

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

İDARENİN UYGULAMA İŞLEMLERİ

Yüksek Lisans Tezi

Ekrem Caner KİBAR

İstanbul, 2019

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

İDARENİN UYGULAMA İŞLEMLERİ

Yüksek Lisans Tezi

Ekrem Caner KİBAR

Danışman: PROF. DR. GÜL ÜSTÜN

İstanbul, 2019



ÖZET

İdari faaliyetleri yerine getirmekle yükümlü olan idare, bu faaliyetleri yerine getirirken, hukuk kurallarıyla kendisine verilen yetkileri düzenleyici ve birel idari işlemler tesis ederek kullanır. Ancak idarenin tesis ettiği tüm bu işlemlerin temel dayanağı kural olarak kanunlardır. Kanunlar, idari faaliyetlere ilişkin temel kuralları ortaya koyarken, faaliyete ilişkin teknik detayları, idarenin düzenleyici işlemlerine bırakmaktadır. Birel işlemler ise, kanunlar ve düzenleyici işlemlerle belirlenen usul ve esaslara uygun olarak, onların uygulanmasına yönelik olarak tesis edilmektedir. Sırasıyla kanun, düzenleyici işlemler ve birel işlemler arasında astlık üstlük ve öncelik sonralık ilişkisi mevcuttur. Her idari işlemin dayandığı bir başka idari işlem vardır ve bu işlemler sebep-sonuç ilişkisi ile bir bağlılık içerisindedirler. Bu hiyerarşik ilişkide bir üst sıradaki işlemin yargı kararıyla iptal edilmesi ya da tesis edilen organ tarafından değiştirilmesi kaldırılması veya geri alınması, alt basamaktaki işlemlere de etki edecektir. Ancak bir hukuk devletinde, bireylere yönelik hak kazandırıcı işlemlerin kural olarak bundan etkilenmemesi gerekir. Hukuka aykırı ve bireylerin menfaatini ihlal eden uygulama işlemlerinin ise hukuk aleminden silinmesi ve buna yönelik olarak bireylerin dava açma hakkı ile hak arama hürriyetini kullanabilmelerinin yolu mümkün olduğunca açık tutulması ve bu hakların kullanılmasının kolaylaştırılmasına yönelik adımlar atılması gerekmektedir.

ABSTRACT



İÇİNDEKİLER

BİRİNCİ BÖLÜM

UYGULAMA İŞLEMİ KAVRAMI VE DAYANAK İŞLEM İLE İLİŞKİSİ

1. UYGULAMA İŞLEMİ KAVRAMI	12
2. DAYANAK İŞLEM İLE UYGULAMA İŞLEMİ İLİŞKİSİ	16
2.1. Dayanağın Bir Kanun Hükmü Olması	16
2.1.1. Genel Olarak	16
2.1.2. Dayanak Kanun Hükmünün Kanun Koyucunun İradesiyle Sona Ermesinin Uygulama İşlemlerine Etkisi	17
2.1.3. Dayanak Kanun Hükmünün Anayasa Mahkemesi Kararıyla Sona Ermesinin Uygulama İşlemlerine Etkisi	21
2.2. Dayanak İşlemin Düzenleyici İşlem Niteliğinde Olması	25
2.2.1. Genel Olarak	25
2.2.2. Düzenleyici İşlemlerin İptali ve Uygulama İşlemlerine Etkisi	27
2.2.2.1. Genel Olarak Düzenleyici İşlemlerin İptali	27
2.2.2.2. Düzenleyici İşlemin İptalinin Uygulama İşlemlerine Etkisi	29
2.2.2.3. İmar Planlarının İptali ve Uygulama İşlemlerine Etkisi	35
2.2.2.3.1. Uygulama İşleminin Alt Ölçekli İmar Planı Olması Halinde	35
2.2.2.3.2. Uygulama İşleminin Birel İşlem Olması Halinde	36
2.2.3. Düzenleyici İşlemin Kaldırılmasının Uygulama İşlemine Etkisi	41
2.2.4. Düzenleyici İşlemin Değiştirilmesi ve Uygulama İşlemine Etkisi	46
2.3. Dayanağın Birel İşlem Niteliğinde Olması	50
2.3.1. Genel Olarak	50
2.3.2. Dayanak Birel İşlemin İptali ve Uygulama İşlemine (Sonuç İşleme) Etkisi	51
2.3.3. Dayanak Birel İşlemin Kaldırılması ve Uygulama İşlemine (Sonuç İşleme) Etkisi	55
2.3.4. Dayanak Birel İşlemin Geri Alınması ve Uygulama İşlemine (Sonuç İşleme) Etkisi	61
2.3.4.1. Genel Olarak Birel İşlemlerin Geri Alınması	61
2.3.4.2. Dayanak Birel İşlemin Geri Alınmasının Uygulama İşlemine Etkisi	64
2.3.4.3. Yokluk, Açık Hata, Hile Sonucunda Tesis Edilmiş Olan Birel İşlemlerin Geri Alınmasının Uygulama İşlemlerine Etkisi	66

İKİNCİ BÖLÜM

İDARİ YARGIDA UYGULAMA İŞLEMLERİ

1. İYUK M. 7/4 KAPSAMINDA UYGULAMA İŞLEMİNİN TESİSİ ÜZERİNE DAYANAK DÜZENLEYİCİ İŞLEME KARŞI DAVA AÇILMASI.....	70
2. İYUK m. 7/4'ün Uygulanmasına İmkân Tanıyan Uygulama İşlemleri	73
2.1. Uygulama İşlemlerinin İcraîliği.....	74
2.2. Uygulama İşlemlerinin Düzenleyici İşlem Niteliğinde de Olabilmesi.....	76
2.3. İdari Dava Konusu Edilemeyen Uygulama İşlemleri	77
2.4. Düzenleyici İşlemlere İlişkin Olarak İYUK m. 10 Kapsamında Yapılan Başvurunun İdarece Reddedilmesinin Belirli Durumlarda Uygulama İşlemi Olarak Kabul Edilmesi	79
3. Uygulama İşleminin Tesis Edilmesi Üzerine Düzenleyici İşleme Karşı Dava Açma Süresinin Yeniden Başlaması	81
3.1. İYUK m. 7/4'te Yer Alan Genel Kural Kapsamında.....	81
3.2. Riskli Alan Kararlarına Karşı Açılan Davalara İlişkin Değerlendirme	83
3.2.1. Genel Olarak.....	83
3.2.2. Riskli Alan Kararlarının İlgililere Tebliğ Edilmemesi.....	84
3.2.3. Değerlendirme.....	90
4. Uygulama İşleminin Tesis Üzerine Düzenleyici İşlemlere Karşı Açılacak Davalarda Ehliyet Sorunu	91
4.1. Sübjektif Ehliyet Koşulu Olarak Menfaat İhlali.....	91
4.2. Düzenleyici İşlemler Bakımından Menfaat İhlali	92
5. Uygulama İşleminin Tesis Üzerine Düzenleyici İşlemlere Karşı Açılacak Davalarda Husumet Sorunu	94
6. Birden Fazla Uygulama İşlemi Tesis Edilmesi.....	95
7. Sadece Uygulama İşleminin İptali İstemiyle Açılan Davada Düzenleyici İşlemin İhmali Meselesi.....	97
8. Düzenleyici İşlem ve Uygulama İşlemine Karşı Aynı Dilekçe ile Dava Açılması.....	103
8.1. Genel Olarak	103
8.2. Düzenleyici İşlemin Uygulanması Üzerine Düzenleyici İşlem ve Uygulama İşleminin Aynı Dilekçe ile Dava Konusu Edilmesi.....	104

9. Düzenleyici İşlem İle Uygulama İşlemine Karşı Açılan Davalar Arasında Bağlantı

Kurulması	107
SONUÇ	114
KAYNAKÇA	120



KISALTMALAR

AÜHFD	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
AYM	: Anayasa Mahkemesi
bkz	: Bakınız
C	: Cilt
Çev	: Çeviren
E	: Esas
ET	: Erişim Tarihi
EÜHFD	: Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
f	: Fıkra
GÜHFD	: Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
İBK	: İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu
İDDK	: İdari Dava Daireleri Genel Kurulu
İÜHFM	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
İYUK	: İdari Yargılama Usulü Kanunu
K	: Karar
KT	: Karar Tarihi
m	: madde
MÜHFD	: Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
No	: Numara
S	: Sayı
s	: Sayfa
T	: Tarih
VDDK	: Vergi Dava Daireleri Genel Kurulu
vd.	: Ve devamı

GİRİŞ

İdari faaliyetleri yerine getirmekle yükümlü olan idare, bu faaliyetleri yerine getirirken, hukuk kurallarıyla kendisine verilen yetkileri kullanmaktadır. Bu yetkiler başlıca örgütlenme yetkisi, hizmet üstlenme yetkisi gibi yetkilere aittir. Bu doğrultuda, idarenin işlemlerinin ve eylemlerinin temel dayanağı kanunlardır. Kanunların idarenin tüm faaliyetlerine egemen olması gerekir. Nitekim Anayasa'nın 123. maddesi uyarınca, “*idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.*”

Yasama organı, idarenin görev ve yetkilerine ilişkin kanun yaparken, idarenin, uzmanlaştığı ve tecrübe ile edindiği bilgi ve deneyimler karşısında teknik açıdan da oldukça yetersiz kalabilecektir. Bu nedenle, yasama organının, temel ilkeleri ortaya koyarak, genel çerçeveyi ve sınırları belirlemesi, ayrıntılara ilişkin belirlemeleri ise idarenin düzenleyici işlemlerine bırakması en doğru çözüm olacaktır. Nitekim yasama organının ortaya çıkabilecek tüm olayları ve ihtimalleri önceden belirleyip onların hepsini kapsar biçimde düzenleme yapması mümkün değildir. Ayrıca kural olarak, idarenin bir düzenleyici işlem tesis edebilmesi için de kanuni dayanağa ihtiyaç vardır. Zira düzenleyici işlemler, idarenin faaliyetlerini sürdürürken temel norm olan kanunların uygulanmasını sağlamaktadır. Dolayısıyla idarenin düzenleyici işlemleri, normlar hiyerarşisinde kanunlardan sonra gelmektedir.

Birel işlemler ise, idarenin üstlenmiş olduğu idari faaliyetleri yerine getirirken, bağlı olduğu tüm hukuk kurallarına yani dayanak işlemlere uygun olarak tesis ettiği, yeni bir hukuki durum yaratan veya var olan bir hukuki durumda değişiklik yapan ya da bir hukuki durumu sona erdiren irade açıklamalarıdır. Yani birel işlemler, yasama işlemleri ve düzenleyici işlemlerle belirlenen usul ve esaslara uygun olarak, onların uygulanmasına yönelik olarak tesis edilmelidir.

Sırasıyla kanun, düzenleyici işlemler ve birel işlemler arasında astlık üstlük ve öncelik sonralık ilişkisi mevcuttur. Dolayısıyla her idari işlemin dayandığı bir başka idari işlem vardır ve bu işlemler sebep-sonuç ilişkisi ile bir bağıllık içerisindedirler.

Çalışmamızın birinci bölümünde, uygulama işlemi kavramının ne olduğu, dayanak konumunda bulunan işlemin hukuka aykırılığı, hukuka aykırı olduğu gerekisiyle iptali, idare tarafından geri alınması, kaldırılması, değiştirilmesinin, uygulama işlemlerine etkisinin ne yönde olacağı doktrindeki tartışmalar ve yargı kararları çerçevesinde ele alınmıştır.

Çalışmamızın ikinci bölümünde ise, dayanağın bir düzenleyici işlem olduğu durumlarda, bu düzenleyici işleme dayanılarak tesis edilen ve ilgililerin menfaatine aykırı uygulama işlemlerinin idari yargılama usulündeki etkileri incelenmiştir.



BİRİNCİ BÖLÜM

UYGULAMA İŞLEMİ KAVRAMI VE DAYANAK İŞLEM İLE İLİŞKİSİ

1. UYGULAMA İŞLEMİ KAVRAMI

İdare, bireylerle ilişkilerini, idari işlemler ve eylemler aracılığıyla gerçekleştirir. İdarenin faaliyetlerini yerine getirirken, eylem ve işlemlerinde kanunlara bağlı olması gerekir¹. Bu doğrultuda, idarenin işlemlerinin ve eylemlerinin temel dayanağı kanunlardır ve kanunların idarenin tüm faaliyetlerine egemen olması gerekir². Anayasa'nın 8. maddesine göre, yürütme yetki ve görevine sahip olan idare, söz konusu görevini Anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanır ve yerine getirir. Hukuk devleti, idarenin, kamu hizmetlerinin en etkin şekilde yürütülmesi ve kendisine bahşedilen bu yetkiyi kontrol altına alabilmek için çeşitli önlemler öngörmektedir³. Bunlardan en önemlileri Anayasal ilkeler olan idarenin kanuniliği ve idarenin yargısal denetimidir. Nitekim Anayasa'nın 123. maddesi uyarınca, *"idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir."* Anayasa'nın 125. maddesine göre ise, *"İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır."*

Yasama organı, Anayasa'ya aykırı olmamak şartıyla, kanun yaparken, konuya ilişkin tüm ihtimalleri ve ayrıntıları içerecek kurallar koyma yetkisine sahiptir⁴. Ancak zamanın gereklerine göre, yasama organının sık sık farklı önlemler alması ya da bu kuralların kaldırılması ve yerine göre değiştirilmesi, toplumun gelişen ve değişen ihtiyaçlarının hızlı bir şekilde belirlenmesi ve bunların karşılanması noktasında ağır kalabilecektir⁵. Öte yandan, idarenin, uzmanlaştığı ve tecrübe ile edindiği bilgi ve deneyimler karşısında teknik açıdan da oldukça yetersiz kalması da beklenen bir durumdur⁶. Bu noktada, en uygun çözüm olarak yasama organının, temel ilkeleri ortaya koyarak, genel çerçeveyi ve sınırları belirlemekle

¹ Turan Yıldırım / Melikşah Yasin / Nur Kaman / Eyüp Özdemir / Gül Üstün / Özge Okay Tekinsoy, **İdare Hukuku**, Onikilevha Yayıncılık, 7. Baskı, İstanbul 2019, s.6; Tahsin Bekir Balta, **İdare Hukuku I: Genel Konular**, s. 126; Metin Günday, **İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, Ankara 2017, s. 43; Emre Akbulut, **Türk İdare Hukukunda Kanuni İdare İlkesi**, Beta Yayınları, İstanbul 2013; Onur Karahanoğulları, **İdarenin Hukukla Kavranması**, Turhan Kitabevi, 3. Baskı, Ankara 2015, s. 49.

² Ender Ethem Atay, "Hukuk Devleti İlkesi Işığında İdarenin Denetimi Ve Kamu Denetçiliği Kurumu", **T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Akademik Dergisi**, S.1, Y.2014, s. 6.

³ Nuri Alan, "(Demokratik) Hukuk Devleti Ve Anayasa", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, S. 58-1, s. 2.

⁴ Necmi Yüzbaşıoğlu, **Türkiye'de Kanun Hükmünde Kararnameler Rejimi**, 1. Baskı, Beta Yayınevi, İstanbul 1996, s.7; Akbulut, s.11.

⁵ Anayasa Mahkemesi, E. 2012/65, K. 2012/128, T.20.09.2012, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 15.05.2019)

⁶ Yıldırım/ Yasin/ Kaman/ Özdemir/ Üstün/ Okay Tekinsoy, s. 342; Nilay Arat Özkaya, **Türk İdare Hukukunda İdarenin Hukuk Sınırları İçinde Hareket Serbestisi**, Beta Yayınevi, İstanbul 2015, s. 13.

yetinmesi, ayrıntılara ilişkin belirlemeleri ise idarenin düzenleyici işlemlerine bırakmasının gerekli olduğu genel olarak kabul edilmektedir⁷. Yasama organının ortaya çıkabilecek tüm olayları ve ihtimalleri önceden kestirip onların hepsini kapsar biçimde düzenleme yapması mümkün değildir. Bunun mümkün olduğu varsayımında bulunulduğunda ise, yasama ile yürütme arasında bir fark kalmayacağı, yasamanın çok genel düzenlemelerle yetinip, ayrıntıdan kaçmasının bekleneceği ve bu suretle, idarenin karşılaştığı somut olayın özelliklerine göre esnek ve hızlı hareket etme olanağını elinde tutacağı ifade edilmektedir⁸.

Anayasa Mahkemesi de kanunların genel esasları belirleyip, teknik ve hizmete ilişkin detayların idarenin düzenleyici işlemlerine bırakılmasını, kamu hizmetlerini eksiksiz ve kesintisiz bir şekilde sürdürülebilmesi ve bu suretle kamu yararının sağlanabilmesi için kaçınılmaz olduğunu belirtmiştir⁹. Anayasa Mahkemesi'nin bir kararında¹⁰ da “*Anayasa'nın 5. ve 64. maddelerine göre ilkel bir yetki olan yasama yetkisine sahip yasa koyucu, belli konuda gerekli kuralları eksiksiz olarak koyacak, eğer uygun veya zorunlu görürse, onların uygulanması yolunda sınırları iyice gösterilmiş alanlar bırakacak, idare ancak o alanlar içindeki takdir yetkisine dayanarak, yasalara aykırı olmamak üzere birtakım kurallar koyup yasanın uygulanmasını sağlayacaktır. Anayasa'nın 6. maddesindeki yürütmenin yasalar çerçevesinde görevini yerine getireceği kuralının anlamı da budur.*” denilmek suretiyle kanun koyucunun idareye takdir yetkisi verme konusunda iradesinin önemi vurgulanmıştır.

Kanuni idare ilkesi gereğince idare, kural olarak, kanunlarda hiçbir hükmün yer almadığı bir konu hakkında düzenleyici işlem tesis edemeyecektir¹¹. Zira düzenleyici işlemler, kanunların eşitlik ilkesine uygun bir şekilde, aynı durumda olanlara aynı şekilde uygulanmasını sağlamak amacıyla çıkarılacak hukuki metinlerdir¹². Dolayısıyla, herhangi bir hususa ilişkin hukuk alanında henüz yasal bir düzenleme yapılmamış ise, bu hususun düzenleyici işlem konusu yapılabilmesi de kural olarak olanak dahilinde değildir¹³. Ayrıca

⁷ Bülent Tanör/ Necmi Yüzbaşıoğlu, **Türk Anayasa Hukuku**, Beta Yayınları, 19. Baskı, İstanbul 2019, s. 275; Anayasa Mahkemesi, E. 2001/36, K. 2003/3, T. 16.01.2003, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi: 10.12.2019)

⁸ Ali Ülkü Azrak, **Avrupa Topluluklarında İdari Yargının Genel Esasları**, Doyuran Yayınları, İstanbul 1988, s. 68.

⁹ Anayasa Mahkemesi, E. 2011/123, K. 2013/26, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi: 23.04.2019)

¹⁰ Anayasa Mahkemesi, E.1967/41, K. 1969/57 T.25.10.1969, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi: 23.04.2019)

¹¹ İstisna: Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri

¹² Turan Güneş, **Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri**, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, Ankara 1965, s. 88

¹³ Ancak istisnai hallerde kanuni dayanak olmaksızın, yürütmenin düzenleme yapılabileceği ifade edilmektedir.

düzenleyici ya da birel nitelikteki her türlü idari işlem, normlar hiyerarşisinde yasama işlemlerinden sonra gelmekte olup, söz konusu işlemlerle belirlenen usul ve esaslara uygun olarak tesis edilmelidirler¹⁴. Dolayısıyla bu işlemler arasında astlık üstlük ve öncelik sonralık ilişkisi mevcuttur. Aynı şekilde, yasama işlemlerinden sonra gelen farklı kademelerdeki idari makamların yapmış olduğu, düzenleyici ya da birel tüm idari işlemler arasında da bir hiyerarşi ilişkisi bulunmaktadır¹⁵. Buna göre, her idari işlemin dayandığı bir başka idari işlem vardır ve bu işlemler sebep-sonuç ilişkisi ile bir bağlılık içerisindedirler. Her idari işlemin bir hukuki dayanağı bulunmaktadır ve bu dayanak; bir kanun, bir düzenleyici işlem ya da bir birel işlem olabilmektedir¹⁶.

Dayanağın bir düzenleyici işlem olması halinde, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu¹⁷ (İYUK) m. 7/4'e göre *“İlanı gereken düzenleyici işlemlerde dava süresi, ilan tarihini izleyen günden itibaren başlar. Ancak bu işlemlerin uygulanması üzerine ilgililer, düzenleyici işlem veya uygulanan işlem yahut her ikisi aleyhine birden dava açabilirler. Düzenleyici işlemin iptal edilmemiş olması bu düzenlemeye dayalı işlemin iptaline engel olmaz.”* Anılan hükümde, “düzenleyici işlem” ve “uygulama işlemi” terimleri kullanılmış ve aralarındaki ilişki yalnızca dava açma süresine etki etme bağlamında ele alınmıştır. Uler, ilk işlem için “temel işlem”; buna dayanılarak yapılan işlemler için ise, “sonuç işlem” kavramının kullanılmasının daha doğru olacağını ifade etmektedir¹⁸. Ancak kanımızca, dayanak işlem çerçevesinde ilgililerin hukuki durumlarında değişikliğe neden olan işlemlerin “uygulama işlemi” olarak adlandırılması doğru olacaktır. Zira bu kavram kanunda *“düzenleyici işlemlerin uygulanması”* şeklinde zikredilmekte ve Danıştay kararlarında teknik bir terim olarak *“uygulama işlemi”* kavramı sıklıkla kullanılmaktadır¹⁹. Ayrıca söz konusu

Yıldırım/ Yasin/ Kaman/ Özdemir/ Üstün/ Okay Tekinsoy, s. 11; *“idarenin görevleri gereği, özellikle sağlık, güvenlik ve esenlik gibi konularda, ilgili alanı düzenleyen bir kanun bulunmasa bile düzenleme yetkisine sahip bulunması bir zorunluluktur.”* (Yayla, s. 145.)

¹⁴ Bahtiyar Akyılmaz/ Murat Sezginer/ Cemil Kaya, **Türk İdare Hukuku**, 11. Baskı, Savaş Yayınevi, 2019, s. 51.

¹⁵ Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, *Türk İdare Hukuku*, s. 51.

¹⁶ Yıldırım Uler, **İdari Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1970, s. 46.

¹⁷ RG. 20.01.1982 T., 17580 S.

¹⁸ Uler, s. 47.

¹⁹ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2016/1611, K. 2016/2387, T. 06.06.2016, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 27.11.2019); Danıştay, 10. D., E.2009/6665 K.2013/9317 T.23.12.2013, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 27.11.2019); Danıştay, 6.D., E.2001/6627 K.2003/20 T.03.01.2003, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 27.11.2019)

kavram, dayanak işlem ile aralarındaki ilişkiyi iyi bir şekilde belirtmesi ve alışılmış bir kavram olması nedeniyle de uygun görülmüştür²⁰.

Teknik bir kavram olan “uygulama işlemi”, yasama işlemi, düzenleyici işlem ya da bir birel işleme dayanılarak tesis edilen işlemlerdir. Birinin varlığı diğerinin varlığına bağlı olabilir. Bu nedenle, uygulama işleminin dayanağını teşkil eden tüm bu işlemler için kapsayıcı bir kavram olan “dayanak işlem” terimi tercih edilmiştir²¹. Dolayısıyla, bu çalışmada, idari işlemler arasındaki sebep-sonuç ilişkisi çerçevesinde, ilk işlem “dayanak işlem”; buna dayanılarak tesis edilen işlem ise “uygulama işlemi” olarak adlandırılmıştır. Ayrıca dayanak işlem ile uygulama işlemi arasındaki bu ilişkinin tek dereceli olmayabileceği de belirtilmelidir. Yani bir işlem, kendisinin dayanağı olan işlemin “uygulama işlemi” olurken, kendisine dayanılarak tesis edilen işlemin “dayanak işlem”i olabilir²².

Dayanak işlem; kanun, düzenleyici işlem ya da bir birel işlem olabilir. Zira idari işlemler birbirleriyle ilişkilidir ve tüm bu işlemlerin bir hukuki dayanağı olmak zorundadır. Temel dayanak, idarenin kanuniliği ilkesi gereği, kanun olup, düzenleyici ve birel işlemler aracılığıyla kanun hükümlerinde öngörülen kurallar kişilere uygulanırlar²³.

Dayanak işlemin iptal, geri alma, kaldırma gibi sebeplerle sona ermesi durumunda, bunun uygulama işlemine etkisinin ne olacağı dayanak işlemin niteliğine göre değişiklik göstermektedir²⁴. Bu nedenle, “dayanak işlem”in hukuki niteliğinin belirlenmesi büyük önem taşımaktadır²⁵.

²⁰ Uler, s. 47.

²¹ Ramazan Çağlayan, **İdari Yargı Kararlarının Sonuçları Ve Uygulanması**, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2001, s. 149.

²² Uler, s. 47.

²³ Fatma Ebru Gündüz, “İdari İşlemin Geri Alınması”, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2010, s. 249.

²⁴ Ender Ethem Atay, **İdare Hukuku**, 6. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara 2018, s. 278.

²⁵ Uler, s. 47. Çalışmanın ikinci bölümünde, dayanak işlemlerin hukuki niteliğine göre sınıflandırılması ile onlara dayanılarak tesis edilen uygulama işlemleri arasındaki ilişki detaylandırılmıştır.

2. DAYANAK İŞLEM İLE UYGULAMA İŞLEMİ İLİŞKİSİ

2.1. Dayanağın Bir Kanun Hükmü Olması

2.1.1. Genel Olarak

Yasama organı tarafından çıkartılan soyut, objektif ve genel nitelikte hukuk kuralları olan kanunlar, objektif hukuka ilişkin yeni bir durum meydana getirirler, var olan durumlarda bir değişiklik yaparlar ya da bunları ortadan kaldırırlar²⁶.

Anayasanın 123. maddesinde düzenleme alanı bulan idarenin kanuniliği ilkesi gereği, idarenin kuruluşu ve görevleri kanunla düzenlenir. Kanunların uygulanmasını sağlamakla görevli idare, bu görevi yerine getirmek için kullandığı düzenleme yetkisini, düzenleyici idari işlemler çıkarmak suretiyle yerine getirir²⁷. Yani düzenleyici işlemlerin sebep unsurunu, kural olarak yürürlükte bulunan bir kanun hükmü teşkil eder²⁸. İdarenin belirli faaliyetlerde bulunabilmesi, bu faaliyetlerin yerine getirilmesi amacıyla düzenleyici ya da birel işlemler tesis edebilmesi için öncelikle kanuni düzenlemeye ihtiyaç duyulmaktadır. Bu idari işlemlerin kanunî dayanağının yürürlüğü sona erdiğinde, bu durumun idari işlemlere etkisinin ne olacağı hususu büyük önem arz etmektedir²⁹.

Kanunlar, kural olarak geçmişe etki edemeyecek düzenlemeler olup, yürürlüğe girmeleriyle birlikte geleceğe yönelik olarak uygulanmaktadırlar. Bu duruma ilişkin olarak Anayasa Mahkemesi'nin vermiş olduğu E.2001/392 K.2003/60 sayılı ve 18.12.2003 tarihli kararda³⁰;

“Hukuk devletin sağlama yükümlü olduğu hukuk güvenliği, kural olarak, yasaların geriye yürütülmemesini gerekli kılar. Bu nedenle ‘kanunların geriye yürümezliği ilkesi’ uyarınca, yasalar yürürlüğe girdiği tarihten sonraki hukuki durumlara uygulanabileceğinden, sonradan çıkan bir yasa, yürürlüğe girdiği tarihten önceki olaylara uygulanmaz.” ifadeleri kullanılarak, kanunların geçmişe etkili olarak yürürlüğe konulması nedeniyle iptal edildiği vurgulanmıştır. Bu kapsamda, kanunda yapılan değişikliğin, kural olarak kendisinden önce tamamlanmış, gerçekleşmiş ve tamamlanmış olaylara uygulanması mümkün değildir. Ancak bu durum, ilgililerin içinde bulundukları statülerde ve sürmekte olan hukukî ilişkilerde değişiklik yapılmayacağı anlamına gelmemektedir. Kanunlar ve bunların uygulanmasına

²⁶ Yahya Şahin, Yasa Ve Düzenleyici İdari İşlemlerin Kazanılmış Haklar Yönünden İncelenmesi, **Danıştay Dergisi**, Y.2009, S.120, ss.1-28, s. 9.

²⁷ Turan Yıldırım/ Muhammed Göçgün, “İdarenin Düzenleyici İşlemlerinde Eşitlik İlkesi”, **İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 3 (2), Güz 2016: 39-60, s. 40.

²⁸ Akbulut, s. 101.

²⁹ Karahanoğulları, s. 77.

³⁰ Anayasa Mahkemesi, E. 2001/392, K.2003/60, T. 18.12.2003, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 18.10.2019)

yönelik olarak çıkartılan düzenleyici işlemlerle statüler oluşturulabilir ve söz konusu statülerde değişiklikler yapılabilir. Bu doğrultuda, bu kurallara dayanılarak bir kişinin memur ya da emeklilik statüsüne sokulması ve bu statülerde değişiklik yapılması mümkündür³¹.

Kanunî düzenlemeler, kanun koyucunun iradesiyle değiştirilip kaldırılabilir gibi, Anayasa Mahkemesi kararıyla da iptal edilebilirler. Bu gibi hallerde kişinin, geleceğe yönelik bir kazanılmış hakkı olduğundan söz edilemez. Hizmet gereği, kamu yararı gibi gerekçelerle, statülerde her zaman değişiklikler yapılabilir ve bu değişiklikler statülerde yer alan ilgililere derhal etki eder³². Dolayısıyla, bir kanun hükmünün, bir idari işlemin sebep unsurunu oluşturduğu hallerde, bu hükmün sona ermesi, ona dayanılarak yapılan idari işlemlerin de örtülü olarak yürürlükten kaldırılması sonucunu doğurabilir³³.

2.1.2. Dayanak Kanun Hükmünün Kanun Koyucunun İradesiyle Sona Ermesinin Uygulama İşlemlerine Etkisi

2.1.2.1. Düzenleyici İşlemlere Etkisi

Yürürlükte olduğu süreçte idari işlemlere dayanak teşkil eden bir kanun hükmü, sonradan çıkarılan bir başka kanunla değiştirilebilir ya da yürürlükten kaldırılabilir. Bu kaldırma, kural olarak geçmişe etki etmeyecek olup, yalnızca geleceğe etki edecektir³⁴. Bir düzenleyici işlemin dayanağı olan kanun hükmünün yürürlükten kaldırılması ya da değiştirilmesi durumunda, düzenleyici işlem hukukî etkisini yani icraîlik özelliğini yitirebileceği, bir diğer deyişle, hükümsüz kalabileceği ifade edilmektedir³⁵. Ancak, düzenleyici işlemlerin kanunî dayanaklarının değişikliğe uğraması ya da kaldırılması halinde, düzenleyici işlemlerin de üstü kapalı olarak değiştirilmiş ya da kaldırılmış olduğu, özenli bir şekilde araştırılıp incelenmedikçe kabul edilmemelidir³⁶. Bu noktada, düzenleyici işlemlere olan etkisine ilişkin cevabın çeşitli ihtimallere göre aranması gerekmektedir.

³¹ Kemal Doğu Tolon, **İptal ve Tam Yargı Davalarında Kazanılmış Hak, İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler III**, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları No:29, Ankara 1986, s. 170; Erol Alpar, *İdare Hukukunda Kazanılmış Hak Kavramı ve Uygulanması*, **AYİM Dergisi**, S. 15, 2001, s. 6; Çağlayan, s.139.

³² Şahin, s. 10.

³³ Bülbul, s. 102.

³⁴ Bülbul, s. 102.

³⁵ Karahanoğulları, s. 77.

³⁶ Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, s. 472.

Dayanak kanunda değişiklik yapan ya da dayanak kanunu değiştiren kanunda, eski kanunun uygulanması için tesis edilen düzenleyici işlemlerin de sona ereceğine ilişkin bir hüküm yer alabilir. Bu durumda, kanunun uygulanmasına yönelik bu işlemler yürürlükten kalkacaktır³⁷.

Bir kanun hükmünü yürürlükten kaldıran ya da bu kanunda değişiklik yapan kanunda, eski kanunun kaldırılmasının ya da değiştirilmesinin, yine bu eski kanunun uygulanması için tesis edilen uygulama işlemlerine etkisinin ne olacağına ilişkin bir düzenleme yer almıyor ve son durumda eski kanunun uygulanmasına yönelik düzenleyici işlemler, yürürlükteki kanunî düzenlemelerle çelişkili hükümler içeriyorsa, bağdaşmadığı ölçüde yürürlüğünün sona ereceğı; buna karşın, yürürlükteki kanunlarda kendisine yasal zemin bulunduğı ölçüde yürürlüğünün devam edeceğı ifade söylenebilir³⁸.

Dayanak kanun hükmünün yürürlüğünün kanun koyucu tarafından sonlandırılması halinde, idarenin mevcut kanunî düzenlemelerle çelişen ve dolayısıyla yürürlüğü sona eren düzenleyici işlemi uygulamaması gerekir. Aksi bir tutum kanunîlik ilkesinin ihlal edilmesi sonucunu doğuracaktır³⁹. Danıştay 1. Dairesi'nin E.1975/19 K.1975/21 sayılı ve 25.12.1975 tarihli kararında da⁴⁰ “...dayanağı olan kanun hükmü iptal kararı veya ilga ile ortadan kalkmış olan tüzük hükümleri de varlığını kaybeder.” şeklinde bu husus ifade edilmiştir. Ancak bir düzenleyici işlemin dayanağı olan kanun hükmü, kanun koyucunun iradesiyle sona ermiş olsa dahî, yürürlükteki diğer kanun hükümleriyle bağdaştığı takdirde, hukukî geçerliliğini koruyabilecektir⁴¹.

2.1.2.2. Birel İşlemlere Etkisi

Birel işlemler, idarenin kamu gücünü kullanarak, tek taraflı irade açıklamalarıyla yaptığı özel, somut, bir kere uygulanmakla tükenen, belli kişilere ilişkin hukukî sonuçlar doğurmaya yönelik, kamu gücü ayrıcalıkları içeren irade açıklamalarıdır⁴². Birel işlemlerle, belirli kişi ya da varlıklar için yeni bir hukukî durum yaratılır, belirli kişi ya da varlıkların içinde bulundukları hukukî durum değiştirilir ya da kaldırılır. Belli kişi ya da varlıklara

³⁷ Bülbul, s. 103.

³⁸ Bülbul, s. 103.

³⁹ Karahanoğulları, s. 77.

⁴⁰ Danıştay 1. D.E.1975/19, K.1975/21, T. 25.12.1975, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 18.10.2019)

⁴¹ Bülbul, s. 103.

⁴² Yıldırım/ Yasin/Kaman/ Özdemir/ Üstün/ Okay Tekinsoy, s. 338; Gözler, *İdare Hukuku C. I*, s. 575; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, *İdare Hukuku*, s. 34.

yönelik bu işlemlere; atama, ruhsat, kamulaştırma ya da disiplin cezası örnek olarak verilebilir⁴³. Kural olarak kişilerin hukukî durumlarını etkileyen, tamamlanmış ve onları yeni bir hukukî statüye sokan bu tür işlemler ya da hukukî ilişkiler, kanunun kaldırılmasından ya da değiştirilmesinden etkilenmezler⁴⁴. Ancak eski kanun yürürlükteyken oluşum sürecine başlanmış fakat henüz tamamlanmamış hukukî ilişkilere ise, yeni kanun derhal etki edecektir⁴⁵.

Kanunların geçmişte elde edilen kazanımlara etki edecek şekilde geriye yürütmesi mümkün değildir. Diğer bir deyişle yürürlüğü sona eren kanun, zamanında, bu kanunun uygulanmasından doğan ve bu kanuna dayanılarak yapılmış bir birel işlem ile doğan kişiler lehine hak kazandırıcı işlemlere dokunulmayacak olup, bu kişisel sonuçlar kazanılmış haklara dokunulmaması ilkesi uyarınca geçerliliğini sürdürecektir⁴⁶. Konuya ilişkin olarak bir Anayasa Mahkemesi kararında⁴⁷ ifade edildiği üzere;

“Hukuk güvenliğini sağlamakla yükümlü olan hukuk devletinde genel olarak yasa kuralları, yürürlüğe girmelerinden sonraki olaylara uygulanırlar ve yeni çıkarılan yasada bir açıklık yoksa, önceden yürürlükte olan yasa hükümlerine göre sonuçlanmış durumlarla kazanılmış haklara dokunmazlar. Hak kaybına neden olmaksızın yeni olanaklar getiren yasal düzenlemelerin ise geçmişe yönelik kurallar içermesine hukuksal bir engel bulunmamaktadır.”

Karara göre, sonuçlanmış hukukî ilişkilerde, kazanılmış haklara müdahale edecek şekilde yeni kanun hükümleri uygulanmayacaktır. Ancak eski kanun zamanında uygulanmaya başlanıp, henüz tamamlanmamış konularda, kural olarak, yeni kanun derhal uygulanma alanı bulacaktır⁴⁸. Eski kanun hükümlerinin uygulanabilmesi için, yeni kanunda buna ilişkin hükümlere yer verilmesi gerekmektedir⁴⁹.

Ayrıca önceki kanunun yürürlükte olduğu dönemde, ona uygun olarak başlamış, ancak henüz tamamlanmamış hukukî ilişkilere yeni kanun hükümlerinin uygulanması, gerçek

⁴³ Günday, s. 101.

⁴⁴ Mehmet Altundiş, “Hukuki Güvenlik İlkesi”, **Yasama Dergisi**, S. 10, 2008, s. 65; Sözer, s. 6.

⁴⁵ Altundiş, s. 66.

⁴⁶ Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları C.I*, s. 435; Şahin, s. 11.

⁴⁷ Anayasa Mahkemesi, E. 2000/16, K. 2000/17, T. 20.07.2000, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 21.11.2019)

⁴⁸ Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları C. I*, s. 441.

⁴⁹ Şahin, s. 11.

anlamda geriye yürüme olarak nitelendirmemektedir⁵⁰. Nitekim kazanılmış haktan söz edilebilmesi için, tamamlanmış ve bütün sonuçlarıyla elde edilmiş bir hak söz konusu olmalıdır. Ancak burada haklı beklenti teşkil eden bir durumdan söz edilebilir⁵¹.

Değnilmesi gereken bir başka husus ise, eski kanunun yeni kanuna nazaran, bireylerin temel hak ve özgürlüklerine daha fazla müdahale etmesi halinde yeni kanunun geçmişe etki edeceğinin kabul edilmesidir⁵². Örneğin, 5680 sayılı Basın Kanunu'nun⁵³ 31. maddesinde düzenlenen, *"Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne, Cumhuriyetin varlığına, milli güvenliğe, kamu düzenine, genel asayişe, kamu yararına, genel ahlaka ve genel sağlığa aykırı olup yabancı memleketlerde çıkan basılmış eserlerin Türkiye'ye sokulması veya dağıtılması Bakanlar Kurulu kararıyla yasaklanabilir..."* hükmünün kaldırılması üzerine, Bakanlar Kurulunca bu hükme dayanılarak alınmış olan yasaklama kararlarının yürürlüğünün devam edip etmeyeceğine ilişkin olarak yaşanan tereddüdün giderilmesi amacıyla Başbakanlıkça, Danıştay'dan istenen görüş üzerine Danıştay 1. Dairesinin, E. 2003/31, K. 2003/36 sayılı ve 20.3.2003 tarihli kararında⁵⁴;

"Yürürlükten kaldırılmış olan bu hükme dayanılarak Bakanlar Kurulunca alınan yasaklama kararlarının da yasal dayanağı kalmadığından artık yürütülmelerinin mümkün olmadığına kabulü gerekmektedir.

Bu durumda, hakkında Bakanlar Kurulunca yasaklama kararı alınmış olan yurtdışında basılmış eserlerin dağıtımının önlenmesi veya toplatılması, ancak Basın Kanununun Ek 1. maddesi hükmü uyarınca yetkili yargı mercilerince bu yönde verilecek bir kararın varlığına bağlı bulunmaktadır(...)

Basın Kanununun yürürlükten kaldırılan 31. maddesi uyarınca yurtdışında basılmış eserlerin Türkiye'ye sokulmasının veya dağıtılmasının yasaklanmasına dair Bakanlar Kurulunca alınmış olan kararların yasal dayanaklarının kalmaması nedeniyle yürütülmelerinin mümkün olmadığı(...)" yönünde karar verilmiştir.

⁵⁰ Anayasa Mahkemesi Genel Kurulu, E. 2001/392, K. 2003/60, T. 04.06.2003, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 18.11.2019)

⁵¹ Oğurlu, s.220

⁵² Karahanoğulları, s. 78.

⁵³ RG. 26.06 2004 T., 25504 S.

⁵⁴ Danıştay 1. D. E. 2003/31, K. 2003/36, T. 20.3.2003, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 22.10.2019)

Aynı şekilde bir idari yaptırım öngören kanun hükmünün yürürlükten kaldırılmasından, söz konusu kanun hükmü yürürlükteyken buna dayanılarak tesis edilen idari yaptırımlar da etkilenecektir. Danıştay 13. Dairesi'nin E. 2010/367, K. 2011/3019 sayılı ve 22.06.2011 tarihli kararında⁵⁵ bu husus şu şekilde ifade edilmiştir:

“İhlalin gerçekleştirildiği zaman yürürlükte bulunan kanun hükmü, anılan değişiklikle yürürlükten kaldırılarak uyarı yaptırımına konu edilen fiil ihlal konusu olmaktan çıkarıldığı anlaşıldığından, idari yaptırımlarda, ceza verilmesinin dayanağı kural kuralın yürürlükten kaldırılması veya lehe düzenleme yapılması yoluyla ortaya çıkan yeni hukuki durumun dikkate alınması gerekmektedir.”

Ancak işlemin dayanağı olan kanun hükmünün yürürlükten kaldırılması üzerine geçmişe yönelik hak kayıplarının talep edilebilmesi için, ilamların infazına ilişkin 10 yıllık zaman aşımı süresinin göz önünde tutulması gerekmektedir⁵⁶.

2.1.3. Dayanak Kanun Hükmünün Anayasa Mahkemesi Kararıyla Sona Ermesinin Uygulama İşlemlerine Etkisi

Bir idari işlemin hukukî dayanağını teşkil eden kanun hükmü, Anayasa Mahkemesi kararıyla iptal edilmiş olabilir. Anayasa'nın 153. maddesinin 4. fıkrası uyarınca, idari yargıda kabul edilen esastan farklı olarak, dayanak kanunun iptal edilmesinin, kanuna dayanılarak tesis edilen uygulama işlemlerinin geçmişteki yürürlüğüne ve hukukî sonuçlarına etki etmemesini amaçlayan, “*iptal kararları geriye yürümez*” hükmü yer almaktadır⁵⁷. Anayasa Mahkemesi tarafından verilen iptal kararlarının, geriye yürümemesi nedeniyle, idari yargı kararlarının aksine bildirici değil, kurucu nitelikte kararlar olduğu ifade edilmektedir⁵⁸. Ancak bu kabul iptal kararlarının niteliğiyle bağdaşmamaktadır. Anayasa Mahkemesi iptal kararının içeriğine göz önüne alındığında, dava konusu olan işlemin hukuka aykırı olduğunun tespitinin yapıldığı görülmektedir. Tespit edilen bu hukuka aykırılık, hukuka uygunluğu denetlenen

⁵⁵ Danıştay 13. D. E.2010/367, K.2011/3019, T. 22.06.2011, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 18.10.2019)

⁵⁶ Danıştay, İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2011/217, K. 2011/616, T. 02.06.2011, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 11.12.2019)

⁵⁷ Turan Yıldırım, Anayasa Mahkemesi Kararlarının Bağlayıcılığı, **Argumentum Aylık Hukuk Dergisi**, Y.3, S.34, ss. 601-606, s. 602; Yıldırım Uler, Anayasa Mahkemesi İptal Kararı Geriye Yürür, Bahri Savcı'ya Armağan, **Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları**, Ankara 1988, s.532; Burhan Kuzu, Anayasa Mahkemesi'nin İptal Kararlarının Geriye Yürümezliği Sorunu, **İÜHFM**, C. LII, S.1-4; BÜLBÜL, s. 104.

⁵⁸ Ali Ülkü Azrak, Anayasa Mahkemesinin İptal Kararlarının Geriye Yürümezliği, **Anayasa Yargısı Sempozyumu**, s.154; Oğurlu, s.75; Yılmaz Aliefendioğlu, “Anayasa Mahkemesince Verilen İptal Kararlarının Zaman İçinde Etkisi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 23, Sayı 3, 1990, s. 3.

işlemin yapıldığı andan itibaren ortaya çıkmaktadır. Ancak Anayasa'nın 153. maddesindeki hüküm gereği, içeriği itibarıyla Anayasaya aykırı olan bir kanun, Anayasa Mahkemesinin karar tarihine kadar hukuka uygunluk kazanmaktadır⁵⁹. Bu durum Anayasa'ya aykırı olduğu tespit edilen hükmün sonuçlarının maddi yaşamda varlığını sürdürmesine ve dolayısıyla, Anayasa'nın üstünlüğü, normlar hiyerarşisi ile hukuk devleti ilkelerine aykırılık teşkil etmektedir⁶⁰.

Ancak bu düzenlemenin, yürürlüğe girdiği tarihten itibaren birçok hukuki işleme dayanak olmuş bir kanunun, Anayasa Mahkemesi kararı ile iptal edilmesi halinde, bu kanuna dayanılarak tesis edilen tüm işlemlerin geçmişe etkili bir biçimde sona ermesinin hukuk güvenliğini ve kazanılmış hakları ihlal edecek olmasıdır⁶¹. Anayasa Mahkemesi kararlarının geriye yürümeyeceğine ilişkin, bu kuralın öngörülmesinin sebebi olarak, kişilerin kazanılmış haklarını ortadan kaldıran bir sonucun doğmasının önlenmesi gösterilmektedir⁶². Bu bakımdan, Anayasa Mahkemesi iptal kararlarının geriye yürümemesi ilkesi, iptal kararının kazanılmış hakları ve hukuksal kararlılık kazanmış durumları etkilememesi ilkesinin aşırı biçimde anlatımı olarak da değerlendirilmiştir⁶³.

Anayasa Mahkemesi iptal kararlarının, somut olay özelinde, hukuk güvenliği, istikrar, adalet, hakkaniyet, kazanılmış hak, kamu düzeni, kamu yararı kavramlarının gerektirdiği ve bu kavramlarla çelişmediği ölçüde geçmişe etkili olduğu ifade edilmektedir⁶⁴. Bu düzenleme ile, Anayasa Mahkemesi'nin iptal ettiği ve bu iptal kararının öncesinde çeşitli uygulama işlemlerine dayanak teşkil ettiği göz önüne alındığında, iptal edilen kanunun uygulama işlemlerinin tamamının geçersiz sayılmasıyla hukuk güvenliğini ihlal etmesinin engellenmesinin amaçlandığı belirtilmiştir⁶⁵. Konuya ilişkin Danıştay kararlarında⁶⁶ da benzer bir yaklaşım olduğu görülmektedir. Kararda⁶⁷ şu açıklamalara yer verilmiştir:

⁵⁹ Azrak, s.153.

⁶⁰ Halil Altındağ, Anayasa Mahkemesinin İptal Kararı veya Anayasa Değişikliği Sonrasında İdari Dava Açma Süresinin Yeniden Doğması, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C. XVIII, Y. 2014, S. 3-4, ss. 771-788, s.777.

⁶¹ Burhan Kuzu, "Anayasa Mahkemesinin İptal Kararlarının Geriye Yürümezliği Sorunu", İÜHFM, cilt 52, sayı 1-4, 1986-1987, s.216; Danıştay 8. D., E. 1967/153 ve K. 1968/2783 T. 17.09.1968, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi: 09.12.2019)

⁶² Şeref Gözübüyük, **Anayasa Hukuku**, Turhan Kitabevi, 19. Baskı, Ankara 2013, s.293; Uler, Anayasa Mahkemesi İptal Kararı Geriye Yürür, s.532

⁶³ Uler, s.23.

⁶⁴ Yıldırım, Anayasa Mahkemesi Kararlarının Bağlayıcılığı, s.602.

⁶⁵ Uler, Anayasa Mahkemesi İptal Kararı Geriye Yürür, s.532

*“Anayasa Mahkemesi kararlarında da vurgulandığı üzere, Anayasa Mahkemesi kararlarının geriye yürümezliği kuralı, kazanılmış hakların korunmasını amaçlamaktadır. Bu kuralın yalnız söze bağlı kalınarak yorumlanması, hukuk devleti ilkesine ve bu ilke içinde var olan adalet ve eşitlik ilkelerine aykırı sonuçlar verebilecek ve itiraz yoluyla yapılacak denetimin de amacına ters düşecektir.”*⁶⁸ kararda, kuralın lafzi değil amaçsal olarak yorumlanması gerektiği, zira hiçbir şekilde geriye yürütülemeyeceği şeklinde anlaşılmasının iptal kararlarını anlamsız hale getireceği, adalet ve eşitlik gibi ilkelerini zedeleyebileceği, bu nedenle adalet ve eşitlik ilkelerinin gerektirmesi halinde Anayasa Mahkemesi iptal kararlarının geçmişe etkili olabileceği belirtilmiştir.

Danıştay İDDK tarafından verilen bir kararda da⁶⁹:

“Anayasanın 153. maddesine göre yasama, yürütme ve yargı organları için bağlayıcı olan Anayasa Mahkemesinin söz konusu kararının, bu karardan önce açılmış bulunan ve henüz sonuçlanmamış olan tüm davalara uygulanması gerekmektedir.” ifadeleriyle Anayasa Mahkemesi iptal kararının, yalnızca, daha önce söz konusu uyuşmazlığa ilişkin dava yoluna gitmiş olan kişilere etki edeceği vurgulanmıştır.

30 fiili hizmet yılından fazla süreler için emekli ikramiyesi ödenmesine engel olan yasal düzenlemenin Anayasa Mahkemesince iptal edilmesi üzerine, 30 fiili hizmet yılını geçen hizmeti için emekli ikramiyesi ödenmesi isteğiyle idareye yapılan başvurunun reddine işleminin iptali istemiyle açılan davada⁷⁰ Danıştay 11. Dairesi:

“Anayasa Mahkemesince verilen iptal kararlarının geriye yürümeyeceği kuralı, iptal edilen hükümlere göre kazanılmış olan, doğumu anında hukuka uygun olarak tamamlanmış ve böylece kişiye özgü, lehe sonuçlar doğurmuş, daha sonra mevzuat değişikliği veya işlemin geri alınması gibi nedenlere rağmen, hukuk düzenince korunması gereken haklara yönelik olup, Anayasa’ya aykırı bulunarak iptal edilmiş bir düzenlemeyle ilgili uyuşmazlıkların, Anayasaya aykırılığı saptanmış hükümler dikkate alınarak çözümlenmeleri Anayasa’nın üstünlüğü ve hukuk devleti ilkesine aykırılık teşkil edecektir” ifadelerinde bulunmuştur.

⁶⁶ Danıştay 1. D., 30.05.2003, E. 2003/71, K. 2003/69, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi: 04.12.2019); Danıştay 11.D, E.2016/223 K.2016/583 T.17.02.2016, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi: 04.12.2019); Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E.2013/826 K.2015/1654 T.29.04.2015, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi: 04.12.2019)

⁶⁷ Danıştay 1. D., 30.05.2003, E. 2003/71, K. 2003/69, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi: 04.12.2019)

⁶⁸ Danıştay 1. D., 30.05.2003, E. 2003/71, K. 2003/69, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi: 04.12.2019);

⁶⁹ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E.2013/826 K.2015/1654 T.29.04.2015, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi: 04.12.2019)

⁷⁰ Danıştay 11.D, E.2016/223 K.2016/583 T.17.02.2016, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi: 04.12.2019);

5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununun 40. maddesinin birinci fıkrasındaki iştirakçilerin görevleri ile ilgilerinin kesilmesinde 65 olan yaş haddini, 61 olarak değiştiren hükmün, Anayasa Mahkemesi kararı ile yürürlüğünün durdurulması üzerine “bu Kanunun yürürlüğü durdurulan hükümleri uyarınca emekliye sevk edilen kamu görevlilerinin görevlerine iadelerinin gerekip gerekmediği, göreve iadeleri halinde bu işlemlerin hangi tarihten itibaren geçerli kabul edileceği ve aylık farklarının nasıl hesaplanacağı ile ödenmiş olan emekli ikramiyelerinin kurumlarınca geri istenilip istenilmeyeceği konularında düşülen duraksamanın giderilmesine yönelik” Başbakanlığın istişari düşünce istemine ilişkin olarak verilen kararda⁷¹, Danıştay 1. Dairesi:

“61 yaşını dolduran iştirakçiler hakkında tesis edilen emekliye sevk işlemlerine karşı açılan davalarda, idare mahkemelerince, Anayasa Mahkemesi tarafından verilen yürürlüğü durdurma kararı gerekçe gösterilmek suretiyle dava konusu işlemlerin hukuki dayanaktan yoksun kalmaları nedeniyle yürütölmelerinin durdurulmalarına karar verildiği görölmektedir.

Bu kararların gereği olarak ilgililerin görevlerine iade edilmelerinin zorunluluğu yanında, bu konuda verilen yargı kararları gözetilerek yargı yoluna başvurmamış olanların da, hukuki dayanaktan yoksun kalan emekliye sevk işlemlerinin idarece geri alınması suretiyle görevlerine iade edilmeleri hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir.

Ayrıca, idare hukuku ilkelerine göre idarece geri alınan işlemler hiç tesis edilmemiş olarak kabul edildiğinden, yaş haddine dayalı emekliye sevk işlemlerinin idarelerce geri alınması sonucu yapılacak göreve iadelerde emekliye sevk tarihi esas alınmalıdır. Bu durumda, göreve iade edilecek iştirakçilerin, görevden ayrı kaldıkları süre için, görevde iken almaları gereken aylıkları ile ödenen emekli aylıkları arasındaki farkın kendilerine ödenmesi gerekmektedir.” ifadeleriyle 61 yaşını doldurmuş olmaları nedeniyle emekliye sevk edilen iştirakçiler yönünden, bu işlemlerin dayanağını oluşturan Yasa hükmünün, uygulanma kabiliyetinin kalmaması nedeniyle söz konusu işlemlerin sebep unsuru yönünden hukuki dayanaktan yoksun kaldığı sonucuna ulaşmıştır. Emeklilik yaşını değiştirerek kişilerin yaş haddinden emekli olmasına neden olan ve Anayasa Mahkemesince iptal edilen kanuna göre emekli edilen kişilerin görevlerine iade edilmeleri ve yoksun kaldıkları hakların iade edilmesi gerektiği yönünde, geçmişe etki eden bir karar vermiştir. Yargı yoluna başvurmayan ilgililerin

⁷¹ Danıştay 1. D., 30.05.2003, E. 2003/71, K. 2003/69, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi: 04.12.2019)

de Anayasa Mahkemesi'nin kararı gözetilerek, hukuki dayanaktan yoksun kalan emekliye sevk işlemlerinin idarece geri alınması suretiyle görevlerine iade edilmelerinin, hukuk devleti ilkesinin bir gereği olduğu vurgulanmıştır⁷².

Sonuç olarak Anayasa'nın 153. maddesinde düzenlenen “*iptal kararları geriye yürümez*” kuralı mutlak bir ilke olmayıp, bu kuralın lafzi değil amaçsal olarak yorumlanması gerekmektedir⁷³. Bu kural ile esas amaçlanan, kazanılmış hakların ihlal edilmesini önleme ve bireylerin hukuk güvenliğini sağlamaktır⁷⁴. Somut olay özelinde, iptal edilen kanuna dayanılarak tesis edilen işlemler bakımından, hukuk güvenliği, istikrar, adalet, hakkaniyet, kazanılmış hak, kamu düzeni, kamu yararı kavramlarının gerektirdiği ölçüde, Anayasa Mahkemesi iptal kararının geriye yürüyeceği kabul edilmektedir⁷⁵.

2.2. Dayanak İşlemin Düzenleyici İşlem Niteliğinde Olması

2.2.1. Genel Olarak

Düzenleyici işlem ve uygulama işlemi arasındaki ilişkinin temeli, idarenin kurallar koyması ile bu kuralları uygulaması ayrımından kaynaklanmaktadır⁷⁶. Düzenleyici işlemler, Anayasa ve kanunlarla yetkilendirilmiş idari birimlerce tesis edilen; kanuni idare ilkesi gereği kanunların uygulanmasını sağlayan, genel, soyut ve objektif nitelikte kurallardan oluşan, belli kişilere ve durumlara ilişkin olmayan, bir kez uygulanmakla tükenmeyen, hukuk düzenine yeni kurallar getiren, olan bir kuralı değiştiren ya da kaldıran idari işlemlerdir⁷⁷. Düzenleyici işlemlerin bireyselleşmesini sağlayan uygulama işlemleri, Danıştay'a göre, ilgili idari birim tarafından kural koyucu nitelikteki düzenleyici işlemlere dayanılarak, ilgililer hakkında tesis edilen ve onların menfaatlerinin ihlal edilmesi sonucunu doğuran, başka bir ifadeyle, onların hukuksal durumlarında değişikliğe neden olan işlemlerdir⁷⁸.

⁷² Danıştay 1. D., 30.05.2003, E. 2003/71, K. 2003/69, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi: 04.12.2019);

⁷³ Danıştay 1. D., 30.05.2003, E. 2003/71, K. 2003/69, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi: 04.12.2019);

⁷⁴ Oğurlu, s.75

⁷⁵ Yıldırım, *Anayasa Mahkemesi Kararlarının Bağlayıcılığı*, s.602

⁷⁶ Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları C. I**, İsmail Akgün Matbaacılık, İstanbul 1966, s. 481; A. Şeref Gözübüyük/ Turgut Tan, **İdare Hukuku Cilt: 1**, 13. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara 2019, s. 362; İl Han Özay, *Günüştğinde Yönetim*, 3. Baskı, Filiz Kitabevi, 2017, s. 351; Atay, *İdare Hukuku*, s. 433; Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 323.

⁷⁷ Özay, s. 348; Gözübüyük/ Tan, *İdare Hukuku Cilt: 1*, s. 124; Günday, s. 115; Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 10. Baskı, Yetkin Yayıncılık, Ankara 2019, s. 201; Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 309.

⁷⁸ Bahtiyar Akyılmaz/ Murat Sezginer/ Cemil Kaya, **Türk İdari Yargılama Usûlü Hukuku**, 3. Baskı, Savaş Yayınevi, 2019, s. 334; Danıştay, 7.D., E.2004/1876, K.2004/2719 02.11.2004, www.hukukturk.com, (Erişim Tarihi, 23.09.2018); Danıştay, İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2011/943, K. 2013/4759, T. 26.12.2013;

Düzenleyici işleme dayanılarak yapılan birel işlemlerle, kişisel bir sonuç doğmakta ve böylelikle düzenleyici işlemin içerdiği soyut ve genel hükümler bir bireyin şahsında kişiselleşmekte ve bireysel sonuçlar meydana getirmektedir⁷⁹. İdarenin genel düzenleyici işlemleri, idarenin gelecekte nasıl karar alacağını önceden ilan edilmesini sağlamaktadır⁸⁰. İdare, genel düzenleyici işlem ile gelecekteki iradesini nasıl kullanacağını açıklamaktadır. Birel işlemlerin, düzenleyici işlemlere tabi olması, eşitlik ilkesinin bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır⁸¹. İdarenin düzenleyici işlemleriyle konulan hukuk kurallarını somut durumlara uygulamak için idarelerin tesis etmiş olduğu birel işlemler, “uygulama işlemi” kavramının en temel örneği olarak gösterilebilirler. Buradaki birel işlemler birer uygulama işlemidir ve düzenleyici işlemler ile belirlenen hakları ve yükümlülükleri hayata geçirirler⁸².

Uygulama işlemleri genellikle düzenleyici işlemlerle konulan hukuk kurallarını, somut durumlara uygulamak için, idarelerin yaptığı, kişilerin ve nesnelerin hukuki statüleri üzerinde sonuç doğuran irade açıklamaları, yani birel işlemler olarak karşımıza çıkmaktadır⁸³. Düzenleyici işlemlerin içerdiği soyut ve genel hükümler, uygulama işlemleri ile kişiler üzerinde etki doğururlar ve somutlaşırlar⁸⁴. Ayrıca düzenleyici işlemin uygulama işleminin, mutlaka bir birel işlem olma zorunluluğu yoktur. Örneğin, imar mevzuatında, planlar arasında bir derecelendirme yapılmıştır ve söz konusu imar planları ölçeğine bakılmaksızın düzenleyici işlem olarak kabul edilmektedirler. Dolayısıyla, alt ölçekli imar planının, üst ölçekli imar planının uygulama işlemi olduğu kabul edilmektedir⁸⁵.

Her idari işlemin bir hukukî dayanağının olması gerekir. Bir idari işlemin hukukî dayanağı; kanun, düzenleyici işlem ya da bir birel işlem olabilir⁸⁶. Aynı şekilde, bu başlık

Danıştay, Vergi Dava Daireleri Kurulu, E. 2017/551, K. 2017/486, T. 25.10.2017, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 23.09.2018)

⁷⁹ Yıldızhan Yayla, **İdare Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul 2009, s. 144; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, *Türk İdare Hukuku*, s. 391.

⁸⁰ Erman Bayraktar, **Takdir Yetkisi Ve Yargı Yoluyla Denetimi, İdare Hukuku Ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler I**, Danıştay Tasnif Ve Yayın Bürosu Yayınları, Ankara 1976, s. 268.

⁸¹ Karahanoğulları, s. 167.

⁸² Sait Güran, “İdari İşlem”, **Prof. Dr. Hayri Domaniç’e 80. Yaş Günü Armağanı, C. II**, Beta Yayınları, İstanbul 2001, s. 1283; Özay, s. 357; Günday, s. 126; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, *Türk İdare Hukuku*, s. 384; Yayla, s. 115.

⁸³ Onur Karahanoğulları, “Birel İşlemlere Karşı Açılan İptal Davalarında İlgi Bağı Sorunu”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, 62-3, Yıl: 2007, 201-232, s. 204.

⁸⁴ Lütfi Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, İÜHF Yayınları, İstanbul 1982, s. 421.

⁸⁵ Danıştay, İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2005/2477, K. 2005/2822, T.15.12.2005, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 1.12.2019)

⁸⁶ Uler s. 47.

altında incelediğimiz düzenleyici işlemler ile uygulama işlemleri arasında da bir sebep-sonuç ilişkisi söz konusudur. Yani düzenleyici işlemler, uygulama işlemlerinin sebep unsurunu oluştururlar.

Düzenleyici işlemlerin alanı, sübjektif ve somut değil, objektif ve soyut durumlar olup, bu işlemler kural olarak kişileri ve nesneleri doğrudan doğruya etkilemezler; ancak hukuk alanında ve statülerde değişikliğe sebep olurlar⁸⁷. Düzenleyici işlemler hukuki sonuçlarını doğrudan maddi yaşam üzerinde göstermezler ve kişilerin bireysel durumlarında doğrudan değişiklik meydana getirmezler⁸⁸. Düzenleyici işlemleri oluşturan genel, somut ve objektif kurallar, uygulama işlemleri aracılığıyla kişiler üzerinde etkilerini gösterir ve bireyselleştirirler⁸⁹. Düzenleyici işlemlerin yürürlükte bulunduğu süre boyunca birçok kez ilgililere uygulanmış ve uygulama işlemleri ile onlara belli haklar sağlamış ya da yükümlülükler yüklemiş olabilir.

2.2.2. Düzenleyici İşlemlerin İptali ve Uygulama İşlemlerine Etkisi

2.2.2.1. Genel Olarak Düzenleyici İşlemlerin İptali

İdarenin faaliyetlerinin yargısal denetim altında bulunması, idarenin hukuka bağlılığını sağlamaya yönelik en etkili araç olmakla birlikte, işlemlerinde hukuk sınırları içerisinde kalması, hukuk devletinin özünü oluşturmaktadır⁹⁰. İptal davaları ile idarenin hukuka aykırı olarak tesis ettiği idari işlemlerin varlığı halinde, işlemlerin geçmişe etkili olarak ortadan kaldırılmasıyla, idarenin hukuk sınırları içerisinde kalması sağlanmaktadır⁹¹.

Bir işlemin iptali, işlemi, tesis eden makamın iradesi dışında sona erdiren sebeplerden biri olup, idari işlemlerin sona ermesi bakımından en çok karşılaşılan sebep olarak karşımıza çıkmaktadır⁹². Düzenleyici işlemlerin içerdiği kurallardan her biri ayrı bir işlem olup, bunlardan hukuka aykırılığı tespit edilenler, iptal davası sonucunda iptal kararına tabi

⁸⁷ Özey, s. 348; Gözübüyük/ Tan, *İdare Hukuku Cilt:1*, s. 124; Günday, s. 115; Özbudun, s. 201; Ramazan Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 7. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara 2019, s. 309.

⁸⁸ Fatma Didem Sevgili Gençay, “Adsız Düzenleyici İşlemlerin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri”, *AÜHFD*, C. 63, S.2, 2014, s. 398.

⁸⁹ Duran, s. 413.

⁹⁰ A. Vahap Darendeli, *Yargıtay, Danıştay Ve Uyuşmazlık Mahkemesi İçtihatları Işığında Adli Yargı Yerlerinde Görülen İdari Uyuşmazlıklar Ve Davalar*, 1. Baskı, Yetkin Yayınları, 2004, s. 35; Lütfi Duran, “İdari İptal Davası Olağan Ve Genel Bir Başvuru Yoludur”, *İnsan Hakları Yıllığı*, C.19-20, 1997-1998, s. 187.

⁹¹ Ülkü Ali Azrak, “Umumi İdari Usul ve Kodifikasyonu Meselesi”, *İÜHF Mecmuası*, C.33, S.1-2, 1967, s. 67.

⁹² Turgut Tan, *İdari İşlemin Geri Alınması*, Sevinç Matbaası, 1. Baskı, Ankara 1970, s. 1.

olmaktadırlar⁹³. İdari makamlar tarafından tesis edilen ve hukukun kaynakları arasında ele alınan; genel, soyut, objektif ve kişilik dışı nitelikteki düzenleyici işlemler, belli hukuki sonuçların doğmasına sebep olurlar. Bu nedenle, bunların hukuka aykırılığı halinde, ilgililerin ve hukuk düzeninin bu hukuka aykırılıklardan korunması gerekmektedir. İdarenin düzenleme yetkisine dayanarak ilgililer üzerinde işlemler tesis etmesi, düzenleyici işlemlerin hukuki denetimini oldukça önemli hale getirmektedir⁹⁴. Nitekim düzenleyici işlemlere karşı açılan iptal davasıyla, idarenin düzenleme yetkisi ve bu yetkinin, hukuka ve normlar hiyerarşisine uygun bir şekilde kullanılıp kullanılmadığı denetlenmektedir⁹⁵. Düzenleyici işlemler, idari makamların, bireylere eşit muamele etmesini, bireylerin idareye olan güvenlerinin korunmasını, idare tarafından yerine getirilen kamu hizmetinin düzenli işlemlerini güvence altına almaktır⁹⁶. Aksi halde, düzenleyici işleme dayanılarak tesis edilen, öznel ve somut nitelikteki ve bireylere hak kazandıran ya da yükümlülükler yükleyen uygulama işlemleri de hukuka aykırı olacaktır⁹⁷.

İptal kararı, idari işlemin mahkeme kararı ile hukuka aykırılığı tespit edilen işlemlerin, yapıldığı tarih itibariyle geriye yürür biçimde, bütün hüküm ve sonuçlarıyla ortadan kaldırılmasını, hiç yapılmamış sayılmasını ifade eder⁹⁸. Düzenleyici işlemler de diğer idari işlemler gibi iptal davasına konu olabilirler ve bu dava neticesinde verilecek iptal kararı ile söz konusu düzenleyici işlem, yapıldığı tarih itibariyle hukuk aleminden silinir⁹⁹. Ayrıca yapıldığı tarih itibariyle düzenleyici işlemin yürürlüğünü sona erdiren iptal kararının gereklerinin de yerine getirmesi gerekmektedir. Bu kapsamda artık idarenin, bu düzenleyici işlemi uygulamaması, yani pasif kalması gerektiği gibi geçmişte ilgililer üzerinde yarattığı olumsuz sonuçların da ortadan kaldırılması gerekmektedir¹⁰⁰.

⁹³ Yayla, s. 102.

⁹⁴ Yıldırım/ Yasin/ Kaman/ Özdemir/ Üstün/ Okay Tekinsoy, s.389

⁹⁵ Danıştay, İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2011/237, K. 2013/4436, T. 09.12.2013, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi: 01.12.2019); Danıştay, 10.D., E. 2006/5393, K. 2009/10123 T.02.12.2009, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 01.12.2019); Danıştay, 10.D., E.2009/3329 K.2011/52 T.18.01.2011, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 01.12.2019)

⁹⁶ Erman Bayraktar, **Takdir Yetkisi ve Yargı Yoluyla Denetimi, İdare Hukuku Ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler I**, Danıştay Tasnif Ve Yayın Bürosu Yayınları, Ankara 1976, s. 268; Karahanoğulları, s. 167.

⁹⁷ Yayla, s. 144; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, *Türk İdari Yargılama Hukuku*, s. 391; Fatma Ebru Gündüz / Alkım Aktaş, “Düzenleyici İşlemlere Karşı Bireysel Başvuru”, *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*, S.1, Y.2017, s. 70.

⁹⁸ Günday, s. 133.

⁹⁹ Kemal Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, 21. Baskı Ekin Kitabevi, Bursa 2019, s. 330.

¹⁰⁰ Çağlayan, *İdari Yargılama Hukuku*, s. 549.

2.2.2.2. Düzenleyici İşlemin İptalinin Uygulama İşlemlerine Etkisi

İdari işlemler her zaman yalın bir şekilde bulunmazlar¹⁰¹. İdari işlemler arasında ilişki ya da bağlantı olması kaçınılmazdır. İdari işlemlerin bir türü olan düzenleyici işlemler yürürlükte bulunduğu süre boyunca kişilere uygulanırlar ve “uygulama işlemleri”nin tesis edilmesi suretiyle bireyselleşirler ve kişiler üzerinde hak ve yükümlülükler meydana getirirler¹⁰². Düzenleyici işlemlerin iptal edilmesi durumunda, bunun uygulama işlemlerine etkisinin ne şekilde olacağının açıklanması gerekmektedir. Doktrinde, düzenleyici işleme dayanılarak tesis edilen uygulama işlemlerinin, her ne kadar hukuki dayanağını ortadan kaldırmış olsa da, iptal kararından doğrudan etkilenmesinin söz konusu olmadığı ifade edilmektedir¹⁰³.

Düzenleyici işlemlerin iptal edilmesi sonucunda, bu düzenleyici işlemlere dayanılarak tesis edilen her türlü uygulama işleminin geri alınması gerektiği fikri de “hukuki güvenlik” ve “idari istikrar” ilkeleri ile bağdaşmamaktadır¹⁰⁴. Bu nedenle, herhangi bir kriter koyulmaksızın, iptal edilen düzenleyici işleme dayanılarak tesis edilen tüm uygulama işlemlerinin geri alınması, hukuki güvenlik ve idari istikrar ilkelerini zedeleyecektir¹⁰⁵. Düzenleyici işlemlerin iptaliyle, söz konusu işlemlere dayanılarak tesis edilen uygulama işlemlerinin hukuki dayanakları ortadan kalkmış olsa da, bu durumun iptal edilen düzenleyici işleme dayanılarak yapılmış olan bütün uygulama işlemlerinin geri alınması için yeterli bir sebep olmayacağı ifade edilmektedir¹⁰⁶. Zira düzenleyici işlemin iptal edilmesi üzerine uygulama işlemlerinin hukuka aykırı olduğundan bahisle doğrudan geri alınması, kazanılmış hakların korunması ilkesine aykırılık teşkil edebilecektir¹⁰⁷. Bu nedenle lehe olan uygulama

¹⁰¹ Çağlayan, *İdari Yargı Kararlarının Sonuçları Ve Uygulanması*, s. 149.

¹⁰² Uler, s. 47.

¹⁰³ Şeref Gözübüyük, **Yönetmelik Yargı**, 36. Baskı, Turhan Yayınevi, Ankara 2017, s. 246; Çağlayan, *İdari Yargılama Hukuku*, s. 553.

¹⁰⁴ Yıldırım/ Yasin/ Kaman/ Özdemir/ Üstün /Okay Tekinsoy, s. 802; Karahanoğulları, s. 613.

¹⁰⁵ Tan, s. 60

¹⁰⁶ Yıldırım/ Yasin/Kaman/ Özdemir/ Üstün/ Okay Tekinsoy, s. 802; A. Şerif Gözübüyük/ Turgut Tan, **İdare Hukuku Cilt: 2**, Turhan Kitabevi, Ankara 2019, s. 565.

¹⁰⁷ “Hukuka aykırılığı yargı kararı ile saptanmış bazı genel düzenleyici işlemlerin iptali ile bu genel düzenleyici işleme dayanılarak tesis edilen işlemlerin bütün hukuksal sonuçları ile ortadan kaldırılması bazı durumlarda imkansız olmakta veya haksız sonuçlara neden olabilmektedir.” Danıştay, 6.D., E. 1996/3855, K. 1998/460, T. 17.02.1998, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 28.11.2019)

işlemlerinin düzenleyici işleme yönelik iptal kararlarından geçmişe yönelik olarak etkilenmeyeceği savunulmaktadır¹⁰⁸.

Her ne kadar yargı kararıyla düzenleyici işlemin hukuka aykırılığı saptandığında, hukuka aykırı bir düzenlemeye dayanılarak tesis edilen uygulama işlemlerinin kazanılmış hak doğurmayacağı iddia edilebilirse de, hukuka uygunluk karinesinden düzenleyici işlemler de yararlanacaklarına göre, uygulama işlemi tesis edildiği anda hukuka uygun kabul edildiği için, iptal kararından önce elde edilen menfaatlerin korunması gerekmektedir¹⁰⁹. Zira idari işlemler, aksi yargı kararı ile tespit edilmedikçe ya da idare tarafından geri alınmadıkça, hukuka uygunluk karinesi gereği, hukuka uygun kabul edilirler¹¹⁰. Bu görüşün dayanağının, hukuka aykırı olsa da ilgililerin menfaatine olan işlemlerin, belirli bir süre geçtikten sonra geri alınamayacağı yönündeki ilke olduğu söylenebilir¹¹¹. Ancak Danıştay kararlarında¹¹² bu ilkenin bir istisnası öngörülmüştür. Güncel Danıştay kararlarına göre imar planının iptali üzerine, bu plana dayanılarak verilmiş yapı ruhsatının, kazanılmış hak olarak kabul edilmesi mümkün değildir. Zira Danıştay, verilen yapı ruhsatının kazanılmış hak teşkil etmesi için hukuka uygunluk unsurunun varlığını aramaktadır¹¹³. Bu husus ilerleyen bölümlerde detaylı olarak açıklanacaktır.

Hukuki dayanağı olan düzenleyici işlemlerin iptali halinde, bu düzenleyici işleme dayanılarak tesis edilen ve ilgililerin menfaatlerini ihlal eden uygulama işlemleri herhangi bir süreye tabi olmaksızın idarece geri alınmalıdır¹¹⁴. Söz konusu uygulama işlemleri, idare tarafından geri alınmıyorsa, ilgililerce idareye başvuru yapmak suretiyle de işlemin geri alınması talep edilebilir¹¹⁵. Bu talep reddedilirse, idari yargı yerlerine başvurmak suretiyle

¹⁰⁸ Tan, s. 60, Gözübüyük, *Yönetmelik Yargısı*, s. 254.

¹⁰⁹ Yıldırım/ Yasin/Kaman/ Özdemir/ Üstün/ Okay Tekinsoy, s. 802.

¹¹⁰ Celal Erkut, **İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği**, Danıştay Matbaası, Ankara 1990, s. 57.

¹¹¹ Gözübüyük, *Yönetmelik Yargısı*, s. 254.

¹¹² Danıştay, 14.D., E. 2011/14794, K.2013/1444, T. 28.02.2013, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 01.12.2019); Danıştay, 14.D., E.2011/9441, K.2012/7203, T. 16.10.2012, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 26.11.2019); Danıştay, 14.D., E.2015/10132, K. 2016/92, T. 20.01.2016, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 01.12.2019)

¹¹³ Danıştay, 14.D., E. 2015/10132, K. 2016/92, T.20.01.2016, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 01.12.2019)

¹¹⁴ Tan, s. 59; Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, s. 371; Celal Karavelioğlu, **Açıklamalı İçtihatlı Ve İstinaf Kurumuyla İdari Yargılama Usûlü Kanunu**, Adalet Yayınevi, 9. Baskı, Ankara 2016, s. 1340; Çağlayan, *İdari Yargılama Hukuku*, s. 562.

¹¹⁵ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2005/470, K. 2005/1158, T. 05.05.2005, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 26.11.2019)

işlemin iptali istenebilir. Zira hukuki dayanaktan yoksun kalmış olan uygulama işlemi ile ilgili aleyhine sonuçlar doğmuş ve ilgilinin menfaati ihlal edilmiştir¹¹⁶.

Sonuç olarak, düzenleyici işlemin iptali durumunda, uygulama işlemlerinin geri alınmasının da geri almaya ilişkin genel kural kapsamında ele alınması gerekmektedir¹¹⁷. Buna göre, bu konudaki genel kural çerçevesinde, ilgililere bir yükümlülük yükleyen yani ilgililer aleyhine sonuç doğuran uygulama işlemlerinin her zaman; ilgililerin lehine sonuç doğuran uygulama işlemlerinin ise dava açma süresi içerisinde geri alınabileceği kabul edilmektedir¹¹⁸. Bu süre geçtikten sonra ilgililer lehine hak doğuran uygulama işlemleri korunur¹¹⁹.

İptal kararları, iptali istenilen işlemi, tesis edildiği tarih itibarıyla ortadan kaldırarak, o işlemin tesisinden önceki hukuki duruma dönülmesini sağlar. Öte yandan bu karardan, yalnızca dava açan kişiler değil, düzenleyici işlemin kapsadığı tüm ilgililer etkilenecektir. Bu nedenle düzenleyici işlemin iptali genel etkili olarak kabul edilmektedir¹²⁰.

İptal davasının hukuk devleti ilkesini yaşama geçirme fonksiyonu nedeniyle, bu davaların objektif olduğu kabul edilir¹²¹.

Onar konuya ilişkin şu ifadeleri kullanmaktadır: “iptal edilen karar objektif bir mahiyet arz ediyor veya muhtelif kimseleri alakalandırıyor ise, bir davacı tarafından açılan dava üzerine sadır olan kararın iptali hükmü davada taraf olmayan ve fakat kararlar alakası bulunan diğer şahıslara da sirayet eder. Zira kararın iptal edilmiş olması, salahiyyətli kazai makamlarca bunun hukuk kaidelerine aykırı ve haksız olduğunu göstermiştir. Haksızlığı sabit olan bir kararı bir kısım şahıslara tatbik etmekte devam etmek hakkaniyetle telif edilemez.”¹²²

Gözübüyük’e göre ise: “İptal edilen karar genel mahiyette, davacıdan başka kişileri de ilgilendirecek nitelikte ise, davada taraf olmayan, fakat iptal edilen kararlar ilgisi bulunan

¹¹⁶ Çağlayan, *İdari Yargılama Hukuku*, s. 306

¹¹⁷ Tan, s. 135.

¹¹⁸ Tan, s. 135.

¹¹⁹ Özay, s.431

¹²⁰ Yıldırım/ Yasin/Kaman/ Özdemir/ Üstün/ Okay Tekinsoy, s. 674; Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları C.III**, İsmail Akgün Matbaacılık, İstanbul 1966, s. 1785; A. Şeref Gözübüyük, “İptal Davasının Sonuçları”, **Abadan’a Armağan**, Ankara Üniversitesi Yayınevi, 1969: 329-339, s. 337.

¹²¹ Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları C.I**, İsmail Akgün Matbaacılık, İstanbul 1966, s. 1785; Gözübüyük, *İptal Davasının Sonuçları*, s. 337.

¹²² Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları C. III*, s. 1785.

üçüncü kişileri de etkiler.¹²³” Bu durumda, iptal davası sonucunda verilen karar yalnızca somut uyuşmazlık için değil, benzeri tüm uyuşmazlıklar için söz konusudur¹²⁴.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu tarafından verilmiş olan E.2005/470 K.2005/1158 sayılı ve 05.05.2005 tarihli kararda¹²⁵ şu ifadeler kullanılmıştır:

“İdare Hukuku ilkelerine göre, iptal kararları, iptali istenilen işlemi tesis edildiği tarih itibarıyla ortadan kaldırarak, o işlemin tesisinden önceki hukuki durumu ortaya koyar. Bir genel düzenleyici işlemin iptal edilmesi durumunda, verilen yargı kararının, sadece o davayı açanı değil, bu genel düzenleyici işlem ile ilgili diğer kişileri de etkileyeceği kuşkusuzdur. İptal kararı ile bu düzenleyici işleme dayanılarak yapılan işlemler hükümsüz hale gelir ve doğurduğu tüm etki ve sonuçlar ortadan kalkar. Bu nedenle iptal edilen bir düzenleyici işlemde dolayı, menfaati ihlal edilen veya kişisel hakkı etkilenen kişinin, verilen iptal kararının doğurduğu sonuçlardan yararlanmak amacıyla idareye başvurabileceği tabiidir.”

Kararda, genel, soyut, kişilik dışı düzenleyici işlemlerin iptali söz konusu olduğunda, bu iptal kararının diğer ilgililere de sirayet edeceği yönünde hüküm tesis edildiği görülmektedir. Buna göre, düzenleyici işlemin iptali, kapsamında bulunan herkesi davada taraf olmasa da etkiler¹²⁶. Yani bir düzenleyici işlemin iptal edilmesi durumunda, verilen yargı kararı, yalnızca o davayı açanı değil, söz konusu genel düzenleyici işlemin kapsamındaki diğer kişileri ve işlemleri de etkileyecektir¹²⁷.

İptal kararı ile bu düzenleyici işleme dayanılarak tesis edilen işlemler kendiliğinden hükümsüz hale gelmese de, bu işlemlerin ilgililere yükümlülük yükleyen, onlar aleyhine hüküm ve sonuç doğuran işlemler olması halinde idarece geri alınması gerekecektir. Bu nedenle iptal edilen bir düzenleyici işlemde dolayı, menfaati ihlal edilen veya kişisel hakkı etkilenen kişiler, verilen iptal kararının doğurduğu sonuçlardan yararlanmak amacıyla,

¹²³ Gözübüyük, *İptal Davasının Sonuçları*, s. 149.

¹²⁴ Yıldırım/ Yasin/Kaman/ Özdemir/ Üstün/ Okay Tekinsoy, s. 674; Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları C. III*, s.1785; Gözübüyük, *İptal Davasının Sonuçları*, s. 337; Azrak, s. 149.

¹²⁵ Danıştay, İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2005/470, K. 2005/1158, T. 05.05.2005, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 16.10.2019)

¹²⁶ Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, *Türk İdari Yargılama Hukuku*, s. 658.

Danıştay, İdari Dava Daireleri Kurulu, E.2005/470 K.2005/11158 T.05.05.2005, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 23.04.2019)

İYUK'un 10. maddesinde yer alan hüküm gereği idareye başvuruda bulunabilecek¹²⁸ ve bu başvuru reddedilirse idari yargıda dava açabileceklerdir¹²⁹.

Bu konuya ilişkin olarak Danıştay 11. Dairesi'nin E.2006/6610 K.2007/1246 sayılı ve 16.02.2007 tarihli kararında¹³⁰ şu ifadeler kullanılmıştır: *“Bir düzenleyici işlem yürürlükte iken, bu düzenleyici işleme dayanılarak tesis edilen birel işlemlerin iptali ve bu işlem nedeniyle yoksun kalınan parasal hakların tazmini istemiyle açılan davalarda idareye başvuru tarihinden itibaren yoksun kalınan parasal hakların tazminine hükmedilmekle birlikte, birel işlemin dayanağı olan düzenleyici işlemin iptali durumunda, Dairemizce de benimsenen Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun muhtelif kararlarında yer alan istikrar bulmuş yargıya göre, ‘yeni bir hukuki’ durum ortaya çıkacağından, daha önce dava açıp idareye başvuru tarihinden itibaren yoksun kaldıkları parasal hakları tazmin edilen kişilerin de bu yeni hukuki durumdan yararlanarak, düzenleyici işlem nedeniyle yoksun kaldıkları tüm parasal hakların tazmini istemiyle idareye başvurabilecekleri, başvurunun reddi üzerine dava açabilecekleri tabiidir.”*

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunca verilen bir kararda¹³¹ ise şu ifadelere yer verilmiştir;

“İdare Hukuku ilkelerine göre, iptal kararları, iptali istenilen işlemi tesis edildiği tarih itibarıyla ortadan kaldırarak, o işlemin tesisinden önceki hukuki durumu ortaya koyar. Bir genel düzenleyici işlemin iptal edilmesi durumunda, verilen yargı kararının, sadece o davayı açanı değil, bu genel düzenleyici işlem ile ilgili diğer kişileri de etkileyeceği kuşkusuzdur. İptal kararı ile bu düzenleyici işleme dayanılarak yapılan işlemler hükümsüz hale gelir ve doğurduğu tüm etki ve sonuçlar ortadan kalkar. Bu nedenle iptal edilen bir düzenleyici işlemde dolayı, menfaati ihlal edilen veya kişisel hakkı etkilenen kişinin, verilen

¹²⁸ Danıştay, İdari Dava Daireleri Kurulu, E.2005/470 K. 2005/1158 T. 5.5.2005, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 23.04.2019); 2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu m. 10: “İlgililer, haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idari makamlara başvurabilirler. Altmış gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır. İlgililer altmış günün bittiği tarihten itibaren dava açma süresi içinde, konusuna göre Danıştay, idare ve vergi mahkemelerine dava açabilirler. altmış günlük süre içinde idarece verilen cevap kesin değilse ilgili bu cevabı istemin reddi sayarak dava açabileceği gibi, kesin cevabı da bekleyebilir. bu takdirde dava açma süresi işlemez. Ancak, bekleme süresi başvuru tarihinden itibaren altı ayı geçemez. dava açılmaması veya davanın süreden reddi halinde, altmış günlük sürenin bitmesinden sonra yetkili idari makamlarca cevap verilirse cevabın tebliğinden itibaren altmış gün içinde dava açabilirler.”

¹²⁹ Danıştay, 11.D., E. 2006/6610, K. 2007/1246, T. 16.02.2007, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 23.04.2019)

¹³⁰ Danıştay, 11.D., E. 2006/6610, K. 2007/1246, T. 16.02.2007, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 23.04.2019)

¹³¹ Danıştay, İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2005/470, K. 2005/1158, T. 5.5.2005, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 10.11.2019)

iptal kararının doğurduğu sonuçlardan yararlanmak amacıyla idareye başvurabileceği tabiidir.

Maliye Bakanlığı personeli olan davacının 3.8.2004 tarihinde idareye yaptığı başvuru; dava konusu işlemin dayanağı olan 19.7.2002 günlü, Ek Ödeme Usul ve Esasların 4/d maddesinin iptaline ilişkin olarak kurumda çalışan ve davacı ile aynı durumda olan diğer ilgililerin açtıkları davalar sonucunda; Danıştay On birinci Dairesince verilen iptal kararının kendi hukuki durumunu da etkilemesi nedeniyle yapılmış bir başvuru olup, davacının bu başvurusunun, genel düzenleyici nitelikteki bir işlemin iptali yolundaki kararın, o düzenleme ile ilgili herkes için hüküm ifade edeceği gerçeğinden hareketle ve o düzenleyici işlem nedeniyle başvurusu reddedilerek menfaati ihlal edilmiş bir kişi olarak, kararın kendisine de uygulanması istemiyle yapıldığının ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 10. maddesi kapsamında yapılan bir başvuru niteliğinde olduğunun kabulü gerekir.”

Buna göre, uygulama işleminin dayanağı olan düzenleyici işlemin iptali durumunda, bu yeni hukuki durum, davada taraf olmasa da tüm ilgilileri etkileyebilecektir¹³². Düzenleyici işleme dayanılarak tesis edilen uygulama işlemlerinin, ilgililer lehine hak doğurucu ise, uygulama işlemlerinin de geçmişe yönelik kaldırılması kazanılmış hakkın ihlali anlamına geleceği için, bu işlemler geri alınamaz¹³³. Ancak iptal kararı ile bu düzenleyici işleme dayanılarak yapılan işlemler nedeniyle menfaati ihlal edilen veya kişisel hakkı etkilenen kişiler, verilen iptal kararının doğurduğu sonuçlardan yararlanmak amacıyla İYUK’un 10. maddesinde yer alan hüküm gereği idareye başvuruda bulunabilecekler ve bu başvuru reddedilirse idari yargıda dava açabileceklerdir¹³⁴. İlgililerce bu talebin, düzenleyici işlemin

¹³² Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, *Türk İdari Yargılama Hukuku*, s. 658.

¹³³ Yıldırım/ Yasin/Kaman/ Özdemir/ Üstün/ Okay Tekinsoy, s.802.

¹³⁴ “İdare hukuku ilkelerine göre, iptal kararları, iptali istenilen işlemi tesis edildiği tarih itibarıyla ortadan kaldırarak, o işlemin tesisinden önceki hukuki durumu ortaya koyar. bir genel düzenleyici işlemin iptal edilmesi durumunda, verilen yargı kararının, sadece o dava açanı değil, bu genel düzenleyici işlem ile ilgili diğer kişileri de etkileyeceği kuşkusuzdur. İptal kararı ile bu düzenleyici işleme dayanılarak yapılan işlemler hükümsüz hale gelir ve doğurduğu tüm etki ve sonuçlar ortadan kalkar. bu nedenle düzenleyici işlemde dolayı, menfaati ihlal edilen veya kişisel hakkı etkilenen kişinin, verilen iptal kararının doğurduğu sonuçlardan yararlanmak amacıyla idareye başvurabileceği tabiidir.” Danıştay, İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2005/470, K. 2005/1158 T. 5.5.2005, www.kazanci.com (Erişim Tarihi: 09.11.2019); İYUK M. 10: “İlgililer, haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idari makamlara başvurabilirler. altmış gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır. İlgililer altmış günün bittiği tarihten itibaren dava açma süresi içinde, konusuna göre danıştay, idare ve vergi mahkemelerine dava açabilirler. altmış günlük süre içinde idarece verilen cevap kesin değilse ilgili bu cevabı istemin reddi sayarak dava açabileceği gibi, kesin cevabı da bekleyebilir. Bu takdirde dava açma süresi işlemez. ancak, bekleme süresi başvuru tarihinden itibaren altı ayı geçemez. dava açılmaması veya davanın süreden reddi halinde, altmış günlük sürenin bitmesinden sonra yetkili idari makamlarca cevap verilirse cevabın tebliğinden itibaren altmış gün içinde dava açabilirler.”

iptaline yönelik mahkeme kararlarının infazına ilişkin on yıllık zaman aşımı süresi içerisinde yapılabileceği öngörülmüştür. Örnek bir Danıştay kararında şu ifadeler kullanılmıştır:

“Düzenleyici işlemin iptaline ilişkin yargı kararının doğurduğu hukuki sonuçlardan yararlanmak üzere ilgili idareye başvuran hak sahibi üçüncü kişilerin başvurusunun dayanağı düzenleyici işlemin iptaline ilişkin yargı kararı olduğuna göre somut olayda olduğu gibi belli bir uygulama tarihi esas alınarak açılmayan bu davalarda geçmişe yönelik hak kayıplarının karşılanmasında ilamların infazına ilişkin 10 yıllık genel zamanaşımı süresinin esas alınması gerektiği sonucuna varılmıştır.”¹³⁵

Sonuç olarak, genel ve soyut nitelikteki kurallar içeren düzenleyici işlemlere karşı açılan davalar sonucunda verilen iptal kararları, yalnızca o davanın tarafı olan kişilere yönelik tesis edilen uygulama işlemlerinin değil, dava açmamış olan üçüncü kişilere yönelik tesis edilen uygulama işlemlerinin de geri alınmasını gerektirecektir. Dayanak düzenleyici işlemin iptali, dava açmamış olan üçüncü kişiler hakkında da hüküm ve sonuç doğuracaktır¹³⁶.

2.2.2.3. İmar Planlarının İptali ve Uygulama İşlemlerine Etkisi

2.2.2.3.1. İmar Planının Uygulama İşleminin Alt Ölçekli Bir İmar Planı Olması Durumu

Her bir imar planı, sebep unsurunu oluşturan 3194 sayılı İmar Kanunu¹³⁷ ve diğer yasal mevzuat ile kendisine göre üst ölçekli planlara uygun bir şekilde tesis edilmelidir¹³⁸. Alt ölçekli plan, üst ölçekli plana göre daha somut, üst ölçekli plan alt ölçekli plana göre daha somuttur¹³⁹. Alt ölçekli planın, üst ölçekli plana uyumlu bir şekilde tesis edilmesi bir zorunluluktur¹⁴⁰. Aksi bir durumun varlığı halinde, alt ölçekli plan hukuka aykırı olduğu gerekçesiyle idari yargı yerlerinde iptal kararıyla karşı karşıya kalabilecektir¹⁴¹.

Planlar arasındaki bu hiyerarşik ilişki ile en üst düzeyde alınan plan kararlarının, en alt düzeydeki planlara kadar inebilmesinin sağlanması, üst düzey kararların farklı aşamalardan

¹³⁵ Danıştay, İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2011/217, K. 2011/616, T. 02.06.2011, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 11.12.2019)

¹³⁶ Danıştay, 10.D., E. 2006/6650, K. 2008/6283, T. 23.09.2008, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 28.04.2019)

¹³⁷ RG. 09.05.1985 T., 18749 S.

¹³⁸ Danıştay, 6.D., E.2011/6116, K. 2015/386 T. 03.02.2015, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 28.04.2019)

¹³⁹ Elif Orta, **İmar Hukukunda Plan Hiyerarşisi Ve Planların Çatışması**, 1. Baskı, Legal Kitabevi, İstanbul, 2006, s. 100

¹⁴⁰ Oğuz Sancakdar, **Belediye İmar Planını Yapması, Değiştirmesi ve İptal Davası**, 1. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara 1996, s.61

¹⁴¹ Danıştay, 6.D., E.2002/853, K.2003/3482, T. 05.06.2003, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 28.04.2019)

geçmesi suretiyle, farklı yerlere ilişkin farklı düzeylerdeki planlar arasında ülke çapında bir eşgüdümün sağlanması ve alt düzeydeki bir planın kendisinden üst düzeydeki planlara uygun olarak hazırlanıp hazırlanmadığının denetlenmesi amaçlanmaktadır¹⁴².

Plan hiyerarşisi, en alt kademede yer alan imar planlarının ve bu planları yönlendiren üst ölçekli planların her birinin, bir üst ölçekli plana uygun olacak şekilde yapılması gerektiğini ifade etmektedir. Planların kademeli birlikteliği olarak da tanımlanan plan hiyerarşisine göre, üst ölçekli planlarla alınan kararlar, alt ölçekli planlarla detaylandırılıp somutlaştırılır¹⁴³. Danıştay kararlarında¹⁴⁴ da planlar arasında bir hiyerarşik ilişki bulunduğu ve alt ölçekli planın, hiyerarşik üstü olan üst ölçekli plana uygun bir şekilde tesis edilmesi gerektiği vurgulanmıştır.

Planlar arasındaki hiyerarşinin bir gereği olarak, eğer mahkemece üst ölçekli bir imar planının iptaline karar verilmişse, iptal kararının gerekçesi göz önüne alınarak, planı yapan kamu kurumunca alt ölçekli planlarda değişiklik yapılması ya da bu planların tamamıyla yürürlükten kaldırılması gerekmektedir¹⁴⁵.

2.2.2.3.2. İmar Planının Uygulama İşleminin Birel İşlem Olması Durumu

İmar planlarının iptaline ilişkin yargı kararlarının yarattığı bir başka sorun ise, iptal edilen plana dayanılarak verilen ruhsatlarla yapımına devam edilen inşaatlar bakımından ortaya çıkmaktadır. İnşaat ruhsatının verilmesinin ardından, yapılaşma belli bir noktaya gelmiş ise, imar planının ya da inşaat ruhsatının iptaline yönelik bir yargı kararı verilmesi halinde, söz konusu inşaatın akıbetinin ne olacağı problemli ve önemli bir konudur¹⁴⁶. İptal kararının öncesinde, usûlüne uygun bir şekilde alınan ruhsat ile yapımı tamamlanan ya da belirli bir seviyeye ulaşmış olan yapılar bakımından, yapı sahiplerinin elde ettikleri

¹⁴² Yücel Ünal, **Türk Şehir Planlama Hukuku**, 1. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara 2003, s. 26, 27.

¹⁴³ Orta, s. 21; Danıştay, İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2005/2477, K. 2005/2822, T. 15.12.2005, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 28.04.2019); Danıştay, 6.D., E. 2002/853, T. 05.06.2003, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi: 05.11.2019)

¹⁴⁴ Danıştay, 6.D., E. 2006/3758, K. 2008/2782, T. 07.05.2008, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 05.11.2019); Danıştay, 6.D., E. 1999/1663, K. 2000/3194, T. 22.05.2000, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 05.11.2019); Danıştay, İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2005/2477, K. 2005/2822, T. 15.12.2005, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 05.11.2019); Danıştay, 6.D., E. 2002/853, T. 05.06.2003, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi: 05.11.2019); Danıştay, 6.D., K. 2008/2782, T. 07.05.2008, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 05.11.2019); Danıştay, 6.D., E. 2002/853, K. 2003/3482, T. 05.06.2003, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 05.11.2019)

¹⁴⁵ Gürsel Öngören, **“Yargı Kararları Işığında” İmar Hukuku**, Öngören Hukuk Yayınları, İstanbul 2018, s. 28.

¹⁴⁶ Öngören, s. 191.

kazanımlar ve bu kişilerin idarelere olan güvenlerinin korunup korunmayacağı, şayet korunacaksa ne ölçüde korunacağına ilişkin meseleler büyük öneme sahiptir¹⁴⁷.

İmar planları, doktrinde ve Danıştay içtihatlarında soyut, genel, sürekli, kişilik dışı, bir kez uygulanmakla tükenmeyen ve ilanı gereken düzenleyici işlemler olarak kabul edilmektedir¹⁴⁸. Bu kabulün en önemli sonucu, imar planlarının ilgililer bakımından kazanılmış hak doğurmamasıdır¹⁴⁹. Ancak soyut ve genel kurallar koyan düzenleyici işlemlerin bir türü olarak kabul edilen imar planları da diğer düzenleyici işlemler gibi ilgililere uygulanmak suretiyle bireyselleşir, ilgililere yönelik hakları ve yükümlülükleri beraberinde getirirler¹⁵⁰. Adsız düzenleyici işlemler arasında gösterilen imar planlarının idari yargı mercileri tarafından iptal edilmesi halinde, bu imar planlarının uygulaması niteliğinde olan yapı ruhsatı¹⁵¹, kamulaştırma, parselasyon¹⁵², imar durumu¹⁵³ gibi işlemlerin akıbetinin ne olacağı, bireylerin kazanılmış haklarının korunmasının hangi çerçevede kabul edileceği ve bunların söz konusu iptal kararından nasıl etkileneceği, iptal edilen imar planlarının yürürlükte olduğu süre içerisinde bu planlara uygun olarak verilmiş olan inşaat ruhsatlarının ve bu ruhsatlara dayalı olarak yapılmış olan yapıların kazanılmış hak doğurup doğurmayacağı hususu büyük önem arz etmektedir¹⁵⁴.

Danıştay 14. Dairesince verilen E. 2015/10132, K. 2016/92 sayılı ve 20.01.2016 tarihli kararda¹⁵⁵, ruhsat hukukunda kazanılmış hakkın doğumu için somutlaşma, tamamlanma, hukuka uygunluk ve iyi niyet olmak üzere dört unsurun bulunması gerektiği ifade edilmektedir. Somutlaşma unsuru, düzenleyici işlemin tek başına kazanılmış hak oluşturamayacağı yani, söz konusu düzenleyici işleme dayanılarak ilgili lehine hak tanıyan

¹⁴⁷ Selman Özdemir, **İmar İdare Hukukunda Kazanılmış Hak**, Adalet Yayınevi, Ankara 2019, s. 180.

¹⁴⁸ Mustafa Ayhan Tekinsoy, “İmar Planlarının Hukuksal Niteliği İmar Planı İptalinin Bu Plana Dayanılarak Verilmiş Ruhsatlar Üzerindeki Etkisi”, **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl:66, Sayı: 2, Bahar 2008: ss. 45-56, s. 52.

¹⁴⁹ Yıldırım/ Yasin/Kaman/ Özdemir/ Üstün/ Okay Tekinsoy, s.802.

¹⁵⁰ Yıldızhan Yayla, **Şehir Planlamacısının Başlıca hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği**, 1. Baskı, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul 1975, s.125; Sancakdar, *Belediyenin İmar Planını Yapması, Değiştirmesi ve İptal Davası*, s.60.

¹⁵¹ Danıştay, 6.D., E. 2013/594, K. 2014/4092, T. 26.05.2014, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 28.04.2019)

¹⁵² Danıştay, 6.D., E. 2013/6153, K. 2014/6179, T. 21.10.2014, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 28.04.2019)

¹⁵³ “1/1.000 ölçekli uygulama imar planı ile dayanağı 1/5.000 ölçekli nazım imar planının iptali istemiyle açılan davada, dava konusu edilen düzenleyici işlemlerin, uygulama işlemi olan imar durum belgesi talebiyle yapılan başvuruya verilen cevapla öğrenilmesi üzerine dava açma süresi içinde açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.” Danıştay, 6.D., E. 2012/1783, K. 2013/918, T.18.02.2013, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 29.04.2019)

¹⁵⁴ Öngören, s. 191; Özdemir, s. 180.

¹⁵⁵ Danıştay, 14.D., E. 2015/10132, K. 2016/92, T. 20.01.2016, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 12.11.2019)

birel bir işlemin gerekli olduğu anlamına gelir. Kararda, düzenleyici işlem olan imar planına dayanılarak ilgiliye yapı ruhsatı verilmesiyle somutlaşma unsurunun gerçekleştiği belirtilmektedir. Tamamlanma unsuru, hakkın bütün sonuçlarıyla fiilen elde edilmesi anlamına gelmektedir. Buna göre imar hukuku kapsamında kazanılmış hakkın tamamlanma unsurundan söz edilebilmesi için, yapının fiilen tamamlanarak, yapı kullanma izin belgesi alınması gerekmektedir¹⁵⁶. İyiniyet unsuru, ilgilinin, idarenin tesis ettiği işlemin hukuka uygunluğuna güvenerek iyiniyetli bir şekilde hareket ederek bu işleme dayanarak eylemde bulunması olarak açıklanabilir¹⁵⁷. Hukuka uygunluk unsuru ise, kazanılmış hakkın ancak hukuka uygun durumlardan doğabileceğini; hukuka aykırı işlemlerden kazanılmış hak doğmayacağını ve dayanak düzenleyici işlemin hukuka aykırı olması durumunda hukuka uygunluk unsuru gerçekleşmeyeceği için, kazanılmış hak iddiasında bulunulamayacağını ifade etmektedir¹⁵⁸.

Konuya ilişkin diğer bir Danıştay kararında¹⁵⁹ “sağlıklı ve dengeli bir çevrenin oluşturulması bakımından, yürürlükte bulunan plan hükümlerine aykırı olarak inşa edilen yapıların, yapının inşa edildiği tarihte yürürlükte bulunan plana ve ruhsata uygun olarak inşa edilse dahi, bu planın hukuka ve mevzuata aykırı olduğu tespit edilerek yargı merciince iptal edilmesi durumunda kazanılmış hakkın bulunmaması nedeniyle yıkılması gerekmektedir. Ancak; yıkım işlemi tesis edilmeden önce, hukuka aykırı bir şekilde plan oluşturan ve bu plana göre ruhsat veren idarenin kusurlu davranışı nedeniyle, iyi niyetli kişilere yıkıma konu taşınmaz bedelinin ödenmesi gerekmektedir” ifadelerine yer verilmiştir. Buna göre, imar planlarına ilişkin yargı organlarınca verilen iptal kararları, imar planlarını tesis edildiği andan itibaren ortadan kaldıracağı için, bu durum verilen ruhsatları ve o ana kadar yapılmış yapıların hukuki durumlarını da etkileyecektir. İmar planlarının iptali, bu imar planlarına dayanılarak verilmiş ruhsatların da hükümsüzlük ile karşı karşıya kalmasına neden olacaktır¹⁶⁰.

¹⁵⁶ Danıştay, 14.D., E. 2015/10132, K. 2016/92, T. 20.01.2016, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 12.11.2019)

¹⁵⁷ Danıştay, 14.D., E. 2015/10132, K. 2016/92, T. 20.01.2016, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 12.11.2019)

¹⁵⁸ Danıştay, 14.D., E. 2015/10132, K. 2016/92, T. 20.01.2016, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 12.11.2019)

¹⁵⁹ Danıştay, 14.D., E.2012/2929, K.2013/1426, T.28.02.2013, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 11.11.2019). Aynı Yönde Kararlar İçin Bkz.; Danıştay, 14.D., E. 2012/5159, K. 2014/5561, T. 14.05.2014, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 11.11.2019); Danıştay, 14.D., E. 2012/2266, K. 2014/2127, T. 13.02.2014, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 11.11.2019);

¹⁶⁰ Danıştay, 14.D., E. 2011/17794, K. 2013/1444, T.2 8.02.2013, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 11.11.2019); Danıştay, 14.D., E. 2012/5159, K. 2014/5561, T. 14.05.2014, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 11.11.2019); Danıştay, 14.D., E. 2012/2266, K.2014/2127, T.13.02.2014, www.kazanci.com, E.T.11.11.2019; Danıştay, 14.D., E. 2012/2266 K. 2014/2127, T. 13.02.2014, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 11.11.2019)

Başka bir Danıştay kararında¹⁶¹ ise bu husus şu şekilde açıklanmıştır:

“Her ne kadar ruhsat verme işlemi tesis edildiği tarihte, verilen ruhsat plana uygun ise de, iptal kararı nedeniyle imar planının tesis tarihi itibarıyla yürürlükten kalkacağı; inşaat ruhsatının da hukukî dayanağının kalmayacağı; (bu nedenle inşaat ruhsatının) iptalinin gerekeceği gibi, ruhsatsız konuma düşen yapının da yıkılmasının gerektiği; aksi (bir) görüşün, yargı yerince hukuka aykırılığı tesbit edilerek iptal edilen ve tesis edildiği tarih itibarıyla yürürlükten kalkan bir düzenleyici işleme dayanılarak tesis edilmiş ve dava konusu edilmiş bir işleme rağmen, ileriye yönelik bir kazanılmış hakkın tanınması sonucunu doğurur ki, bu durumun bütün işlem ve eylemlerinin hukuka uygun olduğu Devlet biçimi olarak tanımlayabileceğimiz hukuk Devleti ilkesiyle bağdaşmayacağı aşîkârdır”. Kararda, bir düzenleyici işlem olan imar planının iptal edilmesi halinde, iptal edilen plana dayanılarak tesis edilen uygulama işlemlerinin de hukuki dayanaktan yoksun kalmaları nedeniyle hukuka aykırı oldukları ifade edilmiştir. Bu doğrultuda, uygulama işlemleri, ilgililere kazanılmış hak sunmayacaktır¹⁶².

Konuya ilişkin bir diğer Danıştay kararında¹⁶³, imar planının yargı organı tarafından iptal edilmesinin ardından, belediye encümeninin kararı ile yapı kullanma izni ve yapı ruhsatı iptal edilmiş, encümen kararının iptali talebi ile İdare Mahkemesinde açılan davanın reddedilip kesinleşmesinin ardından bu defa yapının yıkımı hakkında encümen kararı alınmıştır. Bu karara karşı açılan davada¹⁶⁴ ise, İdare Mahkemesi, *“idarece yapıya yapı kullanma izni verilmesi nedeniyle kişinin kazanılmış hakkının bulunduğu; yapı ruhsatının iptal edildiğinden bahisle yapının yıkımının hukuka aykırı olduğu”* gerekçesiyle işlemin iptali yönünde karar vermiştir¹⁶⁵.

Danıştay 14. Dairesinin, önüne gelen uyuşmazlığa ilişkin vermiş olduğu kararda¹⁶⁶ şu ifadelere yer verilmiştir:

“Düzenleyici işlem niteliğindeki imar planlarının, idarece kaldırılması veya değiştirilmesi durumunda, bu planların yürürlükte oldukları süre içerisinde ve bu planlara

¹⁶¹ Danıştay, 14.D., E. 2013/11200, K. 2014/4184, T. 02.04.2014, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 11.11.2019)

¹⁶² Danıştay, 14.D., E. 2012/2266 K. 2014/2127, T. 13.02.2014, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 11.11.2019)

¹⁶³ Danıştay, 14.D., E. 2012/5159, K. 2014/5561, T. 14.05.2014, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 11.11.2019)

¹⁶⁴ Danıştay, 14.D., E. 2012/5159, K. 2014/5561, T. 14.05.2014, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 11.11.2019)

¹⁶⁵ Karar hakkında ayrıntılı bilgi için ayrıca bkz.; Özdemir, s. 417.

¹⁶⁶ Danıştay, 14.D., E. 2011/14794, K. 2013/1444, T. 28.2.2013, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 12.11.2019)

dayalı olarak tesis edilen bireysel işlemlerin kişiler bakımından sübjektif nitelikte kazanılmış hak doğuracağı tabiidir. İdari işlemlerin geriye yürümezliği ilkesi ile bu ve benzeri durumlarda kazanılmış hakkın korunması ve idari istikrarın tesis edilmesi amaçlanmıştır. Bu şekilde bir kazanılmış hakkın varlığının kabul edildiği hallerde idari işlemin ve dayanağı olan düzenleyici işlemin hukuka uygun olduğu konusunda bir tartışma da mevcut değildir.

İdari işlemin dayanağı olan düzenleyici işlemin yargı yerince iptal edilmiş olması halinde ortaya çıkmaktadır. Zira bu durumda iptal davasına konu işlemin hukuka aykırılığı tespit edilerek iptal edilmesi sonucunda, işlem tesis edildiği tarih itibarıyla hiç var olmamış gibi bütün sonuçlarıyla ortadan kalkmaktadır.

Yargı yerince iptal edilen plana dayalı olarak verilmiş olan inşaat ruhsatının idarece iptal edilmesi veya söz konusu ruhsatla ilgili olarak açılmış bir davanın mevcut olması halinde; her ne kadar ruhsat işlemi tesis edildiği tarihte plana uygun ise de, hukuka aykırılığı saptanan plana ilişkin olarak verilen iptal kararı nedeniyle imar planı tesis tarihi itibarıyla yürürlükten kalkacağından inşaat ruhsatının da hukuki dayanağı kalmayacağı ve iptali gerekeceği gibi, ruhsatsız konuma düşen yapının da yıkılması gerekmektedir.¹⁶⁷”

İncelediğimiz Danıştay kararları ışığında, Danıştay’ın, iptal edilen imar planına uygun bir şekilde verilen ruhsatı ve inşa edilen yapıyı kazanılmış hak olarak kabul etmediği görülmektedir¹⁶⁸. Kazanılmış hak teşkil etmeyen ruhsatın iptal edilmesi ve inşaata ilişkin yıkım kararı çıkarılması gerekmektedir¹⁶⁹. Ayrıca hukuka aykırı bir imar planı tesis eden işlemlerde dahil olmak üzere tüm idari işlemler için söz konusu olan hukuka uygunluk karinesi nedeniyle yürürlükte bulunan plana, ilgililerin güvenmesine sebep olan idare kusurludur. Nitekim Danıştay İDDK tarafından verilmiş olan bir kararda¹⁷⁰ da bu durum hizmet kusuru olarak değerlendirilmiştir. Dolayısıyla ilgililerin bu hizmet kusur neticesinde doğan zararlarının, idarece tazmin edilmesi gerekmektedir¹⁷¹.

¹⁶⁷ Danıştay, 14.D., E. 2011/14794, K. 2013/1444, T. 28.2.2013, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 12.11.2019)

¹⁶⁸ Özdemir, s. 419.

¹⁶⁹ Danıştay, İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2012/477, K. 2014/3990, T. 12.11.2014, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 12.11.2019)

¹⁷⁰ Danıştay, İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2012/477, K. 2014/3990, T. 12.11.2014, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 12.11.2019)

¹⁷¹ Danıştay, İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2012/477, K. 2014/3990, T. 12.11.2014, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 12.11.2019)

2.2.3. Düzenleyici İşlemin Kaldırılmasının Uygulama İşlemine Etkisi

Genel olarak kaldırma, idari işlemlerin, idarece yapılan yeni bir idari işlem ile geleceğe etkili olarak yürürlüğünün sona erdirilmesidir¹⁷². Düzenleyici işlemlerin kaldırılması ya da değiştirilmesi konusunda idareye geniş yetkiler tanınmıştır¹⁷³. İdare, düzenleyici işlemini, hukuki ve maddi koşullardaki değişimler sonucunda her zaman kaldırabilir¹⁷⁴. Hukuka uygun ya da aykırı olduğuna bakılmaksızın, düzenleyici işlemlerin her zaman kaldırılabilmesi ya da değiştirilebileceği kabul edilmektedir¹⁷⁵.

İdarenin kaldırma yetkisinin, birel işlemlerde ve düzenleyici işlemlerde ayrı ayrı incelenmesi gerekmektedir. Birel işlemler açısından bakıldığında, hukuka aykırı birel işlemlerin kaldırılması her zaman mümkündür. Hukuka uygun birel işlemler ise, karşı işlem denilen farklı bir işlemle sona erdirilebilecektir¹⁷⁶.

İdare, kamu hizmetlerini daha etkin bir şekilde gerçekleştirebilmek, değişen hukuki veya maddi şartlara uyumlu hale getirebilmek¹⁷⁷ ve kamu yararını sağlayabilmek amacıyla düzenleyici işlemleri her zaman kaldırabilir. İdari işlemlerin değiştirilmesi ve kaldırılması farklı müesseseler olarak kabul edilebildiği gibi, değiştirmenin kısmî kaldırma olarak adlandırıldığı da görülmektedir¹⁷⁸. İdari işlemin kaldırılması halinde, işlemin kaldırıldığı zamana kadar doğmuş olan hukuki sonuçlar korunacak ve işlem geleceğe etkili olacak şekilde hukuk aleminden silinecektir¹⁷⁹.

Düzenleyici işlemlerin kaldırılmasında, “uyarlama ilkesi” ön plana çıkmaktadır. Bu kapsamda, uyarlama ilkesi, düzenleyici işlemlerin kamu hizmetlerine ilişkin olarak değişen koşullara ve güncel toplumsal ihtiyaçlara uygun olarak değiştirilmesini ya da kaldırılmasını gerektirmekle birlikte, onların kaldırılmasının hukuki rejimini ortaya koymaktadır¹⁸⁰.

¹⁷² Yıldırım/ Yasin/Kaman/ Özdemir/ Üstün/ Okay Tekinsoy, s.348; Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, s. 421; Günday, s. 135.

¹⁷³ Atay, *İdare Hukuku*, s. 545.

¹⁷⁴ Gözübüyük/ Tan, *İdare Hukuku Cilt: 1*, s. 439.

¹⁷⁵ Yıldırım/ Yasin/Kaman/ Özdemir/ Üstün/ Okay Tekinsoy, s.349

¹⁷⁶ Tan, s. 282.

¹⁷⁷ Gözübüyük/ Tan, *İdare Hukuku Cilt: 1*, s. 443; Tan, s. 282.

¹⁷⁸ Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, *Türk İdare Hukuku*, s. 427.

¹⁷⁹ Atay, *İdare Hukuku*, s. 541; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, *İdare Hukuku*, s. 418.

¹⁸⁰ Erdoğan Bülbül, *İdari İşlemlerin Yürürlükten Kaldırılması*, Beta Yayınları, İstanbul 2010, s. 40.

Uyarılma ilkesi uyarınca, idarenin düzenleyici işlemleri, her zaman kaldırılabilir ya da değiştirilebilir¹⁸¹.

Onar, düzenleyici işlemlerin kaldırılması veya değiştirilmesinin, kaldırma ya da değiştirme işleminden önce doğmuş olan hüküm ve sonuçlarına etki etmemesi gerektiğini; düzenleyici işleme dayanılarak tesis edilmiş uygulama işlemleri veya düzenleyici işlemin doğurmuş olduğu bireysel hukuki durumların bundan etkilenmemesi gerektiğini ifade etmektedir¹⁸². *Özay* da düzenleyici işlemlerin etkilerinin, yürürlük süreleri ile sınırlı olduğunu, kaldırılmalarından sonra etkilerinin devam etmesinin söz konusu olmadığını belirtmiştir. Düzenleyici işlemlerin değiştirilmesi ya da kaldırılması ile kendilerine bağlı hak ve yükümlülükler de kural olarak ortadan kalkmaktadır. Bu nedenle, kazanılmış hakkın korunması için, düzenleyici işlemlerin uygulama işlemleri vasıtasıyla bireyselleşme unsurunun tam olarak gerçekleşmesi gerekmektedir. Zira düzenleyici işlemin kaldırılması, genel hukukî durumların ortadan kalkması sonucunu doğuracaktır. Ancak söz konusu düzenleyici işleme dayanılarak bir bireysel işlem tesis edilmesiyle, düzenleyici işlemle ilişkisi ortadan kalkmış ve tamamen bireysel alanda bir yararlanmaya dönüşmüş olan hukukî durumlara etki edilemeyecektir¹⁸³.

İdarenin değişen koşulları dikkate alarak daha önceki düzenlemeler ile yaratılmış olan objektif hukukî durumları, ileriye yönelik olarak yürürlükten kaldırma ya da değiştirme yetkisine sahip olması konusunda tereddüt bulunmamaktadır. Zira idari faaliyetler, kamu yararını sağlamayı amaçlamakta olup, bu idari faaliyetlerin toplumsal ihtiyaçlarda ve kamu hizmetinin gereklerinde görülen değişim ve gelişime uyumlu bir şekilde yerine getirilmesi gerekmektedir¹⁸⁴. Bu durumda, kaldırılan düzenleyici işleme dayanılarak tesis edilmiş olan uygulama işlemlerinin ise kendiliğinden yürürlükten kalktığını söylemek mümkün değildir¹⁸⁵.

Ayrıca düzenleyici işlemlerin kaldırılması işlemi, kişileri anî ve beklenmedik bir biçimde yeni hukukî durumlarla karşı karşıya bırakmamalı ve kaldırma ya da değiştirme

¹⁸¹ Gözübüyük, *Yönetişel Yargı*, s. 199; Atay, *İdare Hukuku*, s. 545.

¹⁸² Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları C.I*, s. 552.

¹⁸³ Özay, *Günüşiğinde Yönetim*, s. 429.

¹⁸⁴ Atay, *İdare Hukuku*, s. 545.

¹⁸⁵ Bülbül, s. 106.

işlemi karşısında kişilerin hukuk güvenliği ile haklı beklentilerinin korunması ilkelerine zarar verilmemesine dikkat edilmelidir¹⁸⁶.

Kişilerin idare ile ilişkisi genellikle düzenleyici işlemlerin barındırdığı hukuk kurallarının kendilerine uygulanması suretiyle oluşan statüler ile gerçekleşir¹⁸⁷. İlgililer idare ile olan ilişkilerini hukuk kurallarını dikkate alarak planlarlar. Bir taraftan da ilgililer için hukuk kuralları, soyut bir şekilde varlığını sürdürmeye devam eder. Bazen, ilgililere hukuk kurallarının uygulanması suretiyle, hukuk kuralları, bireysel bir duruma dönüşür¹⁸⁸. Örneğin, üniversite öğrenciliği, öğrencinin idare ile kurduğu bir statü ilişkisi olup, üniversiteye kayıt ile doğar ve mezuniyet ve benzeri nedenlerle öğrencinin ilişkisi kesilene kadar varlığını sürdürür. Öğrencilik statüsüne ilişkin kurallar ise, öğrencinin öğrencilik hayatı boyunca uyması gereken ve öğrencilik yaşamını buna göre sürdürmesini gerektiren kurallardır. Öğrenciye bu kurallar uygulandığında, statüsüne yeni statüler eklenmesi söz konusu olacaktır. Örneğin, bir öğrencinin statüsü disiplin cezası aldıktan sonra, disiplin cezası almış öğrenci statüsüne dönüşür¹⁸⁹.

Kanunlar ve düzenleyici işlemler yürürlük tarihiyle birlikte, kapsamındaki tüm hukukî ilişkilere derhal uygulanır ve ilgililer üzerinde etki gösterirler¹⁹⁰. Bir düzenleyici işlemin kaldırılması ya da değiştirilmesi durumunda, buna dayanılarak tesis edilmiş olan ve kazanılmış hak meydana getiren uygulama işlemleri, hukuk düzenindeki varlığını sürdürmeye devam edecek ve düzenleyici işlemin kaldırılmasından herhangi bir şekilde etkilenmeyecektir¹⁹¹. Ancak, hukukî ilişkilere etki eden düzenleyici işlemlerde meydana gelen değişiklikler, statüsü devam eden bireylere etki edecek ve bu noktada bir kazanılmış hakkın varlığından söz edilemeyecektir¹⁹².

Danıştay bir kararında¹⁹³ bu hususu şu şekilde ifade edilmiştir;

“Soyut ve genel hukuki durumların en önemli özelliği bunların daima değişebilmesi ve bu değişikliğin de herkese karşı geçerli olmasıdır. Objektif hukuk dünyasında meydana gelen

¹⁸⁶ Bülbul, s. 41; Atay, s. 546.

¹⁸⁷ Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 323.

¹⁸⁸ Karahanoğulları, s. 612.

¹⁸⁹ Karahanoğulları, s. 612.

¹⁹⁰ Karahanoğulları, s. 612.

¹⁹¹ Yıldırım/ Yasin/ Kaman/ Özdemir/ Üstün/ Okay Tekinsoy, s. 460.

¹⁹² Karahanoğulları, s. 613.

¹⁹³ Danıştay, 8.D., E. 2004/4962, K. 2005/4781, T. 23.11.2005, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 12.11.2019)

ve hukuki statüde değişiklik yapan bu düzenlemelerin eski düzenleme uyarınca statü kazanmış ve statüsü devam eden bireyleri de kapsayacağı açıktır.

(...)Dava konusu olayda eski yönetmelik hükümleri uyarınca doktora programına kayıt yaptırmış ve henüz doktora yeterlilik sınavını verememiş öğrencilerin devam eden öğrencilik statüsü nedeniyle bu statüde meydana gelen değişikliğe tabi olacakları açıktır”

Onar da Danıştay kararı¹⁹⁴ ile aynı doğrultuda, düzenleyici işlemlerin kaldırılmasının ya da değiştirilmesinin, söz konusu kaldırma ya da değiştirme işleminden önce doğmuş olan hukuki sonuçları etkilememesi gerektiğini, düzenleyici işleme dayanılarak yapılmış birel işlemler veya düzenleyici işlemin doğurmuş olduğu hukukî durumların geçerli kabul edilmesi gerektiğini ifade etmektedir¹⁹⁵.

Özay’a göre de düzenleyici işlemlerin kaldırılması ile bu düzenleyici işlemlere bağlı hak ve yükümlülükler de ortadan kalkacak olup; düzenleyici işlemlerin etkileri, yürürlük süreleri ile sınırlıdır ve kaldırılmalarından sonra etkilerinin devam etmesi söz konusu olmayacaktır. Buna göre, ilgililerin düzenleyici işlemin kaldırılmasından sonra bir hak talep edebilmeleri için, düzenleyici işlemin bireyselleşme unsurunun gerçekleşmesi gerekir¹⁹⁶. Daha açık bir şekilde ifade etmek gerekirse, uygulama işlemlerinin tesis edilmesi ile birlikte, soyut ve genel düzenleyici işlemlerde yer alan hükümler, bireysel bir yararlanmaya dönüşmüş olmalıdır. Bu doğrultuda, uygulama işlemlerinin tesisi sonrasında bu işlemin dayanağı olan düzenleyici işlemin kaldırılması, henüz bireysel alanda bir yararlanmaya dönüşmemiş olan durumlara etki edecek, bir diğer deyişle ilgililerin bir kazanılmış hakkı olduğundan söz edilemeyecektir¹⁹⁷.

Sigorta Eksperleri Yönetmeliğinde¹⁹⁸, sigorta ve reasürans şirketlerinin hasar servislerinde teknik müdürlük veya fen müşavirliklerinde görev yapanlara sigorta eksperliği kursundan ve sınavından muaf olarak eksperlik belgesi verilmesine ilişkin hükümlerin kaldırılması üzerine açılmış olan davaya ilişkin Danıştay 10. Dairesi’nin E. 1996/10150 K. 1999/3101 sayılı ve 09.06.1999 tarihli kararında¹⁹⁹;

¹⁹⁴ Danıştay, 8.D., E.2004/4962, K.2005/4781, T. 23.11.2005, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 12.11.2019)

¹⁹⁵ Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları C. I*, s. 552.

¹⁹⁶ Özay, *Günışığında Yönetim*, s. 429.

¹⁹⁷ Yıldırım/ Yasin/ Kaman/ Özdemir/ Üstün/ Okay Tekinsoy, s. 389.

¹⁹⁸ RG. 22.06.2008 T., 26914 S.

¹⁹⁹ Danıştay, 10. D., E. 1996/10150, K. 1999/3101, T. 9.6.1999, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 02.11.2019); Yıldırım/ Yasin/ Kaman/ Özdemir/ Üstün/ Okay Tekinsoy, s. 389.

“Objektif hukukî düzenlemelerden kazanılmış bir hakkın doğduğunun ileri sürülebilmesi için genel hukuki durumların bireyselleşmiş olması gerekmektedir. Diğer bir anlatımla, kazanılmış haklara saygı ilkesi uyarınca, yürürlükteki hukuk kurallarına göre yapılıp tamamlanmış olan bir hukuki işlemde doğan sübjektif hakların, daha sonra bu kuralların değişmiş olmasından etkilenmemeleri gerekmektedir. Dava konusu olayda ise yönetmelik değişikliğinden önce sınav muafiyetinden yararlanarak sigorta eksperi belgesi almak için idareye başvurmamış olanlar yönünden yönetmelik hükmü uyarınca doğmuş bir sübjektif hak bulunmadığından yapılan düzenlemenin kazanılmış hakları ihlal etmediği açıktır(...)

(...)Davacı, kazanılmış haklarının ihlal edildiğini öne sürmüştü de kazanılmış hak bir hak sağlamaya elverişli nesnel kuralların bireylere uygulanması ile onlar için doğan öznel hakkın korunması anlamında kabul edilebileceğinden, başka bir deyişle kazanılmış bir haktan söz edilebilmesi için bu hakkın yeni düzenlemeden önce yürürlükte olan kurallara göre bütün sonuçlarıyla fiilen elde edilmiş olmasına bağlı olduğundan, davacının iddiası da yerinde görülmemektedir.

Aksi halde Anayasanın 123. maddesinde öngörülen yönetmelikle düzenleme yetkisinin genel, objektif ve sürekli olma niteliğinden ve düzenlemelerin yürürlük tarihinden söz edilmesine olanak kalmaz.

Sonuç olarak, hizmet gerekleri dikkate alınarak objektif ölçülerle hazırlanan yönetmelikte ve bu yönetmeliğe dayalı uygulama işleminde hukuka aykırılık bulunmamaktadır.” denilmek suretiyle söz konusu hususa değinilmiştir.

Bu doğrultuda, tek başına soyut, objektif ve kişilik dışı nitelikteki düzenleyici işlemlerin içerdiği kuralların varlığı kazanılmış hak doğurmaz. Kazanılmış bir hakkın doğduğunun ileri sürülebilmesi için, objektif hukukî durumların bireyselleşmiş olması gerekmektedir. Diğer bir deyişle, "kazanılmış haklara saygı" ilkesi uyarınca, yürürlükte bulunan hukuk kurallarına göre yapılıp tamamlanmış olan bir hukukî işlemde doğan sübjektif haklar, daha sonra bu kuralların kaldırılmış olmasından etkilenmeyeceklerdir.

2.2.4. Düzenleyici İşlemin Değiştirilmesi ve Uygulama İşlemine Etkisi

Değiştirme, idari işlemin kaldırılması ve bunun yerine eş zamanlı olarak yerine yenisinin konulması anlamına gelmektedir²⁰⁰. Değiştirme işlemi de geçmişe etkili olmadığı için geri alma işleminden farklı olup, kaldırma hükümlerine tabidir²⁰¹. Değiştirme, kaldırmanın gelişmiş bir türü olarak karşımıza çıkmaktadır; keza değiştirme kaldırmadan farklı olarak, işlemin yenilenmesini de içerir²⁰². İdari işlemlerin değiştirilmesi ve kaldırılması farklı müesseseler olarak kabul edilebildiği gibi, değiştirmenin kısmî kaldırma olarak adlandırıldığı da görülmektedir²⁰³. Kazanılmış haklara saygı ilkesinin birel işlemlerdeki engelleyici etkisinden dolayı, değiştirme genellikle düzenleyici işlemlerde karşımıza çıkmaktadır²⁰⁴. İdari işlemin değiştirilmesi, iki aşamalıdır. İdari işlemin değiştirilmesi, ilk olarak, idari işlemin kaldırılması ve hemen ardından bu işlemin yerine, yeni bir işlem tesis edilmesini içermektedir. Dolayısıyla ilk aşama kaldırma hükümlerine tabi olup; ikinci aşama, yeni bir idari işlem tesis edilmesi hükümlerine tabi olacaktır²⁰⁵.

Değiştirme ile idari işlemin yeni şekli, eski şeklini ilga etmekte, böylece kaldırmanın bir özel türü meydana gelmektedir. Geri almanın aksine idari işlemin etkileri geçmişe değil, sadece ileriye yönelik sonuç doğurmaktadır. Bu nedenle, değiştirmeden önce tesis edilen uygulama işlemleri ile elde edilen kazanılmış hakların, düzenleyici işlemler üzerinde tesis edilen değiştirme şeklindeki idari işlemlerle zedelenmesi söz konusu değildir. Zira değiştirme, kaldırmada olduğu gibi sadece ileriye yönelik etki doğurmaktadır²⁰⁶.

İdari işlemin değiştirilmesi, sonuçları itibarıyla idari işlemin geri alınmasıyla değil, kaldırılmasıyla benzerlik göstermektedir. Nitekim idari işlemin geri alınması ile kaldırılması veyahut değiştirilmesi arasındaki temel fark, bu işlemlerin zaman bakımından etkileri hususunda kendini göstermektedir²⁰⁷. Geri alma, işlemi geçmişe ve geleceğe yönelik bir biçimde ortadan kaldırırken; idari işlemlerin değiştirilmesi ise kaldırmaya benzer bir şekilde, geleceğe yönelik etki doğurmaktadır. Dolayısıyla düzenleyici işlemlerde yapılan değişiklikler

²⁰⁰ Selman Dursun, “İdari İşlemlerin Geri Alınması, Kaldırılması, Değiştirilmesi Ve Düzeltilmesi”, **Prof. Dr. A. Şeref Gözübüyük’e Armağan**, 1. Baskı, Turhan Kitabevi, 2005, 99-109, s. 107.

²⁰¹ Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, s. 422; Günday, s. 139.

²⁰² Dursun, s. 107.

²⁰³ Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, *İdare Hukuku*, s. 427.

²⁰⁴ Özay, *Günışığında Yönetim*, s. 464; Dursun, s. 107.

²⁰⁵ Dursun, s.107

²⁰⁶ Seyfettin Kara, **Danıştay Kararları Işığında İmar Planı Değişikliği**, Yetkin Yayıncılık, Ankara 2015, s. 8.

²⁰⁷ Günday, s. 171.

de yalnızca geleceğe ilişkin etki ve sonuç doğururlar; geçmişte belirlenmiş olan hukukî durumlar üzerinde bir etkiye neden olamazlar²⁰⁸.

Bazı durumlarda idare, tesis ettiği bir idari işlem hakkında içinde bulunulan şartları göz önüne alarak yeniden değerlendirme yapma, sonrasında karar verme ve bu doğrultuda, işlemi değiştirme yoluna gidebilir. Bazen de yapılan bir idari işlemin ihtiyaçları karşılayamaması durumunda değiştirilmesi gerekebilir. Düzenleyici işlemler, kazanılmış hak doğurmazlar. Zira kazanılmış hakkın doğması için, objektif bir hukuk kuralının kişilere uygulanmasıyla, objektif ve genel hukukî durumun kişisel bir işlemle, özel hukukî duruma dönüşmesi gerekmektedir²⁰⁹. Düzenleyici işlemin kazanılmış hak doğurmaması ifadesiyle, kişilerin düzenleyici işlemin aynen korunmasını talep etme hakkının olmadığına dikkat çekilmek istenmektedir²¹⁰. Yetkili mercî, düzenleyici işlemi her zaman kaldırma ya da değiştirme yetkisine sahiptir.

İdare, kamu hizmetlerini daha etkin bir şekilde gerçekleştirebilmek, değişen hukukî veya maddî şartlara uyumlu hale getirebilmek²¹¹ ve kamu yararını sağlayabilmek amacıyla düzenleyici işlemleri her zaman değiştirebilir.

Kanunlar ve düzenleyici işlemler yürürlük tarihiyle birlikte kapsamındaki tüm hukukî ilişkilere derhal uygulanır ve ilgililer üzerinde etki gösterirler²¹². Bir düzenleyici işlemin değiştirilmesi durumunda, buna dayanılarak tesis edilmiş olan ve kazanılmış hak meydana getiren uygulama işlemleri, hukuk düzenindeki varlığını sürdürecektir olup, düzenleyici işlemin değiştirilmesinden herhangi bir şekilde etkilenmeyecektir²¹³.

Düzenleyici işlemlerin değiştirilmesi de kaldırılmasında olduğu gibi daha öncesinde doğmuş olan kazanımlara etki etmeyecek, değişikliğe uğrayan yani önceki düzenleyici işleme dayanılarak tesis edilen uygulama işlemlerinin veya düzenleyici işlemin doğurduğu kişisel kazanımların kalıcı kabul edilecektir²¹⁴. Ancak bu düzenleyici işlemlere dayanılarak tesis edilen uygulama işlemleriyle, ilgililere yükümlülükler yüklenmesi durumunda, bu

²⁰⁸ Süheyye Derbil, **İdare Hukuku**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 5. Baskı, Güzel Sanatlar Matbaası, No:133, Ankara 1959, s. 120.

²⁰⁹ Danıştay, 1.D., E.1991/211, K. 1991/289, T. 04.10.1991, **Danıştay Dergisi**, S. 84-85, s. 24.

²¹⁰ Çağlayan, *İdari Yargılama Hukuku*, s. 459.

²¹¹ Gözübüyük/ Tan, *İdare Hukuku Cilt: 1*, s.443; Tan, s. 282.

²¹² Karahanoğulları, s. 612.

²¹³ Yıldırım/ Yasin/ Kaman/ Özdemir/ Üstün/ Okay Tekinsoy, s. 460

²¹⁴ Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları C. I*, s. 552.

yükümlülüklerin, düzenleyici işlemlerde yapılan değişiklikten sonra devam etmesinin mümkün olmadığı ve düzenleyici işlemlerin değiştirilmesiyle buna bağlı yükümlülüklerin de ortadan kalktığı ifade edilmektedir. Ancak, bu düzenleyici işlemlere dayanılarak tesis edilen işlemlerle ilgililerin elde etmiş olduğu, hakların düzenleyici işlemin değiştirilmesine bağlı olarak sona ermemesi için, kazanılmış hakkın bireyselleşme unsurunun tam olarak gerçekleşmesi gerekmektedir. Nitekim düzenleyici işlemin değiştirilmesi, genel hukuki durumların ortadan kalkması sonucunu doğursa bile, bu değiştirme işlemi uygulama işlemlerinin tesis edilmesi suretiyle düzenleyici işlemle ilişkisi ortadan kalkmış ve tamamen bireysel alanda bir yararlanmaya dönüşmüş olan durumlara tesir etmeyecektir²¹⁵.

Danıştay 3. Dairesi'nin, E.1981/103, K.1981/107 sayılı ve 26.06.1981 tarihli kararında²¹⁶;

“Anayasa, kanun, tüzük, yönetmelik ve kararname gibi kaide tasarruflar daima kaldırılabilir veya değiştirilebilir. Ve yürürlükte bulundukları sürece, aynı durumda olan kişilere aynı şekilde uygulanırlar. Bu statüler düzenlenirken belirli kişilerin durumları göz önünde tutulmaz, doğrudukları hukuki sonuçlar tamamen gayri şahsi, umumi ve objektiftir. Bir düzenleyici tasarrufta yapılan değişiklik de böyledir. Bu değişiklik, ancak geçmişte tamam olmuş ve kazanılmış haklara tesir etmez. Veya geçici bir hükümle kendinden evvelki düzenlemeye göre kazanılabilecek bazı haklar korunmuşsa, korunan bu haklar bakımından hüküm ifade etmez.

Yukarıda belirtilen Tüzük değişikliğinde, tüzüğün eski şekli yürürlükte iken mahrumiyet bölgesinde görev yapanlara herhangi bir hak tanıyan geçici bir hüküm bulunmamaktadır. Öte yandan, sınavla ilgili olarak getirilen bu değişiklikten evvel, tamamlanmış ve kazanılmış bir hak da bahse konu değildir. Zira yapılan değişiklik devam edip gelen bir durumla ilgili bulunmayıp, bir defada yapıp biten bir sınavla ilgilidir ve madde ancak sınav anında, sınava giren her kişi için aynı şekilde uygulanabilir. Bu nedenlerle, adı geçen Tüzüğün 10.maddesinin değiştirilmesinden önce Bakanlıkça tespit edilen mahrumiyet yerlerinde çalışanların, önceki tüzük hükümlerinden yararlanmak yolunda bir müstesep haklarının bulunmadığına... ” değinilmiştir.

²¹⁵ Özay, *Gümüşğında Yönetim*, s. 429.

²¹⁶ Danıştay, 3.D., E.1981/103, K.1981/107, T.26.6.1981, www.kazanci.com (Erişim Tarihi, 02.11.2019)

Kararda kullanılan ifadelerden de anlaşıldığı üzere, düzenleyici işlemin değiştirilmesinden sonra, bu düzenleyici işleme dayanılarak uygulama işlemi tesis edilmiştir. Yani, düzenleyici işlemde yer alan hükümlerin bireyselleşmesi halinde kazanılmış hakkın varlığı gündeme gelecektir. Aksi halde, bir kazanılmış hak söz konusu olmayacak ve ilgililer düzenleyici işlemin yeni hükümlerine tabi olacaklardır²¹⁷. Dolayısıyla, kural olarak düzenleyici işlemlerde yapılan değişikliklerin, ilgililerin lehine ya da aleyhine hükümler getirip getirmediğine bakılmaksızın, sürmekte olan ilişkileri derhal etkileyeceği söylenebilir. Dolayısıyla statüsü devam eden kişiler bu değişiklikten derhal etkilenenlerken; hüküm ve sonuçlarını doğurmuş, tamamlanmış hukukî, ilişkiler bu değişiklikten etkilenmeyeceklerdir²¹⁸.

Konuya ilişkin olarak Danıştay 8. Dairesi'nin E.1996/3847 K.1997/2153 sayılı ve 17.06.1997 tarihli kararında²¹⁹ şu ifadelere yer verilmiştir: *“Soyut ve genel hukuki durumların en önemli özelliği bunların daima değişebilmesi ve bu değişikliğin de herkese karşı geçerli olmasıdır. Objektif hukuk dünyasında meydana gelen ve hukuki statüde değişiklik yapan bu düzenlemelerin eski düzenleme uyarınca statü kazanmış ve statüsü devam eden bireyleri de kapsayacağı açıktır.*

Dava konusu olayda eski yönetmelik hükümleri uyarınca doktora programına kayıt yaptırmış ve henüz doktora yeterlilik sınavını verememiş öğrencilerin devam eden öğrencilik statüsü nedeniyle bu statüde meydana gelen değişikliğe tabi olacakları açıktır.”

Ancak, değişikliğin, eski kurallara uygun olarak kurulmuş olup sürmekte olan statülere ve ilişkilere derhal etki etmesi idari istikrarın sarsılmasına neden olabileceği için kademeli bir şekilde yeni hükümlere geçilmesinin öngörülmesi ya da ilgililere süre verilmesi gibi yöntemlerle yeni kurallara geçiş için önlemler alınmalıdır. Dolayısıyla, sürmekte olan hukukî ilişkilere etki eden düzenleyici işlemlerde meydana gelen değişiklikler, statüsü devam eden bireylere etki edecek olup, bu durumda eski düzenlemenin yürürlükte kalmasına yönelik bir kazanılmış hakkın varlığından söz edilemeyecektir²²⁰.

²¹⁷ Oğurlu, s.53; Akıllıoğlu, s. 38.

²¹⁸ Ali Nazım Sözer, “Kanunların Önceye Etki Yasağı: Sosyal Sigortalar Hukuku Bakımından Bir Değerlendirme”, <https://journal.yasar.edu.tr/wp-content/uploads/2014/01/9-Ali-Nazım-SÖZER.pdf>, (Erişim Tarihi: 12.12.2019), s. 2490.

²¹⁹ Danıştay, 8. D., E. 1996/3847, K. 1997/2153, T. 17.06.1997, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 12.11.2019); Gözübüyük/ Tan, *İdare Hukuku Cilt: 1*, s. 471.

²²⁰ Karahanoğulları, s. 613.

Sonuç olarak, tek başına soyut, objektif ve kişilik dışı nitelikteki düzenleyici işlemlerin içerdiği kuralların varlığı kazanılmış hak doğurmayacağı söylenebilir. Kazanılmış bir hakkın doğduğunun ileri sürülebilmesi için objektif hukukî durumların bireyselleşmiş olması, yani bu düzenleyici işlemlere dayanılarak uygulama işlemleri tesis edilmesi gerekmektedir. Diğer bir deyişle, kazanılmış haklara saygı ilkesi uyarınca, yürürlükte bulunan hukuk kurallarına göre yapılıp tamamlanmış olan bir hukukî işleminden doğan subjektif hakların, daha sonra bu kuralların değişmiş olmasından etkilenmemeleri gerekmektedir. Ayrıca düzenleyici işlemlerin kaldırılması ya da değiştirmesi durumunda kişiler anî ve beklenmedik bir biçimde yeni hukukî durumlarla karşı karşıya bırakılmamalı, sürmekte olan statülerin yeni düzene geçiş sürecine yönelik hükümler getirilmeli ve ilgililerin mağdur olabilme ihtimaline karşı önlemler alınmalıdır²²¹.

2.3. Dayanağın Birel İşlem Niteliğinde Olması

2.3.1. Genel Olarak

İdari işlemler arasındaki sebep-sonuç ilişkisi uygulamada çok farklı şekillerde ortaya çıkabilmektedir²²². Bu ilişkinin en belirgin örneği olarak, düzenleyici işlemler ile onlara dayanılarak tesis edilen uygulama işlemleri akıllara gelse de, iki veya daha fazla birel işlem arasında sebep-sonuç ilişkisi bulunabilir²²³. Uygulama işleminin dayanağının da bir birel işlem olması mümkündür. Bu durumda da dayanak işlem ile uygulama işlemi arasında sebep-sonuç ve öncelik-sonralık ilişkisi bulunmaktadır. Aralarında sebep-sonuç ilişkisi bulunan iki birel işlem arasındaki ilişkiyi en kapsamlı bir şekilde “temel işlem”, “sonuç işlem” kavramlarının ifade ettiği de ileri sürülmektedir²²⁴. Buradaki ilişki ile kastedilen, bir işlemin doğumu için yapılan hazırlık işlemleri değil, birbirinden bağımsız, ayrı ayrı dava edilebilir, kesin ve icraî işlemlerdir. Örneğin, güvenlik soruşturması sonucunun olumsuz olması durumunda, söz konusu karar dava konusu edilebilir. Çünkü güvenlik soruşturmasının olumsuz olması, kişinin kamu görevine ilişkin bir kadroya atanmasını önlemektedir ve icraîlik niteliğini haiz bir işlemdir²²⁵.

²²¹ Bülbül, s. 41; Atay, s. 546; Danıştay, 10. D., E. 1996/10150, K. 1999/3101, T. 9.6.1999, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 12.11.2019)

²²² Gözübüyük/ Tan, *İdare Hukuku Cilt: 1*, s.411

²²³ Bülbül, s. 106; Gözübüyük/ Tan, *İdare Hukuku Cilt: 1*, s. 411; Gözler, s. 262; Halil Kalabalık, **İdare Hukuku Dersleri Cilt: 2**, Seçkin Yayıncılık, 4. Baskı, Ankara 2019, s. 49.

²²⁴ Uler, s.47.

²²⁵ Yıldırım/ Yasin/ Kaman/ Özdemir/ Üstün/ Okay Tekinsoy, s. 677.

2.3.2. Dayanak Birel İşlemin Hukuka aykırılığı

Bir düzenleyici işlem ile buna dayanılarak tesis edilen uygulama işlemleri arasında bir sebep-sonuç ilişkisi olduğu ve bu ilişkinin, dava açma süresi geçmiş olan düzenleyici işlemin de uygulama işlemine karşı söz konusu olan dava açma süresi içerisinde dava konusu edilebileceği ifade edilmişti. Kıyas yolu ile bu kuralın, dayanağın birel işlem olduğu durumlarda uygulanmasına olanak yoktur. Zira İYUK m. 7/4'te, bu ilkenin, açıkça dayanağın düzenleyici işlem olduğu durumlara ilişkin olduğu açıkça düzenlenmiştir. Dayanak düzenleyici işleme ilişkin bu ilkenin uygulanmasına imkân tanınmasa da, birel işlemler arasındaki sebep-sonuç ilişkisi dolayısıyla, dayanak işlemin hukuka aykırılığının uygulama işlemine (sonuç işleme) yansıyabileceği söylenebilecektir²²⁶.

Örneğin, 5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanununun²²⁷ 33. maddesine göre, yine aynı Kanun'un 31. maddesi uyarınca vatandaşlığının iptaline karar verilen kişilerin Türkiye'de bulunan malları hazinece tasfiye edilir. Bu noktada vatandaşlıktan çıkarma işlemi dayanak işlem, tasfiye kararı ise uygulama işlemi (sonuç işlem) olarak karşımıza çıkmaktadır²²⁸. Dayanak işlem ile uygulama işlemi (sonuç işlem) arasındaki bu tür bir ilişkide, dayanak işlemdeki hukuka aykırılık, uygulama işlemini (sonuç işlemi) de sebep unsuru yönünden sakatlayacaktır. Ancak dayanak işleme (temel işleme) karşı süresi içerisinde iptal davası açılması ve mahkemece işlemin iptal edilmesi durumunda, uygulama işleminin (sonuç işlemin) de iptali ya da geri alınması gerekecektir. Eğer dayanak işleme (temel işleme) karşı dava açma süresi kaçırılmışsa ve bu süre içerisinde işlem geri alınmamışsa, işlem hukuka uygunluk karinesinden yararlanacak ve ilgili kişi bunun sonuçlarına katlanmak durumunda kalacaktır²²⁹.

Bu doğrultuda, dayanak işleme karşı dava açma süresi içerisinde dava açılmamışsa, sonraki aşamalarda söz konusu işleme dayanılarak tesis edilen uygulama işlemlerine karşı açılan davada, dayanak işlemin hukuka aykırılığı iddiası yargı yeri tarafından dinlenmeyecektir²³⁰. Danıştay çeşitli kararlarında²³¹ dayanak birel işlemin dava konusu

²²⁶ Uler, s. 57

²²⁷ RG., 12.06.2009 T., 27256 S.

²²⁸ Günday, s. 153.

²²⁹ Günday, s. 37

²³⁰ Yıldırım/ Yasin/ Kaman/ Özdemir/ Üstün/ Okay Tekinsoy, s. 683.

²³¹ Bu Yönde Kararlar İçin Bkz. Danıştay, 3.D., E.1994/4287, K. 1996/779, T. 19.03.1996, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 23.10.2019); Danıştay, 10.D., E. 1995/5414, K. 1997/577 T. 24.02.1997, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 23.10.2019); Danıştay, 6.D., E. 1993/3283 K.1994/1221 T.11.04.1994, www.kazanci.com.

edilmemiş olmasının, o işleme dayanılarak tesis edilen uygulama işlemlerini (sonuç işlemleri) sebep unsuru açısından hukuka uygun hale getireceğini ifade etmiştir. Nitekim bu işlemler zincirin ayrı bir halkasını oluşturmakta ve bir işlemdeki hukuka aykırılık, yalnızca o işlemin iptali sonucunu doğurabilecektir. Eğer dayanak işlem, içerdiği hukuka aykırılıklara karşın dava açma süresi içerisinde dava konusu edilmemişse ve dava açma süresi sona ermişse, bu işlem hukuka uygunluk karinesinden yararlanacak, zincirin sonraki halkalarını temsil eden işlemlere karşı açılacak iptal davalarında hukuka uygunluk denetimine tabi tutulamayacaktır. Söz konusu işlem, taşıdığı hukuka aykırılıklara rağmen, hukuka uygun kabul edilip sonraki işlemlere dayanak teşkil edebilecektir. Dayanak işleme karşı dava açma süresi içinde dava açılmamış ise, bu işleme dayanılarak tesis edilen uygulama işlemlerine (sonuç işlemlere) karşı açılan davalarda, dayanak işlemin hukuka aykırılığı, uygulama işlemini (sonuç işlemi) salt bu nedenle iptal yaptırımıyla karşı karşıya kalmasına sebep teşkil etmeyecektir²³².

Danıştay 7. Dairesinin bir kararında²³³ bu durum şu şekilde ifade edilmiştir:

“6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun 55'inci maddesinde, kamu alacağını vadesinde ödemeyenlere. (7) gün içinde borçlarını ödemeleri veya mal bildiriminde bulunmaları gereğinin bir ödeme emri ile tebliğ olunacağı; 58'inci maddesinde de kendisine ödeme emri tebliğ olunan kişinin, böyle bir borcu olmadığı veya kısmen ödediği veya zaman aşımına uğradığı iddialarıyla tebliğinden itibaren (7) gün içerisinde idari dava açabileceği açıklanmış bulunmaktadır.

Bu maddelerde sözü edilen ödeme emri; konu edindiği kamu alacağını yaratan işlemten ayrı ve bağımsız bir idari işlemdir. Kuşkusuz, ödeme emri düzenlenmesinin sebeplerinden ilki, vadesinde ödenmeyen kamu alacağını yaratan bu işlemdir. Bu işlem olmadan kamu alacağı hukuken doğamayacağından, ödeme emri düzenlenmesi de söz konusu olamayacaktır. Başka anlatımla: ilki ikincisinin maddi sebebi olan bir ayrılabilir işlemler zinciri söz konusudur. Bu işlemler zincirinin, kamu alacağının hukuken doğduğu, yani tahakkuk ettiği tarihten tahsiline kadar uzaması; örneğin, ödeme emrinin tebliğ edilerek ödeme süresi geçmesine karşın,, ödenmeme eyleminin sürmesi halinde, önce haciz, daha sonra da satış işlemi yapılması olasıdır.

(Erişim Tarihi, 23.10.2019); Danıştay, 12.D., E. 1997/3233 K. 1888/1910 T. 17.06.1998, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 23.10.2019)

²³² Yıldırım/ Yasin/ Kaman/ Özdemir/ Üstün/ Okay Tekinsoy, s. 683, 684.

²³³ Danıştay, 7.D., E .2000/1506, K. 2001/501, T. 19.02.2001, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 23.10.2019)

Bu işlemler zincirinin ayrı bir halkasını oluşturan her işlemde mevcut hukuka aykırılıklar, yalnızca o işlemi hukuka aykırı kılabilecek ve yalnızca o işlemin iptali istemiyle açılacak idari davada ileri sürülmesi halinde idari yargı tarafından dikkate alınabilecek niteliktedir. Şayet, içerdiği hukuka aykırılıklara karşın, bu işlemlerden birisi dava konusu edilmeyecek olursa, idari dava açma süresinin geçmesiyle hukuka uygunluk karinesinden yararlanmaya başlayan bu işlemin, zincirin sonraki halkasını oluşturan işleme karşı açılacak idari davada hukuka uygunluk denetimine tabi tutulması, anılan karine ile korunan kamu düzeninin ihlali sonucunu yaratır. İdari dava açma süresinin sonuncu gününü izleyen tarihten itibaren, içerdiği tüm hukuka aykırılıklara karşın, işlem hukuka uygun kabul edilip, zincirin sonraki halkasını oluşturan işleme dayanak alınabilir. Başka deyişle; işlemler zincirine dahil bir işlemdeki hukuka aykırılığın, işlemin bu nedenle idari yargı yerince iptal edilmiş olması hali dışında, bu işleme dayanılarak yapılan kendisinden ayrılabilir nitelikteki sonraki işlemi hukuka aykırı kılması söz konusu olamaz. Bu nedenle; kamu alacağının tarhına ilişkin işlemde olabilecek hukuka aykırılıkların ödeme emrine karşı açılan davada "borcum yoktur" iddiası kapsamında değerlendirilmesi olanaklı değildir."

Konuya ilişkin bir başka karar olan, Danıştay 3. Dairesince verilen E.1994/4287 K.1996/779 sayılı ve 19.03.1996 tarihli bir kararda²³⁴ ise şu ifadeler yer verilmiştir:

"Dava konusu edilebilen bir işlemdeki hukuka aykırılığın, daha sonra yapılan işlem üzerine dava konusu edilebilmesi, daha önceki işlemin ilgiliye duyurulmamasına veya daha önceki işleme sonraki işlemin tebliği üzerine muttali olunmasına bağlıdır. İlgiliye tebliğ edilerek kesinleşen işlemlerdeki hukuka aykırılıkların, daha sonra o işlemlere bağlı olarak yapılan diğer işlemler üzerine açılacak davalarda ileri sürülmesi ve incelenmesi olanaksızdır."

Danıştay 12. Dairesi tarafından verilen bir karar ise²³⁵, hakkında düzenlenen olumsuz sicile istinaden memuriyetle ilişkisi kesilen bir aday mamura ilişkindir. Düzenlenen olumsuz sicil, ilgiliye tebliğ edilmemiş ve bu olumsuz sicil raporuna dayanılarak aday memurun, memuriyetle ilişkisi kesilmiştir. Olumsuz sicil raporu, ilgili hakkında olumsuz bir hukukî durumu barındırmakla birlikte, icraî nitelik taşımaktadır. Dolayısıyla sicil raporu, dava edilebilir niteliktedir. Ancak bu işlem ilgiliye tebliğ edilmediği için ilgilinin öğrenme tarihi esas alınacaktır. İlişki kesme işleminin tebliği ile birlikte, ilgilinin olumsuz sicil raporundan

²³⁴ Danıştay, 3.D., E. 1994/4287, K. 1996/779, T. 19.03.1996, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 23.10.2019)

²³⁵ Danıştay, 12.D., E.1997/3233, K. 1998/1910, T. 17.06.1998, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 23.10.2019)

da haberdar olduğu kabul edilmiş ve her ikisinin de ikinci işlemin tebliğ tarihinden itibaren dava açma süresi içerisinde dava konusu edilmesi gerektiğine karar verilmiştir. Anılan karara göre, yalnızca ilişik kesme kararına karşı dava açılması durumunda, olumsuz sicil raporunun hukuka uygunluğu denetlenemeyecektir²³⁶.

Ancak Danıştay'ın, dayanak işleme karşı dava açılmaması durumunda da sonuç işleme karşı açılan ve görülmekte olan bir davada, dayanak işlemdeki hukuka aykırılığın incelenebileceği ve sonuç işleme ilişkin yapılacak yargılamada, dayanak işlemin hukuka uygunluğunun, sonuç işlemin sebep unsuru bakımından incelenebileceği yönünde kararları da bulunmaktadır²³⁷. Bu kararlar, dayanak işlem ve uygulama işlemi (sonuç işlem) arasındaki ilişkinin çok sıkı olduğu bazı durumlara ilişkindir. Bu hallerde Danıştay, dava açma süresi geçmiş olsa dahi dayanak birel işlemin de iptal konusu edilmeksizin incelenmesine ve dayanak işlemdeki hukuka aykırılığın, uygulama işlemine (sonuç işleme) sirayet edeceğine ve bu doğrultuda işlemin sebep unsuru yönünden sakatlanacağına ve iptal edilmesi gerekeceğine karar vermiştir²³⁸.

Danıştay 1. Dairesince verilmiş olan bir kararda²³⁹, bir birel işlemin sebep unsurunu, dava konusu edilmeyen ve tek başına kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikte bulunan bir diğer idari işlemin oluşturulması durumunda, yargısal denetimlerde hukuka uygunluğu denetlenen işlemin neden unsurunu oluşturan işlemin de hukuka uygun olup olmadığının dava konusu edilmemesine rağmen irdelenmesi gerektiği ifade edilmiştir. Danıştay 10. Dairesi tarafından verilen bir kararda²⁴⁰ da bir işlemin sebep unsurunu oluşturan başka bir işleme karşı dava açılmadığı veya bu işleme karşı açılan davanın süre aşımı nedeniyle incelenme olanağının bulunmadığı durumlarda, sebep unsurunu oluşturan işlem hakkında hüküm tesis edilmeksizin hukuka uygun olup olmadığının incelenerek sonraki işlemin hukukîliğinin değerlendirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Danıştay 11. Dairesinin verdiği bir kararda²⁴¹ ise şu ifadeler

²³⁶ Danıştay, 12.D., E.1997/3233, K. 1998/1910 T.17.06.1998, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 23.10.2019)

²³⁷ Danıştay, 12.D., E. 1997/3233, K. 1998/1910, T. 17.06.1998, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 23.10.2019)

Danıştay, 10.D., E. 1993/3000, K. 1995/3339 T.21.06.1995, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 23.10.2019)

Danıştay, İdari Dava Daireleri Kurulu, E.1998/96, K. 1999/844, T. 19.03.1996, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 23.10.2019)

²³⁸ Danıştay, 1. D., E. 1975/19, K. 72/1, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 23.10.2019); Danıştay, 5.D., T. 23.12.1992, E.1992/1219, K.1992/3872, **Danıştay Dergisi**, S. 87, s. 272.

²³⁹ Danıştay, 10.D., E.1993/3000, K. 1995/3339, T. 21.06.1995, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 23.10.2019)

²⁴⁰ Danıştay, İdari Dava Daireleri Kurulu, E .1998/96, K. 1999/844, T. 19.03.1996, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 23.10.2019)

²⁴¹ Danıştay, 11.D., E. 2008/15126, K. 2010/3656, T. 30.04.2010, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 23.10.2019)

kullanılmıştır: “Bir idari işlemin diğer bir işlemin sebep unsuru olması durumunda ikinci işlemin hukuki denetimi yapılırken, bu işlemin sebep unsurunu oluşturan birinci işlemle ilgili olarak hüküm tesis edilmeden hukukilik denetimi yapılması mümkündür.”

Yukarıda yer verilen farklı yöndeki kararlardan bir sonuca varmak gerekirse, dayanak işleme karşı dava açma süresi içerisinde dava açılmamışsa, artık söz konusu işlem hukuka uygunluk karinesinden yararlanacak ve iptal davasına konu edilemeyecektir. Ayrıca bu işleme dayanılarak tesis edilmiş olan uygulama işlemlerine karşı açılan davalarda da sırf dayanak işlemin hukuka aykırı olmasının, doğrudan uygulama işleminin de iptal yaptırımıyla karşı karşıya kalması sonucunu doğurmayacağı söylenebilecektir. Ancak bazı hallerde, dayanak işlem ile uygulama işlemi arasında sıkı bir bağ vardır. Böyle bir durumda, uygulama işlemine karşı açılan davalarda hukukîlik denetiminin tam anlamıyla tesisi için, dayanak işlemin de hukuka uygun olup olmadığının denetiminin yapılması gerekebilecektir. Zirâ işlemler arasındaki bağın bu derece sıkı olduğu hallerde, hukuka aykırılığı açık olan bir işleme dayanılarak tesis edilen uygulama işleminin hukuka uygun bulunması sonucunun doğması hakkaniyete uygun olmayan sonuçlar doğurabilecektir²⁴². Bu nedenle uygulama işlemlerine karşı açılan davalarda, dava açma süresi içerisinde dava konusu edilmemiş dayanak işlemlerin de hukuka uygunluğunun dikkate alınması ve bu değerlendirmenin, uygulama işlemine karşı açılan davanın çözüme kavuşturulması sırasında kullanılması, hukukîlik denetimine ve idarenin işlemlerinin hukuka uygunluğunu tam anlamıyla tesis etmeye hizmet eden olumlu sonuçlar doğurabilecektir²⁴³. Dolayısıyla idari işlemlerin, hukuka uygunluk denetimlerinin tam olarak gerçekleştirilebilmesi için idari yargı yerlerinin, dava konusu edilmemiş dayanak işlemlerin de hukuka uygunluğuna ilişkin bir değerlendirme yapması ve bu değerlendirmenin sonucunu da dava konusu uyuşmazlığı çözüme kavuşturmaya yönelik olarak kullanması gerekmektedir.

2.3.3. Dayanak Birel İşlemin İptali ve Uygulama İşlemine (Sonuç İşleme) Etkisi

İptal davaları ile, idari işlemlerin tesis edildiği zamana göre hukuka uygunluğu denetlenir, hukuka aykırılığın belirlenmesi halinde işlem iptal edilir²⁴⁴. Hukuka aykırı olduğuna hükmedilen işlem tesis edildiği tarih itibarıyla hukuk düzeninden silinir ve

²⁴² Yıldızhan Yayla / Erdoğan Bülbül, “Karar İncelemesi: İstanbul 1. İdare Mahkemesi’nin 22.05.1997 Gün ve E.1996/1406 K.1997/561 Sayılı Kararı Üzerine Düşünceler”, *İHİD*, C.13, S. 1; Y. 2000, s. 416.

²⁴³ Uler, s. 57.

²⁴⁴ İbrahim Pınar, *İdari Yargı Kararlarının Uygulanması ve Anayasa Mahkemesince İptal Edilen Hükümlerin Yeniden Yürürlüğe Konulması*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2008, s. 29.

böylelikle idarenin hukuka uygun bir şekilde hareket etmesi sağlanarak hukuk düzeni korunur²⁴⁵. Diğer bir deyişle, iptal davalarında, işlemin yapıldığı, yani sakat işlemin doğduğu andaki hukukî durum yargısal denetime tabi tutulurken, talebin kabulü halinde zaman bakımından geriye yürüyerek etki yaratılır²⁴⁶. Bir idari işlemin iptali, menfaati ihlal edilenler tarafından, idari işlemlerin hukuka aykırılıkları sebebiyle hukuk aleminden silinmesini sağlamaya yönelik olarak açtıkları dava sonucunda, taleplerinin haklı bulunması durumunda söz konusu olmaktadır²⁴⁷.

İdari yargı mercilerince verilen iptal kararı ile birlikte, bu kararın hukukî etkisi kendiliğinden doğar ve dava konusu işlemin varlığı sona erer²⁴⁸. İdari işlemin iptalinin bir takım fiilî ve hukukî etkileri bulunmaktadır²⁴⁹. İdarenin, bu hukuka aykırı işlem hiç gerçekleşmeseydi nasıl bir hukuki durum oluşacak idi ise, bunu sağlamaya yönelik faaliyetlerde bulunması gerekebilir²⁵⁰. Daha açık bir şekilde ifade etmek gerekirse, iptal kararı sonucunda idarelerin mahkeme tarafından verilen hüküm doğrultusunda hareket ederek, iptal kararına göre kendisine düşen yükümlülükleri yerine getirmesi ve tüm fiilî sonuçlarını da ortadan kaldırması gerekmektedir. Nitekim söz konusu işlem, idari yargı kararı ile iptal edilmiş ve hukuk düzeninden geçmişe etkili olarak silinmiştir²⁵¹.

Konuya ilişkin olarak, Danıştay 2. Dairesinin vermiş olduğu bir kararda²⁵² şu ifadeler kullanılmıştır:

“İdarenin, iptal kararının gerekleri doğrultusunda işlem ya da işlemler tesis ederek iptal edilmiş olan idari kararın doğurduğu tüm etki ve sonuçları ortadan kaldırmak zorunda olduğu, bir başka anlatımla, iptal edilen işlemin tesis edildiği tarihe kadar geri gidilerek, o işlem tesis edilmemiş olsaydı nasıl bir hukuki durum oluşacaktı ise İdarece o durumun iade edilmesinin zorunlu olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.”

²⁴⁵ Yıldırım/ Yasin/ Kaman/ Özdemir/ Üstün/ Okay Tekinsoy, s. 674.

²⁴⁶ Turgut Candan, **Açıklamalı İdari Yargılama Usûlü Kanunu**, 7. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara 2017, s. 658; Uler, s. 16; Çağlayan, *İdari Yargı Kararlarının Uygulanması*, s. 129.

²⁴⁷ Yıldırım/ Yasin/ Kaman/ Özdemir/ Üstün/ Okay Tekinsoy, s. 674.

²⁴⁸ Uler, S. 13; Çağlayan, *İdari Yargı Kararlarının Uygulanması*, s. 127.

²⁴⁹ Gözübüyük, *Yönetişel Yargı*, s. 250.

²⁵⁰ Çağlayan, *İdari Yargı Kararlarının Uygulanması*, s. 133.

²⁵¹ Ancak Sarıca'ya göre, mahkemece iptal edilen bir işlemin, verilen hüküm doğrultusunda idarece geri alınması ve yeni bir işlem tesis etmesi gerekmektedir. Ragıp Sarıca, **İdari Kaza C.1 İdari Davalar**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, İstanbul 1949, s. 121.

²⁵² Danıştay, 2.D., E. 2016/6516, K. 2018/6634, T. 27.11.2018, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 13.10.2019)

Danıştay 5. Dairesinin verdiği bir kararda²⁵³ ise durum şöyle anlatılmıştır:

“İptal kararının geriye yürütmesi (makale şamil olması) yani, iptal edilen idari işlemin tesis edildiği tarihe kadar etkide bulunması, idare hukukunun bilinen bir kuralıdır. Dolayısıyla iptal edilen karara dayanan, onunla doğrudan doğruya ilişkisi bulunan diğer idari tasarrufların da iptal kararından etkilenmesi kaçınılmazdır. Görevden alınmaya ilişkin işlemin iptali yolundaki kararın ... onun yerine yapılan atama işlemini sebep unsuru yönünden hukuka aykırı kılar.”

Konuya ilişkin olarak Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu kararında²⁵⁴ ise;

“Mahkemenin vermiş olduğu iptal kararı uyarınca, davaya konu edilen işlem, kurulduğu tarihten itibaren hukuk aleminden bütün sonuçları ile ortadan kalkacağından, mahkeme kararının iptal edilen işlemin kurulduğu tarihten itibaren geçerli olmak üzere uygulanması gerekir.” ifadelerine yer verilmiştir.

Örnek kararlarda da ifade edildiği gibi, iptal davasının konusu olan idari işlem, mahkeme tarafından verilen iptal kararı ile birlikte kesin olarak ortadan kalkmaktadır²⁵⁵. İdari yargı mercileri tarafından verilen iptal kararı, işlemin doğduğu an itibarıyla hukuka aykırı olduğunu saptamaktadır. Hukuka aykırılığı tespit edilen bir işlemin, hukuk düzeninde varlığını sürdürmesi mümkün değildir²⁵⁶. Bundan dolayı, işlemin iptaline yönelik mahkeme kararı, işlemin tesis edildiği andaki hukuka aykırılığını tespit etmekte olup, iptal kararının geçmişe yürütmesi ile elde edilmek istenen amaç, söz konusu işlem hiç tesis edilmemiş gibi bir sonucun doğmasıdır²⁵⁷. Hukuka uygunluğun sağlanabilmesi için iptal edilen işlemin sonuçlarının ortadan kaldırılması gerekmektedir²⁵⁸. Böyle bir durumda idarenin, iptal kararını uygulamak amacıyla geçmişe yönelik işlemler tesis etmesi gerekmektedir²⁵⁹. Örneğin kamu görevlilerinin görevden ayrılmasına neden olan atama, görevden uzaklaştırma, emekliye sevk

²⁵³ Danıştay, 5.D., 11.02.1991, E.1991/112, K.1991/154, T.11.02.1991, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 13.10.2019)

²⁵⁴ Danıştay, İdari Dava Daireleri Kurulu, E.1993/247, K. 1994/559, T.30.09.1994, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 13.10.2019)

²⁵⁵ Gözübüyük/ Tan, *İdare Hukuku Cilt: 2*, s. 550.

²⁵⁶ Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları C.III*, s. 1790.

²⁵⁷ Turgut Candan, “İtiraz Ve Temyiz Davaları Dolayısıyla Verilen Yürütmenin Durdurulması Kararlarının İptal Davasına Konu İdari İşlemin Yürütülebilirliği Üzerine Etkileri”, *Adalet Bakanlığı Dergisi*, Y. 49, S .4, s. 558.

²⁵⁸ Yıldırım/ Yasin/ Kaman/ Özdemir/ Üstün/ Okay Tekinsoy, s. 798; Uler, s. 15; Gözübüyük, *Yönetmelik Yargısı*, s.250

²⁵⁹ Yıldırım/ Yasin/ Kaman/ Özdemir/ Üstün/ Okay Tekinsoy, s. 798.

etme gibi işlemlerin iptal edilmesi halinde, ilgilinin eski görevine dönmesi ve idarenin tüm malî ve özlük haklarını iade etmesi gerekmektedir. Ayrıca ilgilinin eski görevine başlayabilmesi için yeni bir atama veya nakil işlemine gerek olmadığı ve böyle bir durumda idarenin ilgilinin görevine dönmesine engel olmaması ve ilgiliye, eski atamanın yürürlükte olduğunu bildirmesinin yeterli olduğu ifade edilmektedir²⁶⁰.

Bazı hallerde dayanak işleme ilişkin iptal kararının hayata geçmesi, uygulama işlemi (sonuç işlem) geri alınmadan ya da kaldırılmadan mümkün olmamaktadır. Örneğin, yukarıdaki örnekte görevden uzaklaştırılan ilgilinin yerine atama işlemi yapılmışsa ve ilgili, görevden uzaklaştırma kararının ve yerine yapılan atamanın iptalini talep etmişse, ilgilinin görevden uzaklaştırılma kararı hukuka aykırı ise, her iki işlem de iptal edilecektir²⁶¹. Ancak ilgili, yalnızca görevden alınmasına ilişkin kararı dava konusu ederse ve bu işlem iptal edilirse; idare, iptal kararını uygulamak için üçüncü kişi olan bir kamu görevlisini görevden almak zorunda kalabilir²⁶². Bu durumda bir Danıştay kararına göre²⁶³, iptal kararının gereğini uygulamak amacıyla üçüncü kişi durumundaki kamu görevlisinin görevden alınması hukuka aykırılık teşkil etmeyecektir. Bir diğer Danıştay kararında²⁶⁴ bir memurun görevden alınması durumunda bu işleme dayanılarak kişinin yerine yeni bir memur atanması halinde, görevden alma kararı iptal edilmesi halinde, bu iki işlem arasında sıkı bir bağ bulunduğu için görevden alma kararının iptal edilmesinin ardından, yeni atama işleminin geri alınması gerektiği ifade edilmiştir. Danıştay'ın meseleye ilişkin bir başka kararında da²⁶⁵ bu hususa ilişkin; *“Birebir atamalarda görevden alınan kişi yerine bir atama yapılmış ise görevden alınan kişinin lehine bir karar verildiği takdirde, bu kararın yerine atanan kişinin görevden alınması suretiyle uygulanması gerekmektedir.”* ifadelerine yer verilmiştir. Karara göre, hukuka aykırı bir biçimde tesis edildiği tespit edilen görevden alma işleminin tüm etki ve sonuçlarının ortadan kaldırılması, yani ilgilini söz konusu kadroya iade edilmesi gerekmektedir. Bunun için üçüncü kişinin bu kadrodan alınması gerekiyorsa, kararın uygulanmasını sağlamaya yönelik diğer atama işleminin idare tarafından kaldırılması gerekmektedir. Zirâ üçüncü kişinin atanmasına sebep olan ve ilgili makamda hâlihazırda görev yapan kişinin görevden alınmasına ilişkin ilk

²⁶⁰ Çağlayan, *İdari Yargı Kararlarının Uygulanması*, s. 175.

²⁶¹ Çağlayan, *İdari Yargı Kararlarının Uygulanması*, s. 154.

²⁶² Yıldırım/ Yasin/ Kaman/ Özdemir/ Üstün/ Okay Tekinsoy, s. 798; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, *Türk İdari Yargılama Hukuku*, s. 661.

²⁶³ Danıştay, 5.D., E.2001/4414, K.2005/2065, T.19.04.2005, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 18.11.2019)

²⁶⁴ Danıştay, İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 1999/775, K. 1999/1200, T. 03.12.1999, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 19.10.2019)

²⁶⁵ Danıştay, İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 1999/77,5 K. 1999/1200, T. 03.12.1999, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 19.10.2019)

işlem, mahkeme tarafından iptal edilmiştir²⁶⁶. İdarenin de görevi, bu kararın hayata geçmesi için harekete geçmektir. Bu doğrultuda ikinci atama işleminin sona ermesi gerekmektedir. İkinci atama işleminin, geri alma işlemiyle değil, kaldırma işlemiyle sona erdirilmesi hakkaniyete daha uygun bir çözüm olacaktır²⁶⁷.

Nitekim *Yıldırım* da görevden alınan görevlinin yerine atanan görevlinin, iptal kararını uygulamak için görevden alınmasının, geri alma değil kaldırma işlemiyle yapılmasının hakkaniyete uygun olacağını ve ikinci atama işlemi ile görev başına geçen görevlinin, hukuka uyguluk karinesinden yararlanan bir atama işlemi ile atandığı görevi belli bir süre ifa etmiş ve bu görevin sağladığı haklardan yararlanmış olduğunu, atama işleminin kaldırılması ve böylece geçmişte bu göreve ilişkin tesis ettiği işlemlere ve bu görev dolayısıyla elde ettiği kazanımlara dokunulmaması gerektiğini ifade etmektedir²⁶⁸. *Duran*, görevden alma işleminin iptalinin sonuçlarını, ilk tesis edildiği an itibariyle doğurmasından dolayı, ikinci atama sırasında aslında söz konusu kadronun boş olmadığını, ikinci atamanın bu nedenle konu yönünden sakat olduğunu ve idarenin ilk memuru kadrosuna yerleştirmesi gerektiğini belirtmektedir²⁶⁹. *Sarıca* da iptal kararı geriye yürüyeceği için kadronun aslında hiç boşalmamış olacağını, ikinci atamanın geri alınması ve memurun görevine dönmesinin sağlanması gerektiğini ifade etmektedir²⁷⁰. *Uler* ise, böyle bir durumda uygulama işlemi (sonuç işlem) olan ikinci atamanın da sakat hale geleceğinin kabulünün gerektiğini, uzaklaştırılan görevlinin her somut olayda zorunlu olarak eski görevine dönmesinin gerekli olup olmadığına bakmak gerektiğini belirtilmektedir²⁷¹. Bunun yanında, görevden alma işleminin iptali üzerine, kişinin eski görevine döndürülmesi gerektiği, kadro durumunun müsait olması halinde yerine atanan kişinin de ilgili görevde tutulması gerektiği vurgulanmaktadır²⁷².

Kanımızca, iptal kararları, iptal edilen işlemi geçmişe etkili olarak ortadan kaldırdığı için, bu iptal kararı ile birlikte görevden alınan kamu görevlisinin yerine yapılan atama işlemi sebep unsuru yönünden sakatlanmaktadır. Görevden alınan kamu görevlisi yerine göreve atanan kişi, hukuka uygunluk karinesinden yararlanan bir atama işlemiyle göreve başlamış ve

²⁶⁶ Yıldırım/ Yasin/ Kaman/ Özdemir/ Üstün/ Okay Tekinsoy, s. 798.

²⁶⁷ Yıldırım/ Yasin/ Kaman/ Özdemir/ Üstün/ Okay Tekinsoy, s. 798.

²⁶⁸ Yıldırım/ Yasin/ Kaman/ Özdemir/ Üstün/ Okay Tekinsoy s. 798.

²⁶⁹ Lütfi Duran, **İdare Hukuku Meseleleri**, Fakülte Matbaası (İstanbul Üniversitesi Yayınları), İstanbul 1957, s. 213.

²⁷⁰ Sarıca, *İdari Kaza Cilt 1*, s. 185.

²⁷¹ Uler, s. 58, 59

²⁷² Çağlayan, *İdari Yargı Kararlarının Uygulanması*, s. 197.

görevinin gereklerini yerine getirmiş, işlemler tesis etmiş ve birtakım haklar elde etmiştir. Bu kapsamda, eğer kadro durumu müsaitse, her ikisinin de görevlerine devam etmesi en doğru çözüm olacaktır. Fakat bu mümkün değilse, iptal kararını hayata geçirmek amacıyla, ikinci atanan kişinin görevden alınmasına ilişkin, bu andan itibaren, görevinin gereklerini yerine getirdiği, işlemler tesis ettiği ve bu görev dolayısıyla haklar elde ettiği hususlarının göz önüne alınması gerekmektedir. Bu nedenle, görevden alma işleminin geri alma değil, kaldırma işlemi ile, geçmişte yapılan işlemleri ve elde edilen kazanımları tartışmaya açmayacak şekilde sonlandırılması, yargı kararı ile iptal edilen kamu görevlisinin ise görevine iade edilmesi iptal kararının gereklerinin yerine getirilmesi hakkaniyetli bir çözüm gibi görünmektedir. Yıldırım'ın da ifade ettiği gibi iptal kararının uygulanmasına yönelik, üçüncü kişinin atamasının geri alınması bir gereklilikse de, bu görevlinin hukuka uygunluk karinesinden yararlanan bir idari işlemle atandığı göz önünde bulundurulduğunda, göreve ilişkin olarak yerine getirdiği faaliyetler ve bu görevin sağladığı hakların geçmişe yönelik geri alınması hakkaniyete uygun olmayacaktır²⁷³.

Dayanak işlemin yoklukla malul olması durumunda bunun uygulama işlemine (sonuç işleme) etkisinin ne olacağı da önem taşımaktadır. Bir idari işlemin hukuk aleminde mevcut olmaması veya mevcut olan işlemin ağır ve açık sakatlıkla malûl olması durumunda, idari işlemin yokluğundan söz edilebilecektir²⁷⁴. Dayanak işlemin yok hükmünde olması, uygulama işleminin (sonuç işlemin) de yok hükmünde olması sonucunu doğuracaktır²⁷⁵. Danıştay 7. Dairesince verilmiş olan bir kararda²⁷⁶ bu durum şu şekilde ifade edilmiştir:

“...İdare, tesis ettiği idari işlemi, gerçek ve hukuka uygun, sebep ya da sebeplere dayandırmak zorundadır. İdarenin dayandığı sebebin gerçek olması, varlığının, usulüne uygun olarak yapılan tespitlerle ortaya konulmuş bulunmasını anlatır. Sebebin hukuka uygun olması ise, idarenin işlemini dayandırdığı sebebin, kanunda o işlemin tesisi için dayanılabileceği öngörülen sebep ya da sebeplerden olması demektir. İdari işlemin "varlık" koşullarının yokluğu, bizzat idari işlemin de yokluğu sonucunu doğuracağından, işlem hiç doğmamış kabul edilir ve hiçbir zaman hukuka uygun bir duruma getirilemeyecekleri gibi bir başka işleme de hukuki dayanak oluşturamazlar... para cezası kararlarına süresi içerisinde

²⁷³ Yıldırım/ Yasin/ Kaman/ Özdemir/ Üstün/ Okay Tekinsoy, s. 798.

²⁷⁴ Gül Üstün, “İdari İşlemlerin Yokluğunun Tespitinde Görevli Yargı Düzeni”, **Kazancı Hukuk Araştırmaları Dergisi**, Y. 2013, C.9, S. 101, sa. 24-41, s.26

²⁷⁵ Gözübüyük/ Tan, *İdare Hukuku Cilt: 2*, s. 539; Günday, s. 139

²⁷⁶ Danıştay, 7.D., E. 2007/695, K. 2007/4612, T. 8.11.2007, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 19.10.2019)

itiraz edilmemesi üzerine ödeme emri düzenlendiği anlaşılmakta ise de, ödeme emri içeriği cezaları konu edinen kararın alındığı tarih itibarıyla, dayanağı olan ek gümrük ve katma değer vergilerinin iptal edilmiş olduğu açıktır. İptal edilen ek tahakkuk tutarı üzerinden hesaplanan para cezasına ilişkin olup, düzenlendiği tarih itibarıyla varlık koşulu bulunmayan, her türlü etkiden yoksun para cezası kararı, hak ya da yükümlülük doğurmak suretiyle bağlayıcı nitelik kazanamayacağı gibi, bu kararın bir başka işleme hukuki dayanak oluşturması da mümkün değildir.

Bu bakımdan, para cezalarının tahsili amacıyla düzenlenen ödeme emrinin dayandığı ceza kararı yok hükmünde olduğundan, ödeme emrinde belirtilen borcun bulunmadığı kuşkusuzdur...”

Yine Danıştay 7. Dairesi tarafından aynı yönde verilen bir kararda da²⁷⁷;

“...Her ne kadar davacı Şirket hakkında alınan para cezası kararına vaki itirazın süre aşımı nedeniyle reddi üzerine, para cezası kesinleşerek ödeme emri ile takip edilecek bir kamu alacağı haline gelmiş ise de; gümrük vergisine tabi olmayan fazla çıkan ithale konu eşyadan dolayı, para cezası alınması yukarıda açıklanan hukuki duruma aykırıdır....Bu duruma göre; davacı Şirket tarafından ileri sürülen muafiyet iddiasının ‘böyle bir borcun olmadığı’ kapsamında değerlendirilmesi gerektiğinden, ödeme emrinin iptali istemiyle açılan davanın reddi yolundaki mahkeme kararında isabet görülmemiştir...” denilmek suretiyle dayanak işlemin yok hükmünde olmasının, uygulama işleminin (sonuç işlemin) de yok hükmünde olması sonucunu doğuracağı hususu vurgulanmıştır.

2.3.4. Dayanak Birel İşlemin Geri Alınması ve Uygulama İşlemine (Sonuç İşleme) Etkisi

2.3.4.1.Genel Olarak Birel İşlemlerin Geri Alınması

Geri alma, hukuka aykırı bir idari işlemin, yürürlük tarihi itibarıyla ve bütün sonuçlarıyla geçersiz ve hükümsüz kılınmasıdır²⁷⁸. Geri alma işlemi, geri alınan işlemin yapıldığı andan itibaren meydana gelen tüm etki ve sonuçların ortadan kaldırılmasını onların “*gayri sahih ve gayri muteber*” sayılmasını gerektirir²⁷⁹. Geri alma işlemi, tıpkı idari hâkim tarafından verilen iptal kararında olduğu gibi, işlemin tesis edildiği tarihten itibaren geçerli

²⁷⁷ Danıştay, 7.D., E. 2001/3625, K. 2005/245, T. 24.02.2005, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 18.11.2019)

²⁷⁸ Yıldırım/ Yasin/ Kaman/ Özdemir/ Üstün/ Okay Tekinsoy, s. 348.

²⁷⁹ Tan, s. 5.

olmak üzere hukuk düzeninden kaldırılması, hiç yapılmamış hale getirilmesidir²⁸⁰. Bu yönüyle, idari yargı yerlerince verilen iptal kararlarıyla benzerlik göstermektedir²⁸¹. Doktrinde idari işlemlerin geri alınması, hukuka aykırılığın bir müeyyidesi olarak kabul edilmektedir²⁸².

İdare tarafından, hukuka aykırı bir idari işlemin geri alınmasıyla birlikte işlem hiç yapılmamış kabul edilecek ve bu şekilde hukuk devleti ilkesinin bir unsuru olan hukuka uygun idare ilkesinin gereği yerine getirilmiş olacaktır²⁸³. Geri alma işlemi geçmişe yönelik etkileri olan bir işlemdir. Zirâ idari işlemin geri alınması ile birlikte, hukuka aykırı idari işlemin meydana getirdiği bütün sonuçlar ortadan kalkmaktadır²⁸⁴. Bağımsız bir idari işlem olarak geri alma işlemi, idari işlemlerin geriye yürümezliği ilkesi kapsamında değerlendirildiğinde, bu ilkenin bir istisnası olarak karşımıza çıkmaktadır²⁸⁵. İdari işlemlerin geriye yürümezliği ilkesi, genel olarak, tesis edildikleri anda yürürlükte bulunan hukuk kurallarına uygun olan; ancak yaratılmış hukuki durumları, daha sonra yapılacak işlemlerle tartışmalı hale getirerek, zaman itibarıyla yetki unsuru bakımından hukuka aykırı bir şekilde ve hukuki güvenlik ilkesi ile bağdaşmayan durumların ortaya çıkmamasını amaçlamaktadır²⁸⁶. İdari işlemlerin geriye yürümemesi ilkesinden özellikle, bireylerin kazanılmış haklarının korunmasında yararlanılmaktadır. İdari işlemlerin geriye yürümemesi ilkesinin, kazanılmış hakları koruma ve hukukî ilişkilerde istikrarı sağlama ihtiyacından ve zorunluluğundan doğmuş bir sosyal hukuk ilkesi olduğu ileri sürülmektedir²⁸⁷. İdari işlemlerin geriye yürümezliği ilkesi, idarenin faaliyetlerini yürütürken tesis ettiği idari işlemlerin, dış dünyaya yansımalarının yürürlük tarihi itibarıyla görülmesidir²⁸⁸. İdare geçmişe değil, yalnızca geleceğe yönelik sonuçlar doğuracak işlemler yapma yetkisine sahiptir²⁸⁹. Geri alma işlemi, geçmişe etkilediği için, idari işlemlerin geriye yürümezliği ilkesine ters düşmektedir. Bir

²⁸⁰ Güneş, s. 171.

²⁸¹ İsmet Giritli/ Pertev Bilgen/ Tayfun Akgüner/ Kahraman Berk, **İdare Hukuku**, 5. Baskı, Der Yayınları, 2015, s. 168; A. Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, 34. Baskı, Ankara 2016, s. 365; Ramazan Çağlayan, “İdari İşlemin Geri Alınması Üzerine”, **AÜEHFD**, Cilt 4, Sayı 1-2, 2000, s. 43.

²⁸² Oğurlu, s. 175.

²⁸³ Günday, s.170; Gündüz, s. 75.

²⁸⁴ Tan, s. 5.

²⁸⁵ Gündüz, s. 75; Derya Deviner Erguvan, **Yargı Kararları Işığında İdari İşlemin Geriye Yürümezliği İlkesi Ve Geri Alma İstisnası**, 1. Baskı, Adalet Yayınevi, 2017, s. 89.

²⁸⁶ Tan, s. 58.

²⁸⁷ Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, s. 403.

²⁸⁸ Giritli/ Bilgen / Akgüner/ Berk, s. 827; Duran, *İdare Hukuku Ders Notları* s. 422; Yıldırım/ Yasin/ Kaman/ Özdemir/ Üstün/ Okay Tekinsoy, s. 577.

²⁸⁹ Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, s. 422.

başka deyişle, geri alma işlemi, idari işlemlerin geriye yürümezliği ilkesinin istisnalarından ve sınırlarından bir tanesidir. İdari işlemlerin geriye yürümezliği ilkesi, kazanılmış hakları koruma ve hukukî ilişkilerde istikrarı sağlama ihtiyacından doğmuştur ve istisnaî olarak uygulanmaktadır. Hukuken sakat işlemlerin hukuk aleminden silinmesi ve idarenin tüm işlemlerinin hukuka uygunluğunu sağlamaya yönelik bir istisna olarak, hukuka aykırı idari işlemlerin geri alınabileceği kabul edilmiştir. Buna göre, yalnızca hukuka aykırı idari işlemler geri alınabilir²⁹⁰.

Hukuka uygun birel işlemlerin kural olarak geri alınamayacağı kabul edilmektedir²⁹¹. Ancak bu hukuka uygun bir şekilde yürürlüğe girmiş bir işlemin hiçbir şartta ve durumda yürürlüğünün sona eremeyeceği anlamına gelmemektedir²⁹². Örneğin, hukuka uygun bir atama işlemi, hukuka uygun bir memurluktan çıkarma işlemiyle veya bir atama işlemiyle kaldırılabilir²⁹³. Ancak bu, geçmişe etkili olan geri alma değil, yalnızca geleceğe etkili olarak hüküm ve sonuç doğuran bir kaldırma işlemi olarak karşımıza çıkmaktadır. Hukuka aykırı birel işlemler, ilgilileri lehine hak kazandırıcı nitelikte olmadıkları takdirde, kazanılmış hak doğurmayacaklarından geri alınabileceklerdir²⁹⁴.

Hukuka aykırı birel işlemler, ilgililer lehine sonuç doğurmuşsa, bu işlemlerin iptali için öngörülmüş olan dava açma süresi içerisinde, iptali için ilgililer tarafından iptal davası açılabilir ya da birel işlemler bu süre içerisinde idarece geri alınabilirler²⁹⁵. İşlemin iptali istemiyle dava açılmışsa, dava sonuçlanana kadar da işlemin idarece geri alınması mümkündür. Dava açma süresini kaçıran ilgililer, hukuka aykırı işlemin sonuçlarına katlanmak durumunda olduklarına göre, idare de kural olarak dava açma süresi geçtikten sonra işlemi geri alamayacaktır²⁹⁶.

Hukuka aykırı birel işlemler ilgililerin aleyhine ise, idari işlemlerin dava açma süresi içinde geri alınması kuralı uygulanmayacaktır²⁹⁷. Hukuka aykırılık barındıran ve ilgisine

²⁹⁰ Yıldırım/ Yasin/ Kaman/ Özdemir/ Üstün/ Okay Tekinsoy, s. 348; Uler s. 7.

²⁹¹ Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları C.I*, s. 432; Gözler, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 409.

²⁹² Yıldırım/ Yasin/ Kaman/ Özdemir/ Üstün/ Okay Tekinsoy, s. 348.

²⁹³ Yıldırım/ Yasin/ Kaman/ Özdemir/ Üstün/ Okay Tekinsoy, s. 348.

²⁹⁴ Tan, s. 40; Hak kazandırıcı olmadıklarından, ilgililerin hukuk güvenliğini zedeleyici ihlal eden herhangi bir durum söz konusu değildir. Ayrıca bu durumda, geçmişte elde edilen bir hakkın etkilenmeyecek olması nedeniyle, kaldırma ile arasında herhangi bir fark olmayacaktır. (Tan, *Geri Alma*, s. 40.)

²⁹⁵ Yıldırım/ Yasin/ Kaman/ Özdemir/ Üstün/ Okay Tekinsoy, s. 353; Onar, *İdare Hukukunun Umûmi Esasları C.I*, S. 551; Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, s. 426; Tan, s. 116

²⁹⁶ Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları C.I*, s. 551; Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, s. 424.

²⁹⁷ Günday, s. 162.

yükümlülük yükleyen, onun aleyhine sonuç doğuran bir işlemin, idari istikrarı sağlamak adına hukuk aleminde tutulmasında bir haklılık payı olmayacaktır. Bu nedenle bu tür işlemlerin süresiz geri alınmasının kabulü gerekmektedir²⁹⁸.

Bunun yanında, idari işlemin, ilgilinin hilesi ya da idareyi yanıltması sonucunda tesis edilmiş olması veya işlemin yok hükmünde olması durumlarında; hukuka aykırılığı tespit edildiği anda, dava açma süresi geçmiş olsa da geri alınabileceği kabul edilmektedir²⁹⁹. Bu durumlarda, idare, herhangi bir süreyle bağlı olmaksızın işlemleri geri alabilecektir. Zirâ hile ya da idareyi yanıltan davranışlar ile hak sahibi olunmayacağı gibi, yok hükmündeki bir işlemin de hak doğurması mümkün olmayacaktır³⁰⁰.

2.3.4.2. Dayanak Birel İşlemin Geri Alınmasının Uygulama İşlemine (Sonuç İşleme) Etkisi

İdari işlemin dayanağı, bir kanun veya bir düzenleyici işlem olabileceği gibi, bir birel işlem de olabilir. Hukukî dayanak olan birel işlemin geri alınması durumunda, buna dayanılarak tesis edilmiş olan uygulama işlemlerinin (sonuç işlemlerin) de hukuka aykırı olduğu ve geri alınması gerektiği söylenebilecektir. Dayanak birel işlemin geri alınması durumunda, genel olarak birel işlemlerin geri alınması halinde Danıştay ve doktrin tarafından işlemin iptaline ilişkin ortaya konulan çözümlerden yola çıkarak, uygulama işleminin geri almasına ilişkin bazı sonuçlara da ulaşılabilmektedir³⁰¹.

Eğer hukukî dayanak olan işlem, ilgiliye bir menfaat sağlıyorsa dava açma süresi içerisinde geri alınabilecek ve ona dayanılarak yapılan uygulama işleminin (sonuç işlemin), dayanak işlemten doğal olarak daha sonraki bir tarihte tesis edilmesi gerektiği göz önüne alındığında, geri alma için makûl süre olarak kabul edilen dava açma süresinin henüz geçmemiş olduğu ve bu işlemin de geri alınabileceği söylenebilir³⁰².

Konuya örnek teşkil edebilecek bir Danıştay kararında³⁰³ ise şu ifadelere yer verilmiştir:

²⁹⁸ Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları C. I*, s. 551.

²⁹⁹ Yıldırım/ Yasin/ Kaman/ Özdemir/ Üstün/ Okay Tekinsoy, s. 349.

³⁰⁰ Yıldırım/ Yasin/ Kaman/ Özdemir/ Üstün/ Okay Tekinsoy, s. 349

³⁰¹ Yıldırım/ Yasin/ Kaman/ Özdemir/ Üstün/ Okay Tekinsoy, s. 349;

³⁰² Tan, s. 135.

³⁰³ Danıştay, 8.D., E. 1981/1955, K. 1982/1293, T .01.11.1982, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 21.10.2019)

“İdari işlemlerin hukuka aykırı bulunmaları halinde yapıldıkları tarihten geçerli olmak üzere geri alınmaları mümkün ise de; bu takdirde, işlemin yapıldığı tarihte yasalara uygun biçimde kazanılmış hakların korunması zorunlu olduğu gibi, geri alma işleminin makul bir süre içinde, hak ve nesafet kurallarını zedelemeyecek bir şekilde yapılması da gerekmektedir.”

Diğer bir Danıştay kararında³⁰⁴, lise mezuniyet şartı aranan teknisyen kadrosuna atanan bir kişinin bu kadroya atanmasının ardından, lise diplomasının geri alınması halinde, atandığı kadronun da geri alınmasının hukuka uygun olduğu yönünde karar verilmiştir. Kuşkusuz, uygulama işlemlerinin (sonuç işlemlerin) geri alınması kendiliğinden olmayacaktır. Ayrıca, bu uygulama işlemleri hukukî güvenlik ve idari istikrar ilkelerinin gereği olarak sınırsız bir şekilde her zaman geri alınamayacaklardır. Örneğin, memuriyete atama işlemi ile birlikte birçok hukukî durum oluşmaktadır. Kişi maaş almaya hak kazanmıştır ve kamusal faaliyetlerde bulunmuştur. Bu kazanımların ya da faaliyetlerin tamamen olmamış sayılması hukuki güvenlik ve idari istikrar ilkeleriyle bağdaşmayacaktır³⁰⁵.

Ayrıca idare, hukuka aykırı ve ilgililere yükümlülük yükleyen işlemler ile bunların uygulama işlemlerini (sonuç işlemlerini) süresiz bir şekilde geri alabilecektir. İdare, hukuka aykırı ve ilgililere menfaat sağlayan işlemleri, kural olarak dava açma süresi içerisinde geri alabilecektir. Geri alınan dayanak işlemin, uygulama işlemlerinin de ilgiliye menfaat sağlaması halinde, kural olarak dava açma süresi içerisinde geri alınması gerekmektedir. Ancak bu uygulama işlemlerinden (sonuç işlemlerinden) bazılarının geri alınması, hukuk güvenliğini sarsacağı için bunların kural olarak geri alınmaması gerekmektedir. Konuya ilişkin en tipik örnek, geri alınan memuriyete atama işleminin ardından memura görev yaptığı süre boyunca yapılan ödemelerdir. Söz konusu ödemelerle, atama işlemi arasında bir neden-sonuç ilişkisinin varlığı konusunda şüphe bulunmasa da, bu ödemeler, görev yapılan süre içerisinde verilen hizmetin karşılığı olarak kabul edilecek ve geri alınamayacaktır³⁰⁶.

³⁰⁴ Danıştay, İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2006/1873, K. 2008/1691, T. 26.06.2008, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 17.10.2019)

³⁰⁵ Tan, s. 44.

³⁰⁶ Danıştay, İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2006/1873, K. 2008/1691, T. 26.06.2008, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 17.10.2019)

2.3.4.3. Yokluk, Açık Hata, Hile İle Tesis Edilmiş Olan Dayanak Birel İşlemin Geri Alınmasının Uygulama İşlemlerine Etkisi

Hukuka aykırı ve ilgilerin menfaat elde etmelerini sağlayan dayanak birel işlem geri alındığında, onun uygulaması niteliğindeki uygulama işlemleri (sonuç işlemler) de dava açma süresi içerisinde geri alınabileceklerdir. Bu sürenin geçmiş olması halinde, idare için de işlemin kesinleşmiş olacağı, doktrin ve yargı kararlarında kabul edilmektedir. Ancak bu kuralın yalnızca iyiniyetli kişiler için geçerli olduğu belirtilmektedir. Yokluk, açık hata, kişinin hilesi ya da gerçek dışı beyan nedeniyle işlemin, hukuka aykırı işlem tesisine neden olması halinde, birel işlemlerin ve buna bağlı olarak tesis edilen uygulama işlemlerinin (sonuç işlemlerin) geri alınması her zaman mümkün olacaktır. Diğer bir deyişle, dayanak işlemin tesisi sırasında, ilgililerin hilesinin ya da yanlış beyanının varlığı halinde, açık hata ya da dayanak işlemin yoklukla malûl olması halinde, uygulama işlemlerinin de süresiz olarak geri alınması ya da iptal edilmesi mümkün olacaktır³⁰⁷. Hile ya da yanıltıcı davranışlarla hak sahibi olunamayacağı için, dayanak işlemlerle birlikte, açık ve ağır hukuka aykırılık taşıyan ve yok sayılması gereken işlemlerin ve bunlara dayanılarak tesis edilen uygulama işlemlerinin (sonuç işlemlerin) hak doğurması da kabul edilemez³⁰⁸.

İlgilinin gerçek dışı beyanı, hilesi ile ya da geri alınan idari işlem yok hükmünde kabul edilecek kadar ağır sakatlık taşıması durumunda süresiz geri alınabileceği gibi uygulama işlemlerinin (sonuç işlemlerin) de ilgilinin menfaatine olup olmadığına bakılmaksızın süresiz geri alınabilecektir. Bu husus, bir Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu kararına³⁰⁹ da konu olmuştur. Kanuna aykırı bir şekilde tesis edilmiş olan terfi ve intibak işlemlerine göre ödenen paraların geri alınması ile ilgili kararda şu açıklamalara yer verilmiştir:

“Geri alma ve sonuçları konusunu en çok inceleyen Fransız Danıştay’ında 1922 tarihine kadar hiç bir süre düşünülmezsizin sakat tasarrufların her zaman geri alınabileceği karara bağlanmış iken, bu tarihte verilen Dame Cachet kararıyle süre üzerinde durulmuş ve geri alınacak kararın hak doğuran sakat bir karar olması nedeniyle ancak dava açma süresi içinde ve dava açılmışsa karar verilinceye kadar geri alınabileceği kabul edilmiş ve bu görüş

³⁰⁷ Yıldırım/ Yasin/ Kaman/ Özdemir/ Üstün/ Okay Tekinsoy, s. 353; Danıştay, İçtihatları Birleştirme Kurulu Kararı, E. 1973/3, K. 1973/12, T. 22.12.1973, **Danıştay Dergisi**, 1974, S.14-15, s. 182.

³⁰⁸ Yıldırım/ Yasin/ Kaman/ Özdemir/ Üstün/ Okay Tekinsoy, s. 349; Danıştay, İçtihatları Birleştirme Kurulu Kararı, E.1968/8, K. 1973/14, T. 22.12.1973, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 08.11.2019)

³⁰⁹ Danıştay, İçtihatları Birleştirme Kurulu Kararı, E. 1968/8, K.1973/14, T. 22.12.1973, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 08.11.2019)

bazı istisnalar dışında bu güne kadar devam edegelmiştir. Gerek Türk gerek yabancı doktrinde gerekse yargı kararlarında geri alma işleminin, idari işlemlerin geriye yürümezliği prensibine istisna getirdiği, bu prensibin kazanılmış haklarla müesses durumları korumak ve hukuki münasebetlerde istikrar sağlamak ihtiyaç ve zaruretinden doğduğu, ancak hukuka uygunluğu yerine getirmenin de bir hukuk kuralı olduğuna göre sakat tasarrufların geri alınarak hukuka uygunluğu sağlamanın da bir zorunluluk olduğundan bahsedilmiş, aynı zamanda toplumda istikrar ve güvenlik sağlamanın da hukukun amacı olduğu açıklanmıştır. Bütün bu prensipler göz önüne alınarak istikrar prensibinin ağırlık kazanması sonucu dava açma süresi ve zaman aşımı müessesesi ortaya çıkmış bulunmaktadır, iptal davası açmak için şahıslara belirli bir süre verilip bu sürenin geçmesi halinde idari tasarruf sakat olsa dahi yapay bir sıhhat kazanır duruma girdiğine göre, yine sakat bir idari tasarrufun geri alınması için iptal davası açma süresine denk bir sürenin tanınması fikri Fransa'da gerek doktrinde gerek Fransız Danıştay'ında genellikle kabul edilmiştir...

...kurulumuzda yapılan konuşmalarda; istikrar, kanunilik ve kamu yaran kuralları yanında iyi niyet kuralı üzerinde de önemle durulmuştur, idarenin sakat ve dolayısıyla hukuka aykırı terfi veya intibak işlemine idare edilenin gerçek dışı beyanı veya hilesi sebep olmuşsa veyahut geri alınan idari tasarruf yok denilebilecek bir illetle malülse yahut bir terfi veya intibakta idare edilenin kolayca anlayabileceği kadar açık bir hata mevcutsa ve idareyi haberdar etmemişse, memurun iyi niyetinden söz etmeye imkan yoktur. Binaenaleyh bu kararlara dayanılarak yapılan kanunsuz ödemeler için süre düşünülemez ve her zaman istirdat olunabilir.” Kararda, hukuka aykırı işlemin, ancak dava açma süresi içerisinde, açılan bir dava varsa, bu dava süresi içinde geri alınabileceği; yokluk, gerçek dışı beyan, hile gibi durumlarda süre aranmaksızın, kanuna aykırı terfi ve intibaka dayanılarak ödenen meblağın da geri alınabileceğine hükmedilmiştir. Anılan kararda, ilgilinin iyi niyetinin önemi üzerinde durulmuş; hukuka aykırı işleme ilgilinin gerçek dışı beyanı, hilesi neden olmuşsa ya da geri alınan idari işlem yok hükmünde kabul edilecek kadar ağır sakatlık taşıyorsa ilgilinin iyi niyetinden söz edilemeyeceği, ilgilinin iyi niyetinin, idari istikrar ve kanunilik kadar önemli olduğu ve yokluk, gerçek dışı beyan, hile, ilgilinin kolayca anlayabileceği derecede açık hata gibi durumlarda hatalı ödemelerin süresiz geri alınabileceği vurgulanmıştır.

Danıştay kararına³¹⁰ konu olan bir başka olayda ise, işe alım için yapılan bir sınav, usulsüzlük yapıldığı gerekçesiyle iptal edilmiştir. İptal edilen bu sınava dayanılarak yapılan atama işlemlerinin idare tarafından geri alınması hukuka uygun görülmüştür. Olayda hileli bir işlem söz konusudur. Yapılan atama işlemleri de bu hileli işleme dayanmaktadır. Bahsi geçen Danıştay kararında, hile sonucunda gerçekleştirilen bir işlemde hak elde edilmesinin mümkün olmadığı ve bunların süre sınırlaması olmaksızın geri alınabileceği vurgulanmaktadır.

2.3.5. Dayanak Birel İşlemin Kaldırılması ve Uygulama İşlemine (Sonuç İşleme) Etkisi

Kaldırma, daha sonraki tarihli bir idari işlemle, var olan bir idari işlemin doğurduğu sonuçlara hâle gelmeksizin geleceğe yönelik sona erdirilmesidir³¹¹. Geri alma için, hukuka aykırı bir işlem gerekli olsa da, hem hukuka aykırı, hem de hukuka uygun işlemlerin kaldırılması mümkündür³¹². Dayanak işlemin kaldırılması durumunda, bu işlemin doğurduğu hukukî sonuçlar ve buna dayanılarak tesis edilmiş olan işlemler hukukî olarak etkilenmeyip yalnızca ilk işlem (dayanak işlem) geleceğe yönelik olarak sona erdirilmektedir³¹³.

Hukuka uygun ve hak yaratan birel işlemlerin kaldırılması, kural olarak yetkide ve usûlde paralellik ilkeleri çerçevesinde ve kanunda özel şartlar öngörülmüşse ancak bu şartların varlığı hallerinde mümkündür³¹⁴. Bir kamu görevlisinin atanması, bir işletmenin açılmasına izin verilmesi gibi hak yaratan işlemler söz konusu olduğunda kaldırma ancak karşı işlem kuralına uygun olarak gerçekleştirilebilir³¹⁵. Dolayısıyla bu örneklerde, kanunda öngörülen şartlar gerçekleştiği takdirde görevden alma veya işletmenin kapatılmasına karar verilebilecektir³¹⁶. Bu tür kararın verilebilmesi için kanunlarda yer alan hukukî veya fiilî şartların sağlanması gerekmektedir³¹⁷. Öte yandan, karşı işlemin yetki ve usûlde paralellik ilkesine uygun olarak yapılması gerekmektedir³¹⁸.

³¹⁰ Danıştay, İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 1998/792, K. 1999/181, T. 05.02.199, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 18.10.2019)

³¹¹ Günday, s. 181; Atay, s. 546.

³¹² Günday, s. 182.

³¹³ Atay, *İdare Hukuku*, s. 546.

³¹⁴ Atay, *İdare Hukuku*, s. 547; Günday, s.182.

³¹⁵ Günday, s. 182.

³¹⁶ Atay, *İdare Hukuku*, s.547.

³¹⁷ Günday, s. 182.

³¹⁸ Atay, *İdare Hukuku*, s. 547.

İdare, etki ve sonuçlarını sürdüren hukuka aykırı yararlandırıcı işlemleri, dava açma süresi geçtikten sonra geri alamasa da ileriye yönelik olarak kaldırabilir³¹⁹. Örneğin, yanlış terfî ve intibak işlemleri nedeniyle fazladan ödenmiş bulunan meblağların iptal davası açma süresi sona erdikten sonra geri alınması mümkün değilse de, idare söz konusu fazla ödeme işlemlerini ileriye yönelik kaldırabilir³²⁰.

İdare tarafından, bir idari işlemin dayanağını teşkil eden bir başka idari işlemin ileriye etki edecek şekilde kaldırılması, uygulama işleminin (sonuç işlemin) de doğrudan ortadan kalkmasına sebep olmaz. Bu idari işlem ayrıca bir kaldırma işleminin konusu olmadıkça, yürürlüğünü sürdürmeye devam edecektir. Ancak dayanağı kaldırılan idari işlemin de gerekli şartların varlığı halinde ayrıca bir kaldırma işlemine konu olması ve bunun da kaldırılması mümkündür³²¹.

³¹⁹ Günday, s. 182.

³²⁰ Günday, s. 182.

³²¹ Bülbül, s. 106.

İKİNCİ BÖLÜM

İDARİ YARGIDA UYGULAMA İŞLEMLERİ

1. İYUK M. 7/4 Kapsamında Uygulama İşleminin Tesisi Üzerine Dayanak Düzenleyici İşleme Karşı Dava Açılması

Hukuk devleti ilkesinin bir gereği olarak, idarenin yaptığı her türlü işlem ve eylemlerin yargı denetimine tabi olması gerekmektedir³²². İdari dava açma hakkı, idarenin işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluğunun yargısal denetimi, kamu hizmetlerinin hukuk kurallarına ve hizmetin gereklerine uygun bir şekilde yapılmasının sağlanması, kamu hizmetinin getirdiği yarar ve zararların bireyler üzerindeki etkilerinin adaletli bir biçimde dengelenmesi için bireylere tanınmış bir haktır³²³. İptal davaları, kesin ve yürütülebilir nitelikteki idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve amaç unsurlarından biri ile hukuka aykırı oldukları iddiasıyla, iptal edilmeleri istemiyle, menfaati ihlal edilenler tarafından açılan davalardır³²⁴.

Anayasa'nın 125. maddesine göre, “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.” Bu ilke hukuk devleti ilkesinden kaynaklanmakta ve hukuk devletinin bir unsurunu teşkil etmektedir. Buna göre, idarenin işlemlerinin yargısal denetiminin etkinliğinin sağlanabilmesi için öncelikle hiçbir idari işlemin yargı denetimi dışında bırakılmaması gerekir. Ancak bir taraftan da idari yargılama usulünde, işlemlerin yargı denetimine tabi tutulmasına ilişkin bazı usûl kuralları ve sınırlamalar getirilmiştir³²⁵. Örneğin, idari işlemlere karşı, iptal davası açma süresi sona erdikten sonra, menfaati ihlal edilenlerin dava açma hakkı sona ermektedir³²⁶. Ancak sürelerle ilişkin bu kural, hak arama hürriyetinin sağlanabilmesi için kanunî düzenlemelerle ya da yargı içtihatları ile bir nebze yumuşatılmış ve belirli

³²² Yıldırım/ Yasin/ Kaman/ Özdemir/ Üstün/ Okay Tekinsoy, s. 630; Celal Erkut, **Kamu Kudreti Ayrıcalıkları Ve Tutuk Adalet Anlayışı**, Yenilik Basımevi, İstanbul 2004, s. 221; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, *İdare Hukuku*, s. 221; Günday, s. 47.

³²³ Günday, s. 4, 6; Süheyla Şenlen, “Türkiye’de İdari Yargının Doğuşu Ve Tarihi Gelişimi”, **AÜFHD**, <http://dergiler.Ankara.Edu.tr/dergiler/42/465/5342.pdf>, (Erişim Tarihi: 18.11.2019), s. 402.

³²⁴ Kazım Yenice/ Yüksel Esin, **Açıklamalı, İctihatlı, Notlu İdari Yargılama Usûlü**, Arısan Yayınevi, Ankara 1983, s. 483; Ender Ethem Atay, “İptal Davasının Nitelikleri Ve İptal Kararının Uygulanması” **Danıştay ve İdari Yargı Günü 139. Yıl Sempozyumu**, Danıştay Yayını No: 74, 11 Mayıs 2007: 13 - 95 , s. 60.

³²⁵ Gürsel Kaplan, **İdari Yargıda Dava Açma Süreleri**, Turhan Kitabevi, 3. Baskı, Ankara 2011, s. 30.

³²⁶ Fatma Ebru Gündüz, **İdari Davalarda Ehliyet ve Husumet**, Yetkin Yayınları, 1. Baskı, Ankara 2016, s. 17 vd.

şartların gerçekleşmesi halinde, dava açma süresi geçmiş olan idari işlemlere karşı da idari yargıda iptal davası açılabileceği kabul edilmiştir³²⁷.

Hak arama hürriyetini sağlamaya yönelik olarak getirilen ilkelerin en önemlilerinden birisi de İYUK'un 7. maddesinin 4. fıkrasında yer alan düzenlemedir. İYUK'un 7. maddesinin 4. fıkrasına göre, *“düzenleyici işlemlere karşı dava açma süresi, ilan tarihini izleyen günden itibaren başlar. Ancak bu işlemlerin uygulanması üzerine ilgililer, düzenleyici işlem veya uygulanan işlem yahut her ikisi aleyhine birden dava açabilirler.”* Bu hükme göre, davacı isterse uygulama işlemi ile birlikte düzenleyici işlemi de dava konusu edebileceği gibi düzenleyici işlem veya uygulama işleminden sadece birini de dava konusu edebilir. Bu sayede, işlemin hukuki dayanağını teşkil eden düzenleyici işlemin dava açma süresi sona erdikten sonra da dava edilebilirliği mümkün kılınmaktadır. Nitekim idarenin işlemlerine ilişkin tüm ilanların takibinin kişilerden beklenmeyeceği veya genel kurallar koyan bu işlemlerin doğuracağı sonuçların; menfaatleri üzerindeki etkisinin kişilerce anlaşılamayabileceği düşünülürse, kanun koyucunun düzenleyici işlemlere karşı uygulama işlemi tesis edilmesi üzerine yeni bir dava açma süresini öngörmesi yerinde olmuştur³²⁸. Aksi durumda, düzenleyici işleme karşı dava açma süresi geçirildiğinden sadece uygulama işlemine karşı dava açılmış olacak, bu durumda, işlemin dayanağı olan düzenleyici işlem hukuka aykırı da olsa, iptali için öngörülen dava açma süresi sona erdiğinden; uygulama işleminin kendisine özgü bir hukuka aykırılığı yoksa, uygulama işlemi hukuka uygunmuşçasına yürürlükte kalmaya devam edecektir. Bu sakıncayı önlemeyi amaçlayan İYUK m. 7/4'te yer alan bu ilkenin bir gereği olarak, ilgililerin düzenleyici işleme veya uygulama işlemine ya da her ikisine birden dava açma hakkı bulunmaktadır³²⁹. Ancak bir düzenleyici işlemin ilanı üzerine dava açma süresi içerisinde menfaati ihlal edilenlerin tümü dava açabilecekken, uygulama işleminin tesis edilmesi üzerine yalnızca hakkında uygulama işlemi tesis edilen kişi tarafından, düzenleyici işlemin bu uygulama işlemine dayanak teşkil eden hükümlerine karşı dava açılabilecektir³³⁰.

Düzenleyici işleme dayanılarak tesisi edilen bir uygulama işleminin mevcut olmaması halinde bu yolun işletilmeyeceği söylenebilir. Ayrıca uygulama işleminin düzenleyici işlemlerle

³²⁷ Kaplan, s. 353.

³²⁸ Gül Üstün, **2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda Bağlantılı Davalar Ve Aynı Dilekçeyle Dava Açılabilecek Haller**, 1. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2018, s. 162.

³²⁹ Üstün, s. 163.

³³⁰ Gündüz, İdari Davalarda Ehliyet ve Husumet, s.247.

herhangi bir şekilde ilgili bulunması yetmemekte, doğrudan düzenleyici işlemin uygulaması niteliğinde, onun doğrultusunda ve ona uygun bir şekilde tesis edilmiş olması gerekmektedir³³¹. Bununla birlikte, uygulama işlemi dava konusu edilemeyen bir işlem ise yani yargısal denetimi adli yargının görev alanına bırakılmışsa³³²; veya tutuklu ya da hükümlüler hakkında, Ceza İnfaz Kurumlarının Yönetimi İle Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Tüzüğün 88/2-1, 90/2, 90/3. Maddeleri uyarınca, her türlü iletişim hakkına getirilen sınırlamaya karşı, infaz hakimliğine şikayet yoluna başvuru yolu öngörülmüşse³³³ veya bir idari eylem niteliğinde ise³³⁴, bunun da bir uygulama sayılması ve icrailiği konusunda duraksama bulunmayan düzenleyici işleme karşı dava açmayı sağlaması gerekmektedir³³⁵. Bu durumda icrai niteliği bulunmayan uygulama işlemi dava edilemeyecektir. Öte yandan, uygulama işleminin, idari davaya konu edilebilir bir idari işlem olma zorunluluğu da bulunmamaktadır. Bir Danıştay kararında da³³⁶ konuya ilişkin olarak şu ifadeler kullanılmıştır:

“2577 sayılı Kanun hükümlerine göre; düzenleyici işlemler için ilan tarihini izleyen günden itibaren işlemeye başlayan dava açma süresi içerisinde idari davaya konu edilmeyen düzenleyici işlemlerin, bu tarihten sonra davaya konu edilebilmeleri için, ilgili hakkında uygulama işlemi yapılmış olması, uygulama işleminin ise birlikte dava konusu yapıldığı düzenleyici işlemin uygulanması niteliğinde bulunması gerekmektedir. 2577 sayılı Kanun'un 7. maddesinde sözü edilen "uygulama işlemi" kavramı, kural koyucu nitelikteki düzenleyici işlemlere dayanılarak ilgililer hakkında tesis edilen ve onların menfaatlerinin ihlal edilmesi sonucunu doğuran, başka bir ifadeyle hukuksal durumlarında değişiklik doğuran işlemleri ifade etmektedir. Bu duruma göre, düzenleyici işleme karşı açılacak dava süresini yeniden başlatacak olan uygulama işleminin, idari davaya konu edilebilecek bir idari işlem olma zorunluluğu bulunmamaktadır. İdari davaya konu edilemeyen bir işlemin kişilerin hukuki durumlarını etkilemesi de düzenleyici işlemin uygulanması olarak kabul edilebilecek ve bu

³³¹ Kaplan, s. 354.

³³² Danıştay, İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2008/2039, K. 2010/1400, T. 14.10.2010, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi: 10.06.2019)

³³³ Danıştay, İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2011/943, K. 2013/4749, T. 26.12.2013, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi: 10.06.2019)

³³⁴ Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, *İdari Yargılama Hukuku*, s.334

³³⁵ Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, *İdari Yargılama Hukuku*, s.334

³³⁶ Danıştay, İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2008/2039, K.2010/1400, T. 14.10.2010, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi: 10.06.2019)

*uygulamanın dayanağı olan düzenleyici işlem, uygulamadan itibaren altmış gün içinde idari davaya konu edilebilecektir.*³³⁷”

İYUK m. 7/4’te yer alan ilkeye göre, dayanak işlemin mutlaka düzenleyici işlem niteliğinde olması gerekmektedir³³⁸. Ayrıca uygulama işleminin tesisi ile birlikte düzenleyici işlemin dayanak hükümlerine karşı dava açma süresi yeniden başlasa da bu durumda düzenleyici işlemin dava edilebilmesi için, ilgililerin meşru, güncel ve kişisel menfaatinin hem uygulama işlemi hem de bu uygulama işlemine dayanak teşkil eden düzenleyici işlem ile ihlal edilmiş olması gerekmektedir³³⁹. Uygulama işleminin tesis edilmesi üzerine dayanak düzenleyici işlemin tamamına yönelik iptal istemi kabul edilmeyip, İYUK m. 7/4’te yer alan bu olanak, yalnızca uygulama işlemlerinin dayanağı olan maddelerle sınırlı tutulmaktadır. Ancak doktrinde, yetki ya da asli şekil şartlarındaki sakatlık dolayısıyla hukuka aykırı düzenleyici işlemlerin varlığı durumunda, yalnızca uygulama işleminin dayanağı olan kural koyucu hükümlerle sınırlı kalınmayıp hukuka aykırılığın türüne göre düzenleyici işlemin tamamının iptalinin istenebileceği de ifade edilmektedir³⁴⁰.

2. İYUK m. 7/4’ün Uygulanmasına İmkân Tanıyan Uygulama İşlemleri

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 7’nci maddesinin 4’üncü fıkrasına göre, *“ilanı gereken düzenleyici işlemlerde dava açma süresi, ilan tarihini izleyen günden itibaren işlemeye başlar. Ancak bu işlemlerin uygulanması üzerine ilgililer, düzenleyici işlem veya uygulama işlemi yahut her ikisi aleyhine birden dava açabilirler. Düzenleyici işlemin iptal edilmemiş olması, bu düzenlemeye dayalı işlemin iptaline engel olmaz.”*

Yukarıda zikredilen 2577 sayılı İYUK’un 7’nci maddesinin 4’üncü fıkrasına göre, ilan tarihini izleyen günden itibaren düzenleyici işlemlere karşı dava açma süresi başlar. Ancak bu süre geçmiş olsa dahi, bu işlemlerin uygulanması üzerine ilgililerin düzenleyici işleme veya uygulama işlemine yahut her ikisi aleyhine birden dava açabilmesi mümkündür³⁴¹. Yani dava

³³⁷ Danıştay, İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2011/943, K. 2013/4749, T. 26.12.2013, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi: 10.06.2019); Aynı yönde; Danıştay, İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2008/2039, K. 2010/1400 T. 14.10.2010, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi: 10.06.2019)

³³⁸ Onur Karahanoğulları, **İdari Yargı**, Turhan Kitabevi, 1. Baskı, Ankara 2019, s. 449; Danıştay, 5. D., E. 1970/5342 K. 1970/5806, T. 14.12.1970, **Danıştay Dergisi**, 1971/3, s. 370.

³³⁹ Karahanoğulları, *İdari Yargı*, s. 450.

³⁴⁰ Karahanoğulları, *İdari Yargı*, s. 450.

³⁴¹ Yıldırım/ Yasin/ Kaman/ Özdemir/ Üstün/ Okay Tekinsoy, s. 692.

açma süresi kaçırılmış olan düzenleyici işleme karşı, buna dayanarak tesis edilen uygulama işlemi ile birlikte bir kez daha dava açma hakkı tanınmaktadır³⁴².

Bu kanuni düzenlemede yer alan ilke uyarınca, dayanak işlemin mutlaka düzenleyici işlem niteliğinde olması gerekmektedir³⁴³. Uygulama işlemleri ise, düzenleyici işlemlerin uygulanmasını sağlayan, onlara dayanılarak tesis edilen birel işlemler olduğu gibi, Danıştay kararlarına göre üst ölçekli imar planına uygun şekilde yapılan alt ölçekli imar planı olarak karşımıza çıkmaktadır³⁴⁴. İYUK m. 7/4 kapsamında uygulama işlemlerinin, düzenleyici işleme dayanılarak yapılan kesin ve icrai idari işlemler olduğu söylenebilir. Ancak, hukuka uygunluk denetiminin idari yargı yerleri dışında yapılacağı öngörülen idari işlemlerin de bu ilkenin uygulanmasına imkân tanıdığı, yani idari davaya konu edilemeyen işlemlerin de İYUK m. 7/4 anlamında uygulama işlemi olduğu ifade edilmektedir³⁴⁵. Ayrıca, İYUK m. 7/4'te yer alan ilkenin uygulanabilmesi için, uygulama işleminin düzenleyici işlem ile herhangi bir şekilde ilgili bulunması yetmemekte, doğrudan onun uygulanması yani onun hükümleri doğrultusunda ve çerçevesinde tesis edilmiş somut bir işlem kimliğinde olması gerekmektedir³⁴⁶. Son olarak idarenin düzenleyici işlemine dayanarak yapılan bir idari eylem de bu anlamda uygulama işlemi olarak kabul edilebilmekte ve ilgililerin bu idari eylem ile birlikte, idari eyleme karşı tam yargı davası açma süresi içerisinde, dayanak uygulama işlemine de dava açma hakkı olduğu kabul edilmektedir³⁴⁷.

2.1. Uygulama İşlemlerinin İcrailiği

İYUK m. 7/4'te yer alan bu haktan yararlanabilmek için uygulama işlemi, bir düzenleyici işlemin uygulanmasına yönelik olarak tesis edilmiş, kesin ve icrai nitelikte olmalıdır³⁴⁸.

³⁴² Yıldırım/ Yasin/ Kaman/ Özdemir/ Üstün/ Okay Tekinsoy, s. 692.

³⁴³ Karahanoğulları, *İdari Yargı*, s. 449; Danıştay, 5.D., E.1 970/5342, K. 1970/5806 ,T.14.12.1970, **Danıştay Dergisi**, 1971/3, s. 370.

³⁴⁴ Danıştay, İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2005/2477, K. 2005/2822, T. 15.12.2005, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi: 10.12.2019)

³⁴⁵ Karavelioğlu, s. 445; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, *İdari Yargılama Usûlü Hukuku*, s. 334; Danıştay, İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2 011/943, K. 2013/4749, T. 26.12.2013, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi: 10.06.2019); Aynı yönde; Danıştay, İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2008/2039, K. 2010/1400, T. 14.10.2010, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi: 10.06.2019)

³⁴⁶ Kaplan, s. 354.

³⁴⁷ Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, *İdari Yargılama Usûlü Hukuku*, s. 334; Karahanoğulları, *İdari Yargı*, s. 449.

³⁴⁸ Danıştay, Vergi Dava Daireleri Kurulu, E. 2017/551, K. 2017/486, T. 25.10.2017, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi: 10.06.2019); “İlgililerin, düzenleyici işlemlerin uygulanması üzerine, düzenleyici işlem veya uygulanan işlem yahut her ikisi aleyhine birden açmış oldukları davada, uygulama işlemi ile birlikte dava konusu edilen düzenleyici işlemin incelenbilmesi için uygulama işleminin tek başına dava konusu edilebilmesi

Nitekim Danıştay İDDK tarafından verilmiş olan bir kararda³⁴⁹, görev yaptığı Gazi Üniversitesi Rektörlüğü tarafından, disiplin amiri sıfatıyla başlatılan inceleme ve soruşturma sonucunda, Üniversite Yönetim Kurulunun 24.6.2002 tarihli kararının, Rektörlük makamınca da uygun görülerek, Yüksek Disiplin Kuruluna sevk edilen davacının, kesin, nihai ve icrai idari işlem niteliğini haiz olmayan, tek başına hüküm ifade etmeyen yönetim kurulu kararı ile birlikte bu işlemin dayanağı olan Yükseköğretim Kurumları Yönetici Öğretim Elemanı ve Memurları Disiplin Yönetmeliğinin iptali istemiyle açtığı davada, söz konusu yönetim kurulu kararının kesin, nihai ve icrai idari işlem niteliğini haiz olmayan, tek başına hüküm ifade etmeyen bir hazırlık işlemi olması dolayısıyla ilgili Yönetmeliğin, İYUK m. 7/4 kapsamında dava konusu edilemeyeceğine hükmedilmiştir³⁵⁰.

Uygulama işlemleri icrai işlemler olduğu için, bir uygulama işleminin tesis edilmesiyle birlikte ilgilinin hukuki durumunda bir değişikliğe neden olmalıdır. Dolayısıyla, uygulama işlemleri araya bir başka iradenin ya da makamın girmesine gerek olmaksızın doğrudan doğruya sonuç doğurma yeteneğine sahip olmalıdır. Öte yandan, söz konusu işleme yönelik iradenin açıklanmasıyla hukuki sonuç doğmuş olmalıdır³⁵¹. Bir düzenleyici işleme dayanan, ilgililerin hukuki durumunu etkileyen ve hukuka uygunluk denetiminin adli yargı mercilerince yapılacağı öngörülen işlemler de icrai nitelikte oldukları takdirde uygulama işlemi olarak kabul edilmektedirler³⁵².

yani kesin ve yürütülmesi zorunlu işlem niteliğinde olması gerekmektedir.” Danıştay, İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2006/106, K. 2006/127, T.1 6.03.2006, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi: 23. 09.2019); Candan, s. 383; Aksi yönde; “düzenleyici işlemler için ilan tarihini izleyen günden itibaren işlemeye başlayan dava açma süresi içerisinde idari davaya konu edilmeyen düzenleyici işlemlerin, bu tarihten sonra davaya konu edilebilmeleri için, ilgili hakkında uygulama işlemi yapılmış olması, uygulama işleminin ise birlikte dava konusu yapıldığı düzenleyici işlemin uygulanması niteliğinde bulunması gerekmektedir. 2577 sayılı Kanun’un 7. maddesinde sözü edilen "uygulama işlemi" kavramı, kural koyucu nitelikteki düzenleyici işlemlere dayanılarak ilgililer hakkında tesis edilen ve onların menfaatlerinin ihlal edilmesi sonucunu doğuran, başka bir ifadeyle hukuksal durumlarında değişiklik doğuran işlemleri ifade etmektedir. Bu duruma göre, düzenleyici işleme karşı açılacak dava süresini yeniden başlatacak olan uygulama işleminin, idari davaya konu edilebilecek bir idari işlem olma zorunluluğu bulunmamaktadır. İdari davaya konu edilemeyen bir işlemin kişilerin hukuki durumlarını etkilemesi de düzenleyici işlemin uygulanması olarak kabul edilebilecek ve bu uygulamanın dayanağı olan düzenleyici işlem, uygulamadan itibaren altmış gün içinde idari davaya konu edilebilecektir.” Danıştay, İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2011/943, K. 2013/4759, T. 26.12.2013, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi: 10.10. 2019)

³⁴⁹ Danıştay, İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2006/106, K. 2006/127, T. 16.03.2006, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi: 10.10. 2019)

³⁵⁰ Danıştay, İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2006/106, K. 2006/127, T. 16.03.2006, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi: 10.10. 2019)

³⁵¹ Yıldırım/ Yasin/ Kaman/ Özdemir/ Üstün/ Okay Tekinsoy, s. 692.

³⁵² Danıştay, 10.D., E. 1991/512, K. 1992/447, T. 04.02.1992, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi: 10.06.2019); Halil Kalabalık, *İdare Hukuku Cilt: 2*, s. 303.

2.2. Uygulama İşlemlerinin Düzenleyici İşlem Niteliğinde de Olabilmesi

Düzenleyici işlemin uygulama işlemi, mutlaka bir birel işlem olmak zorunda değildir. Düzenleyici işleme dayanılarak tesis edilmiş olan bir düzenleyici işlemin de “uygulama işlemi” olarak kabul edilmesi gerekmektedir³⁵³. Düzenleyici işlem niteliğindeki uygulama işlemleri özellikle imar hukukunda karşımıza çıkmaktadır. Doktrinde ve Danıştay içtihatlarında imar planlarının da bir tür düzenleyici işlem olduğu³⁵⁴ ya da hem birel hem de düzenleyici işlem özelliklerini bünyesinde barındıran bir tür karma işlem olduğu³⁵⁵ ifade edilmektedir. İmar hukukunun inceleme alanı kapsamında yer alan yapı ruhsatı³⁵⁶, kamulaştırma, parselasyon³⁵⁷, imar durumu³⁵⁸ gibi işlemlerin düzenleyici işlem özellikleri de barındıran bir tür karma işlem olduğu ifade edilen imar planlarının uygulaması niteliğinde olması nedeniyle bu tür işlemlerin de uygulama işlemi olduğu ifade edilmelidir.

Ayrıca imar mevzuatında, imar planları arasında bir derecelenme yaratılmıştır. Bu imar planları, ölçek dereceleri fark etmeksizin birer düzenleyici işlem olarak kabul edilmektedir. Dolayısıyla tüm imar planları birer düzenleyici işlem özelliklerini taşıyan karma işlem olup, alt ölçekli imar planının üst ölçekli imar planının, uygulama işlemi olduğu söylenebilecektir³⁵⁹.

Nazım imar planına dayanan uygulama imar planları ve üst ölçekli imar planına dayanarak yapılan alt ölçekli imar planı da bir düzenleyici işlem özelliklerini taşıyan karma işlem olmakla birlikte aynı zamanda bir uygulama işlemi niteliğindedir³⁶⁰. Uygulama işlemi olduğu kabul edilen alt ölçekli imar planının dava açma süresi içerisinde iptalinin istenmesi halinde bunun dayanağı olan üst ölçekli imar planının iptalinin istenmesi de mümkün

³⁵³ Karahanoğulları, *İdari Yargı*, s. 450.

³⁵⁴ Yayla, s. 157; Halil Kalabalık, **İmar Hukuku Dersleri**, 3. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2011, s. 243; “...Yasal Düzenlemeler Uyarınca, Bir Genel Düzenleyici İşlem Olan İmar Planına Karşı Açılan Davalarda, Dava Açma Süresi, İşlemi Öğrenme Tarihi Üzerine Değil Usulüne Uygun Olarak Yapılacak İlanı İzleyen Günden İtibaren Başlayacak Olup...” Danıştay, 6.D., E. 204/8342, K. 2017/7844, T. 18.10.2017, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi: 10.11. 2019)

³⁵⁵ Özay, *Günışığında Yönetim*, s. 346.

³⁵⁶ Danıştay, 6.D., E. 2013/594, K. 2014/4092, T. 26.05.2014, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi: 10.11. 2019)

³⁵⁷ Danıştay, 6.D., E.2013/6153, K. 2014/6179, T. 21.10.2014, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi: 10.11. 2019)

³⁵⁸ “1/1.000 ölçekli uygulama imar planı ile dayanağı 1/5.000 ölçekli nazım imar planının iptali istemiyle açılan davada, dava konusu edilen düzenleyici işlemlerin, uygulama işlemi olan imar durum belgesi talebiyle yapılan başvuruya verilen cevapla öğrenilmesi üzerine dava açma süresi içinde açılan davada süre aşımı bulunmadığına...” Danıştay, 6.D., E. 2012/1783, K. 2013/918, T.18.02.2013, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi: 10.11. 2019)

³⁵⁹ Karahanoğulları, *İdari Yargı*, s. 450.

³⁶⁰ Danıştay, 6.D., E. 2011/4699, K. 2014/1817, T. 10.03.2014, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi: 10.11. 2019)

olacaktır. Ayrıca uygulama imar planlarının uygulamaya esas planlar olması nedeniyle, bu planlara dayanılarak parselasyon, ruhsat ve kamulaştırma gibi uygulama işlemlerinin yapılması durumunda; sübjektif uygulama işlemleri üzerine açılacak iptal davalarında uygulama imar planı veya diğer üst ölçekli planların da iptali istenebilecek ve İYUK m. 7/4 uygulama alanı bulacaktır³⁶¹.

İmar planlarının, düzenleyici işlem özellikleri taşıdığı Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun bir kararında şu şekilde ifade edilmiştir:

“Nazım plana göre daha çok bilgi ve detay içeren ve inşaat ruhsatı, parselasyon gibi sübjektif uygulama işlemlerine esas olan uygulama imar planının yapılacağı hususları dikkate alındığında, imar planları arasındaki bu hiyerarşik ilişkinin diğer düzenleyici işlemlerden farklı olduğu ve Alt ölçekli planların üst ölçekli planların uygulanması amacıyla tesis edildiği, dolayısıyla üst ölçekli plan varsa alt ölçekli planın (düzenleyici işlem olmakla birlikte) uygulama işlemi niteliğinde olduğu ve bunun sonucunda da nazım imar planı veya uygulama imar planı yapıldıktan sonra henüz sübjektif işlem tesis edilmemiş olsa dahi bu planlar ile birlikte üst ölçekli plana dava açılabilmesi gibi doğrudan veya alt ölçekli planlara karşı açılan davalarda öğrenme üzerine dayanağı olan üst ölçekli planın iptali istemiyle de dava açılabilmesi sonucuna varılmaktadır. Aksi halde 1/1.000 ve 1/5.000 ölçekli planların uygulama programlarını doğrudan etkilemesine karşın bu planların iptali için açılan davalarda işin esasının incelenmesi suretiyle yargısal denetim yapılamayacaktır.”³⁶²

2.3. İdari Dava Konusu Edilemeyen Uygulama İşlemleri

İdarenin eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık tutulması, Anayasal bir ilke olup tüm demokratik hukuk devletlerince benimsenen bir konudur³⁶³. İdarenin işlemlerinden ötürü menfaati ihlal edilen kimse, idari işlemin iptalini isteyebilir. İdari yargıyı ayrı bir yargı düzeni olarak benimseyen ülkemizde bu denetim kural olarak idari yargı yerlerince yapılmaktadır. Ancak adli yargı yerlerince de sınırlı olarak bu denetim yapılmaktadır³⁶⁴.

³⁶¹ Danıştay, 6.D., E. 2010/9741, K.2014/1522, T. 3.3.2014, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi: 04.06. 2019)

³⁶² Danıştay, İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2007/2520, K. 2012/183, T. 09.03.2012, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi: 04.06. 2019); Danıştay, İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2005/2477, K. 2005/2822, T. 15.12.2005, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi: 04.06. 2019)

³⁶³ Selman Karakul, Hukuki ve İdari Denetim Ölçütü Olarak İyi Yönetim İlkeleri, Ombudsman Akademik Dergisi, Y. 2, S.3, s. 84.

³⁶⁴ Darendeli, s. 129.

Ayrıca düzenleyici işlemlerin uygulaması niteliğinde olan uygulama işlemlerinin, sadece idari davaya konu edilebilecek bir işlem olma zorunluluğu bulunmamaktadır³⁶⁵. Kanunda yer alan özel hükümler gereği, hukukilik denetiminin adli yargı mercilerince yapılacağı öngörülen işlemlerin de uygulama işlemi olarak kabul edilmesi gerekmektedir. Bu işlemlerin tesisinden itibaren düzenleyici işleme ilişkin olarak başlayan dava açma süresi içerisinde dayanak düzenleyici işleme karşı, idari yargıda dava açılması mümkün olacağı ifade edilmektedir³⁶⁶. Aksi halin kabulü, İYUK m. 7/4 hükmünün işlevsiz hale gelmesine neden olabilecektir³⁶⁷. Bu husus Danıştay İDDK tarafından verilmiş olan bir kararda³⁶⁸ şöyle ifade edilmiştir:

“2577 sayılı Yasanın 7. maddesindeki aktarılan düzenleme uyarınca, düzenleyici işleme karşı açılacak dava süresini yeniden başlatacak olan uygulama işleminin, idari davaya konu edilebilecek bir idari işlem olma zorunluluğu bulunmamaktadır. Düzenleyici nitelikteki idari işlemin, özel hukuk alanında kişilerin hukuki durumlarını etkilemesinin de bu düzenleyici işlemin uygulanması olduğu ve uygulama idari davaya konu edilmese de bu uygulamaya dayanak alınan düzenleyici idari işlemin uygulamadan itibaren 60 gün içinde idari davaya konu edilebileceği açıktır.”

Son olarak icrai nitelikte ve ilgilinin menfaatini ihlal eden uygulama işleminin dava konusu edilemeyeceği, ilgili kanunda öngörülmüşse de uygulama işleminin tebliği üzerine dava açma süresi içinde dayanak düzenleyici işleme karşı dava açılabilir³⁶⁹. Danıştay VDDK bir kararında, *“vergi inceleme raporu uyarınca özel usulsüzlük cezası kesilmesi gerektiği sonuç ve kanaatine varılması üzerine önerilen cezada uzlaşıldığı ve 213 sayılı Kanunun ek 11'inci maddesinde yer alan tarhiyattan önce uzlaşmaya varılması halinde tutanakla tespit edilen bu husus hakkında dava açılmayacağı ve hiçbir mercie şikayette bulunulamayacağı yolundaki düzenleme gereği dava açılmasına imkan bulunmadığı açık olmakla birlikte söz*

³⁶⁵ Danıştay, 6.D., E. 2013/5119, K. 2016/1014, T. 8.3.2016, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 06.06.2019); Danıştay, 6.D., E. 2011/4699, K. 2014/1817, T.10.03.2014, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 06.06.2019); Kaplan, s. 353

³⁶⁶ Karahanoğulları, *İdari Yargı*, s. 452.

³⁶⁷ Evren, s. 1417.

³⁶⁸ Danıştay, İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2008/2039, K. 2010/14000, T. 14.10.2010, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 06.06.2019)

³⁶⁹ Candan, s. 339; Evren, s. 1415; Danıştay, Vergi Dava Daireleri Kurulu, E. 2017/551, K.2017/486 T. 25.10.2017, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 12.06.2019); Danıştay, Vergi Dava Daireleri Kurulu, E. 2017/551, K. 2017/486, T.2 5.10.2017, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 25.06.2019); Danıştay, Vergi Dava Daireleri Kurulu, E. 2017/551, K. 2017/486, T. 25.10.2017, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 25.06.2019); Danıştay, Vergi Dava Daireleri Kurulu, E. 2017/551, K. 2017/486, T. 25.10.2017, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 14.06.2019)

konusu hususa karşı dava açılmaması hali, önerilen cezanın davacının hukuksal durumunda değişiklik yarattığı, bir başka ifadeyle menfaatini ihlal ettiği gerçeğini ortadan kaldırmamaktadır.

Bu durumda, davaya konu edilemese bile uzlaşılan tarih itibarıyla 2577 sayılı Kanunun 7'nci maddesinin 4'üncü fıkrasının aradığı anlamda uygulama işleminin mevcudiyeti tartışmasız olduğundan ve sözü edilen uygulama işlemiyle birlikte davaya konu edilen düzenlemeye karşı açılan davanın da süresinde olduğunun kabulü zorunlu bulunduğundan, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolundaki Daire kararında hukuka uygunluk görülmemiştir.³⁷⁰” ifadeleri kullanılmıştır. Kararda uygulama işleminin varlığı ile dava konusu edilip edilemeyeceği hususlarının ayrı değerlendirilmesi gerektiği ve 213 sayılı Vergi Usul Kanunun³⁷¹ ek 11. maddesi uyarınca tarhiyattan önce uzlaşmaya varılması halinde dava açılmayacağı ya da herhangi bir şikâyetle bulunulamayacağı açıkça düzenlenmiş olsa da bu durumun uygulama işleminin varlığına hâlel getirmeyeceği belirtilmiştir. Buna göre, ilgilinin menfaatini ihlal etmiş olduğu ve bu uzlaşma tutanağının İYUK m. 7/4 kapsamında bir uygulama işlemi olduğu, dolayısıyla dayanağını teşkil eden düzenleyici işleme karşı dava açma süresinin yeniden başlayacağı hususu vurgulanmıştır.

2.4. Düzenleyici İşlemlere İlişkin Olarak İYUK m. 10 Kapsamında Yapılan Başvurunun İdarece Reddedilmesinin Belirli Durumlarda Uygulama İşlemi Olarak Kabul Edilmesi

İYUK'un 10. maddesinde, ilgililerin, haklarında idarî davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için, idari makamlara başvurabileceği, altmış gün içinde idarece bir cevap verilmezse isteğin reddedilmiş sayılacağı, ilgililerin altmış günün bittiği tarihten itibaren dava açma süresi içinde, konusuna göre Danıştay'a, idare ve vergi mahkemelerine dava açabileceği düzenlenmiştir. Bu kapsamda, kişilerin yaptığı başvurulara karşı, idarenin red işleminin uygulama işlemi olarak kabul edilip, İYUK m. 7/4 kapsamında red işlemiyle birlikte düzenleyici işlemin de dava konusu edilip edilmeyeceği idari yargı yerlerince değerlendirilmiştir. Danıştay kararlarında, İYUK'un 10. maddesine dayanarak, dava açma süresi içinde bir düzenleyici işleme karşı yapılan başvurunun idarece reddedilmesi kararı genellikle bir uygulama işlemi olarak kabul edilmemiştir:

³⁷⁰ Danıştay, Vergi Dava Daireleri Kurulu, E. 2017/551, K. 2017/486, T. 25.10.2017, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 14.06.2019)

³⁷¹ RG. 10.01.1061 T., 10705 S.

Konuya ilişkin bir Danıştay kararında³⁷², söz konusu husus şu şekilde ifade edilmiştir:

“25.3.2010 gün ve 27532 Sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Sosyal Güvenlik Kurumu Sağlık Uygulama Tebliği; 24.03.2013 tarihinde yürürlüğe girip halen yürürlükte olan Sağlık Uygulama Tebliği ile yürürlükten kaldırılmış, günümüze kadar söz konusu Tebliğin bazı maddelerinde 15 kez değişiklik yapılmış olup; davaya konu kısımda sadece 30.4.2016 gün ve 29699 Sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Tebliğ ile değişiklik yapılmıştır. Yukarıda da belirtildiği üzere, ilan tarihinden itibaren işlemeye başlayan dava açma süresi içerisinde idari davaya konu edilmeyen düzenleyici işlemin, bu tarihten sonra davaya konu edilebilmesi, ilgililer hakkında uygulama işlemi yapılmış olmasına bağlıdır.

Olayda, 24.12.2013 tarihinde yürürlüğe giren Sağlık Uygulama Tebliği ile davacı Şirketin sahibi olduğu ve fizik tedavi ve rehabilitasyon hizmetinin verildiği hastanenin aleyhine olumsuz bir durum oluştuğundan bahsedilerek 22.4.2014 tarihinde yapılan başvurunun; konu ile ilgili mevzuat değişikliğinin gündemde bulunmadığından bahisle ...nın 7.5.2014 gün ve 6919664 Sayılı işlemiyle reddedilmesi üzerine, bu başvuru ilgi tutularak, Sağlık Uygulama Tebliği'nin 2.4.4.F-3 maddesinde yer verilen fizik tedavi ve rehabilitasyon tanımının ve uygulamasının kaldırılması istemiyle dava açılmış ise de; 24.12.2013 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanan Tebliğe dair yapılan başvuru uygulama işlemi niteliği taşımadığından, 8.7.2014 tarihinde kayda giren dilekçeyle açılan davanın süre aşımı sebebiyle esasının incelenmesi olanaklı değildir.”

Ancak ilgililerin Anayasa ile teminat altına alınan temel hak ve özgürlüklerini etkileyen düzenleyici işlemlere ilişkin olarak İYUK m. 10 kapsamında yaptıkları başvurunun idarece reddedilmesi işlemi, Danıştay kararlarında³⁷³ uygulama işlemi olarak kabul edilmiş ve dava açma süresi geçmiş olan düzenleyici işleme karşı da red işlemi ile birlikte dava açılacağı belirtilmektedir³⁷⁴. Bu kapsamda idareden İYUK m. 10 kapsamında her zaman gerekli işlemin tesis edilmesinin istenebileceği ve yapılan her yeni başvuru üzerine idarece

³⁷² Danıştay, 15.D., E. 2014/7710, K. 2018/2207, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 18.06.2019)

³⁷³ Danıştay, 6. D., E. 2007/1160, K. 2009/1053, T.09.02.2009, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 14.06.2019); Danıştay, 6.D., E. 2005/214, K.2007/1761, T. 09.03.2007, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 12.06.2019)

³⁷⁴ Şevki Davut / Şenol Coşkun, “İmar Planlarına Karşı Açılacak İptal Davalarında İdari Dava Açma Süresi”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, C.LXIX, S.L-2, 2011, s.1232.

tesis edilecek işlemin, Kanunda öngörülen süreler içerisinde dava konusu edilebileceğinin kabulü gerekmektedir³⁷⁵.

Danıştay 6. Dairesi tarafından verilmiş olan bir kararda³⁷⁶ bu husus şu şekilde ifade edilmiştir:

“Anayasal güvence altındaki temel hak ve özgürlüklerden olan mülkiyet hakkının kullanılabilmesi için ilgililerin gerekli işlemin yapılmasının idareden her zaman isteyebilecekleri açıktır. İmar planları mülkiyet hakkıyla ilgilidir ve bu mülkiyet hakkının kullanılabilmesi için imar durumu alınmış olması halinde aynı konuda idareye tekrar başvurulmasına ve başvuruya verilen cevap üzerine imar planına karşı dava açılmasına bir engel bulunmamaktadır. Her yeni başvuru üzerine idarece tesis edilecek işlem üzerine 2577 sayılı Yasanın 7. maddesinde öngörülen 60 günlük süre içinde imar planına dava açılması mümkündür.”

Sonuç olarak İYUK m.10 kapsamında yapılan ve bir düzenleyici işlemi ilgilendiren başvurularda idarece verilen cevaplar kural olarak uygulama işlemi olmayıp, İYUK m. 7/4’te yer alan ilkenin uygulanmasına imkân sağlamayacaktır. Ancak Danıştay kararlarında, ilgililerin temel hak ve özgürlüklerinin, düzenleyici işlemlerde yer alan kurallar ile ihlal edildiği durumlarda, idarece verilen red cevabının bir uygulama işlemi olarak kabul edildiği ve bu cevabın üzerine söz konusu düzenleyici işlemin dava konusu edilebildiği görülmektedir³⁷⁷.

3. Uygulama İşleminin Tesis Edilmesi Üzerine Düzenleyici İşleme Karşı Dava Açma Süresinin Yeniden Başlaması

3.1. İYUK m. 7/4’te Yer Alan Genel Kural Kapsamında

Daha önceki açıklamalarımızda da belirtildiği üzere ilanı gereken düzenleyici işlemlere karşı, işlemin yayın tarihini izleyen günden itibaren hesaplanacak olan idari dava açma süresi içerisinde dava açılabilir. Kişilerin yürürlüğe giren tüm düzenleyici işlemleri takip ederek bunlar hakkında dava açma süresi içinde yargı yoluna başvurmaları beklenemez. Bundan dolayı düzenleyici işlemlerin yayınlanmasından yıllar sonra dahi uygulanmaları

³⁷⁵ Davut/Coşkun, S. 1232; Danıştay, 6.D E.2007/1160, K. 2009/1053, T. 09.02.2009, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 30.06.2019)

³⁷⁶ Danıştay, 6.D., E. 2005/214, K. 2007/1761, T. 09.03.2007, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 12.06.2019)

³⁷⁷ Danıştay, 6.D., E. 2005/214, K. 2007/1761, T. 09.03.2007, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 12.06.2019)

mümkün olduğu için, ilgililerin hak arama hürriyetlerini korumaya yönelik olarak öngörülmüştür³⁷⁸. Düzenleyici işlemlerin ilgililere uygulanması durumunda ise uygulama işleminin yazılı olarak bildirimi üzerine, bu uygulama işlemine karşı dava açma süresinin başlaması ile birlikte bunun dayanağını teşkil eden düzenleyici işleme karşı da dava açma süresi yeniden başlamaktadır³⁷⁹. Böylece uygulama işlemi, hukuka aykırı olduğu düşünülen bir düzenleyici işlemin yargısal denetime tabi tutulması için bir imkân sağlamış olmakta, aynı zamanda idarenin hukuka bağlılığı ve hukuk devleti ilkesi güçlendirilmektedir³⁸⁰.

Başta Danıştay içtihatlarıyla kabul edilen bu kural ilk defa pozitif hukukumuzda 521 sayılı Danıştay Kanunu'nun³⁸¹ 67. maddesinde değişiklik yapan 18.06.1973 tarih ve 1740 sayılı Kanunla³⁸² düzenlenmiştir. Günümüzde de anılan ilke, İYUK'un 7. maddesinin 4. fıkrasında varlığını korumaktadır.

Doktrinde uygulama işlemi dava konusu edilemeyen bir işlem şeklinde ise veya bir idari eylem niteliğinde ise bunun da bir uygulama sayılması ve icrailiği konusunda duraksama bulunmayan düzenleyici işleme karşı dava açmayı sağlaması gerektiği kabul edilmektedir³⁸³. Öte yandan daha önce de belirtildiği gibi, uygulama işlemlerinin mutlaka idari davaya konu edilebilir bir işlem olması gerekmemektedir. Yargısal denetimi adli yargı mercilerine bırakılmış işlemlerin de birer uygulama işlemi olması mümkündür³⁸⁴. Uygulama işlemleri için, idari yargıda özel dava açma süreleri öngörülmüşse ya da adli yargıda dava açılması için öngörülen süre içinde değil, idari yargıdaki genel dava açma süresi olan altmış gün içerisinde dava açılması gerekmektedir. Danıştay'ın örnek bir kararında da³⁸⁵ bu husus vurgulanmıştır:

“Dava; 28.3.1994 tarih ve 21888 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan ‘Bazı Kurum ve Kuruluşların Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması Hakkında Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik’in 60. Maddesinin c bendinin; ‘kurulusta çalışan tüm personelin fotoğraf, el yazısı ve parmak izlerinin elde bulundurulması’ hükmünü içeren 2. fıkrasının iptali ve bu

³⁷⁸ Uler, *Anayasa Mahkemesi Kararları Geriye Yürür*, s. 245.

³⁷⁹ Kaplan, s. 353.

³⁸⁰ Gözübüyük/ Tan, *İdare Hukuku Cilt: 2*, s. 963; Erol Çırakman, **İdari Davalarda Süre, İdare Hukuku Ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler I**, Danıştay Başkanlığı Yayını, Ankara 1976, s. 206; Fuad Azgur, **Gerekçeli Yeni Danıştay Kanunu Ve Önemli İçtihatlarla İdari Yargılama Usul Ve Esasları**, Ayyıldız Matbaası, Ankara 1965, s. 133; Kaplan, s. 353

³⁸¹ RG. 20.01.1982 T., 17580 S.

³⁸² RG. 30.06.1973 T., 14580 S.

³⁸³ Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, *İdari Yargılama Hukuku*, s. 334.

³⁸⁴ Kalabalık, *İdari Yargılama Hukuku*, s. 303.

³⁸⁵ Danıştay, 10.D., E. 1997/3837, K. 1999/351, T. 02.02.1999, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 04.08.2019)

hükme dayalı olarak işine son verilen davanın uğradığını ileri sürdüğü 100.000.000 TL manevi zararın tazmini istemiyle; 1.7.1997 tarihinde açılmıştır.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun dava açma süresi Başlıklı 7. Maddesinin 1. fıkrasında, Danıştay ve idare mahkemelerinde dava açma süresinin, özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde, altmış gün olduğu hükme bağlanmış; aynı maddenin 4. fıkrasında da, ilanı gereken düzenleyici işlemlerde dava süresinin ilan tarihini izleyen günden itibaren başlayacağı, ancak bu düzenleyici işlemin uygulanması halinde, ilgililerin uygulama işlemi veya düzenleyici işlem veya her ikisi aleyhine birden dava açılabileceği kuralı getirilmiştir.

2577 sayılı Yasanın 7. Maddesindeki aktarılan düzenleme uyarınca, düzenleyici işleme karşı açılacak dava süresini yeniden başlatacak olan uygulama işleminin, idari davaya konu olabilecek bir idari işlem olma zorunluluğu bulunmamaktadır. Düzenleyici nitelikteki idari işlemin, Özel Hukuk alanında kişilerin hukuki durumunu etkilemesinin de bu düzenleyici işlemin uygulanması olduğu ve uygulama idari davaya konu edilmese de bu uygulamaya dayanak alınan düzenleyici işlemlerin uygulamadan itibaren 60 gün içerisinde idari davaya konu edilebilecekleri açıktır.”

.....

3.2. Uygulama İşlemlerinin Tesisi Üzerine Riskli Alan Kararlarına Karşı Dava Açılamaması

3.2.1. Genel Olarak

31.05.2012 tarih ve 28309 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun’un 2. maddesinin ç bendinde “riskli alan” kavramı, “Zemin yapısı veya üzerindeki yapılaşma sebebiyle can ve mal kaybına yol açma riski taşıyan, Cumhurbaşkanınca kararlaştırılan alan” olarak tanımlanmıştır³⁸⁶. Riskli alan kararının üzerine riskli yapı tespiti, acele kamulaştırma, yıkım gibi birçok uygulama işlemi tesis edilmektedir. Tüm bu işlemlerin, ilgililerin mülkiyet hakkı üzerinde oldukça önemli etkileri bulunmaktadır. Ayrıca 6306 sayılı Kanun’a, 6704 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Sağlanması Hakkında Kanun İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik

³⁸⁶ 2/7/2018 tarihli ve 700 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 196. maddesiyle bu bentte yer alan “bakanlık veya idare tarafından afet ve acil durum yönetimi başkanlığının görüşü de alınarak belirlenen ve bakanlığın teklifi üzerine bakanlar kurulunca” ibaresi “cumhurbaşkanınca” şeklinde değiştirilmiştir.

Yapılmasına Dair Kanun'un³⁸⁷ 25. maddesi ile eklenen Ek 1. maddesinin 2. fıkrasının a bendine "*Riskli alan kararına karşı Resmî Gazete'de yayımı tarihinden itibaren dava açılabilir. Uygulama işlemleri üzerine riskli alan kararına karşı dava açılmaz.*" hükmü getirilmiştir. Bu hüküm, düzenleyici işlemlerin uygulanması üzerine dava edilebileceğine ilişkin İYUK m. 7/4'te yer alan "*ilanı gereken düzenleyici işlemlerde dava süresi, ilan tarihini izleyen günden itibaren başlar. Ancak bu işlemlerin uygulanması üzerine ilgililer, düzenleyici işlem veya uygulanan işlem yahut her ikisi aleyhine birden dava açabilirler.*" ilkesinin de uygulanmasını imkânsız kılmaktadır. Oysa ki bu ilke, ilgililerin, kendilerine tebliğ edilmeyen, başvuru yolları ve süresi bildirilmeyen düzenleyici işlemlere karşı, söz konusu düzenleyici işleme dayanılarak tesis edilen ve ilgililerin menfaatini ihlal eden uygulama işlemlerinin tebliğinden itibaren, dayanak düzenleyici işleme karşı bireylerin dava açma hakkını³⁸⁸ ve hak arama hürriyetini³⁸⁹ sağlamayı amaçlamaktadır. Bu durumun, ilerine görüleceği üzere, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi tarafından adil yargılanma hakkı kapsamında incelenen, mahkemeye erişim hakkını önemli ölçüde kısıtladığı söylenebilir.

3.2.2. Riskli Alan Kararlarının İlgililere Tebliğ Edilmemesi

İdari işlemlerin ilgililere iletilmesi, düzenleyici işlemlerde ilan, birel işlemlerde ise ilgililere yazılı bildirim ile zorunlu olup, bu yol mevzuatta öngörülen şekilde uygulanmadığı takdirde dava açma süresi başlamayacaktır³⁹⁰. İdari işlemler aleyhine açılacak davalarda, dava açma süresinin başlayabilmesi için kanunla düzenlenen usule uygun olarak ilgiliye bildirim yapılması gerekliliği, ilgililer bakımından bir güvence olduğu gibi, idare bakımından da dava açma süresinin başlamasını sağlaması nedeniyle idari istikrarı sağlamaya hizmet

³⁸⁷ RG. 26.04. 2016 T., 29695 S.

³⁸⁸ Dava açma hakkı, Anayasa'nın 2. maddesinde yer alan hukuk devleti ilkesinin önemli bir koşulu olan yargısal denetimi başlatan bir araçtır. Ayrıca Anayasal bir temel hak olan "hak arama hürriyeti"nin de en önemli görünüm biçimidir. Bu kapsamda Anayasa'nın "hak arama hürriyeti" başlıklı 36. maddesinin 1. fıkrasında "*Herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir.*" hükmüne yer verilmiştir. Buna göre bir hakkın varlığı kadar, ihlali durumunda, onu ihlal edenlere karşı mahkemelerde ileri sürülebilmesi, korunabilmesi ve elverişli bir yargısal güvence altında bu erişilmesi de önem taşımaktadır. Taner Ayanoğlu, **Bireysel İdari İşlemlere Karşı Dava Açma Süresinin Başlangıcı**, 2. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2019, s. 3; Burçak Bal Yalçın, "Hak Arama Özgürlüğü Önünde Bir Engel: Riskli Alan Kararlarına Karşı Dava Açma Süresi", **AÜHFD**, 65 (4) 2016: 2513-2552, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/621708>, s. 2531.

³⁸⁹ Hak arama hürriyeti, açılmış davalara yönelik bir güvencenin yanı sıra, henüz ortada bir dava bulunmamakta iken de hakkın yerine getirilmesini sağlamaya yönelik olarak dava açma olanağını da kapsamaktadır³⁸⁹. Bu kapsamda, Anayasa'nın "Yargı Yolu" başlıklı 125. maddesinin 3. fıkrasında da idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğuna ilişkin hüküm ise idari yargı alanındaki uyuşmazlıklarda, mahkemeye erişim hakkının Anayasal güvencesidir. Kaya Burak Öztürk, **Hak Arama Özgürlüğü Çerçevesinde Zorunlu İdari İtiraz**, Yetkin Yayınları, Ankara 2015, s.78-79.

³⁹⁰ Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları C.III*, s. 1963; Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, s. 410.

etmektedir³⁹¹. Nitekim, dava açma süresinin bildirim tarihi esas alınarak başlaması kuralının dışına çıkıldığı varsayımında, dava açma süresinin ilgililerin öğrenme tarihinden itibaren başlayacağı esasının kabulü, işlemin tesisinden uzun zaman sonra da dava açabilecekleri anlamına geleceğinden bu durumun idari istikrar ilkesiyle bağdaşmayacağı açıktır³⁹². Hukukumuzda hem Anayasal hem de yasal güvenceye sahip olan yazılı bildirim zorunluluğu, kişilerin hak ve menfaatlerinin korunması bakımından temel bir açıklığı sağlamak suretiyle yargısal denetim yoluyla hak arama hürriyetinin güvence altına almayı amaçlamaktadır³⁹³.

Anayasa'nın 40. maddesinin 2. fıkrası uyarınca, “Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır”. Başvuru yollarının gösterilmesine yönelik bu ilke, bireylerin hak arama hürriyetlerinin kullanımının etkin bir şekilde kullanımını sağlamayı amaçlamaktadır³⁹⁴. Ancak 6306 sayılı Kanun'un Ek-1. maddesi bu idari işlemlere karşı açılacak olan davalara ilişkin özel bir dava açma süresinin öngörülmesinin yanında, bu sürenin başlaması için Anayasal bir zorunluluk olan ve Anayasa'nın 40. maddesinde yer alan, ilgililere yazılı bildirim zorunluluğunun da ortadan kaldırılmaktadır³⁹⁵.

Ancak Anayasa m. 40'ta yer alan, ilgililere yazılı bildirim zorunluluğu, Danıştay kararlarıyla bir nebze yumuşatılmış olup, bu kurala aykırı bir şekilde tesis edilen işlemlere karşı dava açma süresinin öğrenme tarihi itibarıyla başlayacağı Danıştay tarafından kabul edilmektedir. Meseleye ilişkin bir Danıştay kararında, 4. sınıf emniyet müdürü olarak görev yapan kişinin, Emniyet Genel Müdürlüğü Yüksek Değerlendirme Kurulu tarafından 3. sınıfa terfi ettirilen personellerin bulunduğu listenin yayımlandığı tarih değil, 3. sınıfa terfi ettirilmediğini öğrendiği tarih itibarıyla dava açma süresinin başlayacağına karar vermiştir³⁹⁶. Bir başka kararda³⁹⁷ bir öğrencinin başarısızlık nedeniyle okuldan kaydının silinmesine ilişkin

³⁹¹ Danıştay, 10.D., E. 2010/7934, K. 2010/6948, T. 28.09.2010, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 15.11.2019)

³⁹² Ayanoğlu, s. 7.

³⁹³ Cihan Kanlıgöz, “İdari İşlemlerde Yazılı Bildirim Kuralı”, **AÜHFD**, C.11, S.1-4, Ankara 1988, s. 190.

³⁹⁴ Bahtiyar Akyılmaz, “Bir İdari Usul İlkesi Daha: Anayasa Madde 40/2 Başvuru Yollarının Gösterilmesi”, **Yıldızhan Yayla'ya Armağan**, Galatasaray Üniversitesi Yayınları, Armağan Serisi No: 4, İstanbul 2003, s. 89.

³⁹⁵ İlgiliye yazılı bildirim yapılması kuralı, Anayasal bir kural olup, Anayasa'da buna ilişkin herhangi bir istisna öngörülmemiştir. İlgililere, düzenleyici işlemlere ilişkin yazılı bildirim yapılmamışsa da uygulama işleminin tesisi üzerine bildirim yapılmasıyla, ilgililerin dayanak düzenleyici işlemlerden de dolaylı olarak haberdar edilmesi ile birlikte, İYUK m. 7/4 gereği, söz konusu düzenleyici işlemlere karşı da dava açabilmelerine imkân tanınır. 6306 sayılı Kanun'un ek-1. maddesi ile, riskli alan kararları bakımından tüm bu olanaklar, ilgililer bakımından uygulanamaz hale getirilmiştir. Bal Yalçın, s. 2538.

³⁹⁶ Danıştay, 12.D., E. 2004/3660, K. 2005/103, T. 28.01.2005, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 03.11.2019)

³⁹⁷ Danıştay, 8.D., E. 2003/5276, K. 2004/970, T. 01.03.2004, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 03.11.2019)

Yükseköğretim Kurulu Kararının okuldaki panoda ilan edilerek duyurulduğu olayda, davacının adresine tebligat yapılmadığı gerekçesiyle, dava açma süresinin başlamayacağına hükmedilmiştir.

İnceleme konumuzla da ilişkili bir başka olayda Danıştay, kentsel dönüşüm ve gelişim alan sınır belirlemesi hakkındaki belediye meclis kararının yazılı bildirimi gereken bireysel işlem olduğu ve bu işleme karşı dava açma süresinin ilan tarihinden değil öğrenme tarihinden itibaren başlayacağına hükmetmiştir. Söz konusu kararda şu ifadeler kullanılmıştır³⁹⁸:

“İdare Mahkemesince, kentsel dönüşüm ve gelişim alanı sınır ilanına dair davaya konu işlemin düzenleyici bir işlem olduğu gerekçesiyle askı tarihleri esas alınmak suretiyle davanın süre aşımı yönünden reddine karar verilmiş ise de, söz konusu sınır ilanına dair belediye meclisi kararı, buna dayanılarak sonradan yapılan planlara altlık oluşturan ve bu planları yönlendiren bir işlem olup, olan niteliğinde düzenleyici bir işlem olarak kabulü mümkün bulunmamaktadır. Bu bağlamda, davaya konu karar ilan edilmiş ise de, bu işleme karşı dava açma süresinin ilan tarihinden değil öğrenme tarihi itibarıyla başlayacağının kabulü gerekmektedir.

Bu durumda, dava dilekçesinde kentsel dönüşüm ve gelişim alan sınırı belirlenmesine dair işlemin, bu karara dayanılarak yapılan 1/5000 ve 1/1000 ölçekli imar plan değişikliği işlemleri ile birlikte öğrenildiğinin belirtilerek, bu planlar ile birlikte davaya konu edilmesi karşısında, davada süreaşımı bulunmadığından, İdare Mahkemesince işin esasına girilerek bir karar verilmesi gerekmektedir.”

Bu kapsamda idare tarafından, tesis edilen işlem ilgililere yazılı bildirim ile bildirilmezse, işleme karşı dava açma süresi başlamayacaktır. Ancak Danıştay, idarece herhangi bir bildirim yapılmadığı hallerde dahi, dava dosyasındaki bilgi ve belgelerden, idari işlemin bildirim dışı bir yolla öğrenildiğinin anlaşıldığı hallerde, idari işlemin öğrenilmesiyle yazılı bildirimle amaçlanan olgunun tamamlandığını ve bu nedenle öğrenme tarihi itibarıyla dava açma süresinin başladığını kabul etmektedir³⁹⁹.

Mahkemeye erişim hakkı, adil yargılanma hakkını düzenleyen Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin (AİHS) 6. maddesinde açıkça yer almasa da içtihatlar yoluyla AİHM

³⁹⁸ Danıştay, 6.D., E. 2011/4980, K. 2012/1426, T. 30.3.2012, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 03.11.2019)

³⁹⁹ Ayanoğlu, s. 64; Danıştay, 4.D., E. 2008/8544, K. 2009/817, T. 19.02.2009, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 03.11.2019)

tarafından bu hakkın varlığı, AİHS'nin 6. maddesi çerçevesinde kabul edilmekte olup, mahkemenin karşısına gelen uyuşmazlıklarda söz konusu hakkın ihlal edilip edilmediği denetlenmektedir⁴⁰⁰.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) tarafından, uyuşmazlığa ilişkin bir yargı yerine başvurma hakkının temin edilmiş olması gerekliliği ilk defa 1975 yılında görülmüş olan *Golder* ve Birleşik Krallık kararıyla ortaya konulmuştur⁴⁰¹. Sözü edilen kararda AİHM, mahkemeye başvurma hakkının bazı koşul ve sürelerle bağlanmasının mümkün olduğunu, ancak bu sınırlamaların hakkın kullanılmasını fiilen engellememesi gerektiğini vurgulamaktadır⁴⁰². Karara göre, mahkemeye başvurma hakkına getirilen sınırlamaların, meşru bir amaca yönelik olması gerekmekte ve sınırlama ile güdülen amaç arasında bir orantı bulunması gerekmektedir. İç hukukta hakkın özüne dokunulmayacak şekilde, mahkemeye başvuru hakkı, sürelerle ya da belirli formalitelere tabi tutulabilir. Bu doğrultuda, mahkemeye erişim hakkının kullanımının hukuken ya da fiilen imkânsız hale getirilecek veya önemli ölçüde sınırlayacak koşullara bağlanması Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS) m. 6'nın ihlal edildiği anlamına gelecektir⁴⁰³. Doktrinde de söz konusu koşul ve sınırlamaların, yargı yerine başvurma hakkının kullanılmasını hukuken ya da fiilen imkânsız hale getirmemesi gerektiği savunulmaktadır⁴⁰⁴.

AİHM, *Perez de Rada Cavannilles* ve İspanya Kararı kararında, dava açma süresine ilişkin daha ayrıntılı değerlendirmelerde bulunmuş ve öngörülen dava açma süresinin, fiilen

⁴⁰⁰ Şeref Gözübüyük/ Feyyaz Gölcüklü, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Ve Uygulaması**, 11. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara 2016, s. 295; Durmuş Tezcan/ Mustafa Ruhan Erdem/ Oğuz Sancakdar/ Rıfat Murat Önok, **İnsan Hakları El Kitabı**, 7. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2018, s. 315.

⁴⁰¹ Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, *Golder* ve Birleşik Krallık Kararı, Başvuru No. 4451/76, T. 21.02. 1975, <https://hudoc.echr.coe.int/> (Erişim Tarihi, 05.11.2019), para. 25, 26, 33.

⁴⁰² ⁴⁰² Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, *Golder* ve Birleşik Krallık Kararı, Başvuru No. 4451/76, T. 21.02. 1975, <https://hudoc.echr.coe.int/> (Erişim Tarihi, 05.11.2019), para. 27, 37.

⁴⁰³ Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, *Golder* ve Birleşik Krallık Kararı, Başvuru No.4451/76, 21.02. 1975, <https://hudoc.echr.coe.int/> (Erişim Tarihi, 05.11.2019), para. 37-40. Aynı yönde verilen bazı AİHM kararları için bkz.; S.S. Balıklıçeşme Beldesi Tarım Kalkınma Kooperatifi ve Diğerleri ve Türkiye Davası, <https://hudoc.echr.coe.int> (Erişim Tarihi, 05.11.2019); Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, *Airey* ve İrlanda Kararı, Başvuru No.6289/73, T. 09.10.1979, <https://hudoc.echr.coe.int> (Erişim Tarihi, 05.11.2019); Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, *Deweer* ve Belçika Kararı Başvuru No. 6903/75, T. 27.02.1980, <https://hudoc.echr.coe.int> (Erişim Tarihi, 05.11.2019); *Kreuz* ve Polonya Başvuru No. 28249/95, T. 19.06.2001, <https://hudoc.echr.coe.int> (Erişim Tarihi, 05.11.2019); Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, *Philis* ve Yunanistan Kararı, Başvuru No . 19773/92, 27.06.1997, <https://hudoc.echr.coe.int> (Erişim Tarihi, 08.11.2019) Kararlar hakkında ayrıntılı bilgi için ayrıca bkz.; Gözübüyük/ Gölcüklü, s. 295, 296.

Kararın Değerlendirmesi İçin Ayrıca Bkz.; Hüseyin Bilgin, **İdari Yargı İçin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Uygulama Rehberi**, Adalet Yayınları, 1. Baskı, Ankara 2017, s. 102.

⁴⁰⁴ Tezcan/ Erdem/ Sancakdar/ Önok, s. 315.

dava açmayı imkânsız hale getirecek kadar kısa tutulup, katı bir şekilde uygulanmasının hakkın özünü zedeler nitelikte olduğunu kabul etmektedir⁴⁰⁵.

İncelenmekte olan 6306 sayılı Kanun'un ek 1. maddesi ile getirilen düzenleme ile önemli benzerlikler taşıyan, *Geouffere da la Paradelle* ve Fransa kararında⁴⁰⁶, Resmî Gazete'de yayımlanan Kararname ile taşınmazı koruma alanı içine tahsis edilen başvuru, kararnamenin anlamını ve amacını tam olarak anlayamamış, kararın tam metninin kendisine tebliğ edilmesi üzerine yargı yoluna başvurmuştur. Ancak bu süreçte kararnameye karşı dava açma süresi sona ermiş ve bu nedenle Fransız Danıştay'ı davayı reddetmiştir⁴⁰⁷.

AİHM, başvuruçunun mülkiyet hakkını doğrudan etkileyen bu işleme karşı etkin bir yasal başvuru imkanının sağlanması gerekmektedir, iç hukuktaki düzenlemelerin karmaşık olduğunu ve ilgililerin buradan, dava açma süresinin ne zaman başlayacağını anlamasının beklenemeyeceğini belirtmiştir⁴⁰⁸. Sözleşmenin bireylere teoride ve hayali değil, gerçek ve fiilen kullanılabilir güvenceler sağlamasından ötürü, hak arama hürriyetinin kullanılması için mahkeme önüne gidebilme olanağının da gerçekten ve fiilen mevcut olması gerekmektedir. AİHM, bu olanağın kâğıt üzerinde ve teorik olarak yer aldığını belirttiği somut olayda, ilgilinin kusuru olmaksızın etkili bir şekilde kullanılamaması söz konusu olduğunu ve bu durumun AİHS m. 6'nın ihlali anlamına geldiğini ifade etmektedir⁴⁰⁹. Bu noktada, devletlerin temel hak ve hürriyetlerin korunmasına ilişkin negatif, pozitif ve usuli yükümlülüklerinin olduğunu; bu kapsamda, devletlerin bu hakların kullanımını engelleyecek tutumdan kaçınması; bunların kullanımını mümkün hale getirecek, kolaylaştıracak önlemleri alması ve mahkemeye erişim hakkını tıkayacak engelleri ortadan kaldırmasının gerektiğini ve iç

⁴⁰⁵ Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, *Perez De Rada Cavannilles* ve İspanya Kararı, Başvuru No.28090795 T. 28.10.1998, <https://hudoc.echr.coe.int> (Erişim Tarihi, 05.11.2019); Karar için ayrıca bkz.; Sibel İnceoğlu, **İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararlarında Adil Yargılanma Hakkı**, 4. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul 2013, s. 132.

⁴⁰⁶Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, *Geouffere Da La Paradelle* ve Fransa Kararı, Başvuru No. 12964/87, T. 16.12.1992 , <https://hudoc.echr.coe.int> (Erişim Tarihi, 05.11.2019) Karar Hakkında Ayrıntılı Bilgi İçin Ayrıca Bkz.; Gözübüyük/ Gölcüklü, s. 296; İnceoğlu, s. 133.

⁴⁰⁷ Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, *Geouffere Da La Paradelle* ve Fransa Kararı, Başvuru No. 12964/87, T. 16.12.1992, <https://hudoc.echr.coe.int> (Erişim Tarihi, 05.11.2019), para.11.

⁴⁰⁸ Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, *Geouffere Da La Paradelle* ve Fransa Kararı, Başvuru No. 12964/87, T. 16.12.1992, <https://hudoc.echr.coe.int> (Erişim Tarihi, 05.11.2019), para.15.

⁴⁰⁹ Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, *Geouffere Da La Paradelle* ve Fransa Kararı, Başvuru No. 12964/87, T. 16.12.1992, <https://hudoc.echr.coe.int> (Erişim Tarihi, 05.11.2019), para. 27,28,29, Gözübüyük/ Gölcüklü, s. 296.

hukuktaki kanuni düzenlemelerin bu yönde tesis edilmesinin oldukça önemli olduğu söylenebilir.⁴¹⁰.

Bu başlıkta incelediğimiz 6306 sayılı Kanunda yapılan değişiklikten kısa bir süre önce verilmiş olan Danıştay kararında, davacının muhataplara tebliği zorunlu olan riskli alan ilan edilmesine ilişkin Bakanlar Kurulu kararından en geç yapının riskli yapı tespiti ve yıkımı uygulamasına tabi tutulmaması istemiyle başvuru dilekçesinin verildiği tarihte haberdar olduğunun kabul edilmesi gerektiğine karar verilmiştir. Anılan karara göre:

“Ayrıca, riskli alan belirlenmesi ve sonrasında tesis edilen işlemlerin Anayasa’da yer alan bir temel hak ve özgürlük olan mülkiyet hakkını kısıtlayıcı nitelikte sonuçlar doğuracak olması itibarıyla, yazılı bildirim yapılması, Anayasa’da güvence altına alınmış olan hak arama özgürlüğünün de gereğidir.

Dolayısıyla, içeriği itibarıyla muhataplara tebliği zorunlu olan riskli alan ilân edilmesine dair Bakanlar Kurulu kararlarının, yazılı bildirim veya öğrenme üzerine yasal dava açma süresi içinde davaya konu edilebileceği açıktır.

Bu çerçevede, dosyanın incelenmesinden, davaya konu Bakanlar Kurulu Kararının 16/05/2013 günlü, 28649 Sayılı Resmî Gazete’de yayımlandığı ancak, davacıya ayrıca tebliğ edilmediği, davacı bu kararı hangi tarihte öğrendiğini belirtmemiş ise de, davacının, maliki olduğu binanın gerek zemini gerekse de yapısı itibarıyla çok sağlam ve sağlıklı olduğunu belirterek, yapısının 6306 Sayılı Kanun kapsamındaki riskli yapı tespit ve yıkım uygulamasından varestede tutulması istemiyle davalı idarelerden Bayrampaşa Belediyesi’ne sunmuş olduğu 06/05/2014 tarihli başvuru dilekçesinden, taşınmazını da kapsayan alanın riskli alan olarak ilân edilmesine dair Bakanlar Kurulu Kararından en geç bu tarih itibarıyla haberdar olduğu, bu kararın daha önceki bir tarihte davacının bilgisine girdiğinin ise davalı idarelerce kanıtlanamadığı anlaşıldığından, 06/05/2014 tarihinin, davacının davaya konu Bakanlar Kurulu Kararını öğrendiği tarih olarak kabul edilmesi gerektiği sonucuna varılmıştır.⁴¹¹”

Bu kararda, riskli alan kararı bir birel işlem olarak ele alınmış ve bu nedenle Anayasa m. 40 gereği, yazılı bildirim yapılması, dava açma süresinin başlaması için zorunludur.

⁴¹⁰ İnceoğlu, s. 133; Gözübüyük/ Gölçüklü, s. 279.

⁴¹¹ Danıştay, İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2015/483, K. 2015/1447, T. 16.4.2015, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 4.11.2019)

Dolayısıyla yazılı bildirim yapılmamışsa, dava açma süresinin başlamasında öğrenme tarihi esas alınmalıdır.

Ayrıca, yukarıda yer verilen Danıştay İDDK kararıyla⁴¹² bozulan Danıştay 14. Dairesince verilen kararda⁴¹³, riskli alan kararı bir düzenleyici işlem olarak değerlendirilmiş ve ilk inceleme aşamasında süre nedeniyle dava reddedilmiştir.

Riskli alan kararının birel işlem olarak kabulü halinde, daha önce sözü edilen Danıştay kararları çerçevesinde, riskli alan kararına dayanılarak tesis edilen uygulama işlemlerinin ilgililere tebliğ edilmesi, riskli alan kararının da öğrenilmesini sağlayacağı için dava açma süresi uygulama işleminin tebliği ile birlikte başlayacaktır.

Riskli alan kararının düzenleyici işlem olarak kabulü halinde, İYUK m.7/4'teki kurala göre, uygulama işlemlerinin tebliği ile birlikte, riskli alan kararına da dava açılabilecekken 6306 sayılı Kanun'un Ek 1. maddesi ile buna istisna getirilmiş olduğu söylenebilecektir.

3.2.3. Değerlendirme

Mülkiyet hakkına etki eden riskli alan kararına karşı açılan davaların ivedi yargılama usulüne tabi olması, mahkemeye erişim hakkı, hak arama hürriyeti gibi temel hakların önemli derecede sınırlandığı, doktrinde sıklıkla belirtilen bir husustur. Bunun yanında 6306 sayılı Kanun'da dava açma süresine ilişkin hüküm ile bu temel hak ve özgürlüklerin daha da kısıtlandığı söylenebilir. Zira AİHM tarafından verilmiş kararlar incelendiğinde, benzer durumlarda daha önce taraf devletler aleyhine AİHS m. 6'nın ihlal edildiğine dair kararları verildiği görülmektedir.

İç hukukta yer alan düzenlemeler kapsamında ele alındığında ise, maddi anlamda hukuki niteliği henüz yeterince tartışılmamış dolayısıyla netleşmemiş olan riskli alan kararının birel işlem niteliğinde olduğunun kabulü halinde, Anayasa m. 40'ta düzenlenen ilgililere bildirim üzerine dava açma süresinin başlamasını öngören ilkeyi ihlal ederken; riskli alan kararının düzenleyici işlem niteliğinde olduğunun kabulünde ise uygulama işlemleri

⁴¹² Danıştay, İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2015/483, K. 2015/1447, T. 16.4.2015, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 04.11.2019)

⁴¹³ Danıştay 14. D., E. 2014/6188 K. 2014/8868 T. 24.10.2014, (Erişim Tarihi, 12.12.2019)

üzerine riskli alan kararlarına dava açılmayacağını öngörerek, İYUK m.7/4'ü uygulanamaz hale getirmektedir.

Kanımızca, riskli alan kararı kanun koyucu tarafından bir düzenleyici işlem olarak kabul edilmektedir⁴¹⁴. 6306 sayılı Kanun'un Ek 1. maddesinin 2. Fıkrasının a bendinde yer alan *“Riskli alan kararına karşı Resmî Gazete’de yayımı tarihinden itibaren dava açılabilir. Uygulama işlemleri üzerine riskli alan kararına karşı dava açılmaz.”* hükmü ile, İYUK m 7/4'te yer alan ve yalnızca dayanak düzenleyici işlemlerin yeniden yargısal denetime tabi tutulabilmesini öngören *“İlanı gereken düzenleyici işlemlerde dava süresi, ilan tarihini izleyen günden itibaren başlar. Ancak bu işlemlerin uygulanması üzerine ilgililer, düzenleyici işlem veya uygulanan işlem yahut her ikisi aleyhine birden dava açabilirler.”* hükmüne bir istisna olarak getirildiği söylenebilir. Dolayısıyla ilgililerin mülkiyet hakkına önemli derecede müdahale eden riskli alan kararlarına karşı ivedi yargılama usulü öngörülmesi, alınan kararların ilgililere tebliğ edilmeyip yalnızca Resmi Gazete’de yayımlanmasının öngörülmesi ile birlikte, İYUK m. 7/4'te yer alan uygulama işlemlerinin tesis edilmesi üzerine düzenleyici işlemlerin de dava edilebilmesi imkanının uygulanamaz hale getirilmesi, hak arama hürriyetinin en önemli görünümü olan bir yargı yerine başvurma hakkını önemli ölçüde ve açıkça ihlal ettiği söylenebilir.

4. Uygulama İşleminin Tesisi Üzerine Düzenleyici İşlemlere Karşı Açılacak Davalarda Ehliyet Sorunu

4.1. Sübjektif Ehliyet Koşulu Olarak Menfaat İhlali

Hukuka aykırı idari işlemleri hukuk aleminden kaldırmak suretiyle idarenin hukuka bağlılığını sağlamak suretiyle hukuk düzenini korumayı amaçlayan bir dava türü olan iptal davalarında, İYUK'un 31. maddesinin göndermede bulunduğu HMK hükümlerince belirlenen objektif dava ehliyeti ile yetinilmemiş, bunun dışında İYUK'ta yer alan sübjektif ehliyet koşullarının da sağlanmasının gerektiği öngörülmüştür⁴¹⁵. Nitekim İYUK'un 2/1-a maddesine göre, idari işlemlerden menfaatleri ihlal edilenler iptal davası açabileceklerdir.

⁴¹⁴ Nitekim riskli alan kararının bir birel işlem olduğunun kabulü halinde, yalnızca dayanak düzenleyici işlemin varlığı halinde bir anlam ifade eden, İYUK m. 7/4'te düzenlenen ilkeye bir istisna getirilmesinin bir anlamı olmayacaktır.

⁴¹⁵ Çağlayan, *İdari Yargılama Hukuku*, s. 453; Yasemin Özdek, “İptal Davasında Menfaat Koşulu”, *Amme İdaresi Dergisi*, 1991, Cilt. 24, s. 99; Tufan Erhürman, *İdari Yargıda Özel Yetenek (Menfaat) Koşulu*, *İdari Yargı Sempozyumu*, Danıştay Yayın Bürosu Yayınları, Ankara 2000, s. 37; Hüseyin Çelikkol, *İdari Yargıda Ehliyet Ve Husumet*, *Adalet Dergisi*, 1985, Yıl. 76, Sayı.3. s.750

Menfaat ihlali şartı, iptal davalarında davanın esasına ilişkin olmayıp; yalnızca davanın görülebilmesi için gerekli bir şekil şartıdır⁴¹⁶. Bir idari işleme karşı iptal davası açmada menfaatin bulunmasıyla bu işlemin hukuka uygun olup olmaması birbirinden farklı anlamlara gelmektedir. Dolayısıyla bir kişinin menfaatini ihlal eden bir işlem, aynı zamanda hukuka uygun olabilir⁴¹⁷.

Menfaat ihlali, herkesin her idari işleme karşı dava açmasını önlemek için getirilmiştir. Bu nedenle menfaat ihlali, iptal davası açılabilmesinin ön şartı ve sübjektif dava ehliyeti olarak görülmektedir⁴¹⁸. Özey, menfaat ihlalini, bir idari işlemin yargı yeri önüne götürülebilmesi için onunla davacı arasında var olduğu anlaşılan ve yeterli sayıldığı kabul edilen salt bir ilişki olarak tanımlamaktadır⁴¹⁹. Başka bir ifade ile menfaat, iptal davasına konu edilen işlem ile davacı arasındaki ciddi ve makul bir ilgidir⁴²⁰. Danıştay da bir kararında⁴²¹ iptal davası açabilmek için gerekli olan menfaat ihlali şartını şu şekilde ifade etmektedir: *“iptal davalarında, sübjektif ehliyet şartı olarak bulunması gerekli menfaat ihlali, hak ihlali anlamında değil, ciddi ve makul alaka anlamındadır...”*

Sonuç olarak, bir idari işleme karşı herkes değil, sadece idari işlem ile arasında ciddi ve makul bir ilişki bulunan kişiler iptal davası açabilirler. Bir idari işleme karşı herkesin iptal davası açamaması; ciddiyetten uzak açılan davalar sebebiyle, idare mahkemelerinin iş yükünden çalışamaz duruma getirilmemesi gibi pratik ihtiyaçlardan dolayı kabul edildiği ifade edilmektedir⁴²².

4.2. Düzenleyici İşlemler Bakımından Menfaat İhlali

Düzenleyici işlemler, birel işlemlerde olduğu gibi adına tesis edildiği kişi ya da kişilerin değil, düzenlediği alanın kapsamına giren herkesin menfaatini etkilemektedir. Düzenleyici işlemlerin kimlere ilişkin olduğunu teker teker göstermesi mümkün olmadığı gibi

⁴¹⁶ Karavelioğlu, s. 1013.

⁴¹⁷ Deniz Daştan, Danıştay Kararları Işığında İptal Davalarında ‘Menfaat’ Kavramı, **İstanbul Barosu Dergisi**, C.78, S.2, İstanbul 2004, s. 646; Suphi N. Okay; **İdare Davalarında Görev Ve Yetki, Dava Ve Husumet Ehliyeti Süreaşımı Ve Merci Tecavüzü Meseleleri – Danıştay Karar Ve İçtihatları, Kanaat Basımevi**, Ankara 1946, s. 79

⁴¹⁸ Özdek, s. 109.

⁴¹⁹ İl Han Özey, **Günışığında Yönetim II Yargısal Koruma**, On İki Levha Yayıncılık, 2010, s. 78.

⁴²⁰ Çağlayan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 456.

⁴²¹ Danıştay, İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 1990/670, K. 1990/101, T.02.02.1990, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 03.08.2019)

⁴²² Murat Sezginer, **Ayrılabilir İşlem Kuramı**, Yetkin Yayınları, Ankara 1999, s. 49; Çağlayan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 456.

düzenlediği alanın kapsamına daha sonra da kimlerin gireceğinin önceden bilinmesi mümkün değildir. Bu nedenle, düzenleyici işlemin somutlaşması için, ilgilileri belirleyecek olan bir uygulama işlemine gerek bulunmaktadır⁴²³.

Düzenleyici işlemin etki alanına girenlerin menfaat ihlali iddialarını yargı önüne taşıma imkanları dava açma süresi ile sınırlıdır. Düzenleyici işlemin ilgililerinin kanunda öngörülen dava açma süresi içerisinde dava açmadığı durumlarda ya da bireylerin düzenleyici işlem yürürlüğe girdiğinde, düzenleme yapılan alanın kapsamında bulunmamasından dolayı dava açamaması durumunda, kişiler bundan sonra ancak bu düzenleyici işleme dayanarak tesis edilen uygulama işleminden dolayı menfaatinin etkilenmesi şartıyla dava açabilecektir⁴²⁴. Dava açma süresi bu durumda uygulama işleminin yazılı olarak bildirilmesi tarihinden itibaren başlayacaktır.

Bir taşınmazın yol ve yeşil alan yapılması için kamulaştırılmasına yönelik olarak tesis edilen 21.9.1989 tarih ve 80/3 sayılı Belediye Encümeni kararı ile bu kararın dayanağı olan 1/1000 ölçekli Uygulama İmar planının iptali istemiyle açılan davada, Danıştay İDDK şu ifadeleri kullanmıştır: “...menfaat alakası bulunmak koşuluyla, kişinin düzenleyici işleme karşı dava açabilmesinin iki yolu bulunmakta; ilgili kişi ya düzenleyici işlemin ilan tarihinden itibaren dava açma süresi içinde ya da bu işlemin uygulanması halinde, uygulama işlemi üzerine ve bu işlemin süresine tabi olarak dava açma olanağına sahip bulunmakta; ikinci olanaktan yararlanabilmek ve bakılabilir nitelikte bir dava açabilmek için mutlaka bir uygulama işleminin bulunması gerekmektedir.”⁴²⁵

İYUK m. 7/4’e göre hem düzenleyici işleme hem de bu düzenleyici işleme dayanılarak tesis edilen uygulama işlemine karşı menfaatleri etkilenen bireylerin iptal davası açma hakkı bulunmaktadır.

Öte yandan, uygulama işleminin tesisi üzerine düzenleyici işleme karşı dava açıldığı ve uygulama işlemi esastan reddedildiği takdirde düzenleyici işleme ilişkin başvurunun salt bu nedene dayanarak reddedilmemesi gerekir. Zira yargılama sonucunda hukuka aykırı

⁴²³ Azrak, *Avrupa Topluluklarında İdari Yargının Genel Esasları*, s. 106; Özey, *Günüşğinde Yönetim*, s. 433; Mustafa Koçak, “Hukuk Devleti Kavramı Açısından İdari İptal Davalarında Menfaat İhlali Veya Hak İhlali Koşulu”, *Hukuk Araştırmaları Dergisi*, C. 10, S. 1–3, 1996, s. 119.

⁴²⁴ Tekinsoy, s. 149.

⁴²⁵ Danıştay, İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 1996/768, K. 1998/164, T. 27.03.1998, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 14.06.2019)

olduğu tespit edilerek iptal edilme olasılığı olan bir düzenleyici işlemin iptal edilmesinde davacının, hukuk düzeninin ve kamunun yararı olacaktır. Hukuka aykırılığı tespit edilen bir düzenleyici işlemin iptal edilmesi gerekiyorsa hukuki dayanağı ortadan kalktığı için uygulama işleminin de iptal edilmesi gerekir. Ancak düzenleyici işlemin iptali isteminin herhangi bir nedenle reddedilmesi, hukuka aykırı olduğu tespit edilen uygulama işleminin iptaline karar verilmesinin önünde bir engel olarak görülmemelidir⁴²⁶.

5. Uygulama İşleminin Tesisi Üzerine Düzenleyici İşlemlere Karşı Açılacak Davalarda Husumet Sorunu

İdari işlemi, eylemi veya sözleşmeyi yapan idareler, bunlara karşı açılan iptal ya da tam yargı davalarında hasım konumunda bulunur. İdari yargıda husumet, genel olarak davalı idareyi ifade eder⁴²⁷. İdari davaların doğru hasımla görülmesi gerekmektedir. Danıştay 2. Dairesince verilen bir kararda da bu hususun önemi şu cümlelerle ifade edilmiştir:

“Her ne kadar iptal davalarının objektif karakteri dolayısıyla bu davalarda yargılanan "idare" değil uyumsuzluk konusu "idari işlem" ise de; yine de işlemin hangi makam tarafından hangi usullerle alındığını saptayabilmek, işlemi tesis eden gerçek makama işleminin hukuka uygunluğunu savunma olanağını tanımak ve verilecek yargı kararının doğrudan ilgili makamca uygulanmasını sağlamak gibi nedenlerden dolayı iptal davalarında da husumetin doğru yönetilmesi konusu önem taşımaktadır.”⁴²⁸

Bu nedenle, İYUK m.3/2-a’da, idari dava dilekçelerinde “ tarafların ve varsa vekillerinin veya temsilcilerinin ad ve soyadları veya unvanları ve adreslerinin” bulunması gerektiği; İYUK m.14/3-f’de dava dilekçeleri üzerinde yapılacak ilk inceleme konularından birisinin de davalı olduğu; İYUK m.15/1-c’de, davalının gösterilmemesi ya da yanlış gösterilmesi halinde dava dilekçesinin tespit edilecek gerçek hasma tebliğine karar verileceği düzenlenmiştir.

⁴²⁶ Kaplan, s. 362.

⁴²⁷ Celal Işıklar, “659 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname Sonrası İdari Yargıda Husumete İlişkin Esaslar”, **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, 2012, S.10, s. 383.

⁴²⁸ Danıştay, 2.D., E. 2008/4266, K. 2008/2851, T. 16.06.2008, **Danıştay Dergisi**, S.120, s.125.

İdari yargıda husumet, dava şartıdır ve kamu düzenine ilişkindir⁴²⁹. Dolayısıyla idari davaların doğru hasımla görülüp görülmediği, taraflar ileri sürmese bile, davanın her aşamasında mahkeme tarafından resen dikkate alınır⁴³⁰.

Birel işlemlerde genellikle işlemi tesis eden makam ile işlemi uygulayan makam aynıdır. Bu sebeple bu işlemlere karşı açılacak iptal davalarında husumet de işlemi nihai olarak tesis eden makama yöneltilecektir.

Düzenleyici işlemlerde ise, genellikle işlemi tesis eden makam ile işlemi uygulayan makam farklı olmaktadır. Eğer düzenleyici işlemi tesis eden makam aynı zamanda bu düzenleyici işlemi uygulamakla görevli ise husumet, düzenleyici işlemi tesis eden makama yöneltilir. Ancak işlemi tesis eden makam ile uygulayan makam farklı ise, işlemi uygulayacak makama husumet yöneltilir⁴³¹.

Daha önce de ifade edildiği gibi, İYUK m. 7/4'te ilgililerin, uygulama işlemine ve uygulama işleminin dayanağını oluşturan düzenleyici işleme karşı birlikte dava açabilecekleri hüküm altına alınmıştır. Eğer düzenleyici işlem ile bu düzenleyici işleme dayanılarak tesis edilen uygulama işlemini yapan ve uygulayan idari makam aynı ise, husumetin, bu makama yöneltilmesi gerekmektedir. Her iki işlemi tesis eden makamın farklı olması halinde bu iki makam da davalı olarak kabul edilmesi ve her iki işlemin ayrı ayrı yetkili mahkemelerde dava konusu edilmesi gerekecektir⁴³².

6. Birden Fazla Uygulama İşlemi Tesis Edilmesi

İlgililere uygulama işleminin tesisi üzerine, bu işlemin dayanağı olan düzenleyici işleme karşı dava açabilme olanağının tanınmasındaki amaç; düzenleyici işlemlere karşı dava açma yolunu sürekli olarak açık tutmak suretiyle, hukuka aykırı olan normların iptalini sağlayarak hukuk devletinin gereklerini yerine getirmektir. Nitekim düzenleyici işlemler hukuka uygun olarak yürürlüğe girmiş olup daha sonra değişen ve gelişen maddi ya da hukuki

⁴²⁹ Gözübüyük/ Tan, *İdare Hukuku Cilt: 2*, s. 821.

⁴³⁰ Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, *İdari Yargılama Hukuku*, s. 372.

⁴³¹ Gündüz, *İdari Davalarda Ehliyet Ve Husumet*, s. 247.

⁴³² Karavelioğlu, s. 1053. Burada yalnızca husumet konusuna ilişkin bir değerlendirme yapılmış olup aynı dilekçeyle dava açılmasına ilişkin bir değerlendirme yapılmamıştır. davalı idarelerin farklı farklı olması durumunda aynı dilekçe ile dava açılabilmesine ilişkin değerlendirme için bkz.; Karavelioğlu, s.121

koşullardan dolayı hukuka aykırı hale gelebilirler⁴³³. Dolayısıyla, daha önce bir düzenleyici işleme dayanılarak uygulama işlemi tesis edilirken düzenleyici işlem hukuka uygunsa bile değişen koşullardan dolayı bir başka uygulama işlemi tesis edilirken, hukuka aykırı hale gelmiş olabilir. Bu nedenle, bir düzenleyici işleme dayanarak farklı tarihlerde birden fazla uygulama işlemi tesis edildiğinde, her birine dava açma hakkı tanınmalıdır. Aksi halde, hukuk devletinin bir unsuru olan hak arama hürriyetini gerçekleştirmeye yönelik bu müessese tam olarak amacına ulaşamayacaktır⁴³⁴.

Nitekim ilgililere tanınan uygulama işlemi üzerine düzenleyici işleme karşı da dava açılabilme imkânı, Anayasa Yargısındaki somut norm denetimi ile aynı nüansa dayanmaktadır⁴³⁵. Bu nedenle, nasıl ki somut norm denetiminde bir kanunun aynı kişi hakkında farklı zamanlarda uygulanması, farklı zamanlarda o kişi tarafından ya da davaya bakan hâkim tarafından bu konunun resen gözetilmesine engel değilse, bu esasların düzenleyici işlemlere ilişkin denetime de yansıtılmaması için bir sebep bulunmamaktadır⁴³⁶. Bir Danıştay kararında⁴³⁷ da bu hususa ilişkin olarak şu ifadelere yer verilmiştir:

"2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun "Dava Açma Süresi" başlıklı 7. maddesinin 4. fıkrasında; "İlanı gereken düzenleyici işlemlerde dava süresi, ilan tarihini izleyen günden itibaren başlar. Ancak bu işlemlerin uygulanması üzerine ilgililer, düzenleyici işlem veya uygulanan işlem yahut her ikisi aleyhine birden dava açabilirler. Düzenleyici işlemin iptal edilmemiş olması bu düzenlemeye dayalı işlemin iptaline engel olmaz." hükmüne yer verilmiştir.

Anılan maddede açıkça ifade edildiği üzere bir düzenleyici işlemin uygulanması üzerine ilgililerin, düzenleyici işlemi veya uygulama işlemini ya da her ikisini birlikte iptal davasına konu yapabileceği kuşkusuzdur.

Davacı tarafından iptal davasına konu edilen ve ilanı gereken düzenleyici işlem niteliği taşıyan Sağlık Bakanlığına Bağlı İkinci ve Üçüncü Basamak Sağlık Kurumlarında Görevli Personele Döner Sermaye Gelirlerinden Ek Ödeme Yapılmasına Dair Yönerge,

⁴³³ Kaplan, s. 358.

⁴³⁴ Kaplan, s. 358.

⁴³⁵ Evren, s. 1417.

⁴³⁶ Kaplan, s. 358.

⁴³⁷ Danıştay, İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2005/1729, K. 2005/2365, T. 06.10.2005, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 12.07.2019)

kapsamında bulunan personele ek ödemenin aylık dönemler halinde yapılmasını ve döner sermaye komisyonunca dağıtılmaya karar verilen ek ödeme tutarının, o dönemin bitiminden sonraki yirmi gün içinde hak sahiplerine ödenmesini kurala bağladığına göre; bu Yönergenin her ay itibariyle uygulama işlemleri tesis edilmesini zorunlu kıldığı, dolayısıyla ilgililerin her ay itibariyle tesis edilen uygulama işlemi üzerine söz konusu Yönergeye veya uygulama işlemine ya da her ikisi aleyhine birden dava açabileceği açıktır.

Her ne kadar davacı, dava dilekçesinde iptalini istediği Yönergenin tebliğ tarihi olarak 9.2.2004 tarihini göstermiş ve davayı da ... Asliye Hukuk Mahkemesinin 18.6.2004 tarihinde kaydına giren dilekçe ile açmış ise de; her ay itibariyle ek ödeme yapılmasını öngören Yönergeye karşı, davacı tarafından hakkında tesis edilen aylık uygulama işlemi üzerine açılan davanın yukarıda belirtilen usul hükmü gereğince süresinde olduğunun kabulü zorunlu bulunmaktadır.”

Kanımızca daha önce bir düzenleyici işleme dayanılarak uygulama işlemi tesis edilirken düzenleyici işlem hukuka uygunsu bile değişen koşullardan dolayı bir başka uygulama işlemi tesis edilirken, hukuka aykırı hale gelmiş olabilir. Bu nedenle, bir düzenleyici işleme dayanarak farklı tarihlerde birden fazla uygulama işlemi tesis edildiğinde, her birine dava açma hakkı tanınmalıdır. Aksi halde, hukuk devletinin bir unsuru olan hak arama hürriyetini gerçekleştirmeye yönelik bu müessese tam olarak amacına ulaşamayacaktır⁴³⁸.

7. Sadece Uygulama İşleminin İptali İstemiyle Açılan Davada Düzenleyici İşlemin İhmali Meselesi

“İhmal” kavramı, yürürlükte bulunan bir düzenleyici işlemin bazı gerekçelerle mahkemeler tarafından uygulamaktan imtina edilmesi, bilinçli şekilde göz ardı edilmesidir⁴³⁹. Bir başka ifadeyle, idare hukukunda ihmal uygulaması, üst norma aykırı düzenleyici işlemlerin, dava konusu edilmedikleri halde, yargı yerleri tarafından ihmal edilerek doğrudan üst normun uygulanması suretiyle karar verilmesi yöntemidir⁴⁴⁰.

⁴³⁸ Kaplan, s. 358.

⁴³⁹ Melikşah Yasin, “İdari Yargılama Usulünde Düzenleyici İdari İşlemlerin İhmali Meselesi”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, Cilt: 16,1: 1-2, 2013, s. 12; Candan, s. 393.

⁴⁴⁰ Yasin, s. 12.

Bir hukuk devletinde hukuk normları arasında çelişki olmaması gerekmekte; bir çelişkinin varlığı durumunda, idarenin hukuka aykırı düzenlemesini kaldırmak veya değiştirmek suretiyle veya üst hukuk normuna göre yapılacak olan denetim neticesinde yargı organlarınca çekincenin giderilmesi gerekmektedir. Ancak, yargı yerlerinin üst hukuk normuna aykırı olan düzenleme hakkında bir karar veremediği durumlarda, hukuka aykırılığı tespit edilen bir düzenlemenin dikkate alınarak karar vermesinin de hukuk devleti ilkesi bakımından kabulü mümkün olmamalıdır⁴⁴¹.

Düzenleyici işleme dayanılarak bir uygulama işlemi tesis edilmesi üzerine ilgililer, düzenleyici işlem veya uygulama işlemine karşı ya da her ikisine birden dava açabileceklerdir⁴⁴². İYUK m. 7/4 kapsamında, her iki işleme birlikte dava açıldığı takdirde, uygulama işlemi ile birlikte, bu işlemin dayanağı olan düzenleyici işlemin de hukuka uygunluğu denetleneceği için, ihmal yöntemine gerek olmayacaktır.

Hukuka aykırı düzenleyici işlem, ilan tarihinden itibaren başlayan dava açma süresi içerisinde, dava konusu edilmemiş olması ve ilgililer tarafından İYUK m. 7/4 hükmünden yararlanılmadan yalnızca uygulama işlemine karşı dava açılması halinde varlığını sürdürmeye devam edecektir⁴⁴³. Nitekim idari işlemler hukuka uygunluk karinesi olarak adlandırılan özelliklerinin bir gereği olarak, idareler tarafından geri alınmadıkça ya da yargı kararı ile aksi tespit edilmedikçe hukuka uygun kabul edilirler⁴⁴⁴. Aynı şekilde düzenleyici işlemler de haklarında hukuka aykırılık iddiası bulunsa dahi, bu iddia yargı kararı ile tespit edilinceye kadar, yürürlükte kalmaya devam ederler⁴⁴⁵. İdarenin hukuka aykırı işlemleri kaldırmaması veya değiştirmemesi, ilgilileri tarafından da dava edilmemesi durumunda, bu düzenleyici işlemlere dayanılarak işlem tesisine devam edilecektir⁴⁴⁶.

Ancak, üst normlara aykırı düzenleyici işleme geçerlilik tanınması, bu işleme dayanan tüm idari işlemlerin de diğer unsurlarında bir sakatlık olmaması kaydıyla, hukuka uygun kabul edilecekleri anlamına gelecektir⁴⁴⁷. İdari yargının temel işlevlerinden biri de hukuka bağlı idareyi gerçekleştirmek olduğuna göre, yargı yerlerinin hukuka aykırılığını tespit

⁴⁴¹ Yasin, s. 13.

⁴⁴² Evren, s. 1418.

⁴⁴³ Evren, s. 1418.

⁴⁴⁴ Yıldırım/ Yasin/ Kaman/ Özdemir/ Üstün/ Okay Tekinsoy, s. 394.

⁴⁴⁵ Yasin, s. 11.

⁴⁴⁶ Evren, s. 1418.

⁴⁴⁷ Candan, s. 393.

ettikleri bir düzenleyici işlemi ihmal ederek, doğrudan üst normu uygulamalarına imkân tanınması gerektiği öne sürülmektedir⁴⁴⁸.

Uygulama işlemlerine karşı açılan davalarda, hukuka uygunluk denetimini bu işlemin dayanağı olan düzenleyici işlemle sınırlı tutmak, idarenin hukuka uygunluk denetimiyle güdülen amaca ve Hukuk Devleti ilkesine uygun olmayacaktır⁴⁴⁹. Açıkça hukuka aykırı olan düzenleyici işlemin ihmal edilerek, kanun hükümlerinin esas alınması gerekliliği, üstünlüğün Anayasa ve kanunlarda olmasının ve üstün hukuk kurallarına uyma zorunluluğunun sonucudur⁴⁵⁰. İdare mahkemeleri, bir uygulama işlemi dava konusu edildiğinde, hukuka uygunluk denetimine tabi tutma yetkisi kendisine ait olan bir düzenleyici işlemi üst hukuk norma uygunluğunu, bu düzenleyici işleme dayanılarak tesis edilen kişisel işlemin yargısal denetimi dolayısıyla değerlendirebilmeli ve üst norma aykırılık tespit etmesi halinde düzenleyici işlem yerine doğrudan üst normu davada uygulayabilmelidir.⁴⁵¹

Buna göre, düzenleyici işlemin iptal edilmesi, bu düzenleyici işlemin sebep unsurunu ortadan kaldırdığı için, uygulama işleminin de iptalini gerekeceği söylenebilir⁴⁵².

Ayrıca İYUK m. 7/4'te “*düzenleyici işlemin iptal edilmemiş olması bu düzenleyici işleme dayalı işlemin iptaline engel olmaz*” hükmü yer almaktadır. Candan, bu kuraldan iki farklı anlam çıkarılabileceğini belirtmektedir. Bunlardan birisi; düzenleyici işlemin kanuna uygun olması ancak uygulama işleminin düzenleyici işleme uygun olarak tesis edilmemesidir. İkincisi ise; uygulama işleminin dayanağı olan düzenleyici işlemin kanuna aykırı olduğu halde dava konusu edilmemiş olmasıdır. Bu düzenleyici işleme uygun olarak tesis edilen uygulama işleminin, düzenleyici işlemin ihmal edilmesi suretiyle, kanuna aykırılık teşkil ettiği gerekçesiyle iptal edilebilecek olmasıdır⁴⁵³. Ancak bu hükmün “ihmal” uygulaması için pozitif bir temel oluşturup oluşturmadığı tartışmalıdır⁴⁵⁴.

Düzenleyici işlemlere dayanılarak tesis edilen uygulama işlemlerinin yargısal denetimi, hukuka uygunluk denetimidir. Hukuka uygunluk denetimi, idari işlemin normlar

⁴⁴⁸ Yasin, s. 11.

⁴⁴⁹ Candan, s. 400.

⁴⁵⁰ Karavelioğlu, s. 568.

⁴⁵¹ Candan, s. 400.

⁴⁵² Evren, s. 1418.

⁴⁵³ Candan, s. 388.

⁴⁵⁴ Yasin, s. 12.

hiyerarşisinde üstünde yer alan tüm normlara uygunluğunun denetimini kapsar⁴⁵⁵. Bu denetimi yalnızca bir üst norm ile kısıtlamak, idarenin hukuka uygunluğunu tesis etme amacını taşıyan yargısal denetimi zedeleyecek ve hukuk devleti ilkesini ihlal edecektir. İdare mahkemeleri tarafından, düzenleyici işlemlere karşı dava açıldığında, onların hukuka uygunluğunu denetlenebileceği gibi; uygulama işlemlerinin hukuka uygunluğu denetlenirken, dayanak düzenleyici işlemlerin kanuna uygunluğunun gözetilmesi ve düzenleyici işlemin kanuna aykırı olduğunun tespiti halinde, söz konusu düzenleyici işlem ihmal edilerek doğrudan kanuna göre hüküm tesis edilmesi gerekmektedir⁴⁵⁶.

Karahanoğulları dava konusu edilmediği için hukuka uygunluk karinesinden yararlanarak hukuk alanında varlığını sürdüren düzenleyici işlemin hukuka uygunluk karinesinden yararlanıyor olmasının, bu işlemlerin ihmal edilmesini engellemeyeceğini; ayrıca, idarenin de kendisi için bir yükümlülük olmasa dahi kanuna aykırı düzenleyici işlemi uygulamaktan kaçınabileceğini ifade etmektedir⁴⁵⁷.

Aksi görüşte olan *Akıllıoğlu*'na göre ise, böyle bir durumda, öncelikle normlar hiyerarşisine göre uygulama işleminin hemen üzerinde yer alan norm uygulanmalıdır. Soyut ve genel hukuk kurallarının yürürlüğe girmiş olmalarına karşın çoğu zaman uygulanabilmeleri için düzenleme yapılmasına gereksinim duyulur. Anayasa ve yasalar arasında bu tür bir ilişki vardır. Kanunlar Anayasal kuralların uygulanmasını sağlar. İdare tarafından yapılan düzenleyici işlemler yasa-altı genel kural koyma anlamı taşır. Düzenleyici işlemler, kanunların idare tarafından nasıl uygulanacağını gösterir. Kısaca düzenleyici işlem, yasanın uygulama işlemidir. Kuralların üstünlük sıralaması ile uygulama sıralaması ters orantılıdır⁴⁵⁸.

Giritli/Bilgen/Akgüner de üst norma aykırı olan alt normun, yargı yerleri tarafından ihmal edilemeyeceklerini savunmaktadır. İddia edilen hukuka aykırılık, görevli ve yetkili mahkeme tarafından saptanmadıkça, normlar hiyerarşisinde bir üst basamakta yer alan normun ihmal edilerek daha üst basamaktaki normun uygulanması söz konusu olamaz. Nasıl ki yargı mercilerinin uygulayacakları kanun hükmünü Anayasa'ya aykırı görmeleri halinde

⁴⁵⁵ Candan, s. 388.

⁴⁵⁶ Candan, s. 389.

⁴⁵⁷ *Karahanoğulları*, s. 109.

⁴⁵⁸ Tekin Akıllıoğlu, **Hangi Hukuka Giriş**, İmaj Yayınevi, Ankara 2014, s. 53.

dahi ihmal etmeleri mümkün değilse, aynı şekilde, kanuna aykırı gördükleri düzenleyici işlemleri de görmezden gelmeleri mümkün değildir⁴⁵⁹.

Düzenleyici işlemlerin ihmali meselesi Danıştay kararlarında da tartışılmıştır. Aksi yönde kararlar⁴⁶⁰ olsa da İYUK m. 7/4'te yer alan “*düzenleyici işlemin iptal edilmemiş olması bu düzenleyici işleme dayalı işlemin iptaline engel olmaz*” hükmü, Danıştay’a göre, idari yargı mercilerine, uygulama işlemlerinin yargısal denetiminde, bu işlemlerin dayanağı olan düzenleyici işlemlerin ihmal edilmesi konusunda yetki vermektedir⁴⁶¹.

Somut, nesnel nitelikli üst hukuk normu olan yasaların uygulanmasını sağlamak amacıyla, yürürlüğe konulan ve dayanağı yasalara açıkça aykırı düzenlemeler içeren yönetmelikler, iptal davasına konu edilmemiş olsa bile bu tür yönetmeliklere göre tesis edilen işlemlerin iptali istemiyle açılan davalarda, dayanağı olan kanuna aykırılık barındıran bir düzenleyici işlem ihmal edilerek, kanun hükmüne göre karar verilmesi mümkün olabilecektir⁴⁶².

Bu husus Danıştay 8. Dairesi tarafından verilen bir kararda⁴⁶³ şu şekilde ifade edilmiştir:

“6831 sayılı Orman Yasasının 52 ve 17. maddelerine göre Bakanlıkça verilecek kesin izne dayanak olmak üzere yapılacak iş, hazırlanması gereken belgeleri ve buna ilişkin süreçleri gösteren yönetmeliğin “ön izin-kesin izin” düzenlemesinde, bu yönüyle dayanağı yasaya açıkça aykırılığından söz etmeye olanak bulunmadığından, mahkeme kararında yasada “önizin-kesin izin” ayrımı bulunmadığı, bu itibarla yasada yer almayan ve yasa hükümlerini genişletici sonuçlar doğuran yönetmeliklerin ihmal edileceği yönündeki görüşüne katılmaya olanak bulunmamaktadır.”

Yalnızca uygulama işleminin iptali talebiyle açılmış olan bir davada, Danıştay 10. Dairesi tarafından verilen bir kararda ise kanuna aykırı düzenleyici işlemin ihmal edilebileceği, şu ifadelerle vurgulanmıştır⁴⁶⁴:

⁴⁵⁹ Giritli/ Bilgen/ Akgüner/ Berk, s. 138.

⁴⁶⁰ Danıştay, 8.D., E. 2008/1897, K. 2008/6346, T. 21.10.2008, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 14.07.2019)

⁴⁶¹ Danıştay, 13.D., E. 2009/4475, K. 2012/1589, T. 06.06.2012, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 14.07.2019)

⁴⁶² Danıştay, 8.D., E. 2008/1897, K. 2008/6346, T. 21.10.2008, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 14.07.2019)

⁴⁶³ Danıştay, 8.D., E. 2008/1897, K. 2008/6346, T. 21.10.2008, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 14.07.2019)

⁴⁶⁴ Danıştay, 10.D., E. 2006/678, K. 2008/6146, T. 16.9.2008, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 14.07.2019)

“1219 sayılı Tababet ve Şuabatı Sanatlarının Tarzı İcrasına Dair Kanunda, Türkiye Cumhuriyeti dahilinde tababet icra edecek tabipler ile sadece dişlerin ve diş etleri ile esnanın tedavisi ve dişlerin ikmal ve ıslahına ait ameliyeleri icra edecek diş tabiplerinin görev, yetki ve sorumlulukları dikkate alınarak tabi olacakları kurallar ayrı ayrı düzenlenmiştir. Dolayısıyla Yasada tabipler için öngörülen kuralların, kıyas yoluyla diş tabiplerine de uygulanması mümkün değildir.

Yasanın, tabiplerle ilgili düzenleme getiren 5. maddesinde, tabiplerin özel muayenehane açmak veya evinde muayenehane tesis eylemek suretiyle sanatını icra edebilmelerine olanak tanınmıştır. Oysa, Yasanın diş tabipleri ilgili düzenleme getiren 36. maddesinde, diş hekimleri ile dişçilerin, sadece muayenehane olarak kullanacakları bir mahalde sanatlarını icra edebilecekleri açıkça belirtilmiştir.

1219 sayılı Yasa ve ilgili mevzuata dayanılarak çıkarılan Ağız ve Diş Sağlığı Hizmeti Sunulan Özel sağlık Kuruluşları Hakkındaki Yönetmelikte; diş tabiplerinin ikamet ettikleri evin bir bölümünü, muayenehane olarak kullanmalarını engelleyen bir kural bulunmamaktadır.

Ancak, normlar hiyerarşisinin bir gereği olarak yönetmeliğin dayanağı olan Yasaya aykırı olamayacağı, aykırı olması halinde 2577 sayılı Yasanın 7. maddesinin son cümlesindeki, düzenleyici işlemin iptal edilmemiş olmasının, bu düzenlemeye dayalı işlemin iptaline engel oluşturmayacağına ilişkin kural uyarınca, sözü edilen yönetmeliğin ihmal edilmesi gerekmektedir.”

Uygulama işleminin dayanağı olan düzenleyici işleme uygun ancak daha üstteki normlara aykırı olması halinde iptali gerekmektedir. Bu durumun, üstünlüğün Anayasa ve Kanunlarda olduğu anlayışının ve üstün hukuk kurallarına uyma zorunluluğunun bir sonucu olduğu belirtilmektedir⁴⁶⁵. Düzenleyici işlemin dava konusu edilmemiş olması, bu düzenleyici işleme yargısal bir dokunulmazlık kazandırmaktaysa da bu dokunulmazlık, söz konusu düzenleyici işlemin gerçekten hukuka uygun olduğu anlamına gelmemektedir⁴⁶⁶.

Hukuk devleti ilkesi, hukuka aykırı işlemlerin mümkün olduğunca hukuk düzeninden silinmesini amaçlamaktadır. Bu kapsamda, mahkemelerin, hakkında bir hukuka aykırılık

⁴⁶⁵ Karavelioğlu, s. 569.

⁴⁶⁶ Candan, s .380.

tespitinde bulundukları düzenleyici işlemi ihmal ederek, uygulama işlemini daha üst normlara göre değerlendirmesi ve üst normlara aykırılık tespit ettiği halde bunu iptal etmesi gerekmektedir⁴⁶⁷. Ayrıca düzenleyici işlem hukuk alanında varlığını sürdürmeye devam edecek ve elde etmiş olduğu yargısal dokunulmazlık devam edecektir⁴⁶⁸. Öte yandan düzenleyici işlem varlığını sürdürmeye devam etse de uygulama işleminin iptal edilmesi, düzenleyici işlemi tesis eden makamın söz konusu düzenleyici işlemi gözden geçirmesini ve gerekli gördüğü takdirde değiştirmesini ya da kaldırmasını da sağlayabilecektir⁴⁶⁹.

8. Düzenleyici İşlem ve Uygulama İşlemine Karşı Aynı Dilekçe ile Dava Açılması

8.1. Genel Olarak

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Aynı dilekçe ile dava açılacak haller" başlıklı 5. maddesinin birinci fıkrasında, her idari işlem aleyhine ayrı ayrı dava açılacağı, ancak aralarında maddi veya hukuki yönden bağılılık ya da sebep-sonuç ilişkisi bulunan birden fazla işleme karşı aynı dilekçe ile de dava açılacağı düzenlenmiştir. Ayrıca 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 14. maddesinin üçüncü fıkrasının (g) bendine göre, dava dilekçelerinin kanuna uygun şekilde düzenlenmesi gerekli olup 5. madde hükümlerine uygun olup olmadıkları yönünden de ilk inceleme yapılacağı hüküm altına alınmıştır. İYUK'un 15. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde ise, dilekçelerin 5. maddeye uygun şekilde düzenlenmemesi halinde otuz gün içinde yeniden düzenlenmek ya da noksanları tamamlanmak üzere dilekçelerin reddine karar verileceği hükümlerine yer verilmiştir.

Esas olan her idari işleme karşı ayrı ayrı dava açılmasıdır⁴⁷⁰. Birden fazla işleme karşı aynı dilekçeyle dava açabilme hakkı, yargılama sürecini kısaltmak ve basitleştirmek, usul ekonomisi ilkesini gerçekleştirmek ve aynı konuda farklı yargı yerlerince farklı kararlar verilmesini önlemek amacıyla ilgililere tanınmış olan bir imkandır⁴⁷¹. Ayrıca birden fazla davanın birlikte görülmesiyle davacının birden fazla harç ödememesi, yargılama giderlerinde tasarruf etmesi, tek dosya içerisinde birden fazla davaya ilişkin usul işlemleri yapılması

⁴⁶⁷ Evren, s. 1419.

⁴⁶⁸ Candan, s. 381.

⁴⁶⁹ Evren, s. 1420.

⁴⁷⁰ Şükrü Kızılot, "Aynı Dilekçe İle Veya Tek Dilekçeyle Dava Açılması-I-II", **Hürses**, 16-17 Temmuz 1996, s. 7; Candan, s. 273.

⁴⁷¹ Üstün, s.90; Danıştay, 2.D., E. 2008/5431, K. 2008/3408, T. 24.07.2008, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 05.08.2019); Danıştay, 7.D., E. 2002/1593, K. 2005/2219, T. 03.10.2005, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 05.08.2019)

sağlanarak usul ekonomisi ilkesinin gerçekleştirilmesi ve yargılama sürecinin hızlanması sebebiyle de adil yargılanma hakkı sağlanacaktır⁴⁷².

İYUK'un 5. maddesinde iki farklı husus düzenlenmiştir. Bunlardan birisi bir kişinin birden fazla idari işleme karşı aynı dilekçeyle dava açması, bir diğeri ise birden fazla kişinin bir veya birden fazla idari işleme karşı aynı dilekçeyle dava açmasıdır⁴⁷³. Bu genel düzenlemenin dışında İYUK'un 7. maddesinin 4. fıkrasında düzenlenen düzenleyici işlemlerin uygulanması halinde ilgililerin isterlerse hem düzenleyici işleme hem de uygulama işlemine karşı birlikte dava açabilme imkânı ve İYUK'un 12. maddesinde düzenlenen ilgililerin haklarını ihlal eden idari işlem nedeniyle bu işlemin iptali ve bu işlem nedeniyle uğradıkları zararın tazmini için iptal ve tam yargı davasını birlikte açabilecekleri özel olarak düzenlenmiştir⁴⁷⁴.

8.2. Düzenleyici İşlemin Uygulanması Üzerine Düzenleyici İşlem ve Uygulama İşleminin Aynı Dilekçe ile Dava Konusu Edilmesi

Dava önce de belirtildiği gibi İYUK m. 7/4 gereği, ilanı gereken düzenleyici işleme karşı ilan tarihinden itibaren dava açma süresi içerisinde dava açılmamışsa, bu işlemin uygulaması niteliğinde olan işlemin tebliğinden itibaren dava açma süresi içerisinde kişilerin düzenleyici işlemi tekrar dava konusu edebilmesi mümkündür⁴⁷⁵. Düzenleyici işleme ve uygulama işlemine karşı birlikte dava açılması halinde, her iki işleme karşı aynı dilekçe ile dava açılabileceği de belli şartlar altında mümkündür⁴⁷⁶.

Düzenleyici işlem ve buna dayanılarak tesis edilen uygulama işlemi arasında sebep-sonuç ilişkisi olduğundan her iki işleme karşı tek dilekçe ile dava açılabileceği yönünde bir görüş vardır⁴⁷⁷. Bu kapsamda Danıştay 7. Dairesi tarafından verilmiş olan bir kararda da sebep-sonuç ilişkisi bakımından bir irdeleme yapılarak İYUK m. 7/4 uyarınca, birel işlemin ancak dava konusu edilecek düzenleyici işlemin uygulaması niteliğinde olması durumunda bu

⁴⁷² Üstün s. 90; Oğuz Sancakdar, “İdari Yargıda “Tek Dilekçe İle Dava Açma (Karşılaştırmalı Hukuki Analiz)”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 9, Sayı 2, 2007, s. 223.

⁴⁷³ Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, *Türk İdari Yargılama Hukuku*, s. 148.

⁴⁷⁴ Üstün, s. 89.

⁴⁷⁵ Üstün, s. 162.

⁴⁷⁶ Üstün, s. 162; Sancakdar, s. 232; Çağlayan, *İdari Yargılama Hukuku*, s. 261.

⁴⁷⁷ Sancakdar, s. 232.

iki işlemin birlikte dava konusu edilebileceğine hükmedilmiştir⁴⁷⁸. Sözü edilen kararda şu ifadelere yer verilmiştir:

“...İdari Yargılama Usulü Kanununun yukarıda açıklanan 5'inci maddesinin 1'inci fıkrasına göre, birden fazla işleme karşı tek dilekçe ile dava açılabilmesi için, aralarında maddi veya hukuki yönden bağıllık ya da sebep-sonuç ilişkisi olması; aynı kanunun 7'nci maddesinin 4'üncü fıkrası uyarınca düzenleyici işlem ile bireysel işleme birlikte dava açılabilmesi için ise, bireysel işlemin, düzenleyici işlemin uygulanması niteliğinde bulunması gerekmektedir.

Olayda ise, 2'nci maddesinin 1'inci fıkrasında yer alan "12.000 DWT'un (özel maksatlı özel yapılı gemilerde ise 499 Groston'un) üzerindeki" ibaresinin iptali istenilen yönetmeliğin, gümrük vergisi ile ithalde alınan diğer vergi ve resimlerinden muafien ithal edilecek gemi ve yüzer havuzlara muafiyet hükmünün uygulanması için gerekli usullere; iptali istenilen bireysel işlemin ise, davacının, gemi ithaline müsaade edilmesi yolundaki başvurusunun, mer'i ithalat rejimi kararının 7'nci maddesi uyarınca (geminin kullanılmış olması sebebiyle) reddine ilişkin olması karşısında; aralarında maddi ve hukuki yönden bağıllık ya da sebep-sonuç ilişkisi bulunmayan ve iptali istenilen Yönetmelik hükmünün uygulanması niteliğinde de olmayan bireysel işlemin, yukarıda sözü edilen Yönetmelik hükmüyle birlikte aynı dilekçeyle davaya konu edilmesi olanaklı değildir...”

Ayrıca İYUK m. 7/4 düzenlemesi, düzenleyici işlem ve uygulama işleminin aynı dilekçe ile ilk derece mahkemesi sıfatıyla Danıştay'da dava konusu edilebilmesine de imkân tanıdığı belirtilmektedir⁴⁷⁹. Evren'e göre, uygulama işlemi ve düzenleyici işlem tek başlarına dava edildiklerinde farklı mahkemelerin görev alanına girseler bile birlikte dava edildiklerinde normlar hiyerarşisinde üst sırada yer alan işlemin bulunduğu mahkemede görülmelidir⁴⁸⁰.

Nitekim Danıştay 4. Dairesinin bir kararında⁴⁸¹ da: *“tahakkuk işlemiyle birlikte konuya ilişkin bakanlar kurulu kararında iptalinin istenmesi halinde; her iki işlemin görüm ve çözüm yerinin farklı yerler olduğundan bahisle dilekçenin reddedilemeyeceği, dosyanın nihai çözüm yerinden Danıştay'a gönderilmesi gerekeceği...”* ifade edilmiştir.

⁴⁷⁸ Üstün, s. 163.

⁴⁷⁹ Danıştay, 4.D., E.1989/2055, K. 1990/2727, T. 11.10.1990, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 05.08.2019); Sancakdar, s. 234.

⁴⁸⁰ Evren, s. 1408.

⁴⁸¹ Danıştay, 4.D., E.1989/2055, K. 1990/2727, T. 11.10.1990, www.kazanci.com, (Erişim Tarihi, 05.08.2019)

Düzenleyici işlem ile uygulama işlemi arasında bir sebep-sonuç ilişkisinin bulunduğu söylenebileceğinden, aynı dilekçe ile dava konusu edilebilmeleri de mümkün görünmektedir. Nitekim, düzenleyici işlemin Danıştay tarafından iptal edilmesiyle uygulama işleminin hukuki dayanağı kalmadığının kalmayacağı düşünüldüğünde bu işlemlere ilişkin uyuşmazlıklar farklı mahkemelerin görev alanına girse de aynı mahkemede görülmek üzere aynı dilekçeye konu edilmelerinin yerinde olduğu ifade edilmektedir⁴⁸². Ancak bu durumda da her iki işleme ilişkin uyuşmazlığı çözmeye yetkili veya görevli yargı yeri farklı ise, iki işlemin aynı dilekçeye konu edilmesi kanuni hâkim ilkesiyle çelişecektir⁴⁸³.

Öte yandan, farklı yargı mercilerinde görülmesi gereken düzenleyici işlemle uygulama işleminin birlikte dava konusu edilmesi halinde, bu davanın çözümünde hangi mahkemenin görevli veya yetkili olacağına veya görevli ve yetkili mahkemenin nasıl belirleneceğine ilişkin bir düzenleme yer almamaktadır. Doktrinde ve Danıştay kararlarında düzenleyici işleme ilişkin uyuşmazlığı çözecek mahkemenin uygulama işlemine ilişkin uyuşmazlığı da çözeceği kabul edilmiştir⁴⁸⁴. Evren, İYUK m.7/4'te yer alan düzenlemenin, İYUK m.5'in özel bir düzenlemesi olduğu görüşünde olup, İYUK m.5'te yer alan kayıtlara tabi olduğunu belirtmektedir⁴⁸⁵. Bu nedenle, düzenleyici işlemin, uygulama işlemiyle birlikte dava konusu edilmesi, İYUK m. 5'te açıkça düzenlenen şartların gerçekleşmesi şartıyla mümkün olabilecektir. Üstün'e göre bu durum kanun koyucu tarafından açıkça düzenlenmediği sürece kanuni hâkim ilkesiyle çelişecek sonuçlar doğuracaktır⁴⁸⁶. Burada sorun görev, yetki gibi İYUK'ta yer alan diğer düzenlemelerden kaynaklanmakta olup, İYUK m.7/4'te yer alan düzenlemenin istisnai bir durum olarak kabul edilmesi faydalı sonuçlar doğuracak olsa da bu istisnai durumun tayininin kanun koyucu tarafından yapılması gerekmektedir⁴⁸⁷. İYUK m. 7/4 hükmünün süreye ilişkin bir düzenleme olduğu dikkate alınırsa, kanun koyucunun düzenleyici işlemin ve uygulama işleminin aynı dilekçeye konu edilmesi yönünde bir iradesinin olmadığını savunabilmek de mümkündür⁴⁸⁸.

Ayrıca davalı idarelerin farklı olması birden fazla işleme karşı aynı dilekçe ile dava açılabilmesine bir engel teşkil etmemekle birlikte, bu nedenle görevli ya da yetkili

⁴⁸² Üstün, s. 165; Soner Yakar, Bir Usûl Ekonomisi Kolaylığı, Vergi Yargısında Tek Dilekçe ile Dava Açma, **Maliye Dergisi**, Sayı: 162, 2012, 460.

⁴⁸³ Candan, s. 281.

⁴⁸⁴ Üstün, s. 166.

⁴⁸⁵ Evren, s. 1408.

⁴⁸⁶ Üstün, s. 166.

⁴⁸⁷ Üstün, s. 166.

⁴⁸⁸ Üstün, s. 167.

mahkemenin değişecek olması, bu işlemlere karşı aynı dilekçe ile dava açılabilmesine engel teşkil etmektedir⁴⁸⁹. Dolayısıyla farklı idarelerce tesis edilen ve düzenleyici işlem ile uygulama işlemine karşı aynı dilekçeyle dava açılabilmesi için, daha önce ifade edildiği üzere İYUK m.5'te yer alan şartların sağlanması yanı sıra kamu düzenine ilişkin olan görev ve yetki hususlarının da dikkate alınması gerekmektedir.

9. Düzenleyici İşlem İle Uygulama İşlemine Karşı Açılan Davalar Arasında Bağlantı Kurulması

Bağlantılı davalara ilişkin hükümler İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda (m.38-40) Hukuk Muhakemeleri Kanunu'na paralel şekilde düzenlenmiştir⁴⁹⁰. Bağlantılı davaları düzenleyen İYUK m. 38 şu şekildedir:

“1. (Ek: 10/6/1994-4001/18 md.) Aynı maddi veya hukuki sebepten doğan ya da biri hakkında verilecek hüküm, diğerini etkileyecek nitelikte olan davalar bağlantılı davalardır.

2. İdare mahkemesi, vergi mahkemesi veya Danıştaya veya birden fazla idare veya vergi mahkemelerine açılmış bulunan davalarda bağlantının varlığına taraflardan birinin isteği üzerine veya doğrudan doğruya mahkemece karar verilir.

3. Bağlantılı davalardan birinin Danıştayda bulunması halinde dava dosyası Danıştaya gönderilir.

4. Bağlantılı davalar, değişik bölge idare mahkemesinin yargı çevrelerindeki mahkemelerde bulunduğu takdirde dosyalar Danıştaya gönderilir.

5. Bağlantılı davalar aynı bölge idare mahkemesinin yargı çerçevesindeki mahkemelerde bulunduğu takdirde dosyalar o yer bölge idare mahkemesine gönderilir.”

Bu düzenleme aralarında bağlantı olan davaların aynı mahkemede görülmesini sağlamayı, yani aralarında bağlantı olan davaların farklı mahkemelerce incelenmesini engellemeyi, böylelikle aralarında bağlantı bulunan, bir başka ifadeyle işlemlerden birisi hakkında verilecek kararların diğerine de etkisi bulunacağından bunların tek bir mahkemede

⁴⁸⁹ Üstün, s. 133.

⁴⁹⁰ Üstün, s.4; Kalabalık, İdari Yargılama Hukuku, s.324.

birlikte değerlendirilmesi suretiyle çelişkili kararlar verilmesini de önleyerek hakkaniyeti ve adaleti sağlamayı amaçlamaktadır⁴⁹¹.

Gerçekten de bağlantılı davalara ilişkin olarak farklı mahkemelerde yapılacak yargılamalarda, farklı hükümler kurulması mümkün olabilecek ve bu hükümler diğer mahkeme kararlarının etkisiz, anlamsız ya da uygulanmasını imkânsız kılacak nitelikte olabilecektir. Davaların birleştirilmesi, yargılama sürecini de kısaltacak ve adil yargılanma hakkına da hizmet edecek böylece toplum barışının tesisinde önemli bir rol üstlenecek olup toplumun adalete olan inancını da artıracaktır⁴⁹². Birden fazla davanın farklı mahkemelerde görülmesi, usuli işlemlerin artmasına dolayısıyla yargılama sürecinin uzamasına ve yargı masraflarının da artmasına neden olabilecektir⁴⁹³. Bu nedenle İYUK m. 38 ile, aralarında bağlantı bulunan davaların birleştirilerek görülmesi kabul edilmiştir.

Bu düzenlemenin bir amacı da sebepleri aynı olan veya bir şekilde verilecek hükmün diğerini etkileyecek olmasıdır. Bu durumun en önemli örneklerinden bir tanesi de, İYUK m. 7/4'te yer alan, *“işlemlerin uygulanması üzerine ilgililerin, düzenleyici işlem veya uygulanan işlem yahut her ikisi aleyhine birden dava açabilecekleri”* hükmü gereği, uygulama işlemi ve düzenleyici işlemin birlikte dava konusu edilmesi ve bu davaların farklı mahkemelerde görülmesi halinde, düzenleyici işlemin iptaline yönelik hüküm tesis edilmişken bu hükümden habersiz bir şekilde diğer mahkeme tarafından uygulama işleminin hukuka uygun olduğuna hükmedilmesi durumunda yargı kararları arasındaki çelişkinin ortadan kaldırılması ve bu suretle usul ekonomisi, adil yargılanma hakkının sağlanmasıdır⁴⁹⁴.

Ancak davalar arasında bağlantı kurulması halinde, davalardan en azından birisi hakkında görevli ya da yetkili mahkeme değişeceğinden tabii hâkim ilkesinin ihlal edileceği ifade edilerek bu durum doktrinde bir tereddüt⁴⁹⁵ ya da bir sakınca⁴⁹⁶ olarak ileri sürülmüştür.

Danıştay kararlarında da bu konuda bir tereddüt olduğu belirtilmelidir. Örneğin Danıştay 6. Dairesince verilmiş olan bir kararda:

⁴⁹¹ Üstün, s.8; Kalabalık, İdari Yargılama Hukuku, s.324

⁴⁹² Arzu Ulusoy, İdari Yargıda Bağlantılı Davalar, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, C.15, S.1, 2012, s.185

⁴⁹³ Melikşah Yasin, İdari Yargıda Bağlantılı Davalar, **e-akademi Hukuk Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi**, Sayı:60, Şubat 2007, prg.3

⁴⁹⁴ Üstün, s.8-9; Candan, s.947

⁴⁹⁵ Üstün, s.10

⁴⁹⁶ Yasin, prg.6

“Olayda düzenleyici işlem olan imar planına karşı Danıştay'da dava açılmış olması nedeniyle taşınmazın 10 yıl süreyle ... A.Ş.'ne kiralanmasına ilişkin işlemin iptali istemiyle idare mahkemesinde açılan davaya ait dosyanın Danıştay'da açılan dava ile bağlantılı olduğu kabul edilerek dairemize gönderildiği anlaşılmakta ise de:

Genel nitelikteki düzenleyici işlemlerin iptali istemiyle açılan davaların varlığı, bu işlemlere dayanılarak tesis edilen sübjektif nitelikli tüm işlemlerden doğan uyuşmazlıklara ilişkin davaların çözümünde görev itibarıyla yukarıda belirtilen nitelikteki davalarda 2577 sayılı Kanunun 38.ve 39. maddelerinde belirtilen anlamda bağlantı olduğunun kabulünü gerektirmez.

Dava konusu işlemin diğer unsurları yönünden de yasalara uygunluğunun incelenmesi gerekmektedir. Bu nedenle, bu tür davaların çözümü de idare mahkemesine ait olacaktır.

Öte yandan bağlantı kararının sonucu olarak yargılama usulü de değişikliğe uğrayacağından ve mahkemece karar verilmesi halinde bu kararın temyiz usulü 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunun 48.ve 49. maddeleri ne göre farklı olacağından doğal hâkim ilkesi uyarınca sözü edilen işlemlere karşı açılan davaların idare mahkemesinde çözümlenmesi gerekmektedir.⁴⁹⁷” ifadeleri kullanılarak, imar planı ile bu kapsamda tesis edilen bir kiralama işlemine karşı açılan iki ayrı davada, Kanun’un bağlantı kurulmasına ilişkin aradığı şartlar sağlanmış olmasına rağmen, doğal hakim ilkesinin ihlal edileceği ileri sürülerek bağlantı istemi reddedilmiştir.

Kanuni hâkim ilkesi, mahkemelerin kuruluş, görev ve yetkileri ile işleyiş ve yargılama usullerinin ancak kanunla düzenlenmesini; idari işlemler ile yeni mahkemeler kurulamamasını; kurulmuş olan bir mahkemenin görev alanının genişletip daraltamamasını ve işlerlik kazanmış olan yargılama usulüne yönelik olarak değişiklik öngören herhangi bir belirlemede bulunulamamasını kapsamaktadır⁴⁹⁸. Dolayısıyla kanuni hâkim ilkesi gereği, bir uyuşmazlık ancak doğumu anında görevli ve yetkili olan mahkeme tarafından çözümlenebilecek olup kişiye veya olaya özgü mahkeme kurulması söz konusu olamayacaktır⁴⁹⁹.

Ancak belirtilmelidir ki, İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 39. Maddesinin 2. Fıkrasının (a) bendine göre, aralarında bağlantı bulunan davalardan birisinin Danıştay’da

⁴⁹⁷ Danıştay 6. D., E. 1998/1040 K. 1998/1622 T. 18.03.1998, www.lexpera.com, (Erişim Tarihi: 13.08.2019)

⁴⁹⁸ Üstün, s.12

⁴⁹⁹ Üstün, s.14

bulunması halinde tüm dosyaların Danıştay tarafından görüleceği ifade edilmiştir. Dolayısıyla İYUK'ta genel yetki ve özel yetki kuralları ile bu maddelerin devamında bu kuralın bir istisnasını teşkil eden “bağlantılı davalar”a ilişkin özel kurallara yer verilmiştir. Davalar arasında bağlantı bulunduğu takdirde görevli ve/veya yetkili mahkemenin değişeceğine ilişkin kuralların kanunda düzenlenmiş olduğu göz önüne alındığında “kanuni hâkim ilkesi”ni ihlal eden bir durumun mevcut olmadığı söylenebilir⁵⁰⁰.

Yasin, haklı nedenlerin bulunması halinde bazı uyuşmazlıkların asıl görevli ve yetkili mahkeme dışındaki bir mahkeme tarafından çözülmesinin mümkün olabileceğini, bunun istisnai bir durum olduğunu, istisnai durumların kanunla düzenlenebileceğini ve bağlantılı davaların da bu istisnai durumun bir örneğini teşkil ettiğini ifade etmektedir⁵⁰¹.

Bağlantı müessesesinin varlığı nedeniyle aralarında bağlantı olan davalara aynı yargı yerinin bakması ve davalarda en az birisi açısından yargı yerinin değişmesi haklı nedenle yapılacak bir tasarruftur⁵⁰². Ancak kanuni hâkim ilkesi gereği mutlaka bu durumun kanunla düzenlenmesi gerekmektedir. Nitekim İYUK'ta, davalar arasında bağlantı kurulduğunda davalardan birisine ilişkin yargı yeri değişikliği hüküm altına alınmıştır⁵⁰³. Örneğin birisi Danıştay'da, diğeri idare mahkemesinde görülen iki dava arasında bağlantı kurulursa, idare mahkemesinde görülmesi gereken dava, ilk derece mahkemesi sıfatıyla Danıştay'da görülecek, böylece görevli ve yetkili mahkeme, yargılama usulü, kanun yolları değişikliğe uğrayacaktır⁵⁰⁴.

Ancak bir konuya dikkat çekilmelidir ki, İYUK'ta yer alan bu düzenlemeler arasında bir fark bulunmaktadır. Nitekim İYUK'un 39. maddesinin 2. fıkrasının (a) bendinde yer alan:

“Danıştay bağlantının bulunduğu karar verdiği takdirde... davalardan biri Danıştayda açılmış ve çözümlenmesi Danıştayın görevine dahil bir uyuşmazlıkla ilgili ise, davaların tümü Danıştayda görülür ve durum ilgili mahkemelere ve taraflara bildirilir.” hükmü ile, yetkili yargı yerinin ve hatta idare mahkemeleriyle Danıştay arasındaki ilişkiyi ortaya koyması nedeniyle, bağlantı müessesesinin varlığı halinde görevli yargı yerinin neresi olacağı açıkça belirtilmiştir. Bu hükme göre idare veya vergi mahkemesinde görülen bir

⁵⁰⁰ Üstün, s.16

⁵⁰¹ Yasin, prg.47

⁵⁰² Üstün, s.16

⁵⁰³ Zehra Odyakmaz/ Ümit Kaymak/ İsmail Ercan, İdari Yargı, Onikilevha Yayıncılık, 15. Baskı, İstanbul 2019, s. 205; Ulusoy, s. 186

⁵⁰⁴ Ulusoy, s. 186

davayla bağlantı olması halinde tüm davalar Danıştay'da görülecektir. Dolayısıyla bu şekilde gerçekleşen bağlantının varlığı halinde davanın tarafları, değişerek ikame edilen görevli ve yetkili yargı organını önceden açıkça görebilmektedirler. Bu düzenlemenin “kanuni hâkim ilkesi”ne aykırılığı hiçbir suretle mümkün görünmemektedir⁵⁰⁵.

Öte yandan İYUK'un 39. maddesinin 2. fıkrasının (b) bendinde;

“Davaların çözümlenmesi, ayrı bölge idare mahkemesinin yargı çevresindeki idare veya vergi mahkemelerinin görevlerine giren uyuşmazlıklarla ilgili ise Danıştayın ilgili dairesi yetkili mahkemeyi kararında belirtir ve dosyaları bu mahkemeye göndererek diğer mahkemeye veya mahkemelere durumu bildirir. Yetkili mahkeme de durumu ilgililere duyurur.”

40. maddesinin 1. fıkrasında;

“Bölge idare mahkemesi bağlantılı dava dosyalarını öncelikle ve ivedilikle inceler ve kararını verir. Bölge idare mahkemesince verilen karar, bağlantının bulunduğu yolunda ise, yetkili mahkeme kararda belirtilmek suretiyle dosyalar yetkili mahkemeye gönderilir. Durum ayrıca diğer mahkemeye de duyurulur. Yetkili kılınan mahkeme durumu ilgililere bildirir.” hükümleri yer almaktadır.

Bu hükümlerde farklı idare veya vergi mahkemelerinde görülen davalar arasında bağlantı mevcutsa davalara hangi mahkemenin bakacağı açıkça zikredilmemiştir. Bu hükümlerde, bağlantılı davaların varlığı halinde davaların hangi mahkemede görüleceğine 39. maddedeki durumda Danıştay tarafından, 40. maddedeki durumda bölge idare mahkemesi tarafından karar verilecektir. Burada da 39. maddenin 2. Fıkrasının (a) bendinde yer alan düzenlemeye olduğu gibi bir istisnai yola ve bu yolun mevcudiyeti halinde yetkili yargı yerine kimin karar vereceğine yer verilmişse de⁵⁰⁶, davalara bakan mahkemelerden hangisinin tüm davalara bakacağı açıkça hükme bağlanmamış ve bu konuda herhangi bir kriter öngörülmemiştir⁵⁰⁷.

Bu düzenlemelere göre Danıştay ya da bölge idare mahkemesi bağlantılı davaların görüleceği mahkemeyi belirleyecektir. Yetkili yargı yerini açıkça öngören ya da bu konuda

⁵⁰⁵ Üstün, s.17.

⁵⁰⁶ Ulusoy, s.186.

⁵⁰⁷ Üstün, s.18.

kriterler öngören bir kanuni düzenleme olmadığı için, kanuni hâkim ilkesinin bertaraf edildiğini söylemek pek de isabetsiz bir yorum olarak görünmemektedir⁵⁰⁸.

Ayrıca salt kanuni hâkim ilkesinin ihlali gerekçesiyle bağlantı kararı verilmemesi de bağlantı müessesesinden beklenen amacın sağlanamamasına neden olacaktır. Yani kanuni hâkim ilkesinin ihlali gerekçesiyle bağlantı kararı verilmemesi durumunda, usul ekonomisini sağlamayı ve davaların hızlıca çözümlenmesini amaçlayan, çelişkili kararların ortaya çıkmasının engellenmesine yardımcı olan bağlantı müessesesi bu durumda kullanılmaz hale gelecektir. Kısacası “kanuni hâkim ilkesi” bağlantı müessesesinin üzerindeki bir tehdit olup bu durumu “usul ekonomisi ilkesi” ile “kanuni hâkim ilkesi” arasındaki bir çatışma olarak görmek mümkündür⁵⁰⁹.

Üstün’e göre, bu çatışmanın giderilmesi için, İYUK’ta bağlantı kararı verilmesi halinde hangi mahkemenin bağlantılı dosyalara bakacağına açıkça düzenlenmesi ya da bağlantılı davaların hangi mahkemede görüleceğinin belli kriterlere bağlanarak ilgililer tarafından öngörülebilir olmasının sağlanması gerekmektedir. Bu kriterlere bir örnek olarak uygulama işlemleri ile bunların dayanağı olan düzenleyici işlemlerin dava konusu edilmiş olması halinde düzenleyici işlemin dava konusu edildiği dava dosyasına bakan bu davalara bakacağı ya da daha genel bir ifade ile dayanak işlemin dava konusu edildiği mahkemenin, bağlantılı davaların tümüne bakacağı veya dayanak işlem dava konusu edilmemişse birbirine nitelik olarak denk işlemler söz konusu ise bu durumda önceki tarihli dava dosyasının bulunduğu mahkemenin bağlantılı davalara bakacağına hüküm altına alınması bu çatışmayı ortadan kaldıracabilecektir⁵¹⁰.

Ancak daha önce de ifade edildiği gibi, İYUK’un 39. maddesinin 2. fıkrasının (a) bendinde yer alan: “*Danıştay bağlantısının bulunduğu karar verdiği takdirde... davalardan biri Danıştayda açılmış ve çözümlenmesi Danıştayın görevine dahil bir uyuşmazlıkla ilgili ise, davaların tümü Danıştayda görülür ve durum ilgili mahkemelere ve taraflara bildirilir.*” Hükmü gereği, bağlantılı davalardan birinin Danıştay’da görülmesi durumunda, bağlantılı tüm davaların Danıştay’da görüleceği açıkça düzenlenmiştir. İYUK’un 7. maddesinin 4. fıkrasındaki düzenleme gereği, düzenleyici işlem ile uygulama işlemine karşı ayrı ayrı dava açılması durumunda, İYUK’un 39. maddesinin 2 fıkrasının (a) bendinde açıkça düzenlendiği

⁵⁰⁸ Üstün, s.18

⁵⁰⁹ Üstün, s.19

⁵¹⁰ Üstün, s.19

üzere, bağlantılı dava kararı verilmesi gerekmektedir⁵¹¹. Aksi halde, düzenleyici işlemin Danıştay tarafından iptal edilmesine rağmen, söz konusu düzenleyici işleme dayanılarak tesis edilen uygulama işleminin idare mahkemesinde iptal edilmemesi gibi bir durum ortaya çıkabilecek ve bu durum kişilerin hukuka olan güvenlerini zedeleyecektir⁵¹². Dolayısıyla, görevli ve yetkili mahkeme farklılığı nedeniyle aynı dilekçeyle dava açılabilmesine olanak bulunmamaktaysa ya da ilgililer tarafından bu yola başvurulmamışsa, düzenleyici işlem ve uygulama işlemine karşı ayrı ayrı açılan davalar hakkında bağlantılı dava kararı verilmesi zorunludur⁵¹³.

⁵¹¹ Üstün, s.178.

⁵¹² Evren, s.1410

⁵¹³ Üstün, s.178.

SONUÇ

İki bölümden oluşan çalışmamızın birinci bölümde uygulama işlemi kavramı ve dayanak konumunda bulunan işlemin hukuka aykırılığı, hukuka aykırı olduğu gerekisiyle iptali, idare tarafından geri alınması, kaldırılması ve değiştirilmesinin uygulama işlemlerine etkisinin ne yönde olduğu doktrinindeki tartışmalar ve yargı kararları çerçevesinde ele alınmıştır.

Teknik bir kavram olan “uygulama işlemi”, yasama işlemi, düzenleyici işlem ya da bir birel işleme dayanılarak tesis edilen işlemlerdir. Dayanak işlem; kanun, düzenleyici işlem ya da bir birel işlem olabilir. Zira idari işlemler birbirleriyle ilişkilidir ve tüm bu işlemlerin bir hukuki dayanağı olmak zorundadır. Temel dayanak, idarenin kanuniliği ilkesi gereği, kanun olup, düzenleyici ve birel işlemler aracılığıyla kanun hükümlerinde öngörülen kurallar kişilere uygulanırlar.

Dayanak işlemin iptal, geri alma, kaldırma gibi sebeplerle sona ermesi durumunda, bunun uygulama işlemine etkisinin ne olacağı dayanak işlemin niteliğine göre değişiklik göstermektedir. Bu nedenle, “dayanak işlem”in hukuki niteliğinin belirlenmesi büyük önem taşımaktadır.

Bir kanun hükmünü yürürlükten kaldıran ya da bu kanunda değişiklik yapan kanunda, eski kanunun kaldırılmasının ya da değiştirilmesinin, yine bu eski kanunun uygulanması için tesis edilen uygulama işlemlerine etkisinin ne olacağına ilişkin bir düzenleme yer almıyor ve son durumda eski kanunun uygulanmasına yönelik düzenleyici işlemler, yürürlükteki kanunî düzenlemelerle çelişkili hükümler içeriyorsa, bağdaşmadığı ölçüde yürürlüğünün sona ereceği; buna karşın, yürürlükteki kanunlarda kendisine yasal zemin bulunduğu ölçüde yürürlüğünün devam edeceği ifade söylenebilir. Dayanak kanun hükmünün yürürlüğünün kanun koyucu tarafından sonlandırılması halinde, idarenin mevcut kanunî düzenlemelerle çelişen ve dolayısıyla yürürlüğü sona eren düzenleyici işlemi uygulamaması gerekir. Aksi bir tutum kanunîlik ilkesinin ihlal edilmesi sonucunu doğuracaktır. Ancak bir düzenleyici işlemin dayanağı olan kanun hükmü, kanun koyucunun iradesiyle sona ermiş olsa dahî, yürürlükteki diğer kanun hükümleriyle bağdaştığı takdirde, hukukî geçerliliğini koruyabilecektir.

Kural olarak kişilerin hukukî durumlarını etkileyen, tamamlanmış ve onları yeni bir hukukî statüye sokan birel işlemler, kanunun kaldırılmasından ya da değiştirilmesinden kural olarak etkilenmezler. Ancak eski kanun yürürlükteyken oluşum sürecine başlanmış fakat henüz tamamlanmamış hukukî ilişkilere ise, yeni kanun derhal etki edecektir. Ayrıca kanunda yapılan değişiklikten önce sonuçlanmış hukukî ilişkilerde, kazanılmış haklara müdahale edecek şekilde yeni kanun hükümleri uygulanmayacaktır.

Anayasa'nın 153. maddesinde düzenlenen “*iptal kararları geriye yürümez*” kuralı mutlak bir ilke olmayıp, bu kuralın lafzi değil amaçsal olarak yorumlanması gerekmektedir. Bu kural ile esas amaçlanan, kazanılmış hakların ihlal edilmesini önleme ve bireylerin hukuk güvenliğini sağlamaktır. Somut olay özelinde, iptal edilen kanuna dayanılarak tesis edilen işlemler bakımından, hukuk güvenliği, istikrar, adalet, hakkaniyet, kazanılmış hak, kamu düzeni, kamu yararı kavramlarının gerektirdiği ölçüde, Anayasa Mahkemesi iptal kararının geriye yürüyeceği kabul edilmektedir.

Düzenleyici işlemin iptal edilmesi üzerine uygulama işlemlerinin hukuka aykırı olduğundan bahisle doğrudan geri alınması, kazanılmış hakların korunması ilkesine aykırılık teşkil edebilecektir. Bu nedenle lehe olan uygulama işlemlerinin düzenleyici işleme yönelik iptal kararlarından geçmişe yönelik olarak etkilenmeyeceği kabul edilmektedir. Ancak imar planının iptali üzerine, bu plana dayanılarak verilmiş yapı ruhsatının, kazanılmış hak olarak kabul edilmesi mümkün değildir. Zira Danıştay, verilen yapı ruhsatının kazanılmış hak teşkil etmesi için hukuka uygunluk unsurunun varlığını aramaktadır.

Düzenleyici işlemlerin iptali halinde, bu düzenleyici işleme dayanılarak tesis edilen ve ilgililerin menfaatlerini ihlal eden uygulama işlemleri herhangi bir süreye tabi olmaksızın idarece geri alınmalıdır. Bu karardan, yalnızca dava açan kişiler değil, düzenleyici işlemin kapsadığı tüm ilgililer etkilenecektir. Bu nedenle düzenleyici işlemin iptali genel etkili olarak kabul edilmektedir. İptal kararı ile bu düzenleyici işleme dayanılarak tesis edilen işlemler kendiliğinden hükümsüz hale gelmese de, bu işlemlerin ilgililere yükümlülük yükleyen, onlar aleyhine hüküm ve sonuç doğuran işlemler olması halinde idarece geri alınması gerekecektir. Bu nedenle iptal edilen bir düzenleyici işlemde dolayı, menfaati ihlal edilen veya kişisel hakkı etkilenen kişiler, verilen iptal kararının doğurduğu sonuçlardan yararlanmak amacıyla, İYUK'un 10. maddesinde yer alan hüküm gereği idareye başvuruda bulunabilecek ve bu başvuru reddedilirse idari yargıda dava açabileceklerdir.

Genel ve soyut nitelikteki kurallar içeren düzenleyici işlemlere karşı açılan davalar sonucunda verilen iptal kararları, yalnızca o davanın tarafı olan kişilere yönelik tesis edilen uygulama işlemlerinin değil, dava açmamış olan üçüncü kişilere yönelik tesis edilen uygulama işlemlerinin de geri alınmasını gerektirecektir. Dayanak düzenleyici işlemin iptali, dava açmamış olan üçüncü kişiler hakkında da hüküm ve sonuç doğuracaktır. Ancak bu durumda geçmişe yönelik hak kayıplarının karşılanmasında ilamların infazına ilişkin 10 yıllık genel zamanaşımı süresi esas alınmaktadır.

İdare, kamu hizmetlerini daha etkin bir şekilde gerçekleştirebilmek, değişen hukuki veya maddi şartlara uyumlu hale getirebilmek ve kamu yararını sağlayabilmek amacıyla düzenleyici işlemleri her zaman değiştirebilir ya da kaldırabilir. Bu durumda, kaldırılan düzenleyici işleme dayanılarak tesis edilmiş olan uygulama işlemlerinin ise kendiliğinden yürürlükten kalktığını söylemek mümkün değildir.

Bir düzenleyici işlemin kaldırılması ya da değiştirilmesi durumunda da iptalinde olduğu gibi, buna dayanılarak tesis edilmiş olan ve kazanılmış hak meydana getiren uygulama işlemleri, hukuk düzenindeki varlığını sürdürmeye devam edecek ve düzenleyici işlemin kaldırılmasından herhangi bir şekilde etkilenmeyecektir. Ancak, hukukî ilişkilere etki eden düzenleyici işlemlerde meydana gelen değişiklikler, statüsü devam eden bireylere etki edecek ve henüz tamamlanmamış hukuki durumlara ilişkin bir kazanılmış hakkın varlığından söz edilemeyecektir.

Hukuka aykırı ve ilgililere yükümlülük yükleyen birel işlemler ile bunların uygulama işlemleri (sonuç işlemleri) süresiz bir şekilde geri alınabilecektir. İdare, hukuka aykırı ve ilgililere menfaat sağlayan işlemleri, kural olarak dava açma süresi içerisinde geri alabilecektir. Geri alınan dayanak işlemin, uygulama işlemlerinin de ilgiliye menfaat sağlaması halinde, kural olarak dava açma süresi içerisinde geri alınması gerekmektedir. Ancak bu uygulama işlemlerinden (sonuç işlemlerinden) bazılarının geri alınması, hukuk güvenliğini sarsacağı için bunların kural olarak geri alınmaması gerekmektedir. Konuya ilişkin en tipik örnek, geri alınan memuriyete atama işleminin ardından memura görev yaptığı süre boyunca yapılan ödemelerdir.

Ancak ilgilinin gerçek dışı beyanı, hilesi ile ya da geri alınan idari işlem yok hükmünde kabul edilecek kadar ağır sakatlık taşıması durumunda süresiz geri alınabileceği

gibi uygulama işlemlerinin (sonuç işlemlerin) de ilgilinin menfaatine olup olmadığına bakılmaksızın süresiz geri alınabilecektir.

Çalışmamızın ikinci bölümünde ise, dayanağın bir düzenleyici işlem olduğu durumlarda, bu düzenleyici işleme dayanılarak tesis edilen ve ilgilileri menfaatine aykırı uygulama işlemlerinin idari yargılama usulündeki etkileri incelenmiştir.

Anayasa'nın 125. maddesine göre, *“İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.”* Bu ilke hukuk devleti ilkesinden kaynaklanmakta ve hukuk devletinin bir unsurunu teşkil etmektedir. Buna göre, tüm işlemlerin yargı denetimine tabi olması gerekir. Ancak bir taraftan da idari yargılama usulünde, işlemlerin yargı denetimine tabi tutulmasına ilişkin bazı usûl kuralları ve sınırlamalar getirilmiştir. Örneğin, idari işlemlere karşı, iptal davası açma süresi sona erdikten sonra, menfaati ihlal edilenlerin dava açma hakkı sona ermektedir. Ancak sürelerle ilişkin bu kural, hak arama hürriyetinin sağlanabilmesi için kanunî düzenlemelerle ya da yargı içtihatları ile bir nebze yumuşatılmış ve belirli şartların gerçekleşmesi halinde, dava açma süresi geçmiş olan idari işlemlere karşı da idari yargıda iptal davası açılabileceği kabul edilmiştir. Bunun en önemli örneği de İYUK'un 7. maddesinin 4. fıkrasında yer alan düzenlemedir. İYUK'un 7. maddesinin 4. fıkrasına göre, *“düzenleyici işlemlere karşı dava açma süresi, ilan tarihini izleyen günden itibaren başlar. Ancak bu işlemlerin uygulanması üzerine ilgililer, düzenleyici işlem veya uygulanan işlem yahut her ikisi aleyhine birden dava açabilirler.”* Bu hükme göre, davacı isterse uygulama işlemi ile birlikte düzenleyici işlemi de dava konusu edebileceği gibi düzenleyici işlem veya uygulama işleminden sadece birini de dava konusu edebilir. Bu sayede, işlemin hukuki dayanağını teşkil eden düzenleyici işlemin dava açma süresi sona erdikten sonra da dava edilebilirliği mümkün kılınmaktadır. Nitekim idarenin işlemlerine ilişkin tüm ilanların takibinin kişilerden beklenmeyeceği veya genel kurallar koyan bu işlemlerin doğuracağı sonuçların; menfaatleri üzerindeki etkisinin kişilerce anlaşılamayabileceği düşünülürse, kanun koyucunun düzenleyici işlemlere karşı uygulama işlemi tesis edilmesi üzerine yeni bir dava açma süresini öngörmesi yerinde olmuştur.

İYUK m. 7/4'te yer alan ilkeye göre, dayanak işlemin mutlaka düzenleyici işlem niteliğinde olması gerekmektedir. Ayrıca uygulama işleminin tesisi ile birlikte düzenleyici işlemin dayanak hükümlerine karşı dava açma süresi yeniden başlasa da bu durumda düzenleyici işlemin dava edilebilmesi için, ilgililerin meşru, güncel ve kişisel menfaatinin hem uygulama işlemi hem de bu uygulama işlemine dayanak teşkil eden düzenleyici işlem ile

ihlal edilmiş olması gerekmektedir. Uygulama işleminin tesis edilmesi üzerine dayanak düzenleyici işlemin tamamına yönelik iptal istemi kabul edilmeyip, İYUK m. 7/4'te yer alan bu olanak, yalnızca uygulama işlemlerinin dayanağı olan maddelerle sınırlı tutulmaktadır.

Uygulama işlemleri ise, düzenleyici işlemlerin uygulanmasını sağlayan, onlara dayanılarak tesis edilen birel işlemler olduğu gibi, Danıştay kararlarına göre üst ölçekli imar planına uygun şekilde yapılan alt ölçekli imar planı olarak karşımıza çıkmaktadır. İYUK m. 7/4 kapsamında uygulama işlemlerinin, düzenleyici işleme dayanılarak yapılan kesin ve icrai idari işlemler olduğu söylenebilir. Ancak, hukuka uygunluk denetiminin idari yargı yerleri dışında yapılacağı öngörülen idari işlemlerin de bu ilkenin uygulanmasına imkân tanıdığı, yani idari davaya konu edilemeyen işlemlerin de İYUK m. 7/4 anlamında uygulama işlemi olduğu ifade edilmektedir. Ayrıca, İYUK m. 7/4'te yer alan ilkenin uygulanabilmesi için, uygulama işleminin düzenleyici işlem ile herhangi bir şekilde ilgili bulunması yetmemekte, doğrudan onun uygulanması yani onun hükümleri doğrultusunda ve çerçevesinde tesis edilmiş somut bir işlem kimliğinde olması gerekmektedir. Son olarak idarenin düzenleyici işlemine dayanarak yapılan bir idari eylem de bu anlamda uygulama işlemi olarak kabul edilebilmekte ve ilgililerin bu idari eylem ile birlikte, idari eyleme karşı tam yargı davası açma süresi içerisinde, dayanak uygulama işlemine de dava açma hakkı olduğu kabul edilmektedir.

6306 sayılı Kanun'un Ek 1. maddesinin 2. Fıkrasının a bendinde yer alan *“Riskli alan kararına karşı Resmî Gazete’de yayımı tarihinden itibaren dava açılabilir. Uygulama işlemleri üzerine riskli alan kararına karşı dava açılmaz.”* hükmü ile İYUK m. 7/4'te yer alan ilkeye bir istisna getirilmiştir. ilgililerin mülkiyet hakkına önemli derecede müdahale eden riskli alan kararlarına karşı ivedi yargılama usulü öngörülmesi, alınan kararların ilgililere tebliğ edilmeyip yalnızca Resmi Gazete’de yayımlanmasının öngörülmesi ile birlikte, İYUK m. 7/4'te yer alan uygulama işlemlerinin tesis edilmesi üzerine düzenleyici işlemlerin de dava edilebilmesi imkanının uygulanamaz hale getirilmesi, hak arama hürriyetinin en önemli görünümü olan bir yargı yerine başvurma hakkını önemli ölçüde ve açıkça ihlal ettiği söylenebilir.

Daha önce bir düzenleyici işleme dayanılarak uygulama işlemi tesis edilirken düzenleyici işlem hukuka uygunsa bile değişen koşullardan dolayı bir başka uygulama işlemi tesis edilirken, hukuka aykırı hale gelmiş olabilir. Bu nedenle, bir düzenleyici işleme

dayanarak farklı tarihlerde birden fazla uygulama işlemi tesis edildiğinde, her birine dava açma hakkı tanınmalıdır. Aksi halde, hukuk devletinin bir unsuru olan hak arama hürriyetini gerçekleştirmeye yönelik bu müessese tam olarak amacına ulaşamayacaktır.

Mahkemelerin, hakkında bir hukuka aykırılık tespitinde bulundukları düzenleyici işlemi ihmal ederek, uygulama işlemini daha üst normlara göre değerlendirmesi ve üst normlara aykırılık tespit ettiği halde bunu iptal etmesi gerektiği kabul edilmektedir.

Düzenleyici işlem ile uygulama işlemine karşı aynı dilekçeyle dava açılabilmesi de bazı hallerde mümkündür. Bunun için, İYUK m.5'te yer alan şartların sağlanmasının yanı sıra kamu düzenine ilişkin olan görev ve yetki hususlarının da dikkate alınması gerekmektedir.

Ancak, görevli ve yetkili mahkeme farklılığı nedeniyle düzenleyici işlem ve uygulama işlemine karşı aynı dilekçeyle dava açılabilmesine olanak bulunmamaktaysa ya da ilgililer tarafından bu yola başvurulmamışsa da İYUK'un 39. maddesinin 2 fıkrasının (a) bendinde yer alan açık hüküm gereği, düzenleyici işlem ve uygulama işlemine karşı ayrı ayrı açılan davalar hakkında bağlantılı dava kararı verilmesi zorunludur. Aksi halde, düzenleyici işlemin Danıştay tarafından iptal edilmesine rağmen, söz konusu düzenleyici işleme dayanılarak tesis edilen uygulama işleminin idare mahkemesinde iptal edilmemesi gibi bir durum ortaya çıkabilecek ve bu durum kişilerin hukuka olan güvenlerini zedeleyecektir.

KAYNAKÇA

Kitaplar

AKBULUT Emre, **Türk İdare Hukukunda Kanuni İdare İlkesi**, Beta Yayınları, İstanbul 2013

AKILLIOĞLU Tekin, **Hangi Hukuka Giriş**, İmaj Yayınevi, Ankara 2014

AKYILMAZ Bahtiyar / SEZGİNER Murat / KAYA Cemil, **Türk İdare Hukuku**, Savaş Yayınevi, 11. Baskı, Ankara 2019

AKYILMAZ Bahtiyar / SEZGİNER Murat / KAYA Cemil, **Türk İdari Yargılama Hukuku**, Savaş Yayınevi, 3. Baskı, Ankara 2019

ARAT ÖZKAYA Nilay, **Türk İdare Hukukunda İdarenin Hukuk Sınırları İçinde Hareket Serbestisi**, Beta Yayınevi, İstanbul 2015

ATAY Ender Ethem, **İdare Hukuku**, Turhan Kitabevi, 6. Baskı, Ankara 2018

Taner Ayanoğlu, **Bireysel İdari İşlemlere Karşı Dava Açma Süresinin Başlangıcı**, On İki Levha Yayıncılık, 2. Baskı, İstanbul 2019

AZGUR Fuad, **Gerekçeli Yeni Danıştay Kanunu Ve Önemli İçtihatlarla İdari Yargılama Usul Ve Esasları**, Ayyıldız Matbaası, Ankara 1965

AZRAK Ali Ülkü, **Avrupa Topluluklarında İdari Yargının Genel Esasları**, Doyuran Yayınları, 1. Baskı, İstanbul 1988

BALTA Tahsin Bekir, **İdare Hukuku I: Genel Konular**, Ankara SBF Yayınları, 1. Baskı, Ankara 1972

BAYRAKTAR Erman, **Takdir Yetkisi Ve Yargı Yoluyla Denetimi, İdare Hukuku Ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler I**, Danıştay Tasnif Ve Yayın Bürosu Yayınları, Ankara 1976

BİLGİN Hüseyin, **İdari Yargı İçin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Uygulama Rehberi**, Adalet Yayınları, 1. Baskı, Ankara 2017

BÜLBÜL Erdoğan, **İdari İşlemlerin Yürürlükten Kaldırılması**, Beta Yayınları, 1. Baskı, İstanbul 2010

CANDAN Turgut, **Açıklamalı İdari Yargılama Usûlü Kanunu**, Yetkin Yayınları, 7. Baskı, Ankara 2017

ÇAĞLAYAN Ramazan, **İdare Hukuku Dersleri**, Seçkin Yayıncılık, 7. Baskı, Ankara 2019

ÇAĞLAYAN Ramazan, **İdari Yargılama Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, 11. Baskı, Ankara 2019

ÇAĞLAYAN Ramazan, **İdari Yargı Kararlarının Sonuçları Ve Uygulanması**, Asil Yayıncılık, 3. Baskı, Ankara 2001

ÇIRAKMAN Erol, **İdari Davalarda Süre, İdare Hukuku Ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler I**, Danıştay Başkanlığı Yayını, Ankara 1976

DARENDELİ A. Vahap, **Yargıtay, Danıştay Ve Uyuşmazlık Mahkemesi İçtihatları Işığında Adli Yargı Yerlerinde Görülen İdari Uyuşmazlıklar Ve Davalar**, Yetkin Yayınları, 1. Baskı, 2004

DERBİL Süheyp, **İdare Hukuku**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Güzel Sanatlar Matbaası, No:133, 5. Baskı, Ankara 1959

DEVİNER ERGUVAN Derya, **Yargı Kararları Işığında İdari İşlemin Geriye Yürümezliği İlkesi Ve Geri Alma İstisnası**, Adalet Yayınevi, 1. Baskı, 2017

DURAN Lütfi, **İdare Hukuku Ders Notları**, İÜHF Yayınları, 1. Baskı, İstanbul 1982

DURAN Lütfi, **İdare Hukuku Meseleleri**, İÜHF Yayınları, İstanbul 1957

ERKUT Celal, **İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği**, Danıştay Matbaası, Ankara 1990

ERKUT Celal, **Kamu Kudreti Ayrıcalıkları Ve Tutuk Adalet Anlayışı**, Yenilik Basımevi, İstanbul 2004

GİRİTLİ İsmet / BİLGİN Pertev / AKGÜNER Tayfun / BERK Kahraman, **İdare Hukuku**, Der Yayınları, 5. Baskı, İstanbul 2015

GÖZLER Kemal, **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Kitabevi, 21. Baskı, Bursa 2019

GÖZÜBÜYÜK Şeref, **Yönetimsel Yargı**, Turhan Yayınevi, 36. Baskı, Ankara 2017

GÖZÜBÜYÜK Şeref, **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, 34. Baskı, Ankara 2016

GÖZÜBÜYÜK Şeref, **Anayasa Hukuku**, Turhan Kitabevi, 19. Baskı, Ankara 2013

GÖZÜBÜYÜK A. Şeref / TAN Turgut, **İdare Hukuku Cilt: 1**, Turhan Kitabevi, 13. Baskı, Ankara 2019

GÖZÜBÜYÜK A. Şeref / TAN Turgut, **İdare Hukuku Cilt: 2**, Turhan Kitabevi, 9. Baskı, Ankara 2017

GÖZÜBÜYÜK Şeref / GÖLCÜKLÜ Feyyaz, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Ve Uygulaması**, Turhan Kitabevi, 11. Baskı, Ankara 2016

GÜNDAY Metin, **İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, 11. Baskı, Ankara 2017

GÜNDÜZ Fatma Ebru, “İdari İşlemin Geri Alınması”, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2010

GÜNDÜZ Fatma Ebru, İdari Davalarda Ehliyet ve Husumet, Yetkin Yayınları, 1. Baskı, Ankara 2016

GÜNEŞ Turan, **Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri**, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, Ankara 1965

İNCEOĞLU Sibel, **İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararlarında Adil Yargılanma Hakkı**, Beta Yayınları, 4. Baskı, İstanbul 2013

KALABALIK Halil, **İdare Hukuku Dersleri Cilt: 2**, Seçkin Yayıncılık, 4. Baskı, Ankara 2019

KALABALIK Halil, **İmar Hukuku Dersleri**, Seçkin Yayıncılık, 3. Baskı, Ankara 2011

KAPLAN Gürsel, **İdari Yargıda Dava Açma Süreleri**, Turhan Kitabevi, 3. Baskı, Ankara 2011

KARA Seyfettin, **Danıştay Kararları Işığında İmar Planı Değişikliği**, Yetkin Yayıncılık, 1. Baskı, Ankara 2015

KARAHANOGULLARI Onur, **İdarenin Hukukla Kavranması**, Turhan Kitabevi, 3. Baskı, Ankara 2015

KARAHANOGULLARI Onur, **İdari Yargı**, Turhan Kitabevi, 1. Baskı, Ankara 2019

KARAVELİOĞLU Celal, **Açıklamalı İçtihatlı Ve İstinaf Kurumuyla İdari Yargılama Usûlü Kanunu**, Adalet Yayınevi, 9. Baskı, Ankara 2016

ODYAKMAZ Zehra / KAYMAK Ümit / ERCAN İsmail, **İdari Yargı**, Onikilevha Yayıncılık, 15. Baskı, İstanbul 2019

ONAR Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları C. I**, İsmail Akgün Matbaacılık, İstanbul 1966

ONAR Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları C. III**, İsmail Akgün Matbaacılık, İstanbul 1966

ORTA Elif, **İmar Hukukunda Plan Hiyerarşisi Ve Planların Çatışması**, Legal Kitabevi, 1. Baskı, İstanbul 2006

ÖNGÖREN Gürsel, **“Yargı Kararları Işığında” İmar Hukuku**, Öngören Hukuk Yayınları, İstanbul 2018

ÖZDEMİR Selman, **İmar İdare Hukukunda Kazanılmış Hak**, Adalet Yayınevi, 1. Baskı, Ankara 2019

ÖZAY İl Han, **Günışığında Yönetim**, Filiz Kitabevi, 3. Baskı, İstanbul 2017

ÖZAY İl Han, **Günışığında Yönetim II Yargısal Koruma**, On İki Levha Yayıncılık, 2010

ÖZTÜRK Kaya Burak, **Hak Arama Özgürlüğü Çerçevesinde Zorunlu İdari İtiraz**, Yetkin Yayınları, Ankara 2015

PINAR İbrahim, **İdari Yargı Kararlarının Uygulanması ve Anayasa Mahkemesince İptal Edilen Hükümlerin Yeniden Yürürlüğe Konulması**, Seçkin Yayıncılık, 1. Baskı, Ankara 2008

TAN Turgut, **İdari İşlemin Geri Alınması**, Sevinç Matbaası, 1. Baskı, Ankara 1970

TANÖR Bülent / YÜZBAŞIOĞLU Necmi, **Türk Anayasa Hukuku**, Beta Yayınları, 19. Baskı, İstanbul 2019

TEZCAN Durmuş / ERDEM Mustafa Ruhan / SANCAKDAR Oğuz / ÖNOK Rıfat Murat, **İnsan Hakları El Kitabı**, 7. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2018

SANCAKDAR Oğuz, **Belediyenin İmar Planını Yapması, Değiştirmesi ve İptal Davası**, Yetkin Yayınları, 1. Baskı, Ankara 1996

SARICA Ragıp, **İdari Kaza C.1 İdari Davalar**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, 1. Baskı, İstanbul 1949

SEZGİNER Murat, **Ayrılabilir İşlem Kuramı**, Yetkin Yayıncılık, Ankara 1999

TOLON Kemal Doğu, **İptal ve Tam Yargı Davalarında Kazanılmış Hak, İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler III**, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları No:29, Ankara 1986

ULER Yıldırım, **İdari Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1970

ÜNAL Yücel, **Türk Şehir Planlama Hukuku**, Yetkin Yayınları, 1. Baskı, Ankara 2003

ÜSTÜN Gül, **2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda Bağlantılı Davalar Ve Aynı Dilekçeyle Dava Açılabilir Haller**, On İki Levha Yayıncılık, 1. Baskı, İstanbul 2018

YAYLA Yıldızhan, **İdare Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul 2009

YAYLA Yıldızhan, **Şehir Planlamacısının Başlıca hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1. Baskı, İstanbul 1975

YENİCE Kazım / ESİN Yüksel, **Açıklamalı, İçtihatlı, Notlu İdari Yargılama Usûlü**, Arısan Yayınevi, Ankara 1983

YILDIRIM Turan/ YASİN Melikşah/ KAMAN Nur/ ÖZDEMİR Eyüp/ ÜSTÜN Gül/ OKAY TEKİNSOY Özge, **İdare Hukuku**, Onikilevha Yayıncılık, 7. Baskı, İstanbul 2019

YÜZBAŞIOĞLU Necmi, **Türkiye’de Kanun Hükmünde Kararnameler Rejimi**, 1. Baskı, Beta Yayınevi, İstanbul 1996

Sürelî Yayınlar

AKYILMAZ Bahtiyar, “Bir İdari Usul İlkesi Daha: Anayasa Madde 40/2 Başvuru Yollarının Gösterilmesi”, **Yıldızhan Yayla’ya Armağan**, Galatasaray Üniversitesi Yayınları, Armağan Serisi No: 4, İstanbul 2003

ALAN Nuri, “(Demokratik) Hukuk Devleti Ve Anayasa”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, S. 58-1

ALPAR Erol, İdare Hukukunda Kazanılmış Hak Kavramı ve Uygulanması, **AYİM Dergisi**, S. 15, 2001

ALTINDAĞ Halil, Anayasa Mahkemesinin İptal Kararı veya Anayasa Değişikliği Sonrasında İdari Dava Açma Süresinin Yeniden Doğması, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C. XVIII**, Y. 2014, S. 3-4

ALTUNDİŞ Mehmet, “Hukuki Güvenlik İlkesi”, **Yasama Dergisi**, S. 10, 2008

ATAY Ender Ethem, “Hukuk Devleti İlkesi Işığında İdarenin Denetimi Ve Kamu Denetçiliği Kurumu”, **T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Akademik Dergisi**, S.1, Y.2014

ATAY Ender Ethem, “İptal Davasının Nitelikleri Ve İptal Kararının Uygulanması” **Danıştay ve İdari Yargı Günü 139. Yıl Sempozyumu**, Danıştay Yayını No: 74, 11 Mayıs 2007

AZRAK Ülkü Ali, “Umumi İdari Usul ve Kodifikasyonu Meselesi”, **İÜHF Mecmuası**, C.33, S.1-2, 1967

AZRAK Ali Ülkü, Anayasa Mahkemesinin İptal Kararlarının Geriye Yürümezliği, **Anayasa Yargısı Sempozyumu**

CANDAN Turgut, “İtiraz Ve Temyiz Davaları Dolayısıyla Verilen Yürütmenin Durdurulması Kararlarının İptal Davasına Konu İdari İşlemin Yürütülebilirliği Üzerine Etkileri”, **Adalet Bakanlığı Dergisi**, Y. 49, S .4

ÇAĞLAYAN Ramazan, “İdari İşlemin Geri Alınması Üzerine”, **AÜEHFD**, Cilt 4, Sayı 1-2, 2000

ÇELİKKOL Hüseyin, İdari Yargıda Ehliyet Ve Husumet, **Adalet Dergisi**, 1985, Yıl. 76, Sayı.3

DAŞTAN Deniz, Danıştay Kararları Işığında İptal Davalarında ‘Menfaat’ Kavramı, **İstanbul Barosu Dergisi**, C.78, S.2, İstanbul 2004

DAVUT Şevki / COŞKUN Şenol, “İmar Planlarına Karşı Açılacak İptal Davalarında İdari Dava Açma Süresi”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C.LXIX, S.L-2, 2011

DURAN Lütfi, “İdari İptal Davası Olağan Ve Genel Bir Başvuru Yoludur”, **İnsan Hakları Yıllığı**, C.19-20, 1997-1998

DURSUN Selman, “İdari İşlemlerin Geri Alınması, Kaldırılması, Değiştirilmesi Ve Düzeltilmesi”, **Prof. Dr. A. Şeref Gözübüyük’e Armağan**, 1. Baskı, Turhan Kitabevi, 2005

ERHÜRMAN Tufan, İdari Yargıda Özel Yetenek (Menfaat) Koşulu, **İdari Yargı Sempozyumu**, Danıştay Yayın Bürosu Yayınları, Ankara 2000

GÖZÜBÜYÜK A. Şeref, “İptal Davasının Sonuçları”, **Abadan’a Armağan**, Ankara Üniversitesi Yayınevi, 1969: 329-339

GÜNDÜZ Fatma Ebru / AKTAŞ Alkım, “Düzenleyici İşlemlere Karşı Bireysel Başvuru”, **Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi**, S.1, Y.2017

GÜRAN Sait, “İdari İşlem”, **Prof. Dr. Hayri Domaniç’e 80. Yaş Günü Armağanı, C. II**, Beta Yayınları, İstanbul 2001

IŞIKLAR Celal, “659 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname Sonrası İdari Yargıda Husumete İlişkin Esaslar”, **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, 2012, S.10

KANLIGÖZ Cihan, “İdari İşlemlerde Yazılı Bildirim Kuralı”, **AÜHFD**, C.11, S.1-4

KARAHANOGULLARI Onur, “Birel İşlemlere Karşı Açılan İptal Davalarında İlgi Bağı Sorunu”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, 62-3, Yıl: 2007

KARAKUL Selman, Hukuki ve İdari Denetim Ölçütü Olarak İyi Yönetim İlkeleri, **Ombudsman Akademik Dergisi**, Y. 2, S.3

KIZILOĞLU Şükrü, “Aynı Dilekçe İle Veya Tek Dilekçeyle Dava Açılması-I-II”, **Hürses**, 16-17 Temmuz 1996

KOÇAK Mustafa, “Hukuk Devleti Kavramı Açısından İdari İptal Davalarında Menfaat İhlali Veya Hak İhlali Koşulu”, **Hukuk Araştırmaları Dergisi**, C. 10, S. 1–3, 1996

KUZU Burhan, Anayasa Mahkemesi’nin İptal Kararlarının Geriye Yürümezliği Sorunu, **İÜHFM**, C. LII, S.1-4

ÖZDEK Yasemin, “İptal Davasında Menfaat Koşulu”, **Amme İdaresi Dergisi**, 1991, Cilt. 24

SANCAKDAR Oğuz, “İdari Yargıda “Tek Dilekçe İle Dava Açma (Karşılaştırmalı Hukuki Analiz)”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 9, Sayı 2, 2007

SEVGİLİ GENÇAY Fatma Didem, “Adsız Düzenleyici İşlemlerin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri”, **AÜHFD**, C. 63, S.2, 2014

SÖZER Ali Nazım, “Kanunların Önceye Etki Yasağı: Sosyal Sigortalar Hukuku Bakımından Bir Değerlendirme”, <https://journal.yasar.edu.tr/wp-content/uploads/2014/01/9-Ali-Nazım-SÖZER.pdf>, (Erişim Tarihi: 12.12.2019)

ŞAHİN Yahya, Yasa Ve Düzenleyici İdari İşlemlerin Kazanılmış Haklar Yönünden İncelenmesi, **Danıştay Dergisi**, Y.2009, S.120

ŞENLEN Süheyla, “Türkiye’de İdari Yargının Doğuşu Ve Tarihi Gelişimi”, **AÜFHD**, <http://dergiler.Ankara.Edu.tr/dergiler/42/465/5342.pdf>, (Erişim Tarihi: 18.11.2019)

TEKİNSOY Mustafa Ayhan, “İmar Planlarının Hukuksal Niteliği İmar Planı İptalinin Bu Plana Dayanılarak Verilmiş Ruhsatlar Üzerindeki Etkisi”, **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl:66, Sayı: 2, Bahar 2008

ULER Yıldırım, Anayasa Mahkemesi İptal Kararı Geriye Yürür, Bahri Savcı’ya Armağan, **Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları**, Ankara 1988

ÜSTÜN Gül, “İdari İşlemlerin Yokluğunun Tespitinde Görevli Yargı Düzeni”, **Kazancı Hukuk Araştırmaları Dergisi**, Y. 2013, C.9, S. 101

YAKAR Soner, Bir Usûl Ekonomisi Kolaylığı, Vergi Yargısında Tek Dilekçe ile Dava Açma, **Maliye Dergisi**, Sayı: 162, 2012

YASİN Melikşah, “İdari Yargılama Usulünde Düzenleyici İdari İşlemlerin İhmali Meselesi”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, Cilt: 16,1: 1-2, 2013

YAYLA Yıldızhan / BÜLBÜL Erdoğan, “Karar İncelemesi: İstanbul 1. İdare Mahkemesi’nin 22.05.1997 Gün ve E.1996/1406 K.1997/561 Sayılı Kararı Üzerine Düşünceler”, **İHİD**, C.13, S. 1; Y. 2000

YILDIRIM Turan, Anayasa Mahkemesi Kararlarının Bağlayıcılığı, **Argumentum Aylık Hukuk Dergisi**, Y.3, S.34

YILDIRIM Turan / GÖÇGÜN Muhammed, “İdarenin Düzenleyici İşlemlerinde Eşitlik İlkesi”, **İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 3 (2), Güz 2016

Elektronik Yayınlar

www.kazanci.com

www.hukukturk.com

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

<http://dergiler.Ankara.Edu.tr/dergiler/42/465/5342.pdf>

<https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/621708>

<https://journal.yasar.edu.tr/wp-content/uploads/2014/01/9-Ali-Nazım-SÖZER.pdf>