

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

YÜKSEK LİSANS TEZİ

İDARİ YARGILAMA USULÜ KANUNUNUN 11.
MADDESİ UYARINCA YAPILAN BAŞVURUNUN
KAPSAM VE SONUÇLARI

FÜSUN CEREN KÜÇÜK

2501151105

TEZ DANIŞMANI
DR. ÖĞR. ÜYESİ CENK YAŞAR ŞAHİN

İSTANBUL - 2019



T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



YÜKSEK LİSANS
TEZ ONAYI

ÖĞRENCİNİN;

Adı ve Soyadı : FÜSUN CEREN KÜÇÜK Numarası : 2501151105
Anabilim Dalı / Anasanat Dalı / Programı : KAMU HUKUKU Danışmanı : DR. ÖĞR. ÜYESİ CENK YAŞAR ŞAHİN
Tez Savunma Tarihi : 24.05.2019 Saati : 14.30
Tez Başlığı : İDARİ YARGILAMA USULÜ KANUNUNUN 11. MADDESİ UYARINCA YAPILAN BAŞVURUNUN KAPSAM VE SONUÇLARI

TEZ SAVUNMA SINAVI, İÜ Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliği'nin 36. Maddesi uyarınca yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin KABULÜNE OYBİRLİĞİ / YETERLİLİĞİ ile karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATİ (KABUL / RED / DÜZELTME)
1- PROF. DR. EMİN MEMİŞ		Kabul
2- PROF. DR. MELİKŞAH YASİN		Kabul
3- DR. ÖĞR. ÜYESİ CENK YAŞAR ŞAHİN		Kabul

YEDEK JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATİ (KABUL / RED / DÜZELTME)
1- DOÇ. DR. NİLAY ARAT		
2- DR. ÖĞR. ÜYESİ HALİT UYANIK		

ÖZ

İDARİ YARGILAMA USULÜ KANUNUNUN 11. MADDESİ UYARINCA YAPILAN BAŞVURUNUN KAPSAM VE SONUÇLARI

FÜSUN CEREN KÜÇÜK

Bu çalışmanın amacı, İdari Yargılama Usulü Kanununun 11. maddesi uyarınca yapılan başvurunun kapsam ve sonuçlarının incelenmesidir. Bu incelemenin yapılabilmesi için ilk olarak bu başvurunun idari başvurular arasındaki yeri belirlenmeye çalışılmıştır. Yapılan belirlemeden sonra başvurunun tarihi gelişimi, koşulları, sonuçları ve dava açma süresine etkileri irdelenmiştir. Başvurunun teorik incelemesi bu şekilde yapıldıktan sonra başvuru ile ilgili gündeme gelen sorunlar bilhassa mahkeme kararları eşliğinde incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: İdari Başvuru, İdari İtiraz, İhtiyari Başvuru, İdari Yargılama Usulü Kanunu 11. Madde, Hiyerarşik Başvuru.

ABSTRACT

THE SCOPE AND RESULTS OF APPLICATION FILED PURSUANT TO SECTION 11 OF PROCEDURE OF ADMINISTRATIVE JUSTICE ACT

FÜSUN CEREN KÜÇÜK

The aim of this dissertation is to study the scope and results of the application filed pursuant to section 11 of Procedure of Administrative Justice Act. To be able to conduct such study, attempts at categorization of this application under administrative applications were made in the first place. Following such categorization; historical development, terms, results of the application and the effects of the application on the term of litigation were studied. Following such theoretical study of the application, problems coming to the fore relating to the application were studied especially in company with court decisions.

Key Words: Administrative Application, Administrative Contest, Arbitrary Application, Section 11 of Procedure of Administrative Justice Act, Hierarchical Application.

ÖNSÖZ

İdari Yargılama Usulü Kanununun 11. Maddesi Uyarınca Yapılan Başvurunun Kapsam Ve Sonuçları başlığı ile kaleme alınan çalışma, uyuşmazlığın yargı dışı yolla çözülmesini sağlayan bu başvurunun etkin bir biçimde kullanılmasına katkı sağlamak amacı ile hazırlanmıştır.

Bu çalışmada başvurunun teorik incelemesi yapıldıktan sonra bilhassa yargı kararlarından yararlanılarak uygulamada meydana gelen sorunların üzerinde durulmuştur. Bu sorunların çözülebilmesi için önerilere de çalışmada yer verilmiştir.

Tezin konusunun belirlenmesi ile içeriği konularında ve çalışmanın her aşamasında her zaman yardımcı olan ve bu süreç sayesinde farkındalığımı artıran danışman hocam Dr. Öğr. Üyesi Cenk Yaşar Şahin'e, tezimi inceleyerek katkı sunan hocalarım Prof. Dr. Emin Memiş ve Prof. Dr. Melikşah Yasin'e, güncel Danıştay kararlarına ulaşmama yardımcı olan Danıştay Üyesi hocam Doç. Dr. Gürsel Özkan ile Danıştay Tetkik Hâkimi Şahap Kaymak'a, çalışmayı okuyarak değerli görüşlerini benimle paylaşan hocam Av. Dr. Murat Sadak, Araş. Gör. Ceren Ertürk, Araş. Gör. Evin Emine Demir, Berçem Gül Arpa ve Zeynep Ulusoy'a, desteklerini esirgemeyip çalışmaya katkı sağlayan Araş. Gör. Meltem Yılmaz, Av. Zeynep Altun, Av. Müge Demirci, Av. Etga Akay, Büşra Nur Öztürk, Nida Nur Yüksel ve Seda Peker'e, İdare Hukuku alanında çalışan ve görüşlerinden istifade ettiğim değerli meslektaşlarım Araş. Gör. Elif Aslı Akyüz ve Araş. Gör. Yakup Çokkaş'a, hiçbir zaman desteklerini esirgemeyen üniversitedeki değerli çalışma arkadaşlarıma yaptıkları katkılardan ötürü teşekkür ederim.

Son olarak annem, babam ve kardeşime bu süreçte benimle birlikte oldukları için şükranlarımı sunarım.

Fusun Ceren Küçük

İstanbul, 2019

İÇİNDEKİLER

ÖZ.....	iii
ABSTRACT	iv
ÖNSÖZ.....	v
KISALTMALAR LİSTESİ.....	x
GİRİŞ..	1

BİRİNCİ BÖLÜM

BİR İDARİ BAŞVURU TÜRÜ OLARAK İHTİYARİ BAŞVURU

I.İDARİ BAŞVURU KAVRAMI	3
II.İDARİ BAŞVURU TÜRLERİ	5
A.İlk Başvuru	5
B.Zorunlu Başvuru	7
C.İhtiyari Başvuru	8
1.Kavram	8
2.Varoluş Sebepleri	9
a.Yargının İş Yükünü Azaltması.....	11
b.İdareye Olan Güvenin Sağlanması.....	12
c.İdarenin Denetlenmesi.....	13
3.İhtiyari Başvuru Türleri	14
a.İdari Yargılama Usulü Kanunu 11. Maddesi Uyarınca Yapılan Başvuru ...	14
b.Özel Kanunları İle Düzenlenen İhtiyari Başvuru Örnekleri	15
(1).İmar Kanununda Düzenlenen Başvuru.....	16
(2).Çiftçi Mallarının Korunması Hakkında Kanunda Düzenlenen Başvuru ...	17

(3).Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda Düzenlenen Başvuru	17
(4).Uluslararası İşgücü Kanununda Düzenlenen Başvuru	18
(5).Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunda Düzenlenen Başvuru	18
(6).Bilgi Edinme Hakkı Kanununda Düzenlenen Başvuru	19
(7).Devlet Memurları Kanununda Düzenlenen Başvuru	22
c.Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri Ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin 659 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Düzenlenen İdari Uyuşmazlıklara İlişkin Sulh Başvurusu.....	23
d.Kendine Özgü Bir İhtiyari Başvuru Türü: Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununda Düzenlenen Başvuru	26

İKİNCİ BÖLÜM

İDARİ YARGILAMA USULÜ KANUNUNUN 11. MADDESİ UYARINCA YAPILAN BAŞVURU

I.BAŞVURUNUN TARİHİ GELİŞİMİ	33
II.BAŞVURUNUN KOŞULLARI.....	37
A.Dava Açılmadan Önce Veya Dava İle Eşzamanlı Yapılması	38
B.Dava Açma Süresi İçinde Yapılması.....	39
C.Başvurma Ehliyetine Sahip İlgili Tarafından Yapılması.....	40
D.Şekle Uygun Olması	41
E.Yetkili Makama Yapılması.....	42
F.Konusunun Elverişli Olması	44
G.Sınırlı Sayıda İsteme Dayanılarak Yapılması	48
H.Bir Defaya Mahsus Yapılması	49
İ.Kanun İle Kapatılmamış Olması	50

III.BAŞVURUNUN SONUÇLARI	52
A.Başvurunun Kabulü.....	52
B.Başvurunun Reddi	55
IV.BAŞVURUNUN DAVA AÇMA SÜRESİNE ETKİLERİ	58
A.Dava Açma Süresini Durdurması.....	58
B.Dava Açma Süresinin Yeniden İşlemeye Başlaması.....	60
1.Başvurunun İdari Makam Tarafından Yanıtlanması.....	61
a.Kesin Olmayan Biçimde Yanıtlanması	62
b.Zımnî Ret Süresinden Sonra Yanıtlanması	63
2.Başvurunun İdari Makam Tarafından Yanıtlanmaması	65

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İDARİ YARGILAMA USULÜ KANUNUNUN 11. MADDESİ UYARINCA YAPILAN BAŞVURUYA İLİŞKİN TESPİTLER

I.İDARİ BAŞVURU SONRASINDA İDARİ YARGILAMA USULÜ KANUNUNUN 11. MADDESİ UYARINCA YAPILAN BAŞVURU.....	66
II.BAŞVURUNUN KOŞULLARINA İLİŞKİN TESPİTLER.....	71
A.Dava Açıldıktan Sonra Veya Dava İle Eşzamanlı Yapılan Başvuru	71
B.Dava Açma Süresinden Sonra Yapılan Başvuru	72
C.Yetkili Olmayan Makamlara Yapılan Başvuru	75
D.Elverişli Olmayan Konuda Yapılan Başvuru	80
E.Sınırlı Sayıda İstem Haricinde Yapılan Başvuru.....	84
F.Bir Defadan Fazla Yapılan Başvuru	88
G.Kanun İle Kapatılmış Başvuru	89
III.BAŞVURUNUN SONUÇLARINA İLİŞKİN TESPİTLER	92
A.Başvurunun Sonucu Beklenmeden Dava Açılması.....	92

B.Başvurunun Sonucunda Dava Açılması	95
IV.BAŞVURUNUN DAVA AÇMA SÜRESİNE ETKİLERİNE İLİŞKİN TESPİTLER	97
A.Dava Açma Süresini Durdurması.....	97
B.Dava Açma Süresinin Yeniden İşlemeye Başlaması.....	103
1. Başvurunun İdari Makam Tarafından Yanıtlanması	103
a.Kesin Olmayan Biçimde Yanıtlanması	104
b.Zımnî Ret Süresinden Sonra Yanıtlanması	107
2.Başvurunun İdari Makam Tarafından Yanıtlanmaması.....	118
SONUÇ.....	121
KAYNAKÇA	126

KISALTMALAR LİSTESİ

ABD	: Ankara Barosu Dergisi
a.e.	: Aynı eser
AİD	: Amme İdaresi Dergisi
AİHS	: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
A.Ş.	: Anonim Şirket
AÜHFD	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
AYİM	: Askeri Yüksek İdare Mahkemesi
AYM	: Anayasa Mahkemesi
BDDK	: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
bkz.	: Bakınız
bs.	: Bası
C.	: Cilt
Çev.	: Çeviren
D	: Daire
Dan.	: Danıştay
DD	: Danıştay Dergisi
DHKDK	: Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun
DİDDK	: Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu
dn.	: Dipnot
DPB	: Devlet Personel Başkanlığı
DVDDK	: Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulu
E.	: Esas

E.Y.	: Esas Numarası Yok
EPDK	: Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu
EÜHFD	: Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
GÜHFD	: Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
HES	: Hidroelektrik Santrali
İÜHFM	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
İYUK	: İdari Yargılama Usulü Kanunu
K.	: Karar
K.Y.	: Karar Numarası Yok
KDV	: Katma Değer Vergisi
KEP	: Kayıtlı Elektronik Posta
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
LTD. ŞTİ.	: Limited Şirketi
m.	: Madde
MEB	: Milli Eğitim Bakanlığı
MGK	: Milli Güvenlik Konseyi
RKHK	: Rekabetin Korunması Hakkında Kanun
R.G.	: Resmi Gazete
S.	: Sayı
s.	: sayfa
SÜHFD	: Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
T.	: Tarih
T.Y.	: Tarih Yok
TAAD	: Türkiye Adalet Akademisi Dergisi

TBBD : Türkiye Barolar Birliği Dergisi
TEDAŞ : Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
TMSF : Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
TODAİE : Türkiye ve Orta Doęu Amme İdaresi Enstitüsü
Y. : Yıl
YÖK : Yükseköğretim Kurulu



GİRİŞ

İdari işlem tesis edilirken İdarenin tek yanlı olarak karar alması sonucunda ilgililerin hak veya menfaatlerini ihlal eden durumlar ortaya çıkabilmektedir. Bu durumların ortadan kaldırılması için İdari Yargılama Usulü Kanununun 11. maddesi uyarınca yapılan başvuru ile idari işlemin İdare tarafından hem hukukilik hem de yerindelik bakımından incelenmesi amaçlanmaktadır.

Bilhassa yargı yoluna gitmeden önce İYUK 11. maddesi uyarınca başvuru yapılabilmesi imkanının getirilmesi hem maddi açıdan hem de yargının iş yükünün azaltılması bakımından önemli bir işlev ve fayda sağlamaktadır. Bu doğrultuda, maddede, başvurunun ilgilinin seçimine bırakılması sebebi ile dava açma süresinin kaçırılmaması için bu başvurunun dava açma süresini durdurucu etkisi düzenlenmiştir.

Söz konusu maddede, başvuru ile duran dava açma süresinin yeniden işlemeye başlaması noktasında, İdarenin başvurudan itibaren 60 günlük süre içinde herhangi bir yanıt vermemesine zımni ret sonucu bağlanmıştır. İdarenin sessizliği ile ortaya çıkan zımni ret kararı ilgilinin yargıda hakkını aramasının engellenmemesi amacı ile getirilse de uygulamada bu durumun İdareyi hantallaştırarak yanıt vermesi gereken durumlarda dahi hareketsiz kalmasına sebebiyet verdiği gözle görülür bir gerçektir.

İhtiyari bir başvuru türü olan İYUK 11. maddesi uyarınca yapılan başvuru yoluna ilgililerin daha çok gitmesi gerektiği savunulmakta ise de bu başvurunun bazı durumlarda ilgilinin aleyhine sonuçlar doğurduğu belirtilmelidir. Bununla birlikte, söz konusu olumsuzluklar, İYUK 11. madde başvurusunun uyuşmazlıkların yargı yoluna gitmeden çözümlenmesini sağlayan, Hukuk Devleti ve “İyi İdare” anlayışına hizmet eden ve dolayısıyla her durumda çağdaş İdare Hukukunun gereklerinden biri niteliğinde olan bir idari usul mekanizması işlevi gördüğü gerçeğini değiştirmemektedir. Bu nedenle madde ile getirilen başvuru imkanının, uygulamada

ortaya çıkan birtakım olumsuzluklara feda edilemeyecek bir değer taşıdığı kuşkusuzdur.

Bu açıklamalar doğrultusunda İYUK 11. madde başvurusunun hem teorik açıdan hem de uygulamada meydana getirdiği uyuşmazlıklar kapsamında incelenmesi amacıyla hazırlanan tez, üç bölümden oluşmaktadır.

Birinci bölümde, idari başvuru kavramı üzerinde genel olarak durularak idari başvuru türlerinin kendine has özellikleri incelenmiştir. Bu bölümde, ihtiyari başvurunun varoluş sebeplerine değinildikten sonra ihtiyari başvuru farklı kategoriler kapsamında değerlendirilmiştir. Bu değerlendirmenin asıl amacı İYUK 11. maddesi uyarınca yapılan başvuruyu diğer ihtiyari başvuru türlerinden ayırt etmek içindir.

İkinci bölümde, İYUK 11. maddesi uyarınca yapılan başvurunun tarihi gelişim süreci ile bu başvurunun yapılması için gereken koşullar tek tek açıklanmıştır. Bu koşulları sağlayan başvurunun sonuçları bağlamında, İdarenin başvuruyu kabul etmesi veya başvuruyu reddetmesi halleri anlatılmıştır. Sonrasında başvurunun en önemli etkisi olan dava açma süresini durdurma özelliğinden bahsedilerek duran dava açma süresinin hangi hallerde yeniden işlemeye başlayacağı konusu üzerinde durulmuştur.

Çalışmanın son bölümünde ise, İYUK 11. maddesi uyarınca yapılan başvurunun koşulları, sonuçları ve dava açma süresine etkilerine ilişkin tespitlerde bulunulmuştur. Bu bölümde, bu konularda en çok karşılaşılan uyuşmazlıklar mahkeme kararları eşliğinde incelenerek çözüm önerilerine yer verilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

BİR İDARİ BAŞVURU TÜRÜ OLARAK İHTİYARİ BAŞVURU

I. İDARİ BAŞVURU KAVRAMI

İlgililerin, kamusal makamlara başvuruda bulunması hak arama özgürlüğü açısından büyük önem taşıdığından hukuk sistemimizde bu yola sıklıkla başvurulmaktadır.

Kamusal makamlara yapılan başvuru kendi içinde maddi ve organik açıdan sınıflandırılmaktadır¹. Maddi açıdan başvuru, idari başvuru ve yargısal başvuru olarak ikiye ayrılmakta iken² organik açıdan başvuru ise siyasi başvuru, yargısal başvuru ve idari başvuru olarak üçe ayrılmaktadır. Maddi açıdan ayırımda başvurunun idari başvuru olarak kabul edilebilmesi için yargılama sahasına girmeyen bir talep ile idari makamlara başvuruda bulunulması gerekmektedir³. Organik açıdan ayırımda ise İdarenin herhangi bir makamına yapılan başvuru, idari başvuru olarak adlandırılmaktadır. İdari başvuru ile yargısal başvuru arasında başvurunun süresi ve şekli açısından farklılıklar mevcuttur. Doktrinde ONAR'a göre, sözlü veya yazılı şekilde yapılabilen idari başvuru açısından yargısal başvuruda olduğu gibi sıkı şekil şartları aranmamalıdır⁴.

Yaygın kullanım idari başvuru olsa da mahkeme kararlarında ve doktrinde bu kavram yerine “*idari itiraz*” kavramının da kullanıldığı görülmektedir⁵. Yapılan

¹ Zehra Odyakmaz, Serkan Çınarlı, **İdari Uyuşmazlıklarda Yargı Öncesi Çözüm Usullerinin Uygulanabilirliği**, Ankara, Orion Kitabevi, Ekim 2013, s. 62.

² Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C. 3, 3. bs., İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, 1966, s. 1813. Ayrıca bkz. Odyakmaz/Çınarlı, **İdari Uyuşmazlıklarda Yargı Öncesi Çözüm Usullerinin Uygulanabilirliği**, s. 62.

³ Lütfi Duran, “İdari Müracaatlar ve Bunlar Karşısında İdarenin Sükutu Meselesi”, **İÜHFM**, C. 12, S. 1, 1946, s. 132-133. Ayrıca bkz. Ramazan Yıldırım, **İdari Başvurular**, 2. bs., Konya, Mimoza, Temmuz 2006, s. 11-14.

⁴ Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, s. 1814-1815.

⁵ Yusuf Sertaç Serter, **İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargı Dışı Bir Araç Olarak İdari Başvurular**, Ankara, Adalet Yayınevi, Kasım 2015, s. 4. Ayrıca bkz. Odyakmaz/Çınarlı, **İdari Uyuşmazlıklarda Yargı Öncesi Çözüm Usullerinin Uygulanabilirliği**, s. 62. Bu durumu

başvurunun idari itiraz olarak değil de çalışma konumuz olan İdari Yargılama Usulü Kanununun⁶ 11. maddesi uyarınca idari işlemin tekrar gözden geçirilmesi sebebiyle yapılmasından bahisle idari başvuru olarak tanımlanması daha uygun olduğundan⁷ bu çalışmada idari başvuru kavramının kullanılması tercih edilmiştir. Doktrinde idari başvuru için birbirinden farklı tanımlar yapıldığı görülmektedir. Şöyle ki,

DURAN'a göre idari başvuru, *"Fertlerin, menfaatleri bulunan hususlarda, merkeziyet veya ademi merkeziyet idareleri nezdinde vaki olacak, amme hukukuna müteallik, bilcümle talep, iddia ve dilekleri idari müracaati tazammun eder."*⁸

BALTA'ya göre idari başvuru, *"İdare edilenlerin bir idari merciden henüz yapılmamış bir idari işlem veya eylemin yapılmasını ya da yapılmış bir idari işlem veya eylemin değiştirilmesini veya kaldırılmasını istemeleridir."*⁹

YILDIRIM ise idari başvurunun tanımını şu şekilde yapmıştır: *"Kişilerin menfaatleri bulunan ve idari işlev kapsamına giren konularda, kamusal makamlara yaptıkları başvurularının tümü ile; kamu yararını korumak amacıyla, yetki verilen kamu görevlilerinin veya kamu tüzel kişilerinin, diğer idari makamların yaptığı idari işlemlerin iptali, değiştirilmesi veya geri alınması gibi nedenlerle, yine yasaların gösterdiği idari işleve sahip makamlara yaptıkları İdare Hukukuna ilişkin başvurulardır."*¹⁰

İdari başvuru dendiğinde İdari Yargılama Usulü Hukuku'na göre üçlü bir ayırım ortaya çıkmaktadır. Bunun aşağıdaki şekilde kategorize edildiği görülmektedir.

destekleyen bazı yargı kararları; Dan. 10. D., E. 2009/7975, K. 2010/4553, T. 20.05.2010, "...aynı yasanın 11. maddesinde düzenlenen <itiraz> başvurusunda...", Dan. 6. D., E. 1998/1839, K. 1999/2054, T. 20.04.1999, "...Davacının itiraz dilekçesi üzerine...itirazın değerlendirilmek suretiyle yeni bir işlem tesis edilmesi ...", Dan. 7. D., E. 1998/446, K. 1998/2032, T. 25.05.1998, "...idari itiraz yollarına başvurulmadan doğrudan dava açılması..."

⁶ 6.1.1982 Tarihli ve 2577 Sayılı "İdari Yargılama Usulü Kanunu", R.G. 20.1.1982, S. 17580.

⁷ Turgut Candan, **Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu**, 6. bs., İstanbul, PwC Türkiye, 2015, s. 454.

⁸ Duran, "İdari Müracaatlar ve Bunlar Karşısında İdarenin Sükutu Meselesi", s. 135.

⁹ Tahsin Bekir Balta, **İdare Hukukuna Giriş**, Ankara, TODAİE, 1970, s. 213.

¹⁰ Yıldırım, **İdari Başvurular**, s. 30.

“1. Ortada henüz idari işlem mevcut değilken idarenin işlem veya eylem yapması için yapılan başvurular

2. İdari yargıya gitmeden önce idari makama yapılması gereken zorunlu başvurular

3. İlgilinin idari yargıya gitmeden önce kendi isteği ile yaptığı seçimlik başvurular.”¹¹

Yukarıda yer verdiğimiz müelliflerin tanımlarından ve İdari Yargılama Usulü Hukuku’nun idari başvuruyu nitelendirmesinden yola çıkarak, idari başvuruyu, **ilgililerin, menfaatlerini ilgilendirecek durumlarda idari makama; idari işlem veya eylem yapılması, idari işlem mevcut ise bu işlemin geri alınması, kaldırılması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması ile zorunlu olarak başvurması** şeklinde tanımlayabiliriz.

II. İDARİ BAŞVURU TÜRLERİ

A. İlk Başvuru

İdare yürütmekle yükümlü olduğu görevleri yerine getirmek adına her zaman re’sen harekete geçerek işlem tesis etmemekte, daha doğru bir ifade ile edememektedir. Kimi hallerde İdarenin belirli bir konuda işlem tesis edebilmesi, olumlu ya da olumsuz da olsa irade açıklamasında bulunabilmesi için ilgililerin kendisine bizzat başvuruda bulunması gerekmektedir. Dolayısıyla ilk başvuru, İdarenin herhangi bir işlemi veya eylemi yok iken yapılmaktadır.

İdarenin önceden tesis ettiği bir işlem mevcutsa bu tür bir başvuru yoluna gidilemeyecektir¹². Doktrinde bu kapsamdaki başvurunun isimlendirilmesi noktasında farklı görüş ve tercihlere yer verilmektedir.

¹¹ Onur Karahanoğulları, “Zımni Retten Sonra Gelen Açık Yanıtlarda Dava Açma Süresi (İçtihat Değerlendirmesi)”, (Çevrimiçi) <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler/zimniredsonradangelenyanit.pdf> (Erişim Tarihi: 29.10.2017), s. 2-3.

¹² Mithat Sancar, “İdari Yargılama Usulü Kanununun 10 ve 11. Maddeleri Bağlamında İptal Davalarında Süre”, **AİD**, C. 23, S. 1, Mart 1990, s. 73-74.

DURAN, “ferdin kendi inisiyatifile ve ortada evvelce yapılmış hiçbir muamele ve karar yok iken ilk defa” yapılan başvuruyu “ilk müracaat”¹³ olarak adlandırmaktadır¹⁴. ÖNGÖREN ise İdarenin tesis ettiği herhangi bir işlem veya eylemin olmaması durumunda İdarenin harekete geçirilmesi için yapılan başvuruyu “olağan başvuru” olarak tanımlamaktadır¹⁵.

YILDIRIM, ilk başvuru kavramının yerine “hiçbir idari işlem veya eylem yokken yapılan idari başvurular” kavramını kullanmakta; ilk başvuru kavramını kullanmama sebebi olarak, başvuran açısından zorunlu başvuru veya ihtiyari başvurunun da ilk defa yapılan başvuru olması nedeniyle bu kavramın kullanılmasının ilgili başvuruyu ayırt etmekteki yetersizliğini göstermektedir¹⁶.

Kanaatimizce, “ilk başvuru” kavramı, yapılan başvuruyu diğer başvuru türlerinden ayırt etmeye yetmekte ve başvuru konusunun, İdarenin henüz bir işlem veya eylemi mevcut değilken bir işlem veya eylemin gerçekleştirilmesi olduğunun anlaşılmasını temin etmektedir. Bu nedenle, bu çalışmada DURAN’ın görüş ve “kavramsal niteleme tercihin”den hareketle “ilk başvuru” kavramının kullanılması tercih edilmiştir.

Bu noktada vurgulamak gerekir ki; ilgililerin, İdarenin işlem veya eylem gerçekleştirmesi için yaptıkları ilk talepleri teknik anlamda idari başvuru olarak kabul etmeyen bir görüş de bulunmaktadır. Bu görüşe göre, ortada İdarenin bir kararı mevcut olmadığı için İdare ile başvuru arasında herhangi bir uyumsuzluk söz konusu olmadığından ilgili, başvuru sonucunun ne olacağına ilişkin bilgi sahibi değildir. İlgilinin yaptığı talep İdarece reddedilir ise işte o zaman bir karar mevcut olduğundan ilk talep sonrasında gelen ret kararına karşı teknik olarak idari başvuru yapılabilecektir¹⁷.

¹³ Çalışmada “müracaat” yerine “başvuru” kavramı kullanılmıştır.

¹⁴ Duran, “İdari Müracaatlar ve Bunlar Karşısında İdarenin Sükutu Meselesi”, s. 143.

¹⁵ Gürsel Öngören, **Türk Hukukunda İdari Dava Açma Süreleri**, İstanbul, Kazancı Ticaret A.Ş., 1990, s. 15.

¹⁶ Yıldırım, **İdari Başvurular**, s. 70.

¹⁷ Didier Truchet, **Recours Administratif**, Rep. Cont. Adm. Dalloz., Ekim 2000, s. 7, aktaran Serter, **İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargı Dışı Bir Araç Olarak İdari Başvurular**, s. 70.

İlk başvurunun normatif düzlemdeki görünümü, İdari Yargılama Usulü Kanununun 10. maddesinde, “*İdari makamların sükutu*” başlığı altında düzenlenmiştir¹⁸. Maddede, ilgililerin haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idari makamlara başvuracağı düzenlenmiştir. Yapılan başvuruyu İdarenin yanıtsız bırakması, İdarenin başvuruya kesin olmayan yanıt vermesi ve dava açma süresi geçtikten sonra İdarenin açık yanıt vermesi durumlarına ilişkin düzenlemeler yapılmıştır¹⁹. İdarenin yapılan talebi hukuka uygun bulması sonucunda, talep yönünde bir işlem veya eylemde bulunması olumlu yanıt iken, İdarenin başvuruyu açıkça veya 60 günlük süre içinde yanıtsız bırakarak zımni olarak reddetmesi ise olumsuz yanıt anlamına gelmektedir²⁰.

B. Zorunlu Başvuru

İdari Yargılama Usulü Kanununun 11. maddesi uyarınca yapılan başvurular yalnızca idari işlemlere ilişkin yapılabileceğinden bu başlık altında bilhassa idari işlemlere ilişkin zorunlu başvuru yolundan bahsedilmesinin yeterli olduğu kanaatindeyiz.

“*Zorunlu başvuru*”, idari işlemler söz konusu olduğunda yapılabilmektedir. Bir başvurunun zorunlu olması, ihtiyari olmasına göre daha istisnai olup zorunlu başvuru için mevzuatta hüküm bulunması gerekmektedir²¹.

¹⁸ 2577 Sayılı “İdari Yargılama Usulü Kanunu”

Madde 10-1. İlgililer, haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylem yapılması için idari makamlara başvurabilirler.

2.(Değişik: 10/6/1994-4001/5 md.)Altmış gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır. İlgililer altmış günün bittiği tarihten itibaren dava açma süresi içinde, konusuna göre Danıştay’a, idare ve vergi mahkemelerine dava açabilirler. Altmış günlük süre içinde idarece verilen cevap kesin değilse ilgili bu cevabı, isteminin 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 hallerinde, altmış günlük sürenin bitmesinden sonra yetkili idari makamlarca cevap verilirse, cevabın tebliğinden itibaren altmış gün içinde dava açabilirler.

3. (Mülga: 10/6/1994-4001/5 md.)

¹⁹ Burak Öztürk, **Hak Arama Özgürlüğü Çerçevesinde Zorunlu İdari İtiraz**, Ankara, Yetkin, 2015, s. 26.

²⁰ Yıldırım, **İdari Başvurular**, s. 134-135.

²¹ Öztürk, **Hak Arama Özgürlüğü Çerçevesinde Zorunlu İdari İtiraz**, s. 15.

İdari işlemlere karşı kural olarak doğrudan yargı yoluna gidilebilmekte iken, bazı idari işlemlere karşı ise yargı yoluna gidilmeden önce zorunlu başvuru yoluna gidilmesi gerekmektedir²². 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu²³ ile getirilen şikâyet ve itirazın şikâyet yolu zorunlu başvuruya verilebilecek örneklerdendir²⁴.

Kanunda zorunlu başvuruya ilişkin bir düzenleme mevcut ise doğrudan dava açılmamakta, eğer açılırsa da idari merci tecavüzü kararı verilerek²⁵ işlem den kaynaklanan ihtilafın giderilmesi için öncelikle İdareye yönlendirme yapılmaktadır²⁶. Zorunlu başvuru yolu ile yargı yoluna gitmeden önce İdare ile uzlaşma ortamı sağlanarak İdarenin uyuşmazlık konusu işlemi düzeltmesi amaçlanmaktadır²⁷. Doktrinde PAYASLIOĞLU, *“Hiyerarşik müracaat yönteminin, anlaşmazlıkların yargı organlarına gitmeden çözümlenmesinde etkili olabilmesi için, hukuken mümkün ve makbul hiyerarşik müracaat olanakları tüketilmeden mahkemelere yapılacak başvuruların kabul edilmemesi gerektiği açıktır”* şeklindeki açıklaması ile bir sonraki başlıkta değinilecek olan ihtiyari başvuruların zorunlu başvuru yoluna yaklaştırılması gerektiğini savunmaktadır²⁸.

C. İhtiyari Başvuru

1. Kavram

İhtiyari başvuru, kanun koyucunun idari işlemlere karşı başvuruda bulunmayı ilgilinin isteğine bırakmış olduğu başvuru türüdür. İlgililer, idari makamlara başvuruda bulunabileceği gibi başvuruda bulunmaksızın doğrudan idari yargıda dava

²² a.e., s. 17.

²³ 4.1.2002 Tarihli ve 4734 Sayılı “Kamu İhale Kanunu”, R.G. 22.1.2002, S. 24648.

²⁴ Gürsel Özkan, “4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu’nda Öngörülen Zorunlu İdari Başvuru Yolları”, **TAAD**, Y. 5, S. 17, Nisan 2014, s. 64.

²⁵ Ender Ethem Atay, **İdari Yargılama Hukuku**, Ankara, Seçkin, 2018, s. 146. Ayrıca bkz. Habibe Özer, “İdari Davalarda Süre Sorunları”, **İdari Yargı Panel 11-12 Nisan 2003 Mersin**, Ankara, Şen Matbaa, s. 129.

²⁶ Yıldırım Uler, “Yönetsel Yargıda Dava Süresi”, **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi 1. Kitap**, Ankara, 1990, s. 233.

²⁷ Öztürk, **Hak Arama Özgürlüğü Çerçevesinde Zorunlu İdari İtiraz**, s. 17. Ayrıca bkz. Odyakmaz/Çınarlı, **İdari Uyuşmazlıklarda Yargı Öncesi Çözüm Usullerinin Uygulanabilirliği**, s. 70.

²⁸ Arif Payaslıoğlu, “Yönetimde Davaları Azaltma Yolları”, **AİD**, C. 2, S. 3, 1969, s. 6.

açabilme hakkına sahiptir²⁹. Bu başvuru için doktrinde, “*müratebe müracaatı*”³⁰, “*hiyerarşik müracaat*”³¹, “*olağanüstü başvuru*”³², “*idari işlemlere karşı itiraz*”³³, “*idari itiraz*”³⁴, “*isteğe bağlı başvuru*”³⁵, “*ihtiyari idari başvuru*”³⁶, “*hiyerarşik denetim*”³⁷, “*seçimlik başvuru*”³⁸ gibi kavramlar tercih edilmektedir.

Başvurunun niteliğinin ihtiyari olduğunu anlamak açısından mevzuat hükümlerinde geçen “*itiraz edilebilir*”, “*isteyebilir*” gibi ifadelerin olması önemli bir gösterge olarak kabul edilmektedir³⁹. Öte yandan bir başvurudan yalnızca idari başvuru olarak bahsedildiğinde de kural olarak bunun “*ihtiyari başvuru*” olduğu kabul edilmektedir⁴⁰. Başvurunun zorunlu olarak düzenlediği durumlarda ise idari işlemlere karşı ihtiyari başvuru yolunun uygulanamayacağı belirtilmektedir⁴¹.

2. Varoluş Sebepleri

İhtiyari başvuru, hem İdarenin kendi içindeki denetiminin işletilmesi hem de idari yargı alanı ile bağlantılı olması sebebiyle oldukça önem arz eden bir işleve

²⁹ Yıldırım, **İdari Başvurular**, s. 111.

³⁰ Duran, “İdari Müracaatlar ve Bunlar Karşısında İdarenin Sükutu Meselesi”, s. 149.

³¹ Süheyy Derbil, **İdare Hukuku**, C. 1, 3. bs., Ankara, Güney Matbaacılık ve Gazetecilik, 1950, s. 160.

³² Öngören, **Türk Hukukunda İdari Dava Açma Süreleri**, s. 29.

³³ Turan Yıldırım, “İdari Usul Yasası Kapsamında İdareye Başvuru”, **İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu**, 17-18 Ocak 1998, Ankara T.C. Başbakanlık Basımevi, 1998, s. 251.

³⁴ Nuri Alan, “İdari Usul ve İdari Yargı”, **Danıştay Dergisi**, Danıştay Matbaası, Y. 30, S. 102, 2000, s.10. Ayrıca bkz. Ali D. Ulusoy, **Yeni Türk İdare Hukuku**, Ankara, Yetkin, 2019, s. 711.

³⁵ Yasin Sezer, Hüseyin Bilgin, “Danıştay Kararlarında İdari Başvurular”, **AÜHFD**, C. 57, S. 4, 2008, s. 358. Ayrıca bkz. Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer, Cemil Kaya, **Türk İdari Yargılama Hukuku**, Ankara, Savaş Yayınevi, Ekim 2018, s. 251.

³⁶ Serter, **İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargı Dışı Bir Araç Olarak İdari Başvurular**, s. 136. Ayrıca bkz. Cem Ayaydın, **İdare Hukukuna Giriş (II)**, İstanbul, Yenilik Basımevi, 2008, s. 694; Akyılmaz/Sezginer/Kaya, **Türk İdari Yargılama Hukuku**, s. 251.

³⁷ Gürsel Kaplan, **İdari Yargılama Hukuku**, 3. bs., Bursa, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2018, s. 33-34. Ayrıca bkz. Nihat Kayar, **İdari Yargı- Kuruluş ve İşleyiş**, 3. bs., Bursa, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2015, s. 24.

³⁸ Karahanoğulları, “Zımni Retten Sonra Gelen Açık Yanıtlarda Dava Açma Süresi (İçtihat Değerlendirmesi)”, s. 3.

³⁹ Hüseyin Bilgin, **İdari Davalar ve Çözüm Yolları**, Ankara, Seçkin, Nisan 2018, s. 263.

⁴⁰ Serter, **İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargı Dışı Bir Araç Olarak İdari Başvurular**, s. 136.

⁴¹ Yahya K. Zabunoğlu, “İdari Yargıda Dava Açma Süresi”, **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi 1. Kitap**, Ankara 1990, s. 205. Ayrıca bkz. Kazım Yenice, Yüksel Esin, **İdari Yargılama Usulü**, Ankara, Arısan Matbaacılık ve Ambalaj Sanayi, 1983, s. 215, dn. 292.

sahip⁴² olan, ilgililerin yargı yoluna başvurmaksızın İdare önünde korunmalarını sağlayan bir yol olarak gösterilmektedir⁴³. Bununla birlikte, yargı yoluna başvuru için harcın gerekli oluşu ve yargı yolunun geç işleyişi ihtiyari başvurunun önemini artırmaktadır⁴⁴.

Başvurucuların idari işlemde kaynaklanan sorunlarını yargı yoluna başvurmaya gerek kalmaksızın bizzat işlemi yapan İdare tarafından çözümlenmesinin çağdaş İdare Hukuku anlayışında ideal yöntem ve sonuç olduğu, bunun aynı zamanda İdareye olan güveni artıracığı kabul edilmektedir. Bu doğrultuda, İdari Yargılama Usulü Kanunu 11. maddesinde ilgililerin başvuru ile sorunlarının çözülebileceğini, çözilemezse dahi bu yola gitmelerinin yargı yoluna başvurmaları konusunda herhangi bir kayıp yaratmayacağını bilmeleri amacına dayalı olarak⁴⁵ birtakım kurallara yer verilmiş ve başvurunun dava açma süresini durdurucu etkisi düzenlenmiştir⁴⁶.

Yargı yolunda idari işlem kimi zaman yargı yerince kısmen veya tamamen iptal edilerek idari işlemin tesis edildiği andan itibaren ortadan kalkması söz konusu olmaktadır.

Kişinin seçimine bırakılan bu idari başvuru yolunda ise, başvurunun kabulü, idari işlemin İdare tarafından geri alınmasını, kaldırılmasını veya içeriğinde değişiklik yapılmasını sağlayabilmektedir. Bu yönü ile ihtiyari başvuru, yargı yoluna kıyasla, yerine göre, ilgili bakımından daha olumlu sonuçların meydana gelmesine hizmet edebilecek niteliktedir⁴⁷.

İhtiyari başvurunun hukuk âleminde kendine yer bulması konusunda temel üç varoluş sebebinden bahsedebiliriz. Bunlar aşağıda açıklayacağımız üzere, “*Yargının*

⁴² Zabunoğlu, “İdari Yargıda Dava Açma Süresi”, s. 194.

⁴³ Uler, “Yönetmelik Yargıda Dava Süresi”, s. 227.

⁴⁴ Nuri Alan, “İdari Usul ve İdari Yargı”, s. 11.

⁴⁵ Karahanoğulları, “Zımni Retten Sonra Gelen Açık Yanıtlarda Dava Açma Süresi (İçtihat Değerlendirmesi)”, s. 1-2.

⁴⁶ Zabunoğlu, “İdari Yargıda Dava Açma Süresi”, s. 204-205.

⁴⁷ Şeref Gözübüyük, Güven Dinçer, **İdari Yargılama Usulü Kanun, Açıklama, İçtihat**, 2. bs., Ankara, Turhan Kitabevi, 1999, s. 65-66.

iş yükünü azaltması”, “İdareye olan güvenin sağlanması” ve “İdarenin Denetlenmesi”dir.

a. Yargının İş Yükünü Azaltması

İdari işlemlerin keyfi bir biçimde tesisi mümkün olmayıp, hukuka uygun olarak tesis edilmeleri gerekmektedir. Bu sebeple idari işlemler aksi ispatlanıncaya kadar hukuka uygunluk karinesinden yararlanmaktadır. Böylelikle idari işlemler yargı yerleri veya idari işlemi tesis eden üst makam veyahut işlemi yapmış olan makam tarafından bozulmadıkça etkilerini sürdürmeye ve geçerli olmaya devam etmektedirler⁴⁸.

Yargı yoluna gidilmesine gerek olmayacak kadar önemsiz olduğu düşünülen sorunlar ile bu yola gitmenin her açıdan külfetli bulunması nedeniyle ilgililer yargı yoluna gitme konusunda çekingen davranmaktadırlar. Hak arama özgürlüğü yönünden sakıncalı olan bu durumun önüne geçmek için ilgililer ihtiyari başvuruda bulunmaya teşvik edilmektedir⁴⁹. Böylelikle yargı yoluna kıyasla daha dostane, ılımlı bir ortamda ve daha az masrafla kısa sürede sorunun çözülmesi sağlanabilmektedir⁵⁰.

İhtiyari başvuru sayesinde İdare idari işlemleri yargı yoluna gitmeye gerek kalmaksızın yeniden ve tümüyle incelemektedir⁵¹. Yapılan bu inceleme sonunda İdare başvuru konusu uyuşmazlığı ortadan kaldırma olanak ve gücüne sahip olmaktadır⁵². Bununla birlikte, hiç kuşku yok ki, yargının iş yükünün azalması, idari başvuru sonucunda İdarenin ilgilinin menfaati gözetilecek şekilde karar alması ile

⁴⁸ Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, **İdare Hukuku Genel Esaslar**, C. 1, 12. bs., Ankara, Turhan Kitabevi, 2018, s. 403. Ayrıca bkz. Onur Karahanoğulları, **İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)**, Güncelleştirilmiş 3. bs., Ankara 2015, Turhan Kitabevi, s. 628.

⁴⁹ Duran, “İdari Müracaatlar ve Bunlar Karşısında İdarenin Sükutu Meselesi”, s. 168.

⁵⁰ Serter, **İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargı Dışı Bir Araç Olarak İdari Başvurular**, s. 119. Ayrıca bkz. Odyakmaz/Çınarlı, **İdari Uyuşmazlıklarda Yargı Öncesi Çözüm Usullerinin Uygulanabilirliği**, s. 42-43.

⁵¹ Özkan, “4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu’nda Öngörülen Zorunlu İdari Başvuru Yolları”, s. 70.

⁵² Aynur Hasoğlu, “İdare Hukukunda Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yolları”, **AÜHFD**, C. 65, 2016, s. 1990.

mümkün olabilmektedir⁵³. İdari işlemde etkilenen ilgililerin başvurularına uygulamada İdarelerin daha çok ret yanıtı vermeleri ile ilgililerin yargı yerine başvurmaksızın haklarını elde edemeyecekleri gözle görülür bir gerçektir. Bu nedenle İdareler tesis ettikleri işlemleri ihtiyari başvurunun getiriliş amaçlarından olan uyuşmazlığın yargı yoluna gitmeksizin çözümlenmesi fonksiyonunu göz önüne alarak değerlendirdikleri takdirde yargının iş yükünün azalması noktasında önemli ölçüde yol kat edilecektir⁵⁴.

b. İdareye Olan Güvenin Sağlanması

İdarenin başvuru sonucunda yaptığı denetimle tesis edilen işlem bir kez daha gözden geçirilerek işlemin geri alınması, kaldırılması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem tesis edilmesi mümkün olacağından hak arama bağlamında ilgililere kamusal güvence sağlanmış olacaktır⁵⁵.

Doktrinde DURAN, idari başvuru ile İdarenin ikaz edildiğini belirttikten sonra işlemi yapmış olan makama başvurulması ile ilgili idari personelin kendi hatasını kabul etmemesi düşüncesinin baskın geleceğinden bahisle bu başvuru ile istenen sonuca ulaşmanın zor olduğunu ancak üst makam başvurusunun işlemi yapan makamdan ayrı olması sebebiyle istenen sonuca ulaşmada daha faydalı olduğunu belirtmektedir⁵⁶. Böylelikle başvurucunun ihtiyari başvurusunu aksine düzenleme yoksa öncelikle üst makama yapması ile denetime tabi olacaklarını bilen kamu görevlileri işlemlerini daha dikkatli tesis edeceklerdir⁵⁷.

İdareye olan güvenin sağlanması konusunda Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin 20.06.2007 tarihli CM/REC(2007)7 Tavsiye Kararına Ek olarak getirdiği 23 maddelik "*İyi İdare Yasası*"na kısaca değinmek yerinde olacaktır. Bu

⁵³ Serter, **İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargı Dışı Bir Araç Olarak İdari Başvurular**, s. 129. Ayrıca bkz. Zuhal Bereket Baş, Selami Demirkol, **İdari Yargıda Dava Açma ve Davaların Takip Usulü**, 7. bs., İstanbul, Beta, Haziran 2007, s. 146.

⁵⁴ Ahmet Akbaba, "İdari Yargıda Dava Açma Süreleri", Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale, 2007, s. 61.

⁵⁵ Yıldırım, **İdari Başvurular**, s. 140-142.

⁵⁶ Duran, "İdari Müracaatlar ve Bunlar Karşısında İdarenin Sükutu Meselesi", s. 149.

⁵⁷ Ayaydın, **İdare Hukukuna Giriş (II)**, s. 739.

kanundaki ilkelerin İdare tarafından etkin biçimde kullanılması ile İyi İdarenin gerçekleşeceği savunulmaktadır. Model yasanın III. Bölümünde Başvurular başlığı altındaki 22. madde “İdari İşlemlere Karşı Başvurular”ı düzenlemiştir. Bu madde başvuruda bulunan ilgililerin korunması açısından oldukça önemlidir. Madde düzenlemesinde “Özel kişiler, kendi hak ve çıkarlarını doğrudan etkileyen idari işlemlerin yargısal denetimini, doğrudan işleme karşı dava açarak veya başka davada bekletici mesele yaparak sağlayabilirler. İlke olarak, yargısal denetimi önceleyen idari başvurular bulunmalıdır. Bunlar kimi durumlarda zorunlu olabilir. İdari başvurular, idari işlemlerin esasına veya yasallığına ilişkin olabilir. Özel kişiler, idari işlemlere karşı başvuruda bulundukları için idarenin herhangi bir önyargısına maruz kalmamalıdır” hükümleri yer almaktadır⁵⁸. 22. maddenin lafzından İdareye yapılan başvuruların genelde ihtiyari nitelikli olduğu ancak bazı durumlarda başvurunun zorunlu olabileceği anlaşılmaktadır. Maddenin son cümlesi ile başvuru yapan kişilerin gönül rahatlığıyla başvuruda bulunması ve İdare karşısında dezavantajlı duruma düşmemesi için İdareye bazı yükümlülüklerin getirilmesi İdareye olan güvenin sağlanması için gerekli kabul edilmektedir.

c. İdarenin Denetlenmesi

İdarenin tesis ettiği idari işlemleri kendisi veya başka İdareler tarafından denetlenmesi “İdari Denetim” olarak adlandırılmaktadır. İdarenin kendi kendisini denetlemesine ise “iç denetim” adı verilmektedir. Bu denetime örnek olarak hiyerarşi yetkisi verilebilmektedir⁵⁹.

İhtiyari başvurular açısından İdarenin denetlenmesi ise ilgilinin başvuru yapması sonucunda gerçekleşmektedir. İhtiyari başvurunun genel nitelikli hükmü olan İdari Yargılama Usulü Kanunu 11. maddesi uyarınca yapılan başvurular da bir sonraki başlıkta ifade edeceğimiz üzere hiyerarşik denetim kapsamında incelenecektir.

⁵⁸ Bakanlar Komitesi’nin İyi İdare Konusunda Üye Devletlere CM/REC(2007)7 Sayılı Tavsiye Kararı, Çev. Onur Karahanoğulları, (Çevrimiçi) <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/ceviriler/iyiidare.htm> (Erişim Tarihi: 27.02.2018).

⁵⁹ Melikşah Yasin, **İdarenin Yasama Tarafından Denetlenmesi**, İstanbul, XII Levha, Ocak 2011, s. 12-13.

Bu denetim ile başvuruçunun dava açmadan önce idari işlemi İdare tarafından bir kere daha denetleyerek uyuşmazlığın çözülmesi ve aksaklıkların giderilmesi amaçlanmaktadır⁶⁰.

3. İhtiyari Başvuru Türleri

a. İdari Yargılama Usulü Kanunu 11. Maddesi Uyarınca Yapılan Başvuru

İhtiyari başvuruların genel hükmü olan “*Üst makamlara başvurma*” başlığı ile İdari Yargılama Usulü Kanunu 11. maddesinde düzenlenen⁶¹ başvuru henüz yargı yoluna gitmeksizin hiyerarşik açıdan üst olan makamı eğer yoksa da işlemi yapmış olan makamı uyararak zaman ve gider tasarrufu kazandırarak uyuşmazlığı yargı dışı yolla çözüme imkânı sağlamaktadır⁶². İdari makamların sahip olduğu hiyerarşik güç ile işlemlerin denetiminin hem hukukilik hem de yerindelik bakımından yapılabilmesi⁶³ ve ast mercilerin genelde hiyerarşik üstlerinin bulunması⁶⁴ sebeplerine dayanılarak İYUK 11. madde düzenlemesinin temelini İdarenin hiyerarşi yetkisi olduğu belirtilmektedir⁶⁵. Böylelikle idari işlemler ilgililerin başvurusu sonucunda üst makamlar tarafından “*hiyerarşik denetim*” adı altında denetlenmektedir⁶⁶. Nitekim, madde başlığının “*Üst makamlara başvurma*” olarak belirlenmesinin altında da bu düşünce yatıyor olsa gerektir.

İdari Yargılama Usulü Kanunu 11. maddesine göre üst makamdan “*yeni bir işlem yapılması*”nın istenmesi ve bunun sonucunda üst makamın ast makam yerine

⁶⁰ a.e., s. 14. Ayrıca bkz. Emin Memiş, **Genel İdare Hukuku**, Güncellenmiş 2. bs., İstanbul, Filiz Kitabevi, 2017, s. 138.

⁶¹ Odyakmaz/Çınarlı, **İdari Uyuşmazlıklarda Yargı Öncesi Çözüm Usullerinin Uygulanabilirliği**, s. 67. Ayrıca bkz. Sezer/Bilgin, “Danıştay Kararlarında İdari Başvurular”, s. 342-343; Ali D. Ulusoy, **Yeni Türk İdare Hukuku**, s. 711.

⁶² Yıldızhan Yayla, **İdare Hukuku**, 2. bs., İstanbul, Beta, Eylül 2010, s. 458.

⁶³ Duran, “İdari Müracaatlar ve Bunlar Karşısında İdarenin Sükutu Meselesi”, s. 152,158. Ayrıca bkz. Yahya Kazım Zabunoğlu, **İdare Hukuku (Cilt 1)**, Ankara, Yetkin, 2012, s. 142.

⁶⁴ Kaplan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 34.

⁶⁵ İl Han Özay, **Günışığında Yönetim**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 2017, s. 158.

⁶⁶ Yıldırım, **İdari Başvurular**, s. 140. Ayrıca bkz. Serdar Mutta, **İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi**, İstanbul, Kazancı Kitap Ticaret A.Ş., Mart 2005, s. 24; Nihat Kayar, **İdari Yargı- Kuruluş ve İşleyiş**, s. 23. “İdari kuruluşlar içindeki bu ast- üst ilişkisine hiyerarşik, üstlerin astları üzerindeki denetimine ise, hiyerarşik denetim denir.”

geçerek işlem tesis etmesi mümkündür. Hiyerarşi yetkisinde ast üste talimat verebilirse de kural olarak yerine geçerek işlem yapma yetkisini haiz değildir. İYUK 11. maddede ise bu ilkenin istisnası düzenlenmiştir.

Hiyerarşi yetkisinin kanuni düzenleme olmasa dahi kullanılması sebebiyle⁶⁷ ilgililerin başvurusu ile idari işlemlerin denetlenmesi mümkün olmaktadır. Ancak İdari Yargılama Usulü Kanunu 11. madde düzenlemesinin özellikle dava açma süresini durdurucu etki göstermesi ve ilgili bakımından prosedürel güvenceler getirmesi sebebi ile oldukça gerekli ve önemli olduğu kanaatinizi taşıyamaktayız.

b. Özel Kanunları İle Düzenlenen İhtiyari Başvuru Örnekleri

İdari başvurular özel kanun ile düzenlenmiş ise İdari Yargılama Usulü Kanununun 11. maddesi uygulanamayacak⁶⁸, özel bir düzenlemenin söz konusu olmadığı durumlarda ise genel hüküm olan İYUK 11. maddesi uyarınca başvuru yapılabilecektir⁶⁹.

Buna göre, özel kanunlar ile düzenlenen başvuruların söz konusu olduğu hallerde öncelikle özel hükmün uygulanması gerekmektedir. Şayet ilgili kanunda İdarenin başvuruya yanıt verme süresi özel olarak düzenlenmişse İdari Yargılama Usulü Kanununun 11. maddesinin 2. fıkrasında düzenlenen istemin reddedilmesi sonucunu doğuran 60 günlük zımni ret süresi bu başvurular açısından uygulanmayacak olup talebin reddedilmesi, düzenlemedeki süre sonunda İdarenin yanıt vermemesi ile ortaya çıkacaktır. Bununla birlikte, ilerleyen bölümlerde belirtileceği üzere, Danıştay'ın mevzuat ile getirilen yanıt verme süresini İdarenin iç işleyişi olarak değerlendirerek dikkate alınması gereken sürenin 11. madde

⁶⁷ Lütfi Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1982, s. 57. Ayrıca bkz. Metin Günday, **İdare Hukuku**, 11. bs., Ankara, İmaj Yayınevi, 2017, s. 83; İsmet Giritli, Pertev Bilgen, Tayfun Akgüner, Kahraman Berk, **İdare Hukuku**, 7. bs., İstanbul, DER Yayınları, 2015, s. 267; Zabunoğlu, **İdare Hukuku (Cilt 1)**, s. 142.

⁶⁸ Serter, **İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargı Dışı Bir Araç Olarak İdari Başvurular**, s. 290. Ayrıca bkz. Gözübüyük/Dinçer, **İdari Yargılama Usulü Kanun, Açıklama, İçtihat**, s. 374-375; Akyılmaz/Sezginer/Kaya, **Türk İdari Yargılama Hukuku**, s. 362.

⁶⁹ Sezer/Bilgin, “Danıştay Kararlarında İdari Başvurular”, s. 358, DİDDK, E. 2012/177, K. 2015/22, T. 19.01.2015 yayımlanmamış karar. Aynı yönde bkz. DİDDK, E. 2012/1582, K. 2015/21, T. 19.01.2015 yayımlanmamış karar.

kapsamında düzenlenen 60 gün olduğuna ilişkin kararları bulunduğunu şimdiden vurgulamak gerekir.

YILDIRIM, İdari Yargılama Usulü Kanununda geçen İdarenin yanıt vermemesi sonucunda zımni ret kararı verilebilmesi için geçmesi gereken 60 günlük sürenin kanun hükmü ile kısaltılabileceğini savunarak yönetmelik veya diğer düzenleyici işlemler ile 60 günden daha kısa bir yanıt süresi getiren düzenlemelerin uygulanmaması gerektiği konusunda görüş bildirmekteyse de uygulamada yönetmelik ile getirilen sürelerin de dikkate alındığını belirtmektedir⁷⁰.

Yine ilerleyen bölümlerdeki örneklerde görüleceği üzere başvurulacak makamın özel olarak düzenlendiği durumlarda da üst makama değil, kanuni düzenlemede yer alan makamlara gidilmesi gerekmektedir.

Aşağıda sözü edilen özel kanuni düzenleme örneklerine yer verilmektedir.

(1). İmar Kanununda Düzenlenen Başvuru

İmar Kanununun 8. maddesinde⁷¹ imar planlarına ilişkin yapılacak başvurular açısından özel süre getirilmiştir. Düzenlemeye göre başvurucuya 1 aylık süre içinde itiraz hakkı tanınmış olup, İdarenin yanıt vermesi için gereken süre ise 15 gün olarak belirlenmiştir⁷². Aynı maddede yer alan “*Bir aylık ilan süresi içinde planlara itiraz edilebilir*” ifadesinden başvurunun ihtiyari nitelikte olduğu sonucu çıkmaktadır⁷³.

⁷⁰ Turan Yıldırım, Melikşah Yasin, Nur Kaman, H. Eyüp Özdemir, Gül Üstün, Özge Okay Tekinsoy, **İdare Hukuku**, Güncellenmiş 6. bs., İstanbul, XII Levha, Kasım 2016, s. 788-790.

⁷¹ 3.5.1985 Tarihli ve 3194 Sayılı “İmar Kanunu”, R.G. 09.05.1985, S. 18749.

Madde 8- ...

b) İmar Planları; Nazım İmar Planı ve Uygulama İmar Planından meydana gelir. Mevcut ise bölge planı ve çevre düzeni plan kararlarına uygunluğu sağlanarak, belediye sınırları içinde kalan yerlerin nazım ve uygulama imar planları ilgili belediyelerce yapılır veya yaptırılır. Belediye meclisince onaylanarak yürürlüğe girer. **(Yeniden düzenleme dördüncü cümle: 12/7/2013-6495/73 md.)** Bu planlar onay tarihinden itibaren belediye başkanlığınca tespit edilen ilan yerlerinde ve ilgili idarelerin internet sayfalarında bir ay süreyle eş zamanlı olarak ilan edilir. Bir aylık ilan süresi içinde planlara itiraz edilebilir. Belediye başkanlığınca belediye meclisine gönderilen itirazlar ve planları belediye meclisi onbeş gün içinde inceleyerek kesin karara bağlar.

...

⁷² Akyılmaz/Sezginer/Kaya, **Türk İdari Yargılama Hukuku**, s. 362-363.

⁷³ Cenk Yaşar Şahin, “İmar Planlarının Yapım Süreci Ve Yargısal Korunma”, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Bölümü Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2002, s. 151.

(2). Çiftçi Mallarının Korunması Hakkında Kanunda Düzenlenen Başvuru

Çiftçi Mallarının Korunması Hakkında Kanun 10. madde düzenlemesi⁷⁴ ile bu kanunda yazılı istisnalar ile idari para cezaları dışarıda bırakılarak koruma ve ihtiyar meclislerinin bu kanuna göre verecekleri kararların tebliğinden itibaren ilgililerin 10 günlük süre içinde murakabe heyetine başvurarak itiraz edebilecekleri düzenlenmiştir⁷⁵. Danıştay, Çiftçi Malları Koruma Meclisi kararlarına karşı Murakabe Heyetine yapılan başvuruyu isteğe bağlı bir idari başvuru olarak belirlemiştir⁷⁶.

(3). Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda Düzenlenen Başvuru

Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 102. maddesinde⁷⁷ kurumca verilecek idari para cezalarına karşı tebliğ tarihinden itibaren 15 gün içinde kuruma itiraz edilebileceği ve bu süre içinde başvuru yapılmadığı takdirde idari para cezasının kesinleşeceği ile itirazın reddinin tebliğinden itibaren 30 gün içinde yetkili

⁷⁴ 2.7.1941 Tarihli ve 4081 Sayılı “Çiftçi Mallarının Korunması Hakkında Kanun”, R.G. 10.07.1941, S. 4856.

Madde 10-(Değişik: 23/1/2008-5728/109 md.)

Bu kanunda yazılı istisnalar ile idari para cezaları dışında koruma veya ihtiyar meclislerinin bu Kanun hükümlerine göre verecekleri kararlar aleyhine alakahılar tarafından kararın kendilerine tebliği tarihinden itibaren on gün zarfında murakabe heyetine müracaat ve itiraz olunabilir. Murakabe heyetinin verdiği;

- a) İdari para cezasına ilişkin kararlarına karşı Kabahatler Kanunu hükümlerine göre,
 - b) Diğer kararlarına karşı bu Kanun hükümlerine göre,
- kanun yoluna başvurulabilir.

⁷⁵ Akyılmaz/Sezginer/Kaya, **Türk İdari Yargılama Hukuku**, s. 252.

⁷⁶ Dan. 10. D., E. 1986/975, K. 1988/1015, T. 08.06.1988.

⁷⁷ 31.5.2006 Tarihli ve 5510 Sayılı “Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu”, R.G. 16.06.2006, S. 26200.

Madde 102-(Değişik: 17/4/2008-5754/60 md.)

...

İdari para cezaları ilgiliye tebliğ ile tahakkuk eder. Tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde Kuruma ya da Kurumun ilgili hesaplarına yatırılır veya aynı süre içinde Kuruma itiraz edilebilir. İtiraz takibi durdurur. Kurumca itirazı reddedilenler, kararın kendilerine tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde yetkili idare mahkemesine başvurabilirler. Bu süre içinde başvurunun yapılmaması halinde, idari para cezası kesinleşir.

...

idare mahkemesine gidilmesi konusu düzenlenmiştir⁷⁸. Danıştay, verdiği kararda tebliğ edilen idari para cezasının kesin ve yürütülebilir işlem niteliği kazandığını belirterek ilgiliye bu cezaya karşı 15 günlük sürede itiraz etme hakkı tanınmasını dava konusu işlemin tesis edildiği tarihte yürürlükte olan 506 sayılı Sosyal Sigortalar Yasası'nın 140. maddesinde yer alan idari itiraz yoluna başvurma zorunlu olmadığını, başvuru yapılmasa dahi dava yoluna gidilebileceği noktasında herhangi bir tereddüt bulunmadığını ve hükümde yer alan “*itiraz edilebilir*” ifadesinden bu başvuru yolunun ihtiyari olarak kabul edildiğini vurgulamıştır⁷⁹.

(4). Uluslararası İşgücü Kanununda Düzenlenen Başvuru

Uluslararası İşgücü Kanununun 21. maddesinde⁸⁰ Bakanlığın bu kanun hükümlerine göre verdiği kararlara karşı ilgililerin tebliğden itibaren 30 günlük süre içinde Bakanlığa itiraz edebileceği, itirazın reddi halinde ise idari yargı yoluna başvurabileceği düzenlenmiştir⁸¹. Bu konu ile ilgili Danıştay, 21. maddede yer alan bakanlığın iznine ilişkin kararlarına karşı yapılan başvurunun niteliğinin ihtiyari olduğu yönünde karar vermiştir⁸².

(5). Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunda Düzenlenen Başvuru

Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun 3. maddesinde⁸³ Bakanlıkça veya İdarece yaptırılan riskli yapı tespitlerine malikler

⁷⁸ Akyılmaz/Sezginer/Kaya, **Türk İdari Yargılama Hukuku**, s. 252-253.

⁷⁹ Dan. 15. D., E. 2011/156, K. 2011/3298, T. 02.11.2011.

⁸⁰ 28.7.2016 Tarihli ve 6735 Sayılı “Uluslararası İşgücü Kanunu”, R.G. 13.08.2016, S. 29800.

Madde 21- (1) Çalışma izni veya çalışma izni muafiyeti başvurusunun reddi ve düzenlenen belgelerin iptali kararları, yabancı çalıştıran işverene veya bağımsız çalışma izni, süresiz çalışma izni ya da Turkuaz Kart sahibi yabancıya 11/2/1959 tarihli ve 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümlerine göre tebliğ edilir.

(2) Bakanlığın bu Kanun kapsamında verdiği kararlara karşı ilgililer tarafından tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde Bakanlığa itiraz edilebilir. İtirazın reddedilmesi halinde idari yargı yoluna başvurulabilir.

⁸¹ Akyılmaz/Sezginer/Kaya, **Türk İdari Yargılama Hukuku**, s. 253.

⁸² Dan. 10. D., E. 2007/6324, K. 2010/5608, T. 25.06.2010, aktaran Akyılmaz/Sezginer/Kaya, **Türk İdari Yargılama Hukuku**, s. 253, dn. 345.

⁸³ 16.5.2012 Tarihi ve 6306 Sayılı “Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun”, R.G. 31.05.2012, S. 28309.

veya kanuni temsilcilerin 15 gün içinde itiraz edebilecekleri ve itirazı inceleyecek teknik heyetin kimlerden oluşacağı düzenlenmiştir. 6306 Sayılı Kanunun Uygulama Yönetmeliğinin 7. maddesinde⁸⁴ 15 günlük süre içinde yapının bulunduğu yerdeki Müdürlüğe⁸⁵ verilecek bir dilekçe ile itiraz edileceği ve başvurunun süresi içinde ve yapı maliki tarafından yapıp yapılmadığının da Müdürlükçe inceleneceği hususu ile süresi geçtikten sonra yapılan itirazlar ile yapı malikince veya malikin vefatı halinde mirasçılar haricindeki kimselerin başvurusunun incelenmeyeceği düzenlenmiştir.

(6). Bilgi Edinme Hakkı Kanununda Düzenlenen Başvuru

Türkiye’de kurum ve kuruluşların, kendilerine yapılan bilgi edinme başvurularına yanıt vermeleri ve eğer başvuruyu reddederlerse bu kararın gerekçesi

Madde 3- (1) Riskli yapıların tespiti, Bakanlıkça hazırlanacak yönetmelikte belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde masrafları kendilerine ait olmak üzere, öncelikle yapı malikleri veya kanuni temsilcileri tarafından, Bakanlıkça lisanslandırılan kurum ve kuruluşlara yaptırılır ve sonuç Bakanlığa veya İdareye bildirilir. Bakanlık, riskli yapıların tespitini süre vererek maliklerden veya kanuni temsilcilerinden isteyebilir. Verilen süre içinde yaptırılmadığı takdirde, tespitler Bakanlıkça veya İdarece yapılır veya yaptırılır. Bakanlık, belirlediği alanlardaki riskli yapıların tespitini süre vererek İdareden de isteyebilir. Bakanlıkça veya İdarece yaptırılan riskli yapı tespitlerine karşı maliklerce veya kanuni temsilcilerince onbeş gün içinde itiraz edilebilir. Bu itirazlar, Bakanlığın talebi üzerine üniversitelerce, ilgili meslek disiplini öğretim üyeleri arasından görevlendirilecek dört ve Bakanlıkça, Bakanlıkta görevli üç kişinin iştiraki ile teşkil edilen teknik heyetler tarafından incelenip karara bağlanır. **(İptal yedinci ve sekizinci cümle: Anayasa Mahkemesinin 27/2/2014 tarihli ve E.: 2012/87, K.: 2014/41 sayılı Kararı ile.) (...)**

...
⁸⁴ “6306 Sayılı Kanunun Uygulama Yönetmeliği”, R.G. 15.12.2012, S. 28498.

Madde 7- (Değişik: RG-27/10/2016-29870)

...
(6) Riskli yapı tespitine karşı yapı malikleri veya kanuni temsilcilerince on beş gün içinde yapının bulunduğu yerdeki Müdürlüğe verilecek bir dilekçe ile itiraz edilebilir. İtirazın süresi içerisinde ve yapı malikince yapıp yapılmadığı Müdürlükçe kontrol edilir. Süresi içinde yapılmayan itirazlar ile yapı malikince veya malikin vefat etmiş olması halinde mirasçılarınca yapılmayan itirazlar işleme alınmaz.

(7) Riskli yapı tespiti yapılan yapının bulunduğu ilde itirazı değerlendirecek teknik heyetin teşkil edilmemiş olması halinde, itiraz dilekçeleri ile itiraz edilen tespite ilişkin raporlar, yapının bulunduğu yerdeki Müdürlükçe, o il için yetkilendirilmiş teknik heyetin bulunduğu ildeki Müdürlüğe gönderilir.

...
⁸⁵ 6306 Sayılı Kanunun Uygulama Yönetmeliği

Madde 3- (1) Bu Yönetmelikte geçen;

- ...
c) Müdürlük: Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü olan illerde bu Müdürlüğü, diğer illerde ise Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğünü,
... ifade eder.

ile buna ilişkin başvuru yollarını göstermeleri gerektiği, “*Bilgi Edinme Hakkı Kanunu*”nun 12. maddesi⁸⁶ ile, İdare tarafından başvurusu reddedilen kişinin yargı yoluna gitmeden Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu’na⁸⁷ kararın kendisine tebliğinden itibaren 15 gün içinde itiraz istemiyle başvurabileceği⁸⁸, kurulun kararını 30 iş günü içinde vermesi gerekliliği ve bu başvurunun idari yargıya başvurma süresini durdurması kanunun 13. maddesi⁸⁹ ile düzenlenmiş; başvurunun “yazılı” olarak yapılması gerekliliği ise Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik’in 24. maddesi⁹⁰ ile hüküm altına alınmıştır. 2005/3 sayılı Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu ilke kararında ise

⁸⁶ Harun Yılmaz, “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Kapsamında İtiraz Usulü”, **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi Özel Sayı**, C. 2, 2015, s. 974. Ayrıca bkz. Bahtiyar Akyılmaz, **İdare Hukuku**, Konya, Sayram, 2004, s. 250.

9.10.2003 Tarihli ve 4982 Sayılı “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu”, R.G. 24.10.2003, S. 25269.

Madde 12- Kurum ve kuruluşlar, bilgi edinme başvurularıyla ilgili cevaplarını yazılı olarak veya elektronik ortamda başvuru sahibine bildirirler. Başvurunun reddedilmesi halinde bu kararın gerekçesi ve buna karşı başvuru yolları belirtilir.

⁸⁷ 06.04.2005 tarih ve 2005/2 sayılı Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu ilke kararına göre; itiraz dilekçesinin yanlış makam dahil resmi kurum veya kuruluşa ilk ulaştığı tarihin Kurula itiraz tarihi sayılmasına karar verildiği görülmektedir.

⁸⁸ 06.04.2005 tarih ve 2005/2 sayılı Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu ilke kararına göre; 15 günlük Kurulu itiraz süresinin, Kurum veya Kuruluşun cevabının başvuru sahibine tebliğinden itibaren başlamasına; itiraz dilekçesinde tebellüğ tarihi belirtilmemiş ise 7(yedi) günlük tebligat süresinin de kurulca eklenmesine karar verildiği görülmektedir.

⁸⁹ 4982 Sayılı “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu”

Madde 13- Bilgi edinme istemi (...) reddedilen başvuru sahibi, yargı yoluna başvurmadan önce kararın tebliğinden itibaren onbeş gün içinde Kurula itiraz edebilir. Kurul, bu konudaki kararını otuz iş günü içinde verir. Kurum ve kuruluşlar, Kurulun istediği her türlü bilgi veya belgeyi onbeş iş günü içinde vermekle yükümlüdürler.

Kurula itiraz, başvuru sahibinin idari yargıya başvurma süresini durdurur.

⁹⁰ “Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas Ve Usuller Hakkında Yönetmelik”, R.G. 27.04.2004, S. 25445.

Madde 24- Bilgi edinme istemi Kanunun 16 ve 17 nci maddelerinde öngörülen sebeplerle reddedilen başvuru sahibi, yargı yoluna başvurmadan önce kararın tebliğinden itibaren on beş gün içinde Bilgi Edinme Değerlendirme Kuruluna itiraz edebilir. İtiraz yazılı olarak yapılır. Kurul, bu konudaki kararını otuz iş günü içinde verir.

20 nci maddede belirtilen süreler içinde, kurum ve kuruluşlar tarafından başvuru sahibine olumlu veya olumsuz herhangi bir cevap verilmemesi halinde başvuru, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 10 uncu maddesi uyarınca altmış günün geçmesiyle reddedilmiş sayılır.

İkinci fıkra gereğince bilgi edinme istemi Kanunun 16 ve 17 nci maddelerinde öngörülen sebeplerle reddedilmiş sayılan başvuru sahibi, yargı yoluna başvurmadan önce dava açma süresinin başladığı tarihten itibaren on beş gün içinde Kurula yazılı olarak itiraz edebilir. Kurul, bu konudaki kararını otuz iş günü içinde verir.

Kurula itiraz, başvuru sahibinin idari yargıya başvurma süresini durdurur.

yönetmelikte geçen “yazılı itiraz” kavramı daraltılarak elektronik posta, faks vb. araçlarla itiraz yapılması halinde itirazın işleme alınmayacağı düzenlenmiştir⁹¹.

Burada belirtmek gerekir ki Kanunun 6. maddesinde⁹² bilgi edinme başvurusunun elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla yapılabileceği ve 12. maddesinde kurum ve kuruluşların yanıtlarını elektronik ortamda başvuru sahiplerine bildirebileceği düzenlendiği halde, Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu ilke kararı ile elektronik ortamda başvurunun reddine itiraz edilmesinin engellenmesi hukuka aykırıdır. Bu hüküm ile Kurulun “yazılılık” kavramını dar yorumladığı sonucu çıkmaktadır. Hâlbuki teknolojik gelişmelerin gün geçtikçe arttığı günümüzde “elektronik” yolla yapılacak itirazların hem zaman yönünden hem de maddi açıdan tasarruf sağlayabileceği dikkate alındığında, aksi yöndeki düzenleme ve uygulamaların doğru ve yerinde olmadığı kanaatini taşımaktayız.

“Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliği”nin 11. maddesi ile⁹³, itiraz dilekçesinin başkanca görevlendirilecek raportör, zorunluluk halinde ise birden fazla raportör tarafından inceleneceği düzenlenmiştir. Bu kişiler 5 iş günü içinde rapor hazırlayarak başkana sunacak olup başkan tarafından tespit edilen eksiklikler raportör tarafından tamamlanarak nihayetinde Kurula sunulacaktır. İtiraz dilekçenin Kurul kayıtlarına girdiği tarihten itibaren 30 iş günü içinde sonuçlandırılacaktır.

⁹¹ Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu- İlke Karar Tarihi: 06/04/2005 İlke Kararı Sayısı: 2005/3.

⁹² 4982 Sayılı “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu”

Madde 6- Bilgi edinme başvurusu, başvuru sahibinin adı ve soyadı, imzası, oturma yeri veya iş adresini, başvuru sahibi tüzel kişi ise tüzel kişinin unvanı ve adresi ile yetkili kişinin imzasını ve yetki belgesini içeren dilekçe ile istenen bilgi veya belgenin bulunduğu kurum veya kuruluşu yapılır. Bu başvuru, kişinin kimliğinin ve imzasının veya yazının kimden neşet ettiğinin tespitine yarayacak başka bilgilerin yasal olarak belirlenebilir olması kaydıyla elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilir.

⁹³ “Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulunun Çalışma Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik”, R.G. 07.06.2006, S. 26191.

Madde 11- (1) İtiraz dilekçesi, Başkanca görevlendirilecek raportör tarafından incelenir. Zorunluluk halinde aynı iş birden fazla raportöre verilebilir. Bu durumda, hazırlanan raporlar, ilgili raportörler tarafından birlikte imzalanır.

(2) Raportör, itirazın kendisine verildiği tarihten itibaren beş iş günü içinde, usul ve esas yönünden bir rapor hazırlayarak Başkana sunar. Raporda, Başkan tarafından incelemeye yönelik olarak tespit edilen eksiklikler raportör tarafından tamamlanır. Gündem ve tamamlanan raporlar toplantı gününden önce bütün üyelere dağıtılır. Rapor, toplantıda, raportör tarafından Kurula sunulur.

(3) İtiraz, dilekçenin Kurul kayıtlarına girdiği tarihten itibaren otuz iş günü içinde sonuçlandırılır.

Başvurunun reddedilmesi durumunda Bilgi Edinme Değerlendirme Kuruluna yapılan başvurular teknik anlamda idari başvuru olarak kabul edileceğinden⁹⁴, kanun düzenlemesinde yer alan “*itiraz edebilir*” ibaresine dayanılarak Kurula yapılan başvurunun niteliğinin ihtiyari başvuru olduğu sonucu çıkmaktadır⁹⁵. Bu durumda, başvuru idari başvuruda bulunabileceği gibi başvuru yapmaksızın doğrudan idari yargıda dava açabilecek veya eş zamanlı olarak başvuru ile beraber dava açabilecektir. Ortada seçimlik bir başvuru olduğundan başvuru yapılmaksızın dava açılrsa dahi mahkeme idari merci tecavüzü kararı veremeyecektir⁹⁶.

(7). Devlet Memurları Kanununda Düzenlenen Başvuru

Devlet Memurları Kanununun 135. maddesinde⁹⁷ disiplin amirlerince verilen disiplin cezalarına karşı özel olarak başvuru yolu düzenlenmiştir⁹⁸. Bu kanun ile düzenlenen disiplin cezalarının türüne göre başvurulacak makam disiplin kurulu veya yüksek disiplin kurulu olarak belirlenmektedir. Bu kurullar disiplin amirlerinin hiyerarşik üstü değildir⁹⁹. Disiplin cezalarına karşı itiraz süresi kararın ilgiliye tebliğinden itibaren 7 gün, itiraz mercilerinin itiraza verecekleri yanıt süresi ise kendilerine intikalinden itibaren 30 gün olarak düzenlenmektedir. Bununla birlikte

⁹⁴ Serter, **İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargı Dışı Bir Araç Olarak İdari Başvurular**, s. 109. Ayrıca bkz. Cem Ayaydın, **İdare Hukukuna Giriş (II)**, s. 707, dn. 593. “*Bilgi Edinme Hakkı Kanunu da özel idari başvuru usullerindendir.*”

⁹⁵ Öztürk, **Hak Arama Özgürlüğü Çerçevesinde Zorunlu İdari İtiraz**, s. 21. Dan. 10. D., E. 2010/3080, K. 2010/6148, T. 20.07.2010, aktaran Akyılmaz/Sezginer/Kaya, **Türk İdari Yargılama Hukuku**, s. 253, dn. 346. “*...Bilgi Değerlendirme Kurulu, başvurulması zorunlu merci olarak belirtilmemiş olup...*”

⁹⁶ Cemil Kaya, **İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı**, Ankara, Seçkin, Mayıs 2005, s. 286.

⁹⁷ 14.7.1965 Tarihli ve 657 Sayılı “Devlet Memurları Kanunu”, R.G. 23.07.1965, S. 12056.

Madde 135-(Değişik: 13/2/2011-6111/113 md.)

Disiplin amirleri tarafından verilen uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezalarına karşı disiplin kuruluna, kademe ilerlemesinin durdurulması cezasına karşı yüksek disiplin itiraz edilebilir.

İtirazda süre, kararın ilgiliye tebliği tarihinden itibaren yedi gündür. Süresi içinde itiraz edilmeyen disiplin cezaları kesinleşir.

İtiraz mercileri, itiraz dilekçesi ile karar ve eklerinin kendilerine intikalinden itibaren otuz gün içinde kararlarını vermek zorundadır.

İtirazın kabulü halinde, disiplin amirleri kararı gözden geçirerek verilen cezayı hafifletebilir veya tamamen kaldırabilirler.

Disiplin cezalarına karşı idari yargı yoluna başvurulabilir.

⁹⁸ Odyakmaz/Çınarlı, **İdari Uyuşmazlıklarda Yargı Öncesi Çözüm Usullerinin Uygulanabilirliği**, s. 67.

⁹⁹ Yıldırım, **İdari Başvurular**, s. 104,107.

süresinde itiraz edilmeyen ve itiraz üzerine verilen kararların kesin olduğu belirtilmektedir¹⁰⁰. Bu bağlamda kural olarak, disiplin cezalarına karşı mevzuatta düzenlenen başvurular haricinde bir itiraz hakkının söz konusu olmadığı belirtilmektedir¹⁰¹. Bu görüşün aksine mevzuatında herhangi bir idari itiraz yolu düzenlenmeyen devlet memurluğundan çıkarma disiplin cezasına karşı genel hüküm olan İdari Yargılama Usulü Kanununun 11. maddesi kapsamında yargı yoluna gidilmeden önce üst makama, üst makam yoksa da kararı vermiş olan makama başvuru yapılması yolunda bir engelin mevcut olmadığı savunulmaktadır¹⁰².

Danıştay'ın, devlet memurluğundan çıkarma cezası kendisine tebliğ olunan davacının kanunda itiraz yolu düzenlenmediği halde ilgili disiplin cezasına itiraz ettiği ve söz konusu itirazın dava açma süresini durdurmayaacağı gerekçesi ile davanın süre aşımından reddine karar veren İdare Mahkemesi kararını, hukuka uygun olduğu gerekçesi ile onadığını belirtmek gerekir¹⁰³.

c. Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri Ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin 659 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Düzenlenen İdari Uyuşmazlıklara İlişkin Sulh Başvurusu

659 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede'nin 12. maddesi¹⁰⁴ ile söz konusu kararnamenin 1. maddesinde¹⁰⁵ belirtilen idarelerin idari uyuşmazlıklarının sulh

¹⁰⁰ Aynur Cideciğiller, "Yeni Devlet Memurları Kanunu Değişiklikleri Çerçevesinde "Memur Özlük Sisteminde İdari Başvurular", **EÜHFD**, C. 7, S. 1-2, Haziran- Temmuz 2012, s. 294; Ayrıca bkz. Zehreddin Aslan, **657 Sayılı Devlet Memurları Kanununa Göre Disiplin Suç ve Cezaları**, İstanbul, Alfa Yayınları, 2001, s. 121.

¹⁰¹ Yıldırım/Yasin/Kaman/Özdemir/Üstün/Okay Tekinsoy, **İdare Hukuku**, s. 793. Ayrıca bkz. Yıldırım, **İdari Başvurular**, s. 108.

¹⁰² Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer, Cemil Kaya, **Türk İdare Hukuku**, 9. bs., Ankara, Savaş Yayınevi, Ekim 2018, s. 700; Ayrıca bkz. Akyılmaz/Sezginer/Kaya, **Türk İdari Yargılama Hukuku**, s. 364.

¹⁰³ Dan. 12. D., E. 2004/2625, K. 2005/1603, T. 26.04.2005.

¹⁰⁴ 659 Sayılı "Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararnamede"

Madde 12- (1) İdari işlemler dolayısıyla haklarının ihlal edildiğini iddia edenler idareye başvurarak, uğramış oldukları zararın sulh yoluyla giderilmesini dava açma süresi içinde isteyebilirler. İdari eylemler nedeniyle hakları ihlal edilenlerce, idari dava açmadan önce 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 13 üncü maddesinin birinci fıkrası

yöntemi olarak adlandırılan başvuru yoluyla çözümlenmesine yönelik hükümler yer almaktadır¹⁰⁶.

Bu düzenlemeye göre idari işlemler sonucunda hakları ihlal edilen ilgililerin uğradıkları zararların tazmini istemiyle İdareye başvuru yapabilecekleri belirtilmektedir¹⁰⁷.

uyarınca yapılan başvurular da sulh başvurusu olarak kabul edilir ve bu maddede yer alan hükümler çerçevesinde incelenir.

(2) Sulh istemine ilişkin başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurur. Başvuru sonuçlanmadan dava açılmaz.

(3) Sulh başvurularının altmış gün içinde sonuçlandırılması zorunludur. Sulh başvurusu altmış gün içinde sonuçlandırılmamışsa istek reddedilmiş sayılır.

(4) Sulh başvurusu, belli bir konuyu ve somut bir talebi içermiyorsa, idari makam tarafından reddedilir. Bu Kanun Hükmünde Kararnameye uygun olarak yapılan ve idare tarafından reddedilmeyen başvurular, hukuki uyuşmazlık değerlendirme komisyonuna gönderilir. Hak ihlaline neden olan birden fazla idarenin varlığı halinde, ortak hukuki uyuşmazlık değerlendirme komisyonu oluşturulabilir.

(5) Sulh başvurularının incelenmesinde, başvurunun konusu, zarara yol açan olay ve nedenleri, zararın idari eylem veya işlemde doğup doğmadığı ve meydana geliş şekli, idarenin tazmin sorumluluğunun olup olmadığı, zararın miktarı ve ödenecek tazminat tutarı tespit edilir. Hukuki uyuşmazlık değerlendirme komisyonu tarafından, bilirkişi incelemesi dahil olmak üzere gerekli her türlü araştırma ve inceleme yapılır, olayla ilgili bilgisi bulunan kişiler dinlenebilir.

(6) Hukuki uyuşmazlık değerlendirme komisyonunun inceleme sonunda hazırlayacağı rapor 11 inci madde uyarınca karar vermeye yetkili mercilere sunulur. Bu mercilerin sulh başvurusunu kabul etmesi halinde başvuru sahibine, hazırlanan sulh tutanağının imzalanması için en az onbeş günlük süre verilir. Davet yazısında, belirtilen tarihte gelmesi veya yetkili temsilcisini göndermesi gerektiği, aksi takdirde sulh tutanağını kabul etmemiş sayılacağı ve yargı yoluna başvurarak zararının tazmin edilmesini talep etme hakkının bulunduğu belirtilir.

(7) Tazminat miktarı ve ödeme şekli üzerinde idare ve istemde bulunanın sulh olmaları halinde buna ilişkin bir tutanak düzenlenir ve taraflarca imzalanır. Bu tutanak ilam hükmündedir. Sulh olunan miktar idare bütçesinden ödenir. Vadeye bağlanmamış alacaklarda tutanağın imzalandığı tarihten itibaren iki aylık sürenin dolmasından, vadeye bağlanmış alacaklarda ise vadenin dolmasından önce tutanak icraya konulamaz.

(8) Sulh tutanağının kabul edilmemesi veya kabul edilmemiş sayılması hallerinde bir uyuşmazlık tutanağı düzenlenerek bir örneği ilgiliye verilir.

(9) Sulh olunan konu ya da miktara ilişkin olarak dava yoluna başvurulamaz.

(10) Bu madde kapsamındaki idari uyuşmazlıkların sulhen halli ile idari davaların açılmasından, takibinden, davayı kabul ve feragatten, kanun yollarına başvurulmasından vazgeçilmesi, 11 inci maddede belirtilen esaslara ve tutarlara göre belirlenir.

¹⁰⁵ 659 Sayılı “Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname”, R.G. 02.11.2011, S. 28103. **Madde 1-** (1) Bu Kanun Hükmünde Kararnamenin amacı; genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri (Türkiye Büyük Millet Meclisi, Cumhurbaşkanlığı, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ve Sayıştay dâhil) ve özel bütçeli idarelerin hukuk hizmetlerinin etkili, verimli ve usul ekonomisine uygun şekilde yerine getirilmesine ve bu hizmetlerin yürütülmesinde uygulama birliğinin sağlanmasına yönelik usul ve esasların belirlenmesidir.

¹⁰⁶ Candan, **Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu**, s. 460-461.

CANDAN, zararların giderilmesi konusunda ilgililerin yalnızca idari işlemi gerçekleştirmiş olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli I ve II sayılı cetvellerde yazılı İdarelere dava açma süresi içinde başvurabileceklerini belirtmektedir. Bu sebeple dava açma süresinden sonra yapılan başvuru sulh başvurusu olarak kabul edilmeyecektir¹⁰⁸.

659 sayılı KHK’da düzenlenen sulh başvurusu ile ihtiyari başvurunun genel hükmü olan İdari Yargılama Usulü Kanununun 11. maddesinde düzenlenen başvuru karşılaştırıldığında idari yargı yoluna başvurmaksızın, sulh yoluna başvuru ile dava sayısının azaltılmasının amaçlandığı ve 11. madde başvurusunun da aynı amaç doğrultusunda getirildiği, neticede, her iki başvurunun amacının yargının iş yükünü azaltmak olduğu anlaşılmaktadır¹⁰⁹.

İYUK 11. madde başvurusu ile İdareden; idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem tesis edilmesi istenirken, sulh başvurusu ile ise idari işlemten kaynaklanan zararların giderilmesi istenmektedir¹¹⁰.

İdari işlemlere yönelik sulh başvurusu ile işlemeye başlamış olan dava açma süresi durmakta olup sulh başvurusunun 60 gün içinde sonuçlandırılması gerekmektedir. Sulh başvurusunun 60 gün içinde sonuçlandırılıp anlaşma sağlanamaması halinde ise dava açma süresi yeniden işlemeye başlayacaktır. Eğer 60 gün içinde başvuru sonuçlandırılmazsa istek reddedilmiş sayılarak zımni ret gerçekleşecek ve dava açma süresi yeniden işlemeye başlayacaktır. Ayrıca sulh başvurusu sonuçlanmadan dava açılmayacaktır¹¹¹.

Sulh başvurusunda bulunduktan sonra sulhun meydana gelmesi ile artık dava açma imkânı kalmamakta ve sulh tutanağı ilam niteliğinde kabul edilmekteyken, İYUK 11. madde başvurusu yapıldıktan sonra ilgilinin dava açma hakkı saklı

¹⁰⁷ Serter, **İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargı Dışı Bir Araç Olarak İdari Başvurular**, s. 229-231.

¹⁰⁸ Candan, **Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu**, s. 461.

¹⁰⁹ **a.e.**, s. 460.

¹¹⁰ **a.e.**, s. 460-461.

¹¹¹ Candan, **Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu**, s. 461-462. Ayrıca bkz. Ramazan Çağlayan, **İdari Yargılama Hukuku**, Güncellenmiş 10. bs., Ankara, Seçkin, 2018, s. 326; Aynur Cidecigiller, “İdarenin Taraf Olduğu Uyuşmazlıkların Sulh Yolu İle Çözülmesi”, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Konya, 2014, s. 251-255.

kalmaktadır¹¹². Ancak sulh başvurusunun reddi de idari işlem olduğundan bu ret işlemine karşı dava açmadan önce ve dava açma süresi içinde İYUK 11. maddesi uyarınca başvuru yapılabilir¹¹³.

d. Kendine Özgü Bir İhtiyari Başvuru Türü: Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununda Düzenlenen Başvuru

Temelini Anayasanın 74. madde¹¹⁴ düzenlemesinden alan 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Kamu Denetçiliği Kurumuna konumuz bağlamında idarenin her türlü işleminin hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelenmesi amacıyla yapılan başvuruları düzenlemektedir¹¹⁵. Söz konusu başvuru gerçek veya tüzel kişilerce yapılmaktadır¹¹⁶. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 7. maddesinde¹¹⁷ belirtildiği üzere, başvuru için ilgililerin İdarenin işlem ve eylemleri sebebiyle

¹¹² Cideciğiller, “İdarenin Taraf Olduğu Uyuşmazlıkların Sulh Yolu İle Çözülmesi”, s. 77.

¹¹³ Serter, **İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargı Dışı Bir Araç Olarak İdari Başvurular**, s. 237.

¹¹⁴ Anayasanın ilgili maddesinde herkesin kamu denetçisine başvurma hakkının olduğu düzenlenmiştir.

¹¹⁵ 14.6.2012 Tarihli ve 6328 Sayılı “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu”, R.G. 29.06.2012, S. 28338.

Madde 1-(1) Bu Kanunun amacı; kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmaktır.

Madde 5-(1) Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir.

...

¹¹⁶ 6328 Sayılı “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu”

Madde 17- (1) Kuruma, gerçek ve tüzel kişiler başvurabilirler. Başvuru sahibinin talebi üzerine başvuru gizli tutulur.

...

¹¹⁷ “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”, R.G. 28.03.2013, S. 28601 (Mükerrer).

Madde 7- (1) İdarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarına karşı, Kanun ve bu Yönetmelikte belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde menfaati ihlal edilen gerçek ve tüzel kişiler Kuruma şikâyet başvurusunda bulunabilir. Ancak, şikâyetin insan hakları, temel hak ve özgürlükler, kadın hakları, çocuk hakları ve kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik olması halinde menfaat ihlali aranmaz.

menfaatlerinin ihlal edilmiş olması gerekmektedir¹¹⁸. Bununla birlikte, aynı maddede yer verilen istisna uyarınca, şikâyetin insan hakları, temel hak ve özgürlükler, kadın hakları, çocuk hakları ve kamuyu ilgilendiren genel konularla ilgili olması durumunda başvuru için menfaat ihlali şartı aranmamaktadır.

6328 sayılı Kanun, İdarenin hukuka uygun olduğu halde hakkaniyete veya İyi İdare İlkesine aykırı kararlarına karşı da başvuru yapılabilmesi imkânı vermektedir. Bu başvurulara örnek olarak; İdarenin başvuruya zamanında yanıt vermemesi, İdarece verilen kararın gerekçeli olmaması, İdarenin nezaketsiz tutumu gösterilmektedir¹¹⁹.

Başvurunun Türkçe yazılmış bir dilekçe ile yönetmelikte belirlenen şartlara uyularak elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla yapılabileceği Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 17. maddesinde açıkça düzenlenmiştir¹²⁰.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 8. maddesinde¹²¹ başvurucunun kurumca haklı ve

¹¹⁸ Mehmet Çetiner, “Kamu Denetçiliği”, Çağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Tarsus/Mersin, 2017, s. 57.

¹¹⁹ a.e., s. 61-62.

¹²⁰ 6328 Sayılı “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu”

Madde 17- ...

(2) Başvuru; başvuru sahibinin adı ve soyadı, imzası, yerleşim yeri veya iş adresini ve Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları için vatandaşlık kimlik numarasını, yabancılar için pasaport numarasını, başvuru sahibi tüzel kişi ise tüzel kişinin unvanı ve yerleşim yeri ile yetkili kişinin imzasını, varsa, merkezi tüzel kişilik numarasını ve yetki belgesini içeren Türkçe dilekçe ile yapılır. Bu başvuru, yönetmelikte belirlenen şartlara uyulmak kaydıyla elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilir.

...

¹²¹ Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik

Madde 8- (1) Şikâyet başvurusu Türkçe dilekçe ile yapılır. Ancak, şikâyetçinin kendisini daha iyi ifade edebildiği başka bir dildeki başvurusu, Kurumca haklı ve makul olduğunun tespiti halinde kabul edilebilir.

(2) Şikâyet dilekçeleri Kuruma veya Kurumun gerekli gördüğü yerlerde açtığı bürolara elden verilebileceği gibi posta, elektronik posta veya faks yoluyla da gönderilebilir. Kurum tarafından oluşturulan elektronik sistem aracılığıyla da şikâyet başvurusunda bulunulabilir. Ayrıca, illerde valilikler veya ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla elden veya posta yoluyla şikâyet başvurusu yapılabilir. Valilik veya kaymakamlıklar, şikâyetleri tarih ve sayı vermek suretiyle kayıt altına aldıktan sonra şikâyet başvurusunu ve varsa eklerini en geç üç iş günü içinde doğrudan Kuruma gönderir.

makul bulunması halinde kendisini daha iyi ifade edebileceği Türkçe haricinde bir dilde de başvuru yapabileceği kabul edilmektedir¹²².

Başvurunun illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da yapılabilmesi ve herhangi bir ücret alınmayacağı da kanunda düzenlenmiştir¹²³.

Başvuru, kanunun 17. maddesinin 3. fıkrasındaki¹²⁴ şartları taşımazsa incelenmeyecektir¹²⁵.

Kuruma başvuru yapmak için özel kanunlarda yer alan zorunlu başvurular ile İdari Yargılama Usulü Kanununda yer alan idari başvuruların tüketilmesinin gerekliliği kanunun 17. maddesi ve yönetmeliğin 12. maddesi ile düzenlenmiştir¹²⁶.

(3) Faks veya elektronik posta yoluyla yapılan şikâyet başvurularına ait dilekçe asılları, onbeş gün içinde Kuruma gönderilmedikçe başvuru geçerli sayılmaz. Kayıtlı elektronik posta yoluyla yapılan başvurularda bu şart aranmaz.

¹²² Mustafa Altun, “Türkiye’de Kamu Denetçiliği/Ombudsman Kurumu Ve Uygulanabilirliği”, Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Van, 2015, s. 70-71.

¹²³ 6328 Sayılı “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu”

Madde 17-

(5) Kuruma, illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da başvurulabilir.

(6) Başvurulardan herhangi bir ücret alınmaz.

¹²⁴ 6328 Sayılı “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu”

Madde 17- ...

(3) Yapılan başvurulardan;

a) Belli bir konuyu içermeyenler,

b) Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarıncaya karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olanlar,

c) İkinci fıkrada belirtilen şartları taşımayanlar,

ç) Sebepleri, konusu ve tarafları aynı olanlar ile daha önce sonuçlandırılanlar, incelenmez.

...

¹²⁵ Candan, **Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu**, s. 473-474.

¹²⁶ 6328 Sayılı “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu”

Madde 17- ...

(4) Kuruma başvuruda bulunabilmesi için, 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda öngörülen idari başvuru yolları ile özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi gereklidir. İdari başvuru yolları tüketilmeden yapılan başvurular ilgili kuruma gönderilir. Ancak Kurum, telafisi güç veya imkansız zararların doğması ihtimali bulunan hallerde, idari başvuru yolları tüketilmese dahi başvuruları kabul edebilir.

...

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik

Madde 12-(1) Kuruma şikâyet başvurusunda bulunabilmesi için 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun;

Söz konusu maddeler uyarınca, telafisi güç ve imkânsız zararların doğması ihtimalinde bahsedilen başvuru yollarının tüketilmesine gerek bulunmamaktadır. Bu ihtimalin söz konusu olmadığı hallerde başvuru yolları tüketilmeksizin yapılan başvurular ilgili kuruma gönderilecektir¹²⁷. İlgililer, İYUK 11. maddesi uyarınca dava açma süresi içinde idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması istemleri ile İdareye başvuruda bulunmadan Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvuruda bulunamayacaklardır¹²⁸. Genel nitelikli ihtiyari başvuru olan İYUK 11. madde başvurusunun, başvuru kişinin inisiyatifinde ve ihtiyari niteliğe sahip olması nedeniyle bu başvuru yolu tüketilmeksizin kuruma başvurulamaması konusunda kanunun 17. madde düzenlemesinin yerinde olmadığına ilişkin bir görüş bulunmaktadır¹²⁹.

Kanun koyucu, kuruma başvuru için yalnızca İYUK'ta yer alan idari başvurular ile özel kanunlarda yer alan zorunlu başvuruların tüketilmesi gerektiğini düzenlemiştir. Bu düzenleme ile özel kanunları ile düzenlenen ihtiyari başvuruların

a) 10 uncu maddesi uyarınca idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idari makamlara başvuru yapılması,

b) 11 inci maddesi uyarınca idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılmasının üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan idari dava açma süresi içinde istenmesi,

c) 12 inci maddesi uyarınca idari işlemde dolayı doğan zararın giderilmesinin üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan idari dava açma süresi içinde istenmesi,

ç) 13 üncü maddesi uyarınca idari eylemin yazılı bildirimi veya başka suretle öğrenildiği tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak hakkın yerine getirilmesinin istenmesi,

gerekir.

(2) Birinci fıkranın (a) bendinde öngörülen başvuru yolunun tüketilmesi halinde (b) ve (c) bendine göre ayrıca idari başvuru yoluna gidilmesi gerekli değildir.

(3) Kuruma şikayet başvurusunda bulunulabilmesi için özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi gerekir.

(4) Kurum, telafisi güç veya imkansız zararların doğması ihtimali bulunan hallerde idari başvuru yolları tüketilmese dahi şikayet başvurularını kabul edebilir.

(5) İdarenin tutum ve davranışına karşı idari başvuru yollarının tüketilmesi şart değildir.

(6) İdarenin, kanunlarda açıkça kesin olduğu belirtilen işlemlerine karşı doğrudan Kuruma şikayet başvurusu yapılabilir.

¹²⁷ Çağlayan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 325. Ayrıca bkz. Çetiner, “Kamu Denetçiliği”, s. 60.

¹²⁸ Mehmet Yüce, Atanur Beyce, **Kamu Denetçiliği Hukuku**, Ankara, Savaş Yayınevi, 2013, s. 65.

¹²⁹ Yusuf Deniz, “Türk İdare Hukuku Açısından Kamu Denetçiliği Kurumunun (Ombudsmanlık) Görev Alanı”, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Doktora Tezi, Konya, 2014, s. 174. Ayrıca bkz. Ezgi Avcioğlu, “Kamu Denetçiliği Kurumu”, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, İzmir, 2014, s. 158.

mevcudiyetinde nasıl bir yol izleneceği noktasında belirsizlik ortaya çıkmaktadır. Kanaatimizce, kamu denetçiliği kurumuna başvuru için gereken idari başvuru yollarının tüketilmesinin gerekçesi ilgililerin İdareye başvurusu ile İdarenin hatasını düzeltme imkanına sahip olması içindir. Bu bağlamda, her ne kadar özel kanunlarda düzenlenen ihtiyari başvuru yoluna gidilmesi konusunda kanunda açık bir hüküm yoksa da Kurumun bu başvuru yolunun tüketilmiş olmasını da değerlendirmesi gerektiğini düşünüyoruz.

Başvuru, ilgililerin belirtilen başvuruları yapmasından sonra İdarenin yanıtının tebliğinden veya İdarenin 60 günlük süre içinde sessiz kalması halinde bu sürenin bitiminden itibaren ve kanunlarda kesin olduğu belirtilen işlemler ile idari başvuru yolu öngörülme-yen işlemlerin tebliğinden itibaren 6 aylık süre içinde yapılmaktadır¹³⁰.

Kuruma yapılan başvuru sonucunda verilen kararların bir kısmı tavsiye niteliğinde¹³¹ olsa da dava açma süresinin hak düşürücü niteliği göz önüne alınarak¹³² kanunun 17. maddesinin 8. fıkrasında¹³³ başvurunun dava açma süresini durdurucu etkisi düzenlenmiştir¹³⁴. Bakanlar Kurulunca 23.11.2005 tarihinde kararlaştırılan “*Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı*”nda kuruma başvurunun dava açma süresini durdurması “...dünyadaki yaygın uygulamalar, Kurumun idari yargının

¹³⁰ Nilüfer Canat Sürekli, “Kamu Yönetiminin Denetlenmesinin Bir Aracı Olarak Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu, Çin, Hindistan ve Türkiye’deki Uygulamaları”, Necmettin Erbakan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Doktora Tezi, Konya, 2016, s. 262.

6328 Sayılı “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu”

Madde 17- ...

(7) Kuruma, dördüncü fıkra uyarınca yapılacak başvuruya idare tarafından verilecek cevabın tebliği tarihinden, idare başvuruya altmış gün içinde cevap vermediği takdirde bu sürenin bitmesinden itibaren altı ay içinde başvurulabilir. Başvurma tarihi, dilekçenin Kuruma, valilik veya kaymakamlıklara verildiği, diğer hallerde başvurunun Kuruma ulaştığı tarihtir.

...

¹³¹ Billur Yaltı, “Vergi Uyuşmazlıklarında Yeni Başvuru Yollarının Yargıya Etkisi, **Danıştay ve İdari Yargı Günü 144. Yıl Sempozyumu**, (Çevrimiçi), http://www.danistay.gov.tr/upload/yayinlar/12_03_2014_105422.pdf, (Erişim Tarihi: 08.05.2018), s. 192.

¹³² Yüce/Beyce, **Kamu Denetçiliği Hukuku**, s. 74.

¹³³ 6328 Sayılı “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu”

Madde 17- ...

(8) Dava açma süresi içinde yapılan başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurur.

¹³⁴ Candan, **Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu**, s. 472.

alternatifi olarak algılanmaması, hem Kuruma hem de yargı mercilerine başvurunun “hak” olduğu ve birine başvurunun diğerini engelleyecek bir süreç oluşturmaması gerektirdiği göz önünde bulundurularak; Kuruma başvurunun dava açma süresini durduracağı kabul edilmiştir” şeklinde ifade edilmiştir¹³⁵.

Kanunun 21. maddesi¹³⁶ uyarınca, dava açma süresi, başvurunun reddine ilişkin gerekçeli kararın ilgilisine tebliği, kurumun başvuruyu kabul etmesi ile beraber ilgili idari merciinin 30 gün içinde herhangi bir işlem tesis etmemesi veya eylemde bulunmaması ile 30 günlük sürenin bitiminden itibaren ve kurumun karar vermeye yer olmadığına dair karar vermesi durumunda kararın ilgilisine tebliği ile kaldığı yerden işlemeye başlayacaktır¹³⁷. Başvurunun yapıldığı tarihten itibaren 6 aylık süre içinde sonuçlandırılması gerektiğinden kurum inceleme ve araştırmasını altı ay içinde sonuçlandıramazsa da durmuş dava açma süresi işlemeye devam edecektir¹³⁸.

Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan başvuru sonucunda kurumun İdareye vereceği tavsiye kararlarından biri İYUK 11. maddesindeki istemlerden olan idari işlemin geri alınması, kaldırılması, değiştirilmesi veya düzeltilmesidir¹³⁹. Tavsiye

¹³⁵ Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ve Avrupa Birliği Uyum ile Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/1158), T.C. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü Sayı: B.02.0.KKG.0.10/101-153/5577, 14.12.2005, (Çevrimiçi) <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c123/tbmm22123114ss1206.pdf> (Erişim Tarihi:26.12.2018).

¹³⁶ 6328 Sayılı “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu”

Madde 21- (1) Başvurunun Kurum tarafından reddedilmesi halinde, durmuş olan dava açma süresi gerekçeli ret kararının ilgiliye tebliğinden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlar.

(2) Başvurunun Kurum tarafından yerinde görülerek kabul edilmesi halinde; ilgili merci Kurumun önerisi üzerine otuz gün içinde herhangi bir işlem tesis etmez veya eylemde bulunmaz ise durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar.

(3) Kurumun, inceleme ve araştırmasını, başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde sonuçlandıramaması halinde de durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar.

¹³⁷ Akyılmaz/Sezginer/Kaya, **Türk İdare Hukuku**, s. 520.

¹³⁸ Candan, **Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu**, s. 475.

¹³⁹ Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik

Madde 32-(1) İnceleme ve araştırma sonucunda şikayetin yerinde olduğu kanaatine varılması halinde tavsiye kararı verilir. Kararda idare hakkında aşağıdaki tavsiyelerden bir veya birkaçına yer verilir:

...

d)İşlemin geri alınması, kaldırılması, değiştirilmesi veya düzeltilmesi.

kararına rağmen İdare ilgili lehine davranış sergilemediği takdirde ilgilinin İYUK 11. maddesi uyarınca başvuru yapmasını engelleyen bir hüküm yoktur¹⁴⁰.



¹⁴⁰ ...
Ayaydın, **İdare Hukukuna Giriş (II)**, s. 694,709.

İKİNCİ BÖLÜM

İDARİ YARGILAMA USULÜ KANUNUNUN 11. MADDESİ UYARINCA YAPILAN BAŞVURU

I. BAŞVURUNUN TARİHİ GELİŞİMİ

İdari Yargılama Usulü Kanununun 11. maddesi uyarınca yapılan başvurunun tarihi Cumhuriyet öncesi döneme kadar uzanmaktadır. Osmanlı Devleti’nde Divanı Hümayun’un halkın şikâyet ve başvurularını kabul etmesi hem dini bir vazife hem de adaleti sağlama yolunda atılmış bir adım olarak değerlendirilmiştir. Buna karşılık söz konusu imkan, kanuni bir hak olarak kabul edilmemiştir¹⁴¹. Bu dönemde kişilerin uğradıkları haksızlıkların ortadan kaldırılması amacıyla yöneticilere yaptıkları başvurular yargılama kapsamında değerlendirilmemiştir. Yine İdare aleyhindeki şikâyetleri değerlendirme konusunda etkin rol oynayan Meclis-i Vala-yı Ahkâm-ı Adliye kendi içinde bölünerek, Şurayı Devlet ve Divan-ı Ahkâm-ı Adliye olarak iki ayrı kurum haline gelmiştir¹⁴². Bu ayırım ile Divan-ı Ahkâm-ı Adliye’nin görevleri yargılama işleri ile sınırlandırılmıştır. Şurayı Devlet ise başvuruların değerlendirilmesi noktasındaki etkin rolünü sürdürmeye devam etmiştir¹⁴³.

¹⁴¹ Ali Fuat Başgil, **Vatandaşların Büyük Millet Meclisine Müracaat Hakkı**, Ankara, Yeni Cezaevi Matbaası, 1944, s. 10-12. Ayrıca bkz. Tahsin Bekir Balta, **İdare Hukuku I Genel Konular**, Ankara, Ankara Üniversitesi Basımevi, 1970/72, s. 44. “Halk için en büyüğünden en küçüğüne kadar bütün makamlara müracaat yolu açıktı. Divanı Hümayunda, Veziriazam kapısında(=paşa kapısında), sair Devlet erkanının kurdukları divanlarda bu şikâyetler dinlenir, aksaklıklar giderildi.”

¹⁴² Onur Karahanoğulları, **Türkiye’de İdari Yargı Tarihi**, 2. bs., Ankara, Turhan Kitabevi, 2017, s. 60-61, 136-137.

¹⁴³ a.e., s. 143-144.

1868 tarihinde kurulan Şurayı Devlet'in idari başvuru mercii oluşunu ONAR, *"İdarenin kendi organı olduğu gibi, hükümlerinin, idarenin tasdiki olmaksızın tenfiz kabiliyetini haiz olmaması ve davaların tetkikinde idarenin haiz olduğu imtiyazlı vaziyet, bu müesseseyi bir kaza organı olmaktan ziyade idarenin bir şikâyet tetkik ve istişare uzvu haline koyuyordu ve bu itibarla idare edenlerin telakkilerine pek aykırı düşmüyordu."* şeklinde ifade etmiştir¹⁴⁴.

1876 Kanuni Esasisinin 14. maddesi ile ilk defa devlet makamlarına başvuru ve şikâyet hakkı tanınmış olup 1909 tarihinde yapılan değişiklikle de başvuru ve şikâyet hakkı korunmuştur¹⁴⁵. Cumhuriyet Döneminde de ilgili düzenlemeler artarak devam etmiştir.

1924 Anayasasının 82. maddesi¹⁴⁶ ile ilgililerin hem idari hem de siyasi başvuruda bulunabilmeleri kamu hakkı olarak kabul edilerek başvuruların yazılı olarak yanıtlanması gerektiği açıkça düzenlenmiştir¹⁴⁷.

Devlet Şurası Kanununun 34. maddesi¹⁴⁸ ve 2 Ağustos 1947 tarihli Danıştay Tüzüğü'nün 65. maddesi¹⁴⁹ ile ilgililere idari işlemlere karşı dava açmadan önce ihtiyari başvuruda bulunma imkânı getirilmiştir.

¹⁴⁴ Sıddık Sami Onar, "Türkiye'de İdarenin Kazai Mürakabesi", **İÜHFM**, C. 1, S. 1, 1935, s. 31.

¹⁴⁵ Sadık Artukmaç, **Bizde İdarenin Mürakabesi**, İstanbul, Cumhuriyet Matbaası, 1950, s. 16.

¹⁴⁶ 10.1.1945 Tarihli ve 4695 Sayılı "Anayasa", R.G. 15.1.1945, S. 5905.

Madde 82- Türkler gerek kendileri, gerek kamu ile ilgili olarak kanunlara ve tüzüklere aykırı gördükleri hallerde yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine tek başlarına veya toplu olarak haber verebilir ve şikayette bulunabilirler. Haber veya şikâyeti alan makam kişi ile ilgili başvuruların sonucunu dilekçiyeye yazılı olarak bildirmek ödevindedir.

¹⁴⁷ Duran, "İdari Müracaatlar ve Bunlar Karşısında İdarenin Sükutu Meselesi", s. 131,142.

¹⁴⁸ 21.12.1938 Tarihli ve 3546 Sayılı "Devlet Şurası Kanunu", R.G. 30.12.1938, S. 4098.

Madde 34- Alakalılar tarafından idari dava açılmadan önce, idari bir muamele veya kararın kaldırılması yahut değiştirilmesi mafevk idari mercilerden, dava açmak için muayyen müddet içinde istenebilir. Bu suretle yapılan müracaatlar otuz ikinci maddede yazılı müddeti durdurur.

Temyiz yolile Devlet Şurasına vaki olacak müracaatlarda bu madde cari değildir.

¹⁴⁹ Reşit Ülker, **Son Değişikliklere Göre Devlet Şurası (Danıştay) Kanunu ve Danıştay Tüzüğü ve Danıştaya Ait Tebliğ İşlerinin P.T.T. İdaresince Yapılmasına Dair Tüzük**, İstanbul, İnkılap Kitabevi, 1938, s. 49.

Madde 65- İlgililer tarafından, idari dava açılmadan önce, davaya konu olabilen bir işlem veya kararın kaldırılması yahut değiştirilmesi, dava açmak için belli olan süre içinde, üstün idari mercilerden istenebilir. Üstün merci kararının sarıh veya zımni reddine karşı dava açma süresinin hesabında ilk idari karar üzerine cereyana başlamış olup müratebe müracaatı üzerine durdurulmuş olan süre de göz önünde tutulur ve hesaba katılır.

İdari başvuruların korunması açısından 1961 Anayasasının 62. maddesinde¹⁵⁰ dilekçe hakkı düzenlenmiştir. Türk vatandaşları tarafından kullanılabilen bu hakkın içinde vatandaşların ihbar ve şikâyet hakları da bulunmakta idi. Bu haktan yararlanabilmek için başvuruların yazılı yapılması¹⁵¹ ve İdarenin de başvuruyu yazılı şekilde karara bağlaması gerekmekte idi¹⁵².

521 sayılı Danıştay Kanununun 70. maddesinde¹⁵³ ilgililerin idari işlemin dava açılmadan önce ve dava açma süresi içinde kaldırılması, değiştirilmesi veya yenisinin tesisi amacını içeren istemleri ile üst makamlara başvurusu düzenlenmiştir¹⁵⁴.

Bu maddenin hükümet gerekçesinde; *“Tesis edilmiş olan ve idari dava konusu teşkil eden bir tasarruf mevcut olmakla beraber bunun ıslah edileceği ihtimaline binaen fuzulen dava açılmasına mahal kalmamak üzere idareden tasarrufun kaldırılmasını, değiştirilmesini veya yenisinin tesis edilmesini idari dava açma süresi içinde talebedilmesi hallerine taalluk etmektedir. İdare, 3 ay zarfında cevap vermezse ret cevabı vermiş sayılarak idari dava açılabilir. Bu müracaat imkânı, yürürlükteki Danıştay Kanunu’nda da derpiş olunmuştur. Yeni hüküm olarak tasarının 70. maddesinde de 69. maddeye mütenazır olarak 3 ay içinde cevap verilmezse isteğin reddedilmiş sayılacağı açıklanmış ve tasarının aynı maddesine,*

¹⁵⁰ 27.5.1961 Tarihli “Türkiye Cumhuriyeti Anayasası”, R.G. 31.05.1961, S. 10816.

Madde 62- Vatandaşlar, kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, tek başlarına veya topluca, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkına sahiptir.

Kendileriyle ilgili başvuruların sonucu, dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir.

¹⁵¹ Özkan Tikveş, “Dilekçe Hakkı”, **Prof. Dr. Akif Erginay’a 65 inci Yaş Armağanı**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1981, s. 140-141.

¹⁵² Tekin Akılhoğlu, “ ‘Bireyin Yönetmelik İşlemleri Karşısında Korunması’ ve Yönetim Hukukumuz”, **AİD**, C. 14, S. 3, Eylül 1981, s. 49.

¹⁵³ 24.12.1964 Tarihli ve 521 Sayılı “Danıştay Kanunu”, R.G. 31.12.1964, S. 11896.

Madde 70- İlgililer tarafından, idari dava açılmadan önce idari bir işlemin kaldırılması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması üst makamdan ve üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan idari dava açmak için belli olan süre içinde istenebilir. Bu müracaat, işlemeye başlamış olan idari dava süresini durdurur.

Üç ay içinde bir cevap verilmez ise istek reddedilmiş sayılır.

İsteğin reddi üzerine dava açma süresi işlemeye başlar ve müracaat tarihine kadar geçmiş olan süre de hesaba katılır.

Temyiz yolu ile Danıştaya açılacak davalarda bu madde hükmü uygulanmaz.

¹⁵⁴ İlyas Gürbüz, “Danıştay’da İdari Dava Açma Süresi”, **ABD**, C. 30, S. 5, s. 930.

idareye başvurma tarihine kadar geçen sürenin, isteğin reddi üzerine işlemeğe başlıyan dava süresine ekleneceğini ifade eden bir fıkra ilave edilmiştir.” denilerek üst makamlara başvurunun dava açma süresini durdurucu etkisi belirtilmiştir¹⁵⁵.

En genel idari başvuru olan ve 1982 Anayasasının 74. maddesi¹⁵⁶ ile güvence altına alınan “*Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı*”¹⁵⁷ açısından herhangi bir konu sınırlandırılması yapılmadığından bu başvuru kişilerin hak arama hürriyetinin güvencesidir¹⁵⁸. İlk bölümde ihtiyari başvuru türleri kapsamında incelenen Bilgi Edinme Hakkı Kanununda düzenlenen başvuru ile Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununda düzenlenen başvuru temelini Anayasadan¹⁵⁹ alarak

¹⁵⁵ İsmet Giritli, Pertev Bilgen, **Gerekçeli ve İçtihatlı Yeni Danıştay Kanunu**, İstanbul Sulhi Garan Matbaası, 1965, s. 24.

¹⁵⁶ 7.11.1982 Tarihli ve 2709 Sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasası”, R.G. 9.11.1982, S. 17863 (1. Mükerrer).

Madde 74- (Değişik: 3/10/2001-4709/26 md.) Vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye’de ikamet eden yabancılar kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkına sahiptir.

(Değişik: 3/10/2001-4709/26 md.) Kendileriyle ilgili başvuruların sonucu, gecikmeksizin dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir.

(Mülga: 12/9/2010-5982/8 md.)

(Ek fıkra: 12/9/2010-5982/8 md.) Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir.

(Ek fıkra: 12/9/2010-5982/8 md.) Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikayetleri inceler.

(Ek fıkra: 12/9/2010-5982/8 md.) Kamu Başdenetçisi Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından gizli oyla dört yıl için seçilir. İlk iki oylamada üye tamsayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır; dördüncü oylamada en fazla oy alan aday seçilmiş olur.

(Ek fıkra: 12/9/2010-5982/8 md.) Bu maddede sayılan hakların kullanılma biçimi, Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucundan yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir.

¹⁵⁷ Serter, **İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargı Dışı Bir Araç Olarak İdari Başvurular**, s. 264. Ayrıca bkz. Ayvaz Cebre, “Hak Arama Yolları ve Adil Yargılanma Hakkı”, **TAAD**, C. 1, Y. 2, S. 5, Nisan 2011, s. 378; Halit Uyanık, “Türk İdare Hukukunda Zımnî Red Ve Zımnî Kabul Müesseseleri Üzerine Değerlendirmeler”, **İÜHF**, C. 72, S. 1, 2014, s. 675.

¹⁵⁸ Cebre, “Hak Arama Yolları ve Adil Yargılanma Hakkı”, s. 375.

¹⁵⁹ Anayasanın 74. maddesinin kenar başlığı, “VII. Dilekçe hakkı” iken, 12/9/2010 tarihli ve 5982 sayılı Kanunun 8’inci maddesiyle değiştirilmiş ve “Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı” olarak metne işlenmiştir.

daha güvenceli bir hale kavuşturulmuştur. Dilekçe hakkının ayrıntılı düzenlenmesi ise Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun¹⁶⁰ ile yapılmıştır.

1982 Anayasasının 40. maddesinde¹⁶¹ temel hak ve özgürlükleri ihlal edilen kimselerin yetkili makama başvurma hakkı düzenlenmiştir¹⁶². Kanun koyucu bu madde ile İdarenin tesis ettiği işlemlere ilişkin uyuşmazlık çıkma ihtimalini göz önünde bulundurarak, ilgililerin yargı öncesinde başvuru yapabilme imkân ve şeklini Devletin açıklaması gerektiğini düzenlemiştir¹⁶³.

Çalışmanın konusunu oluşturan 1982 yılında kabul edilen 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 11. maddesinde “*Üst makamlara başvurma*” adı altında genel ihtiyari başvuru düzenlenmiştir.

Bu başvurunun oluşum aşamasına kadar var olmuş ve halihazırdaki Anayasal ve kanuni düzenlemelerin İYUK 11. madde başvurusuna yönelik etkilerine yeri geldiğinde değinileceği belirtilerek başvurunun koşullarının anlatılmasına geçilecektir.

II. BAŞVURUNUN KOŞULLARI

İdari Yargılama Usulü Kanununun 11. maddesinde 4 fıkra halinde “*Üst makamlara başvurma*” adı altında düzenlenen başvuru şu şekildedir:

“Madde 11- 1. İlgililer tarafından idari dava açılmadan önce, idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, idari dava açma süresi

¹⁶⁰ 1.11.1984 Tarihli ve 3071 Sayılı “Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun”, R.G. 10.11.1984, S. 18571.

¹⁶¹ 2709 Sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasası”

Madde 40- Anayasa ile tanınmış hak ve hürriyetleri ihlal edilen herkes, yetkili makama geciktirilmeden başvurma imkânının sağlanmasını isteme hakkına sahiptir.

(Ek fıkra: 3/10/2001- 4709/16 md.) Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır.

Kişinin, resmi görevliler tarafından vaki haksız işlemler sonucu uğradığı zarar da, kanuna göre, Devletçe tazmin edilir. Devletin sorumlu olan ilgili görevliye rücu hakkı saklıdır.

¹⁶² a.e., s. 375.

¹⁶³ Odyakmaz/Çınarlı, **İdari Uyuşmazlıklarda Yargı Öncesi Çözüm Usullerinin Uygulanabilirliği**, s. 128.

içinde istenebilir. Bu başvurma, işlemeye başlamış olan idari dava açma süresini durdurur.

2. Altmış gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır.

3. İsteğin reddedilmesi veya reddedilmiş sayılması halinde dava açma süresi yeniden işlemeye başlar ve başvurma tarihine kadar geçmiş süre de hesaba katılır.

4. (Mülga: 10/6/1994-4001/6 md.)”¹⁶⁴

Çalışmada, İYUK 11. maddesi uyarınca başvuru yapabilmek için gereken koşullar 9 ana başlık altında incelenmeye çalışılacaktır. Bu başlıklardan birçoğu İYUK 11. maddesinde yer almakta iken, bir kısmı ise maddede yer almasa dahi başvurunun niteliği gereği başvuruda bulunması gereken koşullardır.

A. Dava Açılmadan Önce Veya Dava İle Eşzamanlı Yapılması

İlgilinin idari işleme ilişkin uyuşmazlığı idari yargı yerine götürmeden önce İdareye başvuru yaparak çözmesi amaçlanmakta ise de¹⁶⁵ başvuru ile aynı anda yargı yoluna gidilebileceği aşağıda bazılarına yer verdiğimiz müellifler tarafından savunulmaktadır.

BAŞGİL’e göre, “*kademeli müracaat*”¹⁶⁶ şeklinde tanımlanan başvuru ile yargı yoluna başvurmanın aynı anda yapılmasında hiçbir sakınca yoktur¹⁶⁷.

¹⁶⁴ Kanun maddesinin ilk düzenlemesinde 4. fıkra “**Vergi Usul Kanununda yer alan vergi hatalarının düzeltilmesi istemleri dışında, bu madde hükümleri vergi uyuşmazlıklarında uygulanmaz**” şeklinde iken; 5.4.1990 Tarihli ve 3622 Sayılı “6.1.1982 Tarih ve 2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun” un 4. maddesi ile “**Bu madde hükümleri vergi, resim ve harçlarla benzeri mali yükümlerin tarh, tahakkuk ve tahsilinden ve bunların zam ve cezalarından doğan uyuşmazlıklarda uygulanmaz.**” şeklinde değiştirilmiş ve son olarak 10.06.1994 Tarihli ve 4001 Sayılı “İdari Yargılama Usulü Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun” un 6. maddesi ile 4. fıkra yürürlükten kaldırılmıştır.

¹⁶⁵ Öngören, **Türk Hukukunda İdari Dava Açma Süreleri**, s. 127. Ayrıca bkz. Cafer Ergen, **İdari Yargıda Dava Açma Süreleri**, Ankara, Seçkin, 2007, s. 532.

¹⁶⁶ Başgil, **Vatandaşların Büyük Millet Meclisine Müracaat Hakkı**, s. 6. “*Kademeli müracaat, aynı bir idari meratip silsilesi içinde madun makamın muamelesinden mafevk makama yapılan ve hem şikâyet hem de tazammun eden ve idari otoriteler silsilesini harekete geçirip yüksek makamı murakabeye davet eden müracaattır.*”

¹⁶⁷ a.e., s. 6.

ARTUKMAÇ'a göre, ilgili aynı anda başvuru yapıp idari yargıya başvurabileceği gibi başvurunun neticesine göre idari yargı yoluna gidebilecektir¹⁶⁸.

AYAYDIN'a göre, başvuru usulünün seçimlik oluşu ile kişiye ek bir imkân tanınması nedeniyle aynı anda başvuru yapıp dava açma yoluna gidilebilmesi mümkündür¹⁶⁹.

CANDAN'a göre ise başvurunun dava açılmadan önce yapılabilmesi kural olsa da ilgilinin eş zamanlı olarak başvuruda bulunması ve dava açması açısından herhangi bir engel yoktur¹⁷⁰.

Başvurunun dava açılmadan önce yapılması gerekliliği İYUK 11. maddede vurgulanmıştır. Yukarıda yer verdiğimiz müelliflerin görüşlerine katılarak, belirtmeliyiz ki, başvuru ile dava açmanın aynı anda yapılmasını engelleyen bir hükmün olmamasından bahisle bu iki yola aynı anda gidilebilmesi mümkün olmalıdır.

B. Dava Açma Süresi İçinde Yapılması

DURAN, 3546 sayılı Devlet Şurası Kanununun yürürlükte olduğu dönemde kaleme aldığı makalesinde, ihtiyari başvurunun dava açma süresi içinde yapılması şartının aranmasının altında, örnek alınan ülke olan Fransa'da ihtiyari başvurular açısından süre sınırı olmadığından ilgililerin her zaman başvuru yapabilmesi sonucunda İdarenin aleyhine sonuçların meydana gelmesinin yattığını belirtmiştir¹⁷¹.

İdari işleme karşı başvurunun idari dava açma süresi içinde yapılabileceği 2577 sayılı Kanunun 11. maddesinin ilk fıkrasında açık olarak yazılmıştır¹⁷².

Başvurunun idari dava açma süresi içinde yapılması dava açma süresinin durabilmesi için yaşamsal önem taşımaktaysa da¹⁷³ ilgili kanun maddesinde yalnızca idari dava açma süresi olarak belirtmekle yetinilmiş ve dava açma süresinin ne kadar

¹⁶⁸ Artukmaç, **Bizde İdarenin Mürakabesi**, s. 19.

¹⁶⁹ Ayaydın, **İdare Hukukuna Giriş (II)**, s. 740, dn. 635.

¹⁷⁰ Candan, **Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu**, s. 449.

¹⁷¹ Duran, "İdari Müracaatlar ve Bunlar Karşısında İdarenin Sükutu Meselesi", s. 158.

¹⁷² Öngören, **Türk Hukukunda İdari Dava Açma Süreleri**, s. 37.

¹⁷³ Zabunoğlu, "İdari Yargıda Dava Açma Süresi", s. 205.

olduğu açık olarak düzenlenmemiştir. Bu durumda her bir işlemin tabi olacağı dava açma sürelerini düzenleyen hükümlerin uygulanması gerekmektedir.

Dolayısıyla bu tür başvuru, 2577 sayılı Kanunun 7. maddesinde düzenlenen genel dava açma süresi veya özel kanunları ile düzenlenen dava açma süreleri içinde yapılabilecektir¹⁷⁴.

Bu bağlamda, idari başvurunun son gününün tatil günlerine denk gelmesi halinde başvuru süresinin uzayıp uzamayacağı sorunu gündeme gelebilecektir. Son günü tatil gününe denk gelen dava açma süresinin tatil gününü izleyen çalışma gününün bitimine kadar uzaması kuralının¹⁷⁵ idari başvurular açısından da geçerli olduğu kabul edilmektedir¹⁷⁶.

C. Başvurma Ehliyetine Sahip İlgili Tarafından Yapılması

Başvurucu, gerçek kişi veya tüzel kişi olabilmektedir¹⁷⁷. Davacı olma ehliyeti açısından İdari Yargılama Usulü Kanunu, vatandaşlık kriterini zorunlu tutmadığından başvuru sahibinin Türk vatandaşı olup olmadığına bakmaksızın, kural

¹⁷⁴ Yıldırım, **İdari Başvurular**, s. 113.

¹⁷⁵ 2577 Sayılı “İdari Yargılama Usulü Kanunu”

Madde 8- 1. Süreler, tebliğ, yayın veya ilan tarihini izleyen günden itibaren işlemeye başlar.

2. Tatil günleri süreler dahilidir. Şu kadarki, sürenin son günü tatil gününe rastlarsa, süre tatil gününü izleyen çalışma gününün bitimine kadar uzar.

3. Bu Kanunda yazılı sürelerin bitmesi çalışmaya ara verme zamanına rastlarsa bu süreler, ara vermenin sona erdiği günü izleyen tarihten itibaren yedi gün uzamış sayılır.

¹⁷⁶ Tahir Muratoğlu, “İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 11. Maddesi Kapsamındaki Başvurularda Başvuru Gününün Dava Açma Süresinin Hesabında Dikkate Alınıp Alınmayacağı Sorunu”, **Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 21, S. 34, 2016, s. 4, dn. 3. AYİM 3. D., E. 2008/1196, K. 2008/1393, T. 25.12.2008. “...davacının eksik ödemeden haberdar olması nedeniyle 30.06.2008 tarihinden itibaren 60 günlük dava açma süresinin başladığı anlaşılmaktadır. Davacının ise eksik ödeme nedeniyle en geç (60’ıncı gün adli ara verme süresi içerisindeki 29.08.2008 tarihine denk geldiğinden) 13.09.2008 tarihine kadar idari müracaatta bulunması veya dava açması gerekirken...”, AYİM 2. D., E. 2006/140, K. 2007/424, T. 25.04.2007. “30.06.2005 tarihinde davacı vekiline tebliğ edildiği, bu durumda davacının 60 günlük süre içerisinde en geç 30.08.2005 tarihine kadar, ya davalı idareye başvurarak zararının tazminini istemesi ya da bu zararın tazmini için doğrudan Askeri Yüksek İdare Mahkemesinde dava açması gerektiği, ancak bu sürenin bitim tarihinin çalışmaya ara verme zamanına rastladığı, bu durumda 1602 sayılı Kanunun 86 ncı maddesi gereğince dava açma süresinin, ara vermenin sona erdiği 6 Eylül’den itibaren yedi gün uzatılmış sayılarak 13 Eylül 2005 günü mesai saati sonunda biteceği, davacının 1602 sayılı Kanunun 35 nci maddesi gereğince dava açma süresi içerisinde davalı idareye ihtiyari müracaatta bulunma hakkı bulunduğundan, davacının dava açma süresi bitmeden 01.09.2015 tarihinde davalı idareye ihtiyari müracaatta bulunduğu ve işlemeye başlayan dava süresini durdurduğu...”

¹⁷⁷ Müzeyyen Eroğlu Durkal, **İdari Makamların Sükutu**, Ankara, Seçkin, 2019, s. 23.

olarak, idari işlemle ilgili olan herkesin¹⁷⁸ 18 yaşını bitirmiş ve ayırt etme gücüne sahip olması şartıyla bu başvuruda bulunabileceğini kabul etmektedir¹⁷⁹.

Bununla birlikte İdare açısından menfaat olmaksızın¹⁸⁰ yapılan gereksiz başvuruların zaman kaybına sebep olarak kamu hizmetini aksatmaması için başvuruda bulunacak ilgililerin asgari bir menfaate sahip olmaları gerekmektedir¹⁸¹. Ancak başvurunun incelenebilmesi için basit bir menfaat ihlali yeterli olduğundan ilgili hakkının açıkça ihlal edildiğini ispatlamak zorunda değildir¹⁸². Bu sebeple idari işlemde menfaati veya hakkı olumsuz etkilenen her ilgilinin başvuruda bulunabilmesi mümkün olmalıdır¹⁸³. Öte yandan kamu tüzel kişilerinin başvuru olabilmesi için gereken menfaat şartı ise kamu yararı olarak kabul edilmektedir¹⁸⁴.

D. Şekle Uygun Olması

Başvuru açısından ilgili düzenlemede özel şekil şartı öngörülmediği durumda, uygulamada bir dilekçe ile başvurulabileceği kabul edilmektedir¹⁸⁵. Başvuru sözlü olarak yapılırsa bu durumda idari makam tutanak tutarak başvuru istemini kayıt altına almaktadır¹⁸⁶.

İdari Yargılama Usulü Kanununun 11. maddesinde başvurunun şekline yönelik bir düzenleme yoktur. Ancak doktrinde, Anayasanın 74. maddesindeki haktan dayanak alınarak düzenlenen DHKDK 3. maddesi uyarınca vatandaşların

¹⁷⁸ Ayaydın, **İdare Hukukuna Giriş (II)**, s. 716,743. Ayrıca bkz. Yıldırım, **İdari Başvurular**, s. 40. “...başvuru sahipleriyle başvuru konuları arasında yasaların öngördüğü ve kabul ettiği bir illiyet bağının bulunması zorunludur.”

¹⁷⁹ Duran, “İdari Müracaatlar ve Bunlar Karşısında İdarenin Sükutu Meselesi”, s. 135.

¹⁸⁰ Bu sonuca Yüksek Mahkemenin verdiği karardan ulaşabilmekteyiz. Bkz. Dan. 10. D., E. 1993/4155, K. 1994/1176, T. 23.03.1994. “...Kesin ve yürütülmesi zorunlu bir idari işlemle, menfaat ilgisi bulunan ilgilinin, bu işleme karşı süresi içinde dava açma yoluna gitmesi veya 2577 sayılı Yasanın 11. maddesine göre, bu işlemin kaldırılması veya geri alınmasını idareden istemesi mümkündür.”.

¹⁸¹ Duran, “İdari Müracaatlar ve Bunlar Karşısında İdarenin Sükutu Meselesi”, s. 136.

¹⁸² Yıldırım, **İdari Başvurular**, s. 84.

¹⁸³ a.e., s. 53. Ayrıca bkz. Ayaydın, **İdare Hukukuna Giriş (II)**, s. 743.

¹⁸⁴ Eroğlu Durkal, **İdari Makamların Sükutu**, s. 25.

¹⁸⁵ Duran, “İdari Müracaatlar ve Bunlar Karşısında İdarenin Sükutu Meselesi”, s. 158. Ayrıca bkz. Hamza Eroğlu, **İdare Hukuku**, 4. bs., Ankara, Işın Yayıncılık LTD. ŞTİ., 1984, s. 333.

¹⁸⁶ Artukmaç, **Bizde İdarenin Mürakabesi**, s. 20-24. Ayrıca bkz. Kaplan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 349.

dilek ve şikâyetlerini yazılı olarak Türkçe yapmaları kuralının İYUK 11. maddesi uyarınca yapılan idari başvurularda da uygulanması gerektiği belirtilmektedir¹⁸⁷.

Başvuruların uygulamada kural olarak resmi dilde ve yazılı bir biçimde yapılması gerekmekte olup, ilk bölümde değindiğimiz Bilgi Edinme Hakkı Kanununun bazı maddeleri ve Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu gibi düzenlemeler ile “yazılılık kavramı” içine elektronik ortamda yapılan başvuruların da girdiği belirtilmektedir¹⁸⁸.

E. Yetkili Makama Yapılması

Başvurunun üst makama, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makama yapılması gerektiği belirtilmektedir. İşlemi tesis eden makamın bir üstünün mevcut olmaması durumunda ise işlemi yapmış olan makama başvuruda bulunulabilecektir.

Üst makam başvurusunda işlemi yapmış olan makamın en yakın üstü olan hiyerarşik makama başvurulması gerektiğinden hiyerarşik makamların sırasına dikkat edilerek idari işlemi tesis eden İdarenin bir üstü olan makama başvurulması savunulmaktaysa da¹⁸⁹ İYUK 11. madde düzenlemesinde üst makama başvuru açısından işlemi yapmış olan makamın bir üstünde bulunan idari makama mı yoksa kendi tercih edeceği üst makama mı başvuruda bulunacağına ilişkin net bir hüküm mevcut değildir. Bu konuya ilişkin MGK 91 nci birleşiminde İdari Yargılama Usulü Kanunu Tasarısı ve Adalet Komisyonu Raporu görüşmesindeki tutanak¹⁹⁰ incelendiğinde GÖZÜBÜYÜK’ün¹⁹¹ “Efendim, bu maddenin sevk amacı, vatandaş idari işleme karşı dava açtığı anda, geriye doğru üst makam varsa, oraya başvurarak hatayı düzeltmek içindir” açıklamasından sonra Başkan’ın¹⁹² “Üst makam yoksa

¹⁸⁷ Gürsel Kaplan, **İdari Yargıda Dava Açma Süreleri**, Güncelleştirilmiş 3. bs., Ankara, Turhan Kitabevi, 2011, s. 282.

¹⁸⁸ Kaplan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 349.

¹⁸⁹ Duran, “İdari Müracaatlar ve Bunlar Karşısında İdarenin Sükutu Meselesi”, s. 154. Ayrıca bkz. Akbaba, “İdari Yargıda Dava Açma Süreleri”, s. 63.

¹⁹⁰ Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi, C. 6, 91 nci Birleşim, 6 Ocak 1982 Çarşamba, (Çevrimiçi) https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MGK_/d01/c006/mgk_01006091.pdf (Erişim Tarihi: 24.06.2018).

¹⁹¹ Şeref Gözübüyük: Devlet Başkanı Hukuk Danışmanı.

¹⁹² Orgeneral Kenan Evren: Devlet Başkanı, Genelkurmay ve Milli Güvenlik Konseyi Başkanı.

yahut o yapan zaten en üst makamsa?..” sorusuna Gözübüyük’ün cevabı: “Yine o makama başvurup, bir gözden geçirilmesini sağlamak.” şeklinde olmuştur.

Yine bu noktada Anayasanın 40. maddesine 2001 yılında eklenen 2. fıkra ile idari işlem tesis edilince, ilgilinin hangi idari mercie başvuracağı İdare tarafından belirtileceğinden üst makamın belirlenmesi konusunda herhangi bir tereddütün yaşanmayacağı savunulmaktadır¹⁹³.

Başvuru açısından üst makama eğer bu makam yoksa işlemi yapmış olan makama başvuruda bulunarak yine aynı makamın idari işlemle ilgili farklı bir karar vermesi talep edilecektir. Örneğin; kaymakamın tesis ettiği bir işleme karşı yine kaymakama başvurulması işlemi yapmış olan makama başvurma kabul edilirken, kaymakamın yaptığı işleme karşı valiye başvurulması¹⁹⁴ ve valinin yaptığı işlemde dolayı da ilgili bakanlık makamına başvurulması üst makam başvurusuna örnek olarak gösterilmektedir¹⁹⁵.

Burada belirtmek gerekir ki, idari işlemi yapan makamın üst makamının olmaması durumunda idari işlemi yapmış olan makamın kendi işlemini değiştirmesi, geri alması, kaldırması veya yeni bir işlem tesis etmesi çok da olası değildir. Bununla birlikte, makamda meydana gelen personel değişiklikleri sonucu makamın farklı bir tutum sergilemesi de söz konusu olabilmektedir¹⁹⁶. Bu konuda ULER ise, yanlış yapan makamın yanlış düzeltmeye en yakın makam olması sebebi ile başvurulacak yetkili makamın işlemi yapan makam olması gerektiğini savunmaktadır¹⁹⁷.

Üst makamı olduğu halde işlemi yapan makama başvurulduğu takdirde dava açma süresi durmayacağı için bu başvuru yolunun pratikte hiçbir kıymeti yoktur¹⁹⁸. Bu sebep ile üst makamı olmasına rağmen işlemi yapmış olan makama, vesayet

¹⁹³ Serter, **İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargı Dışı Bir Araç Olarak İdari Başvurular**, s. 189-192.

¹⁹⁴ Zehreddin Aslan, “İdari Denetim Biçimleri”, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Bölümü Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 1989, s. 50.

¹⁹⁵ Duran, “İdari Müracaatlar ve Bunlar Karşısında İdarenin Sükutu Meselesi”, s. 152.

¹⁹⁶ Yayla, **İdare Hukuku**, s. 386.

¹⁹⁷ Uler, “Yönetsel Yargıda Dava Süresi”, s. 239-240.

¹⁹⁸ Duran, “İdari Müracaatlar ve Bunlar Karşısında İdarenin Sükutu Meselesi”, s. 149-152. Ayrıca bkz. Şükrü Karatepe, **İdare Hukuku**, İzmir, Üniversite Kitabevi, 1993, s. 299; Kaplan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 32-33, 349-350.

makamına¹⁹⁹, hiyerarşiye dâhil olmayan makama²⁰⁰ kısacası yetkili olmayan idari makama başvuruda bulunulması İYUK 11. madde kapsamında “*etkisiz (idari) başvuru*” olarak adlandırılmaktadır²⁰¹.

Kanaatimizce, kanun koyucunun İYUK 11. maddesinin başlığını “*Üst makamlara başvurma*” olarak belirlemesi yetkili makam konusuna ayrı bir önem verdiği sonucunu doğurmaktadır. Bu nedenle ilgililerin, bu madde uyarınca yaptıkları başvurularda öncelikle işlemi yapmış olan makamın üst makamına gitmeleri, eğer üst makam yoksa işlemi yapmış olan makama gitmeleri gerekmektedir.

F. Konusunun Elverişli Olması

Başvuru konusunun elverişliliği açısından ilk husus idari işlemin maddi açıdan sınıflandırılması olan genel düzenleyici işlem – birel işlem ayırımı iken, diğer husus ise idari işlemin kesinliği ve icrailiği sorunudur.

Başvurunun yalnızca idari işlemlerle ilgili olabileceği ve idari eylemler ile ilgili alınması gereken kararların başvuru kapsamına girmeyeceği İYUK 11. maddesinin lafzından anlaşılmaktadır²⁰². Bu sebeple yapılan başvurunun idari işleme yönelik olması yeterli sayılmaktadır²⁰³.

İYUK 11. madde düzenlemesinde başvuruya konu olma açısından birel veya düzenleyici işlem ayırımı yapılmadığından, düzenleyici işleme karşı da bu başvurunun yapılabileceği belirtilmektedir²⁰⁴.

Doktrinde BÜLBÜL’ün kaleme aldığı eserinde değindiği örnekten anlaşıldığı kadarıyla, ilgililerin menfaatlerini etkileyen yönetmeliklere karşı İYUK 11. madde kapsamında değiştirme talebinde bulunmaları yönünde bir engel yoktur²⁰⁵.

¹⁹⁹ Odyakmaz/Çınarlı, **İdari Uyuşmazlıklarda Yargı Öncesi Çözüm Usullerinin Uygulanabilirliği**, s. 65.

²⁰⁰ M. Bahaettin Kayışoğlu, “İdari Davalarda Süre”, **ABD**, S. 1, 1972, s. 50-51.

²⁰¹ Selçuk Soybay, “İdarenin Yargısal Olmayan Biçimlerde Denetimi”, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Bölümü Doktora Tezi, İstanbul, 1994, s. 35. Ayrıca bkz. Sezer/Bilgin, “Danıştay Kararlarında İdari Başvurular”, s. 341.

²⁰² Yenice/Esin, **İdari Yargılama Usulü**, Ankara, s. 212. Ayrıca bkz. Ramazan Yıldırım, **Türk İdari Rejimi Dersleri (İdari Yargılama Hukuku)**, C. 3, Konya, Mimoza, Nisan 2015, s. 251.

²⁰³ Yıldırım, **İdari Başvurular**, s. 87.

²⁰⁴ Ayaydın, **İdare Hukukuna Giriş (II)**, s. 742. Ayrıca bkz. Kaplan, **İdari Yargıda Dava Açma Süreleri**, s. 361.

Aksi yönde Tan, Danıştay'ın İYUK 11. madde uygulamasının düzenleyici işlemlerin niteliğine uygun olmadığı yönünde bazı kararlarının olduğunu belirtmektedir²⁰⁶.

İyi İdare Yasasının 21. maddesinde²⁰⁷ de İdarenin kamu yararının söz konusu olduğu hallerde birel idari işlemleri değiştirebileceği veya geri alabileceği düzenlenmiş iken, düzenleyici işlemler bakımından ise aynı yönde bir belirleme yapılmamıştır.

İYUK 11. madde başvurusunu ihtiyari başvurunun varoluş sebeplerinden olan yargının iş yükünü azaltması fonksiyonu bağlamında değerlendirerek kanun koyucunun “*idari işlem*” den kastettiğinin hem birel işlem hem de düzenleyici işlem olduğu kanaatindeyiz.

Doktrinde başvuru konusu olabilecek idari işlemin kesinliği ve icrailiği açısından bu özelliklere sahip olmayan işleme ilişkin yapılan başvurunun herhangi bir hüküm ifade etmeyeceği, zaman kaybından ibaret olacağı ve bu sebeple de başvurunun kesinleşmiş ve uygulanması gerekli olan idari işlemlere yönelik olarak yapılması gerektiği belirtilmektedir²⁰⁸.

Kesinlik ve icrailik kavramları birbirinden farklı olmakla beraber²⁰⁹ kesinleşme kavramı ile anlatılmak istenen idari karar alma sürecinin tamamlanması

²⁰⁵ Erdoğan Bülbül, **İdari İşlemlerin Yürürlükten Kaldırılması**, İstanbul, Beta, Aralık 2010, s. 95.

²⁰⁶ Turgut Tan, **İdare Hukuku**, 7. bs., Ankara, Turhan Kitabevi, 2018, s. 1112.

²⁰⁷ Bakanlar Komitesi'nin İyi İdare Konusunda Üye Devletlere CM/REC(2007)7 Sayılı Tavsiye Kararına Ek

İyi İdare Yasası

Madde 21- Birel İdari İşlemlerin Değiştirilmesi

İdare, kamu yararı gerektirdiğinde birel idari işlemleri değiştirebilir veya geri alabilir, ancak bunu yaparken özel kişilerin hak ve çıkarlarına da saygı göstermelidir.

²⁰⁸ Duran, “İdari Müracaatlar ve Bunlar Karşısında İdarenin Sükutu Meselesi”, s. 155. Ayrıca bkz. Artukmaç, **Bizde İdarenin Mürakabesi**, s. 20-21; Erol Çırakman, “İdari Davalarda Süre”, **İdare Hukuku ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler I**, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları No 21, Ankara, Güneş Matbaası, 1976, s. 210.

²⁰⁹ Cemil Kaya, “Türk İdare Hukukunda İcrai Olmayan İdari İşlemler”, **GÜHFD**, C. 9, S. 1,2, Haziran-Aralık 2005, s. 256.

ile sonuçlarını doğurabilecek nihai işlemin ortaya çıkmasıdır²¹⁰. Kural olarak idari işlem tamamlandığı anda kesinleşmiş kabul edilmektedir²¹¹. Türk idari yargı sisteminde kesin olsa dahi icrailik özelliğine sahip olmayan idari işlemlerin olduğu vurgulanarak²¹² “*idarenin tesis ettiği işlemlerin tek yanlı olarak hukuk âleminde değişikliğe yol açması*” şeklinde tanımlanabilecek icrailik özelliğine²¹³ sahip ve kesin olan idari işleme ilişkin başvuru yoluna gidilebilecektir²¹⁴.

Buradaki anlamı ile “*kesinlik*” kavramı idari işleme karşı denetim yollarını kapatan “*idari anlamda kesinlik*” kavramından farklıdır²¹⁵. Doktrinde GÜNDAY, bu kavramı “*İdari anlamda kesinlik ise, o işlem ve karara karşı idari başvuru yolunun kapatılmış olduğu ve dolayısıyla da İdarenin böyle bir işlem ya da karara hiçbir surette dokunamayacağı anlamına gelir.*” şeklinde tanımlamaktadır²¹⁶. İdari anlamda işlemin kesin olduğu özel mevzuatında düzenlenmiş ise kural olarak bu tür başvuru yoluna gidilemeyecektir²¹⁷. Bir başka anlatım ile, idari anlamda kesin olan işlemlere karşı yapılan başvuru İYUK 11. madde kapsamında değerlendirilmemektedir²¹⁸. Bu nedenle, idari anlamda kesin olan işlemlere karşı başvuru yolunun kapalı olduğu belirtilerek bu başvuruların dava açma süresini durdurmayacağı²¹⁹ ve doğrudan idari

²¹⁰ Turgut Tan, “İdarenin ‘Kesin İşlemleri’ ve 5917 Sayılı Kanun Uygulaması”, **AİD**, C. 2, S. 4, Aralık 1969, s. 109. Ayrıca bkz. Celal Erkut, “İdari Davaya Konu Olabilecek Kesin ve Yürütülebilir İşlem Kavramı”, **I. İdare Hukuku Kongresi I. Kitap**, Ankara 1990, s. 112.

²¹¹ Ahmet Nohutçu, **Devlet Teşkilat Hukuku**, C. 2, Ankara, Savaş Yayınevi, 2015, s. 628.

²¹² Mutlu Kağıtcıoğlu, “İdari İşlemin İcrailiği”, **TBBD**, C. 5, S. 103, 2012, s. 274-275.

²¹³ Kemal Gözler, **İdare Hukuku**, C. 1, 2. bs., Bursa, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2009, s. 674-675.

²¹⁴ Serter, **İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargı Dışı Bir Araç Olarak İdari Başvurular**, s. 260. Ayrıca bkz. Murat Yaman, **İdari Yargı Dava Rehberi**, 6. bs., Ankara, Adalet Yayınevi, 2017, s. 163. “*Ortada kesin ve uygulanabilir bir idari işlem olduğu halde, ilgililer dava açmadan önce durumun kendi yararlarına düzeltilmesi için idareye başvurmak isteyebilirler.*”

²¹⁵ Dilşat Yılmaz, **İdari İşlemin İcrailik Özelliği**, Ankara, Astana Yayınları, 2014, s. 82.

²¹⁶ Günday, **İdare Hukuku**, s. 172.

²¹⁷ Mehmet Karakuş, “İdari Yargıda Dava Açma Süresi”, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2005, s. 93.

²¹⁸ Uler, “Yönetmelik Yargıda Dava Süresi”, s. 233.

²¹⁹ Gözübüyük/Dinçer, **İdari Yargılama Usulü Kanun, Açıklama, İçtihat**, s. 379. Ayrıca bkz. Ahmet Nohutçu, **İdari Yargı**, Ankara, Savaş Yayınevi, 2010, s. 287; Ayaydın, **İdare Hukukuna Giriş (II)**, s. 701-702; Öngören, **Türk Hukukunda İdari Dava Açma Süreleri**, s. 32; Yaşar Güçlü, **İdari Dava Takip Rehberi**, Güncellenmiş 2. bs., Ankara, Seçkin, Ocak 2010, s. 81; Dilşat Yılmaz, “Türk İdare Hukuku’nda İdari İşlemin “Kesin”liği Üzerine Bir Değerlendirme: “Kime Göre?”, “Ne İçin?” Kesinlik”, **GÜHFD**, C. XXI, S. 2, 2017, s. 120.

yargı yoluna başvurulması gerektiği savunulmaktadır²²⁰. Danıştay'ın yerleşik içtihatlarında kesin nitelikte sayılan işlemlere karşı yapılan başvuruların dava açma süresini durdurmadığı belirtilmektedir²²¹. Aksi yönde, idari anlamda kesin olarak nitelendirilen işlemlere karşı başvuru yoluna gidilebileceği bazılarına aşağıda yer verdiğimiz müelliflerce savunulmaktadır.

Danıştay'ın bir içtihadında geçen “*Kanunların bazılarında, bazı mukarreratın kat’i bulunduğu yolunda mevcut olan hükümler, bunların ancak idari makamlarca tetkik edilemeyeceğini natık olup yoksa, bunlara müteallik iptal davalarının Şurayı Devletçe bu hükümlere müsteniden, kabul olunamayacağını ifade edemez.*” yönündeki hükmüne göre mevzuatında kesin olarak kabul edilen işlemlere karşı bu başvuru yoluna gidilemeyecektir²²². Ancak DURAN’a göre işlem idari anlamda kesin olsa dahi hiyerarşik amir bulunduğu takdirde başvuru yapılmasında herhangi bir sakınca yoktur²²³.

Doktrinde ÖNGÖREN, Anayasada düzenlenen İdarenin her türlü eylem ve işlemine karşı dava açılabilirliğinden idari anlamda kesin karara karşı yapılan başvurunun dava açma süresini durdurmamasının haksız olduğunu savunmaktadır²²⁴. Bu doğrultuda, biz de ilgililerin başvuru yolunu kapatan anlayışın hâkim olmasının hak arama özgürlüğünü engelleyeceğini vurgulayan görüşe²²⁵ katıldığımızı belirtmek isteriz.

Bir idari işlemin kesin olduğundan bahsedilmeyip yalnızca dava yoluna gidilebilmesi özel kanunu ile belirtilmişse bu durumda, İYUK 11. madde başvurusunu kısıtlayan bir durum söz konusu olmamalıdır. Böyle bir durumda

²²⁰ Zabunoğlu, “İdari Yargıda Dava Açma Süresi”, s. 205.

²²¹ Kaplan, **İdari Yargıda Dava Açma Süreleri**, s. 279. Ayrıca bkz. Yenice/Esin, **İdari Yargılama Usulü**, s. 215.

²²² DG, ..., E. 37/124, KM. 1, 57, aktaran Duran, “İdari Müracaatlar ve Bunlar Karşısında İdarenin Sükutu Meselesi”, s. 156.

²²³ Duran, “İdari Müracaatlar ve Bunlar Karşısında İdarenin Sükutu Meselesi”, s. 156.

²²⁴ Öngören, **Türk Hukukunda İdari Dava Açma Süreleri**, s. 32.

²²⁵ Serter, **İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargı Dışı Bir Araç Olarak İdari Başvurular**, s. 263.

başvuru yolunu kapatmak, hak arama hürriyeti ile İdarenin her daim koruması gereken hukuk devleti ilkesine aykırı olacaktır²²⁶.

G. Sınırlı Sayıda İsteme Dayanılarak Yapılması

İlgililer, İdareye sınırlı sayıda isteme dayanarak başvuru yapabilir. Bu istemler idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeniden işlem yapılmasıdır. İlgililer, bu istemleri ile İdareyi harekete geçirdikleri takdirde, başvurunun koşullarından biri gerçekleşmiş olacaktır²²⁷.

İYUK genel gerekçe, kanun tasarısı ve komisyon raporları²²⁸ ile hükümetin teklifi incelendiğinde üst makamlara başvurma²²⁹ açısından ilgililerin yalnızca idari işlemin kaldırılması veya değiştirilmesi talebinde bulunacağı düzenlenmişken, Adalet Komisyonunun kabul ettiği metinde ise tasarının ilgili maddesine²³⁰ “geri alınması” ile “yeni bir işlem yapılması” ibareleri de eklenmiştir.

²²⁶ Ayaydın, **İdare Hukukuna Giriş (II)**, s. 703-704. Ayrıca bkz. Akyılmaz/Sezginer/Kaya, **Türk İdari Yargılama Hukuku**, s. 258-259.

²²⁷ Kenan Aral, **Danıştay Muhakeme Usulü**, Ankara, Sevinç Matbaası, 1965, s. 214-216. Ayrıca bkz. Kayışoğlu, “İdari Davalarda Süre”, s. 53.

²²⁸ Milli Güvenlik Konseyi, İdari Yargılama Usulü Kanunu Tasarısı ve Adalet Komisyonu Raporu (1/254), T.C. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi Başkanlığı Sayı: K.K. T.D./ 1101-992/06403, 16 Ekim 1981, (Çevrimiçi) https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MGK_/d01/c006/mgk_01006091.pdf (Erişim Tarihi: 24.06.2018).

²²⁹ Milli Güvenlik Konseyi Adalet Komisyonu Esas No: 1/254 Karar No:36 Ek, 28 Aralık 1981 tarihli Hükümetin Teklifi İdari Yargılama Usulü Kanunu Tasarısının Üst Makamlara Başvurma üst başlıklı maddesi şu şekildedir:

Üst Makamlara Başvurma:

Madde 10.- 1.İlgililer tarafından idari dava açılmadan önce, idari işlemin kaldırılması veya değiştirilmesi üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamlardan, idari dava açmak için belli olan süre içinde istenebilir. Bu başvurma, işlemeye başlamış olan idari dava açma süresini durdurur.

2. Altmış gün içinde bir cevap verilmez ise istek reddedilmiş sayılır.

3. İsteğin reddedilmesi veya reddedilmiş sayılması halinde dava açma süresi yeniden işlemeye başlar ve başvurma tarihine kadar geçmiş süre de hesaba katılır.

4. Vergi Usul Kanununda yer alan vergi hatalarının düzeltilmesi istemleri dışında bu madde hükümleri vergi uyuşmazlıklarında uygulanmaz. Bkz. (Çevrimiçi) http://www.gib.gov.tr/fileadmin/mevzuatek/gerekciler/VUK/cilt_4_2577_sayili_kanun.pdf (Erişim Tarihi: 24.06.2018).

²³⁰ Milli Güvenlik Konseyi Adalet Komisyonu Esas No: 1/254 Karar No:36 Ek, 28 Aralık 1981 tarihli Adalet Komisyonu Raporuna göre; 11. Tasarının 10. Maddesi, 1 nci fıkrasına “geri alınması” ve “yeni bir işlem yapılması” ibaresi eklenmek suretiyle ve 11 nci madde olarak benimsenmiştir. Bkz. (Çevrimiçi)

MGK 91 nci birleşiminde İdari Yargılama Usulü Kanunu Tasarısı ve Adalet Komisyonu Raporu görüşmesinde GÜNGÖR²³¹ kişi hakkında önceden yapılan işleme karşı yapılan başvuru isteminin yalnızca geri alma, değiştirme ve yeni bir işlem yapılması yönünde olduğunu belirtmekle yetinmiştir²³².

Başvurucunun yalnızca idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya idari işlem yerine yeni bir işlem yapılması yönünde sınırlı sayıda istemde bulunabileceği İYUK 11. maddede açıkça düzenlenmiştir²³³. Bu istemler haricinde, İdareye sitem ve şikâyetle bulunmak, İdarenin işleminden duyulan üzüntüyü belirtmek, idari işlemin gerekçesini öğrenmek, dilekte bulunmak ve protesto etmek gibi saiklerle yapılan başvuruların İYUK 11. maddesi uyarınca yapılan başvuru kapsamında değerlendirilmeyeceği belirtilmektedir²³⁴. Aynı şekilde İdareden bilgi ve belge istenmesi şeklinde yapılan başvurular da bu kapsamda değerlendirilmemektedir²³⁵.

H. Bir Defaya Mahsus Yapılması

Konusu aynı olan başvuru farklı istemlerde bulunmak suretiyle bir defadan fazla yapılırsa dahi ikinci başvuru İYUK 11. madde başvurusunun en önemli etkisi olan dava açma süresini durdurucu etkisine sahip olmadığından başvurunun bir defaya mahsus yapılması gerekmektedir²³⁶.

http://www.gib.gov.tr/fileadmin/mevzuatek/gerekceler/VUK/cilt_4_2577_sayili_kanun.pdf
(Erişim Tarihi: 24.06.2018).

²³¹ Zeki Güngör: Hava Hâkim Albay, Adalet Komisyonu Sözcüsü.

²³² Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi, C. 6, 91 nci Birleşim, 6 Ocak 1982 Çarşamba, (Çevrimiçi)
https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MGK_/d01/c006/mgk_01006091.pdf (Erişim Tarihi: 24.06.2018), s. 16.

²³³ Serter, **İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargı Dışı Bir Araç Olarak İdari Başvurular**, s. 86.

²³⁴ Çırakman, “İdari Davalarda Süre”, s. 210. Ayrıca bkz. Kaplan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 351.

²³⁵ Özlem Erdem Karahanoğulları, “İdari Davalarda Süre Sorunları”, **İdari Yargı Panel 11-12 Nisan 2003 Mersin**, Ankara, Şen Matbaa, s. 112.

²³⁶ Öngören, **Türk Hukukunda İdari Dava Açma Süreleri**, s. 127. Ayrıca bkz. Bereket Baş/Demirkol, **İdari Yargıda Dava Açma ve Davaların Takip Usulü**, s. 147; Gözübüyük/Dinçer, **İdari Yargılama Usulü Kanun, Açıklama, İçtihat**, s. 381; Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, **İdare Hukuku – İdari Yargılama Hukuku**, C. 2, 8. bs., Ankara, Turhan Kitabevi, Ocak 2016, s. 865.

Bu bağlamda, üst makama başvuru yapılarak dava açma süresi durduktan sonra, işlemi yapmış olan makama bir kez daha başvuru yapılması dava açma süresini durdurmayaacağından başvurunun bir defayla sınırlı olduğu kabul edilmektedir²³⁷.

Özetle, İYUK 11. maddesi uyarınca yapılan başvuru ile durmuş olan dava açma süresi İdarenin açıkça verdiği olumsuz yanıt veya susarak verdiği zımni ret kararı ile işlemeye devam edecek olup, İdareye ikinci defa başvuruda bulunulması ile dava açma süresi durmayacağından başvurunun yalnızca bir defaya mahsus yapılması gerekmektedir²³⁸.

İ. Kanun İle Kapatılmamış Olması

İdari Yargılama Usulü Kanununun 11. maddesi uyarınca başvuru yapılabilmesi için kanun ile bu başvuru yolunun kapatılmamış olması gerekmektedir.

İdari Yargılama Usulü Kanununun 20/A ve 20/B maddelerinin ilgili fıkralarında geçen “*Bu kanunun 11 inci maddesi hükümleri uygulanmaz*” düzenlemesi ile ihtiyari başvuru yolunun kapatıldığı anlaşılmaktadır²³⁹.

20/A ve 20/B maddelerinde düzenlenen uyuşmazlıklara ilişkin İYUK 11. maddesi uyarınca başvuru yapılamamasının temel sebebi dava açma süresinin uzamaması içindir²⁴⁰. Bu maddelerde sayılan idari işlemlere karşı başvuru yapılırsa bu başvurunun İYUK 11. madde kapsamında değerlendirilmeyeceği belirtilmektedir²⁴¹.

²³⁷ Kaplan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 351.

²³⁸ Şeref Gözübüyük, **Yönetmelik Yargı**, 36. bs., Ankara, Turhan Kitabevi, 2017, s. 426. Ayrıca bkz. A. Şeref Gözübüyük, “İdari Yargıda Dava Açma Süresi”, **AİD**, C. 2, S. 4, 1969, s. 16.

²³⁹ Mine Kasapoğlu Turhan, “İdari Yargıda İvedi Yargılama Usulü”, **ABD**, S. 3, 2015, s. 202,212. “...ivedi yargılama usulü kapsamında, bir ihtiyari idari başvuru yolunun ortadan kaldırılmasının, yargılamanın hızlandırılması bakımından herhangi bir pratik faydası bulunmamaktadır. İlgili, vakit kaybedeceğini düşünüyor ve doğrudan doğruya dava açmak istiyorsa, zaten bu yola başvurmak zorunda da değildir.”

²⁴⁰ Ender Ethem Atay, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 169-170.

²⁴¹ Kaplan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 353. Ayrıca bkz.

Madde 20/A konusunda; Bilgin, **İdari Davalar ve Çözüm Yolları**, s. 358. Ayrıca bkz. Ayşegül Bozkurt, **İdari Yargılama Hukuku Çözümlü Pratik Çalışmalar**, Ankara, Seçkin, Eylül 2017, s. 43.

Her ne kadar kanunda ilgili maddelere ilişkin olarak idari başvuru yolu kapatılsa da üçüncü bölümde yer vereceğimiz Danıştay kararlarında, bazı durumlarda, İYUK 11. maddesi uyarınca başvuru yapılabileceği belirtilmektedir.

Bu başlık altında, kanun koyucunun İYUK 11. maddesi uyarınca başvuru yapılabilmesini açık olarak düzenlediği hallerden de kısaca bahsetmek gerekmektedir.

Bilindiği üzere, İYUK 11. madde başvurusu genel ihtiyari başvuru olarak kabul edilse de kanun koyucu birtakım tereddütlere mahal vermemek için bazı durumlarda bu başvuru yoluna gidilebileceğini açık olarak düzenlemektedir.

İYUK 12. maddesinde²⁴², ilgililerin haklarını ihlal eden bir idari işlem dolayısıyla yargı yoluna başvurmadan önce İYUK 11. maddesi uyarınca İdareye başvuru yapabilecekleri açık olarak düzenlenmektedir. Bu madde ile, ilgililerin haklarını ihlal eden idari işlemlere karşı doğrudan doğruya tam yargı davası açması, iptal ve tam yargı davalarını birlikte açması, ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine kararın veya kanun yoluna başvurma sonucunda verilen kararın tebliği ile tam yargı davası açması ve işlemin icrası sebebiyle ortaya çıkan zararın giderilmesi sebebiyle tam yargı davası açması düzenlenmektedir²⁴³.

Bu bağlamda ilgilinin yukarıda belirttiğimiz davaları açmadan önce İYUK 11. maddesi uyarınca İdareye başvurusu mümkün olmaktadır²⁴⁴.

Madde 20/B konusunda; Bilgin, **İdari Davalar ve Çözüm Yolları**, s. 375.

²⁴² 2577 Sayılı “İdari Yargılama Usulü Kanunu”

Madde 12- İlgililer haklarını ihlal eden bir idari işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması halinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11 nci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.

²⁴³ Öngören, **Türk Hukukunda İdari Dava Açma Süreleri**, s. 78-79. Ayrıca bkz. Sabri Coşkun, Müjgan Karyağdı, **İdari Yargılama Usulü: Örnek İçtihatlar-Yorumlar**, Ankara, Seçkin, 2001, s. 226-227.

²⁴⁴ Candan, **Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu**, s. 480,483,488,490.

III. BAŞVURUNUN SONUÇLARI

İdare, yapılan başvuruların incelemesini hukuka uygunluk denetiminin yanı sıra yerindelik, adalet ve nefaset kuralları çerçevesinde yaparak²⁴⁵ başvuruyu kabul etmekte veya reddetmektedir²⁴⁶.

A. Başvurunun Kabulü

Başvurucu tarafından yapılan başvuruyu, idari makam 60 günlük süre içinde tamamen haklı bulursa ve yanıtını da buna uygun olarak verirse ortada bir sorun kalmayacaktır. İdarenin başvuruyu kısmen haklı bulması halinde ise reddedilen kısım için ilgili tarafından idari yargıda dava açılabilir²⁴⁷. Başvurunun kabulü ile İdare hiyerarşi yetkisini kullanarak idari işlemi kaldırabileceği gibi geri alabilecek, değiştirebilecek veya yeni bir işlem tesis edebilecektir²⁴⁸.

İdari işlemin kaldırılması, İdarenin tesis ettiği işlemi geleceğe yönelik olarak ortadan kaldırması olarak tanımlanmaktadır²⁴⁹. Daha önce de ifade edildiği üzere, idari işlem, başvuru üzerine varsa üst makamca, üst makam yoksa da işlemi yapmış olan makamca kaldırılabilir.

İdari işlemin geri alınması “İdari işlemin yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla hiç tesis edilmemiş gibi tüm sonuçlarıyla hükümsüz olmasına yol açması” olarak tanımlanmaktadır²⁵⁰. Geri alınma açısından yetkili makam İYUK 11. madde kapsamında hiyerarşik üst olarak belirlendiğinden²⁵¹ işlemi yapmış olan makamın

²⁴⁵ Yıldırım, **İdari Başvurular**, s. 51. Ayrıca bkz. Odyakmaz/Çınarlı, **İdari Uyuşmazlıklarda Yargı Öncesi Çözüm Usullerinin Uygulanabilirliği**, s. 43.

²⁴⁶ Derbil, **İdare Hukuku**, s. 160-161.

²⁴⁷ Öngören, **Türk Hukukunda İdari Dava Açma Süreleri**, s. 38.

²⁴⁸ Odyakmaz/Çınarlı, **İdari Uyuşmazlıklarda Yargı Öncesi Çözüm Usullerinin Uygulanabilirliği**, s. 65.

²⁴⁹ Akyılmaz/Sezginer/Kaya, **Türk İdare Hukuku**, s. 424-425. Ayrıca bkz. Günday, **İdare Hukuku**, s. 181.

²⁵⁰ Turan Yıldırım, **İdari Yargı**, İstanbul, Beta, Aralık 2008, s. 235-236.

²⁵¹ Akyılmaz/Sezginer/Kaya, **Türk İdare Hukuku**, s. 436.

üstü, üstünün olmaması halinde ise bizzat işlemi yapan makamın karar vermesi gerekmektedir²⁵².

İdari işlemin kaldırılması açısından önem arz eden husus, kaldırma kararının verildiği tarih olduğundan²⁵³ ve bu durum ileriye yönelik etki doğurduğundan kaldırma geri almaya kıyasen daha kolay bir yol olarak kabul edilmektedir²⁵⁴.

İdarenin tesis ettiği hukuka aykırı idari işlemleri İdarenin geri alması veya kaldırması kural olarak bir zorunluluktur²⁵⁵. Bununla birlikte hukuka aykırı olsa bile, birel işlemler neticesinde oluşan müesses durumların, idari işlemlerde güven ve istikrar ilkesi uyarınca korunması gerekeceğinden, kimi hallerde, makul bir süre geçtikten sonra bu gibi işlemlerin geri alınması- hatta kamu düzenini tehdit etmeyen durumlarda- kaldırılması mümkün görülmemektedir.

İYUK 11. maddesi uyarınca dava açma süresi içinde yapılan başvuru neticesinde, başvuru konusu işlemin hukuka aykırı olduğunun anlaşılması durumunda, ilgili işlemin geri alınması, kaldırılması veya düzeltilmesi hukukla bağlı idare anlayışı bakımından zorunludur. Bu halde henüz idari işlemin geri alınması ve kaldırılmasında müesses durumların korunması bağlamında bir mani bulunduğunun iddia edilebilmesi de mümkün olmayacaktır. Kaldı ki, başvuru, ilgili işlemin muhatabı tarafından yapılacağından, pratikte, kendi lehine bir takım müesses durumların geri alınması veyahut ortadan kaldırılmasına yönelik bir başvuruda zaten bulunmayacağını da vurgulamak gerekmektedir.

Bu noktada, İYUK 11. maddesi uyarınca yapılan başvurunun yalnız hukukilik değil, yerindelik denetimini de içerdiği hatırlanacak olursa; İdare'nin belirli bir yönde işlem tesis etmesinin zorunlu olmadığı, takdir yetkisi dahilinde kaldığı hallerde, yapılan işlemin hukuka uygun olsa bile, yerinde olmadığı gerekçesi ile geri

²⁵² Yıldırım Uler, **İdari Yargıda İptal Kararının Sonuçları**, Ankara, Sevinç Matbaası, 1970, s. 7. Ayrıca bkz. Günday, **İdare Hukuku**, s. 171.

²⁵³ Gözübüyük/Dinçer, **İdari Yargılama Usulü Kanun, Açıklama, İçtihat**, s. 70.

²⁵⁴ Karahanoğulları, **İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)**, s. 628.

²⁵⁵ a.e., s. 626.

alınması, kaldırılması, değiştirilmesi ya da yeni bir işlem yapılmasının mümkün olduğu sonucuna varılmaktadır.

Doktrinde geri alınmanın idari işlemin tümünü kapsayabileceği gibi bazı durumlarda idari işlemin tamamının değil de yalnızca bir kısmının geri alınmasının mümkün olması gerektiği de savunulmaktadır²⁵⁶. Ancak bu görüşü savunanlar kısmen geri alınma ile değiştirme arasında ne gibi bir farkın olacağını açıklamamışlardır. Halbuki bir idari işlemin kısmen geri alınması ve geri kalanının ise yürürlükte olması ile aslında işlem değiştirilmiş olmayacak mıdır? Bu husus tartışılmaya değer konulardan birisidir.

Değiştirme ile işlem geleceğe yönelik olarak kaldırılmakta, geçmişte tesis edilen işlemler korunmakta ve kaldırılan işlem yerine yenisi yapılmakta iken, düzeltmede işlemin içeriğine ve sonucuna dokunulmaksızın yalnızca yanlış olan kısım yerine doğrusu konulmaktadır²⁵⁷. Düzeltme, idari işlemin içeriğine dokunmaksızın yanlış hükümlerin geçmişe ve geleceğe yönelik olarak ortadan kaldırılmasını ifade etmektedir²⁵⁸.

İdari işlemin değiştirilmesinde öncelikle kaldırma işlemi sonrasında ise yeni bir idari işlem tesis edilmektedir. Bu sebeple eski işlemle yeni işlem yer değiştirmektedir²⁵⁹. İdari işlemin içeriğinin değiştirilmesi esasen yeni bir işlemin tesis edilmesi anlamına da gelebilmektedir²⁶⁰. Böylelikle yeni işlem kanuna uygun ve etkileri de geleceğe yönelik olarak tesis edilecektir²⁶¹. Yeni işlem tesis edilmesi değiştirme işlemi sonucunda da olabileceğinden değiştirmenin ikili yapıya sahip olduğu belirtilmektedir²⁶².

²⁵⁶ Zabunoğlu, **İdare Hukuku (Cilt 1)**, s. 417-418.

²⁵⁷ Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, s. 421-422.

²⁵⁸ Günday, **İdare Hukuku**, s. 183.

²⁵⁹ Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, s. 421. Ayrıca bkz. Selman Dursun, “İdari İşlemlerin Geri Alınması, Kaldırılması, Değiştirilmesi ve Düzeltilmesi”, **Prof. Dr. A. Şeref Gözübüyük’e Armağan**, Ankara, Turhan Kitabevi Yayınları, 2005, s. 107.

²⁶⁰ Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C. 1, 3. bs., İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, 1966, s. 551.

²⁶¹ Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, Güncelleştirilmiş 25. bs., Ankara, Turhan Kitabevi, Eylül 2017, s. 314.

²⁶² Reşit Gürbüz, **İdare Hukuku**, Ankara, Turhan Kitabevi, Ağustos 2011, s. 155.

İdari Yargılama Usulü Kanunu Tasarısı ve Adalet Komisyonu Raporu görüşmelerinde idari işlemlerin değiştirilmesi ile yeni bir işlem yapılması arasındaki farktan bahsedilmemiştir²⁶³.

İlgilinin İdareye başvurusu sonucunda İdarenin tesis ettiği işlemi ilgilinin aleyhine değiştirmesinin söz konusu olabileceği varsayımsal bir örnekte; geçme notu 50 olarak belirlenen bir sınavdan 90 alan öğrenci sınav sonucunun yeniden değerlendirilmesi talebinde bulunmuştur. Yapılan inceleme sonucunda öğrencinin notunun aslında 10 olduğu ve yapılan maddi hata sonucunda 90 olarak sisteme işlendiği anlaşılmıştır. Acaba bu durumda öğrencinin notu 90 olarak mı kalmalı mıdır, yoksa 10 olarak değiştirilmeli midir?

İdari işlemler açısından ilgilinin dava açma süresi içinde hakkını arayabilmesi kuraldır. Bu açıdan İdarenin de dava açma süresi içinde tesis ettiği hukuka aykırı işlemi değiştirmesi mümkündür²⁶⁴.

Kanaatimizce, hukuka aykırı bir not verme işlemi söz konusu olduğundan, hukuka aykırı olarak verilen bir notun değiştirilmesinin re'sen İdare tarafından veya İdareye yapılan başvuru sonucunda yapılması arasında bir fark olmamalıdır. Zira hiyerarşik denetim sonucunda bu konuya ilişkin bir idari işlemin re'sen İdare tarafından değiştirilmesi mümkündür. İYUK 11. madde başvurusunun temelini *"hiyerarşi yetkisi"* olduğu göz önünde bulundurulduğunda ve kanuni düzenlemede İdarenin başvuruya vereceği yanıtın ilgilinin lehine gözetilerek verilmesi yönünde de bir hüküm bulunmadığından hukuka aykırı bir idari işlem mevcut ise işlemin değiştirilmesi gerektiğini savunmaktayız.

B. Başvurunun Reddi

İdareye yapılan başvuruya ilişkin İYUK 11. maddesinin 3. fıkrasında isteğin reddedilmesi veya reddedilmiş sayılması olarak düzenlenen ret hallerini sırasıyla açık

²⁶³ Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi, C. 6, 91 nci Birleşim, 6 Ocak 1982 Çarşamba, (Çevrimiçi) https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MGK_/d01/c006/mgk_01006091.pdf (Erişim Tarihi: 24.06.2018), s. 16.

²⁶⁴ Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, s. 424.

ret ve zımni ret kavramları adı altında incelemeye çalışacağız²⁶⁵. Kısaca ifade etmek gerekir ise, İdarenin başvuru olumsuz ya da kısmen olumsuz açık olarak yanıtlaması ile açık ret meydana gelir iken²⁶⁶ İdarenin başvuruya 60 günlük süre içinde herhangi bir yanıt vermemesi yani tepkisiz kalması sonucunda ise zımni ret gerçekleşir²⁶⁷.

Zımni ret kurumunun ülkemizdeki tarihsel gelişimine kısaca bakıldığında 669 sayılı Şurayı Devlet Kanununda zımni reddin varlığına ilişkin açık bir düzenlemenin olmadığı ve 3546 sayılı Devlet Şurası Kanununun 33. maddesinde²⁶⁸ İdarenin 4 aylık süre içinde karar vermemesi ile zımni reddin oluşacağı yönünde bir düzenlemenin yalnızca ilk başvurulara ilişkin olduğu görülmektedir²⁶⁹. İdarenin, başvurunun sonucunu yazılı olarak bildirme ödevinin Anayasada düzenlenmesine karşın Devlet Şurası Kanununda zımni ret kurumu düzenlemesinin Anayasaya aykırı olduğu tartışmasında; İdarenin sessiz kalması açık bir ret kararının muadili sayıldığından bu kararın herhangi bir aykırılık oluşturmayacağı sonucuna varılarak İdarenin başvuru yanıtlamaması durumunda yargı yoluna başvurulabileceği ve Devlet Şurası Kanununun 33. maddesinin geniş yorumlanarak İdarenin başvurulara yanıt vermemesi halinde de uygulanması gerektiği vurgulanmıştır²⁷⁰. 521 sayılı Danıştay Kanunu'nun 70. maddesinde üst makamlara başvuru sonucunda İdarenin başvuru ile ilgili üç aylık sürede başvurucaya herhangi bir yanıt vermemesi ile isteğin reddedilmiş sayılacağı düzenlenmiştir.

²⁶⁵ Karahanoğulları, “Zımni Retten Sonra Gelen Açık Yanıtlarda Dava Açma Süresi (İçtihat Değerlendirmesi)”, s. 8.

²⁶⁶ Mehmet Ali Usanmaz, “İdari Yargıda Süreler”, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, Sakarya, Haziran 2009, s. 105.

²⁶⁷ Yıldırım, **İdari Başvurular**, s. 19. Ayrıca bkz. Müslüm Akıncı, **İdari Yargıda Adil Yargılanma Hakkı**, Ankara, Turhan Kitabevi, Mayıs 2008, s. 182; Karahanoğulları, “Zımni Retten Sonra Gelen Açık Yanıtlarda Dava Açma Süresi (İçtihat Değerlendirmesi)”, s. 8.

²⁶⁸ 3546 Sayılı “Devlet Şurası Kanunu”

Madde 33- İdari davaya mevzu olabilecek bir karar verilmesi için alakalıların idari mercilere vukubulacak müracaatleri üzerine bu mercilerin en çok dört ay içinde bir karar ittihaz etmeleri lazımdır.

Bu müddet içinde bir karar verilmezse müracaat reddedilmiş sayılır ve bu halde alakalı, dört ayın inkızasından itibaren yukarıki maddede yazılı müddet zarfında Devlet Şurasına idari dava açabilir.

²⁶⁹ Mehmet Rauf Karşlı, “Zımni Ret Kurumu ve Zımni Ret Kurumunun Ülkemizdeki Gelişimi Üzerine Bir İnceleme”, **Akademik Teklif Hukuk ve İdari Bilimler Dergisi**, S. 3, Aralık 2014, s. 199-200.

²⁷⁰ Duran, “İdari Müracaatlar ve Bunlar Karşısında İdarenin Sükutu Meselesi”, s. 182-185.

İdari Yargılama Usulü Kanununun 11. maddesinin 2. fıkrasında ise “*Altmış gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır.*” hükmü yer almaktadır. İdarenin başvuruya hiçbir zaman yanıt vermeyerek durumu sürüncemede bırakmasının önlenmesi için İdarenin başvurudan itibaren 60 günlük sürede açık olarak yanıt vermemesi sonucunda başvurunun varsayımsal olarak zımnen reddedilmesi²⁷¹ ilgililerin lehine getirilmiş ve yargı yoluna gecikmeksizin başvurularını sağlayan bir güvence olarak kabul edilmektedir²⁷².

İdarenin hareketsiz kalması ile ortaya çıkan zımni ret kararındaki iradesi ile açık ret kararındaki iradesi özdeş olarak kabul edilmektedir²⁷³. Halbuki idari başvurunun Anayasal düzlemdeki görünümü olan 74. maddede İdarenin başvuruya yanıt vermesi zorunlu tutulmuştur. Bu düzenleme ile İdareye aktif bir yükümlülük verilmiştir. Bununla birlikte, İdarenin yanıt vermede gecikebileceği varsayımından hareketle, başvurudan belli bir süre sonra İdare başvuruyu zımni olarak reddetmiş kabul edilerek başvuruçunun bu işleme karşı dava açabilmesi mümkün hale gelmiştir²⁷⁴. Böylelikle zımni ret müessesesi bir bakıma idari yargıya has bir özellik olarak karşımıza çıkmaktadır²⁷⁵.

İdarenin sessiz kalarak geçirdiği süre sonunda başvuruyu zımni olarak reddettiği yönündeki kabulün sebeplerinden biri olarak, İdarenin her başvuruyu yazılı olarak yanıtlamasının zorluğu gösterilmektedir²⁷⁶. Ancak zımni ret kararının İdarenin yanıt verme yükümlülüğünü ortadan kaldırmayacağı unutulmamalıdır²⁷⁷. Başvurunun asıl amacı, idari uyuşmazlıkların çözülmesi olduğundan, İdareden asıl olarak

²⁷¹ Uyanık, “Türk İdare Hukukunda Zımni Red Ve Zımni Kabul Müesseseleri Üzerine Değerlendirmeler”, s. 675-676.

²⁷² Karahanoğulları, “Zımni Retten Sonra Gelen Açık Yanıtlarda Dava Açma Süresi (İçtihat Değerlendirmesi)”, s. 4-9. Ayrıca bkz. Akıncı, **İdari Yargıda Adil Yargılanma Hakkı**, s. 182.

²⁷³ Pierre Delvolve, “L’Acte Administratif”, Sirey, Paris, 1983, s. 12-13, aktaran Celal Erkut, **İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği**, Ankara, Danıştay Matbaası, 1990, s. 30.

²⁷⁴ Zabunoğlu, **İdare Hukuku (Cilt 1)**, s. 314-315. Ayrıca bkz. Günday, **İdare Hukuku**, s. 131.

²⁷⁵ Gözübüyük, **Yönetmelik Yargısı**, s. 150.

²⁷⁶ Murat Sezginer, “İdari Makamların Sükutu Üzerine Açılan Davalarda Süre”, **SÜHFD, Şakir Berki Armağanı**, C. 5, S. 1-2, 1996, s. 418.

²⁷⁷ Kemal Gözler, Gürsel Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, 19. bs., Bursa, Ekin Basım Yayım Dağıtım, Ağustos 2017, s. 294.

başvuruyu açıkça yanıtlaması beklenir²⁷⁸. Oysa çoğu kez İdarenin kolaya kaçarak zımni ret müessesesini uygulaması sonucunda ilgililer, uyuşmazlığın çözümü için yargı yoluna başvurmak zorunda kalmaktadır²⁷⁹.

Tüm bu dezavantajları göz önünde bulundurarak ve Anayasanın 74. maddesine çelişki oluşturduğundan bahisle zımni ret kurumunun İYUK 11. maddesinden çıkartılması gerektiğini savunan görüşe²⁸⁰ katıldığımızı belirtmek isteriz.

IV. BAŞVURUNUN DAVA AÇMA SÜRESİNE ETKİLERİ

A. Dava Açma Süresini Durdurması

İlgililerin yaptıkları başvurular sonucunda dava açma süresini kaçırma tehlikesi içine girmemeleri ve hak arama özgürlüklerinin ellerinden alınmaması için dava açma süresinin duracağına ilişkin İYUK 11. maddesinde düzenleme yapılmıştır²⁸¹. Bu düzenleme, yargısal başvuru hakkını koruyan bir mekanizma olarak kabul edilmektedir²⁸².

Başvuru koşullarının bir arada bulunması ile başvurunun işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurması bu başvurunun en önemli hukuki etkisi olarak kabul edilmektedir²⁸³.

Dava açma süresinin durdurucu etkisi İdarenin yanıtına kadar geçerli olup²⁸⁴ bu süre İdari Yargılama Usulü Kanununda en fazla 60 gün olarak belirlenmiştir.

²⁷⁸ Serter, **İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargı Dışı Bir Araç Olarak İdari Başvurular**, s. 161.

²⁷⁹ Bahtiyar Akyılmaz, **İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü**, Ankara, Yetkin Yayınları, 2000, s. 163, dn. 341. Ayrıca bkz. Eroğlu Durkal, **İdari Makamların Sükutu**, s. 140.

²⁸⁰ Yıldırım/Yasin/Kaman/Özdemir/Üstün/Okay Tekinsoy, **İdare Hukuku**, s. 788. Ayrıca bkz. Serter, **İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargı Dışı Bir Araç Olarak İdari Başvurular**, s. 197, 296-298.

²⁸¹ Mehmet Akmansu, “Danıştayda İdari Dava Süresinin Durması ve Uygulama Şekli Üzerine Düşünceler”, **ABD**, Y. 1978, S. 2, s. 266.

²⁸² Soybay, “İdarenin Yargısal Olmayan Biçimlerde Denetimi”, s. 48.

²⁸³ Ayaydın, **İdare Hukukuna Giriş (II)**, s. 742. Ayrıca bkz. Yıldırım, **İdari Yargı**, s. 342; Karatepe, **İdare Hukuku**, s. 268.

²⁸⁴ Yıldırım, **İdari Başvurular**, s. 143.

İdareye yapılan başvurunun dava açma süresini durdurması açısından önemli olan bir konu da başvurunun idari makama ulaşma tarihidir. Özellikle posta yoluyla yapılan başvurularda yetkili mercie ulaşma tarihinin mi yoksa başvurunun herhangi bir mercie veya postaya verildiği tarihin mi esas alınacağı konusunda kanunda açık bir düzenleme yoktur²⁸⁵. İlk bölümde değindiğimiz Bilgi Edinme Hakkı Kanunu kapsamında yapılan başvurular açısından 2005/2 sayılı Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu ilke kararı ile kurula posta ile yapılacak itirazlar açısından dilekçenin kurula ulaştığı tarihin itiraz tarihi sayılacağı düzenlenmiştir²⁸⁶.

Fransız Hukukunda 12 Nisan 2000 tarih ve 2000-321 No’lu Kanunun 16. maddesine göre, yapılan başvurunun postaya verildiği tarihin başvuru tarihi olarak kabul edilmesi fikrinin²⁸⁷ Türk idari yargı sisteminde de kabul edilmesi hukuk devleti ilkesi göz önüne alındığında makul ve ilgililerin lehine olacaktır²⁸⁸. Aynı kanun düzenlemesinde, İdareye yapılan başvuru talepleri sonucunda düzenlenen “*alındı belgesi*” de dava açma süresinin durmasının kanıtlanması açısından oldukça önemli bir araç konumundadır²⁸⁹.

İdari Yargılama Usulü Kanununun 11. maddesinin 1. fıkrasında geçen “*Bu başvurma, işlemeye başlamış olan idari dava açma süresini durdurur.*” cümlesinin lafzi yorumundan başvurunun yapıldığı gün dava açma süresinin duracağı anlaşılmakta olup üçüncü bölümde bu konuya ilişkin mahkeme kararları incelenecektir.

Başvuru yapılması anına kadar geçen süre dava açma süresinden sayılarak İdareye başvurma ile dava açma süresi durmaktadır²⁹⁰. Bu görüşün yanı sıra yukarıda

²⁸⁵ Kaplan, **İdari Yargıda Dava Açma Süreleri**, s. 298.

²⁸⁶ 06.04.2005 tarih ve 2005/2 sayılı Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu ilke kararına göre; Kurula posta yoluyla yapılacak itirazlarda, dilekçenin Kurula ulaştığı tarihin itiraz tarihi sayılmasına karar verildiği görülmektedir.

²⁸⁷ Jean-Michel De Forges, **Droit Administratif**, 6. Edition, PUF, Paris, 2002, s. 365 ve Gustave Peiser, **Contentieux Administratif**, 14. Edition, Dalloz, Paris, 2006, s. 134, aktaran Kaplan, **İdari Yargıda Dava Açma Süreleri**, s. 298.

²⁸⁸ Kaplan, **İdari Yargıda Dava Açma Süreleri**, s. 298.

²⁸⁹ Marie Therese Viel, “İdari Başvuru ve İdari Yargı Birleşimi”, Çev. Lale Burcu Önüt, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 14, S. 1, 2012, s. 71.

²⁹⁰ İsmail Aysal, “İdari Yargıda Dava Açma Süresi”, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 1991, s. 85-86.

değınilen 11. maddenin 1. fıkrasında geçen cümle ile 3. fıkrasında geçen “İsteğın reddedilmesi veya reddedilmiş sayılması halinde dava açma süresi yeniden işlemeye başlar ve başvurma tarihine kadar geçmiş süre de hesaba katılır.” cümlesi beraber değeriendirildiğinde kanunda geçen “başvurma tarihine kadar geçmiş” lafzından İdareye başvuru tarihinin süre hesabının dışında bırakılacağı ve yalnızca başvurudan önceki günde dava açma süresinin duracağı anlamı da çıkarılabilecektir. Kişiye mesai saatleri içinde gelen bir tebliğın bir tam günü kapsamamasından bahisle, nasıl ki dava açma süresi tebliğın izleyen günden itibaren başlıyorsa aynı şekilde başvuru yapıldığı anda değıl de başvurudan bir gün önce dava açma süresini durdurması hukuk devleti ilkesine daha uygun olup kişiler lehine bir sonuç doğuracağından İdari Yargılama Usulü Kanunu 8. maddesinde yer alan sürelerle ilgili esasların İYUK 11. madde başvuruları nezdinde de uygulanması gerektiğı savunulabilmektedir²⁹¹.

İYUK 27. maddesinde, “Danıştay veya idari mahkemelerde dava açılması dava edilen idari işlemin yürütölmesini durdurmaz.” kuralı yer almaktadır. Aynı maddede yer alan şartlar sağlandığı takdirde ise idari işlemlerin yürütölmesi yargı organları tarafından durdurulmaktadır. Ancak kural olarak İdareye yapılan başvuru ile idari işlemlerin yürütölmesi durdurulamamaktadır.

B. Dava Açma Süresinin Yeniden İşlemeye Başlaması

Başvuru sonucunda İdarenin başvuruyu yanıtlaması, başvuruyu yanıtlamaması ve yanıt verme süresi içinde susup başvuruyu bu süre geçtikten sonra yanıtlaması söz konusu olabilmektedir²⁹². Bu başlık altında, bu farklı ihtimaller dâhilinde dava açma süresinin yeniden işlemeye başlaması konusu anlatılacaktır.

²⁹¹ Muratoğlu, “İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 11. Maddesi Kapsamındaki Başvurularda Başvuru Gününün Dava Açma Süresinin Hesabında Dikkate Alınıp Alınmayacağı Sorunu”, s. 16-21.

²⁹² Öngören, **Türk Hukukunda İdari Dava Açma Süreleri**, s. 38.

1. Başvurunun İdari Makam Tarafından Yanıtlanması

İdare, ilgilinin başvurusunu açıkça reddeder veya yanıtında eski kararını tekrarlarsa dava açma süresi durduğu yerden yeniden işlemeye başlayacaktır²⁹³.

Bilindiği gibi, İdareye sınırlı sayıda istemde bulunulması halinde dava açma süresinin duracağı düzenlenmiştir. İdareye yapılan bu istemlerin reddedilmesi veya reddedilmiş sayılması hallerinde ise dava açma süresinin yeniden işlemeye başlayacağı belirtilmiştir. Bu doğrultuda, ilgilinin idari işlemin geri alınması, kaldırılması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması için İdareye başvurusu sonucunda İdarenin ilgilinin talebi doğrultusunda işlemi geri alması ve kaldırması başvurunun kabulü anlamına geleceğinden dava açma süresinin yeniden işlemeye başlamayacağı savunulabilecektir. Buna karşılık, idari işlemin değiştirilmesi konusunda İdarenin ilgilinin aleyhine sonuç doğuracak bir değişiklik yapması halinde menfaat ihlalinin oluşacağından bahisle dava açma süresinin bu durumda yeniden işlemeye başlaması gerektiği kanaatindeyiz.

Başvuru sonucunda İdarenin yeni bir işlem yapması ile ilgilinin bu idari işleme karşı yeni bir dava açma süresine sahip olduğuna ilişkin mahkeme kararlarına üçüncü bölümde yer vereceğimizi vurgulamamız gerekmektedir.

İYUK 11. maddesinde, başvurunun İdare tarafından yanıtlanma süresi en fazla 60 gün olarak belirlenmiştir. Bu süre içinde idari makamın açıkça ret yanıtı verdiği gün, reddin tebliğinden itibaren başvuruya kadar olan süre de dâhil edilerek dava açma süresi yeniden işlemeye başlayacaktır²⁹⁴.

İdarenin yanıt süresinin 60 gün olmasına ilişkin yapılan bir ankette 807 avukat katılımcıya “İdareye yapılan bir başvurunun 60 günlük süre içinde yanıtlanmasını (vatandaşın 60 gün bekletilmesini) ne kadar “makul” buluyorsunuz?” sorusu sorulmuştur. Bu sorunun yanıtı olarak, 446 (%55) kişi bu

²⁹³ A. Şeref Gözübüyük, “İdari Yargıda Dava Açma Süresi”, s. 16. Ayrıca bkz. Yıldırım/Yasin/Kaman/Özdemir/Üstün/Okay Tekinsoy, **İdare Hukuku**, s. 788; Öngören, **Türk Hukukunda İdari Dava Açma Süreleri**, s. 40, 46-47; Yıldırım, **İdari Başvurular**, s. 139.

²⁹⁴ Zabunoğlu, “İdari Yargıda Dava Açma Süresi”, s. 206. Ayrıca bkz. Karatepe, **İdare Hukuku**, s. 268; Akyılmaz/Sezginer/Kaya, **Türk İdari Yargılama Hukuku**, s. 358.

süreyi hiç makul bulmamış iken, yalnızca 63 kişi (%7,8) bu süreyi makul bulduğunu belirtmiştir²⁹⁵.

Başvuru makamının yanıtı sonucunda dava açma süresi, normal dava açma süresinden başvuru tarihine kadar geçen sürenin çıkarılmasıyla hesaplanmaktadır²⁹⁶. Örneğin dava açma süresi işlemeye başladıktan 10 gün sonra İdareye başvurulup İdarenin istemi reddetmesi halinde başvurudan önceki 10 günlük süre hesaba katılarak geri kalan 50 günlük süre içinde dava açılabilecektir²⁹⁷.

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 8. maddesinde düzenlenen süreler ile ilgili genel esasların İYUK 11. madde başvuruları bakımından da uygulanması gerektiği yolunda bir görüş bulunmaktadır. Bu görüşe göre, İdarenin başvuruya yanıt verme süresinin son gününün tatil gününe rastlaması durumunda İdare yanıtını çalışma gününün bitimine kadar verebilecektir²⁹⁸. Bu görüşün aksine İdarenin başvuruya vermesi gereken yanıtın son gününün tatil zamanına denk gelmesi halinde sürenin uzamaması gerektiği de savunulmaktadır²⁹⁹.

a. Kesin Olmayan Biçimde Yanıtlanması

İdari Yargılama Usulü Kanununun 11. maddesinde, İdarenin kesin olmayan biçimde yanıt vermesi halinde dava açma süresinin ne şekilde etkileneceğine ilişkin herhangi bir hükme rastlanmamaktadır.

Doktrinde YENİCE/ESİN, İdarenin başvuruyu incelemeye devam ettiğini ve bazı bilgi, belgelere ulaşmaya çalıştığını bildirmesiyle ortaya çıkan kesin olmayan biçimde yanıtların mevcudiyetinde ilgilinin en çok 60 gün bekleyip bu sürenin

²⁹⁵ Akıncı, **İdari Yargıda Adil Yargılanma Hakkı**, s. 183-186.

²⁹⁶ Öngören, **Türk Hukukunda İdari Dava Açma Süreleri**, s. 40.

²⁹⁷ Canan Ruhi, Ahmet Cemal Ruhi, **Vergi ve İdari Yargı Hukuk Rehberi**, Ankara, Seçkin, Temmuz 2015, s. 243. Ayrıca bkz. Yaman, **İdari Yargı Dava Rehberi**, s. 163. "60 günlük dava açma süresine tabi bir işlemde yazılı bildirimden itibaren 5 gün geçmiş ise, bu müracaat ile kalan 55 günlük dava açma süresi olduğu gibi muhafaza edilir."

²⁹⁸ Gözübüyük/Tan, **İdare Hukuku – İdari Yargılama Hukuku**, s. 856. Ayrıca bkz. Candan, **Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu**, s. 391; Aslı Toraganlı, Aytaç Özelçi, "İdari Yargıda Süreler Hakkında Bir Soru", **Fasikül Hukuk Dergisi**, S. 18, Mayıs 2011, s. 39.

²⁹⁹ Yenice/Esin, **İdari Yargılama Usulü**, s. 217-218. Ayrıca bkz. Ayaydın, **İdare Hukukuna Giriş (II)**, s. 729-730.

bitmesi ile dava açılmasının yerinde olacağını belirtmiştir³⁰⁰. Buna karşılık, İYUK 10. maddesinde düzenleme alanı bulan İdarenin açık ve kesin olmayan yanıtı ile ortaya çıkan sorunlar ve çözümlerin İYUK 11. maddesine kıyasen uygulanması gerektiğini savunan müellifler de bulunmaktadır³⁰¹.

KAPLAN, Danıştay uygulamasında İdarenin kesin olmayan yanıt vermesi ile dava açma süresinin başlamayacağını savunan görüşün yanı sıra; kesin olmayan yanıt sonucunda ilgilinin isterse dava açabileceğini veya kesin olmayan yanıtın bildirildiği tarihten itibaren 60 günlük yeni bir bekleme süresinin doğacağını belirterek 10. madde kurallarının geçerli olacağı yönünde görüş olduğunu vurgulamakta, buna karşılık, Danıştay'ın uygulamasının bu yönde olmadığını belirtmektedir³⁰².

SERTER, başvuruya karşı İdarenin ilgiliye yanıt olarak verdiği durumun henüz görüşülmediği ve sonuçlandırıldığında haber verileceğine ilişkin sözlü açıklamaları halinde ilgilinin İdarenin oyalama amacını taşıyan söylemlerine güvenerek süresi geçtikten sonra dava açması neticesinde davanın reddedilmesinin ilgilinin aleyhine sonuç doğuracağına işaret etmektedir³⁰³.

b. Zımni Ret Süresinden Sonra Yanıtlanması

İdarenin 60 günlük süre içinde başvuruyu yanıtlamayı vermediği zımni ret kararından sonra başvuruyu açık olarak yanıtlamasında İYUK 10. maddede yer alan *“Dava açılmaması veya davanın süreden reddi hallerinde, altmış günlük sürenin bitmesinden sonra yetkili idari makamlarca cevap verilirse, cevabın tebliğinden itibaren altmış gün içinde dava açabilirler.”* hükmünün İYUK 11. maddesi uyarınca yapılan başvurulara kıyasen uygulanamama gerekçesi olarak idari makamların sükûtunu düzenleyen 10. madde ile üst makamlara başvuruyu düzenleyen 11. maddenin farklı konuları düzenlemesi gösterilmektedir. Bu sebeple 60 günlük

³⁰⁰ Yenice/Esin, **İdari Yargılama Usulü**, s. 217.

³⁰¹ Uler, “Yönetmelik Yargıda Dava Süresi”, s. 229. Ayrıca bkz. Sezginer, “İdari Makamların Sükutu Üzerine Açılan Davalarda Süre”, s. 436.

³⁰² Kaplan, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 348-349.

³⁰³ Serter, **İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargı Dışı Bir Araç Olarak İdari Başvurular**, s. 176.

süreden sonra İdarenin yanıt vermesi ile dava açma süresi başlamayacaktır³⁰⁴. Zımni ret süresi dolduktan sonra İdarenin vereceği açık ret yanıtı ile dava açma süresinin etkilenmemesi konusunda³⁰⁵, İdarenin açıkça vermiş olduğu ret yanıtı ile zımni ret arasında bir farklılığın olmaması gösterilmektedir³⁰⁶.

Bu görüşün aksine KARAHANOGULLARI, İYUK 11. madde düzenlemesinde geçen isteğin reddedilmesi kavramından kastedilenin açık ret hali olduğunu belirterek ve İdarenin açık ret kararını ne zaman vereceğine ilişkin kanunda herhangi bir bilgi verilmediğini savunarak isteğin reddedilmiş sayılması ile verilen zımni ret kararından sonra dava açma süresinin başlayacağını; bu ihtimalin yanı sıra zımni ret süresinden sonra çeşitli sebeplerle dava yoluna gitmeyen başvuruçunun zımni ret kararından sonra İdare tarafından açık ret yanıtı verilmesi ile dava açma yoluna gidebilmesi gerektiğini savunmaktadır³⁰⁷. Doktrinde SEZGİNER de İdarenin açık olarak verdiği ret yanıtının susma suretiyle verdiği ret yanıtına göre daha önemli olduğunu belirterek zımni ret kararından sonra İdarenin açık olarak verdiği yanıtı itibaren dava açma süresinin yeniden başlayacağını savunmaktadır³⁰⁸.

Önceden de vurguladığımız üzere, İdarenin verdiği yanıt başvurunun değerlendirilip olumsuz da olsa yeni bir işlem tesisine ilişkin ise yeni bir durum ortaya çıkacağından zımni ret kararı geçtikten sonra yanıt verilse dahi bu işleme karşı dava açma süresi içinde dava açılacaktır³⁰⁹.

³⁰⁴ Öngören, **Türk Hukukunda İdari Dava Açma Süreleri**, s. 43.

³⁰⁵ Gözübüyük/Dinçer, **İdari Yargılama Usulü Kanun, Açıklama, İçtihat**, s. 381. Ayrıca bkz. Erdem Karahanoğulları, “İdari Davalarda Süre Sorunları”, s. 112; Yenice/Esin, **İdari Yargılama Usulü**, s. 217.

³⁰⁶ Gözübüyük/Tan, **İdare Hukuku – İdari Yargılama Hukuku**, s. 864. Ayrıca bkz. Usanmaz, “İdari Yargıda Süreler”, s. 106; Nohutçu, **İdari Yargı**, s. 288.

³⁰⁷ Karahanoğulları, “Zımni Retten Sonra Gelen Açık Yanıtlarda Dava Açma Süresi (İçtihat Değerlendirmesi)”, s. 8.

³⁰⁸ Sezginer, “İdari Makamların Sükutu Üzerine Açılan Davalarda Süre”, s. 437-438.

³⁰⁹ Gözübüyük/Tan, **İdare Hukuku – İdari Yargılama Hukuku**, s. 864. Ayrıca bkz. Halil Kalabalık, **İdari Yargılama Usulü Hukuku**, Güncellenmiş 12. bs., Konya, Sayram, Ocak 2018, s. 282-283; Ayaydın, **İdare Hukukuna Giriş (II)**, s. 746; Mukbil Özyörük, **İdare Hukuku Dersleri**, Ankara, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, 1973, (Çevrimiçi) <http://kitaplar.ankara.edu.tr/dosyalar/pdf/793.pdf> (Erişim Tarihi: 10.10.2018), s. 230. “Ancak İdare, dava süresi geçtiği için aleyhine dava açılmayan olumsuz karar üzerinde durmayarak, ilgilinin eski sebep, dayanak ve unsurlarla başvurması veya talebini yeni unsurlar katarak tekrarlaması halinde, yeniden bir inceleme yapar ve bilhassa yeni bir inceleme yaptığına delalet edecek olan yeni bir usul tatbikatında bulunur fakat gene de eskisi gibi olumsuz bir sonuca

2. Başvurunun İdari Makam Tarafından Yanıtlanmaması

Başvuru yapılan idari makamın 60 günlük süre içinde yanıt vermemesi durumunda ortaya çıkacak zımni ret kararı ile dava açma süresinin durdurucu etkisi sona erip geride kalan dava açma süresi yeniden işlemeye başlayacaktır³¹⁰.



ulaşırsa, bunu, eski kararın teyid ve tekrarı saymak şüphesiz mümkün değildir. Zira, netice her ne olursa olsun, yeni baştan bir irade izharı vaki olmuştur. Bu, yeni bir tasarruftur ve buna bağlı olarak da yeni bir dava süresinin işlemeğe başlaması gerekir.”

³¹⁰ Yıldırım, **İdari Başvurular**, s. 139. Ayrıca bkz. Karatepe, **İdare Hukuku**, s. 268; Akyılmaz/Sezginer/Kaya, **Türk İdari Yargılama Hukuku**, s. 358.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İDARİ YARGILAMA USULÜ KANUNUNUN 11. MADDESİ UYARINCA YAPILAN BAŞVURUYA İLİŞKİN TESPİTLER

I. İDARİ BAŞVURU SONRASINDA İDARİ YARGILAMA USULÜ KANUNUNUN 11. MADDESİ UYARINCA YAPILAN BAŞVURU

İlgilinin, İdareye yaptığı ilk başvuru sonucunda İdarenin tesis ettiği idari işleme karşı İdari Yargılama Usulü Kanununun 11. maddesi uyarınca yaptığı başvuru ile dava açma süresi durmaktadır³¹¹. Aynı şekilde ilk başvuru sonucunda İdarenin 60 gün içinde yanıt vermemesi ile oluşacak zımni ret kararı üzerine de İYUK 11. madde kapsamında başvuru yapılabileceği belirtilmektedir³¹².

İdari Yargılama Usulü Kanununun 10. ve 11. maddelerine göre, ilk başvuruya idarenin olumsuz yanıt vermesi üzerine üst makama başvuru hakkını kısıtlayan bir kural olmamasının altında yargı yoluna gitmeden önce İdarenin bir kez daha işlem konusunu gözden geçirmesinin amaçlandığının yattığı belirtilmektedir³¹³.

Kanun koyucu İYUK 11. madde başvurusu yapılması konusunda idari işlemin re'sen İdare tarafından tesis edilmesi ile başvuru üzerine tesis edilmesi noktasında bir ayırım yapmadığından, biz de ilk başvuru sonrasında tesis edilen idari işlemlere ilişkin İYUK 11. madde kapsamında başvuru yapılabilmesinin mümkün olduğu görüşüne³¹⁴ katılmaktayız.

³¹¹ Gözübüyük/Dinçer, **İdari Yargılama Usulü Kanun, Açıklama, İçtihat**, s. 379.

³¹² Yıldırım, **İdari Başvurular**, s. 135. Ayrıca bkz. Sezginer, “İdari Makamların Sükutu Üzerine Açılan Davalarda Süre”, s. 433-434; Uyanık, “Türk İdare Hukukunda Zımni Red Ve Zımni Kabul Müesseseleri Üzerine Değerlendirmeler”, s. 681.

³¹³ Yıldırım, **İdari Başvurular**, s. 137.

³¹⁴ Eroğlu Durkal, **İdari Makamların Sükutu**, s. 171.

Bu görüşün yanı sıra ilk başvuru sonrasında İYUK 11. madde kapsamındaki başvuruya gidilebilmesinin mümkün olup olmadığı konusunda sorulan bir soruya Ankara 8. İdare Mahkemesi Başkanı iken Selçuk Hondu'nun verdiği yanıt; *“Uygulamada 10. maddeye istinaden yani, bir işlem tesisi amacıyla idareye yapılan başvuru üzerine red kararı verilirse veya susma şeklinde tecelli ederse doğrudan doğruya dava açma hakkı kabul ediliyor ve ayrıca bir de 11. maddeye göre müracaat zaten niyetini belli etmiş olan bir idare için çok gereksiz ve uygunsuz görünüyor...”* şeklinde olup, bu görüş ile ilk başvuru sonrasındaki yanıtla ilişkin başvurudan ziyade dava yoluna gidilmesi gerektiği vurgulanmıştır³¹⁵.

Bu husus ile ilgili bir mahkeme kararına konu olayda, emekliye ayrılan davacının, emekli aylığının +400 ek gösterge üzerinden ödenmesi amacıyla 5.1.1983 tarihli ilk başvurusu 31.1.1983 tarihinde tebliğ edilen işlemle reddedilmiştir. İdare mahkemesi, ret tarihinden itibaren başlayan dava açma süresinin, 3.2.1983'te üst makama yapılan itiraz üzerine durmayacağını belirtmiştir. Mahkeme, üst makama başvurunun dava açma süresini durdurabilmesinin ancak İdarenin resen tesis ettiği işlemlere karşı yapılması halinde mümkün olacağı kanaatine varmıştır. Danıştay ise, İdareye bir işlem tesis etmesi yolunda yapılan ilk başvuru sonucunda İdarenin verdiği karara karşı üst makama başvurulmasını kısıtlayan bir kurala rastlanmadığını belirterek bu başvurunun dava açma süresini durduracağı yönünde karar vermiştir³¹⁶.

Yüksek Mahkeme, bir başka kararında da, ilgilinin İdari Yargılama Usulü Kanunu 10. madde kapsamında yaptığı başvurunun İdarece reddi üzerine İYUK 11. maddede düzenlenen başvuru yoluna gidebilmesini, ilk başvurudan sonra yapılan üst makama başvuruyu engelleyen bir kuralın mevcut bulunmamasına bağlamıştır³¹⁷.

Aynı konuda 2014 tarihli DİDDK'nın verdiği karar incelendiğinde, Çayırısu HES için proje geliştiren davacının onay istemi ile ilk olarak İdareye İYUK 10. madde kapsamında başvuru yaptığı ancak başvurunun reddedilmesi kararına karşı İYUK 11. madde kapsamında İdareye başvuruda bulunduğu

³¹⁵ Selçuk Hondu, “İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda Yer Alan İdari Usuller ve Uygulaması”, **İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu**, 17-18 Ocak 1998, Ankara, s. 269.

³¹⁶ Dan. 10. D., E. 1985/1899, K. 1985/1989, T. 28.11.1985.

³¹⁷ Dan. 10. D., E. 2009/7975, K. 2010/4553, T. 20.05.2010.

görülmektedir. Proje geliştiren davacının onay amacıyla başvuru yapmasının İYUK 10. madde kapsamında değerlendirilmesi konusunda farklı bir görüş bulunmasa da Kurul'un bu ret kararına karşı İdareye yapılan başvurunun niteliğini İYUK 11. madde kapsamında değerlendirmesi konusunda yaptığı açıklamalar oldukça önem arz etmektedir. Kurul bu konu ile ilgili aşağıda yer alan cümlelere yer vermektedir:

“...2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun aynı zamanda idari dava açma süresiyle ilgili düzenlemeler getiren 10. ve 11. maddelerinin hem hak arama özgürlüğü ve hukuk devleti ilkesi ile yakından ilgili olması, hem de anayasal düzeyde bir hak olan dilekçe hakkının kullanımı ile ilgili olması nedeniyle, Kanun'da açıkça aksi öngörülmediği sürece geniş yorumlanması, idarenin yargısal denetimini, kısıtlayıcı, daraltıcı ve en genel anlamda hak arama özgürlüğünü sınırlandırmayacak şekilde yorumlanması ve uygulanması gerekmektedir. Bu çerçeveden bakıldığında, 2577 sayılı Kanun'un, ilgililere haklarını veya menfaatlerini ihlal eden idari işlemlere karşı dava açmadan önce yönetsel başvuru imkanını tanıyan 11. maddesinde, daha önce idarece tesis edilen bir işlemin varlığı ve başvurunun dava açma süresi içinde yapılması şart koşulmuş, ancak bu işlemin daha önce ilgisinin başvurusu üzerine veya idarece resen tesis edilmiş olması açısından bir ayrıma gidilmemiştir. Ayrıca maddelerin düzenlenme sistematigi de incelendiğinde, 11. maddenin 10. maddeden sonra düzenlenmiş olması ve madde metninde, Kanun'un 10. maddesi kapsamında tesis edilen işlemler yönünden uygulanamayacağına dair bir kısıtlamanın da öngörülmemiş olması karşısında, 11. madde uyarınca öngörülen başvurunun 10. madde uyarınca tesis edilen işlemler bakımından da geçerli olduğu, dolayısıyla uygulanmasına engel bulunmadığı sonucuna varılmıştır.”³¹⁸

Danıştay incelemesine konu olan başka bir olayda; (...) İnşaat ve Mühendislik A.Ş.'ye ihale edilen metro hattı projesinin alt yüklenicisi, alt yüklenici – iş bitirme belgesinin verilmesine ilişkin 24.12.2012'de İdareye başvurmuştur. Başvuruyu reddeden İdare, ret işlemini 21.01.2013'te tebliğ etmişse de alt yüklenici dava açma süresi içinde yargı yoluna başvurmamıştır. (...) İnşaat ve Mühendislik A.Ş.'ye mahkeme kararı ile iş bitirme belgesinin verildiği gerekçesiyle alt yüklenici 18.12.2013'te İdareye kendisine iş bitirme belgesi verilmesi amacıyla başvuru yapmış ancak bu başvuruyu reddeden İdare bu işlemi 17.02.2014'te davacıya tebliğ

³¹⁸ DİDDK, E. 2011/2470, K. 2014/1407, T. 02.04.2014, DD, S. 137, s. 431-437.

etmiştir. İlk derece mahkemesi İdareye yapılan ikinci başvuruyu İYUK 11. madde kapsamında yapılmış bir itiraz saymıştır. Bu sebeple ilk başvurunun reddi olan 21.01.2013'ten itibaren 60 gün içinde dava açılmadığı veya İYUK 11. madde kapsamında zamanında başvuru yapılmadığı için davayı süre bakımından reddetmiştir. Danıştay, İdarelerin zaman içinde maddi veya hukuksal koşulların değişmesi sonucunda yeni bir değerlendirme yapması nedeniyle ilgililerin 10. madde kapsamında işlemin yapılması için her zaman İdareye başvurabileceğini belirterek somut olay açısından alt yüklenicinin alt yüklenici iş bitirme belgesini İYUK 10. madde kapsamında İdareden her zaman talep edebileceğini belirterek 14.03.2014'te açılan davanın süresinde olduğuna karar vererek ilk derece mahkemesinin kararını bozmuştur³¹⁹. Söz konusu uyuşmazlıkta, İdare Mahkemesinin İYUK 10. madde kapsamındaki başvurudan sonra İdareye yapılan başvuruyu İYUK 11. madde kapsamında saydığı görülürken, Danıştay'ın ise İdarelerin zaman içinde maddi veya hukuksal koşulların değişmesi ile idari işlem hakkında yeni değerlendirmede bulunacaklarından bahisle başvuruyu İYUK 10. madde kapsamında değerlendirdiği anlaşılmaktadır.

İncelenen Danıştay kararlarının tersine İstanbul 9. İdare Mahkemesinin aşağıda yer verilen kararında ilk başvuru sonrasında İYUK 11. madde kapsamında başvuru yapılamayacağı vurgulanmaktadır:

*“...2577 sayılı yasanın 11 inci maddesinde “itiraz” hakkı tanınan işlemler idarenin re’sen düzenlediği işlemler olup 2577 sayılı kanunun 10’uncu maddesi uyarınca ilgililerinin başvurusu üzerine tesis edilen işlemlere karşı, aynı yasanın 11’inci maddesine göre itiraz hakkı tanındığını söylemeye olanak yoktur.”*³²⁰

Kanunlarda özel olarak düzenlenen ihtiyari başvuru yoluna gidildikten sonra İYUK 11. maddesi uyarınca başvuru yapılmasını engelleyen bir hüküm olmaması sebebiyle bu başvuru yoluna gidilmesinde hukuki bir engelin bulunmadığı belirtilmektedir³²¹. Ayrıca birinci bölümde değindiğimiz 659 sayılı KHK ile

³¹⁹ Dan. 13. D., E. 2014/2600, K. 2015/1484, T. 15.04.2015 yayımlanmamış karar.

³²⁰ İstanbul 9. İdare Mahkemesi, E. 2017/766, K. 2017/957, T. 28.04.2017 yayımlanmamış karar.

³²¹ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **Türk İdari Yargılama Hukuku**, s. 258.

düzenlenen sulh başvurusu ve Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununda düzenlenen başvurulardan sonra İYUK 11. madde başvurusunun yapılmasını engelleyen bir hükmün olmaması sebebiyle bu başvuru yoluna gidilebileceğini bir kez daha vurgulamak gerekmektedir.

Benzer şekilde İYUK 11. maddesinin mülga 4. fıkrası ile bağlantısı olan vergi hukukuna ilişkin yapılan başvurudan sonra İYUK 11. madde kapsamında başvuru yapılabileceğine ilişkin bir mahkeme kararı incelendiğinde, davacının 2009-2010 yıllarına ait indirimli orana tabi işlemleri nedeniyle yüklendiği katma değer vergilerinin iadesi istemiyle 18.05.2011’de katma değer vergisi iadesi tasdik raporlarını vergi dairesine sunduğu, Vergi Dairesi Müdürlüğünün ise bu istemi 06.07.2011’de reddettiği görülmüştür. Bununla birlikte, davacı iade talebinin reddine karşı dava açma yoluna gitmeyerek 18.08.2011 tarihinde vergi dairesine yeniden iade istemi ile başvurmuştur. Mahkeme, ilgili tarafından ikinci defa yapılan iade istemli başvuruyu İYUK 11. maddesi uyarınca yapılmış bir başvuru olarak kabul etmiştir³²².

İdari başvurudan sonra İYUK 11. maddesi uyarınca başvuru yapılmasına ilişkin bir başka olayda, Manisa Sosyal Güvenlik İl Müdürlüğüne bağlı Alaşehir Sosyal Güvenlik Merkezi Müdürlüğünü vekaleten yürüten başvuru, görevde yükselme sınavında yedek olduğunu 04.12.2014 tarihli duyuru ile öğrenmiştir. “Sosyal Güvenlik Kurumu Personeli Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Yönetmeliği”nde ilan tarihinden itibaren sonuca 5 iş günü içinde itiraz edilebileceği düzenlenmiş ve başvuruçunun itirazı İdare tarafından reddedildiğinden 16.02.2015’te dava açılmıştır. İlk derece mahkemesi, itirazın 5 iş günü içerisinde yapılmaması ve dava açma süresi geçtikten sonra dava açılmasından bahisle davayı süre aşımından reddetmiştir. Bu konuda Danıştay ise aşağıdaki gerekçeye yer vererek karar vermiştir.

“Yukarıda yer verilen hususlar muvacehesince, Sosyal Güvenlik Kurumu Personeli Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Yönetmeliği kapsamında yapılan sözlü sınavda, sınav sonucunda ilişkin olarak tesis edilen işleme karşı aynı Yönetmeliğin 16. maddesinde

³²² Dan. 3. D., E. 2012/554, K. 2014/856, T. 03.03.2014.

öngörülen özel itiraz usulü uyarınca itiraz edilmesi durumunda anılan işlemin, davalı idarece itiraz başvurusunun sonuçlandırılmasıyla kesinleşeceğinin kabulü gerekmektedir.

Bu nedenle; dava konusu uyuşmazlıkta, davalı idarece itirazın sonuçlandırılması ile sözlü sınav sonucuna ilişkin idari işlem kesinleşmiş olup, dava açma süresi, kesin işlemin tebliğ edildiği tarihten itibaren yeniden başlatılması gerekmektedir.”³²³

Yukarıda yer verilen karara göre, dava açma süresi, itiraz başvurusu sonucunda İdarenin vereceği yanıtla yeniden işlemeye başlayacaktır. Yüksek Mahkeme, bu olayda davacıyı korumaya eğilimli bir bakış açısı ile karar vermiştir. Böylelikle itiraz sonucunda verilen karar ile dava açma süresinin başlayacağı belirtildiğinden akla bu sürede İYUK 11. madde kapsamında başvuru yapılması hususu gelecektir. Kanaatimizce, özel bir itiraz usulünden sonra işlemin kesinleştiğini vurgulayan karar kapsamında İYUK 11. madde kapsamında başvuru yapılması mümkündür.

II. BAŞVURUNUN KOŞULLARINA İLİŞKİN TESPİTLER

A. Dava Açıldıktan Sonra Veya Dava İle Eşzamanlı Yapılan Başvuru

Başvurunun esas amacı yargı yoluna gitmeksizin uyuşmazlığın çözülmesidir. Dava açıldıktan sonra yapılacak başvurunun ise dava açma süresini durdurucu etkisi söz konusu olmayacaktır.

İkinci bölümde yapılan açıklamalar bir kez daha hatırlatılarak, dava açılması ile başvurunun aynı anda yapılmasının mümkün olduğunu ifade etmek isteriz. Bununla birlikte, bu ihtimalde her iki makamın aynı anda ve birbirinden farklı kararlar verebileceği ihtimali göz ardı edilmemelidir.

Bu duruma ilişkin olarak, aynı anda hem dava açılıp hem de başvuruda bulunulmasının iki ayrı kamusal makamı meşgul etmesi ve mahkeme kararından önce İdarenin başvuruya olumlu yanıt vermesi durumunda davanın konusuz kalması

³²³ Dan. 2. D, E. 2016/3710, K. 2018/1962, T. 26.03.2018, DD, S. 148, s. 17-20

ile³²⁴ davaya devam edilmesinin gereksiz olduğuna ilişkin Danıştay kararlarının yanı sıra, İdare tarafından geri alınan işleme karşı davaya devam edileceğine yönelik kararlar da mevcuttur³²⁵. Diğer ihtimal olan İdarenin başvuru değerlendirmesinden önce mahkemenin davayı kabul ederek iptal kararı vermesi halinde ise idari makamın başvuru geri almasına gerek kalmayacaktır³²⁶.

B. Dava Açma Süresinden Sonra Yapılan Başvuru

İdari Yargılama Usulü Kanununun 11. maddesi ile düzenlenen başvurunun dava açma süresi içinde yapılması gerektiğine ilişkin açıklamalara ikinci bölümde yer vermiş idik. Bu vesileyle bir kere daha vurgulamak gerekir ki, dava açma süresi içinde yapılan başvurunun en önemli etkisi dava açma süresini durdurmasıdır.

Buna karşılık dava açma süresi geçtikten sonra yapılan başvurunun dava açma süresini durdurmaması doğal olarak ortada durması gereken dava açma süresinin olmayışı ile ilgilidir³²⁷.

Bu konuya ilişkin ifade edilmesi gereken bir diğer önemli husus ise, dava açma süresi geçtikten sonra yapılan başvuruya İdarenin yanıt vermesi durumunda dava açma süresinin kural olarak canlanmamasıdır. Nitekim Danıştay'ın 1969 tarihinde bu doğrultuda vermiş olduğu bir kararda, dava açma süresi geçtikten sonra yapılan başvuru İdare tarafından reddedilse dahi dava açma süresinin canlanması söz konusu olamayacağından açılan davanın incelenmesinin mümkün olmadığı belirtilmiştir³²⁸.

“...davacıların ... altmış gün içinde dava açması veya aynı süre içinde ilgili idareye başvurması ve bu başvurunun sonuçsuz kalması üzerine yine yasa da belirlenen süreler içinde dava açılması gerekmektedir. Dava konusu olayda ise davacıların söz konusu

³²⁴ Yıldırım, **İdari Başvurular**, s. 75.

³²⁵ Turgut Tan, **İdari İşlemin Geri Alınması**, Ankara, Sevinç Matbaası, 1970, s. 131-134.

³²⁶ Karatepe, **İdare Hukuku**, s. 80.

³²⁷ Sancar, “İdari Yargılama Usulü Kanununun 10 ve 11. Maddeleri Bağlamında İptal Davalarında Süre”, s. 84. Ayrıca bkz. Bereket Baş/Demirkol, **İdari Yargıda Dava Açma ve Davaların Takip Usulü**, s. 147; Nohutçu, **İdari Yargı**, s. 286; Gözübüyük/Tan, **İdare Hukuku – İdari Yargılama Hukuku**, s. 862.

³²⁸ Çırakman, “İdari Davalarda Süre”, s. 211. “Dan. 12. D., E. 1968/1891, K. 1969/2323, T. 23.12.1969.”

sürelerin geçirilmesinden sonra 22.8.1994 tarihinde davalı idareye yaptığı başvuru üzerine verilen cevap üzerine açılan davada süreaşımı bulunmaktadır. Öte yandan davacıdan tahsil edilen şeker fiyat farkının dayanağı olan tebliğin önce yürütülmesinin durdurulması ve daha sonra iptal edilmiş olması ilgililere yeni bir dava açma süresi kazandırmaz.”³²⁹

Yukarıda bir kısmına yer verdiğimiz karar ile Danıştay, davacılaran tahsil edilen şeker fiyat farkının iadesine ilişkin açılan bir davada, dava açma süresi geçtikten sonra yapılan başvuruya İdare yanıt verse dahi dava açma süresi geçtiğinden davanın süre aşımından reddedileceği yönünde karar vermiştir.

Danıştay, bir başka kararında, davacı sendika tarafından Resmî Gazetede yayımlanan Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Memurlarının Atama ve Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmeliğinin 11. ve 12. maddeleri ile alt bentlerinin iptali için açılan davayı süreaşımından reddetmiştir. Kararın gerekçesine aşağıda yer verilmiştir.

“...Dava konusu edilen Yönetmelik 1 Aralık 1999 günlü, 23893 sayılı Resmî Gazetede yayımlanmış olup, bu tarihi izleyen günden itibaren altmış gün içerisinde dava açılmadığı gibi davacı Sendikanın, dava açma süresinin geçirilmesinden sonra dava konusu Yönetmelik maddelerinin değiştirilmesi istemiyle davalı idareye yaptığı 31.3.2003 günlü başvuru; 2577 sayılı Yasanın yukarıda belirtilen 11 inci maddesine göre dava açma süresini durdurmayaacağından...”³³⁰

Danıştay’ın vermiş olduğu bu kararın gerekçesini incelediğimizde, somut olayda yer alan Yönetmeliğe ilişkin başvurunun hem dava açma süresi geçtikten sonra yapılması hem de ilerleyen bölümlerde değineceğimiz elverişli olmayan konuda yapılması başlığında incelenecek başvuru konusunun birel-düzenleyici işlem ayırımı konusunda örnek bir karar olduğunu belirtmek isteriz.

Bir başka olayda, ilgili, 1998 tarihinde girdiği unvan yükseltme sınavının yeniden değerlendirilmesi talebiyle 2003 tarihinde itiraz başvurusu yapmıştır. Unvan yükseltme sınavında yanlış değerlendirmenin yapıldığı sonradan ortaya çıktığından başvuru, sınavı izleyen 5 yıl sonra yapılmıştır. İdarenin bu başvuruyu reddetmesi

³²⁹ Dan. 10. D., E. 1995/476, K. 1997/803, T. 11.03.1997.

³³⁰ Dan. 5. D., E. 2003/3144, K. 2003/3551, T. 22.09.2003.

sonucunda ilgili dava açmıştır. Bu konuda ilk derece mahkemesi, davacının İdareye İYUK 11. maddesi uyarınca dava açma süresi geçtikten sonra başvuru yaptığı gerekçesi ile davanın süre aşımından reddedilmesi yönünde karar vermiştir. Bu konuda Danıştay, ilgili İdare Mahkemesi kararını aynen onanmıştır³³¹.

Aynı yönde içtihat edilen bir olayda başvuru ilk maaşının yatmasıyla beraber ek ders ücretinin yatırılmadığını anladığı halde dava açma süresi içinde İdareye hiçbir başvuruda bulunmamıştır. Ancak dava açma süresi geçtikten sonra İdareye başvuru yapmıştır. Danıştay verdiği kararda, ilgilinin dava açma süresi içinde İYUK 11. maddesi uyarınca başvuru yapması gerekirken süre geçtikten sonra yaptığı başvurunun dava açma süresini canlandırmayacağını belirtmiştir³³².

Başka bir mahkeme kararı incelendiğinde, Türk Telekom A.Ş.'de çalışan davacının özelleştirme kapsamında 04.01.2010 tarihinde DPB'ye nakledildiği ve 5473 sayılı Kanun ile getirilen ek ödeme ve %2,32 enflasyon farkının maaşına yatırılması talebi ile 30.04.2012 tarihinde İdareye başvuru yaptığı belirtilmiştir. Bu başvurunun reddi işleminin iptal edilmesi için başvuru mahkemeye başvurmuş ve İzmir İdare Mahkemesi davacının yoksun kaldığı ek ödeme ile enflasyon farkının 15.03.2012 tarihinden itibaren ödenmesi yolunda karar vermiştir. Danıştay temyiz incelemesi sonucunda bu kararı hukuka ve usule uygun bularak temyiz istemini reddetmiştir. Kararın karşı oyunda, davacının 30.04.2012 tarihli başvurusundan önceki maaş ödemelerinin bağımsız işlemler sayılmadığından ilk ödemenin yapıldığı ya da maaşın değişmesi mevcut ise bu durum meydana geldikten sonra dava açma süresi içinde dava açılması gerektiği, dava açma süresi geçtikten sonra İYUK 11. maddesi uyarınca İdareye başvurulmasının dava açma süresini durdurmayaacağı belirtilmiştir³³³.

DİDDK bir başka kararının gerekçesinde, “...Kanunun 11. maddesinde öngörülen süre geçirildikten sonra işlemin geri alınması, kaldırılması veya

³³¹ Dan. 5. D., E. 2004/6392, K. 2005/2326, T. 02.05.2005.

³³² Dan. 11. D., E. 2005/2183, K. 2007/9780, T. 17.12.2007 yayımlanmamış karar, aktaran Bilgin, **İdari Davalar ve Çözüm Yolları**, s. 220, dn. 394.

³³³ Dan. 5. D., E. 2013/3203, K. 2016/1390, T. 15.03.2016.

değiştirilmesi istemiyle idareye yapılan başvuruların da sona eren dava açma süresini ihya etmeyeceği”ne yer vermiştir³³⁴.

Danıştay’ın yeni tarihli bir kararına konu olan olayda, 25.03.2010 tarihinde yürürlüğe girerek hukuki sonuçlarını doğurmuş olan tebliğe karşı ilgili, dava açma süresi geçtikten sonra tebliğin eki bazı hizmet bedellerinin değiştirilmesi talebiyle İdareye İYUK 11. maddesi uyarınca başvuru yapmıştır. Başvurunun reddi üzerine dava açan ilgilinin davasına ilişkin Danıştay *“Tebliğe karşı dava açma süresi içinde dava açmayan davacının, dava açma süresinin geçirilmesinden sonra, sözü edilen Tebliğin eki bazı hizmet bedellerinin değiştirilmesi için 2577 sayılı Kanunun 11. maddesine göre davalı idareye yaptığı başvuru dava açma süresini yeniden başlatmayacağından, bu başvurunun reddi üzerine açılan davanın süre aşımı nedeniyle incelenemeyeceği...”* sonucuna varıldığından bahisle davayı reddetmiştir. Kararın karşı oyunda ise, tebliğ ekinde yer alan hizmet bedellerinin sürekli uygulanan nitelikte olduğundan hizmet bedellerinin değiştirilmesi istemiyle yapılan başvuruyu İdarenin zımnen reddetmesi üzerine açılan davanın süresinde olduğu belirtilmiştir³³⁵.

C. Yetkili Olmayan Makamlara Yapılan Başvuru

İkinci bölümde değindiğimiz üzere, kanun koyucu İYUK 11. maddesi ile başvurunun öncelikle üst makama, üst makamın bulunmaması halinde ise işlemi yapmış olan makama yapılması gerektiği yönünde düzenleme yapmıştır. Danıştay’ın istikrar kazanmış uygulaması yetkili olmayan makamlara yapılan başvurunun dava açma süresini durdurmayacağı yönündedir. Aşağıda yetkili olmayan makamlara yapılan başvuruların akıbetine yönelik olarak yargı yerlerinin vermiş olduğu kararlara yer verilmiştir.

Danıştay eski tarihli bir kararında, Ankara Gümrük Müdürlüğüne kendisinden tahsil edilen istikrar fonuna katılım payının iadesi istemiyle başvuran başvuruçunun talebinin dava açma süresini durdurabilmesi için başvurusunu üst makam olan

³³⁴ DİDDK, E. 2017/640, K. 2017/2734, T. 3.7.2017.

³³⁵ Dan. 15. D., E. 2016/5554, K. 2017/6221, T. 1.11.2017.

Gümrük ve Tekel Bakanlığına yapması gerekirken işlemi yapan makama başvurusu karşısında dava açma süresinin durmayacağına karar vermiştir³³⁶.

Danıştay, Merkez Bankası İdare Merkezinin işleminin değiştirilmesi için başvurunun üst makam olarak kabul edilmeyen Devlet Planlama Teşkilatı Teşvik Uygulama Başkanlığına yapılması sonucunda da dava açma süresinin durmadığına karar vermiştir³³⁷.

Aynı yöndeki bir başka Danıştay kararında, Belediyenin verdiği inşaat ruhsatına karşı başvuru iptal talebiyle Kocaeli Valiliğine başvurusunun dava açma süresini durdurmama gerekçesi olarak Valiliğin, Belediye Başkanlığının üst makamı olmaması gösterilmiştir³³⁸.

Bir başka olayda da, “*doçentlik bilim sınavı*”nda jüri tarafından başarısız bulunan başvuru dava açma süresi içinde Üniversitelerarası Kurul Başkanlığına yeni bir bilim jürisinin oluşturulması talebinde bulunmuştur. Kurulun verdiği yanıtta sonra aynı istemle bu defa Yükseköğretim Kuruluna başvuran başvuru talebi hakkında mahkeme, Yükseköğretim Kurulunun, Üniversitelerarası Kurul’un üst makamı olmaması sebebiyle yapılan başvurunun başlayan dava açma süresini etkilemeyeceği sonucuna varmıştır³³⁹.

Danıştay’ın verdiği bir diğer kararda, başvurunun üst makam olan Gümrük Başmüdürlüğü yerine işlemi tesis eden Mardin Gümrük Müdürlüğüne yapılması sebebiyle işlemeye başlayan dava açma süresinin durmadığı belirtilmiştir³⁴⁰.

Farklı tarihlerde verilmiş mahkeme kararlarından görüldüğü üzere, dava açma süresi içinde üst makamı olduğu halde işlemi yapan makamlara, vesayet makamlarına ya da yetkili olmayan başka bir makama İYUK 11. madde kapsamında yapılan başvuruların dava açma süresini durdurulmaması sebebiyle açılan davaların süre aşımı sebebi ile reddine karar verilmiştir.

³³⁶ Dan. 12. D., E. 73/548, K. 73/2549, T. 23.10.1973, aktaran Yenice/Esin, **İdari Yargılama Usulü**, s. 215, dn. 291.

³³⁷ Dan. 10. D., E. 1988/1838, K. 1989/824, T. 17.04.1989.

³³⁸ Dan. 6. D., E. 1988/833, K. 1990/166, T. 26.02.1990.

³³⁹ Dan. 8. D., E. 1990/1348, K. 1990/873, T. 11.09.1990.

³⁴⁰ Dan. 7. D., E. 2003/2031, K. 2004/2338, T. 05.10.2004.

Kanaatimizce, Anayasanın “Devlet(in), işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorunda (olduğunu)” düzenleyen 40. maddesine aykırı olarak, İdarelerin işlemlerinde, İYUK 11. madde kapsamında itiraz edilebilecek yetkili makamları göstermemesi durumunda, yetkili olmayan makamlara itiraz eden ilgililerin, söz konusu başvurularının geçerli bir itiraz başvurusu sayılmayıp, dava açma süresini durdurucu nitelikte kabul edilmemesi doğru olmadığı gibi yerinde de değildir³⁴¹.

Nitekim, bu yöndeki Danıştay kararlarından birine konu olan olayda, İdarenin kaynak kullanımı destekleme fonu ve KDV gibi iki farklı mevzuata tabi olan kamu alacağını ilgiliye aynı işlemle tahakkuk ettirmesi sonucunda davacının başvuracağı makam açısından İdarece yanlış yönlendirildiği ve süresinde İzmir Gümrükleri Başmüdürlüğüne başvurması sonucunda verilen yanıtta yalnızca KDV’ye ilişkin inceleme yapıldığı bunun haricinde kalan kaynak kullanımı destekleme fonuna ilişkin işlemlerle ilgili uyuşmazlıkların İdari Yargılama Usulü Kanununa göre çözümlenmesi gerektiği belirtilmiştir. Kaynak kullanımı destekleme fonu ile ilgili İYUK 11. madde başvurusunda bulunabilecek olan başvurusunun yukarıda belirttiğimiz üzere KDV ile beraber kendisine tahakkuk ettirilen işleme karşı itirazın gümrük mevzuatına göre 15 günlük süre olarak bildirilmesi sebebiyle dava açma süresi geçtikten sonra dava açtığı gerekçesiyle davası süre aşımından reddedildiyse de Danıştay, Anayasanın 40. maddesine dayanarak İdarenin yanlış yönlendirmesi sonucunda ilgilinin hak kaybına uğramaması için dava açma süresinin başlangıcının İzmir Gümrükleri Başmüdürlüğünün yanıtının tebliği üzerine başlaması gerektiğini belirterek ilk derece mahkemesinin kararını bozmuştur³⁴².

Problemin temelinde yatan sebep İYUK 11. madde başvurusunun dava açma süresini durdurabilmesi için gereken koşullardan biri olan başvurunun öncelikle üst makama, üst makam olmaması halinde ise işlemi yapmış olan makama yapılması gerektiğini ilgililerin bilmemesi ve İdarelerin de Anayasanın ilgili hükmünü uygulamamasıdır.

³⁴¹ Oğuzhan Güzel, Zehra Odyakmaz, “İyi İdare Hakkı”, **Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 7, S. 2, Aralık 2017, s. 27.

³⁴² Dan. 10. D., E. 2005/1607, K. 2007/2429, T. 09.05.2007.

Bu noktada, İYUK 11. maddede yetkisiz makama yapılan başvuruları yetkili makama gönderme yükümlülüğü bulunmadığından ilgililerin yetkili makamı bilmeyerek herhangi bir idari makama başvurmaları sonucunda hak kaybına uğramamaları için getirilmiş çözüm önerilerine kısaca değinmekte fayda olduğu kanaatindeyiz.

Doktrinde DURAN, ilgilinin İdarenin üst makamı yerine başka bir makama başvurusu durumunda başvuruyu alan makamın, bunu yetkili makama iletmesi gerektiğini savunmuştur³⁴³. TİKVEŞ de, “*Anayasa dilekçe hakkını «yetkili makamlara başvurma» olarak tanımakla beraber yetkisiz bir makama yapılan başvurma da aksine bir zorunluluk bulunmadıkça, yetkili makama gönderilir*” şeklindeki açıklaması ile başvurunun yetkisiz makama yapılması durumunda dahi yetkili makama gönderilmesi gerektiğini savunmaktadır³⁴⁴.

Doktrinde ULER’in de ifade ettiği üzere, Anayasanın 123. maddesi³⁴⁵’nde yer verilen “*idarenin bütünlüğü*” ilkesi ve ihtiyari başvurunun varoluş sebepleri göz önünde bulundurulduğunda ilgililerin haklarını herhangi bir engelle takılmadan arayabilmeleri için yetkili makamı doğru belirleyemeyip başvurularını yetkisiz makama yapmaları durumunda İdarenin başvuruları yetkili makama iletmesi gerekir³⁴⁶. ULUSOY, İdarenin bütünlüğü ilkesi gereğince; yapılan başvurunun başka bir idari makamın görev alanında olduğundan bahisle geri çevrilmemesi ve bu başvurunun görevli idari makama gönderilmesi gerekliliğini vurgulamaktadır³⁴⁷.

Anayasanın güvence altına aldığı dilekçe hakkının ayrıntılarının yer aldığı DHKDK’nın 5. maddesinde³⁴⁸ başvurunun yetkisiz idari makama verilmesi

³⁴³ Duran, “İdari Müracaatlar ve Bunlar Karşısında İdarenin Sükutu Meselesi”, s. 159.

³⁴⁴ Tikveş, “Dilekçe Hakkı”, s. 142.

³⁴⁵ 1982 Anayasası

Madde 123- İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.

İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.

(Değişik: 16/4/2017-6771/16 md.) Kamu tüzelkişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur.

³⁴⁶ Uler, “Yönetmelik Yargıda Dava Süresi”, s. 232.

³⁴⁷ Ali D. Ulusoy, **Yeni Türk İdare Hukuku**, s. 142.

³⁴⁸ 3071 Sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun

durumunda başvuruyu alan makamın bunu yetkili makama göndererek dilekçe sahibine bilgi vermesi gerektiği düzenlenmektedir³⁴⁹.

DHKDK'nın 5. maddesi ile 2004/12 sayılı Başbakanlık Genelgesi³⁵⁰ni beraber değerlendirenler tarafından yetkili olmayan makama başvuru yapılmasının dava açma süresini durduracağı yolunda açık bir hüküm bulunmasa da başvurunun yetkili makama gönderilmesi konusunda İdarenin yavaş işleyişi sebebiyle herhangi bir hak kaybı olmaması adına başvurunun üst makama iletildiği anda değil işlemi yapan makama yapılması ile dava açma süresinin durması gerektiği savunulmaktadır³⁵¹.

Doktrinde YILDIRIM ise, yetkisiz makamın “dava açma süresi içinde” başvuruyu yetkili makama göndermesi durumunda başvurunun hukuki sonuç doğuracağını belirtmektedir³⁵². Bu görüş başvurunun yalnızca dava açma süresi içinde yetkili makama gönderilmesinin kabul edilmesi durumunda eleştiriye açıktır. Zira kurumlar arasındaki yazışmaların uzun sürmesi sebebiyle dava açma süresi geçtikten sonra başvurunun yetkili makama ulaşması ile dava açma süresinin durmayacağı kabul edilirse DHKDK'nın 5. maddesinden beklenen yararın elde edilemeyeceği açıktır³⁵³.

Madde 5- Dilekçe, konusuyla ilgili olmayan bir idari makama verilmesi durumunda, bu makam tarafından yetkili idari makama gönderilir ve ayrıca dilekçe sahibine de bilgi verilir.

³⁴⁹ Serter, **İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargı Dışı Bir Araç Olarak İdari Başvurular**, s. 185.

³⁵⁰ Dilekçe ve Bilgi Edinme Hakkının Kullanılması ile İlgili 2004/12 Sayılı Başbakanlık Genelgesi, R.G. 24.01.2004, S. 25356.

- Başka bir idari makamın görev alanında kalan başvurular, ilgili idari makama iletilecek ve başvuru sahibine de bilgi verilecektir.

- Başvuru dilekçesi, idari işlemleri değiştirmeye, kaldırmaya veya geri almaya yetkili olan idari makama en kısa sürede ulaştırılacaktır.

³⁵¹ Serter, **İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargı Dışı Bir Araç Olarak İdari Başvurular**, s. 185-186.

³⁵² Yıldırım, **İdari Başvurular**, s. 132.

³⁵³ Sezer/Bilgin, “Danıştay Kararlarında İdari Başvurular”, s. 344. Ayrıca bkz. Bilgin, **İdari Davalar ve Çözüm Yolları**, s. 194.

İyi İdare Yasasının 13. maddesinde³⁵⁴ de yetkisiz makama yapılan başvuruların yetkili idari birime iletilerek bu durumun başvurucuya bildirilmesi gerektiği açıkça düzenlenmiştir³⁵⁵.

Son olarak belirtmek gerekir ki, 2018/13 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesinde³⁵⁶, kamu kurum ve kuruluşlarına yapılacak başvuruların sonuçlandırılması açısından başka bir idari makamın görev alanında kalan başvuruların bile incelenerek takip edilmesi gerektiği ve başvurunun ilk başvuru yerinde neticelendirilmesine ilişkin bir düzenlemeye yer verilmiştir.

D. Elverişli Olmayan Konuda Yapılan Başvuru

İYUK 11. maddesi uyarınca başvuru konusu olabilecek idari işlemin birel işlem veya genel düzenleyici işlem olması bakımından mahkeme kararlarını incelediğimizde mahkemelerin bilhassa düzenleyici işleme ilişkin birbirinden farklı kararlar verdiğini görmekteyiz.

Bu kararlardan birine konu olan uyuşmazlıkta, davacı dernek, Trenlerin Hazırlanması ve Trafiğine Ait Yönetmeliğin 30. maddesinin 2. fıkrasında yer alan *“Her türlü demiryolu hizmetinin yerine getirilmesi için sefere konulan iş treni, karkürer treni, demiryolu makinaları ile benzeri hizmet trenlerinde”* ibaresine *“lokomotifle çekilen katarlar hariç olmak üzere”* cümlesinin eklenmesi sebebiyle, söz konusu hükme yönelik olarak, İdari Yargılama Usulü Kanununun 11. maddesi uyarınca itiraz başvurusunda bulunmuştur. Danıştay, İYUK 11. madde başvurusunun

³⁵⁴ Bakanlar Komitesi’nin İyi İdare Konusunda Üye Devletlere CM/REC(2007)7 Sayılı Tavsiye Kararı.

Madde 13- Özel Kişilerin İstemleri

1. Özel kişiler, idareden yetkisi içindeki konuda birel işlem yapmasını isteme hakkına sahiptir.
2. İdarenin istem üzerine alacağı kararlar, yasa tarafından da belirlenebilecek, makul bir süre içinde alınır. İdarenin istemi yanıtsız bırakmasına karşı düzeltici yollar öngörölmelidir.
3. İstem, yetkili olmayan bir idareye yapıldığında, idare bu istemi mümkünse yetkili birime gönderir ve istem sahibini bundan haberdar eder.
4. Birel işlem yapılmasına ilişkin istemlerin alındığı başvurucuya, muhtemel karar alma süresi ve karar alınmazsa gidilebilecek yasal başvuru yolları da belirtilerek bildirilir. İdarenin istme üzerine derhal işlem yaptığı durumlarda alındı bildirimi gerekmebilir.

³⁵⁵ Güzel/Odyakmaz, “İyi İdare Hakkı”, s. 22.

³⁵⁶ 2018/3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi, R.G. 12.10.2018, S. 30563.

birel idari işlemin geri alınmasına, kaldırılmasına, değiştirilmesine veya yenisinin yapılmasına yönelik olması ve hiyerarşik olarak en üst makam tarafından çıkarılan düzenleyici işlem niteliğindeki yönetmeliğin birel işlemlerde olduğu gibi dava açılmadan önce idari denetime tabi tutulmasının işlemin niteliğine uygun olmaması sebebiyle ilgili başvurunun dava açma süresini durdurmayaacağına karar vermiştir³⁵⁷.

Bir başka uyuşmazlıkta, davacı sendika düzenleyici işlem olan 2005/16 sayılı Başbakanlık Genelgesinde yer alan üst düzey yöneticiler dışındaki kamu personeline, görevleri nedeniyle yurtiçi seyahatlerinde uçakla seyahat imkânı tanınmamasına ilişkin hükmün değiştirilmesi ve bahsedilen imkânın bütün kamu personeline tanınması istemiyle Başbakanlık DPB'ye başvurmuştur. Danıştay, düzenleyici işlem olan genelgenin bahsedilen kısmının değiştirilmesi için yapılan başvurunun dava açma süresini durdurup durdurmayaacağına yönelik incelemesinde yukarıda yer verdiğimiz içtihadını devam ettirmiştir. Yüksek Mahkeme, İYUK 11. madde başvurusunun yalnızca birel idari işlemlerin geri alınması, kaldırılması, değiştirilmesi veya yenisinin yapılması konusunda yapılacağını belirtirken, düzenleyici işlemlerin en üst karar organları veya hiyerarşik olarak en üst makamlarca tesis edildiği ve dava açılmadan önce idari denetime tabi tutulmalarının bu işlemlerin niteliğine uygun olmaması sebebiyle genelgeye karşı yapılan başvurunun dava açma süresini durdurmayaacağı yönünde karar vermiştir³⁵⁸.

Bu kararların aksine düzenleyici işleme ilişkin İYUK 11. madde kapsamında başvuru yapılabileceği yönünde verilmiş bir kararda; Bakanlar Kurulu'nun 03.01.2004 tarih ve 2003/668 sayılı "*Bankalar Kanununun 14 üncü maddesinin (3) Numaralı Fıkrası Uyarınca Bankacılık İşlemleri Yapma ve Mevduat Kabul Etme İzni Kaldırılan T. İmar Bankası T.A.Ş. Nezdinde Bulunan Tasarruf, Ticari Kuruluşlar ve Diğer Kuruluşlar Mevduatının Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonunca Ödenmesine İlişkin Esas ve Usuller Hakkında*" kararının iptaline ilişkin Başbakanlık'a karşı dava açılmıştır. Danıştay kararından, davacının ilk olarak 19.01.2004 tarihinde İdareye başvuru yaptığı ancak başvurusunun reddi üzerine 28.05.2004 tarihinde dava açtığı

³⁵⁷ Dan. 5. D., E. 2010/7926, K. 2011/296, T. 28.01.2011.

³⁵⁸ Dan. 5. D., E. 2011/867, K. 2011/1600, T. 25.03.2011.

anlaşılmaktadır. Yüksek Mahkemenin kararında yer verdiği “... davacının, 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca söz konusu Bakanlar Kurulu kararının Resmi Gazete’de yayımlandığı 03.01.2004 tarihinden itibaren 60 gün içinde doğrudan ya da 12. maddenin göndermede bulunduğu 11. madde uyarınca 60 günlük dava açma süresi içinde idareye başvurusu halinde cevap tarihinden, cevap verilmeyerek zımnen reddi halinde ise, zımnen ret tarihinden itibaren idareye yapılan başvuru tarihinde duran ve zımni ret kararından sonra kaldığı yerden devam eden 60 günlük dava açma süresi içinde dava açması gerekirken...” şeklindeki gerekçeden de anlaşılacağı üzere düzenleyici işlem olan Bakanlar Kurulu kararına karşı İYUK 11. maddesi uyarınca başvuru yapılabilecektir³⁵⁹.

Nitekim, DİDDK, Türk Tabipleri Birliği Disiplin Yönetmeliği’nin bazı maddelerinin geri alınması talebiyle İdareye yapılan başvuruya ilişkin kararında “Kanun’un 11. maddesinde öngörülen, idari dava açılmadan önce, idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması istemiyle ilgililer tarafından yapılacak idari başvurunun, yasada engelleyici bir hüküm bulunmadığından, düzenleyici işlemler hakkında da uygulanması hukuken mümkündür.” şeklindeki kanaate varmıştır³⁶⁰.

DİDDK, bir başka kararında, İYUK 11. maddesi uyarınca yapılacak başvuruların bireysel işlemlerle sınırlandırılmadığını belirterek düzenleyici işlemlere karşı bu yola başvurulamamasının önünde bir engel olmadığı, bu bakımdan dava konusu yönetmeliğin düzeltilmesi istemli başvurunun bu madde kapsamında değerlendirilmesi gerektiği yönünde karar vermiştir³⁶¹.

Kanaatimizce, kanun koyucu İYUK 11. madde başvurusu açısından birel ve düzenleyici işlem farkı gözetmediğinden, düzenleyici işlemlere karşı da dava açma süresi içinde idari işlemin geri alınması, kaldırılması, değiştirilmesi veya yeni bir

³⁵⁹ Dan. 13. D., E. 2007/449, K. 2009/5068, T. 08.05.2009 yayımlanmamış karar. Aynı yönde bkz. Dan. 13. D., E. 2005/5539, K. 2009/4329, T. 17.04.2009 yayımlanmamış karar.

³⁶⁰ DİDDK, E. 2010/2430, K. 2012/1790, T. 08.11.2012 yayımlanmamış karar.

³⁶¹ DİDDK, E. 2014/2719, K. 2016/3070, T. 22.11.2016 yayımlanmamış karar. Aynı yönde bkz. Hüseyin Bilgin, **İdari Davalar ve Çözüm Yolları**, s. 225-226.

işlem tesis edilmesi yönünde başvuru yapılması ve böylelikle dava açma süresinin durması mümkün olmalıdır³⁶².

Çalışmanın bu kısmında ise idari anlamda kesin olan idari işlemlere karşı başvuru yapılmasına ilişkin yargı içtihatları incelenecektir.

Yürürlükten kaldırılan³⁶³ Gayrimenkule Tecavüzün Def'i Hakkında Kanunun 5. maddesinde³⁶⁴ yer alan vali ve kaymakamlar tarafından verilen kararların kesin oluşuna ilişkin düzenleme ile hem idari yargı denetimi hem de üst makamlara başvuru olanağı kaldırılmış idi. İlgili düzenlemenin yürürlükte olduğu dönemde 1961 Anayasasının 114. maddesine³⁶⁵ aykırılığı ileri sürülmüşse de Anayasa Mahkemesi yaptığı incelemede düzenlemeyi Anayasaya aykırı bulmamıştır³⁶⁶.

Anayasa Mahkemesi, Kanunun 5. maddesinde yer alan “*verilen kararların kesinliği*”ne yönelik hükmün İdare amirlerinin kararları hızlı biçimde yerine getirmesi amacıyla konulduğunu ve amirlerin kararına karşı üst makama başvuru yolunun açılmasının İdarenin vereceği tedbir kararından beklenen faydayı

³⁶² Aynı yöndeki görüş için bkz. Serter, **İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargı Dışı Bir Araç Olarak İdari Başvurular**, s. 96.

³⁶³ 4.12.1984 Tarihli ve 3091 Sayılı “Taşınmaz Mal Zilyedliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkında Kanun”, R.G. 15.12.1984, S. 18606. İlgili kanunun 20. maddesi ile 16 Nisan 1952 günlü ve 5917 sayılı Gayrimenkule Tecavüzün Def'i Hakkında Kanun kaldırılmıştır.

³⁶⁴ 16.4.1952 Tarihli ve 5917 Sayılı “Gayrimenkule Tecavüzün Def'i Hakkında Kanun”, R.G. 24.04.1952, S. 8093.

Madde 5- Müracaat vukuunda vali, kaymakam veya vazifelendirecekleri memur veya memurlar tarafından tahkikat yapılır.

Tahkikat on beş gün içinde ikmal edilerek karara bağlanır. Bu müddet içinde karar verilemediği takdirde keyfiyet sebepleriyle üst makama bildirilir.

Verilen kararlar kesindir.

³⁶⁵ 1961 Anayasası

Madde 114- (20.9.1971-1488) (25) İdarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır.

Yargı yetkisi, yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini sınırlayacak tarzda kullanılamaz. İdari eylem ve işlem niteliğinde yargı kararı verilemez.

İdarenin işlemlerinden dolayı açılacak davalarda süre aşımı, yazılı bildirim tarihinden başlar.

İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür.

(25) Maddenin ilk şekli:

Madde 114- İdarenin hiçbir eylem ve işlemi, hiçbir halde, yargı mercilerinin denetimi dışında bırakılamaz.

İdarenin işlemlerinden dolayı açılacak davalarda süre aşımı, yazılı bildirim tarihinden başlar.

İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür.

³⁶⁶ Tan, “İdarenin “Kesin İşlemleri” ve 5917 Sayılı Kanun Uygulaması”, s.111.

sağlayamayacağını belirtmiştir. Bununla beraber ilgili Kanunun 3. maddesinde mahkemeye başvuru hakkının düzenlenmesi sebebi ile ilgili düzenlemenin 114. maddeye aykırı olmadığına hükmetmiştir. Kararın muhalefet şerhinde ise 5. maddenin son cümlesinde yer alan “*verilen kararlar kesindir*” hükmünün hiyerarşik başvuru yolunu önlemek amacıyla konulduğu belirtilerek bu kararlar aleyhine yargı yoluna gidilebilmesinin mümkün olduğu vurgulanmış, ancak davaların yukarıda yer verdiğimiz hükme dayanılarak reddedilmesi ilgililer açısından dezavantajlı durumlar doğuracağından 5. maddenin son fıkrasındaki hükmün Anayasanın 114. maddesine aykırı olduğu belirtilmiştir³⁶⁷.

Danıştay, 5917 sayılı Kanunun yürürlükte olduğu dönemde bir kaymakamın verdiği karara karşı valiliğe başvuru yapılması hususunda kaymakamın verdiği kararın kesin olduğu gerekçesi ile valiliğe yapılan başvurunun dava açma süresini durdurmayaacağı yönünde karar vermiştir³⁶⁸.

İdari anlamda kesin olan işlemlere karşı yapılan başvurunun dava açma süresini durdurmayaacağına ilişkin başka bir kararda Danıştay, “*Üniversite doçentliği sınavını yapan Üniversitelerarası Jüri kararı kesin olduğundan dava açma süresinin, jüri kararının ilgili fakülte dekanlığınca bildiriminden itibaren başlayacağı, bu bildirime karşı Üniversitelerarası Kurula yapılan itirazın dava açma süresini kesmeyeceği...*”ne hükmetmiştir³⁶⁹.

E. Sınırlı Sayıda İstem Haricinde Yapılan Başvuru

İdareye yapılan her istemin İYUK 11. maddesi uyarınca yapılan başvuru olarak kabul edilmesi mümkün değildir. Nitekim DURAN’a göre, “*Sırf malumat vermek, temennide bulunmak veya ihbar etmek gibi hukuki müeyyidesi ve pratik neticesi olmayan müracaatlar, hukuki manada idari müracaat addolunamaz. Bundan başka, idari müracaatların açıkça muayyen bir hususu, isteği ihtiva etmesi*

³⁶⁷ AYM, E. 1962/274, K. 1963/40, T. 21.02.1963.

³⁶⁸ Dan. 12. D., E. 75/557, K. 75/710, T. 10.4.1975, aktaran Yenice/Esin, **İdari Yargılama Usulü**, s. 215.

³⁶⁹ Danıştay Dava Daireleri Kurulu, E. 1970/405, K. 1975/40, T. 14.2.1975, aktaran Kaplan, **İdari Yargıda Dava Açma Süreleri**, s. 340, dn. 1078.

gerekmektedir.”³⁷⁰ Doktrinde ONAR da yapılan başvurunun yalnızca temenni istemi içermesinden bahisle hukuki anlamda idareye külfet yüklemeyeceğinin altını çizmiştir³⁷¹.

Aşağıda yer vereceğimiz örnekler ile mahkemelerin doktrindeki bu görüş doğrultusunda kararlar içtihat ettiği görülmektedir.

Bu konuya ilişkin Danıştay, vergilendirme hatası yapılan bir işlem için davacının İdareye uzlaşma talebini içeren başvurusunun yalnızca İdare ile uzlaşma amacını taşıması nedeniyle söz konusu başvurunun İYUK 11. madde kapsamında kabul edilmesini mümkün görmemiştir³⁷².

İstanbul 8. İdare Mahkemesi de önüne gelen bir uyuşmazlıkta, dava açılması için gereken bilgi ve belgelerin İdareden talep edilmesi İdari Yargılama Usulü Kanunu 11. madde kapsamında bir başvuru sayılmayacağından yapılan talep başvurusu ile dava açma süresinin durmayacağına karar vermiştir³⁷³.

Bununla birlikte, başvuru değerlendirilirken dava açma hakkının düşmemesi için başvurunun içeriğinin geniş yorumlanarak mümkün mertebe ilgilinin lehine olacak şekilde karar verilmesi gerekmektedir. İdareye yapılan başvurunun içeriğinin açık olmaması durumunda, başvurucunun talebinin İYUK 11. madde kapsamında olup olmadığının belirlenmesinde mahkemenin belirli bir takdir yetkisi bulunmaktadır. Ancak başvuru dilekçesinde tereddüte yer bırakmayacak şekilde, örneğin işlem sebebi ile duyulan üzüntüden bahsedilmesi ya da işlemin gerekçesinin öğrenilmesine ilişkin yapılan başvuruların dava açma süresini durdurması yolunda mahkemenin herhangi bir takdir yetkisi bulunmamaktadır³⁷⁴.

³⁷⁰ Duran, “İdari Müracaatlar ve Bunlar Karşısında İdarenin Sükutu Meselesi”, s. 139.

³⁷¹ Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, İstanbul, Marifet Basımevi, 1952, s. 1253.

³⁷² Dan. 7. D., E. 2000/2118, K. 2000/3001, T. 31.10.2000.

³⁷³ İstanbul 8. İdare Mahkemesi, E.Y., K.Y., T. 30.12.2013 yayımlanmamış karar. Bu konuda bkz. Serter, **İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargı Dışı Bir Araç Olarak İdari Başvurular**, s. 109.

³⁷⁴ Yusuf Deniz, Selman Sacit Boz, Mehmet Fatih Gürkan, “İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 11. Maddesine Göre Yapılan İdari Başvurular”, **SÜHFD**, C. 21, S. 2, 2013, s. 50-51.

Danıştay kararına konu bir uyuşmazlıkta, 4. sınıf emniyet müdürü olan davacı, 3. sınıf emniyet müdürlüğüne terfi ettirilmemesine ilişkin işlemi terfi listesinden 12.5.2004'te öğrendiğini belirterek, terfi ettirilmemesi nedenlerinin kendisine bildirilmesi için 18.5.2004'te İdareye başvuru yapmıştır. Bu başvuruyu Zonguldak İdare Mahkemesi, İYUK 11. madde kapsamında belirtilen istemleri içermediği için kabul etmemiş ve böylelikle dava açma süresinin durmayacağından bahisle davayı süre aşımından reddetmiştir. Temyiz incelemesi sonucunda kararı inceleyen Danıştay, başvurusunun 32. sırada olmasına rağmen kıdem sırasında son sırada bulunan kişinin terfi ettirildiğini ve hakkında olumsuz bir işlem olan terfi ettirilmemenin sebeplerini öğrenmek için yapılan başvurunun dava açma süresini durduracağı yönünde karar vererek ilk derece mahkeme kararında hukuki isabet görmemiştir³⁷⁵. Böylelikle ilgili karardan, Danıştay'ın, dava açma hakkının korunması amacıyla başvuruyu geniş olarak yorumladığı anlaşılmaktadır³⁷⁶.

Yüksek Mahkeme, aşağıda yer verilen kararında ise ilgilinin İYUK 11. maddesinde belirtilen sınırlı sayıda istem haricinde bir isteme ilişkin başvuru yapmasının dava açma süresini durdurmayacağını belirtmektedir:

“...davacıya kesinleşen ihale kararının 06.08.2008 tarihinde tebliği üzerine, davacının önünde iki seçenek olduğu, ya tebliğ tarihini izleyen günden itibaren altmış gün içinde, en geç 06.10.2008 (Pazartesi) günü dava açması ya da yine aynı süre içerisinde ihalenin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması istemiyle üst makama ya da üst makam yoksa işlemi yapan makama başvurması gerektiği, ancak davacının bu süre içerisinde dava açmadığı gibi 07.08.2008 tarihinde verilen dilekçenin ve bila tarihli dilekçenin de dava konusu işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması istemiyle yapılmış bir başvuru olmayıp başvurusunun kabul edilmemesinin gerekçesinin bildirilmesine ve eksiklik varsa bu eksikliğin neden tamamlanmadığının sorulmasına ilişkin yapılmış bir başvuru olduğu, bu başvuruların dava açma süresini durdurmayacağı, bu haliyle 19.12.2008 tarihinde açılan davanın süresinde olmadığı görüldüğünden, davanın... süre aşımı nedeniyle reddine karar verilmiş(tir).”³⁷⁷

³⁷⁵ Dan. 12. D., E. 2004/3660, K. 2005/103, T. 28.01.2005.

³⁷⁶ Ayaydın, **İdare Hukukuna Giriş (II)**, s. 744.

³⁷⁷ Dan. 13. D., E. 2009/3953, K. 2009/10614, T. 04.12.2009.

İdari işlemin gerekçesi, başvurucuya bilgi verme amaçlı olup İdareyi işlem yapmaya sevk eden nedenlerin gösterilmesinden ibarettir. Bu noktada idari işlemin tesis edilmesindeki unsurlardan olan “*sebep unsuru*” ile “*gerekçe*” arasındaki bağlantının önem kazandığını vurgulamak gerekir. İdari işlemin sebep unsuru ve gerekçesi ile ilgili doktrinde iki görüş hakimdir. İlk görüşe göre; işlemin gerekçesi biçim ögesi iken, işlemin sebebi ise öze ilişkin bir ögedir. İkinci görüşe göre ise işlemin sebebi ile gerekçesi arasında herhangi bir fark mevcut değildir. İhtiyari başvurular açısından ilgililerin gerekçe öğrenme talebinin bilgi edinme hakkı kapsamında olduğu, işlemin sebebine dair yapılacak başvurunun ise dava açma süresini durdurucu ve aynı zamanda yargılama aşamasında önem arz ettiğinden bahisle işlemin gerekçesi ile sebep unsurunun farklı özellikler taşıdığı belirtilmektedir³⁷⁸.

Danıştay, bir kararında, davaya konu işlemin yeniden değerlendirilmesi yönündeki talepleri İYUK 11. madde kapsamında değerlendirmemiştir. Yüksek Mahkeme, davacının kendisine konut özgülenmesine ilişkin yaptığı başvurunun içeriğinde dava konusu Yönetim Kurulu kararının hukuka aykırılığı yönündeki görüşünü belirtmesi ve istem konusunun geri alma, kaldırma değil de yeniden değerlendirmesi olduğu gerekçesi ile bu başvurunun İYUK 11. madde kapsamında değerlendirilemeyeceğini belirtmiştir. Kararın karşı oyunda ise Yönetim Kurulunun kararında yer alan görev tahsisli konut sınırlamasının mevzuata aykırı oluşuna ilişkin yapılan başvurunun İYUK 11. madde kapsamında değerlendirilmesi gerektiği vurgulanmıştır³⁷⁹. Kanaatimizce, bu tür başvurularda, başvurucunun talebinin lafzi olarak değerlendirilmesi yerine, amacı doğrultusunda dikkate alınması hak arama özgürlüğünün zedelenmemesi bakımından daha doğru ve yerindedir. Bu nedenle, başvurunun asıl amacının yargı yoluna gidilmeksizin uyuşmazlığın çözülmesi olduğu göz önüne alınarak, madde hükmünün geniş yorumlanması gerekmektedir. Böylelikle, dava konusu uyuşmazlık açısından verilen kararda karşı oy görüşünün daha isabetli olduğunu belirtmeliyiz.

³⁷⁸ Tekin Akıllıoğlu, “Yönetmeliklerde Gerekçe İlkesi”, *AİD*, C. 15, S. 2, Haziran 1982, s. 7-9.

³⁷⁹ Dan. 5. D., E. 2010/3245, K. 2010/7136, T. 14.12.2010.

Danıştay'ın yeni tarihli bir kararında, Diş Hekimliği Diploma Sınavına katılan davacı sınav sorularının sadece %10'unun kamuoyu bilgisine sunulmasına dair işlemin iptali istemiyle dava açmıştır. Bu konuda İdare Mahkemesi, “*idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması*” istemi ile değil de bilgi edinme istemi kapsamında İdareye başvurulması sebebiyle bu başvurunun İYUK 11. maddesi uyarınca yapılmış bir başvuru olmayacağına karar vermiştir³⁸⁰. Temyiz incelemesi sonucunda Danıştay ise aşağıda yer verdiğimiz gerekçesi ile başvurunun ilk başvuru olarak kabul edildiğini vurgulamaktadır.

“...(K)atılımcıların girmiş oldukları sınavlarda yaptıkları/yapamadıkları sorulara ilişkin olarak yanlışlarını/doğrularını, eksiklerini bilmek istemelerinin en doğal hakları olduğu, davalı idarenin de şeffaflık ve açıklık ilkesi gereğince bu soruları ve cevaplarını tamamıyla açıklamakla yükümlü olduğu hususunda kuşku bulunmamaktadır. Bu itibarla, davalı idarece hukuki güvenlik, açıklık ve şeffaflık ilkelerine aykırı olarak sınavda sorulan soruların belli bir kısmının yayımlanmaması nedeniyle, davacı tarafından ülkemizin de taraf olduğu uluslararası sözleşmelerle güvence altına alınan ve “hukuk devleti”nin vazgeçilmez ilkelerinden olan “hak arama özgürlüğü”, “adil yargılanma hakkı” ve “mahkemeye başvuru hakkı” çerçevesinde, ... yapılan başvurunun, 2577 sayılı Kanun’un 10. maddesi kapsamında olduğu kuşkusuzdur...”³⁸¹

F. Bir Defadan Fazla Yapılan Başvuru

İdareye İYUK 11. maddesi uyarınca başvuru yapılması ile dava açma süresi durmaktadır. Kural olarak bu başvuruya İdarenin yanıt vermesi veyahut vermemesi sonucunda aynı istemle İdareye ikinci defa başvuru yapılması ile dava açma süresi durmamaktadır. Ancak İdarenin başvuru sonucunda verdiği yanıt **ilk karardan farklı bir kararın tesisi** şeklinde ise bu karara karşı da İYUK 11. maddesi uyarınca başvuru yapılmasının dava açma süresini durduracağı belirtilmektedir³⁸².

Bu düşüncüyü destekleyen Danıştay kararında, davacının kendisine tebliğ edilen ecrimisil ihbarnamesine karşı dava açma süresi içinde itirazı ile dava açma

³⁸⁰ Ankara 6. İdare Mahkemesi, E. 2014/1192, K. 2014/902, T. 05.09.2014 yayımlanmamış karar.

³⁸¹ Dan. 8. D., E. 2015/360, K. 2015/435, T. Y. yayımlanmamış karar.

³⁸² Çırakman, “İdari Davalarda Süre”, s. 211. Aynı yönde bkz. Gözübüyük/Tan, **İdare Hukuku – İdari Yargılama Hukuku**, s. 864

süresi durmuştur. İdare bu başvuruyu kabul ederek **yeni bir işlem tesis etmiştir** ve bu cevabın tebliği ile beraber dava açma süresi yeniden işlemeye başlamıştır. Mahkeme yeni işlem tesisine ilişkin başvuruicunun ikinci başvuru yapabilmesiyle ilgili aynen şunları hüküm altına almıştır:

“...İdareye yapılan itirazın kabul edilerek idarece yeni bir işlem tesisi halinde ilgilinin bu yeni işleme karşı da 2577 sayılı Yasanın 11. maddesinde öngörüldüğü şekilde itiraz edilebileceğinin ve itirazının reddi üzerine dava açabileceğinin kabulü gerekmektedir.”³⁸³

Doktrinde ULER de derdini İdareye yeterince aktaramayan ve yargı yoluna gitmeden sorununu çözmek isteyenler açısından dava açma süresinin durmasının yalnızca bir kerelik başvurma ile meydana gelmesinin mantıklı bir izahı olmadığını belirterek, hak arama yolunda önemli rol oynayan ihtiyari başvuru açısından birden fazla başvuruda bulunulsa dahi her yeni başvuruda dava açma süresinin kesilip yeniden başlaması gerektiğini savunmaktadır³⁸⁴.

G. Kanun İle Kapatılmış Başvuru

İkinci bölümde değindiğimiz İdari Yargılama Usulü Kanunu 11. maddesinin uygulanamayacağı hallerden biri, İYUK 20/B maddesi ile düzenlenen “*Merkezi ve ortak sınavlara ilişkin yargılama usulü*”dür. Bu konuya ilişkin verilen DİDDK kararında, davacının girdiği sınava ilişkin sınav kılavuzunun davalı İdare tarafından 07.01.2016’da resmi internet sitesinde yayınlandığı ve davacının sınava ilişkin başvurusunu 06.04.2016’da yaptığı anlaşılmaktadır. İdarenin başvuruya yanıt vermemesi sonucunda davacı 19.04.2016 tarihinde dava açmıştır.

“...Dosyanın incelenmesinden, dava konusu sınav kılavuzunun davalı Başkanlığın resmi internet sitesinde 07/01/2016 tarihinde yayınlandığı, davacı tarafından 06/04/2016 günlü başvurusuna idarece cevap verilmemek suretiyle reddi üzerine 19/04/2016 tarihinde bakılan davanın açıldığı; merkezî ve ortak sınavlar, bu sınavlara ilişkin iş ve işlemler ile

³⁸³ Dan. 10. D., E. 2005/9100, K. 2007/1765, T. 10.04.2007. Dava konusu olay tarihinde yürürlükte olan 16/12/1984 tarihli ve 18607 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Devlete ait Taşınmaz Mal Satış, Trampa, Kiraya Verme, Mülkiyetin Gayri Ayni Hak Tesis, Ecrimisil ve Tahliye Yönetmeliği yürürlükten kaldırılarak Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik 1/7/2007 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

³⁸⁴ Uler, “Yönetmelik Yargıda Dava Süresi”, s. 235.

sınav sonuçları hakkında açılan davalara ilişkin yargılama usulünde dava açma süresinin on gün olduğu ve 2577 sayılı Kanunun 11. madde hükümlerinin uygulanmayacağı hususları dikkate alındığında, 19/04/2016 tarihinde açılan bu davada süre aşımı bulunduğu sonucuna varılmaktadır.”³⁸⁵

Danıştay incelemesine konu olan merkezi ve ortak sınavlara ilişkin başka bir olayda, sınav kılavuzunda sınava itiraz süresinin soruların yayımı tarihinden itibaren 5 gün olan ve 26.11.2014’te yapılan sınava giren ilgili, sınavda yer alan bir sorunun hatalı olduğunu belirterek bu sorunun iptal edilmesi istemi ile 28.11.2014’te MEB Türkçe İtiraz Komisyonuna başvurmuştur. Komisyon, başvuruya ilişkin yanıtını 09.12.2014’te vermiş ve ilgili 18.12.2014’te dava açmıştır. İlk derece mahkemesi, itirazın dava açma süresini durdurmadığını belirterek davayı süre aşımından reddetmiştir³⁸⁶. Temyiz incelemesi sonucunda Danıştay, 5 günlük itiraz süresinin sınav kılavuzunda belirtilmiş olmasına rağmen, dava açma süresinin 10 gün oluşu ile yapılan itirazın dava açma süresini durdurmayaacağına ilişkin düzenlemeye kılavuzda yer verilmediğini vurgulamıştır. Bu konuda Danıştay, Anayasanın 40. maddesinin 2. fıkrasında yer alan düzenlemeye dayanarak dava açma süresi ile itirazın dava açma süresini durdurmayaacağına dair düzenlemenin kılavuzda yer almaması nedeniyle davacının hak kaybına uğrayacağını belirtmiştir. Böylelikle, İdarenin özel dava açma süresinin uygulanacağına ilişkin bildirim yapmaması sebebiyle davacının yanıltılmış olduğu sonucuna vararak İYUK 7. maddesinde düzenlenen genel dava açma süresinin olaya uygulanması gerektiğini belirterek davanın süre aşımından reddi kararında hukuki isabet bulmamıştır³⁸⁷.

“İvedi Yargılama Usulü”nü düzenleyen İdari Yargılama Usulü Kanununun 20/A maddesinde düzenlenen hallerde İYUK 11. maddesinin uygulanmayacağına dair Danıştay’ın kararına konu olan bir olayda, ... Üniversitesi Rektörlüğü İdari ve Mali İşler Daire Başkanlığı’nca 23.08.2016 tarihinde gerçekleştirilen “... Laboratuvarı Malzemesi” alım ihalesinin iptali üzerine davacı şirket, ihalenin iptalinin İYUK 11. maddesi uyarınca kaldırılması ve geri alınmasına ilişkin başvuru

³⁸⁵ DİDDK, E. 2017/394, K. 2017/1887, T. 03.05.2017.

³⁸⁶ Ankara 12. İdare Mahkemesi, E. 2015/654, K. 2015/352, T. 08.04.2015 yayımlanmamış karar.

³⁸⁷ Dan. 8. D., E. 2015/6718, K. 2015/6686, T. 09.04.2015.

yapmıştır. Başvuru sonucunda İdarenin başvuruyu yanıtlamayıp zımni olarak reddettiğinden bahisle dava açılmıştır. İlk derece mahkemesi, ihalenin iptaline kadar olan işlemlere ilişkin İYUK 20/A maddesinin uygulanacağını vurgulayarak ve bu durumda İYUK 11. maddesi uyarınca yapılmış olan başvurunun dava açma süresini durdurmayacağını belirterek en nihayetinde davayı süre aşımından reddetmiştir³⁸⁸. Danıştay, incelemesinde “... *Kanun’un gerekçesinde de ifade edildiği üzere, sınırlı sayıdaki dava türü ivedi yargılama usulüne tabidir. Nitekim gerekçede ihaleyle bağlantılı tüm işlemlerin değil, yargısal sürecin süratle sonuçlandırılması özel önem taşıyan ihale uyuşmazlıklarının bu yargılama usulüne tabi kılındığı vurgulanmıştır.*” şeklindeki gerekçeye yer vererek somut olayda davacının başvurusunun İYUK 11. maddesi uyarınca yapılmadığı hususunda ilk derece mahkemesi ile aynı yönde karar vermiştir³⁸⁹.

İvedi yargılama usulünü düzenleyen İYUK 20/A’ya tabi davalar açısından, İYUK 11. maddesi uyarınca idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılmasının üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan istenmesi sonucunda dava açma süresinin durmamasının hukuka aykırılığını ileri süren 124 milletvekili, Anayasa Mahkemesinde İYUK 20/A maddesinin iptali istemi ile dava açmıştır. Bu kapsamda davacılar, İYUK 20/A maddesinin ikinci fıkrasının (b) bendinde yer alan İYUK 11. madde başvuru yolunun kapatılmasının en temel ilkelerden biri olan ve Anayasanın 2. maddesi ile düzenlenen “*hukuk devleti ilkesi*”, Anayasanın 36. maddesi ile düzenlenen “*hak arama hürriyeti*” ve Anayasanın 74. maddesinde düzenlenen haklara aykırı olacağını

³⁸⁸ Adana 1. İdare Mahkemesi, E. 2017/292, K. 2017/352, T. 07.03.2017 yayımlanmamış karar.

³⁸⁹ Dan. 13. D., E. 2017/1018, K. 2017/3335, T. Y. yayımlanmamış karar. Ayrıca bkz. Dan. 13. D., E. 2016/4830, K. 2017/385, T. 16.02.2017. “*davaya konu ihalenin 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 20/A maddesi uyarınca ivedi yargılama usulüne tabi olduğu ve özel dava açma süresi öngörüldüğü, aynı Kanun’un 11. Maddesi hükümlerinin söz konusu yargılama usulünde uygulanamayacağı,*” yönünde karar verilmişken (x) karşı oy’da ise şu ifadelerle yer verilmiştir: “*Davacı Dernek, uyuşmazlığa konu ... Teleferik İhalesi’nde aday, istekli ya da istekli olabilecek sıfatına sahip bir kişi olmadığından, kendisine ihale sürecine daire “yazılı bir bildirim” yapıldığından söz etmek mümkün değildir. Kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacı Derneğin, Anayasa’nın 40/2. maddesi hükmü uyarınca kaç gün içinde hangi merciye başvurması gerektiğini bilmesi mümkün olmadığından, ihale işleminin iptali istemiyle açtığı davada, 2577 Sayılı Kanun’un 20/A maddesinde öngörülen özel dava açma süresinin aranması hukuka uygun olmayıp, genel dava açma süresine başvurulması gerekir.*”

belirtmişlerdir. Anayasa Mahkemesi ise söz konusu başvuruyu aşağıda yer verdiğimiz gerekçe ile reddetmiştir.

“İvedi yargılama usulüne tabi olan işlemlerden kaynaklanan uyuşmazlıkların bir an evvel yargı mercileri önüne getirilerek çözümlenmesi amacıyla kamu yararı gözetilerek, bu işlemlere karşı dava açılmadan önce idareye yapılan başvuruların dava açma süresini durdurmayaacağına yönelik kural kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamındadır. Ayrıca dava konusu kural, ilgililerin haklarında tesis edilen işleme karşı idareye başvuru hakkını ortadan kaldırmadığı gibi dava açma hakkına yönelik herhangi bir sınırlama da getirmemektedir. Açıklanan nedenlerle, dava konusu kural Anayasa’nın 2. ve 36. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir. Kuralın Anayasa’nın 74. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.”³⁹⁰

III. BAŞVURUNUN SONUÇLARINA İLİŞKİN TESPİTLER

A. Başvurunun Sonucu Beklenmeden Dava Açılması

Başvurunun dava açılmadan önce veya dava ile eşzamanlı yapılabileceğine ilişkin ilgili başlıklarda yaptığımız açıklamaların ardından bu başlık altında ilgili tarafından yapılan İYUK 11. madde başvurusu sonrasında İdarenin yanıtı beklenmeksizin yargı yoluna gidilmesi konusu üzerinde durulacaktır.

İdari işleme yönelik başvurudan sonra İdarenin yanıtı beklenmeksizin dava açılmasının mümkün olması ilgilinin başvuruda bulunmasa dahi ortada dava konusu edilebilecek bir idari işlemin varlığına bağlanmaktadır³⁹¹. Kanunda 60 gün olarak belirlenmiş yanıt verme süresi İdareye verilmiş bir haktan ziyade İdarenin yararlanacağı bir süre olarak kabul edildiğinden başvuru dava açmak için 60 gün beklemek zorunda değildir. Bu sebeple, bazı müelliflere göre, idari işlemin niteliğine göre başvuru “*uygun bir süre*” bekledikten sonra, yargı yerinde davasını açabilecektir³⁹².

³⁹⁰ AYM, E. 2014/146, K. 2015/31, T. 19.03.2015.

³⁹¹ Duran, “İdari Müracaatlar ve Bunlar Karşısında İdarenin Sükutu Meselesi”, s. 145.

³⁹² Uler, “Yönetmelik Yargıda Dava Süresi”, s. 231. Ayrıca bkz. Sezer/Bilgin, “Danıştay Kararlarında İdari Başvurular”, s. 360; Serter, **İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargı Dışı Bir Araç Olarak İdari Başvurular**, s. 238.

İlgilinin başvuruda bulunması ile sorunun öncelikle idari makamca çözülmesi amaçlandığından İdarenin yanıtı beklenmeksizin dava açılması durumunda dava dilekçesinin “*idari merci tecavüzü*” nedeniyle yetkili idari makama yollanarak öncelikle idari makamın yanıtının beklenip ona göre hareket edilmesi yönünde bir görüş vardır³⁹³. Bu görüşün aksine doktrinde, başvurunun sonucu beklenmeksizin dava açılmasını engelleyici bir hükmün kanunlarda mevcut olmaması, başvurunun yalnızca dava açma süresini durdurması ve başvurunun zorunlu nitelikte olmamasından bahisle “*idari merci tecavüzü*”nden ziyade “*süresinden önce açılan*” iptal davası olarak nitelenmesi gerektiği de savunulmaktadır³⁹⁴.

Başvurunun sonucu beklenmeksizin açılan davalara ilişkin mahkeme kararları incelendiğinde, davanın süresinden önce açıldığı gerekçesi ile reddine yönelik verilmiş kararların yanında, dava açıldıktan sonra karşı taraf olan İdarenin davanın devamında yapılan başvurunun kabul edildiğine dair bir kararı olmadığı tespit edilerek, dava devam ederken zımnî ret süresinin dolması sebebiyle davaya devam edilmesinin davacının yararına olduğu yönünde kararların olduğu da görülmektedir³⁹⁵.

Danıştay’ın bir kararına konu olayda, ilk derece mahkemesinin dava konusu 20.02.2006 günlü işlemi esas alarak davayı süre aşımından reddettiği ancak temyiz incelemesinde bu işlemin davacıya 24.11.2006 tarihinde tebliğ edildiği anlaşılmıştır. Davasını açmadan önce ilgilinin idari işlemin kaldırılması amacıyla İYUK 11. maddesi uyarınca İdareye 08.12.2006 tarihinde yani dava açma süresi içinde başvuru yaptığı ortaya çıkmıştır. Ancak ilgili başvurunun kanunda düzenlenen yanıt süresini beklemeksizin 25.01.2007 tarihinde dava açmıştır. Yanıt süresi beklenmeksizin açılan bu dava hakkında Yüksek Mahkeme, “...*temyiz dilekçesinin verildiği 21.5.2007 tarihi itibarıyla dahi davacının başvurusuna İdarece bir cevap verilmemiş olması karşısında, Anayasal bir hak olan dava açma hakkının süreaşımı nedeniyle*

³⁹³ Yıldırım, **İdari Başvurular**, s. 193,202.

³⁹⁴ Kahraman Berk, “İdare Hukukuna Ve İdari Yargıya İlişkin Değerlendirmeler -I-”, **İÜHF**, C. 65, S. 2, 2007, s. 43.

³⁹⁵ Dan. 8. D., E. 1989/606, K. 1989/630, T. 29.06.1989.

kullanılamayacağını kabulüne hukuken olanak bulunmadığından aksi yönde verilen Mahkeme kararında yasal isabet görülmemiştir.” şeklindeki gerekçeye yer vererek davanın açılmasında herhangi bir engelin olmadığı yönünde karar vermiştir³⁹⁶.

Başvuru yapıldıktan sonra İdarenin yanıtı beklenmeksizin dava açılabilmesine ilişkin bir başka karara konu olayda, davacı 10.06.2008’de İdareye başvurmuş ancak İdarenin yanıtını beklemeden ve zımni ret kararı varsayılması için gereken 60 günlük süre dolmadan 25.06.2008’de dava açmıştır. Bu konuda ilk derece mahkemesi, İdareden gelecek yanıt beklenmeksizin açılan davanın inceleme olanağının olmadığı gerekçesiyle davanın reddedilmesi yönünde karar vermiştir³⁹⁷.

Danıştay ise, başvuru sonuçlanmadan davanın açılabilmesini belirterek, ilk derece mahkemesi kararında hukuki isabet olmadığı kanaatine varmıştır. Yüksek Mahkeme kararının gerekçesinde aşağıdaki ifadelerine yer vermiştir.

“...2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 11. maddesinde yer alan başvuru yolu zorunlu değil ihtiyari başvuru yoludur. İlgililer dava açma süresi içinde doğrudan dava açabilecekleri gibi dava açmadan önce, tesis edilen işlemin kaldırılmasını, geri alınmasını değiştirilmesini veya yeni bir işlem yapılmasını üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan isteyebilirler. Öngörülen bu usulün ihtiyari bir usul olması nedeniyle de ilgililer bu yola başvursalar dahi, dava açma süresi içinde olmak şartıyla, idari dava da açabilirler. Zira getirilen bu düzenlemeyle ilgililere bir yükümlülük değil, bir hak tanınmaktadır. Hal böyle olunca, 11. Madde kapsamında bir başvuruda bulunulmuş olması ve bu başvurunun henüz sonuçlanmamış olması ilgililer tarafından idari dava açma süresi içinde dava açılmasını engellemez.”³⁹⁸

Yukarıda anılan kararlardan da görüleceği üzere, İYUK 11. madde kapsamında başvuru yapıldıktan sonra İdarenin vereceği yanıt beklenmeden dava açılabilmesi başvurunun zorunlu değil tamamıyla ihtiyari olmasına bağlanmaktadır³⁹⁹.

³⁹⁶ Dan. 4. D., E. 2007/3301, K. 2008/3554, T. 13.10.2008.

³⁹⁷ İstanbul 4. Vergi Mahkemesi, E. 2008/2271, K. 2009/690, T. 18.03.2009 yayımlanmamış karar.

³⁹⁸ Dan. 9. D., E. 2009/4653, K. 2012/764, T. 16.02.2012.

³⁹⁹ Kaplan, **İdari Yargıda Dava Açma Süreleri**, s. 352. Ayrıca bkz. Akyılmaz/Sezginer/Kaya, **Türk İdari Yargılama Hukuku**, s. 258.

B. Başvurunun Sonucunda Dava Açılması

İdari Yargılama Usulü Kanununun 11. maddesi uyarınca yapılan başvuru sonucunda İdare, başvuruyu kabul edebileceği gibi reddedebilmektedir. Başvurucunun istemine uygun olarak İdare, başvuruyu kabul ederse ilgilinin dava açma konusunda menfaat ihlali olmadığından bahisle dava açmasına da gerek kalmayacaktır. İdarenin başvuruyu açıkça veya zımnen reddetmesi durumunda ise istediği sonuca ulaşamayan ilgili idari yargıda davasını açabilecektir. Son olarak, İdarenin başvuru sonucunda yeni bir işlem tesis etmesi halinde yeni bir dava açma süresinin başlayacağının kabul edileceğinin altını çizmek gerekir.

Çalışmamızda vurguladığımız üzere, İYUK 11. madde kapsamında yapılan başvurunun öncelikle üst makama, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makama yapılması gerekmektedir. Doktrinde DURAN, ilgilinin üst makama başvurusu sonucunda İdarenin yanıtını açık veya zımni olarak olumsuz vermesi durumunda davanın husumet bakımından nereye yöneltileceğine ilişkin değişik ihtimallere göre yanıt verilmesi gerektiğini belirtmektedir. İlk ihtimalde, üst makam eğer işlemi yapmış olan makamın kararı hakkında herhangi bir düzeltme yapmaksızın aynen kabul ederse bu durumda davanın davalısı işlemi tesis eden ilk makam olacaktır. İkinci ihtimalde ise üst makam, işlemi yapmış olan makamın işlemini değiştirirse bu durumda husumetin üst makama yöneltilmesi yerinde olacaktır⁴⁰⁰.

İlgili başvurusunu usulüne uygun olarak üst makama ve üst makam yoksa da işlemi yapmış olan makama yaptığı halde başvuruyu reddeden İdarenin yetkisiz makamı olabilmektedir. Burada İdarenin sorumluluğu gündeme gelebilecektir zira başvuru koşullara uygun bir biçimde başvurusunu yapmış olmasına rağmen yetkisiz makam başvuruyu reddetmiştir. Bu konuya benzer bir uyuşmazlık konusunda Danıştay verdiği kararda, “... yetkili makam, Maliye ve Gümrük Bakanlığı’dır. Bu sebeple iade istemine ilişkin dilekçenin gerekli prosedür tamamlandıktan sonra yetkili makama sunularak istem hakkında bir karar verilmesi sağlanmak yerine, istemin yetkisi olmadığı halde Karaköy Yolcu Salonu Gümrük

⁴⁰⁰ Duran, “İdari Müracaatlar ve Bunlar Karşısında İdarenin Sükutu Meselesi”, s. 164-165.

Müdürlüğünce reddedilmesinde hukuki isabet bulunmamaktadır.” şeklindeki ifadeye yer vermiştir⁴⁰¹.

Bu durumda husumetin kime karşı yöneltileceği hususu akıllara gelmektedir. Talep konusu edilen idari işlemi tesis eden İdarenin üst makamı veya üst makamı olmaması halinde işlemin bir kez daha gözden geçirilmesi sebebiyle işlemi tesis eden makamın yapması gerekirken yapılan başvuruyu yetkisiz makam inceleyerek ret kararı verdiğinde husumetin öncelikle işlemi tesis eden İdareye yapılması gerektiği kanaatindeyiz.

Başvuru sonucunda dava açılması ile ilgili başka bir husus da İdarenin tesis ettiği ilk işlemin mi yoksa ilk işleme karşı yapılan İYUK 11. maddesi uyarınca yapılan başvurunun sonucunda İdarenin vermiş olduğu ret işleminin mi dava konusu olacağıdır⁴⁰². Danıştay’ın bu hususa ilişkin bir kararında, davacı emekli olmak istemi ile İdareye başvurmuştur. Ancak yaptığı emeklilik başvurusundan sonra ve emekli edildiğine dair işlem kendisine tebliğ edilmeden önce İdareye bu isteminden vazgeçtiğini bildiren yeni bir başvuru yapmıştır. Emekli isteminden vazgeçme başvurusu üzerine İdare, kişinin emekli edildiğine ilişkin kararı ilgiliye bildirerek emeklilikten vazgeçme başvurusunun kabul edilmediğini belirtmiştir. Yüksek Mahkeme, bu olaya ilişkin dava konusu edilecek asıl işlemin emeklilik isteminden vazgeçme yolundaki 11. madde kapsamındaki başvurusuna verilen olumsuz yanıtın ziyade başvurucunun istemine dayanarak tesis edilen emeklilik işlemi olması gerektiği yolunda karar vermiştir⁴⁰³.

Dava konusu işlemin hangisinin olacağına ilişkin bir uyuşmazlık hakkında Danıştay kararında, “...komuyu genel olarak düzenleyen 2577 sayılı Kanunun 11. maddesinde ... ilk işleme karşı idareye başvurulması halinde, hangi işleme karşı dava açılması gerektiğini belirleyen bir hüküm yer almadığından, bu yolda bir kısıtlamanın da bulunmadığı görülmektedir.” şeklindeki gerekçeye yer vermiştir. Böylelikle Yüksek Mahkemenin, dava konusu edilecek işlemin İdarenin tesis ettiği

⁴⁰¹ Dan. 7. D., E. 1995/5615, K. 1996/2168, T. 03.06.1996.

⁴⁰² Akyılmaz/Sezginer/Kaya, **Türk İdari Yargılama Hukuku**, s. 361-362.

⁴⁰³ Dan. 10. D., E. 1993/4155, K. 1994/1176, T. 23.03.1994.

ilk işlem olabileceği gibi bu işleme karşı yapılan İYUK 11. madde başvurusu sonucunda ortaya çıkan işlem olabileceği konusunda herhangi bir ayırıma gitmediği anlaşılmaktadır⁴⁰⁴.

Sonuç olarak yukarıda anlattıklarımıza atıfta bulunarak ilgilinin İYUK 11. madde başvurusundan sonra İdarenin vereceği açık veya zımni ret kararı sonucunda idari yargıda dava açabileceğini vurgulamak gerekmektedir⁴⁰⁵.

IV. BAŞVURUNUN DAVA AÇMA SÜRESİNE ETKİLERİNE İLİŞKİN TESPİTLER

A. Dava Açma Süresini Durdurması

Çalışmamızın ikinci bölümünde, İdari Yargılama Usulü Kanununun 11. maddesi uyarınca yapılan başvurunun dava açma süresini durdurabilmesi için başvurunun gereken koşulları sağlaması gerektiğini ifade etmiştik. Bu başlık altında ise başvurunun dava açma süresini durdurmasına ilişkin verilen mahkeme kararlarının incelemesi yapılacaktır.

Aşağıda yer verdiğimiz Danıştay kararında, İYUK 11. madde kapsamında yapılan başvurunun dava açma süresini durduracağına ilişkin ifadeler yer verilmiştir.

*“... İdari Yargılama Usulü Kanununun 11 inci maddesi uyarınca idareye yapılan başvuru işlemeye başlamış olan idari dava açma süresini durdurduğundan haczin öğrenilme tarihinde idareye yapılan başvurudan sonra idarenin ret cevabının tebliğ tarihi olan 26.5.2005 tarihinden itibaren otuz günlük dava açma süresinin onsekizinci günü olan 13.6.2005 tarihinde açılan dava süresinde olup, davanın süre aşımı nedeniyle reddedilmesi yolunda verilen mahkeme kararında hukuka uygunluk bulunmamaktadır.”*⁴⁰⁶

Dava açma süresinin durmasına ilişkin gündeme gelebilecek bir husus da, idari işlemin tebliğ tarihinin saptanamadığı hallerde bu işleme karşı İYUK 11. maddesi uyarınca yapılan başvurunun dava açma süresini ne zaman durduracağına

⁴⁰⁴ Dan. 10. D., E. 2002/5410, K. 2005/5506, T. 26.09.2005. Ayrıca bkz. DİDDK, E. 1999/111, K. 2000/1159, T. 01.12.2000.

⁴⁰⁵ Bereket Baş/Demirkol, **İdari Yargıda Dava Açma ve Davaların Takip Usulü**, s. 150.

⁴⁰⁶ Dan. 3. D., E. 2005/2270, K. 2005/2921, T.28.12.2005.

ilişkindir. Böyle bir durumda, idari işlemin tebliğ tarihinin ilgilinin idari işlemin değiştirilmesi, kaldırılması vb. sebeplerle İdareye başvuru yaptığı tarih olarak kabul edilmesi gerektiği belirtilmektedir⁴⁰⁷. Dava açma süresinin durması bakımından ise, tebliğ yerine geçen İdareye başvuru yapılması ile işlemeye başlayan dava açma süresinin durması gerektiği vurgulanmaktadır⁴⁰⁸.

Nitekim, idari işlemin tebliğ tarihinin saptanamadığı bir olayda Danıştay'ın, *"...işlemin davacıya hangi tarihte tebliğ edildiğinin dosyadaki bilgi ve belgelere göre tespiti mümkün olmadığından, davacının bu işlemi en geç itiraz dilekçesini kaymakamlık makamına verdiği 1.7.1997 tarihinde öğrendiğinin kabulü gerektiği, bu tarihten itibaren 60 gün beklenerek sonraki 60 gün içinde dava açılması gerekirken,"* şeklindeki gerekçesi ile yukarıda yer verdiğimiz açıklamalar doğrultusunda bir karar verdiği görülmektedir⁴⁰⁹.

Ayrıca burada dava açma süresinin durmasına ilişkin İYUK 11. maddesinin mülga 4. fıkrasında yer alan *"Bu madde hükümleri vergi, resim ve harçlarla benzeri mali yükümlerin tarh, tahakkuk ve tahsilinden ve bunların zam ve cezalarından doğan uyumsuzluklarda uygulanmaz."* hükmüne ilişkin yapılan başvurular hakkında Danıştay'ın verdiği kararlara kısaca değinmek yerinde olacaktır.

DVDDK'nın vermiş olduğu kararda, uyumsuzluğun vergi tarhiyatı ile ilgili olduğu ve tarh işlemlerinin kaldırılmasında, geri alınmasında, değiştirilmesinde veya yeni bir işlem yapılmasında özel kanun olan VUK'ta ayrıntılı düzenlemelere yer verildiğinden bu konuda yapılan başvuruların İYUK 11. madde kapsamında değerlendirilmeyerek dava açma süresini durdurmayacağı belirtilmiştir. Karşı oy görüşünde ise, İYUK 11. maddesinden 1994 tarihli Resmi Gazete ile yürürlükten kaldırılan 4. fıkranın gerekçesi olarak *"Bu madde hükümleri, vergi, resim ve harçlarla benzeri mali yükümleri tarh, tahakkuk ve tahsilinden ve bunların zam ve*

⁴⁰⁷ Coşkun/Karyağdı, **İdari Yargılama Usulü: Örnek İçtihatlar-Yorumlar**, s. 215.

⁴⁰⁸ Odyakmaz/Çınarlı, **İdari Uyuşmazlıklarda Yargı Öncesi Çözüm Usullerinin Uygulanabilirliği**, s. 71. Ayrıca bkz. Erdem Karahanoğulları, "İdari Davalarda Süre Sorunları", s. 93. *"İdari işlemin içeriğini yazılı bildirim yapılmadan öğrenen kişinin, yazılı bildirimi beklemeden dava açması mümkündür. Bu konuda hukuki bir engel bulunmamaktadır. Bu gibi hallerde davanın zamanından önce açıldığı ileri sürülemez."*

⁴⁰⁹ Dan. 11. D., E. 2001/1635, K. 2002/3906, T. 03.12.2002.

cezalarından doğan uyuşmazlıklarda uygulanmaz” hükmünün kaldırılma gerekçesi olarak “vergi, resim ve harçlarla benzeri mali yükümlerin tarh, tahakkuk ve tahsili ve bunların zam ve cezalarından doğan uyuşmazlıklarda, idari davaya konu olacak işlemlere karşı mevcut hükümlere göre dava açılmadan önce idari makamlara başvurulmasının mümkün bulunmadığı... dava yoluna başvurulmadan idareye yapılacak başvuru yoluyla uyuşmazlıkların çözümlenmesinin sağlanması”na yer verilmiştir⁴¹⁰.

Bu konuya ilişkin bir başka uyuşmazlıkta DVDDK, vergilendirmede yapılan hatanın düzeltilmesi istemiyle yapılan başvuru hakkında aşağıdaki gerekçeye yer vererek karar vermiştir.

“Vergilendirmede yapılan hataların dava yoluna başvurulmadan giderilmesi amacını taşıyan düzeltme yolu, Vergi Usul Kanununda özel olarak açıkça düzenlenmiş olduğundan, 2577 sayılı Yasanın Üst Makama Başvurma başlığını taşıyan 11'inci maddesinin, vergilendirmeye ilişkin ihbarnamelerin duyurulması üzerine uygulanmasına olanak bulunmadığına ve davacı tarafından vergi mahkemesinde dava açma süresi içinde yapılan düzeltme başvurusunun reddine ilişkin işleme karşı açılan davanın, vergilendirmeye karşı açılmış bir dava olarak incelenemeyeceği yönündeki ısrar hükmünde hukuka aykırılık bulunmadığına oyçokluğu ile karar verildikten sonra...”⁴¹¹

Bu kararın aşağıda yer verdiğimiz karşı oy görüşünde ise İYUK 11. maddesinin 4. fıkrasında yer alan hükmün mülga olması ile ilgili uyuşmazlığa karşı İYUK 11. madde kapsamında başvuru yapılabileceği ve bu başvurunun dava açma süresini durduracağı ifade edilmiştir.

“4001 sayılı Kanunun anılan 6'ncı maddesinin gerekçesinde; vergi, resim ve harçlarla benzeri mali yükümlerin tarh, tahakkuk ve tahsili ve bunların zam ve cezalarından doğan uyuşmazlıklarda, idari davaya konu olacak işlemlere karşı mevcut hükümlere göre dava açılmadan önce idari makamlara başvurulmasının mümkün bulunmadığı, başvuru yapılması dava süresini durdurmadığı için daha sonra açılan davaların süre aşımı yönünden reddedildiği, bu sebeple çoğu zaman hak kayıplarına neden olduğu, gerek bu gibi haksızlıkların ortadan kaldırılması ve gerekse dava yoluna başvurulmadan idareye

⁴¹⁰ DVDDK, E. 2006/232, K. 2007/62, T. 16.2.2007.

⁴¹¹ DVDDK, E. 2007/700, K. 2008/763, T. 26.12.2008.

yapılacak başvuru yoluyla uyuşmazlıkların çözümlenmesinin sağlanmasının, dava sayısını azaltma yönünden yapacağı olumlu etki göz önüne alınarak, söz konusu fıkranın yürürlükten kaldırıldığı belirtilmiştir.

Gerekçede yapılan bu açıklamadan; 2577 sayılı Kanunun 11'inci maddesinin 4'üncü fıkrasının yürürlükten kaldırılmasıyla güdülen amacın, tıpkı diğer idari işlemlerde olduğu gibi, tarh, tahakkuk ve tahsil işlemleriyle karşılaşan yükümlülere, bu işlemlerin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması için dava açma süresi içinde idareye başvuru yolunu açmak, bu başvuru ile dava açma süresini durdurmak ve böylece uyuşmazlıkların, dava aşamasına gelmeden, idari süreç içerisinde yeniden incelenip çözülmesi olduğu anlaşılmaktadır.

Bu bakımdan; 2577 sayılı Kanunun idari başvuru yolunu düzenleyen 11'inci maddesinin 18.6.1994 tarihinden itibaren vergi, resim ve harçlarla benzeri mali yükümlerin tarh, tahakkuk ve tahsilinden ve bunların zam ve cezalarından doğan uyuşmazlıklarda da uygulanması, yani, ilgililerin bahsi geçen işlemlere karşı doğrudan idari dava açma ya da idari itiraz yoluna başvurma haklarının olması, açıklanan yasal düzenleme sonrası doğan hukuki duruma ve bu düzenlemeyi yapmaktaki Kanun koyucu'nun amacına uygun bulunmaktadır.

Öte yandan; sözü edilen 11 inci maddenin ilk fıkrası kuralı; yürürlükten kaldırılan 4 üncü fıkrası da, bu kuralın istisnasını düzenlemektedir. İstisnanın yürürlükten kaldırılmasıyla, kuralın istisnasının konusuna da şamil bir biçimde uygulanacak duruma gelmesi, bir hukuk kuralıdır.

Bu nedenlerle, vergilendirme işlemlerine karşı İdari Yargılama Usulü Kanununun 11 inci maddesi kapsamında başvuru yapılabileceği, bu başvuru üzerine dava konusu edilecek işlemin ise, düzeltme istemine konu tarh ve ceza kesme işlemi olduğu, dolayısıyla, vergi ve cezanın düzeltilmesi istemiyle yapılan başvuru üzerine tesis edilen olumsuz işlemin dava konusu yapıldığını kabul eden Mahkeme kararında hukuka uygunluk bulunmadığından usule ilişkin ısrar hükmünün bozulması gerekeceği oyu ile karara katılmıyoruz. ”⁴¹²

Bu başlık altında incelenmesi gereken diğer bir husus, İdareye yapılan başvuru gününün dava açma süresinin durdurulmasında hesaplanıp

⁴¹² DVDDK, E. 2007/700, K. 2008/763, T. 26.12.2008, Karşı Oy (X).

hesaplanmayacağıdır. Konuya ilişkin yer verdiğimiz kararlar bu minval üzere değerlendirilecektir⁴¹³.

Başvuru gününün dava açma gününe dâhil edilmesi ile ilgili bir Danıştay kararında, idari para cezası verilmesine ilişkin EPDK kararı ilgiliye 29.11.2005'te tebliğ edilmiş ve ilgili de idari işlem ile ilgili 04.01.2006'da İdareye başvurmuştur. Bu noktada Danıştay, ilgilinin başvurusu ile dava açma süresinin durması ve bu süreden itibaren İdarenin 60 gün içinde yanıt vermemesi sonucunda dava açma süresinin 05.03.2006'da başlayacağı yönünde karar vermiştir. Yüksek Mahkeme, kararının devamında davacının 04.01.2006 tarihinde İdareye yaptığı başvuru gününü de dahil ederek dava açma süresi için 36 günün geçmiş olduğunu ve İdarenin zımni ret tarihinden itibaren dava açmak için davacının 24 gününün kaldığını belirtmiştir. Böylelikle 05.03.2006'da dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye devam ederek dava açma süresi 29.03.2006 mesai saati bitiminde sona ermiştir⁴¹⁴.

Danıştay incelemesine konu olan başka bir olayda, özelleştirme uygulamaları kapsamında atanan davacı maaşının yeniden tespit edilmesi ve geçmişe yönelik parasal haklarının ödenmesi istemiyle 11.04.2012'de İdareye başvurmuştur. İdarenin bu başvuruyu 14.05.2012'de açık olarak reddetmesi üzerine ilgili 11.07.2012'de dava açmıştır. Davanın sonucunda Danıştay, ilk derece mahkemesinin aşağıda yer alan kararındaki gibi başvurunun İYUK 11. madde kapsamında olduğunu içtihat etmiştir.

*"11.04.2012 günlü başvuru üzerine bir kısım ödemeler yönünden dava açma süresinin 11 inci madde gereğince duracağı, başvurunun reddine ilişkin 14.05.2012 tarihli işlemin tebliği üzerine sürenin kaldığı yerden işlemeye devam edeceği, davanın, anılan işlemin tebliğ edildiği 14.05.2012 tarihinden sonraki 58. gün olan 11.07.2012 tarihinde açılmış olması nedeniyle, başvurudan önceki 2 günlük süre içinde ilk uygulama olmadığından, davanın açıldığı tarihten geriye doğru 60 günlük süre içindeki ilk uygulama tarihi olan 15.05.2012 öncesinde yapılan ödemeler yönünden davada süre aşımı bulunduğu"*⁴¹⁵

⁴¹³ Muratoğlu, "İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 11. Maddesi Kapsamındaki Başvurularda Başvuru Gününün Dava Açma Süresinin Hesabında Dikkate Alınıp Alınmayacağı Sorunu", s. 1-2.

⁴¹⁴ Dan. 13.D., E. 2006/1945, K. 2006/3535, T. 20.09.2006.

⁴¹⁵ Dan. 5. D., E. 2013/9674, K. 2016/535, T. 04.02.2016.

Yukarıda yer verdiğimiz kararda kullanılan “başvurudan önceki 2 günlük süre içinde” ifadesi ile başvuru gününün dava açma süresine dahil edildiği anlaşılmaktadır⁴¹⁶.

Yukarıda incelenen kararların yanı sıra başvuru gününün dava açma süresine dahil edilmediği Danıştay kararları da mevcuttur.

Nitekim, başvurunun dava açma süresine dahil edilmediği bir olayda, EPDK’nın idari para cezasına ilişkin kararı 11.12.2005’te davacıya tebliğ edilmiştir. Davacı, tebliğ üzerine 13.12.2005’te idari para cezasının kaldırılması talebiyle İdareye başvurmuştur. Danıştay ilgili kararında, İdareye başvuru yapılmasından itibaren İdarenin 60 günlük sürede yanıt vermemesi ile dava açma süresinin 11.02.2006’dan itibaren kaldığı yerden işlemeye devam edeceğine hükmetmiş, davacının bu tarihten itibaren 59 günlük sürede dava açmaması sebebiyle davayı süre aşımından reddetmiştir⁴¹⁷. DİDDK da, kararın onanmasına oybirliği ile karar vermiştir⁴¹⁸.

Yukarıda yer verdiğimiz kararda, dava açma süresinin ilk günü 12.12.2005 olup başvuru 13.12.2005’te yapılmıştır. Mahkeme kararında kalan dava açma süresinin 59 gün olduğu belirtildiğinden olayda dava açma süresinin başvurudan bir gün önce durarak hesaplandığı açık bir şekilde görülmektedir⁴¹⁹.

Bu konuya ilişkin bir başka Danıştay kararında, Gümrük Müşavirliği Ön Eleme ve Gümrük Müşavir Yardımcılığı Sınavında başarısız olduğunu 17.12.2013 tarihli ilan üzerine öğrenen ilgili bu sonuca karşı 26.12.2013’te itiraz etmiştir. İtirazı inceleyen İdare ise itirazı reddettiğine ilişkin kararını 31.01.2014’te ilgiliye tebliğ etmiştir. Sonrasında 25.03.2014’te dava açılmış ve ilk derece mahkemesi itirazın dava açma süresini durdurduğunu belirterek İdarenin itirazı reddettiğine ilişkin kararının tebliğini izleyen günden itibaren dava açma süresinin başlayacağını

⁴¹⁶ Muratoğlu, “İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 11. Maddesi Kapsamındaki Başvurularda Başvuru Gününün Dava Açma Süresinin Hesabında Dikkate Alınıp Alınmayacağı Sorunu”, s. 10-11.

⁴¹⁷ Dan. 13.D., E. 2006/2340, K. 2006/2504, T. 14.06.2006.

⁴¹⁸ DİDDK, E. 2006/3488, K. 2007/1336, T. 31.05.2007.

⁴¹⁹ Muratoğlu, “İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 11. Maddesi Kapsamındaki Başvurularda Başvuru Gününün Dava Açma Süresinin Hesabında Dikkate Alınıp Alınmayacağı Sorunu”, s. 14.

belirterek dava açma süresinin son gününün 24.03.2014 olduğu yönünde karar vermiş ve Danıştay da bu kararı aynen onamıştır. İlgili karar incelendiğinde, sınav sonuç ilan tarihi 17.12.2013 olduğundan dava açma süresinin ilk gününün 18.12.2013 tarihi olduğu anlaşılmaktadır. 26.12.2013'te yapılan itiraz ile dava açma süresi durmuş ve 31.01.2014'te İdarenin verdiği yanıt ile duran dava açma süresi yeniden işlemeye başlamıştır. Kararda, dava açma süresi 24.03.2014 olarak belirtildiğinden kalan dava açma süresinin 52 gün olduğu sonucuna varılmıştır. Bu kapsamda başvuru ile dava açma süresi 8. gününde durduğundan ilgilinin başvuru yaptığı günün dava açma süresine dahil edilmediği sonucuna ulaşılmaktadır⁴²⁰.

B. Dava Açma Süresinin Yeniden İşlemeye Başlaması

1. Başvurunun İdari Makam Tarafından Yanıtlanması

İkinci bölümde vurguladığımız üzere başvuru idari makam tarafından 60 günlük süre içinde açıkça olumsuz olarak yanıtlandığı takdirde dava açma süresi durduğu yerden yeniden işlemeye başlayacaktır. Aşağıda yer verdiğimiz karar ise başvuruya yanıt verme süresinin son gününün tatil gününe rastladığı olaya ilişkin Danıştay'ın bakış açısını ortaya koymaktadır.

“08.08.2000 tarihindeki başvuruya 60 günlük cevap süresinin son gününün 07.10.2000 Cumartesiye geldiği ve tatil gününe rastlayan son günün 09.10.2000 Pazartesi gününe uzaması sebebiyle 08.11.2000 tarihinde açılan davanın süresinde olduğu gerekçesiyle işin esasına geçilerek dava konusu işlemin iptaline karar verildiği görülmüş olup, yukarıda sözü edilen sürelerle ilgili maddelerde dava açma süresinin son gününün resmi tatile gelmesi durumunda, sürenin tatil gününü izleyen çalışma gününün bitimine kadar uzayacağı düzenlenmiş, cevap verme süresinin son gününün resmi tatile rastlaması durumunda dava açma süresinin tatili izleyen çalışma gününden itibaren hesaplanacağı şeklinde bir düzenleme getirilmediğinden...”⁴²¹

⁴²⁰ Dan. 15. D., E. 2015/6945, K. 2015/7652, T. 16.11.2015, aktaran Muratoğlu, “İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 11. Maddesi Kapsamındaki Başvurularda Başvuru Gününün Dava Açma Süresinin Hesabında Dikkate Alınıp Alınmayacağı Sorunu”, s. 15.

⁴²¹ Dan. 4. D., E. 2001/4078, K. 2003/169, T. 21.01.2003.

Böylelikle Danıştay, İYUK 8. madde düzenlemesinin İdarenin yanıt verme süreleri açısından uygulanamayacağı yönünde karar vermiştir.

a. Kesin Olmayan Biçimde Yanıtlanması

Yukarıda ikinci bölümde değindiğimiz üzere, İYUK 11. maddesinde ilgilinin başvurusu üzerine İdarenin başvuruyu kesin olmayan biçimde yanıtlaması durumunda nasıl bir yol izlenmesi gerektiği ile ilgili net bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu başlık altında, İdarenin başvuruya kesin olmayan yanıtının söz konusu olduğu durumda Yüksek Mahkemenin verdiği bir karar incelenecektir.

Davaya konu olayda, başvuru, 19.11.2003 tarihli Doğal Gaz Alımına İlişkin Ek Mektup ve Zeyilnamelerle kabul edilen fiyat formülünün uygulanması hakkında verilen EPDK'nın 248/14 sayılı kararını, 07.04.2005 tarihinde öğrendiğini belirterek 12.04.2005 tarihinde kararın kaldırılması istemi ile İYUK 11. maddesi uyarınca başvuru yapmıştır. Bu başvuruya İdare, 10.05.2005 tarihinde başvuru taleplerinin değerlendirilerek gerekli çalışmaların yapılacağı ve sonucun ilgiliye bildirileceği şeklinde yanıt vermiştir. Burada belirtmemiz gerekir ki, İdare tarafından verilen bu yanıt “kesin olmayan yanıt” niteliğindedir. Bu yanıt üzerine ilgili, aynı talep ile 10.05.2005 tarihinde İdareye yeniden başvuru yapmıştır. Ancak bu başvuru sonucunda İdare başvuruya 17.05.2005'te açıkça yanıt vermiş ve yanıtını 26.05.2005 tarihinde ilgiliye tebliğ etmiştir. Bu başvurudan sonra ilgili 30.06.2005 ve 28.07.2005 tarihlerinde İdareye yine başvuruda bulunmuşsa da başvuruları yanıtsız bırakılmıştır. Bunun üzerine başvuru, 28.07.2005'te dava açmıştır. Davaya bakan Danıştay 13. Dairesi aşağıdaki gerekçeler ile davayı süre aşımından reddetmiştir.

“Bu durumda, davacının, 2577 sayılı Kanunun 7. maddesi uyarınca Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'nun 21.11.2003 tarih ve 248/14 sayılı kararının öğrenildiği 07.04.2005 tarihinden itibaren 60 gün içinde doğrudan ya da 11. madde uyarınca 60 günlük dava süresi içinde idareye başvurularak cevap verilmesi halinde cevap tarihinden; cevap verilmeyerek zımnen reddi halinde ise, zımnen ret tarihinden itibaren, idareye yapılan başvuru tarihinde duran ve zımni ret kararından sonra kaldığı yerden devam eden 60 günlük dava açma süresi içinde yani davalı idarece davacıya 10.05.2005 tarihinde tebliğ edilen kesin olmayan cevap aleyhine en son 04.07.2005 tarihine kadar dava açması gerekirken, belirtilen yasal süreler

geçirildikten sonra 28.07.2005 tarihinde kayda giren dilekçe ile açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesi olanağı bulunmamaktadır.

2577 sayılı Kanun'unda yer alan düzenleme dikkate alındığında, 11. madde kapsamında yapılan başvurularda kesin olmayan yanıtlar üzerine kesin cevabın beklenmesi olanağı öngörülmediğinden davacının kesin cevabı beklendiğinden söz edilemeyeceği gibi, davacının başvurularını yineleyerek 10.05.2005 tarihli başvurusu sonucu idarece verilen 17.05.2005 tarihli yanıt üzerine dava açma süresinin yenilenmeyeceği de açıktır.”⁴²²

Danıştay'ın bu kararı temyiz incelemesi için DİDDK önüne gelmiş ve bu konuda Yüksek Mahkeme aşağıdaki şekilde karar vermiştir.

“Temyiz istemine konu Daire kararında, her ne kadar, davalı idarece 10.5.2005 tarihinde tebliğ edilen kesin olmayan cevap aleyhine en son 4.7.2005 tarihine kadar dava açılmasının gerektiği, 2577 sayılı Yasanın 11.maddesinde kesin cevapların beklenmesi olanağının öngörülmediği belirtilmekte ise de, adı geçen Yasanın 11. maddesinde belirtilen cevaptan anlaşılması gereken isteğin reddedilmesi veya reddedilmiş sayılması hali olup davalı idarece verilen cevapların ise, idarenin işleyişiyle ilgili olduğu görülmektedir.

Dolayısıyla, 2577 sayılı Yasanın 11. maddesinde belirtilen nitelikte kabul edilemeyecek cevaplar esas alınarak dava açma süresinin hesaplanmasında hukuki isabet bulunmamakta olup, davacının başvurusunun zımnen reddi üzerine başvuru tarihine kadar geçen süre de dikkate alınarak yapılan hesaplama göre, 28.7.2005 tarihinde açılan davanın süresinde olduğu anlaşılmaktadır.”⁴²³

Yukarıda yer verilen Danıştay ve DİDDK kararları ile ilgili tespitimiz şu şekildedir: Danıştay, ilgilinin yaptığı başvuru sonucunda İdarenin vermiş olduğu yanıtın kesin olmaması ve İYUK 11. maddesinde kesin olmayan yanıtla ilişkin bir hüküm bulunmaması ile İYUK 10. maddesinde yer alan 60 günlük süre içinde İdarece verilen cevabın kesin olmaması halinde kesin cevabın bekleneceğine dair hükmünün İYUK 11. madde başvurularına uygulanamayacağını vurgulamıştır. Bununla birlikte, Yüksek Mahkeme, İdarenin 10.05.2005 tarihinde vermiş olduğu kesin olmayan yanıtı adeta kesin bir ret yanıtı gibi kabul etmiştir. DİDDK ise, İdarenin verdiği kesin olmayan yanıtının İdarenin işleyişi ile ilgili olduğunu

⁴²² Dan. 13. D., E. 2005/7722, K. 2005/6037, T. 19.12.2005.

⁴²³ DİDDK, E. 2006/133, K. 2006/763, T. 23.06.2006.

belirterek dava açma süresinin bu yanıttan itibaren değil de başvuru sonucunda zımni ret kararından itibaren olacağını vurgulamıştır. Bu iki karar açısından, DİDDK, davacı lehine bir karar vererek 12.04.2005 tarihinde yapılan başvuru ile duran dava açma süresinin yeniden başlamasını kesin olmayan yanıt olan 10.05.2005 tarihinden itibaren değil de başvuru sonucunda 60 günlük süre sonunda verilen zımni ret kararından itibaren başlatarak süreyi hesaplamıştır. Zira, İYUK 11. maddesi kesin olmayan yanıt sonucunda dava açma süresinin başlayacağına ilişkin bir düzenlemeye yer vermediğinden, davacı lehine hükmeden DİDDK'nin verdiği karara katıldığımızı belirtmek isteriz. Bununla birlikte söz konusu tartışmanın giderilmesi adına İdari Yargılama Usulü Kanununun 11. maddesine yeni bir cümle eklenmesi isabetli ve yerinde bir çözüm olacaktır.

Kanaatimizce eklenecek yeni fıkranın başvuru koruyucu ve çağdaş İdare Hukukunun gelişmesine katkıda bulunabilecek nitelikte olması gerekmektedir. Bu kapsamda çalışmamızın ikinci bölümünde yer verdiğimiz bazı müelliflerin görüşlerine katılarak İYUK 10. maddesinde yer alan kesin olmayan yanıtla ilişkin hükmün İYUK 11. maddesine kıyasen uygulanması gerektiği düşüncesindeyiz. Bu açıklamalar doğrultusunda, İYUK 11. maddesinin 3. fıkrasına “*Zımni ret süresi içinde İdarenin verdiği kesin olmayan cevaplara ilişkin ilgili, İdarenin vereceği kesin cevabı başvuru tarihinden itibaren 6 aylık süreyi geçmeyecek şekilde bekleyebilir. Bu süre sonunda İdare cevap vermez ise başvurma tarihine kadar geçmiş süre de hesaba katılarak dava açma süresi yeniden işlemeye başlar. Ancak kesin cevabı beklemek istemiyor ise yaptığı başvuru sonucunda zımni ret süresinin dolmasından itibaren dava açma süresi içinde dava açmalıdır.*” şeklinde bir ifadenin eklenmesinin uygun olduğu yönündeki önerimizi beyan etmek isteriz. Kesin olmayan yanıt, bir bakıma ilgiliyi oyalama amacı taşıırken bir bakıma da kendi iç işleyişinin dışı vurumu olarak kabul edilir. İşte bu noktada, ilgilinin dava açma süresini kaçırmaması adına ilgiliye aynı İYUK 10. maddesindeki gibi seçimlik bir hak tanınmalıdır. Bu açıdan ilgili, ilk olarak başvuru yapmasından itibaren İdarenin kesin olmayan yanıtı üzerine başvuru tarihinden itibaren 6 aylık sürede İdarenin kesin yanıtını bekleme hakkına sahip olacaktır. Ancak bu hakkı kullanmayı seçen ilgili, 6 aylık sürede İdarenin kesin ve açık yanıtını beklemek durumundadır. Bu süre içinde

veya sonunda İdare ilgilinin lehine yanıt verirse herhangi bir sorun kalmayacaktır. İdare, eğer bu süre sonunda herhangi bir yanıt vermez ise işte bu durumda dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlayacaktır. İlgiliye sunulan diğer bir hak ise, İdare kesin olmayan yanıt verse dahi hiç bu yanıtı vermemiş gibi kabul edilerek başvurudan itibaren zımni ret süresi geçtikten sonra davanın kaldığı yerden işlemeye devam edecek dava açma süresi içinde davanın açılmasıdır.

b. Zımni Ret Süresinden Sonra Yanıtlanması

İkinci bölümde yer verdiğimiz, başvuruya İdarenin yanıt vermemesi sonucunda oluşan zımni ret kararı üzerine İdarenin başvuruyu açık olarak yanıtlaması üzerine verilen yargı içtihatları çalışmanın bu kısmında incelenecektir.

İdarenin başvuruyu zımni ret süresinden sonra yanıtladığı uyuşmazlığa ilişkin eski tarihli bir mahkeme kararında, zımni ret kararının verilmesini takip eden dava açma süresi içinde dava açılmamış, ancak İdarenin zımni ret kararından sonra verdiği açık yanıt ile dava açılmıştır. Danıştay, davanın süresinde açılmadığını belirterek bu davayı süre aşımından reddetmiştir⁴²⁴.

Bu konuya ilişkin DVDDK'nin vermiş olduğu bir kararda, ilgili salınan vergi ve cezanın düzeltilmesi istemi ile İdareye İYUK 11. maddesi uyarınca başvuru yapmıştır. Başvuru sonucunda İdare, 60 gün içinde yanıt vermediğinden zımni ret kararı ortaya çıkmıştır. Ancak ilgili zımni ret kararından sonra kalan dava açma süresi içinde dava açmamıştır. İdare, yapılan başvurunun üzerinden yaklaşık 1 yıl geçtikten sonra başvuru ile ilgili olumsuz kararını açıklamıştır. Bu karar üzerine açılan davaya ilişkin Kurul, davanın süresinde açılmadığı yönünde karar vermiştir⁴²⁵.

Bir başka Danıştay kararına konu olayda, parselasyon işleminin 29.5.1995 tarihinde askıya çıkarılması ve askı süresinin 1 ay olduğu göz önüne alındığında, davacı askı süresinin son günü olan 29.6.1995 tarihinde İdareye itirazda bulunmuştur. Bu konuya ilişkin Danıştay aşağıdaki şekilde karar vermiştir.

⁴²⁴ Dan. 5. D., E. 41/2103, K. 43/426, T. 22.02.1942, aktaran Duran, “İdari Müracaatlar ve Bunlar Karşısında İdarenin Sükutu Meselesi”, s. 192.

⁴²⁵ DVDDK, E. 1991/2, 1991/98, T. 08.11.1991.

“Uyuşmazlık konusu olayda ise parselasyon işleminin 29.5.1995 tarihinde bir aylık süre ile askıya çıkarıldığı, davacının askı süresinin son günü 29.6.1995 tarihinde parselasyon işlemine itiraz ettiği, bu başvuruya 60 gün içinde cevap verilmeyerek isteğin reddedildiği, davacının 16.11.1995 gününde yaptığı müracaatın davalı idarece 20.11.1995 günlü yazı ile reddedildiği, 22.1.1996 tarihinde de davanın açıldığı anlaşılmaktadır. Oysa bir aylık askı süresi içinde parselasyon işlemine yapılan itirazın, askı süresinin son gününü izleyen günden itibaren 60 gün içinde cevap verilmemek suretiyle reddedilmesi söz konusu olduğundan, takip eden 60 günlük süre içinde açılması gereken davanın bu süreler geçirildikten sonra 22.1.1996 tarihinde açılması nedeniyle davada süreaşımı bulunduğundan sonuç itibariyle mahkeme kararında isabetsizlik görülmemiştir.”⁴²⁶

Bu başvuruya ilişkin verilmiş benzer bir olaya ilişkin başka kararda ise, nazım imar planının hangi tarihlerde askıda kaldığı belli olmadığından başvuru 21.6.1995, 23.6.1995 ve 28.6.1995 tarihlerinde itirazda bulunmuş, ancak bu itirazlar 16.11.1995’te büyükşehir belediye meclis kararı ile açıkça reddedilmiştir. Bu konuda ilk derece mahkemesi aşağıdaki gerekçesi ile açılan davayı süre aşımından reddetmiştir.

“...son başvuru tarihini izleyen günden itibaren 15 gün içerisinde davalı idarece yanıt verilmemesi üzerine, bu tarihi izleyen günden itibaren 60 gün içerisinde dava açılması gerekirken, bu süre geçirildikten sonra idarenin cevabı üzerine 6.2.1997 tarihinde açılan davanın süresinde bulunmadığı...”⁴²⁷

Danıştay temyiz incelemesi sonucunda yine davanın süre aşımından reddedilmesine karar vermiş ise de aşağıda yer verilen gerekçesi ile ilk derece mahkemesinden farklı bir değerlendirme yapmıştır.

“...imar planlarına karşı, 2577 sayılı Yasanın 11. maddesi kapsamında başvuru için, özel bir Kanun olan 3194 sayılı Yasanın 8/b maddesi ile özel bir itiraz süresi getirildiği anlaşılmaktadır. Bu durum karşısında, imar planlarına karşı, bir aylık askı süresi içinde 2577 sayılı Yasanın 11. maddesi kapsamında başvuruda bulunulması ve bu başvuruya idari dava açma süresinin başlangıç tarihi olan son ilan tarihini izleyen günden itibaren 60 gün içinde cevap verilmeyerek isteğin reddedilmiş sayılması halinde, bu tarihi takip eden 60

⁴²⁶ Dan. 6. D., E. 1997/1582, K. 1998/893, T. 18.02.1998, DD, S. 97, Y. 29, 1999, Ankara, Plaka Matbaacılık Tic. ve San. A.Ş., s. 368-370.

⁴²⁷ İstanbul 4. İdare Mahkemesi, E. 1997/267, K. 1997/583, T. 22.5.1997 yayımlanmamış karar.

günlük dava açma süresi içinde veya son ilan tarihini izleyen günden itibaren 60 gün içinde cevap verilmek suretiyle isteğin reddedilmesi halinde bu cevap tarihini izleyen günden itibaren 60 günlük dava açma süresi içinde idari dava açılabileceği sonucuna varılmaktadır.

Dosyadaki bilgi ve belgelerin incelenmesinden, dava konusu 17.04.1995 onay tarihli nazım imar planının 5.6.1995-5.7.1995 tarihleri arasında ilan edildiği, davacıların da askı süresi içerisinde 21.6.1995.23.6.1995 ve 28.6.1995 tarihlerinde itirazda bulundukları anlaşıldığından, askı süresinin son gününü izleyen günden itibaren 60 gün içinde cevap verilmemek suretiyle itirazların reddedilmiş sayılması sonucunda bu tarihi izleyen günden itibaren 60 gün içerisinde dava açılması gerekirken, bu süre geçtikten sonra itirazların reddedilmesi yolundaki 6.9.1996 günlü, 889 sayılı belediye meclisi kararının tebliği üzerine 6.2.1997 tarihinde açılan davanın süresinde bulunmaması nedeniyle, davanın süre aşımı yönünden reddi yolundaki idare mahkemesi kararında sonucu itibariyle isabetsizlik görülmemiştir.”⁴²⁸

Yukarıda verilen kararlar değerlendirildiğinde, itiraza verilecek yanıt süresi olan 15 gün içinde İdarenin yanıt vermemesi üzerine bu sürenin bitimi ile ilk derece mahkemesinin zımni ret kararının oluştuğuna hükmettiği anlaşılmaktadır. Danıştay ise genel nitelikli hüküm olan İYUK 11. madde kurallarını bu başvuruya uygulayarak İdarenin 60 gün içinde yanıt vermemesi sonucunda zımni ret kararının ortaya çıkacağını vurgulamıştır⁴²⁹. Bu farklılığın yanı sıra ilk derece mahkemesi ile Danıştay’ın, zımni ret kararı oluştuktan sonra dava açma süresinin geçmesi ve bu süreden sonra İdarenin açık yanıt vermesinin dava açma süresini başlatmayacağı konusunda hemfikir olduğunu ifade edebiliriz.

Bir başka Danıştay kararında, imar planına ilişkin yapılan başvuruya İdare yanıt vermediğinden zımni ret kararı ortaya çıkmıştır. Ancak zımni ret kararından sonra İdare başvuruya yanıt vermiş ve başvuru dava açmıştır. Bu konuda Yüksek Mahkeme, İdarenin zımni ret kararından sonra verdiği açık yanıtın dava açma

⁴²⁸ Dan. 6. D., E. 1997/5279, K. 1998/4592, T. 15.10.1998, DD, S. 99, Y. 29, 1999, Danıştay Matbaası, Ankara 1999, s. 270-272. Ayrıca bkz. DİDDK, E. 2005/2477, K. 2005/2822, T. 15.12.2005. “... imar planlarına karşı, bir aylık askı süresi içinde 2577 sayılı Yasanın 11. maddesi kapsamında başvuruda bulunulması ve bu başvuruya idari dava açma süresinin başlangıç tarihi olan son ilan tarihinden itibaren 60 gün içinde cevap verilmeyerek isteğin reddedilmiş sayılması halinde...”

⁴²⁹ Karahanoğulları, “Zımni Retten Sonra Gelen Açık Yanıtlarda Dava Açma Süresi (İçtihat Değerlendirmesi)”, s. 5.

süresini canlandırmayacağını belirterek bunun sebebini İYUK 10. maddesinde yer alan hükmün İYUK 11. maddesinde bulunmamasına bağlamıştır⁴³⁰.

Yukarıda yer verilen kararların aksi yönünde verilmiş bir karara konu olayda 07.11.2010 tarihli Nazım İmar Planı askıdan 07.01.2011 gününde indirilmiştir. Bu plana süresinde itiraz edildiyse de İdarenin itiraza 60 günlük süre içinde yanıt vermemesi üzerine zımni ret kararı ortaya çıkmış ancak dava açma süresinin son günü olan 06.05.2011 tarihine kadar dava açılmamıştır. Böylelikle dava açma süresi geçtikten sonra İdarenin açık ret yanıtını içeren 10.08.2011 tarihli meclis kararı 27.09.2011 tarihli yazı ile 07.10.2011 tarihinde davacıya tebliğ edilmiştir. Tebliğ üzerine davacı 02.12.2011 tarihinde dava açmış ancak davası süre aşımından reddedildiğinden temyiz istemi ile dosya Danıştay 6. Dairesinin önüne gelmiştir. Temyiz incelemesi sonucunda Danıştay kararında Anayasanın 11. maddesi, 35. maddesi, 36. maddesi, 40. maddesi, 74. maddesi, 90. maddesi ve 125. maddesine, AİHS 6. maddesine, İdari Yargılama Usulü Kanununun 7. maddesi ile 11. maddesine, 3194 sayılı İmar Kanununun 8. maddesine ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 20. maddesi hükümlerine değinerek kapsamlı bir irdeleme yapılmıştır. Sonrasında Danıştay kararını şu şekilde vermiştir: *“Zımni ret sonunda dava açma hakkını kullanmayan birinin, idarenin sonradan vermiş olduğu ret cevabı üzerine dava açma hakkını kullanması Anayasa’nın 74 ve 125. maddelerinin vermiş olduğu hakkın bir gereğidir. Zımni ret müessesesi, idarenin keyfi olarak cevap vermemek suretiyle dava açma hakkının engellenmesi nedeniyle getirilmiştir. İdari yargıda, idarenin iptal davası ile denetlenmesi esas olup, İdarenin cevap vermemek suretiyle, hak arama özgürlüğünün kullanılmasına engel olması zımni ret müessesesi ile ortadan kaldırılmıştır. Zımni ret süresi sonundan itibaren başlayan dava açma süresi geçtikten sonra idareden gelen açık cevap üzerine süresi içinde dava açılabilir olup, Anayasanın 125. maddesinin üçüncü fıkrası gereği bu duruma herhangi bir yasal engel bulunmamaktadır. 2577 sayılı Kanun’un “Üst makamlara başvurma” başlıklı 11. maddenin 3. bendinde “isteğin reddedilmesi veya reddedilmiş sayılması halinde” dava açma süresinin yeniden işlemeye başlayacağı düzenlenmiştir. Burada “reddedilme” veya “reddedilmiş sayılma” durumu söz konusudur. Buradan anlaşılması gereken idare dava açma süresi içinde yapılan başvuruya açıkça ret cevabı*

⁴³⁰ Dan. 6. D., E. 2015/10767, K. 2017/1475, T. 07.03.2017 yayımlanmamış karar, aktaran Bilgin, **İdari Davalar ve Çözüm Yolları**, s. 229.

verebilir. Bu cevap dava açma süresini başlatır. Bu cevabın altmış günlük dava açma süresi içinde verilmemesi nedeniyle oluşan zımni retten sonra idarenin vermiş olduğu açık ret cevabının dava açma hakkı vermeyeceği şeklinde hükmü yorumlamak, hükmün bir kısmını uygulanamaz hale getirmektedir. Böyle yorumlandığında hükmün “veya” bağlacından önceki kısmının anlamı kalmamaktadır. İdari işleme karşı dava açmadan önce idareye başvuran kişilere, Anayasanın 74. maddesine göre idarenin yanıt vermesi zorunlu olduğundan, idarenin açık yanıtının zımni ret süresi içinde gelmesi gerektiğine dair bir sınırlama madde metninde yer almamaktadır. Madde metni bu yorumda bulunulmayacak kadar açıktır. Dava açma süresi içinde yapılan başvuruya idarenin altmış gün içinde cevap vermemesi nedeniyle oluşan zımni retten sonra dava açma hakkı olduğunu bilmeyen, idareye olan güven nedeniyle idarenin cevap vermesini bekleyen kişiye zımni ret süresinden sonra idarece verilen ret cevabı üzerine dava açma hakkı veren 2577 sayılı yasanın 11. maddesi hak arama özgürlüğünün bir gereğidir...

Bu değerlendirmeler ışığında, ilgilinin imar planlarına askı süresi içerisinde yapmış olduğu itirazın yanıtlanmayarak reddi üzerine süresi içerisinde dava açılabilmesi gibi, zımni ret işlemi yerine idarece sonradan tesis edilecek ve idarenin gerçek iradesini ortaya koyan işleme karşı da dava açma süresi içerisinde dava açabilmesi mümkündür.”⁴³¹

Danıştay bu kararı ile zımni ret süresi geçtikten sonra dava açma süresi içinde dava açılmamış olsa dahi bu süreden sonra İdarece verilen açık yanıtı karşı dava açılabilmesi yönünde bir adım atmıştır. Bu kararını da yukarıda yer verdiğimiz kanuni düzenlemelere dayandırmıştır. İlgililerin İdareden yanıt beklerken dava açma süresini kaçırma tehdidi altına girmemeleri için verilen bu kararın oldukça önemli olduğunun altını çizmek gerekmektedir.

Ecrimisil ihbarnamesine yapılan başvuruya ilişkin verilmiş bir Danıştay kararının gerekçesi ise aşağıdaki şekildedir.

“İstanbul 2. İdare Mahkemesince, davacının 3.10.2003 tarihli düzeltme talebinin 1386 sayılı Yasanın 74. maddesindeki yetkiye dayanılarak çıkartılan Devlete Ait Taşınmaz Mal Satışı, Trampa, Kiraya Verme, Mülkiyetin Gayri Ayni Hak Tesis Ecrimisil ve Tahliye Yönetmeliğinin 80. maddesinde öngörülen 30 günlük süreden sonra verilmesi nedeniyle davalı idarece istemin süre aşımı nedeniyle incelenmeksizin reddi hukuka uygun

⁴³¹ Dan. 6. D., E. 2013/673 K. 2015/1617, T. 18.03.2015.

bulunduğundan bu suretle kesinleşmiş olan ecrimisil işlemine karşı açılan davanın süre aşımı yönünden esasının incelenme olanağı bulunmadığı gerekçesiyle İdari Yargılama Usulü Kanununun 15/1-b maddesi uyarınca davanın reddine karar verilmiştir.

...kendisine 30.8.2003 tarihinde tebliğ edilen ecrimisil ihbarnamesine karşı davacının yukarıda anılan Yönetmeliğin 80. maddesi uyarınca düzeltme yoluna başvurduğu açık olup bu başvurunun, 2577 sayılı yasanın 11. maddesi kapsamında ihtiyar bir itiraz yolu olduğu, dava açma süresinin işlemlerini durduracağı ve verilen cevabın tebliğ ile dava açma süresinin kaldığı yerden tekrar işlemeye başlayacağı kuşkusuzdur...

...30.8.2003 tarihinde tebliğ edilen ecrimisil ihbarnamesine karşı 3.10.2003 tarihinde itiraz edilmekle işlemeye başlamış olan dava açma süresinin 34. gün durduğu, idare tarafından 60 gün içinde cevap verilmeyerek 3.12.2003 tarihinde itirazın zımnen reddedilmiş sayılacağı ve 4.12.2003 tarihinde tekrar işlemeye başlayan dava açma süresinin geriye kalan 26. günün sonu olan 29.12.2003 tarihinde sona ereceği anlaşılmıştır. Yukarıda belirtildiği şekilde dava açılmadan dava açma süresi geçirildikten sonra idarece 20.1.2004 tarihinde itirazın reddi yolunda işlem tesis edilmiş olmasının yeni bir dava açma süresi kazandırmayacağı ve dolayısıyla davacı tarafından 22.3.2004 tarihinde açılan davanın süresinde olmadığı tartışmasızdır.”⁴³²

Yukarıda yer verdiğimiz karar iki yönüyle oldukça önemlidir. İlk olarak, kararda yer alan yönetmelik ile ecrimisil ihbarnamesine karşı hem özel bir itiraz süresi hem de İdarenin itiraza vereceği özel bir yanıt süresi düzenlenmiştir⁴³³. İlk derece mahkemesi, ecrimisil ihbarnamesine karşı itiraz süresi 1 ay olmasına rağmen, bu süreden sonra yapılan başvuruyu İdarenin incelemeyen reddetmesi kararını

⁴³² Dan. 10. D, E. 2004/13105, K. 2007/258, T. 31.01.2007.

⁴³³ Dava konusu olay tarihinde yürürlükte olan 16/12/1984 tarihli ve 18607 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Devlete ait Taşınmaz Mal Satış, Trampa, Kiraya Verme, Mülkiyetin Gayri Ayni Hak Tesis, Ecrimisil ve Tahliye Yönetmeliği

Madde 80- Tesbit ve takdir edilecek ecrimisil tutarı fuzuli şağıline ecrimisil ihbarnamesi ile tebliğ edilir. Ecrimisil talep edilebilmesi için Hazinesin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve fuzuli şağılin kusuru aranmaz.

Fuzuli şağıle tebliğ edilen ecrimisilin bu ihbarnamenin tebliğ tarihinden itibaren 1 ay içinde ödenmesi gerekir, tebliğ edilen işlemden bir hata bulunduğuna düşünülerek rızaen ödenmek istenmediği takdirde aynı süre içinde tebliğ eden idareye bir dilekçe ile müracaat edilerek düzeltme talebinde bulunulabilir.

Fuzuli şağıller tarafından yapılacak düzeltme talepleri bu taleplerin milli emlak servislerine geldiği tarihten itibaren en geç 1 ay içerisinde milli emlak müdürlüğü veya Malmüdürlüğünce incelenerek neticesi Ecrimisil Düzeltme İhbarnamesi ile muhataplarına tebliğ edilir.

hukuka uygun bulmuştur⁴³⁴. Ancak Yüksek Mahkeme, başvuruyu bu sürede değil de İYUK 11. maddesi kapsamında dava açma süresi içinde yapan başvurunun başvurusunun dava açma süresini durdurduğu yolunda karar vermiştir. Böylelikle Danıştay, genel nitelikli hüküm olan İYUK 11. maddesi uyarınca yapılan başvurunun olaya uygulanması gerektiğini belirterek ilgili lehine davranmıştır. İkinci olarak, İdarenin sessiz kalarak verdiği zımni ret kararına karşı dava açma süresinde dava açılmamıştır. Bu süre geçtikten sonra İdarenin vermiş olduğu açık yanıtı karşı ilgili tarafından dava açılmış ancak bu dava süre aşımından reddedilmiştir. Böylelikle zımni ret süresinden sonra İdarenin verdiği açık yanıtın dava açma süresini canlandırmayacağı konusunda ilk derece mahkemesi ve Danıştay'ın hemfikir olduğu anlaşılmaktadır.

Ecrimisil ihbarnamesi konusunda İdareye getirilen yanıt verme süresi ile ilgili DİDDK, sürenin getirilme amacının sürecin hızlı yürütülmesi olduğunu belirterek bu sürenin geçirilmesi ile zımni ret kararının oluşmayacağı yönünde karar vermiştir⁴³⁵.

İlk bölümde yer verdiğimiz Devlet Memurları Kanununda düzenlenen başvuru ile ilgili Danıştay'ın verdiği karar incelendiğinde, avukat olarak görev yapan ilgiliye uyarma disiplin cezası 18.11.2011'de tebliğ edilmiştir. Bu disiplin cezasına karşı 24.11.2011'de itirazda bulunan ilgiliye bu itirazın reddine dair karar ise 09.03.2012'de tebliğ edilmiştir. Bu karara karşı ilgili 08.05.2012'de dava açmıştır. Danıştay, temyiz incelemesinde aşağıdaki gerekçelere yer vermiştir.

“İdare mahkemesi'nce; 657 sayılı Kanunu'nun 135. maddesinde, itiraz merciilerinin, itiraz dilekçesi ile karar ve eklerinin kendilerine intikalinden itibaren otuz gün içinde kararlarını vermek zorunda oldukları hükmüne yer verilmesi karşısında, davacı tarafından itiraz dilekçesinin kayda girdiği 24.11.2011 tarihinden itibaren otuz gün içinde karar verilmemesi üzerine bu sürenin bitim tarihini izleyen günden itibaren 60 günlük idari dava açma süresi içinde dava açılması gerekirken, bu süre geçirildikten sonra yeniden dava açma süresini ihya etmeyecek olan itirazın reddine yönelik kararın tebliğ tarihi esas alınarak 08.05.2012 tarihinde kayda giren dilekçe ile açılan davanın süre aşımı sebebiyle esasını

⁴³⁴ İstanbul 2. İdare Mahkemesi, E. 2004/609, K. 2004/1068, T. 30.6.2004 yayımlanmamış karar.

⁴³⁵ DİDDK, E. 2015/3112, K. 2016/1543, T. 13.04.2016 yayımlanmamış karar, aktaran Bilgin, **İdari Davalar ve Çözüm Yolları**, s. 224.

inceleme olanağı bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine hükmedilmiştir.

...disiplin cezalarına karşı 2577 sayılı Kanun'un 11. madde kapsamında başvuru için 657 sayılı Kanun'un 135. maddesi ile özel bir itiraz süresi getirildiği anlaşılmaktadır. Buna göre yukarıda anılan disiplin cezasına karşı 7 günlük itiraz süresi içinde 2577 sayılı Kanun'un 11. maddesi kapsamında başvuruda bulunulması ve bu başvuruya idari dava açma süresinin başlangıç tarihi olan son itiraz tarihinden itibaren 60 gün içinde cevap verilmeyerek isteğin reddedilmiş sayılması halinde bu tarihi takip eden 60 günlük dava açma süresi içinde idari dava açılabileceği sonucuna varılmaktadır.

Dosyanın incelenmesinden; davacının uyarma cezası ile cezalandırılmasına ilişkin 04.11.2011 tarih ve 146 sayılı işlemin, 18.11.2011 tarihinde davacıya tebliğ edildiği, davacının 24.11.2011 tarihinde itirazda bulunduğu, itirazın reddine dair kararın 09.03.2012 tarihinde davacıya tebliği üzerine 08.05.2012 tarihinde bakılmakta olan davanın açıldığı anlaşılmaktadır.

Olayda, davacının kendisine 18.11.2011 tarihinde tebliğ edilen disiplin cezasına karşı 24.11.2011 tarihinde itiraz yoluna başvurduğu açık olup, 7 günlük itiraz süresinin son günü olan 25.11.2011 tarihi de dikkate alındığında bu başvurunun, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 11. maddesi kapsamında 60 gün içinde cevap verilmemek suretiyle 24.01.2012 tarihinde zımnen reddedildiği tarihten itibaren 60 gün içerisinde dava açılması gerekirken bu süre geçtikten sonra açılan davanın esasının süreaşımı nedeniyle incelemesine olanak bulunmadığından idare mahkemesi kararı sonucu itibarıyla yerindedir.”⁴³⁶

Yukarıda yer verilen kararı incelediğimizde, ilk derece mahkemesi, İdarenin itiraza 30 gün içinde yanıt vermemesi sonucunda bu sürenin bitiminden itibaren ilgilinin dava açma süresi içinde davasını açmadığını belirtmiştir. Danıştay ise, yapılan itirazın İYUK 11. madde kapsamında değerlendirileceğini belirterek İdarenin 60 gün içinde yanıt vermemesi sonucunda dava açma süresi içinde dava açılması gerekliliğini vurgulayarak bu sürede dava açılmadığı için davanın süre aşımından reddedildiğini belirtmiştir. Bu kapsamda, belirtmeliyiz ki, ilk derece mahkemesi zımni ret kararının oluşması için DMK’da düzenlenen İdarenin yanıt vermesi

⁴³⁶ Dan. 12. D., E. 2012/9214, K. 2012/9242, T. 21.11.2012 yayımlanmamış karar.

süresinin geçmesini yeterli bulmuştur. Danıştay ise, İdarenin ilgili kanunda düzenlenen süreden ziyade İYUK 11. maddesinde düzenlenen sürede yanıtlanmaması sonucunda zımni ret kararının ortaya çıkacağı yolunda karar vermiştir. Bunun yanı sıra, hem ilk derece mahkemesi hem de Danıştay, zımni ret kararından sonra açılması gereken dava açma süresi içinde davanın açılmadığını vurgulamıştır. Bu konuda her ne kadar dava açma süresinden sonra İdare itirazı açık olarak yanıtlsa da bu yanıtın dava açma süresini ihya etmeyeceği yolunda aynı yönde karar verilmiştir.

Danıştay'ın aynı yönde verdiği bir başka kararda, 27.04.2012'de tebliğ edilen aylıktan kesme cezasına 03.05.2012'de itiraz eden ilgilinin başvurusunu değerlendiren İdare itirazı 18.07.2012'de açık olarak reddetmiştir. İlk derece mahkemesi, 01.10.2012'de açılan davanın esasına girerek dava konusu işlemi iptal etmiştir. Temyiz incelemesinde Danıştay, yapılan itirazdan sonra İdarenin 60 gün içinde yanıt vermemesinden bahisle 04.07.2012'de zımni ret kararı oluştuğunu belirtmiş ve dava açma süresi içinde dava açılmadığından davanın süre aşımından reddedilmesi gerektiğini vurgulamıştır⁴³⁷.

İlk derece mahkemesi, zımni ret süresinden sonra dava açma süresinde dava açılmasa dahi İdarenin verdiği açık ret yanıtından sonra davanın açılabilmesine ilişkin karar vermiştir. Danıştay ise, süreler geçirildikten sonra İdarenin yanıt vermesinin dava açma süresini canlandırmayacağını vurgulamıştır. Öte yandan İdarenin 03.05.2012 tarihli itirazına karşı zımni ret kararının 30 günlük süre değil 60 günlük süreye tabi tutulduğunu ve böylelikle itiraza ilişkin zımni ret süresi bakımından Danıştay'ın İYUK 11. maddesi düzenlemesini esas aldığını ifade edebiliriz.

İnceleyeceğimiz bir başka Danıştay kararında, ... projesi için şirket adına verilen üretim lisansının iptaline ilişkin 24.09.2014'te tebliğ edilen EPDK kararının geri alınması istemi ile 30.09.2014'te İdareye başvuru yapılmıştır. İlk derece mahkemesi, yapılan başvurunun İYUK 11. madde kapsamında yapıldığını belirterek

⁴³⁷ Dan. 12. D., E. 2013/8421, K. 2016/3454, T. 31.05.2016 yayımlanmamış karar, aktaran Bilgin, **İdari Davalar ve Çözüm Yolları**, s. 240.

başvurunun dava açma süresini durdurduğunu, duran dava açma süresinin İdarenin yanıt vermemesi sonucunda oluşan zımni ret kararı ile işleyeceğini belirtmiştir. Bununla birlikte mahkeme, davacının kalan 54 günlük dava açma süresini kaçırdığı için bu süreden sonra İdarenin verdiği açık ret yanıtının dava açma süresini ihya etmeyeceği yönünde karar vermiştir⁴³⁸. Temyiz incelemesi sonucunda Danıştay'ın değindiği gerekçe oldukça önemli olduğundan aktarmayı uygun buluyoruz.

“Dosyanın incelenmesinden; davacı şirkete ait üretim lisansının Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'nun 21.08.2014 tarih ve 5176-4 sayılı kararı ile iptal edildiği, 19.09.2014 tarih ve 56166 sayılı Elektrik Piyasası Daire Başkanlığı yazısıyla üretim lisansının iptal edildiğinin bildirildiği, anılan yazıda, söz konusu Kurul kararına karşı İdari dava açma süresi içinde”dava açılabilceğinin beyan edildiği, bu yazının davacı şirkete 24.09.2014 tarihinde tebliğ edildiği, davacı şirket tarafından, anılan işlemin geri alınması yönünde 30.09.2014 tarihinde yapılan başvurunun Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'nun 30.12.2014 tarihli, 5391-23 sayılı kararı ile reddedildiği, bu işlemin davacı şirkete 30.01.2015 tarihinde tebliğ edilmesi üzerine 18.03.2015 tarihinde kayda giren dilekçe ile bakılan davanın açıldığı anlaşılmaktadır.

Uyuşmazlıkta; dava konusu işlemin davacıya 24.09.2014 tarihinde tebliğ edildiği anlaşılmakta ise de, dava konusu işlemde Anayasa'nın 40. maddesi hükmüne aykırı olarak bu işleme karşı açıkça hangi sürede dava açılacağı yazılmadığı, sadece İdari dava açma süresi içinde”dava açılabilceğinin ifade edildiği, dolayısıyla yukarıda ifade edilen Anayasa'nın 40. maddesinde yer alan amir hükmün ihlâl edilmiş olması karşısında, dava açma süresinin 24.09.2014 tarihinden itibaren başladığı kabul edilerek davanın süre aşımı nedeniyle reddine karar verilmesinde usul hükümlere uygunluk bulunmamaktadır.”⁴³⁹

Son olarak, doğrudan İYUK 11. madde başvurusuna ilişkin olmasa dahi Yüksek Mahkemenin verdiği kararın karşı oy görüşü çalışmamız açısından önem arz ettiğinden nakletmeyi uygun buluyoruz.

⁴³⁸ Ankara 5. İdare Mahkemesi, E. 2015/575, K. 2015/609, T. 08.04.2015 yayımlanmamış karar.

⁴³⁹ Dan. 13. D., E. 2015/3387, K. 2015/3727, T. 02.11.2015 yayımlanmamış karar. Ayrıca bkz. Dan. 13. D., E. 2015/859, K. 2018/652, T. 22.02.2018 yayımlanmamış karar. “... Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrası gereğince, başvuru süresi bildirilmeyen işlemlerin ilgisine tebliği dava açma süresini başlatmayacağından, bu tür davalarda dava açma süresinin geçmesinden sonra açılan davalar süre yönünden reddedilmeyip işin esasının incelenmesi gerekmektedir.”

Zımnî ret"müessesesi sadece 2577 sayılı Kanunun 10. maddesinde düzenlenmemiş, 11. ve 13. maddelerinde de, yapılan başvuruya yetkili makamlarca altmış gün içinde bir cevap verilmezse isteğin reddedilmiş sayılacağı belirtilerek, ilgililerin bu sürenin bitiminden sonra dava açabilecekleri düzenlendiğinden, 2577 sayılı Kanunun 10, 11 ve 13. maddelerinin birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir.

Buna göre;

- Başvurudan itibaren 60 gün geçmeden başvurunun zımnen reddedilmiş sayılmayacağı ve bu süreden önce dava açılmayacağı,

- Anayasa'nın yukarıda hükmüne yer verilen 74. maddesi, yetkili makamların, vatandaşların kendileri ile ilgili başvurularına gecikmeksizin cevap vermesi gerektiğini düzenlemiş olmakla birlikte, cevap verme sürecinin uzaması ve başvurudan itibaren 60 gün geçmiş olmasına rağmen hala cevap verilmemiş olması halinde, 2577 sayılı Kanunun 10, 11 ve 13. maddelerinde, ilgililere seçimlik bir hak tanınmış olup, idarelerin yargı denetiminden kaçmalarının önüne geçilmesi ve hak arama hürriyetinin bir an önce hayata geçirilmesini teminen, istenilmesi halinde, anılan sürenin bitiminden itibaren dava açılabilceği,

Anlaşılmaktadır.

Hatta yukarıda ifade edilen düşüncayı destekler mahiyette, 2577 sayılı Kanunun 10. maddesinin son cümlesinde yer alan, dava açılmaması veya davanın süreden reddi hallerinde, altmış günlük sürenin bitmesinden sonra yetkili idari makamlarca cevap verilirse, cevabın tebliğinden itibaren altmış gün içinde dava açılabilceği düzenlenmiş olup, kanun yapıcı, her hangi bir süre şartı koymaksızın, idarece uzun zaman sonra cevap verilmesi haline dahi bu cevaptan itibaren yeni dava açma süresinin başlayacağını kabul etmiştir.

Kısacası, başvurudan itibaren, 60 gün içerisinde cevap verilmemesi durumunda, ilgililerin seçimlik hakkını kullanarak dava açabilecekleri, hatta aradan çok uzun bir süre geçtikten sonra dahi yetkili makamlarca cevap verilmesi halinde dava açılabilceği kabul edilmiş iken, ifade edilen bu iki durumun arasında bulunan bir süreçte açılan davanın süre aşımı nedeniyle reddedilmesi yukarıda açıklanan hak arama hürriyeti ile çelişen bir durumdur.

...Yukarıda yapılan tüm değerlendirmelerin ışığında, 2577 sayılı Kanunun 10, 11 ve 13. maddelerinde belirtilen sürenin dolmasından sonra işin sürüncemede bırakılmasının

önlenmesi açısından ilgililere seçimlik bir hak getirilmiş olup, ilgililer isterler ise, bu haklarını kullanmak suretiyle dava açabileceklerdir.

Öte yandan, yetkili makamlara Anayasal bir sorumluluk olarak yüklenmiş olmasına rağmen, yapılan başvuruya gecikmeksizin cevap verilmesi gerekmekte iken, cevap verilmemesinin sonucu ilgiliye yüklenerek, zımnî ret tarihinden itibaren süresi içerisinde dava açılmadığının kabulü ile davanın süre aşımı nedeniyle reddi hak arama hürriyeti"ve hakkaniyet"ilkeleri ile bağdaşmamaktadır. Çünkü yetkili makamlarca, Anayasal sorumluluk yerine getirilmek suretiyle başvuruya cevap verilmiş, ancak, bu işlemde Anayasanın 40. maddesi kapsamında, başvurulacak mercii, kanun yolu ve süresi gösterilmemiş olsaydı, dava açma süresinin başlamayacağının kabulünden hareketle, süresinden sonra açılan davanın esası incelenecek iken, yetkili makamlara yüklenen Anayasal sorumluluğa rağmen, yetkili makamların cevap vermemesi durumunu, idarelerin lehine, ilgililerin aleyhine bir durum olarak yorumlayarak, ilgililerin hak arama hürriyetlerinin bir anlamda engellenmiş olması yukarıda ifade edilen anayasal ilkeler ile bağdaşmayacaktır.”⁴⁴⁰

2. Başvurunun İdari Makam Tarafından Yanıtlanmaması

Uygulamada İdarenin zaman zaman İYUK 11. maddesi uyarınca yapılan başvuruları yanıtlamadığı görülmektedir. Bu durum kanuni düzenlemede yer verilen zımnî ret müessesesinin varlığı ile yakından ilgilidir. İdarenin başvuruya yanıt vermemesi sonucunda zımnî reddin meydana gelmesinden bahisle çoğu zaman İdare susma yoluna gitmektedir. Böylelikle başvurunun reddi konusu gündeme gelmektedir. Aşağıda yer verdiğimiz karar da başvurunun İdare tarafından yanıtlanmaması halinde dava açma süresinin kaldığı yerden işlemeye başlayacağına ilişkindir.

“Olayda, dava konusu işlemin 5.9.1988 gününde tebliği üzerine davacı 9.9.1988 gününde 2577 sayılı Yasanın 11. maddesi uyarınca idareye başvurmuş ancak bu başvurusu 60 gün içinde cevaplandırılmadığı için durmuş olan dava süresi 60 günün bittiği 8.11.1988 tarihinden itibaren yeniden işlemeye başlamıştır. İşlemin tebliğ edildiği 5.9.1988 günü ile idareye başvurunun yapıldığı 9.9.1988 gününe kadar geçen 4 gün de dikkate alınmak suretiyle davacının 8.11.1988 gününden itibaren kalan 56 gün içinde olmak üzere en geç

⁴⁴⁰ Dan. 15. D., E. 2015/7603, K. 2016/1907, T. 21.03.2016. Ayrıca bkz. Dan. 15. D., E. 2016/536, K. 2016/1906, T. 21.03.2016.

3.1.1989 günü dava açması 2577 sayılı Yasanın 11.maddesi gereği olduğundan bu süre geçirildikten sonra 22.1.1990 tarihinde açılan davanın esasın incelenme olanağı bulunmamaktadır.”⁴⁴¹

Değınmemız gereken bir başka husus ise, özel kanun uyarınca yapılan ihtiyari başvurular kapsamında düzenlenen özel yanıt verme süresinin zımni ret kararı verilmesi ile ilişkisidir.

İlk bölümde de değındığımız üzere Devlet Memurları Kanununun 135. maddesi ile disiplin cezalarına karşı yapılan itirazların 30 gün içinde yanıtlanması gerektiği düzenlenmiştir. Bu kapsamda her ne kadar 30 günlük yanıt verme süresi mevcut olsa da eğer bu sürede İdare itiraza yanıt vermezse Danıştay bu konuda aşğıdaki şekilde karar vermiştir.

“Ancak disiplin cezasına anılan 135. madde kapsamında itiraz edilmesi durumunda idare tarafından verilen cevap üzerine; veya 60 gün içerisinde cevap verilmemesi durumunda zımni ret işlemi üzerine dava açma süresi bakımından, 657 sayılı Kanun'da hüküm bulunmaması nedeniyle, 2577 sayılı Kanun'un 11. maddesi uygulanarak, (idarece cevap verilmesi üzerine veya cevap verilmemesi durumunda, 60 günlük zımni ret işleminden sonra) 60 günlük dava açma süresi işlemeye başlayacaktır.

*Öte yandan, 657 sayılı Kanun'un 135. maddesinde idareye tanınan 30 günlük cevap verme süresi, idarenin iç işleyişine ilişkin olup, zımni reddin 60 gün içerisinde idarece cevap verilmemesi üzerine oluşacağı da açıktır.”*⁴⁴²

Afet riski altındaki alanların dönüştürülmesi hakkında kanunda düzenlenen başvuruya ilişkin bir olayda Danıştay, davacının riskli yapı tespit raporuna kanunda belirtilen 15 günlük süre içinde itiraz etmesinden sonraki süreçte itirazın sonucunun hangi süre içinde karara bağlanacağına ilişkin kanun ve bu kanunun uygulama yönetmeliğinde herhangi bir hüküm olmadığını belirtmiştir. Bununla birlikte Yüksek Mahkeme, genel nitelikli ihtiyari başvuru olan İYUK 11. maddesi hükmünde yer alan 60 günlük zımni ret süresi içinde İdarenin yanıt vermemesi halinde itirazın

⁴⁴¹ Dan. 5. D., E. 1991/3142, K. 1992/226, T. 06.02.1992.

⁴⁴² Dan. 2. D., E. 2013/10983, K. 2013/12389, T. 23.12.2013.

reddedilmiş sayılacağı düzenlemesinin bu başvurulara da uygulanması gerektiğini içtihat etmiştir⁴⁴³.



⁴⁴³ Dan. 14. D., E. 2016/626, K. 2017/175, T. 18.01.2017 yayımlanmamış karar, aktaran Bilgin, **İdari Davalar ve Çözüm Yolları**, s. 242-243.

SONUÇ

Ülkemizde bir idari uyuşmazlık söz konusu olduğunda bu uyuşmazlığın çözülebilmesi noktasında akla ilk olarak yargı yolu gelmektedir. Halbuki yargı yolu haricinde düzenlenen ve yargı yoluna kıyasen daha avantajlı sonuçlar doğurabilen idari başvuru yolları mevcuttur. Bu yollardan biri olan ve İdari Yargılama Usulü Kanununun 11. maddesinde düzenlenen ihtiyari başvuru yolu hem ilgili hem de İdare lehine sonuçların doğmasına hizmet etmektedir. Bu başvuru sonucunda sorunun çözülebilmesi hem zaman açısından hem de maddi açıdan özellikle ilgili lehine sonuç doğurmaktadır. İdarenin tesis ettiği işlemi yapılan başvuru doğrultusunda bir kez daha hukukilik ve yerindelik bakımından inceleyerek karar vermesi ise İdareye olan güvenin pekiştirilmesi noktasında önemli bir işleve sahiptir. İlgililerin bu başvuru yoluna daha çok gitmeleri konusunda teşvik edilmeleri ve başvurunun sakıncalı yönlerinin giderilmesi yönünde öneri sunulabilmesi için bu başvuru yolunun kanuni düzenlemeler ile mahkeme kararları ekseninde değerlendirilmesi gereklidir.

İYUK 11. maddesi uyarınca yapılan başvurunun idari başvurular arasındaki yeri ve niteliğinin anlaşılabilmesi adına diğer idari başvuru türlerinden bahsedilmesi zorunluluğu karşımıza çıkmıştır. Böylelikle çalışma konumuzu oluşturan İYUK 11. madde başvurusu ihtiyari başvuru türlerinin alt başlığında incelenmiştir. Bununla beraber 659 sayılı KHK'da düzenlenen sulh başvurusu ile Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununda düzenlenen başvurular nitelikleri itibarıyla İYUK 11. madde başvurularına benzerlikler taşıdığından bahisle incelememize konu olmuştur.

Uygulamada genel ihtiyari başvuru olarak da bilinen İYUK 11. maddesi uyarınca yapılan başvurunun yanı sıra özel kanunlar ile düzenlenen ihtiyari başvurular da vardır. Kural olarak tüm bu başvuru yolları için başvuru süreleri, İdarenin başvuruya vereceği yanıt verme süreleri gibi kurallar ilgili kanunlarda belirtilmiştir. Bununla beraber İYUK 11. maddesi uyarınca yapılan başvuru haricinde kalan idari başvuru yollarına gidildikten sonra İYUK 11. madde başvurusuna gitmekte bir sakınca yoktur.

Kökleri Osmanlı dönemine kadar uzanan çalışma konumuzu oluşturan başvuru, gelişimini Cumhuriyet döneminde tamamlamış ve son halini 1982 yılında kabul edilen İdari Yargılama Usulü Kanunu ile almıştır. Hali hazırda bazı eksiklikleri olan bu başvurunun başlangıcından şimdiye değin nereye geldiğinin anlaşılması ve bu eksikliklerin giderilmesi amacıyla yapılacak düzenlemelere katkı sağlaması için çalışmamızda geçmişten günümüze uzanan başvuru sürecine kısaca yer verilmiştir.

Başvurunun yapılabilmesi, İYUK 11. maddesinde yer alan koşullar ile kanunda yazmasa dahi başvurunun niteliği gereği sahip olması gereken koşullara bağlıdır. Bu koşullar çalışmamızda 9 başlık altında incelenmiştir. Sonrasında başvuru koşulları ile ilgili uygulama örneklerine yer verilmiştir.

Çalışmamız süresince İYUK 11. madde başvurusu açısından tartışmaya konu olacak birçok durumun karşımıza çıktığı belirtilmelidir. Bu durumların ortadan kaldırılabilmesi ve böylelikle başvurulardan verim alınabilmesi için bazı önerilerde bulunma gereksinimi doğmuştur. Buna göre çalışma kapsamında ulaşılan sonuçları ve çözüm önerilerini şu şekilde sıralayabiliriz:

- Teknolojinin gelişmesi, e-devlet, KEP vb. hizmetlerin devreye girmesi ile başvuruların elektronik ortamda yapılmasının yaygınlaştırılması gerekmektedir.

- Başvurudan beklenen asıl amacın idari işlemin değerlendirilmesi olduğu göz önüne alınarak İdarenin başvuruyu neden reddettiğini açıklaması gerekmektedir. Kanuni düzenlemede İdarenin sessizliğine zımni ret sonucu bağlanmıştır. Her ne kadar Anayasanın 74. maddesine aykırılık oluştursa da getirilme sebeplerinden biri ilgilinin yaptığı başvurudan bir süre sonra yargıda hakkını arayabilmesi olan zımni ret müessesesi idari yargıya has bir özelliktir. Günümüzde İdarelerin bu özelliği kötüye kullanarak sıklıkla başvurulara yanıt vermedikleri görülmektedir. Bu nedenle zımni ret düzenlemesinin İYUK 11. maddesinden çıkartılarak İdarenin başvuruya yanıt verme zorunluluğu getirilmesi gerektiğini savunmaktayız.

- Başvuru yapıldığı zaman yürütmenin durdurulması imkanının tanınmaması başvurunun dezavantajıdır. Yapılacak düzenleme ile dava açma sürecinde olduğu gibi başvuru yapıldıktan sonra koşullar mevcut ise yürütmenin durdurulmasına karar verilmelidir.

- İdarenin bütünlüğü ilkesi başta olmak üzere ihtiyari başvurunun varoluş sebepleri de göz önünde bulundurularak başvuru yetkisiz makama yapılsa dahi bu başvuru doğru idari makama iletilerek ilgilinin başvurusu kabul edilmelidir. Yakın bir zamanda çıkan 2018/13 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi de bu önerimizi farklı bir şekilde destekler niteliktedir. Genelge ile başvuru başka bir idari makama yapılsa dahi bu başvuruların incelenmesi ve bunların başvuru yapılan ilk yerde neticelendirilmesi gerektiği yönünde düzenleme yapmıştır.

- İncelediğimiz bazı mahkeme kararlarında yalnızca birel işlemlere ilişkin İYUK 11. madde kapsamında başvuru yapılabileceğine yönelik hükümler bulunmaktadır. Ancak kanuni düzenlemelerde idari işlemler açısından bir ayırım yapılmadığından birel-düzenleyici işlem farkı gözetilmeden başvuru yoluna gidilebilmesi noktasında içtihat geliştirilmelidir.

- Başvuru sürecinde idari işlemin geri alınması, kaldırılması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem tesis edilmesi haricinde yapılan taleplerin çoğunlukla İYUK 11. madde kapsamında değerlendirilmediği gözlemlenmiştir. Bu durumda başvurunun asıl amacı ön planda tutularak ve başvurunun geniş yorumlanarak idari işlemle ilgili hak veya menfaat kaybı mevcut ise İdarenin bu başvuruyu değerlendirmesi ve bu başvurunun dava açma süresini durdurması gerektiği görüşündeyiz.

- İYUK 11. madde kapsamındaki başvuru yoluna kural olarak ve uygulamada bir defa gidilebilmektedir. Ancak İdareye bir defa başvurma kuralının istisnası olduğu da belirtilmelidir. Başvuru sonucunda İdare başvuruyu kabul ederek yeni bir işlem tesis ederse bu durumda yeni bir dava açma süresinin başlayacağı yönünde bir istisnanın mevcudiyeti mahkeme kararları sayesinde anlaşılmıştır. Biz de bir defa İdareye başvurma kuralının her olayda uygulanmaması gerektiğini savunuyoruz. Her olayın kendi iç dinamiklerinin incelenmesi sonucunda belirttiğimiz istisnai hal gibi durumlar söz konusu ise birden fazla kere İdareye başvurulabilmesi gerektiği kanaatindeyiz.

- Kanun koyucu İYUK 20/A ile 20/B düzenlemeleri kapsamındaki idari uyuşmazlıklarda İYUK 11. madde uyarınca yapılan başvurunun hüküm ifade

etmeyeceğini belirtmektedir. Kural bu başvuru yoluna gidilememesi ise de mahkemelerin bu durumun aksi yönünde kararlar verdiğini de belirtmek isteriz.

- İdarenin başvuruya verdiği kesin olmayan yanıt konusunda dava açma sürelerinin kaçırılmaması ve ilgilinin herhangi bir mağduriyet yaşamaması amacıyla İYUK 10. maddesine benzer şekilde İYUK 11. maddesine açıklayıcı ifadeler eklenmelidir. Bu konuya ilişkin önerimiz İYUK 11. maddesinin 3. fıkrasına “*Zımni ret süresi içinde İdarenin verdiği kesin olmayan cevaplara ilişkin ilgili, İdarenin vereceği kesin cevabı başvuru tarihinden itibaren 6 aylık süreyi geçmeyecek şekilde bekleyebilir. Bu süre sonunda İdare cevap vermez ise başvurma tarihine kadar geçmiş süre de hesaba katılarak dava açma süresi yeniden işlemeye başlar. Ancak kesin cevabı beklemek istemiyor ise yaptığı başvuru sonucunda zımni ret süresinin dolmasından itibaren dava açma süresi içinde dava açmalıdır.*” şeklinde bir hükmün eklenmesidir. Böylelikle İdarenin kesin olmayan yanıtı sonucunda ilgililer dava açma süresini kaçırma gibi bir tehlikeyle karşılaşmadan haklarını arayabileceklerdir.

- Zımni ret meydana geldikten sonra dava açma süresi içinde dava açılmayıp bu süreden sonra İdarenin açık ret yanıtından sonra dava açılması konusunda mahkeme kararları incelenmiştir. Bu konuda verilen kararların bir kısmında zımni ret süresi geçtikten sonra İdarenin açık ret yanıtının dava açma süresini canlandırmayacağı görüşü ön plandadır. Bunun aksi yönünde verilen kararda ise dava açma süresi geçtikten sonra İdarenin açık ret yanıtı vermesi sonucunda dava açılmasının mümkün oluşu kanunda yer alan “*isteğin reddedilmesi veya reddedilmiş sayılması*” düzenlemesine dayandırılmaktadır. Aynı konuda iki ayrı karar verilmesinin önlenmesi için bu konuda ortak bir içtihat oluşturulması gerektiği fikrindeyiz.

- Anayasanın 40. maddesinin 2. fıkrasında yer alan hüküm göz önüne alınarak idari işlemler tesis edilirken başvuru yolları ve süreleri gösterilmelidir. Eğer bunlar gösterilmez ise ilgilinin yaptığı başvuruda süre ve yetkili makam koşulu katı bir biçimde aranmamalıdır.

- Başvurunun dava açma süresi içinde yapılması kural olduğundan ve değerlendirme hukukilik ve yerindelik denetimini içerdiğinden bu süre içinde yapılan

başvuru sonucunda hukuka aykırı bir durum tespit edilirse ilgilinin aleyhine karar verilebilmesi mümkün olmalıdır. Başvuru niteliği itibariyle hiyerarşik denetimden beslendiğinden ilgilinin talebinden ziyade hukuka uygunluk ve yerindelik kriteri bağlamında karar verilmelidir.

- Kanunda yer alan “*başvurma tarihine kadar geçmiş süre de hesaba katılır*” ifadesinden dava açma süresinin durmasında başvuru gününün hesaba katılmayacağını düşünmekteyiz. Ancak uygulamada mahkemelerin bu konuda ortak bir içtihat geliştirdiklerini söylemek imkansızdır. Bu konuda İYUK 8. madde düzenlemesinde yer alan hükümlerin hem ilgilinin başvuru süresinde hem de İdarenin vereceği yanıt süresinde uygulanması gerektiği kanaatindeyiz.

Sonuç olarak, çalışmamızda ilgililerin korunması ve hukuk devleti ilkesi kapsamında kamu düzeninin sağlanması için tesis edilen idari işlemlere karşı ihtiyari bir şekilde başvuru yapılabilmesi için gereken koşulların bilinmesi ve böylelikle bilinçli bir şekilde bu yoldan yararlanılmasının yaygınlaştırılması amaçlanmıştır. Yukarıda ayrıntılı olarak açıklanan sorunların çözümlenmesi noktasında sunduğumuz bazı öneriler çerçevesinde iş, sorunu çözebilme güç ve yeteneğine sahip olan kanun koyucu, İdare ve yargı yerine düşmektedir. Öncelikle kanun koyucu madde düzenlemesinde yer alan tereddütlerin ortadan kaldırılması için çalışmalıdır. İdare ise yapılan başvuruları hukukilik ve yerindelik denetimi çerçevesinde incelemeli ve ilgilinin kendisine güven duyması için yanıtını açık bir şekilde ve gerekçelendirerek vermelidir. Yargı kolunda ise başvuru sonucunda idari dava açma yoluna giden ilgililer açısından aynı konuları içeren davalara ilişkin içtihatlar geliştirilmesi gerektiğini vurgulamak isteriz. Tüm bu söylediklerimiz sonucunda atılacak adımlar ile çağdaş İdare Hukukunun gelişeceğine, yargının iş yükünün azalacağına ve en önemlisi ilgililerin hukuk devleti ilkesi çerçevesinde korunacağına inancımız tamdır.

KAYNAKÇA

- Akbaba, Ahmet: **“İdari Yargıda Dava Açma Süreleri”**, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale, 2007.
- Akıllıoğlu, Tekin: ““Bireyin Yönetmel İşlemler Karşısında Korunması’ ve Yönetim Hukukumuz”, **AİD**, C. 14, S. 3, Eylül 1981, s. 37-56.
- Akıllıoğlu, Tekin: “Yönetmel İşlemlerde Gerekçe İlkesi”, **AİD**, C. 15, S. 2, Haziran 1982, s. 7-19.
- Akıncı, Müslüm: **İdari Yargıda Adil Yargılanma Hakkı**, Ankara, Turhan Kitabevi, Mayıs 2008.
- Akmansu, Mehmet: “Danıştayda İdari Dava Süresinin Durması ve Uygulama Şekli Üzerine Düşünceler”, **ABD**, Y. 1978, S. 2, s. 265-269.
- Akılmaz, Bahtiyar: **İdare Hukuku**, Konya, Sayram, 2004.
- Akılmaz, Bahtiyar: **İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü**, Ankara, Yetkin Yayınları, 2000.
- Akılmaz, Bahtiyar/
Sezginer, Murat /
Kaya, Cemil: **Türk İdare Hukuku**, 9. bs., Ankara, Savaş Yayınevi, Ekim 2018.
- Akılmaz, Bahtiyar/
Sezginer, Murat/
Kaya, Cemil: **Türk İdari Yargılama Hukuku**, Ankara, Savaş Yayınevi, Ekim 2018.

- Alan, Nuri “İdari Usul ve İdari Yargı”, **Danıştay Dergisi**, Danıştay Matbaası, Y. 30, S. 102, 2000, s. 3-15.
- Altun, Mustafa: **“Türkiye’de Kamu Denetçiliği/Ombudsman Kurumu Ve Uygulanabilirliği”**, Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Van, 2015.
- Aral, Kenan: **Danıştay Muhakeme Usulü**, Ankara, Sevinç Matbaası, 1965.
- Artukmaç, Sadık: **Bizde İdarenin Mürakabesi**, İstanbul, Cumhuriyet Matbaası, 1950.
- Aslan, Zehreddin: **657 Sayılı Devlet Memurları Kanununa Göre Disiplin Suç ve Cezaları**, İstanbul, Alfa Yayınları, 2001.
- Aslan, Zehreddin: **“İdari Denetim Biçimleri”**, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Bölümü Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 1989.
- Atay, Ender Ethem: **İdari Yargılama Hukuku**, Ankara, Seçkin, 2018.
- Avcıoğlu, Ezgi: **“Kamu Denetçiliği Kurumu”**, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, İzmir, 2014.
- Ayaydın, Cem: **İdare Hukukuna Giriş (II)**, İstanbul, Yenilik Basımevi, 2008.
- Aysal, İsmail: **“İdari Yargıda Dava Açma Süresi”**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 1991.
- Başgil, Ali Fuat: **Vatandaşların Büyük Millet Meclisine Müracaat Hakkı**, Ankara, Yeni Cezaevi Matbaası, 1944.

- Balta, Tahsin Bekir: **İdare Hukuku I Genel Konular**, Ankara, Ankara Üniversitesi Basımevi, 1970/72.
- Balta, Tahsin Bekir: **İdare Hukukuna Giriş**, Ankara, TODAİE, 1970.
- Bereket Baş, Zuhâl/
- Selami Demirkol: **İdari Yargıda Dava Açma ve Davaların Takip Usulü**, 7. bs., İstanbul, Beta, Haziran 2007.
- Berk, Kahraman: “İdare Hukukuna Ve İdari Yargıya İlişkin Değerlendirmeler -I-”, **İÜHFİM**, C. 65, S. 2, 2007, s. 35-48.
- Bilgin, Hüseyin: **İdari Davalar ve Çözüm Yolları**, Ankara, Seçkin, Nisan 2018.
- Bozkurt, Ayşegül: **İdari Yargılama Hukuku Çözümlü Pratik Çalışmalar**, Ankara, Seçkin, Eylül 2017.
- Bülbül, Erdoğan: **İdari İşlemlerin Yürürlükten Kaldırılması**, İstanbul, Beta, Aralık 2010.
- Canat Sürekli, Nilüfer: **“Kamu Yönetiminin Denetlenmesinin Bir Aracı Olarak Kamu Denetçiliği(Ombudsmanlık) Kurumu, Çin, Hindistan ve Türkiye’deki Uygulamaları”**, Necmettin Erbakan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Doktora Tezi, Konya, 2016.
- Candan, Turgut: **Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu**, 6. bs., İstanbul, PwC Türkiye, 2015.
- Cebre, Ayvaz: “Hak Arama Yolları ve Adil Yargılanma Hakkı”, **TAAD**, C. 1, Y. 2, S. 5, Nisan 2011, s. 373-396.
- Cidecigiller, Aynur: **“İdarenin Taraf Olduğu Uyuşmazlıkların Sulh Yolu İle Çözülmesi”**, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler

- Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Doktora Tezi, Konya, 2014.
- Cidecigiller, Aynur: “Yeni Devlet Memurları Kanunu Değişiklikleri Çerçevesinde “Memur Özlük Sisteminde İdari Başvurular”, **EÜHFD**, C. 7, S. 1-2, Haziran- Temmuz 2012, s. 275-297.
- Coşkun, Sabri/
Müjgan Karyağdı: **İdari Yargılama Usulü: Örnek İctihatlar-Yorumlar**, Ankara, Seçkin, 2001.
- Çağlayan, Ramazan: **İdari Yargılama Hukuku**, Güncellenmiş 10. bs., Ankara, Seçkin, 2018.
- Çetiner, Mehmet: **“Kamu Denetçiliği”**, Çağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Tarsus/Mersin, 2017.
- Çırakman, Erol: “İdari Davalarda Süre”, **İdare Hukuku ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler I**, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları No. 21, Ankara, Güneş Matbaası, 1976, s. 190-217.
- Deniz, Yusuf: **“Türk İdare Hukuku Açısından Kamu Denetçiliği Kurumunun (Ombudsmanlık) Görev Alanı”**, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Doktora Tezi, Konya, 2014.
- Deniz, Yusuf/
Selman Sacit Boz/
Mehmet Fatih Gürkan: “İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 11. Maddesine Göre Yapılan İdari Başvurular”, **SÜHFD**, C. 21, S. 2, 2013, s. 31-62.

- Derbil, Süheyp: **İdare Hukuku**, C. I, 3. bs., Ankara, Güney Matbaacılık ve Gazetecilik, 1950.
- Duran, Lütfi: **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1982.
- Duran, Lütfi: “İdari Müracaatlar ve Bunlar Karşısında İdarenin Sükutu Meselesi”, **İÜHFM**, C. 12, 1946, s. 130-199.
- Dursun, Selman: “İdari İşlemlerin Geri Alınması, Kaldırılması, Değiştirilmesi ve Düzeltilmesi”, **Prof. Dr. A. Şeref Gözübüyük’e Armağan**, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2005, s. 99-109.
- Erdem Karahanoğulları,
Özlem: “İdari Davalarda Süre Sorunları”, **İdari Yargı Panel 11-12 Nisan 2003 Mersin**, Ankara, Şen Matbaa, s. 87-121.
- Ergen, Cafer: **İdari Yargıda Dava Açma Süreleri**, Ankara, Seçkin, 2007.
- Erkut, Celal: “İdari Davaya Konu Olabilecek Kesin ve Yürütülebilir İşlem Kavramı”, **I. İdare Hukuku Kongresi I. Kitap**, Ankara, 1990, s. 109-114.
- Erkut, Celal: **İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği**, Ankara, Danıştay Matbaası, 1990, s. 30.
- Eroğlu, Hamza: **İdare Hukuku**, 4. bs., Ankara, Işın Yayıncılık LTD. ŞTİ., 1984.
- Eroğlu Durkal, Müzeyyen: **İdari Makamların Sükutu**, Ankara, Seçkin, 2019.
- Giritli, İsmet/
Pertev Bilgen: **Gerekçeli ve İçtihatlı Yeni Danıştay Kanunu**, İstanbul Sulhi Garan Matbaası, 1965.

Giritli, İsmet/

Bilgen, Pertev /

Akgüner, Tayfun /

Berk, Kahraman: **İdare Hukuku**, 7. bs., İstanbul, DER Yayınları, 2015.

Gözler, Kemal: **İdare Hukuku**, C. 1, 2. bs., Bursa, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2009.

Gözler, Kemal/

Gürsel Kaplan: **İdare Hukuku Dersleri**, 19. bs., Bursa, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Ağustos 2017.

Gözübüyük, A. Şeref: “İdari Yargıda Dava Açma Süresi”, **AİD**, C. 2, S. 4,1969, s. 3-20.

Gözübüyük, Şeref: **Yönetim Hukuku**, Güncelleştirilmiş 25. bs., Ankara, Turhan Kitabevi, Eylül 2007.

Gözübüyük, Şeref: **Yönetimsel Yargı**, 36. bs., Ankara, Turhan Kitabevi, 2017.

Gözübüyük, Şeref/

Güven Dinçer: **İdari Yargılama Usulü Kanun, Açıklama, İçtihat**, 2. bs., Ankara, Turhan Kitabevi, 1999.

Gözübüyük, Şeref/

Turgut Tan: **İdare Hukuku Genel Esaslar**, C. 1, 12. bs., Ankara, Turhan Kitabevi, 2018.

Gözübüyük, Şeref/

Turgut Tan: **İdare Hukuku – İdari Yargılama Hukuku**, C. 2, 8. bs., Ankara, Turhan Kitabevi, Ocak 2016.

Güçlü, Yaşar: **İdari Dava Takip Rehberi**, Güncellenmiş 2. bs., Ankara, Seçkin, Ocak 2010.

- Günday, Metin: **İdare Hukuku**, 11. bs., Ankara, İmaj Yayınevi, 2017.
- Gürbüz, Reşit: **İdare Hukuku**, Ankara, Turhan Kitabevi, Ağustos 2011.
- Gürbüzer, İlyas: “Danıştay’da İdari Dava Açma Süresi”, **ABD**, C. 30, S. 5, s. 923- 933.
- Güzel, Oğuzhan/
Zehra Odyakmaz: “İyi İdare Hakkı”, **Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 7, S. 2, Aralık 2017, s. 13-37.
- Hasoğlu, Aynur: “İdare Hukukunda Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yolları”, **AUHFD**, C. 65, 2016, s. 1981-1996.
- Hondu, Selçuk: “İdari Yargılama Usulü Kanunu’nda Yer Alan İdari Usuller ve Uygulaması”, **İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu**, 17-18 Ocak 1998, Ankara.
- Kağıtcıoğlu, Mutlu: “İdari İşlemin İcrailiği”, **TBB**, C. 5, S. 103, 2012, s. 267-284.
- Kalabalık, Halil: **İdari Yargılama Usulü Hukuku**, Güncellenmiş 12. bs., Konya, Sayram, Ocak 2018.
- Kaplan, Gürsel: **İdari Yargıda Dava Açma Süreleri**, Güncelleştirilmiş 3. bs., Ankara, Turhan Kitabevi, 2011.
- Kaplan, Gürsel: **İdari Yargılama Hukuku**, 3. bs., Bursa, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2018.
- Karahanogulları, Onur: **İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)**, Güncelleştirilmiş 3. bs., Ankara, Turhan Kitabevi, 2015.
- Karahanogulları, Onur: **Türkiye’de İdari Yargı Tarihi**, 2. bs., Ankara, Turhan Kitabevi, 2017.

- Karakuş, Mehmet: **“İdari Yargıda Dava Açma Süresi”**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2005.
- Karatepe, Şükrü: **İdare Hukuku**, İzmir, Üniversite Kitabevi, 1993.
- Karslı, Mehmet Rauf: “Zimni Ret Kurumu ve Zimni Ret Kurumunun Ülkemizdeki Gelişimi Üzerine Bir İnceleme”, **Akademik Teklif Hukuk ve İdari Bilimler Dergisi**, S. 3, Aralık 2014, s. 196-218.
- Kasapoğlu Turhan, Mine: “İdari Yargıda İvedi Yargılama Usulü”, **ABD**, S. 3, 2015, s. 184- 219.
- Kaya, Cemil: **İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı**, Ankara, Seçkin, Mayıs 2005.
- Kaya, Cemil: “Türk İdare Hukukunda İcrai Olmayan İdari İşlemler”, **GÜHFD**, C. 9, S. 1-2, Haziran- Aralık 2005, s. 253-284.
- Kayar, Nihat: **İdari Yargı- Kuruluş ve İşleyiş**, 3. bs., Bursa, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2015.
- Kayıoğlu, M. Bahaettin: “İdari Davalarda Süre”, **ABD**, S. 1, 1972, s. 46-53.
- Muratoğlu, Tahir: “İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 11. Maddesi Kapsamındaki Başvurularda Başvuru Gününün Dava Açma Süresinin Hesabında Dikkate Alınıp Alınmayacağı Sorunu”, **Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 21, S. 34, 2016, s. 1-24.
- Memiş, Emin: **Genel İdare Hukuku**, Güncellenmiş 2. bs., İstanbul, Filiz Kitabevi, 2017.
- Mutta, Serdar: **İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi**, İstanbul, Kazancı Kitap Ticaret A.Ş., Mart 2005.

- Nohutçu, Ahmet: **Devlet Teşkilat Hukuku**, C. 2, Ankara, Savaş Yayınevi, 2015.
- Nohutçu, Ahmet: **İdari Yargı**, Ankara, Savaş Yayınevi, 2010.
- Odyakmaz, Zehra/
Serkan Çınarlı: **İdari Uyuşmazlıklarda Yargı Öncesi Çözüm Usullerinin Uygulanabilirliği**, Ankara, Orion Kitabevi, Ekim 2013.
- Onar, Sıddık Sami: **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, İstanbul, Marifet Basımevi, 1952.
- Onar, Sıddık Sami: **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C. 1, 3. bs., İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, 1966.
- Onar, Sıddık Sami: **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C. 3, 3. bs., İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, 1966.
- Onar, Sıddık Sami: “Türkiyede İdarenin Kazai Mürakabesi”, **İÜHFM**, C. 1, S. 1, 1935, s. 21-40.
- Öngören, Gürsel: **Türk Hukukunda İdari Dava Açma Süreleri**, İstanbul, Kazancı Ticaret A.Ş., 1990.
- Özay, İl Han: **Günışığında Yönetim**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 2017.
- Özer, Habibe: “İdari Davalarda Süre Sorunları”, **İdari Yargı Panel 11-12 Nisan 2003 Mersin**, Ankara, Şen Matbaa, s. 127-134.
- Özkan, Gürsel: “4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu’nda Öngörülen Zorunlu İdari Başvuru Yolları”, **TAAD**, Y. 5, S. 17, Nisan 2014, s. 63-110.
- Öztürk, Burak: **Hak Arama Özgürlüğü Çerçevesinde Zorunlu İdari İtiraz**, Ankara, Yetkin, 2015.

- Payashoğlu, Arif: “Yönetimde Davaları Azaltma Yolları”, **AİD**, C. 2, S. 3, 1969, s. 3-13.
- Ruhi, Canan/
- Ruhi, Ahmet Cemal: **Vergi ve İdari Yargı Hukuk Rehberi**, Ankara, Seçkin, Temmuz 2015.
- Sancar, Mithat: “İdari Yargılama Usulü Kanununun 10 ve 11. Maddeleri Bağlamında İptal Davalarında Süre”, **AİD**, C. 23, S. 1, 1990.
- Serter, Yusuf Sertaç: **İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargı Dışı Bir Araç Olarak İdari Başvurular**, Ankara, Adalet Yayınevi, Kasım 2015.
- Sezer, Yasin/
- Hüseyin Bilgin: “Danıştay Kararlarında İdari Başvurular”, **AÜHFD**, C. 57, S. 4, 2008, s. 337-366.
- Sezginer, Murat: “İdari Makamların Sükutu Üzerine Açılan Davalarda Süre”, **SÜHFD**, **Şakir Berki Armağanı**, C. 5, S. 1-2, 1996, s. 417-441.
- Soybay, Selçuk: **İdarenin Yargısal Olmayan Biçimlerde Denetimi**, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Bölümü Doktora Tezi, İstanbul, 1994.
- Şahin, Cenk Yaşar: **“İmar Planlarının Yapım Süreci Ve Yargısal Korunma”**, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Bölümü Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2002.
- Tan, Turgut: **İdare Hukuku**, 7. bs., Ankara, Turhan Kitabevi, 2018.
- Tan, Turgut: **İdari İşlemin Geri Alınması**, Ankara, Sevinç Matbaası, 1970.

- Tan, Turgut: “İdarenin ‘Kesin İşlemleri’ ve 5917 Sayılı Kanun Uygulaması”, **AİD**, C. 2, S. 4, Aralık 1969, s. 99-115.
- Tikveş, Özkan: “Dilekçe Hakkı”, **Prof. Dr. Akif Erginay’a 65 inci Yaş Armağanı**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1981, s. 139-147.
- Toraganlı, Aslı/
Özelçi, Aytaç: “İdari Yargıda Süreler Hakkında Bir Soru”, **Fasikül Hukuk Dergisi**, S. 18, Mayıs 2011, s. 37-40.
- Uler, Yıldırım: **İdari Yargıda İptal Kararının Sonuçları**, Ankara, Sevinç Matbaası, 1970.
- Uler, Yıldırım: “Yönetmelik Yargıda Dava Süresi”, **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi I. Kitap**, Ankara, 1990, s. 209-262.
- Ulusoy, Ali D.: **Yeni Türk İdare Hukuku**, Ankara, Yetkin, 2019.
- Usanmaz, Mehmet Ali: “**İdari Yargıda Süreler**”, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, Sakarya, Haziran 2009.
- Uyanık, Halit: “Türk İdare Hukukunda Zımni Red Ve Zımni Kabul Müesseseleri Üzerine Değerlendirmeler”, **İÜHFM**, C. 72, S. 1, 2014, s. 673-694.
- Ülker, Reşit: **Son Değişikliklere Göre Devlet Şurası (Danıştay) Kanunu ve Danıştay Tüzüğü ve Danıştaya Ait Tebliğ İşlerinin P.T.T. İdaresince Yapılmasına Dair Tüzük**, İstanbul, İnkılap Kitabevi, 1938.
- Viel, Marie Therese: “İdari Başvuru ve İdari Yargı Birleşimi”, Çev. Lale Burcu Önüt, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 14, S. 1, 2012, s. 67-78.

- Yaman, Murat: **İdari Yargı Dava Rehberi**, 6. bs., Ankara, Adalet Yayınevi, 2017.
- Yasin, Melikşah: **İdarenin Yasama Tarafından Denetlenmesi**, İstanbul, XII Levha, Ocak 2011.
- Yayla, Yıldızhan: **İdare Hukuku**, 2. bs., İstanbul, Beta, Eylül 2010.
- Yenice, Kazım/
Esin, Yüksel: **İdari Yargılama Usulü**, Ankara, Arısan Matbaacılık ve Ambalaj Sanayii, 1983.
- Yıldırım, Ramazan: **İdari Başvurular**, 2. bs., Konya, Mimoza, Temmuz 2006.
- Yıldırım, Ramazan: **Türk İdari Rejimi Dersleri (İdari Yargılama Hukuku)**, C. 3, Konya, Mimoza, Nisan 2015.
- Yıldırım, Turan: “İdari Usul Yasası Kapsamında İdareye Başvuru”, **İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu**, 17-18 Ocak 1998, Ankara T.C. Başbakanlık Basımevi, 1998.
- Yıldırım, Turan: **İdari Yargı**, İstanbul, Beta, Aralık 2008.
- Yıldırım, Turan/
Yasin, Melikşah /
Kaman, Nur /
Özdemir, H. Eyüp /
Üstün, Gül /
- Okay Tekinsoy, Özge: **İdare Hukuku**, Güncellenmiş 6. bs., İstanbul, XII Levha, Kasım 2016.
- Yılmaz, Dilşat: **İdari İşlemin İcraîlik Özelliği**, Ankara, Astana Yayınları, 2014.

- Yılmaz, Dilşat: “Türk İdare Hukuku’nda İdari İşlemin “Kesin”Liği Üzerine Bir Değerlendirme: “Kime Göre?”, “Ne İçin?” Kesinlik”, **GÜHFD**, C. XXI, S. 2, 2017.
- Yılmaz, Harun: “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Kapsamında İtiraz Usulü”, **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi Özel Sayı**, C. 2, 2015, s. 965-986.
- Yüce, Mehmet/
Beyce, Atanur: **Kamu Denetçiliği Hukuku**, Ankara, Savaş Yayınevi, 2013.
- Zabunoğlu, Yahya Kazım: **İdare Hukuku (Cilt 1)**, Ankara, Yetkin, 2012.
- Zabunoğlu, Yahya K.: “İdari Yargıda Dava Açma Süresi”, **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi 1. Kitap**, Ankara 1990, s. 187- 207.

ELEKTRONİK KAYNAKLAR

Bakanlar Komitesi’nin İyi İdare Konusunda Üye Devletlere CM/REC(2007)7 Sayılı Tavsiye Kararı, Çev. Onur Karahanoğulları, (Çevrimiçi) <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/ceviriler/iyiidare.htm> (Erişim Tarihi: 27.02.2018).

Billur Yaltı, “Vergi Uyuşmazlıklarında Yeni Başvuru Yollarının Yargıya Etkisi, **Danıştay ve İdari Yargı Günü 144. Yıl Sempozyumu**, (Çevrimiçi), http://www.danistay.gov.tr/upload/yayinlar/12_03_2014_105422.pdf (Erişim Tarihi: 08.05.2018).

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ve Avrupa Birliği Uyum ile Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/1158), T.C. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü Sayı: B.02.0.KKG.0.10/101-153/5577, 14.12.2005, (Çevrimiçi) <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c123/tbmm22123114ss1206.pdf> (Erişim Tarihi:26.12.2018).

Kazancı Mevzuat Bilgi Bankası, (Çevrimiçi),
<http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm>.

LEXPERA Hukuk Bilgi Sistemi, (Çevrimiçi), <https://www.lexpera.com.tr/>

Milli Güvenlik Konseyi Adalet Komisyonu Esas No: 1/254 Karar No:36 Ek, 28
Aralık 1981 tarihli Adalet Komisyonu Raporu (Çevrimiçi)
http://www.gib.gov.tr/fileadmin/mevzuatek/gerekceler/VUK/cilt_4_2577_sayili_kanun.pdf (Erişim Tarihi:24.06.2018).

Milli Güvenlik Konseyi, İdari Yargılama Usulü Kanunu Tasarısı ve Adalet Komisyonu Raporu (1/254), T.C. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi Başkanlığı Sayı: K.K. T.D./ 1101-992/06403, 16 Ekim 1981, (Çevrimiçi)
https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MGK_/d01/c006/mgk_01006091.pdf (Erişim Tarihi: 24.06.2018).

Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi, C.6, 91 nci Birleşim, 6 Ocak 1982
Çarşamba, (Çevrimiçi)
https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MGK_/d01/c006/mgk_01006091.pdf (Erişim Tarihi: 24.06.2018).

Mukbil Özyörük, **İdare Hukuku Dersleri**, Ankara, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, 1973, (Çevrimiçi) <http://kitaplar.ankara.edu.tr/dosyalar/pdf/793.pdf> (Erişim Tarihi: 10.10.2018).

Onur Karahanoğulları, “Zımni Retten Sonra Gelen Açık Yanıtlarda Dava Açma Süresi (İçtihat Değerlendirmesi)”, (Çevrimiçi)
<http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler/zimniredsonradangelenyanit.pdf> (Erişim Tarihi: 29.10.2017).

Sinerji Mevzuat & İçtihat Programı, (Çevrimiçi),
<https://www.sinerjimevzuat.com.tr/kullaniciGiris.jsf?dswid=-3609>

T.C. Adalet Bakanlığı Kanunlar Genel Müdürlüğü:

<http://www.kgm.adalet.gov.tr/DUYURULAR/%C4%B0dari%20Yarg%C4%B1%20Kanun%20Tasar%C4%B1s%C4%B1%20Tasla%C4%9F%C4%B1%20ve%20Kar%C5%9F%C4%B1la%C5%9Ft%C4%B1rma%20Tablosu.pdf> (Erişim Tarihi:20.03.2018).

YAYIMLANMAMIŞ MAHKEME KARARI KAYNAKLARI

Danıştay 13. Dairesi, Ankara, 2018.

İstanbul 9. İdare Mahkemesi, İstanbul, 2018.

