 1-4 Mayıs 1990 Ankara, Danıştay Yayınları. No: 53 s. 225.

⁵⁰ Cihan Kanlıgöz, İdari İşlemlerde Yazılı Bildirim, A.Ü.H.F.D C:XL – 1998 S: 1-4 s.1.

a) Yazılı Bildirimde Dava Açma Süresinin Başlangıcı

1- Yazılı bildirim Yapılması

Yazılı bildirim öncelikle 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümlerine göre ve PTT idaresi aracılığıyla yapılması gerekir.⁵¹ Ancak uygulamada, tebligatların ilgisine imza karşılığı olarak doğrudan ya da adi posta yoluyla yapıldığı da görülmektedir. Bu tür bildirimler de geçerlidir.

Ancak adi posta ile yapılan tebligatlarda işlemin ilgisine tebliğ tarihinin tespiti her zaman mümkün olmamakta ve bu konuda bazı duraksamalar ortaya çıkmaktadır.⁵² Bu duruma en iyi örnek, adi posta ile yapılan tebligatlarda, davasını süresinde açtığı iddia eden davacının elinde posta alındısı olmadığından, ortaya çıkan ispat güçlüğüdür.

Dava açma süresinin başlayabilmesi için idari tasarrufun, işlemin diğer bir deyimle, icrai kararın ilgiliye yazılı olarak bildirilmesi lazımdır.⁵³ Esas kural olarak işlemin yazılı bildirim dışında başka bir yoldan öğrenilmesi üzerine açılan davaların, yargı yerince işlemin öğrenildiği tarih esas alınarak süre aşımı nedeniyle reddine karar verilemez, işin esasına geçilir.⁵⁴ Ancak bu durum mutlak değildir. Zira uygulamada aksi yönde kararlar da mevcuttur.⁵⁵

Danıştay'ın bu doğrultudaki bir kararında;

“ Dava açma süresinin işlemeye başlamasını yazılı bildirim yapılması koşuluna bağlayan kural, yönetilenlere menfaatlerini ihlal eder nitelikteki işlemlerin idare tarafından açık ve anlaşılır bir biçimde duyurularak bir yandan onlara bu işlemlere karşı idari yollara veya dava yoluna başvurmaları konusunda inceleme ve düşünme imkanı sağlamak, öte yandan gereksiz, müphem ve mükerrer başvurulara meydan vermemek

⁵¹ Kazım Yenice –Yüksel Esin, age, s.538.

⁵² Celal Karavelioğlu, age,s.538.

⁵³ S.Sami Onar, age. s.1963.

⁵⁴ Celal Karavelioğlu, age, s. 539.

⁵⁵ Danıştay 5. Dairesi'nin E;2000/1388 K;2000/2563 sayılı kararı ile, İstanbul Büyükşehir Belediye İlçe Milli Eğitim Müdürü olan davacının aynı ilçe 75. Yıl Cumhuriyet Lisesi öğretmenliğine atanmasına ilişkin kararnameyi, 23.2.1999 tarihinde ve 230/1700 sayılı kayıtla anılan kararnameyi ilgili birime havale etmekle öğrendiği açık olan davacıya anılan işlemin 4.5.1999 gününde tebliğ edilmesi üzerine yasal sürede açtığı davayı süre aşımı nedeniyle reddeden İstanbul 3.İdare Mahkemesi'nin 30.12.1999 tarih ve E;1999/734 K; 1999/1612 sayılı kararı onanmıştır. (Yayımlanmamıştır)

amacını taşımaktadır. Bu nedenle ilke olarak idarenin işlemlerini ilgilere yazılı olarak tebliğ etmesi ve işlem idari yargı mercii önüne getirildiğinde de yazılı bildirim belgesini dava dosyasına sunmak gerekmektedir.

Ancak bu kural idarenin, yazılı bildirim belgesini dosyaya ibraz etmemesi halinde, idare mahkemesi hakiminin uygulamayı, uygulamanın sonuçlarını, dosya da mevcut bilgi ve belgeleri, dava konusu işlemin ve bununla ilgili diğer işlemlerin özelliğini değerlendirerek bunları yazılı bildirim karine olarak almasına ve belli bir tarihi yazılı bildirim yapıldığı en son tarih olarak kabul etmesine engel değildir. Herhalde ve durumda yazılı bildirim belgesinin dosyaya sunulmasını gerekli görmek, kamu düzeninden sayılan ve idari istikrar sağlamak amacını taşıyan “dava süresi” kurumunun çoğu kez işletilmemesine ve dava hakkının kötüye kullanılmasına yol açmak olur.” şeklinde karar vermiştir.⁵⁶

Yine bu doğrultuda son dönemlerde Ankara İdare Mahkemelerinde, davacıların sahibi oldukları Demirbank T.A.Ş hisse senetlerinin bedellerinin tazminin ödenmesi için yaptıkları başvurularının yanıt verilmeyerek reddine ilişkin işlemlerin iptali istemiyle açılan davalarda; yazılı bildirim açıkça yapılmamış olması durumunda, öğrenme tarihinin maddi olgulardan çıkarılabileceği yönünde kararlar verilmiştir.⁵⁷

İdari işlemin birden çok kişiyi doğrudan doğruya ilgilendirmesi durumunda da yazılı bildirim, her birine ayrı ayrı yapılması gerekir.⁵⁸

⁵⁶ Danıştay 5.Dairesinin E;1992/1623 K;1995/2335 sayılı kararı(yayımlanmamıştır.)

⁵⁷ Ankara 9.İdare Mahkemesi'nin 27.12.2005 gün E:2005/2363 K:2005/1881, Ankara 10.İdare Mahkemesi'nin 30.11.2005 gün E:2005/2577 K:2005/2086, Ankara 11.İdare Mahkemesi'nin 28.12.2005 gün E:2005/2328 K:2005/2329, Ankara 12.İdare Mahkemesi'nin 28.6.2006 gün E:2005/2382 K:2006/1307 sayılı kararları(yayımlanmamıştır) Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'nun 6.12.2000 gün ve 24252 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan,4389 sayılı Bankalar Kanunu'nun 14.maddesinin 3 numaralı fıkrası uyarınca,Demirbank T.A.Ş'nin temettü hariç ortaklık hakları ile yönetim ve denetiminin Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna devrine ilişkin 6.12.2000 gün ve 123 sayılı kararı nedeniyle Demirbank T.A.Ş hisse senetlerinin hükümsüz kaldığından bahisle,davacıların sahibi oldukları Demirbank T.A.Ş hisse senetlerinin bedellerinin tazminin ödenmesi için yaptıkları başvurularının yanıt verilmeyerek reddine ilişkin işlemlerin iptali istemiyle açtıkları davalarda,dava dosyalarında Demirbank T.A.Ş hisse senetlerinin Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna intikalinin davacılar tarafından ne şekilde ve hangi tarihte öğrenildiğine ilişkin herhangi bir bilgi ve belge bulunmamasına rağmen, Demirbank T.A.Ş hisse senetlerinin tasarruf mevduatı sigorta fonu hesabına aktarılırken İstanbul Menkul Kıymetler Borsasında hisse senedi tahtasının kapatıldığı 31.1.2001 tarihi öğrenme tarihi olarak kabul edilmiş ve bu tarihten itibaren 60 gün içinde doğrudan veya aynı tarihten itibaren 2577 sayılı kanunun 11.maddesinde öngörülen süreç işletildikten sonra dava açılmadığı gerekçesiyle davalar süre aşımı nedeniyle reddedilmiştir.

⁵⁸ A.Şeref Gözübüyük – Turgut Tan, age, s. 866.

İdari Yargıda dava açma süresinin yazılı bildirim ile başlamasının sonucu olarak, 2577 sayılı kanunun 3.maddesinde dava dilekçesinde davaya konu olan idari işlemin yazılı bildirim tarihinin gösterilmesi zorunluluğu getirilmiştir. Dava dilekçesinde yazılı bildirim tarihinin gösterilmemiş olması kanunun 15/3-d maddesine göre dilekçenin reddi hali sonucunu doğurur.⁵⁹

Dava dilekçesinde bildirilen tebliğ tarihinin doğru olup olmadığının ispat yükü davalı idareye düşmektedir. Yani dava dilekçesinde bildirilen tebliğ tarihinin doğru olup olmadığını elindeki belgelerle davalı idare ispatlamalıdır. Dava dilekçesinde gösterilen yazılı bildirim tarihinin doğru olmadığını belgeleyemeyen idarenin süre itirazı yerinde görülmez.

Dava dilekçesinde yazılı bildirim tarihinin gösterilmemesi durumunda, uygulamada eğer dosyadaki bilgi ve belgelerden davanın süresinde açıldığı anlaşılabilirse dilekçe ret kararı verilmemektedir. Yine dava dosyasında bulunan bilgi ve belgeler davanın süresinde açılmadığını gösteriyorsa, yazılı bildirim tarihinin dava dilekçesinde gösterilmediği gerekçesiyle dilekçe ret kararı değil, davanın süre aşımı nedeniyle reddine karar verilmektedir.

Ankara idare mahkemelerinde açılan bir davada;

“Bilgi Edinme Hakkı Kanunu uyarınca kendilerine yapılan başvuruyu reddeden Bilgi edinme Değerlendirme Kurulu’nun 10.9.2004 tarih ve 2005/62 sayılı kararının davacıya tebliğ edildiği tarihe ilişkin dosyada herhangi bir bilgi ve belge bulunmamakta ise de en geç bu karara karşı ilk itirazda bulunduğu 22.9.2004 tarihinde anılan işlemi öğrendiği açık olan davacının, bu tarihten itibaren 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 7.maddesi uyarınca 60 günlük dava açma süresi içerisinde en geç 24.1.2005 tarihine kadar dava açması gerekirken ikinci kez yaptığı itirazın reddi üzerine açtığı davanın süre aşımının yönünden reddine karar verilmiştir.”⁶⁰

⁵⁹ Kazım Yenice-Yüksel Esin, s. 181.

⁶⁰ Ankara 12. İdare Mahkemesi E; 2005/2104, K; 2005/1368 sayılı kararı,(yayımlanmamıştır.)

Başka bir uyuşmazlıkta da Danıştay tarafından;

“ davacının yurtdışına çıkarılmasına ilişkin işlemin davacıya hangi tarihte tebliğ edildiğine ilişkin dava dosyasında bilgi ve belge bulunmamakta ise de, işlemin en geç davacının yurt dışına çıkarıldığı tarihte öğrenildiğinin kabulü hukuken zorunlu bulunduğu sonucuna varılmıştır.”⁶¹

Kanımızca; davacının yurt dışına çıkarıldığı tarihi,işlemin tüm unsurlarının öğrenildiği bir tarih olarak kabul edilerek dava açma süresini bu tarihten itibaren başlatmak hakkaniyete uygun değildir.

2. Yazılı Bildirimin İşlemin Tüm Unsurlarını Taşımaması

Yazılı bildirim, işlemin tüm unsurlarını içermelidir.Ayrıca;yazılı bildirim tam sayılması ve dava açma süresine başlangıç teşkil etmesi için işlemin nedenlerinin yazılı bildirimde belirtilmiş olması gerekir.⁶²

Yazılı bildirim için ilgiliye karar metni gönderilmeden, karar alındığının bildirilmesi yeterli değildir.⁶³ Hiçbir idari işlem ya da eylem eğer “delillerden çıkmamışsa” nedensiz olamayacağından⁶⁴ idari işlemin nedenlerinin de yazılı bildirimde ilgiliye belirtilmesi gerekir.

Kazım Yenice'ye göre ise; yerine göre işlemin sadece sonuç kısmının bildirilmiş olması dahi yazılı bildirim yerine geçer.⁶⁵

3. Bildirimin Yetkili Makamlarca Yapılması

Yazılı bildirim idari dava açma süresini başlangıcına esas olabilmesi için yetkili idari makamlar tarafından yapılması gerekir. Yazılı bildirimde yetkili makam, kural olarak, o idari işlemi ve kararı alan veya yapan idari makamdır.⁶⁶

⁶¹ Danıştay 10. Dairesi'nin E; 1982/3685 K; 1982/614 sayılı kararı, www.danistay.gov.tr.

⁶² Cihan Kanlıgöz, agm. s. 180.

⁶³ A.Şeref Gözübüyük – Turgut Tan, age, s. 868.

⁶⁴ Lütfi Duran, İdare Hukuku, s. 409.

⁶⁵ Kazım Yenice-Yüksel Esin, age,s. 185.

⁶⁶ Cihan Kanlıgöz, agm. s.176.

İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun bir kararında; başka bir dava dolayısıyla ilgiliye duruşma sırasında ibraz edilen ve ilanla da bildirilen bir idari işlemin “bildirimin behemehal yetkili makamca yapılması gerektiği” görüşüyle tebliğ edilmiş sayılamayacağına karar verilmiştir.⁶⁷

Ancak uygulamada aksi yönde kararlarda mevcuttur.⁶⁸

4- Bildirimin Tebligat Kanunu Hükümlerine Göre Yapılması

Dava açma süresine esas alınacak yazılı bildirim ilgisine usulüne uygun olarak tebliğ edilmesi gerekmektedir. Bu alanda usulüne uygun yazılı bildirim 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümlerine göre ve PTT idaresi aracılığı ile yapılması gereklidir. (İYUK md. 60)⁶⁹

Tebliğatin 7201 sayılı Tebligat Kanunu'nun 10.maddesine göre ilgilinin bilinen en son adresine yapılması gerekir. Bilinen en son adres, muhatap tarafından, tarih itibariyle en son bildirilen veya tebligat yapacak makamca en son tespit edilen adrestir.⁷⁰

Yerel mahkemenin bir kararında; hakkında tesis edilen idari işlem, kendisi tarafından davalı idareye bildirilen son adresine tebliğ edilmeye çalışılan fakat bu adresini değiştirdiği için işlem kendisine tebliğ edilemeyen davacının, yasal dava açma süresi geçtikten sonra bu işleme karşı yaptığı başvurunun zımnen reddi üzerine açtığı davayı süre aşımı nedeniyle işin esasına girmeden reddetmiştir.⁷¹

⁶⁷ Kazım Yenice-Yüksel Esin, age, s. 184-185.

⁶⁸ Danıştay 8.Dairesi'nin. E; 1985/648 K; 1985/151 sayılı kararı A.İ.D. Aralık 1987, C: 20 S:4 s. 188. Bu davada Danıştay'ın anılan dairesi, adli yargı yerinde görülmekte olan o işlemle de ilgili bir davada adli yargı merciinin görevsizlik kararı ile öğrenilmesi halinde dava açma süresinin başlayacağına ve görevsizlik kararı ile tebliğin yazılı bildirim yerine geçeceğine karar vermiştir.

⁶⁹ Cihan Kanlıgöz, agm, s.177.

⁷⁰ Turgut Candan, age, s. 335.

⁷¹ Hacettepe Üniversitesi öğrencisi olan davacının, 5316 sayılı Af Kanundan yararlanmak için yaptığı başvurunun reddine ilişkin işlemin iptali istemiyle açtığı davada, mahkeme kayıtlarına giren beyanda idareye yaptığı başvuru dilekçesine yanıt verilmeyerek zımnen reddedildiği iddia edilmişse de, davalı üniversite tarafından davacı öğrencinin başvurusuna verilen olumsuz yanıtın öğrencinin fakülte kayıtlarında bulunan; bir başka ifadeyle muhatap tarafından tarih itibariyle en son bildirilen adresine tebligat yapılmaya çalışıldığı, ancak davacı öğrencinin o adresten taşınmasından dolayı tebligat yapılamasa da, Hacettepe Üniversitesi Ön lisans, Lisans Eğitim Öğretim ve Sınav Yönetmeliği'nin 42.maddesi uyarınca tebligat yapılmış sayıldığından, bu tarihten itibaren yasal dava açma süresini kaçıran davacının açtığı dava süre aşımı nedeniyle reddedilmiş ve bu karar temyiz edilmeyerek kesinleşmiştir. Ankara 12. İdare Mahkemesinin E;2005/1920 K;2006/26 sayılı kararı,

Yapılacak tebligatın usulüne ilişkin bir diğer yargı kararında;

“ davacının ödeme emrini tebliğ eden kişi ile aynı köyde ikamet etmesi tebligat kanununun 10 ve 16. maddesi hükümlerinin uygulanmasına engel teşkil etmeyeceğinden, tebligatın usulüne uygun olarak yapılıp yapılmadığı konusunda herhangi bir araştırmaya gidilmeden yapılan tebligatın usulüne uygun olduğunun kabulü ile davanın süre yönünden reddedilmesinde hukuki isabet bulunmadığına karar verilmiştir.”⁷²

Ancak uygulamada aksi yönde yargı kararları da görülmektedir. Zira Danıştay bir kararında; muhatabın usulsüz tebligata muttali olduğu durumlarda, tebligatın geçerli sayılacağına ve muhatabın beyan ettiği tarihin tebliğ tarihi olarak kabul edileceğine karar vermiştir.⁷³

Vekil vasıtasıyla takip edilen işlerde tebligat vekile yapılır. (Tebliğat Kanunu mad.11) Vekil varken asile yapılan tebligat geçerli değildir.

Bu konudaki bir Danıştay kararında da; usulsüz tebligatı esas alarak davayı süre aşımı nedeniyle reddeden yerel mahkeme kararı hukuka aykırı bulunarak bozulmuştur.⁷⁴

Vekillerin birden çok olması halinde bunlardan birine tebligat yapılması yeterlidir.⁷⁵ Ancak burada değinilmesi gereken bir husus da eğer asil vekili azlettiyse, bu tarihten itibaren bu tür tebligatın asile yapılması gerektirir.

(yayımlanmamıştır.)

⁷² Danıştay 10. Dairesi'nin E;1987/317 K, 1987/1924 sayılı kararı, Danıştay Dergisi, S: 70-71 s.343.

⁷³ Danıştay 11.Dairesi'nin E;1996/484 K;1996/1513 sayılı kararı, Danıştay Dergisi, S: 92, s.265.

⁷⁴ Vekil aracılığıyla takip edilen işlerde tebligatın vekile yapılması zorunlu olup; davacıların müşterek vekil aracılığıyla yaptıkları başvurunun reddine ilişkin işlemin,davacıların vekili yerine, davacılarından yalnızca birine tebliğ edilmiş olması yapılan tebligatın usulüne uygun olduğu anlamına gelmez.

Bu durumda 7201 sayılı Tebliğat Kanunu'nun 32. maddesinde; tebliğin,usulüne aykırı yapılmış olsa bile,muhatabın tebliğden haberdar olması durumunda geçerli sayılacağı ve muhatabın beyan ettiği tarihin,tebliğ tarihi kabul edileceği belirtildiğinden;idare mahkemesince dava dilekçesinde dava konusu işlemin öğrenilme tarihi olarak belirtilen tarihin,dava açma süresine esas alınarak süresinde olan davanın esasının incelenmesi gerekirken,usulüne uygun yapılmayan tebligatın dava açma süresine esas alınarak davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen mahkeme kararında hukuki isabet bulunmadığına karar verilmiştir. Danıştay 10.Dairesi'nin 12.3.2007 gün E:2005/2039 K:2007/912.(yayımlanmamıştır.)

⁷⁵ Turgut Candan, age, s. 336.

Ancak Danıştay'ın bir kararında; davacının vekilini azlettiğini vekiline ve mahkemeye bildirdiği halde bu tarihten sonrası tebligatların davacıya yapılmayarak geçersiz tebligat işlemleriyle yargılama sürecinin sürdürülüp dava dosyasının usulüne uygun tekemmülünü sağlamadan karar verilmesi usul hükümlerine aykırı bulunmamıştır.⁷⁶

Tüzel kişilere yapılacak tebligat, kanunda veya statülerinde gösterilen yetkili temsilcilerine yapılır. (Teb.Kanunu 12/1)

Tutuklu veya mahkumlara ait tebliğler, bunların bulunduğu müessese müdür veya memuru vasıtasıyla doğrudan doğruya muhataba yapılır. (Tebliğat Kanunu mad.19. Tebligat Tüzüğü mad.25/1) Ancak bir yıl veya daha fazla hürriyeti bağlayıcı ceza ile mahkum olanlara tebligat bunların kanuni temsilcilerine yapılır.⁷⁷

Bir davada Danıştay; memuriyetten çıkarılma işleminin tebliği sırasında ilgilinin tutuklu olup olmadığı tutuklu ise tebligatın tebligat kanununun 19.maddesi uyarınca yetkili makamlarca usulüne uygun olarak yapılıp yapılmadığı araştırılmadan, daha sonra beraat edenin göreve iade isteminin reddine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada, davanın süre aşımı nedeniyle reddedilmeyeceğine karar vermiştir⁷⁸

Erat dışındaki askeri şahıslara yapılacak tebliğler de kural olarak bizzat kendilerine yapılacaktır. Bu şahıslara tebliğin yapılabilmesi için birlik veya müessesede tebligat yapılması gereken hallerde nöbetçi amiri veya nöbetçi subayı tarafından, muhatap derhal bulundurulacaktır. Muhatabın derhal bulundurulamaması veya bulunan muhatabın tebliği kabulden kaçınması ya da başka bir sebeple tebliğin yapılmasının mümkün olmaması durumunda tebliğ, muhatap yerine nöbetçi amirine veya nöbetçi subayına yapılır. (T.K mad. 14/2, Tüz. Mad.20)

⁷⁶ Danıştay 2. Dairesi'nin E; 2005/86 K; 2005/1571 sayılı kararı,D.D, Y;36 S; III s, 126.

⁷⁷ Cezaevinde tutuklu olan ilgiliye tebligat yasasına aykırı biçimde yapılan tebligatın dava açma süresinin hesaplanmasında dikkate alınmayacağı hakkındaki karar” Danıştay 10. Dairesi'nin E;1989/224 K;1940/1229 sayılı kararı, D.D., S:81 s. 364.

⁷⁸ Danıştay 5. Dairesi'nin E; 1985/491 K;1987/784 tarihli kararı, danistay.gov.tr.

b. İlan Yoluyla Bildirimde Dava Açma Süresinin Başlaması

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 7. Maddesinde “adresleri belli olmayanlara” bildirim için ilan yolu ile, “özel kanunlardaki hükümlere göre” yapılacağı öngörülmüştür.⁷⁹

Kısaca tanımlamak gerekirse, ilan yoluyla tebliğ, tebliği gereken hususun posta veya memur dışındaki araçlarla, örneğin, bir yayın organı ile muhatabına duyurulmasıdır.⁸⁰

İlan yoluyla bildirim yapılan hallerde süre ilan tarihini izleyen günden itibaren on beş gün sonra işleme başlar yolundaki kuralın işleyebilmesi için, ihtilafın doğduğu özel kanunda bu konuda aksine bir hüküm bulunmaması gerekir.⁸¹ Örneğin 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununun 14. maddesinde “ kamulaştırmaya konu taşınmaz malın maliki tarafından 10.madde gereğince mahkemece yapılan tebligat gününden, kendilerine tebligat yapılmayanlara tebligat yerine geçmek üzere mahkemece gazete ile yapılan ilan tarihinden itibaren 30 gün içinde kamulaştırma işlemine karşı idari yargıda iptal ve maddi hatalara karşı da adli yargıda düzeltim davası açılabilir” hükmüne yer verildiğinden; bu durumda kamulaştırma işlemine karşı dava açma süresi genel kural olan ilan tarihinden itibaren 15 gün sonra değil, ilan tarihinden itibaren işlemeye başlayacaktır.

İlanen tebligat yoluna gidilebilmesi için kanunda sayılan beş durumdan herhangi birinin gerçekleşmesi gerekir.bunlar;

- 1- Muhatabın adresinin bilinmemesi,
- 2-Bilinen adresin yanlış veya değişmiş olması,
- 3-Başkaca sebeplerden dolayı posta ile tebliğ yapılamaması,
- 4-Yabancı ülkede bulunanlara tebliğ imkansızlığı,

⁷⁹ A.Şeref Gözübüyük-Turgut Tan, age, s. 886.

⁸⁰ Turgut Candan, age, s. 370.

⁸¹ Celal Kahvelioğlu, age.s. 559.

5-Adresten geçici olarak ayrılma nedeniyle iki defa tebliğ imkansızlığı durumlarıdır.

c. İlanı Gereken Düzenleyici İşlemlerde Dava Açma Sürecinin Başlaması

Düzenleyici işlem deyimi genel ve objektif kurallar koyan veya bu nitelikteki kuralları değiştiren yahut kaldıran idari tasarrufları anlatır.⁸² Düzenleyici işlemler, genel ve kişilik dışı olan idari işlemlerdir.⁸³

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 7.maddesinin 4.fıkrasında "ilanı gereken düzenleyici işlemleri konu edinen idari davalarda, dava açma süresinin başlangıcına ilişkin esaslar düzenlenmiştir.

İlanı gereken düzenleyici ve genel işlemlere karşı açılacak davalarda süre, ilan tarihini izleyen günden itibaren işlemeye başlar. Düzenleyici işlemin yayınlanmasını izleyen tarihten itibaren altmış günlük süre geçtikten sonra, düzenleyici işlemin tamamının, ya da bazı hükümlerinin iptali için açılan dava, süre aşımı yönünden reddedilir.⁸⁴

Bu konudaki bir Danıştay kararında; davacının iptalini istediği düzenleyici işlem niteliğindeki Bakanlar Kurulu Kararının Resmi Gazete'de yayımlandığı tarihi izleyen günden itibaren işlemeye başlayan 60 günlük yasal süresi içinde, anılan düzenleyici işlemin iptali istemiyle dava açılması gerekirken bu süre geçirildikten sonra açılan davada süre aşımı bulunduğu hükmedilmiştir.⁸⁵

Resmi Gazete'de yayın düzenleyici işlemin temel biçim koşuludur. "Gerek doktrin gerekse mahkeme içtihatları, hukukumuzda tamim, talimat ,tebliğ gibi isimler alan düzenlemeleri, düzenleyici işlem saymamaktadır. Bu işlemlerin düzenleyici işlem sayılabilmesi için, üçüncü şahıslar hakkında hak doğuran veya yükümlülük yükleyen birer tasarruf mahiyetinde olması, yetkili mercilerce tesis edilmiş ve kanuni şart ve usullere riayet edilerek yürürlüğe konmuş bulunması gerekir.⁸⁶

⁸² Kazım Yenice-Yüksel Esin, age, s. 190.

⁸³ Kemal Gözler, İdare Hukuku C:I, s. 560.

⁸⁴ A.Şeref Gözübüyük-Turgut Tan, age, s. 209.

⁸⁵ Danıştay 11. Dairesi'nin E; 2003/1007 K;2003/2499 sayılı kararı (yayımlanmamıştır.)

⁸⁶ Tekin Akıllıoğlu, Yönetmelik İşlemlerde Yürürlüğe Giriş Sorunu, s. 40.

Düzenleyici işlemlere karşı işlemin yayın tarihinden itibaren hesaplanacak olan idari dava açma süresi içerisinde davanın açılmamış olması dava hakkının tümüyle yitirilmesi sonucunu yaratmamaktadır.⁸⁷ Zira, düzenleyici işlemlere ilişkin olarak yasal dava açma süresi yönünden başka bir olanak daha tanımıştır ki, bu da; düzenleyici işlemin uygulanması üzerine uygulama işleminin tebliğ tarihini izleyen günden itibaren başlayan dava açma süresidir.⁸⁸

Düzenleyici işlemin uygulanması üzerine ilgililerin iki yoldan daha yararlanma imkanı vardır. İlgili dilerse sadece uygulamaya ilişkin işlemi dava konusu yapabileceği gibi hem düzenleyici işleme hem de uygulamaya ilişkin işleme karşı birlikte dava açabilir.

Bu iki halde de dava açma süresi, yazılı bildirim tarihinden başlar. Ancak bu kural da mutlak olmayıp uygulamada aksi yönde kararlar da verilmektedir.

Bu konudaki bir Danıştay kararında:”arşiv memurluğuna atanmasının yapılması isteminin reddine ilişkin işlem ile bu işleme dayanak olarak gösterilen Adalet Bakanlığı’nın açıktan atamalara izin verilmemesi yolundaki 25.4.1996 günlü ve 20399 sayılı genelgesinin iptali istemiyle açılan davada, davacının 16.11.1994 tarihinde Kartal Adli Yargı adalet komisyonunca yapılan arşiv memurluğu sınavında başarılı olduğu 27.5.1996 tarihinde davacının açıktan atanma talebiyle yaptığı başvurusunun 4.7.1996 günlü adli Yargı Adalet Komisyonu kararıyla, açıktan atamaların kapalı olduğundan bahisle reddedildiği,davacının 11.9.1996 tarihli dilekçe ile yaptığı başvurusuna verilen 19.9.1996 tarihli cevapta dava konusu Adalet Bakanlığı genelgesi gerekçe gösterilerek reddedildiği, davacının 27.12.1996 günlü aynı istemli başvurusunun ise münhal arşiv memurluğu kadrosu bulunmadığı gerekçesiyle 3.4.1997 tarihli kararla reddedilmesi üzerine bakılan davanın açıldığı, ancak en son başvuru tarihi olan 27.12.1996 tarihinde dava konusu genelgenin tebliğ edildiğinin kabulü zorunlu olup bu tarihten itibaren 60 günlük yasal süre içinde başvurusunun reddine ilişkin işlemle bu işleme dayanak gösterilen dava konusu genelgenin iptali istemiyle dava açılması gerekirken, 20.5.1997

⁸⁷ Turgut Candan, age, s. 378.

⁸⁸ Nuri Alan, İptal Davalarının Ön ve Esastan Kabul Şartları, s. 35.

tarihide açılan davanın süre aşımı nedeniyle incelenme olanağı bulunmadığına karar verilmiştir.⁸⁹

Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu bir kararında ise ; Bir düzenleyici işleme karşı dava açabilmenin iki yolu bulunduğuna, Bunlardan birincisinin; düzenleyici işleme karşı süresinde dava açılması, ikincisinin de; Düzenleyici işlemin uygulanması üzerine, bu uygulama işlemi üzerine ve bu işlemin süresine tabi olarak dava açılması olduğu, İkinci olanaktan yararlanmak ve bakılabilir nitelikte bir dava açabilmek için mutlaka bir uygulama işleminin bulunması gerektiğine karar vermiştir.⁹⁰

Ancak düzenleyici işleme karşı yasal süresi içerisinde uyuşmazlık çıkarılmadığı takdirde uygulama işlemi daha da bir önem kazanır. Zira uygulama işlemi de süresinde dava konusu edilmezse artık hukuk alanında bir hak dava konusu edilemez hale gelir.

Uygulamada bu konuda verilen bir yargı kararında; davacının genel düzenleyici işlem olan genelgenin iptali için; genelgenin kendisine tebliğinden sonraki altmış gün içinde dava açmadığı gibi 8.7.2003 tarihinde yaptığı başvurusunun genelgenin tarafına uygulanması istemi olarak kabul edilmesi halinde dahi bireysel işlemin tesis edilme tarihi cevap verilmemek suretiyle davacının isteminin reddi tarihi olarak kabul edilmiş ve bu durumda dahi davanın süresinde açılmadığına karar verilmiştir.⁹¹

Vergi hukukundan kaynaklanan düzenleyici işlemlerde dava açma süresi ile ilgili önemli bir hususa deyinmek gerekirse bu da; vergi hukukuna ilişkin düzenleyici bir işleme karşı dava açma süresi geçirildikten sonra, terk işlemi ile birlikte düzenleyici işlemin dava konusu edilmesi halinde vergi davalarında süre 30 gün olmakla beraber, bu davanın Danıştay' da açılması gerektiğinden dava açma süresi 60 gün olacaktır.⁹²

⁸⁹ Danıştay 12. Dairesi'nin E; 1997/2569 K; 2000/3322 sayılı kararı,(yayımlanmamıştır.)

⁹⁰ D.İ.D.K'nun E; 1996/768 K; 1998/164 sayılı kararı ,D.D. Y:1999 S:97 s.76.

⁹¹ Danıştay 1. Dairesi'nin E; 2004/4383 K; 2006/8 sayılı kararı,(yayımlanmamıştır).

⁹² A.Şeref Gözübüyük-Turgut Tan, age, s. 890.

d- Zımni Ret İşlemlerinde Dava Açma Süresinin Başlaması

Yönetsel başvurular her dönemde önemli olmuştur. Yönetsel başvuru düzeni ve bunların etkinliği ülkenin uygarlığının ve hukuk dizgesinin düzeyinin temel belirleyicilerindendir.⁹³

Her ne kadar doktrinde “İdare, kendine yapılan tekmil müracaatları neticede takdiri olarak red veya kabul etmek selâhiyetini haiz bulursa dahi behemehal tetkik ve tahkik ettikten sonra cevaplandırmak mecburiyetindedir.”⁹⁴ şeklinde görüşler bulursa dahi İdari Yargılama Usulü Kanunu, kişilerin gerek eylem veya gerek işlem yapılması için gerekse yapılan bir işleme karşı idareye başvurmaları halinde idareye, cevap vermek zorunluluğu getirmemektedir.⁹⁵

İşte idareler, yalnız işlem yapmakla hukuku çiğnemez; bazen susmakla, gerekli işlemi yapmamakla da hukuka aykırı davranmış olabilir.⁹⁶ Ancak idare hukukunda idarenin belli şartlarda susmasına bir anlam atfetmek, idarenin susarak, zımni olarak bir irade açıkladığını, yani belli bir şeyi kabul veya reddettiğini varsaymak gerekmektedir.

Zımni ret ve zımni kabul işlemleri ile ilgili olarak bahsettiğimiz “varsayımsal” idari işlemlerde, belli şartlarda idarenin “susma” sına, hareketsiz kalmasına hukuki sonuç bağlamış, idareye yapılan başvuru üzerine ya da belli durumlarda idarenin belli bir süre cevap vermemesi idari işlem olarak değerlendirilmiştir. Burada idari işlem, idarenin açık bir irade açıklamasıyla değil; salt belli bir zamanın geçmesiyle ve idarenin, bu süre içinde hukuki durumları etkileyecek bir irade açıklamasında bulunmamış olması ile ortaya çıkmaktadır.⁹⁷

Aslında, idarenin cevap vermemesi, sessiz kalması normal bir yol değildir. Normal olan, talebe olumlu veya olumsuz bir cevabın verilmesidir. Hatta, ilgililerin başvurularına cevap verilmesi, hukuka bağlı idarenin gereklerinden biri olarak

⁹³ Yıldırım Uler, Yönetsel Yargıda Dava Süresi, s. 227.

⁹⁴ Lütfi Duran İdare Hukuku Meseleleri Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1964 s. 62.

⁹⁵ Turhan Yıldırım, İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslar arası Sempozyumu Bildiriler 17-18 Ocak 1998 Ankara, Başbakanlık Yayınevi, Ankara 1998 s.249.

⁹⁶ Mithat Sancar, İdari Yargılama Usulü Kanununun 10. ve 11. Maddeleri Bağlamında İptal Davalarında Süre A.İ.D C-23. S-1. S.69-88 s. 73.

⁹⁷ Bahtiyar Akyılmaz, age,s.191.

görülmüştür.⁹⁸ İdarenin talebi cevapsız bırakmasına, sessiz kalmasına, talep sahibinin haklarını korumak bakımından bir anlam yüklemek gerekecektir.⁹⁹Zira, idarenin susmasına bir anlam atfedilmezse, idare susarak, yani bir işlem yapmaktan kaçınarak yargı denetiminden kurtulabilecektir.¹⁰⁰

Bundan dolayıdır ki, idareye bir işlem tesisi isteğiyle yapılan başvurunun yasada öngörülen süre içerisinde yanıtlandırılmaması; yani başvuruya bu sürenin geçmesine karşın hiç yanıt verilmemesi hali, idari işlem olarak kabul edilmektedir,¹⁰¹ki buna “zımnî red işlemi” denir.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 10. ve 11. maddelerinde idareye başvurma esas ve usulleri düzenlenmiştir. İdare yapılan başvurulara en geç 60 gün içinde yazılı olarak cevap vermekle yükümlüdür. (İYUK madde 10).¹⁰² Başvuru tarihinden itibaren 60 gün için yanıt verilmezse, işlem zımnî ret edilmiş sayılır ve bu tarihten itibaren 60 günlük yasal dava açma süresi içerisinde zımnî ret işlemine karşı dava açılması gerekmektedir.

Burada bekleme süresi gün olarak belirlendiğine göre, hesaplanması da sürelerle ilgili bilinen kurallar uygulanarak yapılacaktır. Süre başvurunun ilgili yönetsel makama iletildiği günü izleyen günden itibaren işlemeye başlayacaktır.¹⁰³

e- Anayasanın 40.maddesi ve İdari İşlemlerde Dava Açma Süresinin Başlaması

Avrupa Birliği ile uyum çerçevesinde ve Avrupa Birliği Müktesebatının üstlenilmesi hedefine uygun şekilde, Anayasa'nın 40. maddesine eklenen fıkra ile "Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır." hükmü getirilmiştir. İdari işlemde başvuru yollarının gösterilmesine ilişkin Anayasamızdaki bu düzenleme 2001 yılında 4709 sayılı kanunun

⁹⁸ A.Ülkü Azrak, Umumi İdari Usulün Teorik Esasları Çeşitli Hukuk Sistemlerinde Gelişimi, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul 1964.

⁹⁹ Murat Sezginer, Usul Kanunlarında İdari İşlemin Dış Görünüşü, İdari Usul Kanunu Uluslararası Sempozyumu, 1998, Ankara.

¹⁰⁰ Kemal Gözler, age, s. 590.

¹⁰¹ Turgut Candan, age, s. 94.

¹⁰² A.Şeref Gözübüyük-Turgut Tan, age, s.876.

¹⁰³ Yahya K. Zabunoğlu, İdari Yargıda Dava Açma Süresi I-Ulusal İdare Hukuku Kongresi Birinci Kitap İdari Yargı 1-4 Mayıs 1990 Ankara, Danıştay Yayınları, No;53 s.198.

16. maddesiyle hukuk sistemimize getirilmiştir.¹⁰⁴ Bu Anayasal hükmün uygulanması için ayrı bir yasal düzenlemeye de gerek olmayıp, anılan hüküm doğrudan uygulanabilir mahiyet arz etmektedir.¹⁰⁵ Çünkü ilkenin amacı hak arama özgürlüğünü korumaktır. Hak arama özgürlüğünün bir parçası olduğu temel hak ve özgürlüklerin korunması da hukuk devletinin zorunlu bir sonucudur. Dolayısıyla mevzuatta bir dayanak olmasa da idari işlemlerde başvuru yollarının gösterilmesi hukuk devletinin bir gereğidir.¹⁰⁶

O halde bu fıkranın yürürlüğe girdiği 17 Ekim 2001 tarihinden itibaren yapılan idari işlemlerde, idareler, ilgili kişinin bu işleme karşı başvurabileceği idari ve yargısal başvuru yollarını ve bunların hangi süre içerisinde yapılması gerektiğini yazmak zorundadırlar.¹⁰⁷ Eğer bu hükme aykırı şekilde, devlet tesis ettiği işlemlerde ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmezse tesis edilen işlem şekil kurallarına aykırı olacaktır.

Nitekim yakın tarihli bir Danıştay kararında; Anayasanın 40.maddesinin 2.fıkrası uyarınca ödeme emrinde dava açma süresinin gösterilmesinin zorunlu olduğu, bu zorunluluğa uyulmadan düzenlenen ödeme emrine karşı 7 günlük dava açma süresinin geçirildiğinden söz edilemeyeceği görüşüne yer verilmiştir.¹⁰⁸

Anayasamızın başvuru yollarının gösterilmesine ilişkin bu düzenlemesi uyarınca devlet, işlemlerinde bunlara karşı açık olan kanun yolları, merciler ve sürelerini belirtmek durumundadır. Yani maddenin hem idari, hem siyasi hem de yargısal başvuruları kapsamına aldığı görülmektedir. Çünkü madde, hem kanun yolları hem de mercilerden bahsetmektedir. Nitekim Anayasanın 40. maddesinin ikinci fıkrasına ilişkin komisyon raporunda gerekçe olarak, bu ilkenin getirilmesiyle amaçlananın bireylere idari ya da yargı makamları önünde haklarını aramalarında kolaylık ve imkân sağlanması olduğu belirtilmiştir. İlkenin amacı düşünüldüğünde, siyasi başvuru yollarının da bu kapsamda düşünülmesi gerektiği açıktır.¹⁰⁹

¹⁰⁴ Tekin Akıllıoğlu, Bireyin Yönetimsel İşlemler Karşısında Korunması Ve Yönetim Hukukumuz, s. 53.

¹⁰⁵ Serdar Özgüldür, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kararları Işığında İdari İşlem İdari Eylem Kavramları Ve İdari İşlemin Yargısal Denetiminde Anayasal Ve Yasal Sınırlar, s.3. www.ayim.gov.tr

¹⁰⁶ Dilşat Yılmaz, İdari İşlemlerde Başvuru Yollarının Gösterilmesi, yayımlanmamış yüksek lisans tezi. s.75.

¹⁰⁷ Kemal Gözler, İdare Hukuku C:I, s.718

¹⁰⁸ Danıştay 4.Dairesi'nin 13.11.2006 gün E:2005/2134 K:2006/2156 sayılı kararı, D. D.Y.:37,S.115,s,177,178,179

¹⁰⁹ Dilşat Yılmaz, İdari İşlemlerde Başvuru Yollarının Gösterilmesi, yayımlanmamış yüksek lisans tezi. s.74

Anayasanın 40.maddesinin 2. fıkrası ile getirilen bu düzenleme temel hak ve özgürlüklerin korunmasında önemli bir gelişimdir. Ancak, madde metninde yer alan “devlet işlemlerinde” ifadesi çok geniş ve anlamsız bir ifadedir. Zira kanun koymak ta ,tüzük,yönetmelik yapmakta,bireysel idari işlem tesisi de en nihayetinde devletin işlemidir.bu nedenle akla gelebilecek bütün idari işlemler bu ifadenin kapsamı dahiline girer ki buna da gerek yoktur.Çünkü bu halde,bireye hak sağlayan işlemlerinde bu madde kapsamında olduğu düşünülürse düzenlemenin kural koyma tekniğine aykırılığı ortaya çıkacaktır.Bunun nedeni de bireyin kendisine hak sağlayan işlemi dava konusu etmeyecek olmasıdır.

Nitekim; bu ilkeyi düzenleme konusu yapan ülkelerin mevzuatları ve uluslararası mevzuat incelendiğinde de, ilkenin kapsamının genel olarak yükümlendirici işlemlerle sınırlandığı görülmektedir.¹¹⁰

Kanaatimizce; ilgili kişilerin hangi kanun yollarına ve hangi mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtme zorunluluğu, ilgilinin hakkını,hürriyetini,veya menfaatini zedeler nitelikteki ve yazılı olarak ilgisine bildirilen işlemler için kabul edilse daha pratik ve anlamlı bir düzenleme yapılmış ve gereksiz kırtasiyeciliğin de önüne geçilmiş olurdu.

IV- 2577 SAYILI İDARİ YARGILAMA USULÜ KANUNUNDA SÜRELERLE İLGİLİ GENEL ESASLAR (İYUK m.8)

A- Genel Esasların Uygulama Alanı

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 8. maddesinde dava açma sürelerinin hesaplanmasında uyulması gereken esaslar düzenlenmektedir.¹¹¹ Bu esaslar yalnız dava açma süresi ile ilgili değildir; diğer süreleri de kapsar.¹¹²

Yani kanunda yer alan dava açma, itiraz, temyiz, karar düzeltme ve yargılamanın yenilenmesi, dosyanın işlemde kaldırılması, davanın açılmamış sayılması ,dilekçe ve savunmalara cevap verilmesi, dilekçe red kararı üzerine dilekçenin

¹¹⁰ Dilşat Yılmaz, İdari İşlemlerde Başvuru Yollarının Gösterilmesi, yayımlanmamış yüksek lisans tezi,s.78

¹¹¹ Kazım Yenice -Yüksel Esin, age,s. 193.

¹¹² A.Şeref Gözübüyük-Turgut Tan, age, s. 907.

yenilenmesi ve yürütmenin durdurulması konularında da sürelerle ilgili olarak bu madde hükümleri uygulanır.¹¹³

B- Sürelerin İşlemeye Başlaması

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 8.maddesinin 1.fikrası sürelerin tebliğ, yayın veya ilan tarihini izleyen günden itibaren işlemeye başlayacağını öngörmüştür.¹¹⁴ Kanunda dava açma süreleri gün olarak belirtildiği için, bildirim günü sürenin hesabında dikkate alınmaz.¹¹⁵ Aynı şekilde yayını ve ilanı gereken işlemlerde de yayın veya ilanın yapıldığı gün de dava açma sürelerinin hesaplanmasında dikkate alınmaz.¹¹⁶

C- Sürelerin, Hafta, Ay ve Yıl Olarak Belirtilmesi

Sürenin hafta olarak belirtildiği hallerde, süre; tebliğin yapıldığı gün ile son haftada rastlayan günün çalışma saati sonunda sona ermektedir. Örneğin; Çarşamba günü yapılan bildirimde, iki haftalık süre, ikinci haftanın Çarşamba günü çalışma saati sonunda bitmektedir.

Sürenin ay olarak belirtildiği hallerde de süre; tebliğin yapıldığı güne son ayda rastlayan günün çalışma saati sonunda bitmektedir. Örneğin; İki aylık süre Şubat ayının ikinci günü yapılan tebligata göre nisan ayının ikinci günü çalışma saati sonunda sona ermektedir.

Sürenin başladığı günün biten ayda bulunmaması halinde de süre biten ayın son günü çalışma saati bitiminde sona ermektedir. Örneğin; 31 Ocakta başlayan bir aylık süre Şubat ayının 28. (durama göre 29.) günü çalışma saati sonunda sona ermektedir.

Sürenin yıl olarak belirtildiği hallerde de aynı hesaplama yapılır. Buna göre 25 Nisanda yapılan tebligat üzerine bir yıllık süre, bir sonraki yılın 25 nisan günü sona ermektedir.¹¹⁷

¹¹³ Celal Karavelioğlu, age, s. 587.

¹¹⁴ Turgut Candan, age,s. 388.

¹¹⁵ A.Şeref Gözübüyük-Turgut Tan, age, s. 907.

¹¹⁶ Celal Karavelioğlu, age, s. 587.

¹¹⁷ A.Şeref Gözübüyük-Turgut Tan, age, s. 908.

D- Sürelerin Son Günün Tatile Rastlanması

Tatil günleri de dava sürelerine dahil edilir. Ancak dava süresinin son günü tatil gününe rastlarsa dava süresi ilk çalışma günü sonuna kadar uzar.¹¹⁸ Fıkra hükmünde sözü edilen tatil günü, hafta tatili, milli ve dini bayram günleri ile yılbaşı tatili gibi diğer resmi tatil günleridir. Bakanlar kurulunca devlet memurlarına verilen idari izin günleri bu tatil günlerine dahil değildir.¹¹⁹

Bu alandaki boşluk ilk kez 1970 yılında çıkarılan içtihadı birleştirme kararı ile doldurulmuştur. Buna göre “Danıştay’ da karar düzeltilmesini isteme süresi dahil olmak üzere dava açma ve cevap verme sürelerinin son günleri tatile rastladığı takdirde bu sürelerin gelecek çalışma günü sonunda bitecek kuralı getirilmiştir.”¹²⁰

Bir Danıştay kararında;“Olayda davacının firınının mühürlenerek kapatılmasına ilişkin işlemin Danıştay 8. dairesinin 28.06.1983 gün ve esas: 1982/3263, Karar: 1983/1520 sayılı kararıyla iptal edildiği davalı idarenin kararın düzeltilmesi isteminin de aynı dairesinin 15.12.1983 gün ve esas:1983/716, Karar: 1983/2724 sayılı kararıyla reddedildiği ve bu kararında taraflara 27.12.1983 günü bildirildiği tartışmasız olduğuna göre bugünden başlayarak işlemeye başlayan dava açma süresinin son günü tatil gününe rastladığından yukarıda anılan 8.madde kuralına göre dava açma süresinin tatil gününün ardı sıra gelen 27.02.1984 gününü çalışma saati sonuna kadar devam edeceği doğaldır.” şeklinde bir karar verilmiştir.¹²¹

E- Sürelerin Bitiminin Çalışmaya Ara Vermeye Rastlaması

Bu kanunda yazılı sürelerin sonu çalışmaya ara verme zamanına (adli tatile) rastladığında bu süreler ara vermenin sona erdiği günü izleyen tarihten itibaren 7 gün uzamış olacaktır.¹²²

İdare ve vergi mahkemelerinin çalışmaya ara verme zamanı, İdari Yargılama Usulü Kanunu’ nun 61.maddesi’ nin 21.07.2004 gün ve 25529 sayılı resmi gazetede

¹¹⁸ Nuri Alan, agm, s.35.

¹¹⁹ Turgut Candan, age s. 381.

¹²⁰ A.Şeref Gözübüyük-Turgut Tan, age ,s. 908.

¹²¹ Danıştay 8.Dairesi’ nin E:1987/313 ,K:1987/416 sayılı kararı Celal Karavelioğlu, age, s. 591.

¹²² Kazım Yenice-Yüksel Esin, age s. 194.

yayınlanan 5219 sayılı kanunun 11.maddesinin (A) fıkrasıyla yapılan değişik birinci fıkrasıyla yeniden düzenlenmiştir.

Bilindiği üzere idari yargı yerleri Temmuz ayının yirmisinden Eylül ayının altısına kadar çalışmaya ara vermektedirler, eğer dava süreleri bu tarihler arasında biterse dava açma süresi 12 Eylül gününe kadar (bugün dahil) uzamaktaydı.¹²³

Ancak 2577 sayılı kanunun 61. maddesinde yukarıda yer verilen değişikliklerle; çalışmaya ara verme süresi Bölge idare, idare ve vergi mahkemelerinde her yıl Ağustos ayının birinden Eylül ayının beşine kadar olan zaman dilimi olarak belirlenmiştir.Bu durum uygulamada bir takım sıkıntılar meydana getirmiştir.

Bu yeni düzenleme üzerine, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda yer alan herhangi bir sürenin son gününün çalışmaya ara verme süresine rastlaması halinde eski düzenlemede olduğu gibi sürelerin 12 Eylül tarihine kadar mı? Yoksa 11 Eylül tarihine kadar mı uzayacaktır.

Zira eski kanunun 61. maddesinin değişiklikten önceki metninde “**Eylül ayının beşinci gününün mesai bitimine kadar**” ibaresi yerine yapılan değişiklik sonunda “**Eylül’ün beşine kadar**” ibaresi yer aldığından çalışmaya ara verme süresinin Eylül ayının beşinci gününü de kapsayıp kapsamadığı da tartışmalara yol açabilecek niteliktedir.

Uygulamada Ankara İdare Mahkemelerince verilen kararlarda Eylül ayının beşinci gününün çalışmaya ara verme süresinin dışında tutularak İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 8.maddesi'nin 3.fıkrasındaki düzenlemenin son günü olarak 11 Eylül tarihi esas alınmıştır. Mahkemelerin bu kararları temyiz aşamasından geçmemiştir.¹²⁴ Ancak bu kararların aksine 2007 Adli Yılı açılış törenleri yüksek yargı organları Danıştay ve Yargıtay'da 06.09.2007 tarihinde yapılmıştır.

¹²³ Nuri Alan, agm, s. 35.

¹²⁴ “temyiz incelemesi sonucunda bozulması istenilen mahkememizin 12.5.2006 tarih ve E:2006/1093 K:2006/859 sayılı kararının,26.7.2006 tarihinde davacıya tebliğ edildiği,yukarıda yer verilen yasa hükmü uyarınca,bu tarihi izleyen günden itibaren en geç 30 gün içerisinde,(24.8.2006 tarihine kadar) bu tarihin adli tatile rastlaması nedeniyle 11.9.2006 tarihine kadar temyiz edilmesi gerekirken,temyiz süresi geçirildikten sonra 12.9.2006 tarihinde kayda giren dilekçe ile yapılan temyiz başvurusunun süre aşımı nedeniyle inceleme olanağı bulunmamaktadır...”Ankara 12. İdare Mahkemesi'nin 29.9.2006 tarih E:2006/1093 K:2006/859 Temyiz No:2006/600(yayınlanmamıştır).

Danıştay bir kararında; “Usule aykırı tebliğin 18.08.1993 tarihinde öğrenildiğinin kabulü zorunlu olup 18.08.1993 tarihinde tebliğ edilen 7 günlük dava açma süresinin son gününün çalışmaya ara verme zamanına rastlaması nedeni ile 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 8. maddesinin 3.fıkrası uyarınca ara vermenin sona erdiği 06.09.1993 tarihini izleyen günden itibaren en geç 13.09.1993 Pazartesi çalışma saati bitimine kadar dava açılması gerektiği, belirtilen süre geçilerek 17.09.1993 tarihinde kayda geçen dilekçe ile açılan davanın süre aşımı nedeniyle incelenme olanağı bulunmadığına karar vermiştir.”¹²⁵

Başka bir Danıştay kararında ise; 4077 sayılı kanuna göre kesilen para cezasına karşı 7 gün içerisinde, bu sürenin adli tatile rastlaması halinde en geç 12 Eylül akşamına kadar dava açılması gerekirken bu süre geçirildikten sonra açılan davanın süre aşımı nedeni ile inceleme olanağı bulunmadığına karar verilmiştir.”¹²⁶

Öte yandan maddenin 3. bendindeki bu konuda yazılı sürelerin son gününün adli tatile rastlaması halinde sürenin 7 gün uzayacağı yolundaki kural uygulamada geniş tutulmakta ve yalnızca bu kanunda gösterilen süreleri değil özel kanunlarda gösterilen süreleri de kapsar şekilde uygulanmaktadır.¹²⁷

Danıştay 6.Dairesi bir kararında; “Kamulaştırmalarda kamulaştırma işleminin tebliğinden itibaren ilgililere 2942 sayılı yasanın 14. maddesi uyarınca idari dava açmak için tanınan 30 günlük sürenin çalışmaya ara verme süresine rastlaması halinde dava açma süresinin genel esaslara göre çalışmaya ara verme süresinin sona erdiği günden itibaren 7 gün uzamış sayılayacağı yönünde karar vermiştir.”¹²⁸

İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 8. maddesinde yer alan sürelerle ilgili genel esaslar kanunda yer alan bütün süreleri kapsadığı gibi başka kanunlarda yer alan dava açma sürelerinde de uygulanmaktadır.

¹²⁵ Danıştay 10. Dairesi’nin E: 1994/3312 K: 1996/1733 sayılı kararı,Celal Karavelioğlu,age,s. 595.

¹²⁶ Danıştay 10. Dairesi’nin E: 1997/1485 K: 1998/2692 sayılı kararı Dr. Selami Demirkol, M.Önder Tekin, Nihat Toktaş D.İ.D.D Karar Özetleri, Adil Yayınevi 2002, s.985

¹²⁷ Celal Karavelioğlu, age, s: 592.

¹²⁸ Danıştay 6. Dairesi’nin E:1987/176 K: 1987/772 sayılı kararı,Dr. Selami Demirkol, M.Önder Tekin, Nihat Toktaş, age, s. 985.

Konuya ilişkin Danıştay 6 Dairesi'nin bir kararında; “ 2577 sayılı Yasanın 7 ve 8. maddelerinde; idari dava açma süresi ile bu sürenin hesaplanmasında uygulanacak olan genel esaslar düzenlenerek ve dava açma süresinin tebliğ tarihini izleyen günden itibaren işlemeye başlayacağı öngörüldüğünden, dava açma süresi bakımından uyuşmazlığa esas alınacak özel kanun olan 6183 sayılı yasaya göre dava konusu ödeme emrine 7 gün içinde dava açılabileceği açık olmakla birlikte dava açma süresinin başlangıcınının 2577 sayılı yasanın 8.maddesinde öngörülen genel esaslara tabi olacağına karar vermiştir.”¹²⁹

Danıştay İdari Dava Daireler Genel Kurulu da bir kararında;“2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun ek 2.maddesinde öngörülen savunma süresinin son gününün çalışmaya ara verme zamanına rastlaması halinde sürenin ara vermenin sona erdiği günü izleyen tarihten itibaren 7 gün uzamış sayılacağına karar vermiştir.”¹³⁰

F- Mücbir Sebeplerin Dava Açma Süresine Etkisi

Mücbir sebep, idarenin iradesi dışında oluşan ,öngörülmesi ve en büyük bir dikkat ve özenle dahi önlenmesi mümkün olmayan ve de bir kamu hizmetinin yürütülmesini imkansızlaştıran olaylardır. Yer sarsıntısı, sel, aşırı yağış ya da yıldırım düşmesi, toprak kayması gibi...¹³¹

Dolayısıyla “vuku bulmanın ön görülmemesi” ve “sonuçlarına karşı konulamaz, bunlardan kaçınılamaz” olma mücbir sebebin asli unsurunu; “bunların idarenin dışında, idareye yabancı bir şekilde cereyan etmesi” de yan unsurunu oluşturur.¹³²

Sorumluluk hukukunda karşımıza çıkan mücbir sebeplerin dava açma süresini etkilemeyeceği, dava açma süresini kesmeyeceği ve de durdurmayaacağı ileri sürülmektedir.¹³³ Buna gerekçe olarak; dava açma süresinin, kanun tarafından kesin olarak tespiti gerektiği gibi ancak kanunda gösterilen hallerde duracağı, kesileceği veya uzayabileceği, bu hususun, modern anayasalarda yer alan temel hak ve hürriyetlerin

¹²⁹ Danıştay 6.Dairesi'nin E: 2005/6912 K: 2006/1029 sayılı kararı,D.D,Y:2006, S:113, s. 217.

¹³⁰ DİDDGK kararı; E: 2002/1151, K:2002/922 sayılı kararı D.D, Y:1 S:1 2003.

¹³¹ Metin Günday, İdare Hukuku, İmaj Yayınevi, Ankara 2004, s.346.

¹³² E. Ethem Atay, İdare Hukuku, Turhan Kitapevi, Ankara 2006, s. 597.

¹³³ Şeref Gözübüyük- Güven Dinçer, İdari Yargılama Usulü, Ankara 2001, s.320

ancak kanunla sınırlanabileceği ilkesinin bir sonucu olduğu, dava açma süresinin kanunla tespit ve sınırlandırılmasının anayasanın 11.maddesinde belirtilen ana ilkenin gereği olduğu gösterilmektedir.

Bir Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu Kararında;¹³⁴ “Kanunun tayin ettiği müddetleri kıyas veya istidlal yolu ile ve hakimın içtihatları ile tezyit ve tenkibe imkan olamayacağı ve bu kabil müddetlerin kati ve tadili hususunun ancak kanunun müsaadesine mütevakkıf bulunduğu hukuken kabul edilmiş bir kaidedir. Kanunda gösterilen müstesna hallerden başka hakimın kanunen tayin edilen müddetleri tezyid ve tenkis edemeyeceği belirtilmektedir.

Bununla beraber, nadirde de olsa Danıştay’ın kanununda öngörülmemiş olmasına rağmen, çok ağır maddi ve hukuki engellerin varlığı halinde, dava süresini uzayacağını ve işlemeyeceğini kabul suretiyle süresinden sonra açılmış davaların esası hakkında kararlar verdiği de görülmektedir.

Danıştay 5. dairesi konuyla ilgili eski bir kararında; sürenin son gününe rastladığı 27 Mayıs 1960’ta yapılan ihtilal nedeni ile resmi daireler kapalı olduğundan ertesi gün yapılan düzeltme talebini, süresinde kabul ederek idarenin süre aşımı def’ini reddetmiştir.¹³⁵

Doktrinde de; doğal afet veya ağır hastalık gibi, fertlerin iradeleri ile müessir olamayacakları ve hükmedemeyecekleri durumlarda, mücbir sebep hali nazara alınmayarak dava süresinin işlediğini kabul etmenin hakkaniyete, adalete ve halin icabına uygun düşmeyeceği yolundaki görüşlere yer verilmektedir.¹³⁶

Bununla birlikte Danıştay’ın kimi dava daireleri de son zamanlarda vermiş olduğu kararlarında mücbir sebebin varlığını işlemekte olan idari dava süresini durduracağını kabul etmektedirler.¹³⁷

¹³⁴ D.İ.B.G.K. Kararı 08.12.1944 gün ve E:1944/1 K:1944/38 sayılı kararı,D.D, Sayı:28, s. 18.

¹³⁵ Danıştay 5. Dairesi’nin E:1962/5398 K:1961/608 sayılı kararı (yayınlanmamıştır).

¹³⁶ Erol Çırakman, İdari davalarda süre, İdare Hukuk Ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler. I. Danıştay Yayınları, Ankara 1976.

¹³⁷ Danıştay 7. Dairesi’nin E:1991/3407 K:1994/66 sayılı kararı ve Danıştay 4.Dairesi’nin E:1995/6180 K:1996/2695 sayılı kararları, Turgut Candan,age, s,395.

Netice itibariyle uygulamada, mücbir sebeplerin varlığı halinde nadir de olsa dava açma sürelerinin uzayacağı,işlemeyeceği yönünde kararlar verilse de,genel itibariyle mücbir sebeplerin dava açma sürelerini etkilemeyeceği yönünde kararlar verilmektedir.¹³⁸Ancak bu husus kanaatimizce hakkaniyete uygun değildir. Zira büyük felaketlerin(deprem,sel,yangın gibi...) yaşandığı bir dönemde insanlardan haklarının peşine düşmelerini beklememek gerekir ki böyle bir dönemde insanoğlu hakkın değil,canın peşine düşer.

V. 2577 SAYILI İDARİ YARGILAMA USULÜ KANUNUNDA DAVA AÇMA SÜRESİ İLE İLGİLİ ÖZEL DURUMLAR

A- Görevli Olmayan Yerlere Başvurma (İYUK M.9)

2577 sayılı kanunun 9.maddesine göre, idari yargı yerlerinin görevinde olmasına karşın adli ve askeri yargı yerlerinde açılan davaların görev yönünden reddi halinde görev red kararının kesinleşmesini izleyen günden başlayarak 30 gün içinde görevli idari yargı yerinde iptal davası açılabilir.¹³⁹

İdari davalardan bir bölümünün (özellikle tam yargı davalarının) özel hukuk davalarına benzerlik göstermesi, bunun yanında adli, idari yargı görev ayrımı ilkelerinin her zaman kesinlik taşımayıp yasalardan çok içtihatlarla belirlenmekte olması ilgililerin bazı hallerde yanılmalarına ve idari yargının görevine giren konularda adli yargı yerlerinde dava açmalarına neden olmaktadır.¹⁴⁰

İşte yargı yerlerinin dahi tespitte bazen zorluk çektikleri “görev” konusunda davacıların haliyle yanılacaklarını kabul eden kanun koyucu davacıların görevli yargı yerini isabetli olarak tespit edememeleri nedeni ile dava haklarını kaybetmelerinin

¹³⁸ “yargı yoluna başvurma, hak arama özgürlüğünün kullanılması olup,maddi vergi hukukunun vergi yükümlülüklerine yüklediği vergi ödevlerinin yerine getirilmesiyle ilgisinin bulunmaması karşısında ve yukarıda değinilen düzenlemeler gereğince ağır hastalık hali vergi mahkemesinde dava açma süresine etkili bir durum oluşturmadığından, anılan ödeme emrine karşı 7 günlük yasal süresi içerisinde açılmayan davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolundaki vergi mahkemesi kararında sonucu itibariyle hukuka aykırılık bulunmamaktadır.” Danıştay 3.Dairesi'nin 5.10.2006 gün :2006/1488 K:2006/2447 Sayılı kararı,D.D. yıl:37 sayı:114 s:156-157-158.

¹³⁹ Sabri Coşkun- Müjgan Karyağdı, İdari Yargılama Usulü Örnek İçtihatlar-Yorumlar, Seçkin Yayınevi, Ankara 2001, s.217

¹⁴⁰ Kazım Yenice-Yüksel Esin, age, s,195.

önüne geçmek amacı ile kanunun bu maddesini getirmiş olup; bu maddeyle, davacılara “ek bir dava açma süresi” hakkı verilmiştir.¹⁴¹

a- Ek Süreden Yararlanma Koşulları

1- Dava görevsiz bir yargı yerinde açılmalıdır; Dava açılan yer adli veya askeri yargı yeri olmalıdır.¹⁴² İdari yargı düzeni içinde yer alan bir mahkemenin verdiği görevsizlik kararı üzerine, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 9.maddesinde öngörülen 30 günlük süreden yararlanma olanağı olmadığı gibi, gerek de yoktur (İYUK M.43).¹⁴³

2- Davanın idari dava açma süresi içinde açılmış olması gerekir: Bu ek süreden yararlanabilmek için davanın görevsiz yargı yerinde idari yargılama usulünün öngördüğü süre içinde açılmış olması gerekir. Örneğin idari işlemin tebliğ tarihine göre 60 günlük dava süresi geçtikten sonra adli yargı yerinde açılan dava, görevsizlik kararından sonra idari yargı yerinde 30 günlük ek süre içinde açılmış olsa dahi dava süre aşımı nedeniyle incelenemez.¹⁴⁴

Danıştay 5. Dairesi bir kararında;“dava görevsiz adli yargı merciinde süresinde açılmış olduğuna göre mahkemenin görevsiz yargı yerinde işlemin tebliğ tarihinden itibaren 60 gün içinde açılmadığı gerekçesiyle davayı süre aşımı yönünden reddedilmesinde hukuki isabet bulunmadığına karar vermiştir.”¹⁴⁵

3- Dava açılan görevsiz yargı yeri görevsizlik kararı vermelidir: Adli veya askeri yargı yerinde açılan davanın görev yönünden reddedilmiş olması gerekir. Bir başka yönden davanın reddedilmiş olması davacıya 30 günlük ek bir süre vermez.

Öte yandan ilkin adli yargıda açılan davanın konusu ile sonradan adli yargının görevsizlik kararı üzerine idari yargıda açılan davanın konusunun aynı olması gerekir.¹⁴⁶

¹⁴¹ Celal Karavelioğlu, age, s.601.

¹⁴² Kazım Yenice-Yüksel Esin, age, s.196.

¹⁴³ A.Şeref Gözübüyük-Turgut Tan, age, s.922.

¹⁴⁴ Nuri Alan, agm, s.35.

¹⁴⁵ Danıştay 5.Dairesi'nin E:1991/1299 K:1992/1346 sayılı kararı Dr. Selami Demirkol, M.Önder Tekin, Nihat Toktaş, age, s.995.

¹⁴⁶ Celal Karavelioğlu, age, s.603.

Bu konudaki bir Danıştay kararında,“ davacı tarafından adli yargı yerinde açılan davanın konusunun tam yargı davası, idari yargıda açılan bu davanın konusunun ise göreve son verilme işlemini oluşturması üzerine,bakılan davada 2577 sayılı idari yargılama Usulü Kanunu'nun 9. maddesi'nin 1.fikrasının uygulanma olanağının bulunmadığına karar vermiştir.¹⁴⁷

4- Görevsizlik kararının kesinleşmesi gerekir: 30 günlük ek süreden yararlanabilmek için, yargı yerinin verdiği görevsizlik kararını ya da kanun yollarına başvurulmayarak, ya da başvuru süresi geçirilerek kesinleştirilmesi gerekir.¹⁴⁸

b- Ek Sürenin Başlangıç Tarihi

Görevli ve yetkili idari dava yerinde yeniden idari dava açabilmesi için kanunun tanıdığı 30 günlük ek süre, görevsiz yargı yerinin vermiş olduğu görevsizlik kararının kesinleştiği tarihi izleyen günden başlar.¹⁴⁹

Görevsizlik kararına karşı kanun yollarına başvurulması halinde, Yargıtay tarafından kararın onanması üzerine, onama kararını tebliğinden, kararın düzeltilmesi yoluna da gidilmişse (HUMK M:440) bu istemin reddi halinde, ret kararının bildiri tarihinden, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi'nin görevsizlik kararına karşı karar düzeltme yoluna gidilmişse (AYİM K. M.66) karar düzeltme istemini reddi kararının tebliğ tarihinden itibaren 30 günlük süre işlemeye başlar.¹⁵⁰

Danıştay 10. Dairesinin bu konudaki bir kararında,“ Davacının adli yargı yerinde açtığı davanın Sason Asliye Hukuk Mahkemesi'nin kararıyla idari yargının görevli olduğu gerekçesiyle görev yönünden reddedildiği, anılan kararın temyizi üzerine Yargıtay 5.Hukuk Dairesi'nin 18.12.2000 tarihli kararıyla onandığı, bu kararın davacı vekiline 26.03.2001 tarihinde, davalı idareye ise 12.03.2001 tarihinde tebliğ edildiği, bu durumda 08.05.2003 tarihinde idare mahkemesi kaydına giren dilekçeyle açılan davanın süresinde olmadığına karar verilmiştir.”¹⁵¹

¹⁴⁷ Danıştay 8.Dairesi'nin Esas:1998/605 Karar: 2000/6566 sayılı kararı,D.D, Y: 2003, S:105, s. 468.

¹⁴⁸ A.Şeref Gözübüyük-Turgut Tan, age, s.924.

¹⁴⁹ Turgut Candan, age s.398.

¹⁵⁰ Şeref Gözübüyük – Güven Dinçer, age, Ankara 2001. s.357,

¹⁵¹ Danıştay 10. Dairesi'nin E: 2002/2100 K:2004/1362 sayılı kararı,yayınlanmamıştır.

2577 sayılı İdare Yargılama Usulü Kanunu'nun 9.maddesinde; kanun yoluna başvuran taraf yönünden bir ayırım yapmamıştır. Bu nedenle görevsizlik kararına karşı davalı tarafından kanun yoluna başvurulmuş olsa bile görevsizlik kararının kesinleşmesinden sonraki 30 gün içinde davacının idari yargıda dava açma imkanı vardır.¹⁵²

Bir Danıştay kararında;“Görev yönünden davanın reddine ilişkin kararın tebliğinden itibaren 30 günlük sürenin davacı tarafından geçirilmesine karşın, davalı idarenin 30 günlük dava açma süresinde davasını açtığı anlaşıldığından başvurunun kabulü gerektiğine karar verilmiştir.”¹⁵³

Görevsizlik kararına karşı kanun yollarına başvurulmaması halinde ise adli veya askeri yargı yerinin görevsizlik kararını kesinleşmesi için, kararın bildirim tarihinden itibaren: Asliye Hukuk Mahkemesi kararlarında 15 günlük ; Sulh Hukuk Mahkemesi kararlarında 8 günlük ; İş Mahkemesi kararlarında 8 günlük temyiz süresinin; Askeri Yüksek İdare mahkemesi kararlarında 15 günlük karar düzeltme süresinin geçmesi gerekir.¹⁵⁴

c- İdari Davanın Otuz Günlük Ek Süre İçinde Açılması

Görevsizlik kararı üzerine, davacının davasını idari yargı yerinde 30 gün içinde açması gerekir. İdari yargı yerine verilen dava dilekçesinde, idari işlemin yazılı bildirim tarihinden başka, görevsizlik kararı vermiş olan mahkeme ve davanın açıldığı tarih ile görevsizlik kararını kesinleştiği tarih de yazılmalıdır. Dava dilekçesinin ekleri arasında görevsizlik kararına da yer verilmelidir.¹⁵⁵

Danıştay bir kararında;“davacılar tarafından Askeri Yüksek İdare Mahkemesinde açılan davanın görev yönünden reddine ilişkin kararın 21.1.1995 tarihinde davacılar vekiline tebliğinden itibaren 2577 sayılı yasanın 9.maddesi uyarınca 30 gün içerisinde görevli ve yetkili idare mahkemesinde dava açılması gerektiği,

¹⁵² Kazım Yenice- Yüksel Esin, age, s.199.

¹⁵³ Danıştay 8.Dairesi'nin E:1991/1094 ve K:1991/1605 sayılı kararı, Dr.Selami Demirkol, M.Önder Tekin, Nihat Toktaş, age, s.1008.

¹⁵⁴ A.Şeref Gözübüyük-Turgut Tan, age, s.926.

¹⁵⁵ A.Şeref Gözübüyük-Turgut Tan, age, s.926-927.

belirtilen süre geçirildikten sonra 16.04.1996 tarihinde açılan davada süre aşımı bulunduğuna karar vermiştir.”¹⁵⁶

d- Ek Süre İşlemeye Başlamadan Dava Açılması

Adli veya Askeri yargı yerlerince verilen görevsizlik kararı kesinleşmeden, başka bir ifade ile henüz 30 günlük dava açma süresi başlamadan, görevli idari yargı yerinde dava açılması durumunda, erken açıldığı gerekçesiyle dava reddedilmemelidir. Dava karara bağlanmadan önce görevsizlik kararının kesinleşmesi yeterli sayılmalıdır.¹⁵⁷

Danıştay bu konudaki bir kararında;“İdarece yaptırılan sulama kanallarından sızan suyun taşınmaza zarar vermesi üzerine adli yargıda açılan davanın kesinleşmesi beklenilmeden idari yargıda açılan davanın süreden reddedilmesinde isabet bulunmadığına değinmiştir.”¹⁵⁸

e- Otuz Günlük Ek Sürenin Geçirilmesi ve Dava Açma Süresinin Henüz Dolmamış Olması

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 9.maddesini 2.fıkrası yeni bir kural getirmektedir. Buna göre 1.fıkroda yalnız 30 günlük süre geçirilmiş olmakla birlikte henüz idari dava süresi dolmamış ise bu süre içinde idari yargı yerinde dava açılabilir.¹⁵⁹

Buna göre görevsizlik kararının kesinleşme tarihini izleyen günden itibaren işlemeye başlayan 30 günlük süre geçirilmiş olsa dahi şayet görevli ve yetkili idari dava yerinde davanın açıldığı tarihte henüz, idari dava açma süresi dolmamışsa , dava süresinde sayılır.¹⁶⁰

¹⁵⁶ Danıştay 10.Dairesi'nin E:1996/9950 K:1998/2454 sayılı kararı,Yakup Bal-Yahya Şahin-Mustafa Karabulut, Danıştay 10. Dairesi'nin Tazminat Davalarına İlişkin Seçilmiş Kararları, Seçkin Yayınevi, 2003 s. 1119-1120.

¹⁵⁷ Şeref, Gözübüyük- Güven Dinçer, age, s.758.

¹⁵⁸ Danıştay 10.Dairesi'nin E:1986/2462 K:1988/1963 sayılı kararı.Dr. Selami Demirkol, M.Önder Tekin, Nihat Toktaş age, s.984.

¹⁵⁹ Kazım Yenice-Yüksel Esin,age, s. 249.

¹⁶⁰ Turgut Candan,age s.398-399.

Bilindiği gibi idari yargıda dava açma süresi özel kanunlarda ayrı süre gösterilmeyen hallerde Danıştay ve İdare mahkemesinde 60 ;vergi mahkemelerinde ise 30 gündür. Öte yandan, idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idari dava açmadan önce bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gerekmekte olup bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi halinde bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında 60 gün içerisinde cevap verilmemesi durumunda bu sürenin bittiği tarihten itibaren dava açma süresi içinde dava açmaları zorunludur. (İYUK,m. 13/1)

Ancak görevli olmayan adli veya askeri yargı yerlerinde açılan tam yargı davasının görev yönünden reddi halinde sonradan idari yargı yerlerinde açılacak davalarda yukarıda belirtilen “idareye başvuru” şartı aranmaz (İYUK Md.13/2).¹⁶¹

Danıştay bir kararında;“Görevsizlik kararı üzerine 30 günlük süre içinde idari yargıda dava açılmamış ise, davanın diğer yargı yerlerinde açılmış olan dava dikkate alınmadan, 2577 sayılı kanunun 13.maddesi uyarınca süresi içinde açıldığının incelenmesi gerektiğine karar vermiştir.”¹⁶²

Bir başka Danıştay kararında ;“ Adliye mahkemesince verilen görev red kararı üzerine 30 günlük süre geçirildikten sonra, fakat eylem tarihinden itibaren bir yıllık süre içinde açılan tazminat davasının, 2577 sayılı yasanın 9.maddesi'nin son fıkrası hükmüne göre süresinde kabulü gerektiğine karar verilmiştir.”¹⁶³

Aynı doğrultuda verilen başka bir Danıştay kararında da;“Eylem tarihinden itibaren bir yıllık süre dolmadan idare mahkemesinde açıldığı tartışmasız bulunan bir davada, görev ret kararı üzerine 30 günlük süre geçmiş olmakla birlikte,davanın 2577 sayılı Yasanın 9.maddesi'nin 2.fikrasına göre süresinde kabulü gerektiğine karar verilmiştir.”¹⁶⁴

¹⁶¹ Celal Karavelioğlu,age, s. 607-608.

¹⁶² Danıştay 10. Dairesi'nin E: 2003/2606 K:2006/2572 sayılı kararı D.D, Y:36 S:113 s.336.

¹⁶³ Danıştay 10. Dairesi'nin E:1989/330 K:1990/2189 sayılı kararı.Dr. Selami Demirkol, M.Önder Tekin, Nihat Toktaş, age, s. 1008.

¹⁶⁴ Danıştay 10.Dairesi'nin E:1989/1930 K:1990/2189 Sayılı Kararı ,D.D, S:82-83 s.1009.

f- İdare Davanın İdari Yargı Mercisinde Bizzat ve Yeni Bir Dilekçeyle Açılması

Görevsizlik kararı vermiş olan mahkemenin, kendiliğinden ya da davacının istemi üzerine dava dosyasını idari yargı yerine göndermesi veya davacının idari yargı yerine başvurarak dava dosyasını görevsizlik kararı veren mahkemeden getirtmesini istemesi idari yargıda 30 günlük süre içinde dava açma anlamına gelmez.¹⁶⁵

Adliye mahkemeleri görevsizlik kararı verdikten sonra genellikle dava dosyasını idare mahkemesine gönderirler. Oysa, idari yargılama usulü kanunu bu durumlarda görevli idare mahkemesinde dava açılmasından söz etmektedir. Bu nedenle davacıların görevsiz adliye mahkemesinin dosyayı göndermesi ile yetinmemeleri, usulüne uygun olarak düzenleyecekleri yeni bir dilekçe ile idari yargı yerinde dava açmaları gerekir. Bu dilekçede idari işlemin tebliğ tarihinden başka, davanın görevsiz mahkemede açıldığı tarih ile görevsizlik kararının tebliğ tarihinin de gösterilmesi ve bu bilgilerin kanıtlanması davanın süratlenmesi yönünden yararlarına olur.¹⁶⁶

Danıştay bir kararında;“ Adli yargı yerince görev ret kararı verilerek dosyanın idare mahkemesine gönderilmesi üzerine, idare mahkemesince davanın esasına girerek karar verilmesinin 2577 sayılı yasanın 9/1 maddesine aykırı olduğuna karar vermiştir.”¹⁶⁷

Bu konudaki başka bir Danıştay kararında;“Adli yargı yerince verilmiş görevsizlik kararının varlığı halinde, idare mahkemesine hitaben ve usulüne uygun şekilde düzenlenecek dilekçe ile dava açılması gerekirken Asliye Hukuk Mahkemesinin görevsizlik kararı üzerine davacı vekilinin dosyasının idare mahkemesine gönderilmesi istemiyle verdiği dilekçe üzerine, dosyanın gönderildiği idare mahkemesinde usulüne uygun açılmış bir davadan bahsedilemeyeceği görüşüne yer verilmiştir.”¹⁶⁸

¹⁶⁵ A.Şeref Gözübüyük-Turgut Tan,age, s. 926-927.

¹⁶⁶ Nuri Alan, agm, s.35-36.

¹⁶⁷ Danıştay 10. Dairesi'nin E:1999/3027 K:2001/2818 sayılı kararı Yakup Bal-Yahya Şahin- Mustafa Karabulut ,age,s.1113.

¹⁶⁸ Danıştay 11. Dairesi'nin E: 2002/4376 K:2005/642 sayılı kararı. D.D, Y:36, S:111, s.329.

Yine bir Danıştay kararında;“ Adli yargıda açılan tazminat davalarının görev yönünden reddi halinde, idari yargıda 2577 sayılı yasanın 3.maddesinde ön görülen koşulları taşıyan bir dilekçe ile dava açılması gerektiğine karar verilmiştir.”¹⁶⁹

Bireyin korunması Anayasamızın çeşitli maddelerinde düzenlenmiş ve yargılama sürecinde koruma, Avrupa İnsan Hakları sözleşmesinin 6.maddesiyle düzenlenmiştir.¹⁷⁰ Bilindiği gibi,yönetim hukukun yönetsel işleyişi etkili ve verimli kılma amacının yanı sıra bir başka temel amacı da bireyin korunmasıdır.¹⁷¹

İşte birden fazla yargı düzeni olan hukuk dizgelerinde kişilerin bu yargı düzeni çokluğundan doğacak karışıklıklara kurban olmaması için ek süre güvencesine gerek vardır.¹⁷² Ancak bu ek süre içerisinde bizzat ve 2577 sayılı kanunun 3.maddesi uyarınca hazırlanacak bir dilekçe ile usulüne uygun olarak dava açılmayarak görevsiz yargı yerince görevsizlik kararının kesinleşmesi üzerine, dava dosyasının görevli ve yetkili idari dava yerine gönderilmesi suretiyle dava açılması uygulamada kabul edilmemekle¹⁷³ birlikte, kanımızca bu durum adil yargılanma hakkına ve bireyin korunmasına aykırıdır.

Uygulamada Danıştay Dava Daireleri Genel Kurulu çok yakın tarihli bir kararında; davacı tarafından ilk önce adli yargıda açılan ve adli yargı yerinin verdiği görevsizlik kararı üzerine mahkemece dava dosyasının idari yargıya gönderilmiş olması üzerine,yerel mahkemenin idari yargıda ayrı bir dava açılmadığı gerekçesiyle davanın incelenmeksizin reddine karar vermesini adil yargılanma hakkına uygun bulmamıştır.¹⁷⁴

Ancak hazırlanmakta olan idari yargılama usulü kanun tasarısında, adli yargı yerlerince verilen görevsizlik kararının kesinleşme tarihinden itibaren 30 gün içinde görevsiz yargı yerince, dava dosyasının görevli yargı yerine gönderileceği ve ilgililerin girişimde bulunmalarına gerek kalmaksızın, davanın görevli ve yetkili idari yargı

¹⁶⁹ Danıştay 10.Dairesi'nin E:1996/1085 K:1998/2035 sayılı kararı Yakup Bal – Yahya Şahin – Mustafa Karabulut, age, s. 1115.

¹⁷⁰ Tekin Akıllıoğlu İnsan Hakları ve Yönetsel Yargı II. Ulusal İdare Hukuku Kongresi 10-14 Mayıs 1993 Ankara, İdari Yargının Dünya da Bugünkü Yeri Bildiri Özetleri Danıştay Yazıları, s.225.

¹⁷¹ Tekin Akıllıoğlu, Yönetsel Yargı ve Denetimin Etkinliği A.İ.D, C.23, S.1, 1990, s.5.

¹⁷² Yıldırım Uler, Yönetsel Yargıda Dava Süresi, , I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, I. Kitap İdari Yargı 1-4 Mayıs 1990-Ankara Danıştay Yayınları, No:53, s.224.

¹⁷³ Turgut Candan, age s.399.

¹⁷⁴ D.İ.D.D.G.K'nun E:2006/90 K: 2006/28 sayılı kararı.D.D, Sayı:113, Yıl:36, s.90-91.

yerinde açılmış olacağı öngörülmektedir ki bu tasarı kanunlaşır, yukarıda anlatılan hak kayıpları artık uygulamada görülmeyecektir.

B- Dava Dilekçisinin 2577 Sayılı Kanunu'nun 3. ve 5. Maddelerine Aykırı Olduğu Gerekçesiyle Reddi Halindeki Ek Dava Açma Süresi:

Bu durumda anılan kanun maddeleri uyarınca usulüne uygun olarak dava açmadığı için dilekçesi reddedilen davacının, mahkemenin dilekçe red kararının kendisine tebliğinden itibaren 30 gün içerisinde dava açması gerekmektedir.

Buradaki 30 günlük süresi içerisinde usulüne uygun olarak yenilenen dava dilekçesi ile idari yargı merciine başvurmazsa, “davanın dinlenebilmesi” başka bir deyişle yönetsel yargı yerinin harekete geçirilmesi olanağı ortadan kalkar.

Konuya ilişkin bir yerel mahkeme kararında; “dava dilekçesi 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 3. ve 5. maddelerine aykırı olduğu için reddedilen davacının, bu kararın kendisine tebliğ edildiği 29.03.2006 tarihinden itibaren 2577 sayılı kanun uyarınca 30 günlük yenileme süresi içerisinde en geç 28.04.2006 tarihine kadar dava açması gerektiği halde, 15.05.2006 tarihinde kayda giren dilekçesi ile yenilendiği davasının süre aşımı nedeniyle reddine karar verilmiş ve bu karar temyiz edilmeksizin kesinleşmiştir.¹⁷⁵

VI. DAVA AÇMA SÜRESİNİ SONA ERMESİNİN SONUÇLARI

İdari dava açma süresinin dava açılmaksızın geçirilmesi halinde idari işlem bir tür hukuka uygunluk karinesinden ve bu karinenin sağladığı yargısal dokunulmazlıktan yararlanır.¹⁷⁶ Bununla beraber idari kararlar, mahkeme hükümleri niteliğinde ve kuvvetinde işlemler olmadığından¹⁷⁷ dava açma süresi içinde ya da dışında idare kamu hizmetlerinin gerektirdiği ölçüde, kazanılmış haklara uymak koşulu ile kararlarını geri alabilir, kaldırabilir ya da değiştirebilir.¹⁷⁸

¹⁷⁵ Ankara 12. İdare Mahkemesi'nin E:2006/1318 K:2006/1134 sayılı kararı(yayımlanmamıştır.)

¹⁷⁶ Turgut Candan, age, s.532.

¹⁷⁷ Lütfü Duran, İdare Hukuku Ders Notları Fakülteler Matbaası, İstanbul 1982, s.416.

¹⁷⁸ A.Şeref Gözübüyük-Turgut Tan, age, s. 930.

Dava açma süresine uymamanın en önemli sonucu davanın dinlenilmesi, başka bir deyişle yönetsel yargı mercilerini harekete geçirilmesi olanağının ortadan kalkmasıdır.¹⁷⁹

Doktrinde sürelerin doğurduğu bu sonucu ağır eleştiriler de getirilmektedir.¹⁸⁰ Ancak dava açma süresinin kamu düzeni ile ilgili olduğu kabul edildiğinden idari yargı yerleri, bir davanın süresinde açılıp açılmadığını kendiliğinden incelemek ve süresinde açılmayan davaları reddetmekle yükümlüdür.¹⁸¹

Bizimde katıldığımız görüşe göre , dava açma süresinin saptanmasında hukuk devleti ve hak arama özgürlüğünün kullanımına, göreceli de olsa bir üstünlük tanınmalıdır. Bu nedenle, dava açma süresi ile ilgili düzenlemeler, yargısal denetimi kısıtlayıcı, daraltıcı dolayısıyla hak arama özgürlüğünü sınırlandırıcı olmamadır.

Unutulmamalıdır ki, hak arama özgürlüğünün sınırlandırılması sonucunu getirebilecek olan her girişim yönetsel yargıyı da etkisizleştirecektir.¹⁸²

¹⁷⁹ Mithat Sancar, agm, s.72.

¹⁸⁰ Yıldırım Uler, Yönetsel Yargıda Dava Süresi I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, s.223, I. Kitap İdari Yargı 1-4 Mayıs 1990, Danıştay Yayınları, No:53, Danıştay Matbaası, Ankara 1999.

¹⁸¹ A.Şeref Gözübüyük-Turgut Tan, age, s.929.

¹⁸² Yahya K. Zabunoğlu, İdari Yargıda Dava Açma Süresi, s.191, I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi Birinci Kitap İdari Yargı 1-4 Mayıs 1990 Ankara, Danıştay Matbaası, Ankara 1991 Danıştay Yayınları, No:53.

İKİNCİ BÖLÜM

İDAREYE BAŞVURU ÜZERİNE TESIS EDİLEN İŞLEMLERE KARŞI AÇILACAK İPTAL DAVALARINDA DAVA AÇMA SÜRESİ

I. İDARENİN ORTADA VAROLAN BİR İŞLEMİ YOKKEN İDAREYE BAŞVURULMASI DURUMUNDA DAVA AÇMA SÜRESİ (İYUK M.10)

İdarenin daha iyi işlemesini ve işlemlerin hukuka ve amaca uygunluğunu sağlamak için çeşitli denetim yollarına başvurulur. Kamu idaresi üzerindeki bu denetim yollarını içsel denetim ve dışsal denetim olmak üzere iki ana grup altında toplayabiliriz.

İdarenin kendi bünyesinde işleyen yönetsel makamlar eliyle yürütülen denetime içsel denetim, yönetim dışında kalan organlarca ve özellikle yönetsel yargı yerleri tarafından yürütülen denetime de dışsal denetim diyebiliriz. İçsel denetim, yönetim tarafından kendiliğinden yapılabileceği gibi, yönetilenlerin isteği üzerine de gerçekleştirilebilir. Yönetilenlerin, içsel denetim mekanizmasını harekete geçirmeleri, yönetsel başvurular aracılığıyla olur.

İşte 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 10.maddesinde ilgililerin haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya bir eylemin yapılabilmesi için idari makamlara başvurabilmeleri düzenlenmiştir.

Bilindiği üzere idari işlem ve eylemler ya kendiliğinden ya da ilgililerin başvuruları üzerine tesis edilir.¹⁸³ İdare, idari yargı denetimini işletebilecek; diğer bir deyişle, idari dava türlerinden birine konu edilebilecek nitelikteki bir işlem veya eylemi, üstlendiği kamu hizmetinin yürütümü dolayısıyla kendiliğinden, yani idare edilenlerin herhangi bir başvurusu olmadan yapabileceği gibi, idare edilenlerin bu yoldaki isteklerini içeren başvuruları üzerine de tesis edebilir.¹⁸⁴

Kanunun 10.maddesi, idarenin sadece harekete geçtiği, eylemli davrandığı durumlarla değil, vatandaşların cevaplarına cevap vermemek ve susmak suretiyle de onların menfaatlerini ihlal edebileceği görüşünden yola çıkarak, ortada henüz bir idari

¹⁸³ Kazım Yenice, age, s .203.

¹⁸⁴ Turgut Candan, age, s.402.

işlem bulunmadan, idarenin susması halinde de onlara dava hakkı tanımıştır.¹⁸⁵ Yani 10.madde ilgililere idareye idari işlem tesisine veya eylemde bulunmaya tahrik etme imkanı sağlamıştır.¹⁸⁶

Maddeye göre yapılacak başvuru genelde ilk başvurudur. Ortada henüz bir işlem ya da eylem yoktur.¹⁸⁷ Ancak madde idari eylem veya işlem yapılması istemiyle başvurmayı, sadece dava açma süresinin başlaması bakımından düzenlemiştir. İdareye ne şekilde başvurulacağı, başvuru üzerine idarenin nasıl davranacağına ilişkin kurallar içermemekte; sadece idarenin cevap vermemesi veya cevabın kesin olmaması halinde dava süresini belirlemektedir.¹⁸⁸

Doktrine göre; madde metninin eksik düzenlendiği ileri sürülse de idare ajanlarının hareketsiz kalmayı ve bu yolla da, aynı zamanda hukuki denetimin dışına çıkma olanağına engel olan zımni işlemin varlığı bu madde ile kabul edilmiştir. Bu da hukuki güvenlik ilkesinin zedelenmesini ve ortadan kaldırılmasını engeller.¹⁸⁹

A- Yönetime Başvurma Koşulları

a- Başvuru yetkili makama yapılmalıdır

Madde kapsamındaki başvuru, başvuru konusu hakkında etkili karar almaya yetkili, her türlü ve derecede yönetsel makamların susmasına karşı kullanılabilir.¹⁹⁰ Başvurulan makamın istem veya başvuru ile ilgili olarak işlem kurmaya yetkili ve bu konuda görevli makam olmaması halinde başvuru bu makamca yanıtsız bırakılmasından bir zımni ret işleminin kurulduğu sonucu çıkarılmayacaktır. Bunun doğal uzantısı olarak ta 10.maddeye dayalı bir dava açma söz konusu olamayacaktır.¹⁹¹ Bakanlığın yetkili olduğu bir konuda, Başbakanlığa, Cumhurbaşkanlığına ya da Meclis Başkanlığı'na

¹⁸⁵ Nuri Alan, agm, s. 36.

¹⁸⁶ Selçuk Hondu, İdari Yargılama Usulü Kanununda Yer Alan İdari Usuller ve Uygulanması, s. 261.

¹⁸⁷ Yıldırım Uler, agm, s. 228.

¹⁸⁸ Doç. Dr. Turhan Yıldırım, İdari Usul Yasası Kapsamında İdareye Başvuru s. 247, İdari Usul Kanunu hazırlığı Uluslararası Sempozyumu Bildiriler 17-18 Ocak 1998 Ankara, Başbakanlık Yayınevi 1998.

¹⁸⁹ Ethem Atay, İdare Hukuku, Turan Kitapevi, 2006 Ankara, s. 366-377.

¹⁹⁰ Lütfi Duran, İdari Müracaatları ve Bunların Karşısında İdareni Sükutu Meselesi, İ.Ü H.F.M, C:12, S:1, s.130-199.

¹⁹¹ Yahya K. Zabunoğlu, agm, s. 196.

başvuruda bulunulması zımni ret mekanizmasını işletmez.¹⁹² Çünkü ilgili, yetkili makama başvurmadığından ortada yetkili makamca tesis edilen bir “zımni ret” işlemi bulunmamaktadır.¹⁹³

Uler’e göre; yanlış yere yapılan başvurunun bu makamca ilgili makama iletilmesi zorunludur. Zira “Anayasa’nın 123.maddesi’nin 1.fikrasına göre, idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür.Bu nedenle vatandaş başvurusunu, konusuna göre en yetkili makama yapmamış ise,başvuru yetkili yere iletilecektir. İdare bakımından iletme görevi ve zorunluluğu bu görüşe göre 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun’un 5.maddesinden kaynaklanmaktadır. Anılan maddeye göre dilekçenin konusuyla ilgili olmayan bir idari makama verilmesi durumunda, bu makam tarafından yetkili idari makama gönderileceği ve ayrıca dilekçe sahibine de bilgi verileceği kurala bağlanmıştır. Böylece yetkili makamlara başvuracak vatandaş, yetkiyi doğru biçimde belirleyememişse, yanlış düzeltilecek, başvurusu yetkili yere iletilecektir. Yanılması, yanlış başvurusu vatandaş aleyhine çevrilmez.¹⁹⁴

Ancak uygulamada aksi yönde kararlar mevcuttur.Zira Danıştay bir kararında, “2577 sayılı yasanın 10. maddesinin aradığı anlamda ilgililerin başvurusu üzerine tesis edilmiş bir işlemin varlığından söz edebilmek için başvuru dilekçesinin idareye ulaşmış olması gerektiği” görüşüne yer vermiştir.¹⁹⁵

b- Başvurunun idari davaya konu olabilecek bir işlem kurulmasına yönelik bir istem, çağrı niteliğinde olması gerekir¹⁹⁶

İdari davaya konu olamayacak işlem ve eylemlere karşı idareye başvuruda bulunulması ilgililer için dava hakkı doğurmaz.¹⁹⁷ Mesela bir kamu görevlisinin idaresine başvurarak herhangi bir konuda bilgi ya da görüş isteminde bulunması ve idarenin de bu istemi doğrudan veya zımnen reddetmesi halinde dava hakkı doğmaz. Çünkü, idari yargıda ancak kesin ve yürütülmesi zorunlu olan ve ilgililerin menfaatini

¹⁹² A.Şeref Gözübüyük-Turgut Tan,age, s:877.

¹⁹³ Celal Karavelioğlu ,age, s.616.

¹⁹⁴ Yıldırım Uler, agm, .231-232.

¹⁹⁵ Danıştay 10. Dairesi’nin E:1998/2226 K:1999/1789 sayılı kararı.Dr. Selami Demirkol, M.Önder Tekin, Nihat Toktaş agm s.987.

¹⁹⁶ Yahya K. Zabunoğlu, agm, s. 196.

¹⁹⁷ A.Şeref Gözübüyük-Turgut Tan, age, s. 887.

ihlal eden işlemlere karşı dava açılabilir; bilgi ve görüş isteme yolundaki başvuru üzerine tesis edilen işlem ise bu nitelikte değildir.¹⁹⁸

c- İdareye yapılacak başvuru için genel bir süre öngörülmemiştir¹⁹⁹

Kanunun bu konuda bir sınırlama getirmediğini görmekteyiz. Bununla birlikte başvurunun konusu özel konularla belirli bir zaman aşımı süresine bağlı tutulmuş olabilir. Örneğin 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun 93. maddesi kapsamına giren bir başvurunun, bu maddede öngörülen 5 yıllık süre içinde yapılması zorunludur.²⁰⁰

Son dönemde Danıştay kararlarında ilgililer hakkında süregelen etki yaratan durumlarda İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 10. maddesi kapsamında ileriye yönelik haklar bakımından her zaman başvuruda bulunulabileceği ve bunun üzerine dava açılabilmesi görüşü kabul edilmektedir ki bizce de bu görüş hak arama özgürlüğü ve hukuk devleti ilkesinin gerçekleşmesi anlamında önemli bir açılamdır.

Bu yöndeki bir Danıştay kararında; Kamu personelinin gerek görevde buldukları sırada gerekse emekliye ayrılmış oldukları hallerde, parasal ve özlük hakları yönünden her ay hukuki sonuç yaratan diğer bir ifadeyle **süregelen etkiler doğuran** idari işlemlere karşı ilk tesis edildikleri ya da ilk uygulandıkları anda dava açılmamış olmasının, başvuru tarihinden itibaren ileriye dönük sonuçlar doğurmak üzere sonradan yapılan başvuruya dayalı olarak tesis edilen işlemlerin dava konusu edilmelerine engel oluşturmayacağı görüşüne yer verilmiştir.²⁰¹

d- İlke olarak 10.madde ancak ortada idari dava konusu olabilecek yönetsel bir karar yok iken yapılan başvurunun zımnen reddi üzerine uygulanabilecektir²⁰²

İlgili hakkında daha önce tesis edilmiş bir işlem varsa, artık 10. maddeye dayanılarak yönetime başvurmak, yani yönetimden bir işlem yapmasını istemek söz konusu olamayacağından, 10.maddenin uygulanması da mümkün olmaz. Böyle bir

¹⁹⁸ Celal Karavelioğlu, age, s. 616.

¹⁹⁹ A.Şeref Gözübüyük-Turgut Tan, age, s.877.

²⁰⁰ Kazım Yenice-Yüksel Esin, age, s. 205.

²⁰¹ Danıştay 11. Dairesi'nin 18.7.2007 gün, E:2005/4050 K:2007/6728 sayılı kararı ,yayınlanmamıştır.

²⁰² Yahya K. Zabunoğlu, agm, s. 74.

durumda başvuru, 10. maddenin kapsamından çıkarak dava açma süresi ile ilgili diğer maddelerin, örneğin 11. maddenin uygulanması sonucu doğurabilir.²⁰³ Bu kural mutlak değildir, zira uygulamada son dönemde aksi yönde karar verilmektedir.²⁰⁴

Bu yöndeki diğer bir gelişme de, ilgililerin haklarını ihlal eden bir düzenleyici işlemin ya da kanun hükmünün yargı yerlerince iptali halinde, daha önce uyuşmazlık çıkarmamış olsalar bile artık 2577 sayılı kanunun 10.maddesi kapsamında idarelere haklarının yerine getirilmesi için başvuruda bulunup tesis edilen olumsuz işleme karşı dava açma süresi içerisinde uyuşmazlık çıkarabilme olanağının artık yargı mercilerince kabul görmesidir.

Ankara Bölge İdare Mahkemesi ‘nin yakın tarihli bir kararında; 1.1.2005 tarihi itibarıyla yürürlüğe giren 5277 sayılı 2005 Mali Yılı Bütçe Kanunu’nun “kısmen veya tamamen uygulanmayacak hükümleri” başlıklı 37.maddesinin (h) fıkrasında; 2004 yılına ilişkin elde edilen karlardan 2005 yılında dağıtılacak üretimi teşvik primi ödemelerinde ‘iki katını geçmemek üzere ibareleri, bir katını geçmemek üzere’ şeklinde değiştirilmiş ise de ,söz konusu hükme yönelik açılan davada Anayasa Mahkemesi’nin 29.11.2005 gün ve E:2005/6 K:2005/93 sayılı kararı ile ‘bir katını geçmemek’ ibaresinin iptaline hükmedilmiş aynı günlü E:2005/6 K:2005/21 sayılı kararı ile hükmün yürürlüğü durdurulduğundan, idarenin üretim teşvik primi ödemeleri konusunda yeniden bir değerlendirme yapıp, hak edilen üretim teşvik primini ilgisine ödemesi, hukukun üstünlüğü ilkesinin bir gereği olmasına karşın, idarenin bu yükümlülüğünü yerine

²⁰³ Mithat Sancar, agm, s.74.

²⁰⁴ Teknisyen yardımcısı olarak görev yapan davacının 13.01.1999 tarihinde yapılan kurum içi memurluk sınavını kazandığı, ancak 03.01.1999 günlü Başbakanlık Genelgesi ve Ulaştırma Bakanlığının 18.09.2000 günlü yazısı gerekçe gösterilerek atamasının yapılmadığı, davacının, memurluğa atanmak için yaptığı 27.05.2002 günlü başvurusunun, 20.06.2002 günlü dava konusu işleme reddi üzerine 05.08.2002 tarihinde bakılan davanın açıldığı anlaşılmıştır. İdareye belli konuda işlem tesisi için yükümlülük getiren yasa kuralına karşın, idarenin bu yükümlülüğünü yerine getirmeyerek hareketsiz kaldığı durumlarda ya da belli bir göreve veya kadroya atanma gibi zaman içerisinde maddi ve / veya hukuksal koşulların değişmesi nedeniyle idarenin yeni bir değerlendirme yapmasını gerektiren konularda, ilgililerin ileriye dönük şekilde hukuki sonuçlardan yararlanmak üzere 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 10. maddesi uyarınca haklarında yasanın öngördüğü işlemin yapılması için her zaman idareye başvurmaları ve isteklerinin reddedilmesi halinde de 10.madde de öngörülen usule uygun olarak idari yargıda dava açmaları mümkün bulunduğu ve 27.05.2002 tarihli başvurusunu reddine ilişkin işlemin iptali istemiyle yasal süresi içinde bakılan davanın açıldığı anlaşıldığından, 13.01.1999 tarihinde yapılan sınavı kazanan davacının göreve başlatılmaması üzere makul bir süre bekletildikten sonra 2577 sayılı kanunun 7 ve 11.maddeleri uyarınca doğrudan ya da idareye başvurduktan sonra yasal süresi içinde dava açması gerekirken aradan uzunca bir süre geçtikten sonra 27.05.2002 tarihinde idareye başvuruda bulunarak açtığı davanın süre aşımı yönünden reddi yolundaki idare mahkemesi kararında hukuki isabet görülmemiştir...” Danıştay 5. Dairesi’nin E: 2003/1007 K: 2003/3368 sayılı kararı D.D, Y:2 S:3, 2004, s. 171-173.

getirmeyerek hareketsiz kalması durumunda, ilgililerin hukuki sonuçlarından yararlanmak üzere kanunun öngördüğü işlemin yapılması için idareye yapacakları başvurunun 2577 sayılı kanunun 10.maddesi kapsamında görülmesi ve değerlendirilmesi hakkaniyet gereği olup, isteklerinin reddi halinde açılan davaların da süresinde olduğunun kabulü gerektiği görüşüne yer verilmiştir.”²⁰⁵

B- Yapılan Başvuruya İdarenin Olumsuz Cevap Vermesi

10. maddeye göre ilgililer haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem ya da eylemin yapılması için idareye başvurabilirler.²⁰⁶ Bilindiği üzere bu husus esasen anayasanın tanıdığı dilekçe hakkı kapsamı içinde yer alır.

İdarenin, idare edilenleri, idari işlem veya eylem yapılması amacını taşıyan bu başvuruları dolayısıyla gösterebileceği davranış biçimlerinden ilki ve doğal olanı başvuruyu, altmış günlük bekleme süresi içinde cevaplandırmaktır.²⁰⁷ Yapılan bu başvuru üzerine yetkili makamca ilgilinin isteği kabul edilirse, ortaya bir uyuşmazlık çıkmaz. Ancak verilen cevap, ilgilinin isteğinin reddi yolunda ve kesin nitelikte ise, bu cevapla birlikte uyuşmazlık doğmuş olacaktır. Bu taktirde ilgili söz konusu cevabın kendisine tebliğ edildiği tarihi izleyen günden itibaren, idari dava açma süresi içinde davasını açabilir.

Böyle yapılmayarak idareye aynı konuda tekrar başvurulması ve idarenin de bu başvuruyu tekrar “yazılı” olarak reddetmesi halinde, bu ret işlemi, yeni bir dava açma süresi başlatmaz.

Bu konudaki bir yerel mahkeme kararında, “denklik talebine ilişkin 17.10.2001 günlü başvurusu, davalı idarenin 11.03.2002 gün ve 4837 sayılı işlemiyle seviye tespit sınavında başarılı olması koşuluna bağlanan davacının, bu işleme karşı süresi içerisinde uyuşmazlık yaratmadığı anlaşıldığından ve 22.09.2003 tarihli aynı istemli başvurusunun da dava açma süresini ihya etmeyeceği açık olduğundan, süre aşımı nedeniyle davanın

²⁰⁵ Ankara Bölge İdare Mahkemesi’nin 30.05.2007 tarih ve E:2006/3028 K.2007/4263 sayılı kararı (yayımlanmamıştır.)

²⁰⁶ Nuri alan, agm, s. 36.

²⁰⁷ Turgut Candan, age, s. 410.

esasının incelenme olanağı bulunmadığına karar verilmiştir.”²⁰⁸ Ve bu karar Danıştay tarafından da onanmıştır.²⁰⁹

Ancak bu kuralın da istisnası vardır. Zira “temel hak ve özgürlüklere ilişkin konularda, ilgililer 10.maddeye göre her zaman (tekrar tekrar) başvurabilirler ve bu başvuruların her biri ile yeni bir dava açma süresi başlar. Hangi hallerde müteaddit başvuruların yeni bir dava süresi başlatacağını tek tek saymak mümkün değildir; yargı yeri önündeki uyuşmazlığın durum ve niteliğine göre bu hususu değerlendirir.”²¹⁰

Danıştay bir kararında; Seyahat özgürlüğünün kullanımı konusunda yapılan her yeni başvuru üzerine idarece tesis edilecek işleme karşı, 2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 10. Maddesinde belirtilen süre içinde dava açılabilmesine hükmetmiştir.²¹¹

Başka bir kararda; ilgililerin, Anayasal güvence altındaki temel hak ve özgürlüklerinden olan çalışma özgürlüğünü kullanabilmeleri için gerekli işlemin yapılmasını idareden her zaman isteyebileceklerinin açık olduğu, çalışma özgürlüğünün kullanılabilmesi için gerekli işlemin yapılması isteminin idarece reddedilmiş olması, aynı konuda idareye tekrar başvurulmasına ve başvurunun reddi halinde ret işlemine karşı dava açılmasına engel bulunmadığından, davacı tarafından kahvehane açma ruhsatı almak için 3.1.1990 tarihli başvurunun 24.1.1990 tarihli işleme idarece reddinden sonra aynı istemle 12.11.1991 tarihinde yapılan başvurunun reddi üzerine 2.12.1991 tarihinde açılan davada süre aşımı bulunmadığından, davanın süreden reddi yolunda verilen temyize konu yerel mahkeme kararında hukuki isabet görülmediğine yer verilmiştir.²¹²

Aynı şekilde, idarenin yasa ile yapmakla yükümlü olduğu konularda hareketsiz kalarak bundan kaçındığı ve belirli bir göreve atanma gibi zaman içinde maddi ve/veya hukuki koşulların değişmesi nedeniyle idarenin “yeni bir değerlendirme yapması”nın

²⁰⁸ Ankara 12. İdare Mahkemesi’nin 9.12.2005 tarih ve E:2004/4 K:2005/1442 sayılı kararı, (yayımlanmamıştır.)

²⁰⁹ Danıştay 8.Dairesi’nin 04.10.2006 tarih ve E:2006/3815 K:2006/3349 sayılı kararı (yayımlanmamıştır.)

²¹⁰ Celal Karavelioğlu, age ,s. 620.

²¹¹ Danıştay 10. Dairesi’nin E.1985/1044 K:1987/926 sayılı kararı, Dr. Selami Demirkol, M.Önder Tekin, Nihat Toktaş age s.1004.

²¹² Danıştay 10. Dairesi’nin E:1993/2082 K: 1995/529 sayılı kararı ,D.D, Y:1996 S:91 s.1069.

gerektiği konularda, ilgililer, 10. maddeye göre her zaman için idareye başvurabilirler ve bu başvuruların her biri ile yeni bir dava açma süresi başlar.²¹³

Danıştay 5.Dairesinin bu konudaki bir kararında; her çeşit idari işlemler idarece kendiliğinden ya da ilgililerin başvurusu üzerine tesis edildiği, idarelerin belirli bir konuda işlem tesis edilmesi için yapılan başvuruları, o andaki öznel ve nesnel koşullara göre (ilgilinin niteliği, kadro ve ihtiyaç durumu, bütçe imkanları, izlenen sosyal ekonomik ve kültürel politikalar vb.) değerlendirip sonucuna göre karar alacağı, diğer bir ifadeyle idarenin takdir yetkisini başvuru tarihindeki koşullar çerçevesinde, çeşitli seçeneklerden birisini yeğleyerek kullanabileceği ve zaman içinde değişen koşulların idarelerin öncekinden farklı karar almasını gerektireceği durumlarda aynı konuda değişik tarihlerde yapılan başvurulardan her birinin, aynı hukuki sonucu elde etmeye yönelik olsalar bile, öncekinden ayrı ve bağımsız birer başvuru oldukları ve bu başvurular üzerine tesis edilen olumsuz işlemlerin dava açma süresi yönünden de bir öncekinden bağımsız olarak ele alınıp değerlendirilmesi gerektiği önemle vurgulaması gereken bir durum olarak kabul edilmiştir.²¹⁴

C. Başvuru Sonucunda İdarenin Hareketsiz Kalması

Doktrinde, “yönetimlerin kendilerine yapılan başvuruları incelemek ve yazılı olarak yanıtlamakla ödevli olduklarını ve vatandaş başvurularını incelememek ve yanıtlamamak gibi yetkilerinin olmadığını”²¹⁵ ileri süren yazarlarımız olsa da, uygulama bu şekilde değildir ki “zımni ret müessesesi” doğmuştur.

İdari makamlara bir idari işlem veya işlemin yapılması için yapılacak başvurular idari makamlarca cevapsız bırakılamaz. İdari makamlar, bir idari işlem veya eylemin yapılması için kendilerine yapılan başvuruyu en geç otuz gün içinde cevaplamak zorundadırlar. Ancak idarenin bu zorunluluğa uymaması ve başvuruyu altmış gün içinde de cevapsız bırakması halinde, bu başvuru reddedilmiş kabul edilecek ve dolayısıyla idarenin susması veya hareketsizliği de bir idare karar sayılacaktır.

²¹³ Celal Karavelioğlu, age, s.621.

²¹⁴ Danıştay 5. Dairesi'nin E:1992/1602 K:1995/1580 sayılı kararı,D.D,S.91 s.494.

²¹⁵ Yıldırım Uler, agm, s.230.

İdarenin susması veya hareketsizliği ile meydana gelen bu idari karara “zımni ret kararı” denmektedir.²¹⁶

İşte hem yönetilenlerin Anayasa’da yer alan başvuru haklarını pratik güvencelere bağlamak hem de yönetimin başvurular karşısındaki hareketsizliğinin hukuka uygun olup olmadığını yargı yerlerince denetlenmesini sağlamak üzere İdari Yargılama Usulü Kanunu bu konuda bir düzenlemeye gitmiştir. Kanun’un 10. maddesine göre, yönetimin ilgililerce yapılan başvuruyu altmış gün içinde yanıtlamaması durumunda istek reddedilmiş sayılır ve buna “zımni ret kararı” denir. Böylece yönetimden, iptal davasına konu olabilecek bir işlem elde edilmiş olur.²¹⁷

Bu halde ilgili başvuru tarihinden itibaren geçen altmış günün bitiminden itibaren dava açma süresi içinde isteğinin konusuna göre Danıştay, idare veya vergi mahkemesinde dava açabilir. İdare, altmış günlük zımni ret süresi dışında ancak dava açma süresi, yani ikinci altmış günlük süre içinde başvuruya cevap verirse, bu halde dava açma süresi, idarenin cevabının bildirim gününü izleyen günden olmak üzere yeniden başlar.²¹⁸

Altmış günlük sürenin hesabında, başvuru tarihini izleyen gün ve sonraki günler nazara alınır. Hafta tatili ve resmi tatil günleri ile çalışmaya ara verme zamanı süreye dahildir.²¹⁹ Burada bekleme süresi gün olarak belirlendiğine göre, hesaplanmasında sürelerle ilgili bilinen kurallar uygulanarak yapılacaktır. Süre başvurunun ilgili idari makama iletildiği günü takip eden günden itibaren işlenmeye başlayacaktır.

Uygulamada oldukça sık rastlanan ve İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 10.maddesinde de, süre bağlamında ayrıca bir kural parçası ile düzenlenmemiş bir hal de altmış günlük bekleme süresi dolmadan dava açılması halidir.²²⁰

Aslında idarelere verilen bu 60 günlük bekleme süresi idarenin yararlanabileceği bir süredir. İdareye verilmiş bir hak değildir. İlgilinin dava yolu kapalı

²¹⁶ Metin Günday ,age s.120-121.

²¹⁷ Mithat Sancar, agm s.74.

²¹⁸ Celal Karavelioğlu, age, s.617.

²¹⁹ Turgut Candan, age s.411.

²²⁰ Yahya K.Zabunoğlu, agm. s.198.

olarak beklemek zorunda olduğu bir süre değildir. İlgili, işin niteliğine göre “uygun bir süre” beklemeden sonra, başvurusunu reddedilmiş sayarak yargı önüne gidebilir”.²²¹ Fransız Danıştay’ı bu gibi durumlarda dava karara bağlanıncaya kadar 60 günlük bekleme süresi geçmişse artık davayı süreden reddetmeyerek işin esasına geçmektedir.²²²

Duran’a göre;Bekleme süresi dolmadan sanki ortada bir zımnî ret işlemi varmış gibi açılan davaya karşı yönetim vereceği savunma dilekçesinde 60 günlük bekleme süresinin dolmamış olması nedeniyle ortada bir idari işlem bulunmadığı ve davanın bu nedenle reddi gerektiğini savunacak olursa, davayı reddetmeyip sürenin dolmasının beklenmesi, bu süre içinde idarenin olumlu cevap vermesi halinde davanın konusuz kalacağı ancak aynı süre içinde idarenin cevap vermemesi veya olumsuz cevap vermesi durumunda işin esasına geçilmesi gerekmektedir.²²³ Bizce de hakkaniyete adalete ve usul ekonomisine uygun olacak çözüm yolu budur.

D. Yapılan Başvuru İdarenin Verdiği Cevabın Kesin Olmaması:

İdare tarafından altmış günlük bekleme süresi içinde kesin sayılmayacak bazı bildirimlerde bulunulmuş olabilir. “Kuşkusuz, böyle bir cevap, başvuruda bulunanın isteğini kesin olarak reddetmemektedir. Ayrıca; başvurunun gereklerinin kesin yerine getirileceği anlamını da taşımamaktadır”.²²⁴

Bu durumda İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 10.maddesinin 2.fıkrasına göre altmış günlük süre içinde idarenin verdiği cevap kesin değilse, ilgili bu cevabı istemin reddi sayarak dava açabileceği gibi, kesin cevabı da bekleyebilir. Bu durumda dava açma süresi işlemez. Ancak bekleme süresi başvuru tarihinden itibaren altı ayı geçemez.²²⁵

²²¹ Yıldırım Uler, agm, s. 231.

²²² Şeref Gözübüyük İdari Yargıda Dava Açma Süresi A.İ.D C:2 S.4 1969 s.7.

²²³ Lütfi Duran, İdari Müracaatlar ve Bunlar Konusunda İdarenin Sükutu, İÜHFİM, C.12.05.1, s.189.

²²⁴ Turgut Candan, age, s. 414.

²²⁵ Şeref Gözübüyük-Turgut Tan, age, s.877.

Burada ilgilinin önünde iki imkan vardır; Birincisi, ilgili kesin olmayan cevabı istemin reddi sayarak, kesin olan cevabın kendisine tebliğinden itibaren 60 günlük genel dava açma süresi içerisinde dava açabileceği gibi, ikinci olarak da ilgili kesin olmayan cevap üzerine dava açmayarak kesin cevabı bekleyebilir. Ancak kesin cevabı bekleme süresi başvuru tarihinden itibaren altı ayı geçmemelidir.

E. İdarenin Bekleme Süresinin Dolmasından Sonra Cevap Vermesi

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 10.maddesinde öngörülen diğer bir durumda; Dava açılmayan haller ile davanın süreden reddi halinde, altmış günlük sürenin bitmesinden sonra yetkili idari makamlarca cevap verilmesi halinde, cevabın tebliğinden itibaren dava açma süresinin yeniden işlemeye başlamasıdır.²²⁶ Altmış günün bitiminde sonraki cevap, ilgilinin aynı konuda yeniden başvurması üzerine verilmiş olabileceği gibi, kendiliğinden gelmiş de olabilir.²²⁷ Bu hallerde karşılaşılmasında dava açma olanağı ve süre ile ilgili olarak değişik olasılıklar gündeme gelmektedir.²²⁸

1- Altmış günlük zımni ret süresi geçtikten sonra, idarenin dava açma süresi içinde yazılı bildirimde bulunması durumunda yazılı bildirim tarihinden itibaren dava açma süresi yeniden işlemeye başlar.

2- Altmış günlük zımni ret ve altmış günlük dava açma süreleri geçtikten sonra, yönetimin yazılı bildirimde bulunması halinde, dava açma süresi, bu bildirim tarihinden itibaren yeniden işlemeye başlar.

3- Dava açma süresi geçirildikten ve hatta açılan davanın süre yönünden reddedilmesinden sonra, idare tarafından yazılı bildirimde bulunulması durumunda da dava süresi, yazılı bildirim üzerine yeniden işlemeye başlar.²²⁹ Yasa bu konuda vatandaşlara öylesine olanak tanımıştır ki, ilgili zımni ret tarihinden itibaren idari dava süresini geçirdiği için idare mahkemesince davası süreden reddedilmiş olsa dahi cevabın tebliğinden itibaren dava süresi yeniden işlemeye başlayacaktır.²³⁰

²²⁶ Yıldırım Uler ,agm, s.237.

²²⁷ Kazım Yenice-Yüksel Esin, age, s.207.

²²⁸ Yahya K. Zabunoğlu, agm, s. 202.

²²⁹ Şeref Gözübüyük-Turgut Tan,age, s.883.

²³⁰ Nuri Alan, a.g.m, s.36.

II. İDARENİN ORTADA BİR İDARİ İŞLEMİ BULUNMAKTA İKEN İDAREYE BAŞVURULMASI DURUMUNDA DAVA AÇMA SÜRESİ (İYUK m.11)

İdari işlem ve kararlar kural olarak sonsuzluğa kadar geçerli ve etkilidir.²³¹ Ancak, ilgililer idarenin işlemlerine karşı yargı yoluna başvurmadan önce idareye başvurarak hukuka uygunluk bakımından yapılacak inceleme sonunda durumun kendi yararlarına düzeltilmesini isteyebilirler.²³²

İşte 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 11.maddesi, ilgililerin haklarında idarece tesis edilen işlemlerin idari yargı yerince denetimi yoluna gitmeden, idari işlemin tesis edildiği yerin üst makamına, böyle bir yer yoksa işlemi tesis eden makama başvurarak bu makamdan haklarında tesis edilen işlemin bir kez daha gözden geçirilmesini ve sonuçta bu işlemin kaldırılmasını, değiştirilmesini ya da yerine yeni bir işlem yapılmasını isteyebileceklerini, bu halde dava açma süresinin işlemeyeceğini göstermektedir.²³³ Yani alakadar tarafından, bir idari karar aleyhine iptal davası açmadan ve dava müddeti henüz dolmadan evvel idari mercie müracaat edilmesi dava müddetini durduracaktır.²³⁴

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 11. maddesinde düzenlenen bu yol ihtiyari olup, idari mercii tecavüzü müessesesinde düzenlenen zorunlu itiraz ile karıştırılmamalıdır.

İdarenin de (işlem tesisine yetkili kamu görevlisinin de) işlemi tesis ederken hata yapması mümkündür. Mesela bir vergi salınırken aslında işini terk edip mükellefiyet kaydını sildirmiş kişiye bundan sonraki dönem için vergi salınması, bir kamu personeline özlük haklarının, tazminatlarının eksik ödenmesi , savunması alınmadan bir kamu görevlisine maaş kesimi cezası verilmesi gibi. İşte bütün bu durumlarda işlemin idari davaya dönüşmesinden önce bu hatalı durum belirtilerek

²³¹ Lütfi Duran, İdare Hukuku Ders Notları, s.420.

²³² Arif Payaslıoğlu Yönetimde Davaları Azaltma Yolları A.İ.D, C:2, S:3, s.3.

²³³ Celal Karavelioğlu, age, s.640.

²³⁴ Ragıp Sarıcı, İdari Davalar, İstanbul 1949. C:I, s.4,

işlemin geri alınması (geriye yönelik olarak) veya değiştirilmesi ileriye yönelik olarak sağlanmış olacaktır.²³⁵

Yasa koyucu tarafından bu madde hem idari işleme muhatap kişinin hatalı işlem dolayısıyla mağduriyetinin, hem de işlemin idari davaya dönüşmesini önlenmesi amacıyla düzenlendiği açık olsa da, uygulamada idareler tarafından bu madde kapsamında yapılan başvurulara olumsuz (zımni-ya da açık) yanıt verilmekte, kişiler idari yargı yerlerine başvurmaya zorlanmaktadır. Oysaki idareler bu maddenin yasa koyucu tarafından düzenleniş amacına uygun davranırsa hukuk devletini gerçekleştirme yolunda önemli mesafeler alınacağı gibi idari yargı mercilerinde açılan davalarda da ciddi oranda azalma olacaktır.

2577 sayılı Kanununun 11.maddesine göre dava açma süresinin durması için bazı şartların birlikte gerçekleşmesi gerekmektedir;

A- Başvurunun Dava Açma Süresi İçerisinde Yapılması

İdari başvurunun dava açma süresini durdurabilmesi için, başvurunun bu süre içinde yapılmış olması, yani dava açma süresinin geçmemiş olması gerekir.²³⁶ Bu süre geçirildikten sonra yapılan başvuruların ve bunlara verilecek olumsuz cevapların düşmüş olan dava hakkına herhangi bir etkisi olmaz.²³⁷

Konuya ilişkin bir yargı kararında;“ davacının 15.01.2002, 01.01.2004 tarihleri arasında her ay ½ oranında özel hizmet tazminatı ödemek suretiyle icra edilen işleme karşı, en geç, son eksik ödemenin yapıldığı 2003 yılı Aralık ayında itibaren yukarıda yer verilen kanun hükümleri uyarınca 60 günlük dava açma süresi içinde doğrudan veya aynı kanunun 11.maddesi ile öngörülen süreç işletildikten sonra dava açması gerektiğinden ve bu süreler geçirildikten sonra yaptığı başvuru dava açma süresini yeniden başlatmayacağından 4.5.2006 tarihinde yaptığı başvurunun 12.06.2006 tarihli işlem ile reddi üzerine 22.06.2006 tarihinde kayda giren dilekçe ile açılan davanın süre

²³⁵ Selçuk Hondu, agm s.262.

²³⁶ Mithat Sancar, agm, s. 84.

²³⁷ Nuri Alan, agm, s.37.

aşımı nedeniyle incelenme olanağı bulunmadığına karar verilmiştir.”²³⁸ Bu karar Danıştay tarafından da onanmıştır.²³⁹

Onar’a göre; “idari müracaat, hatta hiyerarşik müracaat mahiyetinde olsa bile, dava açma süresi bittikten sonra vaki olursa, böyle bir müracaat düşmüş olan dava hakkını tekrar doğurmaz. Dava hakkı, hak düşürücü sürenin geçmesi ile artık tamamen düşmüş, daha doğrusu tekemmül etmemiş olur.”²⁴⁰

Her ne kadar, doktrinde²⁴¹ dava açma süresi geçtikten, hatta açılmış dava süre aşımı nedeniyle reddedildikten sonra yönetimin yanıt vermesi durumunda yeni bir dava açma süresinin başlayacağı ileri sürülse de, uygulama ve Danıştay kararları bu savı geçersiz kılmaktadır.

Yerel mahkeme bir kararında; “2982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununda, bu kanun uyarınca kendilerine yapılan başvuruyu reddeden kamu kurum ve kuruluşlarının, ilgili kişilerin itirazını değerlendiren Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu kararlarına karşı itiraz yolunu düzenleyen bir hükme yer verilmediğinden, kurum ve kuruluşların Bilgi Edinme Değerlendirme Kuruluna yaptıkları itirazın, 2577 sayılı kanunun 11.maddesi kapsamında değerlendirilmesinin zorunlu olmadığı, bilgi edinme değerlendirme kurulu’nun 10.09.2004 tarih ve 2004/62 sayılı kararın tebliğ edildiği tarihe ilişkin dosya da herhangi bir bilgi ve belge bulunmadığı, ancak en geç bu karara karşı ilk itirazda bulunduğu 22.09.2004 tarihinde öğrendiği açık olan Anadolu Üniversitesi’nin, bu başvurusuna anılan kanun hükmü uyarınca 60 gün içerisinde cevap verilmemesi halinde, takip eden 60 günlük dava açma süresi içerisinde en geç 24.01.2005 tarihine kadar dava açması gerekirken, ikinci kez yaptığı itirazın Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu’nun 4.10.2005 tarih ve 2005/684 sayılı kararı ile reddedilerek 11.10.2005 tarihinde tebliği üzerine 24.10.2005 tarihinde açılan davayı süre aşımı nedeniyle reddetmiştir.”²⁴²

²³⁸ Ankara 12. İdare Mahkemesi’nin 30.06.2006 tarih ve E:2006/1604 K:2006/1419 sayılı kararı yayımlanmamıştır.

²³⁹ Danıştay 11. Dairesi’nin 15.06.2007 tarih ve E:2006/9843 K:2007/6025 sayılı kararı, yayımlanmamıştır.

²⁴⁰ Siddık Sami Onar, age, s.1964.

²⁴¹ Yıldırım Uler, agm, s. 235.

²⁴² Ankara 12. İdare Mahkemesi’nin 1.12.2005 tarih ve E:2005/2104, K:2005/1368 sayılı kararı, yayımlanmamıştır.

B- Başvurunun Yetkili Makama Yapılması

Yönetmelik başvurunun dava açma süresini durdurabilmesinin bir diğer koşulu; söz konusu başvurunun üst makama veya üst makam yoksa işlemi yapmış olan makama yöneltilmesidir.²⁴³

Hiyerarşik üst makamdan kasıt, işlemi tesis eden makamın en yakın üstü olan hiyerarşik makamdır. Diğer bir ifadeyle bir makamın işlemine karşı yapılacak hiyerarşik başvuru, öncelikle işlemi tesis eden makamın üstü olan ilk mercie yapılmalıdır, sıra atlamak suretiyle yapılan başvurular usulüne uygun sayılmamaktadır.

Dikkat edilmesi gereken başka bir husus da; üst makamın bulunması halinde işlemi yapmış olan makama yapılan başvurular ile işlemi tesis etmiş olan makamın hiyerarşik üstü olmayan makamlara (örneğin aksi düzenlenmemiş ise vesayet makamına) yapılan başvuruların işlemekte olan dava açma süresini durdurmayacağıdır.

Nitekim Danıştay 6. Dairesi'nin 1990 tarihli bir kararında, "valilikler, imara ilişkin konularda belediye başkanlıklarının üst makamı olmadığından belediyece verilen inşaat ruhsatının iptali istemiyle valiliğe yapılan başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurmayacağı" hükmüne varmıştır.²⁴⁴

Başka bir kararında ise Danıştay;"Üst makamın Başbakanlık Gümrük Müsteşarlığı olmasına karşın, Gümrük Baş Müdürlüğüne başvurulması halinde, işlemekte olan idari dava açma süresinin durmayacağına karar vermiştir."²⁴⁵

Sonuç olarak dava açma süresi içinde, kararı almış olan idari makama yapılan başvurunun, dava açma süresini durdurabilmesi için kararı almış olan yerin üstünde başka bir idari makamın bulunmaması, kanunda ifade edilen haliyle "üst makamın" olmaması gerekir.

Örneğin Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın Yapı Denetim şirketler hakkında aldığı faaliyetten men kararlarına karşı, bu bakanlığın üstünde başka bir makam

²⁴³ Mithat Sancar, agm, s.83.

²⁴⁴ Danıştay 6.Dairesi'nin 26.02.1990 tarih ve E:1988/833 K:1990/116 sayılı kararı, D.D, Y:1991, S.80, s.242.

²⁴⁵ Danıştay 7. Dairesi'nin 27.11.2001 tarih ve E:2001/4213 K:2001/3639 sayılı kararı(yayınlanmamıştır.)

bulunmadığından altmış günlük dava açma süresi içinde, Bayındırlık ve İskan Bakanlığına başvurarak kararın kaldırılmasını, değiştirilmesini ya da yeni bir karar alınmasını isteme imkanı bulunmaktadır. Bu halde, yapılan bu başvuru başlamış olan dava açma süresini durdurur. Kararı alan makamın üstünde başka bir idari makamın bulunması halinde, kararı almış olan idari makama yapılan başvuru başlamış olan dava açma süresini durdurmaz.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 11.maddesinin uygulanabilmesi için başvuru konusu yapılan işlemin kesin olduğunu belirten bir kuralın bulunmaması gerekir. Bazı konularda belli idari işlemlere karşı itiraz edilemeyeceği, bu işlemlere karşı doğrudan dava açılabileceği biçiminde düzenlemeler bulunmaktadır.

Konuya ilişkin bir Danıştay kararında:“2577 sayılı Kanunun 11.maddesiyle getirilen başvurunun, idari işlemin kaldırılması, geri alınması veya değiştirilmesi amacına yönelik olduğundan, disiplin cezalarıyla ilgili 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 135. maddesinde aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması veya Devlet Memurluğunda çıkarma cezaları için itiraz yolu düzenlenmediği, itiraz olursa bile cezanın kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi söz konusu olmayacağından sayılan disiplin cezalarına karşı doğrudan dava açılması gerekmektedir. Olayda davacıya 31.07.2000 tarihinde tebliğ olunan disiplin cezasına karşı yapılan itirazın işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurmayaacağı için belirtilen tarihi izleyen günden itibaren altmış günlük dava açma süresi geçirildikten sonra 4.12.2000 tarihinde açılan davada süre aşımı bulunduğu hükmedilmiştir.”²⁴⁶

Yine aynı doğrultuda verilen yerel mahkeme kararında;657 sayılı Kanunun 125.maddesinin C/a bendi uyarınca aylıktan kesme cezası ile cezalandırılmasına ilişkin işleme karşı, aynı Kanunun 135.maddesi uyarınca itiraz yolu kapalı olduğundan ve bu cezaya karşı itiraz edilmiş olması dava açma süresini durdurmayaacağından, davacının, 1/30 oranında aylıktan kesme cezası ile cezalandırılmasına ilişkin işlemin tebliğ edildiği 27.09.2004 tarihini izleyen günden itibaren 60 günlük dava açma süresi içerisinde en geç 26.11.2004 tarihine kadar dava açması gerekirken, anılan cezaya yapılan itirazın

²⁴⁶ Danıştay 12. Dairesi'nin 17.02.2006 tarih ve E:2003/873 K:2006/473 sayılı kararı(yayınlanmamıştır.)

reddini müteakip dava açma süresi geçirildikten sonra 9.12.2004 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle incelenme olanağının bulunmadığına karar verilmiştir.²⁴⁷

C. Başvurunun İşlemin Kaldırılması, Geri Alınması, Değiştirilmesi veya Yeni Bir İşlem Tesisi Amacıyla Yapılması

Nihayet başvurunun işlemin kaldırılması; geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem kurulması amacına / amaçlarına yönelik bulunması gerekmektedir.²⁴⁸ Başka bir deyişle, bir idari başvurunun dava açma süresini durdurabilmesi için, tesis edilmiş önceki işlemin değiştirilmesi veya yerine başka bir işlem yapılması amacına yönelik olması gerekmektedir.²⁴⁹ Örneğin bu isteklerden birini içermeyen işlemin haksız yayımlandığını, yasaya aykırı olduğunu bildirmek veya o işlemin sebeplerini öğrenmek amacıyla yapılan başvurular bu madde kapsamı dışında kalır ve işleyen süreyi etkilemez.²⁵⁰

Netice itibariyle Başvurmanın 11. maddenin kastettiği anlamda bir başvuru olabilmesi için, yukarıda sayılan dört istekten birini taşıması gerekir.²⁵¹

Öte yandan Danıştay Vergi Usul Kanunu'nun uzlaşma ile ilgili hükümlerine göre ve uzlaşma istemiyle yapılan başvuruları , İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 11.maddesine göre yapılmış başvuru olarak kabul etmemektedir.²⁵²

Yukarıda anlatılan şartlara uygun bir idari başvuru üzerine duran dava açma süresi, istemin açıkça ya da altmış günlük süre içerisinde yanıt verilmemek suretiyle zımnen reddi halinde yeniden işlemeye başlar.

Yani, duran dava açma süresi; başvuru tarihinde itibaren altmış günlük bekleme süresi içerisinde idarece bir cevap verilir ve bu cevap başvurunun reddi şeklinde olursa, cevabın ilgiliye tebliğini, altmış günlük bekleme süresi içerisinde olumlu yanıt verilmezse, altmışıncı günü izleyen günden itibaren kaldığı yerden

²⁴⁷ Ankara 12. İdare Mahkemesi'nin 21.10.2005 tarih ve E:2005/757 K:2005/1096 sayılı kararı (yayınlanmamıştır)

²⁴⁸ Yahya K.Zabunoğlu, agm, s.205.

²⁴⁹ Mithat Sancar, agm, s.84.

²⁵⁰ Nuri Alan, agm, s. 37.

²⁵¹ Kazım Yenice, age. s.216.

²⁵² Danıştay 7.Dairesi'nin 31.10.2002 tarih ve E:2000/2118 K:2000/3001 sayılı kararı,(yayınlanmamıştır.)

işlemeye başlar.²⁵³ Burada dava açma süresinin kesilmesinden değil, durmasından bahsedildiği için, dava açma süresinin hesaplanmasında, idareye yapılan başvuru tarihine kadar geçer süre de dava açma süresinin hesabında dikkate alınır.

Bilindiği gibi, sürenin kesilmesi ile durması arasında önemli fark vardır; sürenin kesilmiş olması halinde süre yeniden işlemeye başlar ve evvelki süre nazara alınmaz; halbuki sürenin durması halinde evvelce işlemiş olan süre varlığını muhafaza eder; süre yeniden işlemeye başladığı tarihten sonra geçecek süre, eski sürenin devamı sayılır ve iki sürenin toplamı kanunun koyduğu süreyi teşkil eder.²⁵⁴

2577 sayılı Kanunun 11.maddesi uyarınca yapılan başvurunun idarece açıkça reddi halinde, dava açma süresinin hesaplanması kolaydır. Açık ret yanıtının tebliğ tarihinden itibaren başvuru tarihine kadar işlemiş süre de dikkate alınarak altmış gün içinde idari davanın açılması gerekir.

Ancak başvuruya altmış gün içinde hiç yanıt verilmemesi veya kesin olmayan yanıtlar verilmesi durumunda bazı sorunlar ortaya çıkmaktadır. Başvurulan idari makam, altmış gün içinde başvuruya yanıt vermezse, istem reddedilmiş sayılır ve altmış günün bitiminde itibaren dava açma süresi yeniden işlemeye başlar. Başvuruya kadar geçen süre altmış günden düşülerek kalan sürede dava açılması gerekmektedir.

Bu konuda verilen bir mahkeme kararında;“ 2002 yılı sicil notunun (C) düzeyinde olduğunu 4.6.2003 tarihinde öğrendiği açık olduğu anlaşılan davacının 4.6.2003 tarihinden itibaren 60 gün içinde, süre bitiminin adli tatile rastlaması nedeniyle en geç 12.09.2003 tarihinde doğrudan dava açması veya 2577 sayılı Kanunun 11.maddesi uyarınca sicilinin düzeltilmesi isteği ile idareye başvuruda bulunarak, bu başvuruyu reddi üzerine başvuruya kadar işlemiş bulunan dava açma süresinden kalan süre içinde dava açması gerekirken, 4.6.2003 tarihinden itibaren işlemeye başlayan dava açma süresinin 50. gününde itirazda bulunduğu ve itirazın reddedildiğinin 8.9.2003 tarihinde kendisine tebliğ edilmesinden itibaren kalan dava açma süresi olan 10 günlük sürenin dolduğu 18.9.2003 tarihinde dava açması gerekirken bu tarih geçtikten sonra

²⁵³ Turgut Candan, age s.447.

²⁵⁴ Sıddık Sami Onar, age, s.1964.

7.11.2003 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle incelenme olanağının bulunmadığına karar verilmiştir. ”²⁵⁵ Bu karar Danıştay tarafından da onanmıştır.²⁵⁶

İdarenin susmasına değer atfedilmesi ve bunu istemin reddi olarak değerlendirilmesi idareyi değil, müracaat edeni korumaya matuftur. Burada amaç müracaattan sonra idarenin konuyu askıya alarak ilgiliyi oyalamasını önlemektir.²⁵⁷ Yani susmanın ret sayılması yargı yolunu açmak amacıyla vatandaş lehine yaratılmış bir varsayımdır.²⁵⁸

İdari makam tarafından, altmış günlük bekleme süresi içerisinde kesin olmayan yanıtlar verilmesi halinde ise ilgili tarafından bu yanıt dikkate alınmayarak altmış günlük bekleme süresi geçtikten sonra kalan dava açma süresi içerisinde yargı yoluna başvurulabileceği gibi kesin olmayan yanıtın tebliğinden itibaren de kalan dava açma süresi içerisinde dava açma yoluna gidebilmelidir.

Ancak, idarenin altmış gün içinde kesin olmayan cevaplar vermesi halinde ilgilinin altmış günün dolmasını beklemesi ve altmış günden başvuruya kadar geçen sürenin düşülmesiyle kalan süre içinde dava açması gerektiği de ileri sürülmektedir.²⁵⁹

Fakat bu tartışmanın 2577 sayılı Kanunu 10. maddesinde 10.6.1994 tarihinde yapılan değişiklikten sonra bir manası kalmamıştır. Zira artık 10. madde açısından bile idarenin kesin olmayan yanıtları nedeniyle ilgilinin dava açma olanağı kaldırılmıştır; hal böyle olunca, kaldırılan bu sürecin 11.maddeye yorum yolu ile aktırılması da artık kesinlikle söz konusu olamaz.²⁶⁰

İdarelerce yapılan başvuru üzerine altmış günlük bekleme süresi içerisinde bir cevap verilmeyip daha sonra bir cevap verilirse, bu cevap yeni bir dava açma süresi ihya etmez. Ancak bu cevap altmış günlük bekleme süresinden sonraki altmış günlük dava açma süresi içerisinde verilirse ya da kalan dava açma süresi dolmamışsa bu süre

²⁵⁵ Ankara 12. İdare Mahkemesi'nin 11.11.2003 tarih ve E:2003/1652 K:2003/439 sayılı kararı,(yayımlanmamıştır.)

²⁵⁶ Danıştay 2. Dairesi'nin 18.12.2006.tarih ve E:2004/6222,K:2006/4262 sayılı kararı, (yayımlanmamıştır.)

²⁵⁷ Selçuk Hondu, agm, s. 263.

²⁵⁸ Yıldırım Uler, agm, s.236.

²⁵⁹ Kazım Yenice-Yüksel Esin, age, s.217.

²⁶⁰ Yahya K. Zabunoğlu, agm, s.206.

içerisinde dava açılabilir. Örneğin, idare kendisine yapılan başvuruya 60 gün içinde yanıt vermemiş ancak 90. günde yanıt vermişse, burada kalan 30 günlük süre içerisinde dava açılabilir.

2577 sayılı Kanunun 11.maddesinde düzenlenen bu yola ilgililer bir idari işlem için ancak bir kez başvurabilirler.²⁶¹ Daha sonra yapılan başvuruların dava açma süresine herhangi bir etkisi bulunmamaktadır.

Bu konuda verilen bir mahkeme kararında;“ 4.3.1982 – 12.7.1988 tarihler arasındaki hizmetinin intibakında değerlendirilmediğini Milli Piyango İdaresi Yönetim Kurulu’nu 12.7.1998 tarihli kararı ile üç yıllık Yüksekokul mezunu olarak intibakının yapılması üzerine aldığı ilk maaşta veya intibakının hatalı olduğunu 18.4.2002 tarihinde emekliye ayrılması üzerine emeklilik onay işleminin tebliği ile öğrenen davacının, bu tarihlerden itibaren 2577 sayılı Kanunun 7.maddesi uyarınca 60 gün içerisinde veya aynı Kanunun 11.maddesinde öngörülen süreç işletildikten sonra dava açması gerektiğinden ve bu süreler geçirildikten sonra yapılan başvurular dava açma sürelerini yeniden başlatmayacağından, 29.5.2003 ve 30.5.2003 tarihli dilekçeler ile yapılan başvuruların reddine ilişkin işlemlerin iptali istemiyle açılan davanın süre aşımı nedeniyle incelenme olanağı bulunmadığına hükmedilmiş;”²⁶² Anılan karar Danıştay tarafından da onanmıştır.²⁶³

Yine başka bir karar da;“1.8.1995 – 30.11.2000 tarihleri arasında ödenen emekli aylıkları, yeniden göreve başladığı gerekçesiyle adına borç çıkarılan ve Haziran 2001 tarihli devre aylığından kesinti yapılmaya başlanan davacının, adına borç çıkarılmasına ilişkin işlemde en geç emekli aylıklarından kesinti yapılmaya başlandığı tarihte haberdar olduğu açık olup, bu tarihi izleyen günden itibaren 60 gün içinde veya 2577 sayılı Kanunun 11.maddesi ile öngörülen süreç işletildikten sonra dava açılması gerektiğinden ve 6.1.2004 tarihinde yaptığı başvuru ile başvuruya verilen 3.3.2004 tarihli yanıt da dava açma süresini ihya etmeyeceğinden, 22.3.2004 tarihinde açılan

²⁶¹ Nuri Alan, agm, s. 37.

²⁶² Ankara 12. İdare Mahkemesi’nin 23.11.2004 tarih ve E:2003/633 K:2004/2050 sayılı kararı, (yayınlanmamıştır.)

²⁶³ Danıştay 11. Dairesi’nin 13.6.2007 tarih ve E:2005/1112 K:2007/5990 sayılı kararı,(yayınlanmamıştır.)

davada süre aşımı bulunduğuna karar verilmiştir. Bu karar da Danıştay tarafından onanmıştır.²⁶⁴

²⁶⁴ Ankara 12. İdare Mahkemesi'nin 12.7.2006 tarih ve E:2004/1109 K:2006/1531 sayılı kararı ve bu kararın onanmasına ilişkin Danıştay 11.Dairesi'nin 28.5.2007 tarih ve E:2006/9373 K:2007/5630 sayılı kararı, (yayımlanmamıştır.)

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İPTAL DAVASI DIŞINDAKİ DAVALARDA DAVA AÇMA SÜRELERİ

I- TAM YARGI DAVALARINDA DAVA AÇMA SÜRELERİ

A- İDARİ İŞLEMLERDEN DOĞAN TAM YARGI DAVALARINDA DAVA AÇMA SÜRESİ

Yürütme ve onu bir uzantısı olan idare, hem hukuksal bir araç olan “işlemler” hem de fiziksel bir olgu sayılan “eşlemler” yapabilme yeteneği ile donatılmıştır.²⁶⁵ İşte İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 12.maddesinde, ilgililerin haklarını ihlal eden bir işlemin icrası nedeniyle doğan zararları için açacakları iptal ve tam yargı davası konu edilmektedir.

Maddenin başlığı “İptal ve Tam Yargı Davaları” olsa da maddede yapılan düzenleme; yönetilenlerin haklarını ihlal eden idari işlemler dolayısıyla açacakları iptal ve tam yargı davalarını ayrı ayrı mı yoksa birlikte mi açacakları konusundaki seçim hakları ve bu hakların nasıl kullanılacağına ilişkindir.

Tam yargı davalarıyla ilgili bir diğer süre hükmü Kanunun 13.maddesinde yer almıştır. Ancak 13.madde idari eylemlerden doğan tam yargı davalarına ilişkindir, 12.madde de ise idari işlemlerden doğan tam yargı davalarıyla ilgili dava açma süreleri düzenlenmektedir.²⁶⁶

Bu maddeye göre idari işlemlerden dolayı hakları ihlal edilen ilgililer isterlerse doğrudan doğruya, isterlerse açacakları iptal davaları ile birlikte, isterlerse de iptal davasının sonuçlanması üzerine tam yargı davası açabilirler.²⁶⁷

Ancak burada dikkat edilmesi gereken önemli bir husus, bir işlemin icrası nedeniyle idare aleyhine tam yargı davası açılabilmesi için öncesinde kesin ve icrai bir

²⁶⁵ İlhan Özay, Günışığında Yönetim, Alfa Yayıncılık İstanbul-2002, s.713.

²⁶⁶ Kazım Yenice-Yüksel Esin, age, s.224.

²⁶⁷ Celal Karavelioğlu, age, s.667.

idari işlem bulunduğuna dikkat edilmelidir.²⁶⁸Eğer işlem kesin ve yürütülebilir nitelikte bir idari işlem değilse bu işleme dayanarak tam yargı davası da açılmaz.

a) İdari İşlemler Nedeniyle Doğrudan Açılacak Tam Yargı Davalarında

Bu dava şeklinde, bir idari işlemin iptali istenmeden, doğrudan bu işleminden doğduğu ileri sürülen zararın tazmini istenebilmektedir.²⁶⁹

İlgililerin idari işlemler nedeniyle uğradıkları zararlar işlemin tesis ve tebliğiyle gerçekleşebileceği gibi, o işlemin uygulanması sonucunda da gerçekleşebilmektedir. Nitekim, “bazı idari işlemler, yapıldıkları ya da yürütüldükleri anda hukuki etkilerini meydana getirirler. Yani bir kere uygulanmakla tükenirler. Buna karşılık bir kısım idari işlemler ise yapıldıktan sonra hukuki etki yaratmakla kalmayıp, bu hukuki etkiyi devam ettirir ya da zaman içinde güncelliklerini korurlar.”²⁷⁰

O halde, idari işlemin sonucu, başka bir işlem veya eyleme gerek kalmaksızın, işlemin tesis ve tebliği ile beraber doğrudan gerçekleşiyor ise bu işlemlerden doğabilecek zararlar da o işlemin tesis ve tebliğiyle birlikte ortaya çıkmaktadır. Örneğin, işyeri çalışma ruhsatının iptali, emekli aylığının kesilmesi, gibi.

Bununla beraber, bir idari işlemle elde edilmek istenen sonuç, işlemin tesis ve tebliğiyle değil de, o işlemin yürütülmesi yani başka bir işlem veya eylemle yerine getirilmesi halinde gerçekleşiyor ise bu durumda zarar işlemin icrası safhasında ortaya çıkar. Örneğin, 3914 İmar kanunu'nun 32.maddesi uyarınca verilen yıkım kararları gibi.

1. İdari İşlemin Tesis Edilip Bildirilmesi Üzerine Açılacak Tam Yargı Davalarında

Yukarıda anlatıldığı gibi idarelerce tesis edilen bazı işlemler tesis edilip ilgisine tebliğ edildiği zaman uygulanmış olur. Bu işlemlerden doğacak zararlar da işlemin tebliğ edildiği anda ortaya çıkmış olur. İşte madde metninde yer alan “ilgililer haklarını ihlal eden bir idari işlem dolayısıyla Danıştay’a , idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası açabilirler” hükmü, tebliğ edildiği

²⁶⁸ Cemil Kaya,Türk Hukukunda İcrai Olmayan İdari İşlemler, GÜHFD,C:IX,S:1-2,s:253.

²⁶⁹ İlhan Özay, Günışığında Yönetim, Alfa Yayıncılık İstanbul-2002, s.715.

²⁷⁰ Bahtiyar Akyılmaz, İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü, Yetkin Yayınları, s.56.

anda icrai nitelik kazanan idari işlemler nedeniyle, tebliğ üzerine açılacak tam yargı davalarını kapsamaktadır.

Bu seçenekte, tam yargı davası, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 7.maddesi'nin ilk fıkrasında İdari Yargı Yerinin türüne göre belirlenen genel dava açma süresi içerisinde açılmalıdır.²⁷¹ Ancak madde metninin sonundaki “İlgililerin 11.madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır” kuralı, kuşku yok ki doğrudan doğruya açılacak tam yargı davaları yönünden de geçerlidir.

İlgililerin aleyhlerine zarara sebebiyet veren idari işlemin kendilerine yazılı olarak tebliğ edilmesi üzerine 11.maddede belirtilen yazılı esaslara göre yapacakları başvuru üzerine dava açma süresi durur. Başvurunun reddi (zımni-açık) üzerine de kalan sürede tam yargı davası açılabilir.

Sonuç olarak, idari işlemlerden dolayı doğrudan doğruya tam yargı davasında işlemin tesis ve bildirim üzerine dava açma süresi, söz konusu idari işlemin ilgiliye yazılı olarak bildiriminden itibaren altmış gündür. Bu süre geçirilirse, idari yargı mercii açılan tam yargı davasını süre aşımı nedeniyle reddedecektir.

Ancak uygulamada, tam yargı davasının sebebi olan idari işlem bir şekilde ilgisince öğrenilmişse, bu tarihte öğrenme tarihi olarak kabul edilmekte, yazılı bildirim şartı aranmamaktadır.

Konuya ilişkin bir mahkeme kararında;“ davacının, zarara uğramasına yol açan davalı idarenin, kendisine ait ruhsat sahasını 11,45 hektara indirmesine ilişkin 11.2.2005 tarih ve 50285-00621 sayılı işlemi en geç Polatlı Asliye Hukuk Mahkemesince mahallinde tespit yaptırdığı 18.5.2005 tarihinde açık olduğundan, bu tarihten itibaren 2577 sayılı Kanunun 7.maddesi uyarınca 60 günlük dava açma süresi içerisinde doğrudan veya aynı kanunun 11.maddesinde öngörülen süreç işletildikten sonra dava açması gerekirken, belirtilen süreler geçirildikten sonra, 26.1.2006 tarihinde davalı idareye yaptığı başvurunun reddi üzerine 26.05.2006 tarihinde açılan tam yargı davasının süre aşımı nedeniyle incelenme olanağı bulunmadığına karar verilmiştir.”²⁷²

²⁷¹ Turgut Candan, age, s. 453.

²⁷² Ankara 12. İdare Mahkemesi'nin 15.6.2006 tarih ve E:2006/1389 K:2006/1162 sayılı kararı (yayınlanamamıştır.)

Başka bir mahkeme kararında da;“ 2577 sayılı Kanunun 7,11 ve 12. maddeleri birlikte değerlendirildiğinde, davacı şirket tarafından davalı idarece yapılan ihalede değerlendirme dışı bırakılmasına ilişkin işlemde kaynaklanan zarara karşı, söz konusu zararın davacı şirket tarafından öğrenildiği gün olarak kabul edilen Kamu İhale Kurulu kararının kendilerine tebliğ edildiği 14.9.2004 tarihini izleyen günden itibaren dava açma süresi olan 60 gün içerisinde doğrudan dava açması veya 12. madde de öngörüldüğü üzere 11. madde hükmü uyarınca idareye başvurusu gerekirken, bakılan davada, uğranılan zararın tazmini istemiyle dava açma süresinden çok sonra idareye yapılan başvurunun reddi üzerine 14.11.2005 tarihinde açılan tam yargı davasının süre aşımı nedeniyle incelenme olanağı bulunmadığına karar verilmiş ve bu karar temyiz safhasından geçerek kesinleşmiştir”.²⁷³

2. İdari İşlemin Uygulanması Üzerine Açılacak Tam Yargı Davalarında

İdari işlemlerin kişilerin haklarını ihlal etme yönü her zaman işlemin ilgisine tebliğ edildiği anda ortaya çıkmayabilir. Zira bazı idari işlemlerin hak ihlal edici yönü o işlemin uygulanmasıyla ortaya çıkar. İşte 12. madde yer alan “ilgililer... bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler” ibaresi idari işlemlerin icra edilmesi üzerine de bağımsız olarak tam yargı davasının açılabilmesini göstermektedir.

Tesis ve tebliğ aşaması ile icra aşaması birbirinden ayrı olan işlemlerde yukarıda da anlatıldığı gibi zararın ortaya çıkışı işlemin icra edildiği ana rastlamaktadır. Bu sebepten dolayı bu gibi işlemlerden doğan tam yargı davalarının madde metninde ayrı bir şekilde düzenlenmesi ve bu davalar yönünden icra tarihinin dava açma süresinin başlangıcı olarak kabul edilmesi isabetli olmuştur.

Dava açma süresinin başladığı tarih olması sebebiyle “icra” (uygulama) tarihinin dava dilekçesinde gösterilmesi gerekmektedir. Bu tarihin doğruluğu idari yargı mercilerince re’sen araştırılabileceği gibi, tarihin yanlışlığı da davalı idarece ileri sürülebilir.

²⁷³ İzmir 2. İdare Mahkemesi’nin 29.11.2005 tarih ve E:2005/1511 K:2005/1273 sayılı kararı, bu kararın onanmasına ilişkin Danıştay 13.Dairesi’nin 8.11.2006 tarih ve E:2006/1691 K:2006/4270 sayılı kararı (yayınlanmamıştır.)

Sonuç olarak, ihlal edici etkisi uygulama anında ortaya çıkan idari işlemlerde uygulama tarihinden ya da zararın orta çıktığı tarihten itibaren 60 gün içerisinde tam yargı davası açılması öngörülmektedir. Bu süre geçirildikten sonra açılan tam yargı davaları mahkemelerce süre aşımı nedeniyle reddedilmektedir.

Danıştay konuya ilişkin bir kararında;“ davacının haksız yere Otobüs Dairesi Başkanlığı Otobüs İşletmesi 5.Bölge Müdürlüğü’ne atanarak daha ağır koşullarda çalışmaya zorlaması sonucu 32 haftalık bebeğini kaybetmesi nedeniyle uğramış olduğu manevi zararının tazmini istemiyle açtığı dava sonucunda idare mahkemesi kararıyla davacının bebeğini kaybettiği 13.11.1999 tarihinde zararın meydana geldiği hususu dikkate alınarak, 2577 sayılı Kanununun 12.maddesi uyarınca, bu tarihten itibaren 60 gün içinde dava açılması gerekirken, bu süre geçirildikten sonra 31.3.2000 tarihinde açılan davayı süre yönünden reddine ilişkin yerel mahkeme kararına karşı yapılan temyiz başvurusunu reddetmiştir.”²⁷⁴

Başka bir Danıştay kararında da;“12.maddede belirtilen seçeneklerin dışında dördüncü bir seçeneğin daha düzenlendiği ve ilgililerin “...Bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava açma süresi içinde tam yargı davası” açabileceklerine işaret ettiği, bu nedenle,hakkın ihlali işlemin icrası tarihinde vuku bulmuş ise, tam yargı davasının işlemin uygulandığı tarihten itibaren yasal süre içinde açılabilmesine hükmedilmiştir.”²⁷⁵

b- İptal Davasıyla Birlikte Açılacak Tam Yargı Davalarında

2577 sayılı Kanununun 12. maddesinin öngördüğü dava yollarından ikincisi, iptal ve tam yargı davalarının aynı dilekçe ile birlikte açılması yoludur.²⁷⁶ İlgililer bu yolu seçtiklerinde iptal davasının tabi olduğu altmış günlük dava açma süresi içerisinde idari yargı merciine başvurmalıdır. Ancak burada değinilmesi gereken önemli husus, iptal davasıyla birlikte tam yargı davası açılabilmesi için, tam yargı davasının konusunu oluşturan zarar ile iptali istenen idari işlem arasında sebep-sonuç ilişkisinin bulunması

²⁷⁴ Danıştay 10. Dairesi’nin 8.2.2001 tarih ve E:2000/5226 K:2001/405 sayılı kararı, Yakup Bal-Yahya Şahin-Mustafa Karabulut, age, s.1132.

²⁷⁵ Danıştay 11. Dairesi’nin 29.11.2005 gün E:2004/3081 K:2005/5573 sayılı kararı,(yayımlanmamıştır.)

²⁷⁶ Kazım Yenice-Yüksel Esin, age, s.230.

zorunluluğudur. Başka bir ifadeyle tam yargı davasına konu edilen zarar, iptali istenen idari işlemde doğmuş olmalıdır.

c-İptal Davasının Sonuçlanması Üzerine Açılacak Tam Yargı Davalarında

2577 sayılı Kanununun 12.maddesi, idari işlemlerden dolayı hakları ihlal edilen ilgililere uğradıkları zararların tazmini için dava açabilmeleri konusunda üçüncü bir yol daha göstermektedir. Bu da; ilgililerin zararı doğuran idari işleme karşı açtıkları iptal davasının sonucunu bekleyerek, dava sonuçlandıktan sonra, sonuçlanan kararın kendilerine tebliği üzerine altmış gün içerisinde tam yargı davası açabilme yoludur.

Fakat önce açılan iptal davasında verilen kararın tebliği üzerine tam yargı davası açılabilmesi için, açılan iptal davasının altmış günlük idari dava açma süresi içerisinde açılmış olması gerekir.²⁷⁷

Burada değinilmesi gereken önemli bir hususta, önceden açılan iptal davasının sonucunun, açılacak tam yargı davasına etkisidir. Başka bir deyişle, önceden açılan iptal davasının reddi halinde, sonradan bu işlemde kaynaklanan zararın tazmini istemiyle tam yargı davası açılıp açılmayacağı sorundur. Zira, ilgililerin haklarını ihlal eden bir idari işlem mevzuata uygun olabilir. Bu halde işlem iptal edilmeden de tam yargı davasının açılabilmesi gerekmektedir ki uygulama da bu yöndedir. Zaten madde metninden de aksi bir çıkarımda bulunmak mümkün değildir.

Bu konudaki bir kararında Danıştay ;“2577 sayılı kanununun 12.maddesine göre,işlemin hukuka aykırılığının yargı kararıyla saptanmamış olması bu işlem nedeniyle açılan tam yargı davasının reddini gerektirmediği için dava konusu olayda da idare mahkemesince işin esasının incelenerek yıkma işleminin hukuka uygun olup olmadığı belirlenmek suretiyle sonuca göre davacının tazminata hak kazanıp kazanmadığı hususunun tespiti gerekirken,yıkım işlemine karşı açılan davanın süre yönünden reddedilmesi nedeniyle işlemin hukuka aykırılığı belirlenmediğinden tazminat istemine dayanak yapılmasının mümkün olmadığı gerekçesiyle davanın reddine karar verilmesinde usul ve yasaya uyarlık bulunmadığına değinmiştir.”²⁷⁸.

²⁷⁷ Danıştay, 13. Dairesi'nin 18.1.2005 tarih ve E:2005/4651 K:2005/113 D.D 2005, S.109, s. 370.

²⁷⁸ Danıştay 6. Dairesi'nin 19.1.1988 tarih ve E:1987/1605 K:1988/56 sayılı kararı, Pertev Bilgin, İdare Hukuku Dersleri, İdare Hukukuna Giriş, s,340, İstanbul 1996.

İlgililer, bu yola, iptal davası sonunda verilen kararın tebliğ tarihinden itibaren başvurabilecekleri gibi, bu karara karşı kanun yollarına başvurulması halinde kanun yolu sonunda verilecek kararın kendilerine tebliğ tarihinden itibaren altmış gün içerisinde de başvurabilirler.

Konuya ilişkin bir uyuşmazlıkta yerel mahkeme; stajyer öğretmen olarak görev yapmakta iken ataması iptal edilen davacının, bu işlemin iptali istemiyle açtığı dava neticesinde, idari işlemin iptal edilmesi üzerine görevine başlatıldığı tarihinden itibaren 60 günlük dava açma süresi içerisinde doğrudan ya da 11.madde kapsamında yapacağı başvuru üzerine tam yargı davası açması gerekirken bu süreler geçirildikten sonra açtığı davayı süre aşımı nedeniyle reddetmiştir.²⁷⁹

Bu kararın davacı tarafından temyiz edilmesi üzerine Danıştay ;“ stajyer öğretmen olarak görev yapmakta iken ataması iptal edilen davacının, bu işlemin iptali istemiyle açtığı dava neticesinde, idari işlem iptal edilmiş ise de davalı idarece söz konusu kararın temyiz edilmesi üzerine dava dosyasının Danıştay’a gönderildiği ve davanın Danıştay 12. Dairesi’nin E:1999/917 esas sayısında kayıtlı olduğu, bu durumda yukarıda sözü edilen kanun hükmü uyarınca, iptal davasının karara bağlanması üzerine **kanun yollarına başvurulması halinde** verilecek kararın tebliği tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açılabileceğinden, olayda da davalı idarece temyiz yoluna başvurulması nedeniyle ortada henüz kesinleşmiş bir mahkeme kararından söz edilemeyeceğinden, İdare Mahkemesi’nin, davacının iptal kararı üzerine görevine başlatıldığı 9.11.1998 tarihinden itibaren 60 günlük dava açma süresi içerisinde doğrudan ya da 11.madde kapsamında yapacağı başvuru üzerine tam yargı davası açması gerekirken 17.2.1999 gününde süresinden sonra davanın açıldığından bahisle davanın süre yönünden reddine ilişkin kararında hukuka uyarlık bulunmadığına karar vermiştir.”²⁸⁰

Netice itibariyle, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 12.maddesine göre , bir idari işlemde kaynaklanan zarar dolayısıyla, idari işleme karşı açılan iptal davası sonuçlandıktan sonra tam yargı davası açılabilmesi için, iptal davasının mahkemece kabul ya da reddedilmesinin tam yargı davasında ön şart olmadığı gibi, bu

²⁷⁹ Erzurum İdare Mahkemesi’nin 9.12.1998 tarih ve E:1998/410 K:1998/972 sayılı kararı (yayımlanmamıştır.)

²⁸⁰ Danıştay 12. Dairesi’nin 26.4.2000 tarih ve E:2000/71 K:2000/1951 sayılı kararı ,(yayımlanmamıştır.)

dava, iptal davası sonucunda mahkemece verilen kararın ya da bu karara karşı kanun yollarına başvurulması durumunda verilecek kararın tebliği tarihinden itibaren 60 gün içerisinde de açılabilir.

d. Üst Makamlara İdari Başvuru Yapılması Üzerine Açılacak Tam Yargı Davalarında

İlgililer 12.madde uyarınca, tam yargı davası açmadan önce zarara uğramalarına sebebiyet veren işlemin, geri alınması, kaldırılması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılmasını üst makamdan veya üst makam yoksa işlemi tesis eden makamdan altmış gün içinde isteyebilirler. Üst makama veya üst makamın olmaması halinde işlemi tesis eden makama yapılan başvuru üzerine, idarece bu başvuru reddedilirse, bu ret kararının kendisine tebliğinden itibaren altmış gün içerisinde ilgili doğrudan doğruya iptal davası ile birlikte tam yargı davası açabilecektir.

Burada ilgili ilk önce iptal davasını açarak, bu davanın sonuçlanması üzerine, idareye 11. madde kapsamında başvurarak zararın tazmini de isteyebilir. Bu başvurusunun reddi üzerine de kalan dava açma süresi içerisinde tam yargı davası açabilir. 11. maddenin uygulama esasları burada da geçerlidir.²⁸¹

Danıştay bir kararında ;” ek ödeme yönünden belli bir uygulama tarihi esas alınarak istekte bulunulan davalarda İdari Yargılama Usulü Kanununun 7.maddesine göre uygulama tarihinden itibaren altmış gün içinde; uygulama üzerine davacı idareye başvurmuş ise, 12. maddenin yollamada bulunduğu 11. maddeye göre idarenin bu başvuruya cevap vermemiş olduğu hallerde uygulama tarihinden itibaren en geç 120

²⁸¹ “dava konusu tazminat istemi ...idare mahkemesinin 2002/1420 esas sayılı dosyasında dava konusu edilen idari işlemde kaynaklanmakta olup ..idare mahkemesinin 19.12.2003 gün ve E:2002/1420 K:2003/1496 sayılı iptal kararının davacıya 23.02.2004 tarihinde tebliğ edildiği,söz konusu karar yasal süresi içinde taraflarca temyiz edilmediğinden dava açma süresi kararın tebliğ tarihi olan 23.02.2004 tarihinden itibaren başlayacağı,davacı kararın tebliğinden 11 gün sonra 05.03.2004 tarihinde davalı idareye ,alamadığı özlük haklarının kendisine ödenmesi istemiyle başvurduğundan 05.03.2004 tarihinde işlemeye başlamış olan idari dava açma süresinin durduğu bu tarihten itibaren 60 gün içinde idarece davacıya bir cevap verilmediğinden,4.5.2004 tarihi itibarıyla davacının talebi zımnen reddedilmiş olup dava açma süresinin 4.5.2004 tarihinden itibaren yeniden işlemeye başladığı kararın tebliğ tarihinden davalı idareye başvuru tarihine kadar geçmiş olan 11 günlük süre de hesaba katıldığında, davacının davasını en geç talebinin zımnen reddedilmiş olarak kabul edildiği 4.5.2004 tarihinden itibaren kalan 49 günlük süre içinde açması gerekirken bu süre geçtikten sonra 29.06.2004 tarihinde açılan davayı süre aşımı nedeniyle esasını inceleme olanağı bulunmadığı gerekçesiyle reddeden Konya idare mahkemesi'nin 31.01.2005 gün ve E:2004/746 K.2005743 sayılı kararına karşı yapılan temyiz başvurusunu reddetmiştir.”Danıştay 8. Dairesinin 12.9.2005 gün E:2005/2800 K:200573603 sayılı kararı (yayınlanmamıştır).

gün, idarenin cevap verdiği durumlarda ise, uygulama tarihine kadar geçen süre de hesaba katılmak koşuluyla cevabın davacıya tebliğ tarihinden itibaren altmış gün içinde idari davanın açılmış olması gerektiğine karar vermiştir.”²⁸²

e- 10. Maddeye Göre Yapılan Başvuru Üzerine Açılacak Tam Yargı Davalarında

Madde metninde yer almasa da, ilgililer haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylem yapılmasını, 2577 sayılı Kanun 10. maddesi uyarınca idarelerden isteyebilirler. İdarelerin bu istemlere verdiği yanıt ilgililerde bir hak ihlaline sebep olabilir. İşte bu gibi durumlarda ilgililer zararlarını tazminen idarelerden isteyebilmelidir.

Nitekim yargı kararlarında 10. madde kapsamında yapılan başvuru üzerine açılacak tam yargı davalarına yer verilmektedir.²⁸³

B- İDARİ EYLEMLERDEN DOĞAN TAM YARGI DAVALARINDA DAVA AÇMA SÜRELERİ (m.13)

Yasama ve Yargı sadece işlemler yapabildiği halde idare aynı zamanda eylem de yapabilir.²⁸⁴ Dar anlamıyla “idari eylem” deyimi, idarenin kamu hukuku alanındaki maddi fiil ve hareketlerini anlatır.²⁸⁵ 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 13. maddesinde; temelinde bir idari işlem olmayan, idarenin doğrudan doğruya maddi anlamdaki fiilleri nedeniyle açılacak tam yargı davalarında uygulanacak olan süreler düzenlenmektedir.

İşte, idari eylemlerden dolayı hakları ihlal edilen kişilerin idari eylemleri öğrendikten sonra 1 ve 5 yıllık süre içinde idareye başvurarak haklarının yerine

²⁸² Danıştay 11.Dairesi’nin 29.11.2005 tarih ve E:2004/3081,K:2005/5573 sayılı kararı. (yayımlanmamıştır.)

²⁸³ “2577 sayılı Kanunun 10. maddesi kapsamında “yeniden” ekonomici kadrosunu atanmak için yaptığı başvurusunun reddine ilişkin işlemin iptali ve 15.000 YTL maddi tazminata hükmedilmesi istemiyle açılan davayı daha önce açılan dava ile konu ve sebebi aynı olduğu gerekçesiyle incelenmeksizin reddine hükmeden yerel mahkeme karında hukuki isabet bulunmadığı hakkında...” Danıştay 5.Dairesi’nin 26.4.1995 gün E:1992/1602 K:1995/1580.

²⁸⁴ İlhan Özay, Demokratik Yönetim ve Yönetimde Demokrasi Bildiriler 17,18 Ocak 1998, s.276.

²⁸⁵ İlhan Özay, Günışığında Yönetim s. 722.

getirilmesini istemeleri zorunludur.²⁸⁶ Yani idari eylemlerden doğan tam yargı davalarında, dava süresinin başlayabilmesi için ön karara gerek vardır.²⁸⁷ Başvuru yapılmadan dava açılırsa mahkemece dilekçe ve ekleri idari merci tecavüzü gerekçesiyle, merciine tevdi edilir.

Konuya ilişkin bir yerel mahkeme kararında; idari eylemlerden dolayı doğrudan doğruya tam yargı davası açılabilmesi için, ilgililerin önce idareye başvuruda bulunarak uğramış oldukları zararın karşılanmasını istemeleri, isteklerinin açık veya dolaylı olarak reddi halinde dava açmaları gerektiği, diğer bir anlatımla, idari eylemler nedeniyle hakları ihlal edilenlerin, zararlarının giderilmesi için doğrudan doğruya tam yargı davası açabilmesinin, ilgili idareye başvurulması ve idareden bir “ön karar” alınması halinde mümkün olduğu, davacının, evinden çıkıp işyerine giderken, yol kenarındaki yaya kaldırımının buzlu olması yüzünden kayıp düşerek sol bacağına kaval kemiğinden kırılması nedeniyle manevi yönden zarara uğradığını ileri sürmekle birlikte, 2577 sayılı kanunun 13. maddesinin 1. fıkrasında belirtildiği şekilde davalı idareye başvuruda bulunarak zararının karşılanmasını istemeden diğer bir deyişle idari ön karar alırdmadan doğrudan doğruya açtığı davada idari merci tecavüzü bulunduğuna karar verilmiştir.²⁸⁸

İdari eylemlerden dolayı tam yargı davası açılabilmesi için madde de başlıca üç şart öngörülmüştür.

- Dava açmadan önce idareye başvurma
- İdareden ön karar alma
- Ön kararın yazılı bildirimini izleyen günden itibaren altmış gün içinde davayı açma.

²⁸⁶ Turhan Yıldırım, İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu Bildiriler, 17-18 Ocak 1998 Ankara, Başbakanlık Yayınevi, s.263.

²⁸⁷ Şeref Gözübüyük-Turgut Tan, age, s. 897.

²⁸⁸ Ankara 12. idare mahkemesinin 28.04.2006 gün E:2006/1055 K:2006/764 sayılı kararı (yayımlanmamıştır.)

a) Dava Açmadan Önce İdareye Başvurulması

1- Başvurma Zorunluluğu

2577 sayılı kanununun 13.maddesine göre idari eylemlerden zarar görenler, tam yargı davası açmadan önce idareye başvurup zararın giderilmesini istemek zorundadırlar.²⁸⁹

Bu zorunluluk getirilerek idarenin hizmet kusuru teşkil eden eyleminden dolayı oluşan zararı idari davaya konu olmadan ödemesi amaçlanmıştır. Ancak uygulamada bu hiçbir zaman anlam ifade etmemektedir. Zira ülkemizde hiçbir idare, yargı kararı olmadan tazminat ödememektedir.

Sonuç itibariyle, her ne kadar idari eylemden doğan tam yargı davalarında uygulamada, başvuru üzerine idarelerce zarar giderilmese de, bu başvurunun yapılması usul açısından zorunludur, “bu yapılmadan açılan davaların esastan incelenme olanağı bulunmamaktadır. Bu durum bir dava şartıdır”.²⁹⁰

2- Başvurma Süresi

13. maddenin 1. fıkrasında, idari eylemlerden dolayı hakları ihlal edilenlerin idari dava açmadan önce bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka bir şekilde öğrendikleri tarihten itibaren “bir yıl” ve herhalde eylem tarihinden itibaren “beş yıl” içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini (zararlarını giderilmesini) istemeleri gerektiği belirtilmektedir.²⁹¹ Ancak bu bir yıllık süre idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten başlayacaktır.²⁹² Beş yıllık sürenin başlangıcı “eylem tarihi” olarak saptandığından bu konuda bir tereddüde yer yoktur.

Kısaca özetlemek gerekirse, idari eylemden dolayı açılan tam yargı davaları, haksız fiilden doğan tazminat davalarına benzedikleri için bu tür davaların tabi oldukları bir veya beş senenin tesirindedir; eylemi ve zararı öğrenme tarihi tespit edilebiliyorsa bu

²⁸⁹ Bahtiyar Akyılmaz, age, s.59.

²⁹⁰ İbrahim Topuz – Kadir Özkaya, Açıklamalı İçtihatlı İdari Yargılama Usulü Kanunu, Ankara-2002 s.338.

²⁹¹ Celal Karavelioğlu, age, s.640.

²⁹² Hamza Eroğlu, İdare Hukuku Dersleri, Sevinç Matbaası, Ankara-1992, s.399.

süre bir senedir. İttıla (öğrenme) tarihinden itibaren bir senenin geçmesi ile dava hakkı düşer. Öğrenme tarihi tespit edilemiyorsa kanunda beş senelik bir süre kabul edilmiştir. Yani her halükarda eylem tarihinden itibaren beş yıl içerisinde idareye başvurmayan ilgili dava hakkını kaybeder.

Konuya ilişkin bir kararda yerel mahkeme;“davacıların oğlu ve kardeşi olan Ulaş Şahin Türk’ün öldürüldüğü 23.12.1996 tarihinden itibaren bir yıllık süre içerisinde 17.2.1997 tarihli dilekçe ile uğradıkları maddi ve manevi zararların tazmini istemiyle yaptıkları başvuru 10.5.1997 tarihinde reddedildiği halde bu işlem üzerine dava açma süresi içinde maddi ve manevi tazminat istemiyle dava açılmadığından ve ölüm olayının meydana geldiği tarihten itibaren bir yıllık süre geçtikten sonra yapılan başvurular dava açma süresini yeniden başlatmayacağından 2577 sayılı Kanunun 13. maddesinde öngörülen bir yıllık süre içerisinde yapılan başvuru üzerine dava açma süresi geçirildikten çok sonra tekrar maddi ve manevi tazminat istemiyle yapılan başvurunun reddi üzerine açılan davanın süre aşımı nedeniyle inceleme olanağının bulunmadığına karar vermiş ve bu karar kanun yollarından geçerek kesinleşmiştir.²⁹³

Yine bir kararda mahkeme;“ davacıların eşi ve babası olan Şevki Ünal’ın trafik kazasında öldüğü 12.1.2003 tarihinden itibaren bir yıl içerisinde en geç 12.1.2004 tarihine kadar maddi ve manevi yönden uğradıkları zararın tazmini istemiyle başvuruda bulunarak, bu konudaki isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, ret işleminin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında altmış gün içinde cevap verilmediği taktirde, bu sürenin bittiği tarihten itibaren 60 gün içinde dava açmaları gerektiğinden ve ölüm olayının meydana geldiği tarihten itibaren bir yıllık süre geçtikten sonra yapılan başvuru dava açma süresini yeniden başlatmayacağından, 2577 sayılı Yasanın 13. maddesinde öngörülen bir yıllık süre geçirildikten çok sonra yapılan başvurunun reddi üzerine açılan davanın süre aşımı nedeniyle incelenme olanağının bulunmadığına karar vermiş ve bu karar da temyiz mercii tarafından hukuka uygun bulunmuştur.”²⁹⁴

²⁹³ Ankara 12. İdare Mahkemesi’nin 28.3.2005 tarih ve E:2004/2504 K:2005/235 sayılı kararı, bu kararın onanmasına ilişkin Danıştay 10. Dairesi’nin 11.4.2007 tarih ve E:2005/ 5212 K:2007/1876 sayılı kararı (yayınlanmamıştır.)

²⁹⁴ Ankara 12. İdare Mahkemesi’nin 5.10.2006 tarih ve E:2006/2243 K:2006/1899 sayılı kararı, bu karar Danıştay 8.Dairesi’nin 25.4.2007 tarih ve E:2007/566 K:2007/2431 sayılı kararı ile onanmıştır. (yayınlanmamıştır.)

Danıştay da bir kararında;“ davacıların eşi ve annesi olan Satı Becan’ın yapılan ameliyat sonrası öldüğü 26.5.1999 tarihinden itibaren 2577 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca bir yıllık süre içerisinde davalı idareye başvurularak uğradıkları maddi ve manevi zararlarının tazmininin istenilmesi ve başvurunun reddedilmesi üzerine dava açılması gerekirken, bu süre geçirildikten sonra açılan davanın süre aşımı nedeniyle incelenme olanağının bulunmadığına karar vermiştir.”²⁹⁵

Burada dikkat edilmesi gereken husus ilgililerin zararı öğrendikleri tarihin nasıl ortaya çıkarılacağıdır. Eğer idarenin eylemi ile yukarıda örneğini de verdiğimiz gibi bir ölüm olayı gerçekleşmişse tazminat hakkı sahibi ilgili, eylemden ölüm tarihinde haberdar olmuş sayılır.

İdari eylemlerin ilgililerde meydana getirdiği fiziki zararlar ise; (sakatlık, hastalık gibi) uygulama da kesin sağlık raporunun alındığı tarihte öğrenilmiş sayılmaktadır.

Bu konudaki bir Danıştay kararında;“ Yasa hükmüne göre başvurma süresinin işlemeye başlayabilmesi için ilgilinin sadece eylemi öğrenmesi yeterli olmayıp; eylem nedeniyle uğranılan zararın da tam olarak ortaya çıkmasının gerektiği ve idari eylemlerin neden olabileceği bedensel zararların genellikle kesin sağlık raporuyla öğrenilebileceği görüşüne yer verilmiştir.”²⁹⁶

Ancak yeni bir Danıştay kararında idari eylemden dolayı açılan tam yargı davasında dava açma süresinin başlangıcı kesin sağlık raporunun alındığı tarih değil, eylemin idariliğinin ortaya çıktığı tarih olarak kabul edilmiştir.²⁹⁷

²⁹⁵ Danıştay 10.Dairesi’nin 9.4.2007 tarih ve E:2005/7909 K:2007/1759 sayılı kararı,yayınlanmamıştır.

²⁹⁶ Danıştay 10. Dairesi’nin 23.12.1997 tarih ve E:1996/5305 K:1997/6120 sayılı kararı, Hasan Odabaşı – Ethem Atay – Hasan Tahsin Gökçen, İdarenin Sorumluluğu ve Tazminat Davaları, s. 282.

²⁹⁷ “davacının 5.12.1998 tarihinde sevk ve idaresinde bulunan kamyoneti bir bayanın üzerine sürdüğünden bahisle yapılan şikayet üzerine...karakoluna götürüldüğü,davacının burada görevli polis memurlarının kötü muamelesine maruz kaldığı ve hakkında 15 gün iş ve gücüne mani olduğuna ilişkin 14.12.1998 tarihli kati sağlık raporunun verildiği , 7.12.1998 tarihli şikayet dilekçesi sonrası Bingöl Cumhuriyet Savcılığına kötü muamelede bulunduğu iddia edilen polisler hakkında kamu davası açıldığı ve davacının 5.4.1999 tarihinde davaya müdahil olduğu,Bingöl Asliye Ceza Mahkemesi’nin E:1996/36 sayılı dosyasında görülen davada,anılan mahkemenin 25.1.2001 tarih ve E:1996/36,K:2001/171 sayılı kararı ile sanık polisler hakkında açılmış bulunan kamu davasının 4616 sayılı yasa uyarınca şartla ertelenmesine karar verildiği,davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen manevi zararın tazmini istemiyle 11.2.2002 tarihli dilekçe davalı idareye yapılan başvurunun zımnen reddi üzerine bu davanın açıldığı anlaşılmaktadır.

Taşınır ve taşınmaz mallara gelebilecek zararlar yönünden sorun biraz daha karışıktır. Bu halde zararı öğrenme yolları olayın niteliğine ve zararın türüne göre değişir. Bundan ötürü, ilgililerin zararı öğrendikleri tarihi belli kriterlere dayanarak tespit edebilme imkânı yoktur. Her olay için çeşitli belirtilere göre ayrı bir değerlendirme yapmak gerekir.²⁹⁸

Nitekim Danıştay son dönemde , Türkiye İmar Bankası Anonim Ortaklığından Devlet İç Borçlanma Senedi satın alan ilgililerin uğradıkları zararların tazmini istemiyle açtıkları davalarda eylemden haberdar olma tarihini 2003/6668 sayılı Bakanlar Kurulu kararının resmi gazetede yayımlandığı 03.01.2004 tarihi olarak kabul etmiştir.²⁹⁹

3- Başvurulacak İdari Makam

13. maddede sözü edilen ilgili idare, zararı doğuran eylemi yapan ve yargı yerleri önünde davalı olabilme yeteneğine sahip olan idaredir.³⁰⁰ Kanundaki “idare” deyiminin, idari yargı yeri önünde davalı olabilme yeteneğine sahip idari birimleri anlatmak üzere kullanıldığı kanısındayız.³⁰¹

Dava konusu olayda tazmini istenen zarar,kötü muamele sonucu uğranılan zarar olduğuna göre,davacının zararın kötü muamele nedeniyle meydana gelip gelmediğinin,kötü muamele eylemini idarenin personelinin resmi görev ve yetkisini kullanarak gerçekleştirip gerçekleştirmediğinin belirlenmesine bağlıdır.Bu itibarla olayda,eylemin idariliği,kötü muamelede bulunduğu iddia edilen sanık polislerin yargılanması sonucu ceza mahkemesi kararının sonucunda ortaya çıkmıştır.Dolayısıyla,olayda eylemin idariliğinin ortaya çıktığı tarih olan sanık polislerin yargılandığı ceza mahkemesi kararının sonucunun,davaya müdahil olan davacıya hangi tarihte tebliğ edildiğinin veya davacı tarafından öğrenildiğinin tespiti gerekmekte olup;davacının 11.2.2002 tarihli başvurusunun, ceza mahkemesi kararının tebliği veya söz konusu kararı öğrendiği tarihten itibaren 2577 sayılı yasanın 13.maddesi uyarınca bir yıl içerisinde yapıp yapılmadığının araştırılarak, dava süresinde ise uyuşmazlığın esasının incelenmesi gerekmektedir...” Danıştay 10. Dairesi'nin 21.04.2006 gün E:2004/9784 K:2006/2598 sayılı kararı D.D. yıl:37 sayı:114 s:303,304,305,306.

²⁹⁸ Kazım Yenice age, s. 246.

²⁹⁹ “ davacının, davalı idarelerin İmar Bankası T.A.Ş'nin karşılığı olmadığı halde açığa Devlet İç Borçlanma senedi satışını engellemeleri, yeterli denetim yapmayıp hareketsiz kalmaları, bir başka ifadeyle idari eylemleri nedeniyle uğradığı zararın tazmini istemiyle 2577 sayılı Kanunun 13.maddesinin 1.fıkrası uyarınca 2003/6668 sayılı Bakanlar Kurulu kararını Resmi Gazete'de yayımlandığı 3.1.2004 tarihinden itibaren bir yıl içerisinde davalı idarelere başvurması gerekirken, belirtilen yasal süre geçirildikten sonra 30.5.2006, 2.6.2006, tarihlerinde ilgili idarelere yapılan başvurular üzerine 8.9.2006 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle incelenme olanağı bulunmamaktadır”. Danıştay 13. Dairesi'nin 13.10.2006 tarih ve E:2006/4253 K:2006/3918 sayılı kararı ,yayınlanmamıştır.

³⁰⁰ İbrahim Topuz – Kadir Özkaya, age, s.340.

³⁰¹ Kazım Yenice, age, s.249.

Maddede başvurunun ilgili idareye yapılması zorunluluğu bulunmakla birlikte, başvuru süresinin işlemeye başlayabilmesi için zarar gören kişinin bu idareyi öğrenip öğrenmediği hususunda bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

Bazen zararın hangi idarenin eyleminden kaynaklandığını tespit o kadar da kolay olmamaktadır. Bu konuya ilişkin en iyi örnekte son dönemdeki İmar Bank davaları olmuştur. Zira bu bankadan devlet iç borçlanma senedi alan ilgililer yeterli denetimi yapmayıp hareketsiz kalarak (hizmetin hiç işlememesi) zarara yol açan idarelerin tespitinde sıkıntıya düşmüşlerdir. İlgililer Bankacılık Düzenleme Denetleme Kurumu, Sermaye Piyasası Kurulu, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu, Hazine Müsteşarlığı, Başbakanlık, Maliye Bakanlığı, gibi neredeyse durumla alakalı tüm kurumlara başvurmak zorunda bırakılmışlar ve bunlara karşı yargı mercilerinde dava açmışlardır. Nihayetinde ise İdare Mahkemeleri ve Danıştay uzun tartışmalardan sonra eylemden Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu ve Sermaye Piyasası Kurulu'nu sorumlu bulmuş ve bu idareler dışında kalan idareleri davalarda husumet mevkiinden çıkararak, davaları sonuçlandırmıştır.

4. Başvurunun Konusu

Kanunun 13. maddesinde, başvurunun “ihlal edilen hakkın yerine getirilmesine” ilişkin olacağı hüküm altına alınmıştır. Bu hükme göre, başvuru ilgilinin uğradığı zararın idarece karşılanması istemini kapsamalıdır.

Başvuru dilekçesinde istenen tazminat miktarının gösterilmesi gerekir. Ancak başvuruyu olumsuz yanıt verilmesi halinde açılacak tam yargı davasında bu miktara bağlı kalınma zorunluluğu yoktur.

b) Ön Karar Alma

İdarenin istemle ilgili vereceği olumlu ya da olumsuz karara veya altmış gün içinde cevap vermezse, varsayılan zımni ret kararına “ön karar” adı verilir.³⁰² İlgililerin başvurusu üzerine, idarece açık bir yanıt verilebileceği gibi, öngörülen altmış günlük süre içerisinde hiç yanıt verilmeyerek susulabilirde. (Zımni ret).

³⁰² Bahtiyar Akyılmaz, age, s.59.

13.maddede “İlgililer bu isteklerini kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren dava süresi içinde dava açabilirler” ifadesine yer verilmekle, idarenin gerek açık cevap vermesi, gerekse susması halinde “ön karar alma şartı”nın gerçekleşmiş olacağı belirtilmektedir. Burada, idarenin yanıt verme süresi altmış gündür. Bu süre bitmeden “ön karar alma” şartı gerçekleşmiş sayılmaz. İlgililer, bu sürenin geçmesini beklemek zorundadır.

Bu düzenleme yapılırken, bazı hallerde davaya gerek kalmadan idarenin zararı ödeyebileceği düşünülmüşse de, hükmün işlerlik kabiliyetinin bulunmaması açısından öğretide eleştirilmektedir.³⁰³ Daha önce bahsedildiği üzere de hiçbir idare kendisine yapılan başvuru üzerine zararı karşılama yoluna gitmemektedir.

Burada idareye tanınan cevap süresi kesin olup bu sürenin durması, kesilmesi ya da uzaması imkanı bulunmamaktadır. Bu sürenin son günü çalışmaya ara verme zamanına rastlarsa da bu durum değişmez.

c) Ön Karardan Sonra Dava Açma Süresi

Maddeye göre, zararın giderilmesi istemiyle yapılan başvuruyu idare açıkça reddetmiş ise, bu halde ret yazısının ilgiliye tebliğinden itibaren altmış gün içinde; eğer ki başvuruyu altmış içinde cevaplamayarak istemi zımnen reddetmiş ise, bu halde de zımni ret işleminden itibaren altmış gün içinde tam yargı davasının açılması gerekir.³⁰⁴

Bu sürelerle rağmen, ilgili, ön kararın kendisine tebliğinden ya da başvurunun zımnen reddedildiği tarihten itibaren altmış gün içinde dava açmayıp, 1 yıl veya 5 yıllık süreler içerisinde dava açarsa, dava, idari yargı mercileri tarafından süre aşımı nedeniyle reddedilir. Başka bir ifadeyle, idareye yapılan ön karar başvurusundan sonra, idarenin başvuruya verdiği olumsuz yanıt üzerine (zımni – açık), altmış günlük dava açma süresi içerisinde yargı yoluna başvurulmalıdır. Aksi halde, bir ve beş yıllık başvuru süreleri esas alınarak dava açılrsa da, bu dava süre aşımı nedeniyle reddedilir.

³⁰³ İlhan Özay, Günışığında Yönetim, s. 729.

³⁰⁴ Celal Karavelioğlu, age, s. 713.

d) Görevsizlik Kararı Üzerine İdari Yargıda Dava Açıldığında Ön Karar Aranmaması ve Bu Durumda Dava Süresi

2577 sayılı Kanununun 13.maddesinin 2.fikrasında, görevli olmayan adli ve askeri yargı yerlerinde açılan tam yargı davalarının bu yerlerce görev yönünden reddi üzerine sonradan idari yargı yerlerinde dava açılması halinde, birinci fıkrada bahsedilen idareye başvuru ve ön karar alma şartının aranmayacağı kuralı getirilmiştir. Böyle durumlarda görevsizlik kararının tebliğinden itibaren 2577 sayılı Kanunun 9.maddesinde düzenlenen 30 günlük dava açma süresi içerisinde görevli idari yargı yerinde doğrudan dava açılabilir.

II- İDARİ SÖZLEŞMELERDEN DOĞAN DAVALARDA DAVA AÇMA SÜRESİ

İdare yerine getireceği görevlerini kural olarak tek taraflı işlemler aracılığıyla gerçekleştirir. Ancak istisnai durumlarda işlemin yöneldiği muhataplarının iradeleri işlem yapılmasında etkili olur.³⁰⁵ Bir defa, idare üstlendiği görevleri yürütebilmek için çeşitli mal ve hizmetlere gereksinim duyabilir. Bu mal ve hizmetlerin her zaman tek yanlı işlemler ile sağlanması mümkün olmayabilir.³⁰⁶

Bilindiği gibi, devlet bir toplumdaki en büyük tüketicidir.³⁰⁷ Bu nedenle devletin yürütme erki içerisinde bulunan idareler günümüzde çok çeşitli sözleşmeler yapmaktadır. İdare tarafından akdedilen bütün sözleşmelere genel olarak “idarenin sözleşmeleri” ismi verilir.

İdari sözleşmeler, herkesin var olduğunu bildiği ama belirli bir kısım örnekleri (özellikle de kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri) dışında bulmakta zorluk çektiği bir hukuksal kurum niteliğindedir.³⁰⁸

Ancak İdarenin yaptığı sözleşmeler, tâbi oldukları hukuksal rejim ve bunlardan kaynaklanan uyuşmazlıkları görmekle görevli yargı yerleri farklı olan iki türe ayrılır: Özel hukuk rejimine tâbi olan ve bunlardan kaynaklanan uyuşmazlıkların adli yargı

³⁰⁵ Ender Ethem Atay, İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara – 2006, s. 441.

³⁰⁶ Metin Günay, age, s. 166.

³⁰⁷ İsmet Giritli- Pertev Bilgin- Tayfun Akgüner, İdare Hukuku Dergisi Yayınları 2006 s.902.

³⁰⁸ M.Ayhan Tekinsoy, İdari Sözleşmelerde Ölçüt Sorunu, AÜHFD,C:51, S:2, s.183.

organları tarafından çözüldüğü idarenin özel hukuk sözleşmeleri ve kamu hukuku rejimine tâbi olan ve uyuşmazlık durumunda idari yargı organlarının görevli olduğu idari sözleşmeler.

Kamu hizmeti yerine getirilirken, gerçek ve özel hukuk tüzel kişileriyle idare arasında yapılan ve idarenin kamu gücünü kullanarak denetim, yaptırım uygulama ve tek taraflı feshetme yetkilerine sahip olduğu sözleşmeler idari sözleşme olarak tanımlayabiliriz. Bu tür sözleşmelerden doğan uyuşmazlıkların çözüm yeri idari yargıdır.

Başka bir tanıma göre ise **idari sözleşme**; idarelerin kendilerine gerekli olan malların temini ve kamu hizmetlerinin yürütülmesini özel kişi ve kuruluşlara bırakırken onlarla, ya kamusal yetkilerini ya da genel ehliyetlerini kullanarak, hizmetlerin yerine getirilmesi usul ve esaslarını ve karşılıklı mükellefiyetlerini belirlemek amacıyla yaptıkları sözleşmeler olarak tanımlanmıştır.³⁰⁹

Danıştay 10. Dairesi bir kararında İdari sözleşmeyi; kamu hizmetlerinin idare dışındaki gerçek veya tüzel kişilere yaptırılması veya bunların hizmetin yürütülmesine katılmasını sağlamak veya kamu hizmetlerinin ihtiyacı olan para, eşya ve personeli tedarik etmek amacıyla akdedilen ve idare lehine olağanüstü hüküm ve şartlar taşıyan sözleşmeler şeklinde tanımlamaktadır.³¹⁰

Özetle hukuk sistemimizde bir sözleşmenin idari sözleşme sayılması için taşınması gereken koşullar aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- 1- Sözleşmenin taraflarından en az birini bir kamu kurum ya da kuruluşu, yani idarenin oluşturması,
- 2- Sözleşmenin konusunun bir kamu hizmetinin yürütülmesi, amacının da kamu yararını gerçekleştirmek olması,
- 3- Sözleşmeyle idareye, karşı akide oranla ayrıcalık ve üstünlük tanınması.

³⁰⁹ Kemal gözler, age, C:2 s,2.

³¹⁰ Danıştay 10. Dairesi'nin 23.12.2003 tarih ve E. 2003/1200, K. 2003/5298 sayılı kararı (yayımlanmamıştır.)

Ayrıca sayılan bu ölçütleri taşımasa dahi, idarenin özel kişilerle yaptığı sözleşmelerin bazıları kanunla ya da yargı yerlerince idari sözleşme sayılabilmektedir.³¹¹

Kamu idare ve kurumları ile kuruluşlarının bayındırlık işlerine ilişkin inşaat ve araç - gereç satın alınması, taşıma ile yaptırma konularındaki sözleşmeleri yargısal kararlara göre idari nitelikte sayılmamakta ve bunlar Türk Hukuku'nda idarenin özel hukuk sözleşmeleri olarak kabul edilmektedir.³¹²

İdari sözleşmeler hukuksal rejimi ise, tümüyle özerk bir düzendir. Çünkü idari sözleşmelere ilişkin idare hukuku kuralları Borçlar Hukuku kurallarından farklıdır. Bilindiği gibi İdari Yargıda Medeni Hukuk ve Borçlar Hukuku kuralları değil idare yaşamının gereklerine göre idare hukuku kuralları uygulanır. Ancak kimi durumlarda bu özel hukuk kurallarından, uygun olduğu ölçüde yararlanılabilir.

Gerçekten Medeni Hukuk ve Borçlar Hukuku tarafından ortaya konulmuş olan ilkelerin bütünü, sözleşme genel kuramını oluştururlar ve bunlardan kimileri idari sözleşmeler genel kuramı içine alınabilirler. Sözleşmeler genel kuramı (ilkeleri) kamu hizmetleri sözleşmelerine, bu sözleşmelerin özelliklerine aykırı olmadıkça yabancı kalmamalıdır.³¹³

İşte, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2.maddesi'nin 1.fıkrası'nın (C) bendinde, tahkim yolu öngörülmeven imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklar hariç, kamu hizmetlerinin birinin yürütülmesi için yapılan her türlü idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davalar, ayrı bir idari dava türü olarak gösterilmiştir. Fakat idari sözleşmelerden kaynaklanacak uyuşmazlıklara ilişkin kanunda herhangi bir süre öngörülmediği gibi uygulamada da idari sözleşmelerden kaynaklanan davalarda, dava açma süresi ve süre başlangıcı hususları yeterince açıklığa kavuşmamıştır. Bu alandaki iki hususu birbirinden ayırarak konuyu incelemek gerekir.

³¹¹ Ender Ethem Atay,age, s,451- 452.

³¹² İlhan Özay, Günışığında Yönetim,s,414.

³¹³ İsmet Giritli - Pertev Bilgin - Tayfun Akgüner, İdare Hukuku, Der Yayınları, İstanbul 2001, s. 831.

A- İDARİ SÖZLEŞMELERLE İLGİLİ, FAKAT SÖZLEŞMEDEN AYRILABİLEN İŞLEMLER

İçtihatlarda ve öğretide kabul edildiği gibi idari sözleşmenin yapılış süreci, idari yargı denetimine tabidir. "İdari sözleşmelerden doğan uyuşmazlıklar, sözleşmenin teşekkül safhasından, sona erişine kadarki; ihaleye hazırlık çalışmaları, ilan, ihale ve sözleşmenin yapılışı ile sözleşmenin uygulanışı ve feshi konularına ilişkin olabilir. Sözleşmenin "teşekkül-sona erme" çizgisinde (daha çok sözleşmenin yapılışına kadar) ortaya çıkabilecek bu uyuşmazlıklar, sözleşmeden doğan ve onunla ilgili; ancak ondan 'ayrılabilen' işlem ve kararlara ilişkin uyuşmazlıklardır."³¹⁴

İdarenin, idari sözleşmeler dolayısıyla aldığı idari kararlar, yürütülmesi zorunlu kararlar türünden ise, idari davaya konu olabilir. Bunların, dava açma süresi ve süre başlangıcı yönünden bir özelliği yoktur. Bunlara da, genel kurallar uygulanır. Başka bir deyişle, dava açma süresi altmış gündür ve dava açma süresi, idari işlemin yazılı olarak bildirim tarihinden başlar.³¹⁵

B- İDARİ SÖZLEŞMELERDEN DOĞAN HAKLAR

İdari sözleşmelerde, bu sözleşmelerden doğacak hakların istenebilmesi bir süreye bağlanmış olabilir. Bu gibi durumlarda sözleşme hükümleri uyarınca öngörülen süre içerisinde ya da öngörülen süre sonunda sözleşmeden doğmuş olan hak istenebilir. Süre içinde sözleşmeden doğan hakkın yerine getirilmesi için karşı tarafa başvurulur ve alınacak cevaba göre de dava açılır.

Sözleşmede, bu sözleşmeden doğacak hakkın istenebilmesi için herhangi bir süre öngörülmemiş ise, hakka uygulanan zamanaşımı süresi içinde ilgililer hakkın yerine getirilmesini karşı taraftan isteyebilir. Bu isteme verilecek cevaba göre dava açılır.

Yukarıda anlatılan iki durumda da kanunlarda aksi öngörülmediği sürece, dava açma süresi genel dava açma süresi olan altmış gündür. Dava açma süresi, işlemin yazılı

³¹⁴ Onur Karahanoğulları, Özelleştirme İşlemlerinin Yargısal Denetimi, AÜHF, C:45 S:1-4 s.296 .

³¹⁵ A.Şeref Gözübüyük-Turgut Tan, age, s. 906.

olarak bildirim tarihinden, eğer zımni ret söz konusu ise zımni ret süresinin dolmasından itibaren işlemeye başlar.

III- İDARİ YARGI KARARLARININ YERİNE GETİRİLMEMESİNDEN DOĞAN TAM YARGI DAVALARINDA DAVA AÇMA SÜRELERİ

Yargı kararlarına uyulması Hukuk Devleti'nin olduğu kadar, uygar bir toplum olmanın da temelidir. Anayasal sistemimizde, yargı kararlarına uyulması idare edenlerin takdirine veya beğenisine bağlı olmadığı gibi; iyi-kötü, beğenilen –beğenilmeyen kararlar gibi subjektif değerlendirmelerden soyutlanarak, herkesçe bu kararlara uyulması gereklidir.³¹⁶

Anayasanın 138'inci maddesinde belirtildiği üzere yargı kararlarına uymak herkes için bir zorunluluk olmakla beraber, idari yargı kararlarına uymak bakımından idarenin yükümlülüğü farklı bir özellik arz etmektedir.³¹⁷

İşte 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 28.maddesi'nin 4.fıkrasında mahkeme kararlarının otuz gün içinde, kamu görevlilerince kasten yerine getirilmemesi durumunda, idare aleyhine dava açılabilmesi gibi, kararı yerine getirmeyen kamu görevlisi aleyhine de tazminat davası açılabilmesi düzenlenmiştir.³¹⁸

Burada idare aleyhine açılacak tam yargı davası idari yargı mercilerinde, kamu görevlisine karşı açılacak tazminat davasının ise adli yargı mercilerinde açılacağına şüphe yoktur. Böyle olunca da açılacak tazminat davasının süresi, husumetin idare ya da kamu görevlisine yöneltilmesine göre farklılık gösterir. Tazminat davasının idare aleyhine açılması halinde dava açma süresi, 2577 sayılı kanundaki kurallara, kamu görevlisi aleyhine açılması halinde ise Borçlar Hukuku hükümlerine göre belirlenir.

Kamu görevlisi aleyhine açılacak tazminat davaları, adli yargı düzenine mensup mahkemelerde açılacağından, bu davanın Borçlar Kanunu'nun 60.maddesinde

³¹⁶ İlhan Özay, age, s.777.

³¹⁷ Evren Altay, İdari Yargı Kararlarının Uygulanmamasından Doğan Uyuşmazlıklar, Turhan Kitabevi, Ankara-2004, s. 163.

³¹⁸ Ramazan Çağlayan, İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanmaması, Asil Yayın Dağıtım Ltd. Şti. Gözden Geçirilmiş 3.Baskı, s.292.

öngörülen zamanaşımı süresine tabi olacağı şüphesizdir. Maddenin birinci fıkrasında, zaman aşımı süreleri 1 ve 10 yıl olarak belirlenmiştir. Zarar verici fiil veya olayın meydana gelmesinden itibaren 10 yıl içinde olmak kaydıyla zarar gören kişinin zararı ve faili öğrenmesinden itibaren 1 yıl içinde dava açması gerekmektedir.³¹⁹

Yukarıda da değindiğimiz gibi, kanunda ilgililere tanınan diğer yol yargı kararını uygulamayan idare aleyhine dava açabilme imkanındır. Bu dava da idari yargı mercilerinde açılacaktır. Ancak kanun metninde idare aleyhine açılacak tazminat davasında, dava açma süresine ilişkin herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. Ayrıca ilgilinin yargı kararının uygulanması için, idareye hangi süre içerisinde başvuracağı da belirtilmemiştir. Sadece idareye yönelik otuz günlük kararın gereğini yerine getirme süresi tanımlanmıştır.

Peki yargı kararını eline alan kişi, makul süre içinde karar uygulanmaması durumunda hangi süre içinde dava açabilecektir?

Danıştay'ın bu konuya ilişkin çeşitli tarihlerde verdiği muhtelif kararları arasında bir birlik bulunmamaktadır.³²⁰

Örneğin Danıştay 5. Dairesi'nin bir kararında³²¹, iptal kararlarının uygulanmamasından veya geç uygulanmasından doğan zararın 1050 sayılı Yasanın 93. maddesi uyarınca 5 yıl içinde dava konusu yapılabileceği belirtilmektedir. Danıştay 6. Dairesi'nin 1992 tarihli kararında³²² ise, davacının 60 gün (1994 yılındaki değişiklikten sonra 30 gün) içinde yargı kararının yerine getirilmemesi halinde sonraki altmış günlük dava açma süresinde iptal kararının uygulanmaması nedeniyle uğranılan zararın tazmininin istenebileceği belirtilmektedir. Yine Danıştay 6. Dairesi'nin 1995 tarihli bir kararında da,³²³ uygulama süresi olan 30 günün dolmasından itibaren dava açma süresi içinde dava açılabilmesi gibi, uygulamamadan doğan zararın tazmini için idareye başvuru üzerine İdari Yargılama Usulü Kanununun 11. maddesinde belirtilen süreler içerisinde dava açılabilmesi belirtilmektedir. Danıştay 4. Dairesinin 1995 tarihli bir

³¹⁹ Evren Altay, age, s.470-471.

³²⁰ Ramazan Çağlayan, age, s. 314.

³²¹ Danıştay 5.Dairesi'nin, 09.12.1987 tarih ve E.1986/1394,K.1987/1740 sayılı kararı,DD, S.70-71,s.287

³²² Danıştay 6. Dairesi'nin, 25.02.1992 tarih ve E.1990/1958, K.1992/714 sayılı kararı, DD, S. 91, s. 598.

³²³ Danıştay 6.Dairesi'nin,13.12.1995 tarih ve E.1995/1682,K.1995/5045 sayılı k kararı,(yayımlanmamıştır.)

kararında,³²⁴ iptal kararının yerine getirilmesinde herhangi bir süre söz konusu olmamakla birlikte ilgililerin idareye başvurarak kararın yerine getirilmesini ve zararının tazminini istemeleri durumunda bu başvuruya verilen olumsuz yanıt üzerine idari dava açma süresi içerisinde dava açılacağı belirtilmektedir.

Danıştay daireleri arasındaki yargı kararlarının uygulanmaması halinde açılacak davaların süreleri ile ilgili görüş ayrılıkları devam ederken, Danıştay 6. Dairesi'nin 25.9.1995 günlü ve E:1995/276, K:1995/3322 sayılı kararı ile Danıştay Sekizinci Dairesi'nin 17.5.1989 günlü ve E:1988/808, K:1989/395 sayılı kararı arasındaki içtihat farklılığının giderilmesi istemi üzerine gidilen Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulunun kararında³²⁵, yargı kararlarının uygulanmamasından kaynaklanan zararların kesinleşme aşamasında ayniyet sağlanması mümkün bulunmadığı, zararın kesinleşmesi safhasının her somut olaya göre değişkenlik gösterdiği, 2577 sayılı Kanunun 28. maddesinin 1. fıkrasında öngörülen sürede işlem tesis etmeyen veya eylemde bulunmayan idarelere karşı açılacak tazminat davalarında içtihat birliğine varılamayacağı ifade edilerek, içtihadı birleştirme talebi reddedilmiştir.

Kurul kararında içtihat birliğine varılamayacağını belirtmiş olsa da, idari yargı kararlarının uygulanmaması neticesinde açılacak tazminat davalarını klasik tam yargı davası olarak kabul ederek ve de biraz da kendine özgü taraflarının olduğu varsayılarak 13. maddede belirtilen 1 ve 5 yıllık sürelerden ayrı olarak ve de 10 yıllık sürede dahil herhangi bir süreye tabi tutmamak gerekir. Çünkü burada, idarenin herhangi bir eylem ve işleminden kaynaklanan bir zarar değil, idari yargı yerlerince verilen bir kararın uygulanmaması veya gereği gibi uygulanmamasından kaynaklanan bir zarar söz konusudur.

Kişinin zararın meydana gelmesinden itibaren her zaman idareye başvurarak zararının karşılanmasını istemesi ve talebinin reddedilmesi üzerine dava açması halinde de davanın süresinde olduğunun kabul edilmesi gerekir. Kanunda da herhangi bir sürenin öngörülmemesi de bunu haklı kılmaktadır. Kanun koyucunun süre koymadığı bir halde dava açma süresine içtihatlarla da bir sınır koymamak gerekir.

³²⁴ Danıştay 4. Dairesi'nin, 13.4.1995 tarih ve E.1994/3382, K.1995/1690 sayılı kararı (yayımlanmamıştır.)

³²⁵ DİBGK'nun 25.12.1997 tarih ve E.1996/2, K.1997/2 sayılı kararı, www.danistay.gov.tr.

Danıştay kararlarında idari yargı kararlarının uygulanmaması halinde açılacak tam yargı davalarından önce idareye başvuru şartının aranmasının uygun olmadığı kanaatindeyim. İdare yargı kararını uygulamama iradesini zaten ortaya koymuştur. İlgililere idareye başvurmadan doğrudan doğruya dava açma olanağının tanınması gereklidir.

İdari Yargılama Usulü Kanununda Değişiklik Yapılmasını Öngören Kanun Tasarısının 20. maddesinin 2. fıkrasında, mevcut Kanunun 28.maddesi'nin 3. fıkrasının şöyle değiştirilmesi öngörülmektedir;

“Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemeleri kararlarına göre işlem tesis edilmeyen veya eylemde bulunulmayan hallerde on yıl içinde, idare aleyhine Danıştay veya ilgili idari mahkemede maddi ve manevî tazminat davası açılabilir.”

Böylece yargı kararlarının uygulanmaması nedeniyle açılacak maddi ve manevi tazminat davaları uygulamada da kabul edilen 10 yıllık süreyle sınırlandırılmaktadır.

Kanaatimizce; idari yargı kararlarının uygulanmasından doğan ve idare aleyhine açılacak tazminat davalarında, dava açma süresi yönünden 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda bir düzenleme bulunmadığına ve uygulamada da birlik sağlanamadığına göre, bu davalarda herhangi bir süre sınırlamasına gitmenin yerinde olmadığı kabulü gerekir.

SONUÇ

Yürütme ve idare organlarının eylem ve işlemlerinin, bağımsız yargı organlarının denetimine tabi tutulması, kanunilik prensibinin ve Anayasa'nın 2.maddesinde; "Cumhuriyetin temel nitelikleri" arasında sayılan hukuk devleti ilkesinin vazgeçilmez bir gereğidir. Devletin hukuka bağlılığı ise anayasa ve kanunlarda yazılı olmasından ziyade, içtimai hayatta uygulanıp uygulanmadığına göre anlam ifade eder.

Devlet kudretinin üç ana yansıması vardır; yasama, yürütme, yargı. Devletin bireyler ve toplum ile en fazla teması yürütme ve buna bağlı idareler ile olur. Hukuk Devleti İlkesi de en fazla anlamını burada bulur. Ülkemizde, yürütme organının eylem ve işlemlerinin yargısal denetimi "idari yargı" sistemi ile gerçekleştirilmektedir. 1982 Anayasası'nın 125. maddesinde yer alan "idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır" hükmü ile idari işlemlerin ve eylemlerin hukuki denetiminin yapılabilmesi mümkün olmaktadır.

Ancak, idari eylem ve işlemlere karşı yargı yoluna başvurulmasını düzenledikten sonra, ardından idarenin bazı işlemlerine karşı yargı yoluna gidemezsin diyen 1982 Anayasasıyla başlayan sınırlamalar, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda 60 günlük genel dava açma süresiyle anlamını bulmuştur. Zira 12 Eylül Yönetimi, başa gelir gelmez, ülkemizde uzunca bir süre uygulanarak yerleşmiş bulunan 90 günlük dava açma süresini 60 güne indirmiştir. Çünkü idari yargıda kısa tutulan dava açma süresi, otoriter bir yönetim düzeninin göstergesidir. Otoriter yönetim de bunu, idari istikrar ve kamu düzeninin bozulması tehlikesiyle açıklamaktadır ki, buna katılmak mümkün değildir.

Pozitif Hukukumuzda durum bu olsa da uygulamada son dönemde yaşanan gelişmeler ve yargı mercilerinde dava açma süreleriyle ilgili olarak verilen yeni kararlarda (süre gelen etki, düzenleyici işlemin iptali üzerine 10. madde kapsamında yapılacak başvuru üzerine açılacak davalarda süre aşımı bulunmadığına ilişkin kararlar ve bu fikrin kamu görevlilerinin yolluk davalarına da uygulanması gibi) vatandaş lehine uygulamalara gidilmekte olması artık günümüzde 1982 Anayasası'nın otoriteden yana olma etkisinin yavaş yavaş kaybolduğunun göstergesidir.

1982 Anayasasının otoriteden yana olma etkisi hukuk sistemimizde yavaş yavaş atlatılsa da, idari başvuruların dava açma sürelerine etkileri konusunda karşılaşılan sorunlar etkisini devam ettirmektedir. Çünkü bu sorunlar kaynağını, büyük oranda, bir genel İdari Usul Kanunu'nun yokluğundan almaktadır. İdari kararlara karşı yapılacak idari başvuru yollarının genel hukuksal çerçevesini, bu yolların işleyiş ve sonuçları ile ilgili ayrıntılı düzenlemeleri de içeren bir İdari Usul Kanunu'nun varlığı, idari başvurular ile dava süresi arasındaki ilişkileri de açık ve sağlıklı temellere oturtacaktır ki bununda hak arama özgürlüğü ve hukuk devleti ilkesine sağlayacağı katkı aşikardır.

Son olarak, dava açma süresinin sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi için gerekli olan İdari Usul Kanunu yanında, idari yargı mercileri önüne gelen bir uyuşmazlıkta dava açma süresinin geçirilip geçirilmediği incelenirken süreyle ilgili kuralların hak arama özgürlüğü ve hukuk devleti ilkesinin gerçekleşmesini engelleyecek şekilde yorumlanmaması da gerekir ki son günlerdeki yargı kararlarının da bu eğilimde olduğuna şüphe yoktur.

KAYNAKÇA

- 1- Akyılmaz Bahtiyar, İdare İşlemin Yapılış Usulü, Ankara 2000.
- 2- Akıllıoğlu Tekin, “İnsan Hakları ve Yönetmel Yargı” II. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, 10-14 Mayıs 1993, Ankara.
- 3- Akıllıoğlu Tekin, “Yönetmel İşlemlerde Yürürlüğe Giriş Sorunu” A.İ.D, Haziran 1979, s. 33-44.
- 4- Akıllıoğlu Tekin, “Yönetmel Yargıda Denetimin Etkinliği” , AİD, Yıl 23, S: 1, 1990.
- 5- Akıllıoğlu Tekin, “Bireyin Yönetmel İşlemler Karşısında Korunması ve Yönetim Hukukumuz”, A.İ.D, Cilt: 14, S: 3, Eylül 1981.
- 6- Akyıldız Ali, “Memurların Yargılanmasında İdari Süreç” Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,cilt:V S:1,2 Haziran-Aralık 2001
- 7- Alan Nuri, İptal Davalarının Ön ve Esastan Kabul Şartları,
- 8- Altay Evren, İdari Yargı Kararlarının Uygulanmasında Doğan Uyuşmazlıklar, Ankara 2004.
- 9- Atay E. Ethem, İdare Hukuku, Ankara 2006.
- 10- Atay E. Ethem, Hasan Odabaşı, Teori ve Yargı Kararları Işığında İdarenin Sorumluluğu ve Tazminat Davaları, Ankara 2003.
- 11- Azrak Ali Ülkü, Avrupa Topluluklarında İdari Yargının Genel Esasları, İstanbul 1982
- 12- Azrak Ali Ülkü, Umumi İdari Usulün Teorik Esasları Çeşitli Hukuk Sistemlerinde Gelişimi, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul 1964. (Tez)
- 13- Bal Yakup;Yahya Şahin;Mustafa Karabulut, Danıştay 10.Dairesinin Tazminat Davalarına İlişkin Kararları, Ankara 2003.
- 14- Bilgin Pertev, İdare Hukuku Dersleri – İdare Hukukuna Giriş, İstanbul 1996

- 15- Candan Turgut, Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu, Ankara Ekim 2005.
- 16- Coşkun Sabri;Müjgan Karyağdı, İdari Yargılama Usulü Örnek İçtihatlar Yorumlar, Ankara 2001.
- 17- Çağlayan Ramazan, İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması, Ankara 2004.
- 18- Çırakman Erol, İdari Davalarda Süre, İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler, I.Danıştay Yayınları, Ankara 1976
- 19- Demirkol Selami;M.Önder Tekin;Nihat Toktaş, İdari Dava Daireleri Karar Özetleri, Ankara Ekim 2002.
- 20- Duran Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul 1982.
- 21- Duran Lütfi, İdare Hukuku Meseleleri,İstanbul 1964
- 22- Duran Lütfi, İdari Müracaatların ve Bunların Karşısında İdareni Sükutu Meselesi İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası,C: XII, S:1, s.196
- 23- Duran Lütfi,İdari Kazada Dava Açma Süresi,İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası, C:XI, S:1-2, s.249
- 24- Eroğlu Hamza, İdare Hukuku Dersleri – Genel Esaslar – İdari Teşkilat, Ankara 1972
- 25- Giritli İsmet;Pertev Bilgin;Tayfun Akgüner, İdare Hukuku, İstanbul 2006.
- 26- Gözler Kemal, İdare Hukuku C:I, Bursa 2003.
- 27- Gözler Kemal, İdare Hukuku C:II, Bursa 2003.
- 28- Gözübüyük A.Şeref ; Turgut Tan, İdare Hukuku Genel Esaslar, C:1 Ankara 2004.
- 29- Gözübüyük Şeref;Prof. Dr. Turgut Tan, İdare Hukuku, C:2, İdari YargılamaHukuku, Ankara 2003.
- 30- Gözübüyük Şeref, İdari Yargıda Dava Açma Süresi AİD, C:II, Sayı:4 1969
- 31- Gözübüyük Şeref; Güven Dinçer, İdari Yargılama Usulü, Ankara 2001.

- 32- Günday Metin, İdare Hukuku, Ankara 2004.
- 33- Güran Sait, “Yönetimde Açıklık, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi” Yıl 3, S:1-3, 1982, s.101-112.
- 34- Hondu Selçuk, “İdari Yargılama Usulü Kanununda Yer Alan İdari Usuller ve Uygulaması” İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu, Bildiriler, 17-18 Ocak 1998, Ankara
- 35- Kanlıgöz Cihan, “İdari İşlemlerde Yazılı Bildirim” AÜHF Dergisi, C:XL, 1988, S: 1-4.
- 36- Kapani Münci, Kamu Hürriyetleri, Ankara 1993.
- 37- Karahanoğulları Onur, “Özelleştirme İşlemlerinin Yargısal Denetimi” AÜHF Dergisi, C:45 S:1-4 , 1996
- 38- Karavelioğlu Celal, Açıklamalı ve Son İçtihatlarla İdari Yargılama Usulu Kanunu, C:I, Ankara 2006.
- 39- Karavelioğlu Celal, Açıklamalı ve Son İçtihatlarla İdari Yargılama Usulu Kanunu, C:II, Ankara 2006.
- 40- Kaya Cemil, “Türk Hukukunda İcrai Olmayan İdari İşlemler” GÜHF Dergisi, C:IX, S:1-2, Haziran-Aralık 2005
- 41- Kuru Baki; Ramazan Aslan; Ejder Yılmaz, Medeni Usul Hukuku, Ankara 1999.
- 42- Onar Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, C:III, İstanbul 1966.
- 43- Öncel Mualla; Ahmet Kumrulu; Nami Çağan, Vergi Hukuku, Ankara 1999.
- 44- Öngören Gürsel, Türk Hukukunda İdari Dava Açma Süreleri, İstanbul 1990
- 45- Özay İlhan, Demokratik Yönetim ve Yönetimde Demokrasi, İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu, Bildiriler, 17-18 Ocak 1998, Ankara
- 46- Özay İlhan, Devlet, İdari Resim ve Yargısal Korunma, İstanbul 1986.

- 47- Özyay İlhan, Günışığında Yönetim, İstanbul 2002.
- 48- Özbudun Ergun, Türk Anayasa Hukuku, Ankara 1995.
- 49- Özgüldür Serdar, “Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kararları Işığında İdari İşlem İdari Eylem Kavramları Ve İdari İşlemin Yargısal Denetiminde Anayasal Ve Yasal Sınırlar” www.ayim.gov.tr
- 50- Özkan Gürsel, “İdari Usul” Danıştay Dergisi, 2000, S: 101
- 51- Sancar Mithat, “İdari Yargılama Usulü Kanununun 10. ve 11. Maddeleri Bağlamında İptal Davalarında Süre” AİD, C:23, S:1, s: 69-88
- 52- Sarıca Ragıp, İdari Davalar C:1, İstanbul, 1949
- 53- Sezginer Murat, “Usul Kanunlarında İdari İşlemin Dış Görünüşü” İdari Usul Kanunu Uluslararası Sempozyumu, Ankara 1998. (Dış Görünüş)
- 54- Tekinsoy M.Ayhan, “İdari Sözleşmelerde Ölçüt Sorunu” AÜHF Dergisi, C:51, S:2, s:181-227, 2006
- 55- Topuz İbrahim; Kadir Özkaya, Açıklamalı İçtihatlı İdari Yargılama Usulü Kanunu, Ankara 2002.
- 56- Uler Yıldırım, “Yönetmelik Yargıda Dava Süresi” I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, I.Kitap İdari Yargı 1-4 Mayıs 1990, Ankara.
- 57- Yenice Kazım; Yüksel Esin, Açıklamalı İçtihatlı İdari Yargılama Usulü, Ankara Nisan 1983.
- 58- Yıldırım Turhan, “İdari Usul Yasası Kapsamında İdareye Başvuru” İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu, Bildiriler, 17-18 Ocak 1998, Ankara
- 59- Yılmaz Dilşat, İdari İşlemlerde Başvuru Yollarının Gösterilmesi, yayımlanmamış yüksek lisans tezi. Ankara-2007
- 60- Payaslıoğlu Arif , Yönetimde Davaları Azaltma Yolları, A.İ.D, C.2, S.3, s.3

61- Zabunoğlu Yahya K, “İdari Yargıda Dava Açma Süresi” I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, I. Kitap, İdari Yargı 1-4 Mayıs 1990, Ankara.

62- Danıştay Dergileri

ÖZGEÇMİŞ

AHMET AKBABA 1979 YILINDA İZMİRDE DOĞDU.İLKÖĞRETİM VE LİSEYİ İZMİR'DE TAMAMLADIKTAN SONRA 1997 YILINDA ANKARA ÜNİVERSİTESİ HUKUK FAKÜLTESİNİ KAZANDI VE AYNI FAKÜLTEYİ 2001 YILINDA BİTİRDİ.2002 YILINDA İDARİ YARGI HAKİM ADAYLIĞI SINAVINA GİRDİ VE BU SINAVDA BAŞARILI OLARAK 2003 YILI NİSAN AYINDA HAKİMLİK STAJINA BAŞLADI VE STAJINI BAŞARIYLA TAMAMLAYARAK 18.7.2005 TARİHİNDE ANKARA 12.İDARE MAHKEMESİNE HAKİM OLARAK ATANDI VE HALEN BURADA GÖREV YAPMAKTA OLAN AKBABA EVLİ VE İKİ ÇOCUK BABASIDIR.