

**T.C.
ERCIYES ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

İDARİ YARGIDA DAVA AÇMA SÜRELERİ

**Tezi Hazırlayan
Sahra Betül EMRE**

**Tezi Yöneten
Yrd. Doç. Dr. Hayrettin EREN**

**Kamu Hukuku Anabilim Dalı
Yüksek Lisans Tezi**

**ŞUBAT-2010
KAYSERİ**

**T.C.
ERCIYES ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

İDARİ YARGIDA DAVA AÇMA SÜRELERİ

**Tezi Hazırlayan
Sahra Betül EMRE**

**Tezi Yöneten
Yrd. Doç. Dr. Hayrettin EREN**

**Kamu Hukuku Anabilim Dalı
Yüksek Lisans Tezi**

**ŞUBAT-2010
KAYSERİ**

Yrd. Doç. Dr. Hayrettin EREN danışmanlığında **Sahra Betül EMRE** tarafından hazırlanan “**İdari Yargıda Dava Açma Süreleri**” adlı bu çalışma jürimiz tarafından Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Ana Bilim Dalında **Yüksek Lisans** tezi olarak kabul edilmiştir.

02/02/2010

JÜRİ:

Danışman : Yrd. Doç. Dr. Hayrettin EREN



Üye

: Yrd. Doç. Dr. Burak Ali Jizel 

Üye

: Doç. Dr. Murat Dayı 

ONAY:

Bu tezin kabulü Enstitü Yönetim Kurulu'nun 12/02/2010 tarih ve 0.3 sayılı kararı ile onaylanmıştır.

12/02/2010


Enstitü Müdürü
Prof. Dr. H. Yunus APAYDIN


ÖNSÖZ

“İdari Yargıda Dava Açma Süreleri” adlı bu çalışmada, idarenin eylem ve işlemleri üzerindeki yargı denetiminin süre ile sınırlandırılması konusu, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun ilgili maddeleri çerçevesinde, Danıştay kararları ile öğretideki yazar görüşleri de dikkate alınarak incelenmiştir.

Tezin hazırlanması aşamasında bilgi ve deneyimlerini benimle paylaşarak yardımcı olan danışmanım Yrd. Doç. Dr. Hayrettin Eren’ e ve çalışmamın hazırlanmasında bana destek olan herkese teşekkürlerimi sunuyorum.

Sahra Betül EMRE

İDARİ YARGIDA DAVA AÇMA SÜRELERİ**Sahra Betül EMRE****ÖZET**

Hukuk devleti ilkesinin temel koşullarından biri olan, idarenin eylem ve işlemleri üzerindeki yargı denetiminin, süre ile sınırlandırılması anlamına gelen “İdari Yargıda Dava Açma Süreleri” isimli bu çalışmamızda, öncelikle süre kavramı açıklanmış, daha sonra idari yargıda dava açma süresi kavramı, hukuksal niteliği, özellikleri, idari yargıda dava açma sürelerinin başlangıcı, idari yargıda dava açma sürelerinin hesaplanmasında uygulanacak esaslar açıklanmıştır.

İkinci bölümde, iptal ve tam yargı davalarında dava açma süreleri konuları anlatılmıştır.

Son bölümde ise, dava açma süresi ile ilgili özel durumlar ve dava açma süresinin sona ermesinin sonuçları açıklanmıştır.

Anahtar Kelimeler: İdari yargı, dava açma süresi, idari davalar, idare hukuku

TENDER PERIODS IN ADMINISTRATIVE JUSTICE

Sahra Betül EMRE

ABSTRACT

In this study, which's name is "tender periods in administrative justice" which means to resctrict the judicial review on the administrative acts and decisions with period ,which is one of the main stipulations of rule of law; first the notion of "period" is explained and then the notion of the tender periods in administrative justice, its jural attribution, characteristic, beginning of the tender period in administrative justice and the basis which shall be applied in the computation of period in the administrative justice, are explained

In the second chapter, the tender period in the actinon of nullity and the administrative action for damages are explained .

At the last chapter the differents circumstances related with the tender period and results of the expiraition of the tender period are analyzed.

Key Words: Administrative justice, tender period, proceeding in conteotious administrative matters, administrative law.

İÇİNDEKİLER

ONAY.....	I
ÖNSÖZ.....	II
ÖZET.....	III
ABSTRACT	IV
İÇİNDEKİLER.....	V
KISALTMALAR	IX
KARARLAR CETVELİ.....	X
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

GENEL OLARAK İDARİ YARGIDA DAVA AÇMA SÜRELERİ

1.1. GENEL OLARAK SÜRENİN TANIMI VE İDARİ YARGIDA DAVA AÇMA SÜRESİ KAVRAMI	3
1.2. İDARİ YARGIDA DAVA AÇMA SÜRESİNİN HUKUKSAL NİTELİĞİ.....	4
1.3. İDARİ YARGIDA DAVA AÇMA SÜRESİNİN ÖZELLİKLERİ.....	8
1.4. İDARİ YARGIDA DAVA AÇMA SÜRELERİ	11
1.4.1. Genel Dava Açma Süreleri	11
1.4.2. Özel Kanunlarda Gösterilen Dava Açma Süreleri	12
1.4.2.1. İlk Derece Mahkemesi Olarak Danıştay’ ın Görevine Giren Davalarda Özel Dava Açma Süreleri	13
1.4.2.2. İdare Mahkemelerinde Açılacak Davalarda Özel Dava Açma Süreleri.....	14
1.4.2.3. Vergi Mahkemelerinde Açılacak Davalarda Özel Dava Açma Süreleri	15
1.5. İDARİ YARGIDA DAVA AÇMA SÜRELERİNİN BAŞLANGICI	16
1.5.1. İdari Uyuşmazlıklarda Dava Açma Süresinin Başlangıcı	16
1.5.1.1. Yazılı Bildirim	16
1.5.1.2. Yazılı Bildirimin Şartları	18
1.5.1.2.1. Yazılı Bildirimin Yetkili Makamlar Tarafından ve Usulüne Uygun Yapılması	18
1.5.1.2.2. Yazılı Bildirimin Açık ve Anlaşılır Şekilde Yapılması.....	20
1.5.1.2.3. Yazılı Bildirimin Gerekçeli Olması	21
1.5.1.2.4. Yazılı Bildirimin Belgelendirilmesi	22
1.5.2. Vergi Uyuşmazlıklarında Dava Açma Süresinin Başlangıcı.....	25

1.5.2.1. Tahakkuku Tahsile Bağlı Vergilerde Dava Açma Süresinin Başlangıcı.....	25
1.5.2.2. Tebliğ Yapılan Hallerde veya Tebliğ Yerine Geçen İşlemlerde Dava Açma Süresinin Başlangıcı.....	26
1.5.2.3. Tevkif Yoluyla Alınan Vergilerde Dava Açma Süresinin Başlangıcı	28
1.5.2.4. Tescile Bağlı Vergilerde Dava Açma Süresinin Başlangıcı.....	28
1.5.2.5. İdarenin Dava Açması Gereken Konularda Dava Açma Süresinin Başlangıcı.....	28
1.5.3. İlan Yoluyla Yapılan Bildirimlerde Dava Açma Süresinin Başlangıcı.....	29
1.5.4. İlanı Gereken Düzenleyici İşlemlerde Dava Açma Süresinin Başlangıcı.....	30
1.5.4.1. Düzenleyici İşlemin İlanı Üzerine Doğrudan Düzenleyici İşleme Karşı Açılacak Davalarda Süre Başlangıcı.....	30
1.5.4.2. Düzenleyici İşlemin Uygulanması Üzerine Açılacak Davalarda Süre Başlangıcı	32
1.6. İDARİ YARGIDA DAVA AÇMA SÜRELERİNİN HESAPLANMASINDA UYGULANACAK ESASLAR	35
1.6.1. Genel Esasların Uygulama Alanı.....	35
1.6.2. Bildirim Gününün Nazara Alınmaması.....	35
1.6.3. Sürenin Gün, Ay veya Yıl Olarak Belirtilmesi.....	37
1.6.4. Tatil Gününün Dava Açma Süresine Etkisi.....	38
1.6.4.1. Sürenin Başlangıcına Rastlayan veya Süre Devam Ederken Başlayıp Biten Tatil Gününün Süreye Etkisi.....	38
1.6.4.2. Sürenin Son Gününün Tatil Gününe Rastlaması	38
1.6.5. Çalışmaya Ara Verme Zamanının Dava Açma Süresine Etkisi	39
1.6.6. Mali Tatilin Dava Açma Süresine Etkisi.....	43
1.6.7. Mücbir Sebebin Dava Açma Süresine Etkisi.....	43

İKİNCİ BÖLÜM

İPTAL VE TAM YARGI DAVALARINDA DAVA AÇMA SÜRELERİ

2.1. İPTAL DAVALARINDA DAVA AÇMA SÜRESİ	47
2.1.1. Ortada Bir İdari İşlem Yokken İdareye Başvurulması Durumunda Dava Açma Süreleri	47
2.1.1.1. Dava Açma Süresinin İşlemeye Başlaması İçin Gerekli Koşullar	49
2.1.1.1.1. Başvuru Yetkili Makama Yapılmalıdır.	49

2.1.1.1.2. Başvuru İdari Davaya Konu Olabilecek Bir İşlem veya Eylem	
İçin Yapılmalıdır.	50
2.1.1.1.3. İdareye Yapılacak Başvuru İçin Genel Bir Süre Öngörülmemiştir.....	50
2.1.1.2. Başvuru Karşısında İdarenin Davranışına Göre Dava Açma Süreleri	51
2.1.1.2.1. İdarenin Zımni Ret Süresi İçinde Başvuruyu Kesin Olarak	
Cevaplandırması.....	51
2.1.1.2.2. İdarenin Zımni Ret Süresi İçinde Verdiği Cevabın Kesin Olmaması	51
2.1.1.2.3. İdarenin Zımni Ret Süresi İçinde Cevap Vermemesi.....	53
2.1.1.2.4. Zımni Ret Süresi Dolmadan Dava Açılması.....	54
2.1.1.2.5. İdarenin Zımni Ret Süresi Geçtikten Sonra Cevap Vermesi	55
2.1.1.3. Vergi Uyuşmazlıklarında İdari Makamların Sükûtu	57
2.1.2. Ortada İdari İşlem Bulunmakta İken İdareye Başvurulması Durumunda	
Dava Açma Süreleri	58
2.1.2.1. Dava Açma Süresinin Durması İçin Gerekli Koşullar	60
2.1.2.1.1. Başvuru Üst Makama, Böyle Bir Makamın Olmaması Halinde, İşlemi	
Yapmış Olan Makama Yapılmalıdır.	60
2.1.2.1.2. Başvuru, İdari İşlemin, Kaldırılması, Geri Alınması, Değiştirilmesi veya	
Yeni Bir İşlem Yapılması İstemine İlişkin Olmalıdır.	62
2.1.2.1.3. Başvuru, Dava Açma Süresi İçinde Yapılmış Olmalıdır.	62
2.1.2.2. Başvuru Karşısında İdarenin Davranışına Göre Duran Dava Açma	
Süresinin Yeniden İşlemeye Başlaması.....	63
2.1.2.2.1. İdarenin Olumsuz Cevap Vermesi	63
2.1.2.2.2. İdarenin Kesin Olmayan Cevaplar Vermesi	64
2.1.2.2.3. İdarenin Altmış Gün İçinde Cevap Vermemesi	65
2.1.2.2.4. İdarenin Altmış Gün Geçtikten Sonra Cevap Vermesi	65
2.1.2.3. Vergi Uyuşmazlıklarında Üst Makama Başvuru	67
2.2. TAM YARGI DAVALARINDA DAVA AÇMA SÜRESİ.....	69
2.2.1. İdari İşlemlerden Doğan Tam Yargı Davalarında Dava Açma Süreleri	69
2.2.1.1. İdari İşlemlere Karşı Doğrudan Doğruya Açılacak Tam Yargı	
Davalarında Süre.....	70
2.2.1.1.1. İdari İşlemin Bildirimi Üzerine Açılacak Tam Yargı Davalarında Süre...	70
2.2.1.1.2. İdari İşlemin Uygulanması Üzerine Açılacak Tam Yargı	
Davalarında Süre	71

2.2.1.2. İptal Davası İle Birlikte Açılan Tam Yargı Davalarında Süre.....	73
2.2.1.3. İptal Davası Sonuçlandıktan Sonra Açılan Tam Yargı Davalarında Süre....	73
2.2.2. İdari Eylemlerden Doğan Tam Yargı Davalarında Dava Açma Süreleri.....	76
2.2.2.1. Dava Açmadan Önce Önkara İçin İdareye Başvurma Şartı	77
2.2.2.1.1. İdareye Başvurma Zorunluluğu.....	77
2.2.2.1.2. İdareye Başvurma Süresi	78
2.2.2.1.3. Başvurulacak İdari Makam	81
2.2.2.1.4. Başvurunun İçeriği	81
2.2.2.1.5. İdareye Başvuru Zorunluluğunun Aranmadığı Durum	82
2.2.2.2. Önkara Alma Ve Sonrasında Dava Açma Süreleri.....	83

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

DAVA AÇMA SÜRESİ İLE İLGİLİ ÖZEL DURUMLAR VE DAVA AÇMA SÜRESİNİN SONA ERMESİNİN SONUÇLARI

3.1. DAVA AÇMA SÜRESİ İLE İLGİLİ ÖZEL DURUMLAR.....	86
3.1.1. Görevli Olmayan Yargı Yerine Dava Açılması Halinde Dava Açma Süresi..	86
3.1.1.1. Otuz Günlük Ek Süreden Yararlanma Koşulları Ve Ek Sürenin Başlangıcı	87
3.1.1.1.1. Davanın Görevsiz Yargı Yerinde Açılması	87
3.1.1.1.2. Görevsiz Yargı Yerinde Açılan Davanın İdari Dava Açma Süresi İçinde Açılması	88
3.1.1.1.3. Görevsiz Yargı Yerinin Görevsizlik Kararı Vermesi.....	89
3.1.1.1.4. Görevsizlik Kararının Kesinleşmiş Olması Ve Görevli Yargı Yerinde Otuz Gün İçinde Davanın Açılması (Ek Sürenin Başlangıcı)	89
3.1.1.1.5. Görevsiz Yargı Yerinde Açılan Dava İle İdari Yargı Yerinde Açılan Davanın Konusunun Aynı Olması	95
3.1.1.2. Otuz Günlük Ek Sürenin Geçirilmiş Olması Ancak İdari Dava Açma Süresinin Geçirilmemiş Olması	95
3.1.2. Kanun Hükümlerine Uygun Olmayan Dilekçe İle Dava Açılması Halinde Dava Açma Süresi.....	96
3.2. DAVA AÇMA SÜRESİNİN SONA ERMESİNİN SONUÇLARI.....	98
SONUÇ.....	99
KAYNAKÇA	102
ÖZGEÇMİŞ.....	107

KISALTMALAR

AATUHK	Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanun
ABD	Ankara Barosu Dergisi
a.g.e.	Adı geçen eser
a.g.m.	Adı geçen makale
AİD	Amme İdare Dergisi
AÜEHFD	Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi
AÜHFD	Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
AYİMD	Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi
AYİMK	Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kanunu
Bkz.	Bakınız
C:	Cilt
E:	Esas
EÜHFD	Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
HUMK	Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu
İBK	İçtihatları Birleştirme Kurulu
İÜHFM	İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
İDDK	İdari Dava Daireleri Kurulu
İYUK	İdari Yargılama Usulü Kanunu
K:	Karar
S:	Sayı
s.	Sayfa
SÜHFD	Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
VDDK	Vergi Dava Daireleri Kurulu
VUK	Vergi Usul Kanunu

KARARLAR CETVELİ

Danıştay İBK'nun 2.12.1967 tarih ve E:1966/67, K:1967/8 sayılı kararı	7
Danıştay İBK'nun 24.2.1973 tarih ve E:1970/1, K:1973/1 sayılı kararı	8
Danıştay VDDK'nun 13.3.1998 tarih ve E:1996/244, K:1998/45 sayılı kararı	8
Danıştay İBK'nun 24.2.1973 tarih ve E:1970/1, K:1973/1 sayılı kararı	8
Danıştay İBK'nun 8.12.1944 tarih ve E: 1941/1, K: 1944/138 sayılı kararı	9
Danıştay 8. Dairesinin 6.6.1985 tarih ve E: 1985/157, K: 1985/575 sayılı kararı	11
Danıştay 4. Dairesinin 13.11.2006 tarih ve E: 2005/2134, K: 2006/2156 sayılı kararı..	16
Danıştay 6. Dairesinin 19.10.1989 tarih ve E:1988/1059, K:1989/1964 sayılı kararı....	19
Danıştay 10. Dairesinin 06.06.2001 tarih ve E:2000/4578, K:2001/2108 sayılı kararı..	19
Danıştay 1. Dairesinin 16.05.2007 tarih ve E:2007/326, K:2007/546 sayılı kararı	19
Danıştay 5. Dairesinin 11.06.2004 tarih ve E:2003/5993, K:2004/2832 sayılı kararı ...	20
Danıştay İDDK'nun 5.7.1996 tarih ve E:1995/242, K:1996/405 sayılı kararı.....	20
Danıştay 5. Dairesinin 9.10.2001 tarih ve E:2001/194, K:2001/3380 sayılı kararı	22
Danıştay 5. Dairesinin 22.6.1999 tarih ve E.1998/4359, K:1999/2193 sayılı kararı	22
Danıştay 5. Dairesinin 7.11.1991 tarih ve E:1991/3386, K:1991/2072 sayılı kararı	22
Danıştay 5. Dairesinin 26.6.1995 tarih ve E. 1992/1623, K:1995/2335 sayılı kararı.....	22
Danıştay İDDK'nun 7.5.1993 tarih ve E:1993/48, K:1993/171 sayılı kararı	22
Danıştay 5. Dairesinin 11.06.2004 tarih ve E:2003/5993, K:2004/2832 sayılı kararı....	23
Danıştay 10. Dairesinin 31.1.2006 tarih ve E:2005/9189, K:2006/664 sayılı kararı.....	24
Danıştay 6. Dairesinin 30.1.2007 tarih ve E:2004/718, K:2007/454 sayılı kararı	24
Danıştay 6. Dairesinin 25.12.1991 tarih ve E:1989/2469, K:1991/3413 sayılı kararı ...	32
Danıştay 6. Dairesinin 3.1.2003 tarih ve E.2001/6627, K:2003/20 sayılı kararı	33
Danıştay İDDK'nun 14.12.2006 tarih ve E:2003/1009, K:2006/2127 sayılı kararı.....	33
Danıştay İDDK'nun 16.3.2006 tarih ve E:2006/106, K:2006/127 sayılı kararı	33
Danıştay 6. Dairesinin 22.9.2006 tarih ve E.2004/3697, K:2006/4213 sayılı kararı.....	33

Danıştay İDDK' nun 15.12.2005 tarih ve E:2005/3242, K:2005/2801 sayılı kararı	35
Danıştay 7. Dairesinin 4.2.1997 tarih ve E:1996/2050, K:1997/402 sayılı kararı	39
Danıştay 4. Dairesinin 17.9.2001 tarih ve E:2001/2172, K: 2001/3400 sayılı kararı.....	39
Danıştay 7. Dairesinin 23.11.2004 tarih ve E:2002/2748, K:2004/3013 sayılı kararı.....	39
Danıştay 11. Dairesinin 13.10.1999 tarih ve E:1998/1621, K:1999/3597 sayılı kararı..	39
Danıştay İDDK' nun 19.2.2009 tarih ve E:2009/276, K:2009/52 sayılı kararı	40
Danıştay İDDK' nun 6.11.2008 tarih ve E:2006/3528, K:2008/1889 sayılı kararı.....	40
Danıştay VDDK' nun 21.4.2000 tarih ve E:1999/447, K:2000/159 sayılı kararı	40
Danıştay 3. Dairesinin 21.5.1987 tarih ve E:1987/73, K:1987/1316 sayılı kararı	41
Danıştay 9. Dairesinin 10.4.1986 tarih ve E:1985/1954, K: 1986/1732 sayılı kararı.....	41
Danıştay İDDK' nun 13.12.2002 tarih ve E:2002/1151, K:2002/922 sayılı kararı	41
Danıştay VDDK' nun 16.4.1993 tarih ve E:1993/68, K:1993/66 sayılı kararı	42
Danıştay 3. Dairesinin 5.10.2006 tarih ve E:2006/1488, K:2006/2447 sayılı kararı	44
Danıştay 4. Dairesinin 20.6.1996 tarih ve E:1995/6183, K:1996/2698 sayılı kararı	45
Danıştay 7. Dairesinin 24.3.1999 tarih ve E:1999/653, K:1999/ 1305 sayılı kararı.....	45
Danıştay 4. Dairesinin 21.1.2003 tarih ve E:2001/4078, K:2003/169 sayılı kararı	53
Danıştay 5. Dairesinin 22.10.1990 tarih ve E:1988/2022, K:1990/1863 sayılı kararı ...	55
Danıştay 7. Dairesinin 7.12.2004 tarih ve E:2003/123, K:2004/3253 sayılı kararı	57
Danıştay 6. Dairesinin 6.11.1968 tarih ve E:1967/1800, K:1968/2909 sayılı kararı	59
Danıştay 12. Dairesinin 17.02.2006 tarih ve E:2003/873, K:2006/473 sayılı kararı	59
Danıştay 10. Dairesinin 14.11.2002 tarih ve E:2000/260, K:2002/4360 sayılı kararı....	60
Danıştay 7. Dairesinin 28.3.2006 tarih ve E:2004/1510, K:2006/989 sayılı kararı	61
Danıştay 7. Dairesinin 5.10.2004 tarih ve E:2003/2031, K:2004/2338 sayılı kararı.....	62
Danıştay 8.Dairesinin 12.3.2003 tarih E:2002/1541, K:2003/1122 sayılı kararı	63
Danıştay İDDK'nun 23.6.2006 tarih ve E:2006/133, K:2006/763 sayılı kararı.....	65
Danıştay 13. Dairesinin 19.12.2005 tarih ve E:2005/7722, K:2005/6037 sayılı kararı..	65

Danıştay 12. Dairesinin 24.10.2007 tarih ve E:2005/3077, K:2007/4588 sayılı kararı..	65
Danıştay 10. Dairesinin 31.1.2007 tarih ve E:2004/13105, K:2007/258 sayılı kararı....	66
Danıştay 7 Dairesinin 25.10.2005 tarih ve E: 2002/1037, K:2005/ 2522 sayılı kararı...	67
Danıştay VDDK' nun 18.10.2006 tarih ve E:2006/75, K:2006/300 sayılı kararı	68
Danıştay 5. Dairesinin 2.5.1991 tarih ve E:1989/1317, K:1991/823 sayılı kararı	72
Danıştay 6. Dairesinin 13.3.1991 tarih ve E:1990/2166, K:1991/401 sayılı kararı	73
Danıştay 13. Dairesinin 18.1.2005 tarih ve E:2005/4651, K:2005/113 sayılı kararı	74
Danıştay 10. Dairesinin 16.6.1988 tarih ve E:1986/1563, K:1988/1102 sayılı kararı ...	75
Danıştay 8. Dairesinin 4.5.2005 tarih ve E:2004/3520, K:2005/2145 sayılı kararı	75
Danıştay 8. Dairesinin 4.5.2005 tarih ve E:2004/3520, K:2005/2145 sayılı kararı	76
Danıştay İBK'nun 15.3.1979 tarih ve E:1971/9, K:1979/5 sayılı kararı	78
Danıştay 8. Dairesinin 27.4.1989 tarih ve E:1987/340, K:1989/306 sayılı kararı	78
Danıştay 8. Dairesinin 22.1.2002 tarih ve E:2000/1396, K:2002/364 sayılı kararı	78
Danıştay İDDK' nun 17.1.1997 tarih ve E:1996/764, K:1997/46 sayılı kararı	79
Danıştay 10. Dairesinin 12.12.2005 tarih ve E:2004/446, K:2005/7597 sayılı kararı ...	80
Danıştay 8. Dairesinin 18.3.2003 tarih ve E:2002/4909, K:2003/1162 sayılı kararı	81
Danıştay 6. Dairesinin 13.10.2005 tarih ve E:2003/7592, K:2005/4719 sayılı kararı ...	82
Danıştay 10. Dairesinin 14.11.1983 tarih ve E:1982/2684, K:1983/2273 sayılı kararı..	82
Danıştay 4. Dairesinin 8.3.1940 tarih ve E:1938/3039, K:1940/1975 sayılı kararı	88
Danıştay 10. Dairesinin 20.11.2006 tarih ve E:2003/3454, K:2006/6592 sayılı kararı..	88
Danıştay 10. Dairesinin 13.2.2007 tarih ve E:2006/5568, K:2007/335 sayılı kararı	89
Danıştay 10. Dairesinin 3.2.1993 tarih ve E:1992/971, K:1993/395 sayılı kararı	89
Danıştay 8. Dairesinin 18.1.2006 tarih ve E:2005/5817, K:2006/35 sayılı kararı	91
Danıştay İDDK' nun 31.5.2007 tarih ve E:2006/4713, K: 2007/1302 sayılı kararı	92
Danıştay İDDK' nun 9.2.2006 tarih ve E:2006/90, K:2006/28 sayılı kararı	93
Danıştay 10. Dairesinin 18.5.2007 tarih ve E:2005/5959, K:2007/2739 sayılı kararı ...	93

XIII

Danıştay 8. Dairesinin 28.10.1998 tarih ve E:1998/36, K:1999/5625 sayılı kararı	94
Danıştay 8. Dairesinin 24.10.2000 tarih ve E: 1998/6005, K: 2000/6566 sayılı kararı..	95
Danıştay 6. Dairesinin 23.9.1997 tarih ve E: 1996/6013, K: 1997/3867 sayılı kararı ...	95
Danıştay 11. Dairesinin 27.2.2004 tarih ve E: 2001/4405, K: 2004/943 sayılı kararı....	95
Danıştay 12. Dairesinin 13.9.2005 tarih ve E:2005/1136, K:2005/2921 sayılı kararı....	97

GİRİŞ

Anayasamız'ın "Cumhuriyetin nitelikleri" başlıklı 2. maddesine göre, Türkiye Cumhuriyeti bir hukuk devletidir. Hukuk devleti, idarenin tüm eylem ve işlemlerinin hukuk kurallarına uygunluğunun ödün vermez bir ilke olarak benimsendiği devlet türüdür¹. Hukuk devleti ilkesinin temel koşullarından birisi, idarenin işlemlerinin yargı organları tarafından denetlenmesidir. Zira Anayasamızın "Yargı yolu" başlıklı 125. maddesinde bu husus, "*idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.*" şeklinde ifadesini bulmuştur. İdarenin hukuka uygun davranmasının çeşitli yolları bulunmakta ise de, bunlardan en etkili olanı muhakkak ki yargısal denetimdir.

İdarenin işlem ve eylemlerinin yargı denetimine tabi olması, kişilerin temel hak ve hürriyetleri için son derece önemli bir güvence oluşturmaktadır. Ancak bu yargı denetimi, idarenin işlem yapmaktan ve dolayısıyla kamu hizmetlerini yürütmekten çekinmesine neden olabilecek bir tehdit de oluşturmamalıdır. İşte bu bakımdan, idarenin eylem ve işlemleri üzerindeki yargı denetiminin süre ile sınırlandırılması gereği duyulmuş ve idari yargı sistemimizde dava açma süresi denilen müessese ortaya çıkmıştır.

Dava açma sürelerinin tabi tutulacağı esasların belirlenmesi ise, yargılama hukuku tekniği ile ilgili olması nedeniyle, kimi zaman hukuku ve kanunu iyi bilmeyen idare edilenlerin hak kayıpları yaşamalarına neden olmaktadır². Bu nedenle, bu esasların belirlenip, açık bir şekilde ortaya konulması yaşanan bu sorunların önüne geçilmesi açısından önem arz etmektedir.

Biz de çalışmamızın odağını oluşturan, "İdari Yargıda Dava Açma Süreleri" ni, bu konuda karşılaşılan sorunlar ile 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu' nun ilgili

¹ Yahya K. Zabunoğlu; "İdari Yargıda Dava Açma Süresi", **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Birinci Kitap: İdari Yargı**, Danıştay Yayınları No:53, Ankara, 1990, s. 187.

² Mithat Sancar; "İdari Yargılama Usulü Kanununun 10 ve 11. Maddeleri Bağlamında İptal Davalarında Süre", **Amme İdare Dergisi**, C:23, S:1, 1990, s. 70; Yahya K. Zabunoğlu; a.g.m., s. 188.

maddeleri çerçevesinde, Danıştay kararları ve öğretideki yazar görüşlerini de dikkate alarak incelemiş bulunmaktayız.

Çalışmamızın ilk bölümünde, idari yargıda dava açma sürelerinden genel olarak bahsedilmiş, bu doğrultuda önce süre kavramı üzerinde durularak daha sonra idari yargıda dava açma süresi kavramı başlığı altında, dava açma süresinin hukukumuzda giriş süreci ve bu süreçte değişen Kanunlar ile günümüze gelme aşaması incelenmiş ve idari yargı sistemimizde dava açma hakkının süreyle sınırlandırılma nedenleri ve bunun yararları öğretideki yazar görüşleriyle birlikte anlatılmıştır. Ayrıca yine aynı bölümde, öğretide görüş ayrılıkları bulunan, dava açma süresinin hukuksal niteliği incelenmeye çalışılmıştır. Daha sonra, idari yargıda dava açma sürelerinin başlangıcı konusu, İYUK' un 7. maddesindeki sistematik doğrultusunda ele alınmış ve konu, idari uyuşmazlıklarda, vergi uyuşmazlıklarında, ilan yoluyla yapılan bildirimlerde ve ilanı gereken düzenleyici işlemlerde dava açma süresinin başlangıcı olarak dört ana başlık altında incelenmiştir. Devam eden başlıklarda, idari yargıda dava açma sürelerinin hesaplanmasında uygulanacak esaslar, mevcut yasal düzenlemeler ve uygulamadaki içtihatlar doğrultusunda anlatılmaya çalışılmıştır.

İkinci bölümde, nitelikleri ve kanunda düzenleniş biçimleri gereği, iptal ve tam yargı davalarında dava açma süreleri iki ayrı başlık altında incelenmiş ve son bölümde ise, dava açma süresi ile ilgili İYUK' un 9. maddesinde ve 15. maddesinde düzenlenmiş olan ve dava açma süreleri bakımından özel düzenleme niteliğinde bulunan, görevli olmayan yargı yerine dava açılması halinde dava açma süresi ile kanun hükümlerine uygun olmayan dilekçe ile dava açılması halinde dava açma süresi konuları ele alınmış ve son olarak da dava açma süresinin sona ermesinin sonuçları konusu üzerinde durulmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM

GENEL OLARAK İDARİ YARGIDA DAVA AÇMA SÜRELERİ

1.1. GENEL OLARAK SÜRENİN TANIMI VE İDARİ YARGIDA DAVA AÇMA SÜRESİ KAVRAMI

Süre terimi, soyut bir kavram olan zamanın somut bir kesimini ifade eder. Hukukun değişik dalları, bu zaman kesimlerini, düzenledikleri hukuksal ilişkilerde çeşitli hukuksal sonuçların doğmasını sağlayacak biçimde kullanırlar³.

Dava açma süresi ise, hak arama hürriyetinin zamanla sınırlandırılması anlamına gelmektedir. Temel hak ve hürriyetlerin özüne dokunmadan, ancak kanunla sınırlanabileceği yolundaki Anayasa ilkesi, dava açma süresinin kanunla düzenlenmesi zorunluluğunu ortaya koymaktadır⁴.

Dava açma süresi, Cumhuriyet Dönemi itibariyle ilk defa 1925 tarihli Şurayı Devlet Kanunu ile düzenlenmiş, 21.12.1938 tarihli ve 3546 sayılı Devlet Şurası Kanunu ve bunu değiştiren 4904 sayılı Kanun ile o günlerin şartlarına uygun hale getirilmiş, 1961 Anayasasından sonra çıkarılan 24.12.1964 tarihli ve 521 sayılı Danıştay Kanunu ile yeni ihtiyaçlara çözüm getirecek tarzda yeniden düzenlenmiştir. Daha sonra 521 sayılı Kanun'un süreye ilişkin hükümlerinde, 18.6.1973 tarihli ve 1740 sayılı Kanunla da bir kısım değişiklikler yapılmış, 1982 yılında yeniden yapılandırılan idari yargı sistemimizde 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu ile idari dava açma süreleri yeniden düzenlenmiş ve bu Kanunda 3622 ve 4001 sayılı Kanunlarla yapılan değişikliklerle son halini almıştır.

1982 Anayasası'nın "Yargı Yolu" başlıklı 125. maddesinin birinci fıkrasında, "İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır." hükmü yer almaktadır. İdari rejimin cari olduğu ülkemizde, devletin bütün idari işlem ve eylemlerinin yargı

³ Mithat Sancar; "İYUK'un 10 ve 11. Maddeleri Bağlamında Süre", s. 70.

⁴ Erol Çırakman; "İdari Davalarda Süre", **İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler I**, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları No:21, Ankara, 1976, s. 191.

denetimine tabi olması, idarenin hukuka bağıllığının sağlanmasına işlerlik kazandırdığı gibi, bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin de en etkin güvencesini oluşturmaktadır⁵. Ancak, DURAN'ın da belirttiği gibi; süre ile sınırlandırılmayan bir yargı denetimi, fertlere sağlayacağı yararlar yanında; idare bakımından istenmeyen zarar ve sonuçlara da yol açabilir. Zira idari karar ve icraatların sürekli bir biçimde dava tehdit ve tehlikesi altında bulunması kamu hizmetlerinin düzenli ve sürekli bir şekilde yürütülmesini ihlal edebileceği gibi, toplum hayatında anormal olan ihtilafli durumların sonunun gelmemesine yol açar. Nihayet, denetim neticesinde idari tasarrufların her zaman tadil ve iptal edilmesi imkânının varlığı, kamu otoritesini de zaafa uğratar⁶.

İdari eylem ve işlemlerin yargı yerince denetlenmesinin süreye tabi tutulmasının, nedenlerinden biri, idarenin işlemlerinde kararlılığı, istikrarı sağlamaktır⁷. Bu durumda, idarenin eylem ve işlemlerinin, zaman yönünden hiç bir sınırlama olmadan, her zaman dava edilebilir olması hem kararlılık ilkesine aykırılık teşkil edecek, hem de idare ile idare edilen arasındaki çekişmenin devamlı var olmasına neden olacaktır⁸. Görüldüğü üzere, dava açma süresi söz konusu olduğunda iki toplumsal yarar ve değer karşı karşıya geldiği, hatta çatıştığı görülmektedir. Bu noktada da sorun dava açma süreleri hakkındaki kurallar uyarınca çözümlenebilecektir⁹. Bu nedenlerle, idari yargı yerlerine başvurunun süreyle sınırlandırılması yoluna gidilmiş ve böylece idare hukukunda dava açma süresi denilen kurum ortaya çıkmıştır¹⁰. İdari dava açma süresi olarak adlandırılan bu süre, DURAN'ın tanımıyla “*idari davaların muteber surette ikame edilebileceği kanunen muayyen ve mahdud olan zamandır*”¹¹.

1.2. İDARİ YARGIDA DAVA AÇMA SÜRESİNİN HUKUKSAL NİTELİĞİ

İdari dava açma süresinin niteliği hakkında kanunlarda herhangi bir hüküm yer almadığından, hukuksal niteliği ve kendisine bağlanan hukuksal sonuçlar bakımından, doktrinde tartışmalar mevcuttur.

⁵ Yahya K. Zabunoğlu; “İdari Yargıda Dava Açma Süresi”, s. 189.

⁶ Lütfi Duran; “İdari Kazada Dava Açma Müddeti (İdari Müruru Müddet)”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C:XI, S:1–2, s. 238.

⁷ A. Şeref Gözübüyük; “İdari Yargıda Dava Açma Süresi”, **Amme İdare Dergisi**, Cilt:2, Sayı:4, 1969, s. 3.

⁸ Nuri Alan; “İptal Davalarının Ön Ve Esastan Kabul Şartları”, **Danıştay Dergisi**, S: 50–51, Danıştay Matbaası, s. 33–34.

⁹ Gürsel Kaplan; İdari Yargıda Dava Açma Süreleri, Turhan Kitabevi, Ankara, 2007, s. 6.

¹⁰ Lütfi Duran; a.g.m., s. 238-239; Erol Çırakman; “İdari Davalarda Süre”, s. 191.

¹¹ Lütfi Duran; a.g.m., s. 240.

Genel olarak doktrindeki görüş, dava açma süresinin “hak düşürücü” süre niteliğinde olduğudur¹². BERKİ, hak düşürücü süreyi şu şekilde tanımlamaktadır¹³; *“kanunlar veya hâkim yahut sair yetkili bir makam tarafından kesin olarak verilmiş olan muayyen zamandır ve bu zaman içinde bir hak kullanılmamış olduğu takdirde ortadan kalkacaktır.”* Dava açma süresinin “hak düşürücü” süre niteliğinde olduğu görüşünü savunan ONAR’a göre; idari işlem ve eylemlerin uzun bir süre uyuşmazlık doğurması ve bir davaya konu olması ihtimali, kamu hizmetinin işlemesi ve idarenin faaliyetleri bakımından bir huzursuzluk meydana getirebileceğinden, bunu önlemek için idare hukukunda bir uyuşmazlığın yargı merciine getirilmesi ve dava açılması için belli bir süre tayin edilmiş ve idari davanın bu sürenin sonuncu gününe kadar açılması şart koşulmuştur. Bu bakımdan, dava açma süresi, hak düşürücü bir süredir; yani zamanaşımı niteliğinde değil, ondan daha kuvvetli ve etkili olan hak düşürücü bir süredir. Dolayısıyla Kanun’da belirlenen sürede açılmayan dava düşer ve artık bu konuda dava açma imkânı kalmaz¹⁴.

Yine ONAR’ a göre; zamanaşımı ile hak düşürücü süreler arasında mahiyet farkı ve bu farkın doğurduğu önemli sonuçlar vardır. Buna göre; zamanaşımı, doğmuş bir hakkın unsurunu teşkil eden, hakkın konusunun yerine getirilmesini veya hakkın tanınması yahut hakka uyulmasını isteme yetkisini etkisiz bırakır. Bu bakımdan zamanaşımında subjektif hak baki olmakla beraber hukuki kuvvetini kaybetmiş, eksik bir borç halini alır. Bu niteliği bakımından zamanaşımı, davacının dava hakkını etkilemez. Ancak, davalı taraf zamanaşımı nedeniyle dava edilemeyeceğini öne sürebilir, yani mahkemece re’sen dikkate alınacak bir husus değildir. Hak düşürücü süre ise, bir hakkın tekemmül etmesinin ve yetkinin kullanılmasının şartıdır. Başka bir deyişle, hak ancak o süre zarfında kullanılırsa tekemmül etmiş olur. Bunun sonucu olarak da zamanaşımını re’sen arayamayan mahkeme, hak düşürücü süreyi re’sen arar. İdari yargılama usulünde dava

¹² Sıddık Sami Onar; İdare Hukukunun Umumi Esasları, Cilt: 3, Üçüncü Bası, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966, s. 1961; Yahya K. Zabunoğlu; “İdari Yargıda Dava Açma Süresi”, s. 193; Nuri Alan; “İptal Davalarının Kabul Şartları”, s. 34; A. Şeref Gözübüyük; Yönetmelik Yargı, 26. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2007, s. 397; A. Şeref Gözübüyük; Güven Dinçer; İdari Yargılama Usulü, 2. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2001, s. 319; Neşet Ersoy; “İdari Davalarda Süre”, **Türk İdare Dergisi**, C:41, S:326, 1970, s. 21; M. Bahattin Kayışoğlu; “İdari Davalarda Süre”, **Ankara Barosu Dergisi**, C:29, S:1, 1972, s. 46; , Celal Karavelioğlu; Açıklama Ve Son İçtihatlarla İdari Yargılama Usulü Kanunu, Cilt:1, 6. Bası, Karavelioğlu Hukuk Yayınevi, Ankara, 2006, s. 531; Cafer Ergen; İdari Yargıda Dava Açma Süreleri, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2007, s. 19; Zehra Odyakmaz; Ümit Kaymak; İsmail Ercan; İdari Yargı, İkinci Sayfa Yayın, 4. Bası, İstanbul, 2008, s. 247.

¹³ Şakir Berkî; “Hukukta Müddet Çeşitleri”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:25, S:1–2, 1968, s. 99.

¹⁴ Sıddık Sami Onar; a.g.e., s. 1960-1961.

süresinin bu niteliğinden dolayı, idari bir davanın süresi içinde açılıp açılmadığını mahkeme önceden davalı tarafından ileri sürülmemiş olsa bile, kendiliğinden aramak ve dava süresinde açılmamışsa davayı baştan reddetmek zorundadır¹⁵.

ZABUNOĞLU da; dava açma süresinin geçirilmesi davanın dinlenilmeme sebebi olduğundan bahisle ve açılan davalarda ön koşullar ve bunlara uyulmaması halinde verilecek kararları düzenleyen İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 14. ve 15. maddelerindeki hükümlerin getirdiği süre koşulunun re’sen incelenmesi zorunluluğu karşısında, dava açma süresinin geçirilmesinin hakkın düşümüne yol açacağı görüşünü savunmaktadır¹⁶.

Doktrinde genel kabul gören bu görüşün yanında, dava açma süresinin hak düşürücü ve zamanaşımı sürelerine benzerlik göstermekle beraber, her iki hukuksal kurumdan da farklı, Kamu Hukukuna özgü “sui generis” bir kurum olduğu görüşü de mevcuttur¹⁷. Bu konuda DURAN’ın görüşü ağırlık taşımaktadır. DURAN’a göre; müellifler, dava açma süresinin niteliği itibariyle bir zamanaşımı değil, hak düşürücü süre olduğu hususunda müttefiktir ve dava açma süresinin özel karakterine, onu zamanaşımı süresi ile karşılaştırmak suretiyle anlam vermekte, fakat dava açma süresi ile zamanaşımı süresi arasında esaslı maddi bir farkın varlığını belirtmemekte, sadece, dava açma süresinin hak düşürücü olduğundan işaretleyerek, bunun hüküm ve neticelerini saymaktadırlar. Dava açma süresi ile zamanaşımı arasında en önemli ve esaslı fark olarak ileri sürülen, bizatihi hakkın düşmesi ile cebri icra vasıtaları ile istihsal kabiliyetinin nez’i bakımından da iki müessese bakımından maddi ve esaslı bir fark yoktur¹⁸.

ÇIRAKMAN da; dava açma süreleri ile hak düşürücü sürelerin benzer yanları olmasına rağmen, hakkın süratle yerine getirilmesi amacıyla konulmuş olmakla yargılama usulüne ilişkin olan, bazı hallerde hâkim tarafından re’sen, bazen de taraflarca tayin edilebilen, durması ya da kesilmesi söz konusu olmayan hak düşürücü sürelerin, bu nitelikleri itibariyle dava açma süresinden ayrıldığını; pek çok yönden dava açma süresine benzemekle beraber, zamanaşımı sürelerinin; hâkim tarafından re’sen nazara alınamaması, ancak davanın ilk aşamasında ileri sürülebilmesi, durması ve kesilmesi

¹⁵ Sıddık Sami Onar; Umumi Esaslar, Cilt: 3, s. 1961–1962.

¹⁶ Yahya K. Zabunoğlu; “İdari Yargıda Dava Açma Süresi”, s. 193.

¹⁷ Lütfi Duran; “Dava Açma Müddeti”, s. 249; Kazım Yenice; Yüksel Esin; Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, Arısan Matbaacılık, Ankara, 1983, s. 166; Erol Çırakman; “İdari Davalarda Süre”, s. 193.

¹⁸ Lütfi Duran; a.g.m., s. 247-249.

sebeplerindeki farklılıklar ve ihya edilemez olması itibariyle dava açma süresinden farklı olduğunu belirtmekte ve bu gerekçelerle DURAN'ın görüşüne katılmaktadır¹⁹.

Dava açma süresinin niteliği hakkında ileri sürülen ve yeni sayılabilecek bir görüş de dava açma süresinin hak düşürücü ve zamanaşımı niteliğinde olmayıp yalnızca uyuşmazlığın yargı önüne götürülmesi için konulmuş düzenleyici nitelikte bir süre olduğu görüşüdür. ULER tarafından savunulan bu görüşe göre; idari yargı bir kamu yargısı olduğu için kamu yargısında geçerli olan kendiliğinden inceleme ilkesi idari yargı açısından da söz konusu olacak ve incelemeyi yapacak olan hâkim davayı etkileyebilecek her şeyi, süreyi de, kendiliğinden göz önünde tutacaktır. İdari yargıda süre şartının hâkim tarafından re'sen göz önünde tutulması, hiçbir biçimde, dava süresinin hak düşürücü nitelikte olduğunu göstermemektedir. Sürenin dava açmadan geçirilmesi durumunda sakat işlemler hukuka uygun hale gelmediklerine, yapılmış haksızlık haklılaşmadığına ve idarenin hukuka uygun davranma ödevi de son bulmadığına göre, süre hak düşürücü nitelikte olamaz. Süre, zamanaşımı da değildir. Gerek idari gerekse idari yargılama yönteminde süreler vardır, ancak dava süresi, olsa olsa düzenleyici nitelikte bir süredir ve hak düşürücü sürelerle benzemediği gibi zamanaşımı sürelerine de benzememektedir²⁰.

ULER, idari dava süresinin yalnızca düzenleyici bir süre olunca, bu sürenin geçirilmesiyle dava açma olanağının ortadan kalkmayacağını; süresin sonra açılmış bir davada yargı yerince, bu uyuşmazlık için bir uyuşmazlık bağı kurulabilip kurulamayacağına bakmasını ve uyuşmazlık bağı kurulabileceği anlaşılıyorsa davanın görülmesi gerektiğini savunmaktadır²¹. Yazara göre, idarenin hukuka uygun davranma ödevi sürdüğü sürece, uyuşmazlık yargı önüne götürülebilmelidir²².

Görüldüğü üzere, öğretilde dava açma süresinin niteliği hakkında farklı görüşler ileri sürülmüştür. Danıştay ise kararlarında açık ve kesin bir biçimde sürenin hak düşürücü nitelikte olduğu görüşünü benimsemiştir²³.

¹⁹ Erol Çırakman; "İdari Davalarda Süre", s. 195–196.

²⁰ Yıldırım Uler; "Yönetsel Yargıda Dava Süresi", **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Birinci Kitap: İdari Yargı**, Danıştay Yayınları No:53, Ankara, 1990, s. 213–216.

²¹ Yıldırım Uler; a.g.m., s. 257.

²² Yıldırım Uler; a.g.m., s. 262.

²³ Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulunun, 2. 12. 1967 tarih ve E: 1966/67, K: 1967/8 sayılı kararında bu husus "... davanın açılması ile ilgili süre hükümlerinin amme intizamından olduğuna ve bu hükümlerin resen göz önüne alınarak uygulanacağına tereddüt olunamaz. Bu sebeptir ki, kanunlarda öngörülen zaman içerisinde kullanılmayan haklar düşer..." şeklinde açıklanmış ve yine Danıştay İçtihatları

Fakat bizim de katıldığımız KAPLAN' a göre, dava açma süresinin niteliği hakkında ileri sürülen bu görüşler ortak bir noktada hem fikirdirler. O da, dava açma süresinin geçmesiyle hakkın son bulmamasıdır. Bu alanda temel sorun, dava açma süresinin genel olarak kabul gören sonuçlarını yansıtacak bir terimin hukuk terminolojisinde yerleşmemiş olmasıdır. Üzerinde hem fikir olunan bir terimin bulunması halinde sorun da çözülmüş olacaktır. Zira özel hukuk alanında yer bulmuş hak düşürücü süre ve zamanaşımı kavramlarından hiçbirisi idari dava açma süresini tam olarak karşılamamaktadır²⁴.

1.3. İDARİ YARGIDA DAVA AÇMA SÜRESİNİN ÖZELLİKLERİ

1. Dava açma süresi idari işlem ve eylemlerin süratle istikrarını sağlamak amacıyla ve kamu yararı için müesseseleştirilmiştir²⁵. Bu bakımdan dava açma süresi, kamu düzenini ilgilendiren bir nitelik taşıdığından; idari yargı yeri önüne gelen bir davanın süresi içinde açılıp açılmadığını, davalı tarafın bir itirazı olmasa dahi, re'sen araştırmak zorundadır. Bu zorunluluk aynı zamanda İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 14. ve 15. maddelerinden de doğmaktadır²⁶. Danıştay da verdiği kararlarda dava açma süresinin bu niteliğini açıkça vurgulamaktadır²⁷.

2. İdari yargı yeri, dava süresine ilişkin incelemesini davanın ilk inceleme aşamasında yapabileceği gibi sonraki aşamalarında da yapabilir. Bu husus İYUK'un 14. maddesinin 6. fıkrasında düzenlenmiştir. Buna göre, süre şartı yerine getirilmeden açılmış bir davada süre aşımının ilk inceleme aşamasında tespit edilemeyip, sonra tespit edilmesi halinde davanın her aşamasında davanın süre yönünden reddine karar verilebilecektir²⁸. İdari yargı yeri, davanın açıldığı andan yargılamanın sonuçlandığı ana kadar, dava açma

Birleştirme Kurulunun 24.2.1973 tarih ve E:1970/1, K:1973/1 sayılı kararında “*Mahkemenin (tarafkların talep etmemiş ve kendisinin görmemiş olması nedeniyle) düşmüş bir dava hakkını karar düzeltme safhasında artık dikkate alamayacağını beyan suretiyle, ihya edebilmesine hukukun genel esasları imken vermez.*” demek suretiyle dava açma süresinin hak düşürücü niteliğini vurgulamıştır. Bkz. Kazım Yenice; Yüksel Esin; İdari Yargılama Usulü, s. 167; A. Şeref Gözübüyük; Yönetmelik Yargı, s. 398–399. Aynı yöndeki Danıştay kararları için bkz. Celal Karavelioğlu; İdari Yargılama Usulü Kanunu, s. 531–533.

²⁴ Gürsel Kaplan; İdari Yargıda Dava Açma Süreleri, s. 74.

²⁵ Erol Çırakman; “İdari Davalarda Süre”, s. 193.

²⁶ Kazım Yenice; Yüksel Esin; a.g.e., s. 166.

²⁷ Danıştay VDDK' nun 13.3.1998 tarih ve E: 1996/244, K: 1998/45 sayılı kararı. Bkz. Cafer Ergen; Dava Açma Süreleri, s. 19- 20.

²⁸ Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu; 24.2.1973 tarih ve E:1970/1, K:1973/1 sayılı kararında, “*Bir davanın görülmesi sırasında, olayda süre aşımı bulunduğu nazara alınmadan ihtilaf karara bağlandıktan sonra kararın düzeltilmesi talebi vesilesiyle davanın yeniden incelenmesi sırasında da süre aşımının nazara alınması gerekeceği*” ne karar vermiştir. (Resmî Gazete, 13.10.1973- 14684).

süresinin geçirilip geçirilmediğini kendiliğinden araştırmak ve süre geçirilmiş ise davayı süre yönünden reddetmek yetkisine sahiptir²⁹.

3. Dava açma süreleri ancak kanunla düzenlenebilir. Sürenin hangi hallerde duracağı ve kesileceğinin kanunda gösterilmesi gerekir. Bu husus, Anayasamızın “Temel Hak ve Hürriyetlerin Sınırlanması” başlıklı 13. maddesinde hükmünü bulan, temel hak ve hürriyetlerin ancak kanunla sınırlanabileceği ilkesinin bir sonucudur. Zira dava açma süresi hak arama hürriyetine ilişkindir³⁰. Kanun dışındaki tüzük, yönetmelik gibi düzenleyici işlemlerle getirilen süre hükümleri idari yargı yerince dikkate alınamaz.

Ayrıca dava süresinin, taraflarca, sözleşme ile yahut tek taraflı olarak veya mahkeme kararıyla düzenlenmesi ya da değiştirilmesi de mümkün değildir³¹. Dava açma süresine ilişkin kanun hükümlerinin uygulanması sırasında idari yargı yerlerince kıyas yoluna başvurulamaz. İdari yargı yerlerinin kanunla belli süreleri uzatma veya kısaltma yetkileri yoktur³².

4. Dava açma süresine uyulmaması dava açma hakkının kaybedilmesi sonucunu doğurur. Davanın varlığını ilgilendirmesi nedeniyle sürenin usulle değil, davanın esası ile ilgili olduğu kabul edilmektedir³³. Sürenin geçmesiyle dava açma hakkı kesin olarak ortadan kalkar. Kanun’da yeni bir imkân tanınmadıkça da bu hak artık yeniden kullanılamaz. İdari Yargılama Usulü Kanunu, iki halde süresinde kullanılmayarak düşen dava hakkının yeniden canlanmasına olanak tanımıştır. İlki, 7. maddenin 4. fıkrasındaki düzenlemedir. Buna göre, ilan tarihinden itibaren süresinde dava konusu yapılmayan bir düzenleyici işlem, uygulanmasını izleyen günden itibaren dava açma süresi içinde yeniden dava edilebilecektir. Bir diğer hüküm ise, 10. maddenin 2. fıkrasındaki düzenlemedir. Bu madde ile de, süreyi geçirerek dava hakkını yitiren ilgililere belirli koşullarla yeni bir süre ve dava hakkı tanınmaktadır. Bunların yanında 213 sayılı Vergi Usul Kanunu’nda da buna benzer bir hüküm yer almaktadır. Kanun’un ek 7. maddesinin

²⁹ Kazım Yenice; Yüksel Esin; İdari Yargılama Usulü, s. 167.

³⁰ Erol Çırakman; “İdari Davalarda Süre”, s. 194.

³¹ Erol Çırakman; a.g.m., s. 194.

³² Bu husus, Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulunun 8.12.1944 tarih ve E:1941/1, K:1944/138 sayılı kararında şu şekilde açıklanmıştır: “ Kanunun tayin ettiği müddetleri kıyas ve istidlal yolu ile ve hakim’in içtihatlarıyla tezyid ve tenkise imkan olmayacağı ve bu kabil müddetlerin kat’ı ve tadili hususunun ancak kanunun müsaadesine mütevakkıf bulunduğu hukukan kabul edilmiş bir kaidedir. Kanunda gösterilen müstesna hallerden başka hakim’in kanunen tayin edilen müddetleri tezyid ve tenkis edemeyeceği... Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununun 159. maddesi ile de tanhis olunmuştur.”. Bkz. Kazım Yenice; Yüksel Esin; a.g.e., s. 168.

³³ Erol Çırakman; a.g.m., s. 195.

4. fıkrası uyarınca; mükellef, uzlaşmanın sağlanamaması durumunda buna ilişkin tutanağın kendisine tebliğinden itibaren vergi mahkemesinde dava açabilecek, ancak bu arada dava açma süresi geçmişse kendisine 15 günlük yeni bir dava süresi tanınacaktır. Yalnız, bu istisnai hükümler, sürenin geçmesiyle dava hakkının düşeceği yolundaki kuralı bozmaz³⁴.

5. Dava açma süresinin sona ermesi, hakkın kendisini değil, onun dava edilebilmesi hakkını sona erdirir. Dava açma süresinin geçmiş olması, hakkı büsbütün ortadan kaldırmamaktadır³⁵. Süresi içerisinde açılmamış bir dava hakkında verilen ret kararı, talep edilen hakkın bulunup bulunmadığına dair değildir; ret kararı, bu anlamda bir değer yargısı içermemektedir. Yani ret kararı hakkın bizatihi kendisi ile ilgili değildir. Buna göre, davacı talebinde haklı olabilir; fakat bunu süresinde yargı yerleri önünde ileri sürmesi gerekirdi. Böyle yapmadığı için, hakkı baki kalabilecek, fakat mahkemelerden onun hüküm altına alınmasını isteyemeyecektir³⁶. Ancak, bu durumda dahi, yargı yoluna müracaat kadar etkili bir yol olmamakla beraber, dava açma süresini kaçırmış olan ilgilinin, işlemi yapmış veya zarara yol açmış idari makama başvurmak suretiyle, işlemin kaldırılmasını veya değiştirilmesini veya zararın giderilmesini sağlama hakkı mevcuttur³⁷.

Sürelere ilişkin saydığımız bu kuralların istisnasını ise, yok hükmündeki idari işlemler oluşturmaktadır³⁸. Bilindiği üzere, yokluk halinde işlem hiç doğmamış, hukuk âlemine hiç çıkmamış sayılır³⁹. Bu bakımdan ilgililer hakkında bir hüküm ifade etmeyen bu işlemlerin iptalleri için dava açmaya gerek yoktur. Fakat idare, işlemini yok hükmünde bir işlem saymayarak, uygulamaya devam ederse, ilgili iptal davası yolu ile işlemin yok hükmünde olduğunun tespit edilmesini isteme durumunda kalabilir. Bu durumda ise, dava açma süresinin geçirilmiş olması, bu tür işlemlere sağlık kazandırmayacaktır. Bu işlemlere karşı süre ile bağlı olmaksızın, her zaman yargı yerine başvurarak iptalleri için

³⁴ Kazım Yenice; Yüksel Esin; İdari Yargılama Usulü, s. 169–170.

³⁵ Lütfi Duran; “Dava Açma Müddeti”, s. 250; Kazım, Yenice; Yüksel, Esin; a.g.e., s. 166.

³⁶ Gürsel Kaplan; İdari Yargıda Dava Açma Süreleri, s. 73.

³⁷ Lütfi Duran; a.g.m., s. 250; Erol Çırakman; “İdari Davalarda Süre”, s. 195; Mithat Sancar; “İYUK’un 10 ve 11. Maddeleri Bağlamında Süre”, s. 72; Kadir Karakaş; “İdari Yargılama Usul Hukukunda Süreler”, **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi**, Sayı:17, Kitap:1, Genelkurmay Basımevi, Ankara, 2002, s. 62.

³⁸ Zehra Odyakmaz; Ümit Kaymak; İsmail Ercan; İdari Yargı, s. 248.

³⁹ Sıddık Sami Onar; Umumi Esaslar, Cilt:1, s. 323.

dava açılabilir⁴⁰. Danıştay da, yok hükmündeki işlemler hakkında açılan davalarda herhangi bir sürenin söz konusu olmayacağını kararlarında belirtmektedir⁴¹.

1.4. İDARİ YARGIDA DAVA AÇMA SÜRELERİ

1.4.1. Genel Dava Açma Süreleri

Genel dava açma süreleri, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 7. maddesinde gösterilmiştir. Bu süreler ancak, özel kanunlarda, dava konusu idari uyuşmazlık için, ayrı dava açma süresi gösterilmemiş bulunması halinde uygulanırlar. Eğer, dava konusu idari uyuşmazlığın ilgili bulunduğu özel kanunda, bu uyuşmazlık için ayrı bir dava açma süresi gösterilmişse, bu maddede yazılı genel dava açma sürelerine dayanılarak hak iddia edilemeyecektir. Bu bakımdan, açılacak idari davanın tabi olduğu sürenin belirlenmesinde, öncelikle, dava konusu idari uyuşmazlık için özel kanununda, genel dava açma süresinden daha kısa veya daha uzun bir dava açma süresinin gösterilip gösterilmediği araştırılmalıdır⁴².

Buna göre, Kanun'un 7. maddesinin birinci fıkrasında gösterilen genel dava açma süreleri, Danıştay'da ve idare mahkemelerinde altmış gün, vergi mahkemelerinde ise otuz gündür. Görüldüğü üzere, fıkra, genel dava açma sürelerini, idari davanın açılacağı idari yargı yerine göre belirlemiştir.

İdare mahkemeleri ve vergi mahkemeleri bakımında farklı dava açma sürelerinin öngörülmüş olması, uygulamada birtakım sorunlara neden olmaktadır⁴³. Özellikle bu sorun, uyuşmazlığın idari bir uyuşmazlık varsayılarak dava açıldığı hallerde, idare mahkemesince verilen görev ret kararı üzerine dosyanın gönderildiği vergi mahkemesince, dava açmanın ön koşullarından olan süre koşulunun incelenmesi aşamasında yaşanmaktadır.

Bu sorunun önlenmesi bakımından, bir idari uyuşmazlığın, idare veya vergi mahkemesinin görev alanına girip girmediği konusunda bir kuşku duyuluyorsa, davanın süre yönünden reddini önlemek için otuz gün içinde dava açılmasında yarar olacağı

⁴⁰ A. Şeref Gözübüyük; Yönetmelik Yargısı, s. 399–400.

⁴¹ Bkz. Danıştay 8. Dairesinin, 06.06.1985 tarih ve E:1985/157, K:1985/575 sayılı kararı, Danıştay Dergisi, Sayı: 60–61, 1986, s. 365.

⁴² Turgut, Candan; Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu, 2. Bası, Maliye ve Hukuk Yayınları, Ankara, 2006, s. 329- 330.

⁴³ A. Şeref Gözübüyük; a.g.e., s. 400.

söylenbilir⁴⁴. Fakat kanaatimizce, kişilerden bu özeni göstermesi beklenmemeli ve yargı yerine göre farklı dava açma süresi uygulamasına son verilmelidir. Zira uyuşmazlığın hangi yargı yerinin görevine girdiği, her zaman kolayca tespiti mümkün olan bir konu değildir. Kaldı ki, bu hususta kimi durumlarda, idari yargı sistemi içindeki mahkemelerin bile tereddüt yaşadığı unutulmamalıdır. Bu bakımdan idare ve vergi mahkemelerinde dava açma sürelerinin aynı olması gerektiği düşüncesindeyiz⁴⁵.

1.4.2. Özel Kanunlarda Gösterilen Dava Açma Süreleri

İdari dava açma süreleri, genel olarak idari davalarda uygulanacak yargılama usulünü belirten veya idari mahkemelerin teşkilat ve görevlerini gösteren kanunlarda yer alır. Bu genel kurala rağmen özel kanunlarda belirtilen hususlara münhasır kalmak üzere ayrıca özel bir hükümle ayrı bir dava açma süresi belirtilebilir⁴⁶.

İYUK'un 7. maddesinin birinci fıkrasında da “özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde...” ibaresi kullanılarak, kanun koyucunun, kamu hizmetlerinin özellikleri ve diğer kamu hizmetlerine nazaran olan önemlerini göz önünde tutarak belirlediği dava açma sürelerine uyulması gerektiği belirtilmiştir⁴⁷.

⁴⁴ A. Şeref Gözübüyük; Yönetmelik Yargı, s. 400. Bu hususta ZABUNOĞLU' na yöneltilen bir soruda: “Eğer görev uyuşmazlığı kaldırıldıktan sonra dava rayına oturmuşsa artık vergi mahkemesinde veya idare mahkemesinde görülmesi konusundaki uyuşmazlık kalkmış, görevli mahkeme de usulünce saptanmış ise, yine davanın türüne göre, asli dava açma süreleri açısından bir değerlendirme yapmak gerekir diye düşünmekteyim. Yani, vergi mahkemesine gönderilmiştir dava ama ilk açılışında, yani görevsiz mahkemede açılışında, ... vergi mahkemelerinde açılacak davalara ilişkin süre aşılarak açılmışsa, ... bu yine nazara alınacak ve dava süre aşımından reddedilecek diye düşünüyorum.

Kuşkusuz burada, bir hak arama özgürlüğünün kısıtlanması, idari yargıda sınırlandırma olayı gündeme geliyor. Ama... , bir uyuşmazlığın vergi mahkemesinde veya idare mahkemesinde kotarılması yolunda herhangi bir tereddüt veya şüphe tartışma konusu olduğunda herhalde kısa sürenin geçerli olduğu mahkemede dava açma süresinin bitirilmesinden önce, vatandaşın dava açma yükümü olmalıdır. Yani vatandaş, bunun idari olduğu işlem kanısında olabilir, ama vergi uyuşmazlığı niteliği gündeme geldiğinde 30 günü geçirmemesi ve buna göre idare mahkemesine başvurusu gerekir. Çünkü idare mahkemesine 30 güne kadar gittiğinde bir sorun çıkmamaktadır, bütün sorun... 30 günden sonraki başvurular açısından ortaya çıkmaktadır. Ama tabii bu da, vatandaşın beklenmesi gereken bir özen midir, yasa bunu emredebilir mi tartışmaya açıktır diye düşünüyorum.” şeklinde cevap vermiştir. Bkz. Yahya K. Zabunoğlu; “İdari Yargıda Dava Açma Süresi”, s. 280-282.

⁴⁵ İdare ve vergi mahkemelerindeki sürelerin farklı oluşunun davacı aleyhine yarattığı sakıncaları gidermek için, söz konusu bu sürelerin farklı olmayıp aynı olması gerektiği ve vergi mahkemesinde dava açma süresinin de “altmış” güne çıkartılması yönünde düzenlemeye gidilerek sürelerde eşitlik sağlanması yönünde görüş için bkz. Azmi Şahin; “İdari Davalarda Sürelerle İlgili Sınırlı Bir İnceleme”, **Adalet Dergisi**, Yıl: 78, Sayı: 5, 1988, s. 105.

⁴⁶ Orhan Özdeş; “Görevli Olmayan Yerlere Başvurma Halinde Süre”, **Danıştay Dergisi**, Yıl:2, Sayı: 6-7, Ankara, 1972, s. 19.

⁴⁷ Turgut Candan; İdari Yargılama Usulü Kanunu, s. 330.

Özel kanunlarda gösterilen idari dava açma sürelerinin hepsini burada ele alma olanağı bulunmadığı için uygulamada en çok rastlanılan özel idari dava açma sürelerinden örnekler verecek olursak;

1.4.2.1. İlk Derece Mahkemesi Olarak Danıştay’ ın Görevine Giren Davalarda Özel Dava Açma Süreleri

a. 2575 sayılı Danıştay Kanunu’nun “Disiplin Kararı Aleyhine Dava Açılması” başlıklı 75. maddesinin birinci fıkrasında özel bir dava açma süresi öngörülmüştür. Buna göre, ilgili, Yüksek Disiplin Kurulu kararının kendisine tebliğ tarihinden itibaren on beş gün içinde bu karara karşı dava açabilecektir. Aynı kanunun, “İlk Derece Mahkemesi Olarak Danıştay’ da Görülecek Davalar” başlıklı 24. maddesinde de Yüksek Disiplin Kurulu kararlarına karşı açılacak davaların ilk derece mahkemesi olarak Danıştay’ da karara bağlanacağı belirtilmiştir.

Görüldüğü üzere, Yüksek Disiplin Kurulu kararları idari nitelikte olmasına rağmen, bu kararlara karşı açılacak davaların, idari davalardaki genel dava açma süresi olan altmış gün değil, Danıştay Kanunu’nda belirtilen on beş gün içerisinde açılması gerekir.

b. Yine Danıştay Kanunu’nun “Dava Hakkı” başlıklı 85. maddesinde aynı Kanun’un yukarıda belirttiğimiz 75. maddesine yaptığı atıf dolayısıyla 85. maddede belirtilen durumlarda da özel dava açma süresi söz konusu olacak ve bu madde gereğince açılacak davalar için on beş günlük dava açma süresi geçerli olacaktır.

Bu madde uyarınca, aynı Kanun’un 83. maddesinin ikinci fıkrası ile 84. maddeye göre verilen kararlara karşı açılacak davalarda 75. madde hükümleri uygulanacaktır.

“Hüküm Giyme Hali” başlıklı 83. maddenin ikinci fıkrasında, kasıtlı bir suçtan dolayı altı aydan aşağı hapis cezası ile hüküm giyme halinde bu suçun, mesleğin vakar ve şerefini bozan veya mesleğe karşı genel saygı ve güveni gideren nitelikte görülmesi halinde, ilgilinin meslekten çıkarılması gerekip gerekmediğine Yüksek Disiplin Kurulu tarafından karar verileceği düzenlenmiş; “Sağlık Bakımdan Görevin Yerine Getirilememesi” başlıklı 84. maddede ise, görevini sağlık bakımından yerine getiremeyeceği tam teşekküllü resmi sağlık kurulu raporuyla kesin olarak anlaşılan Danıştay meslek mensuplarının görevine son verilmesine Başkanlık Kurulunca karar verileceği hükme bağlanmıştır. Bu maddeler uyarınca, gerek Yüksek Disiplin Kurulu tarafından verilen meslekten çıkarma kararına gerek Başkanlık Kurulunca verilen

göreve son verme kararlarına karşı on beş günlük özel dava açma süresi içerisinde Danıştay’ da dava açılması gerekecektir.

c. 213 sayılı Vergi Usul Kanunu’nun mükerrer 49. maddesinin “a” bendinde de özel dava açma süresi yer almaktadır. Bu madde uyarınca, Emlak Vergisi Kanunu’nun 10. maddesi hükmü ile aynı Kanun’un 31. maddesi hükmü uyarınca hazırlanan tüzük hükümlerine göre, Maliye Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığı tarafından müştereken tespit olunarak Resmi Gazete’de ilan edilen bina metrekaresi normal inşaat bedellerine karşı, Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ile Ticaret Borsaları Birliği tarafından Danıştay’da açılacak davalar için 15 günlük idari dava açma süresi öngörülmüştür. Bu davaların, Danıştay’da ilk derece mahkemesi olarak açılacak idari davaların tabi oldukları genel dava açma süresi olan altmış günlük süre içerisinde değil, bu on beş günlük özel dava açma süresi içerisinde açılmaları gerekir.

d. Bu konudaki diğer bir düzenleme de 6326 sayılı Petrol Kanunu’nun 31. maddesinde yer almaktadır. Buna göre, Petrol Kanunu hükümleri dairesinde itiraz etme ve Danıştay’ da dava açma süresi, kararın tebliği tarihinden itibaren yirmi gündür.

1.4.2.2. İdare Mahkemelerinde Açılacak Davalarda Özel Dava Açma Süreleri

a. 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu’nun 14. maddesinde otuz günlük özel dava açma süresi öngörülmüştür. 14. maddenin ilk fıkrasına göre, kamulaştırmaya konu taşınmaz malın maliki tarafından 10. madde gereğince mahkemece yapılan tebligat gününden; kendilerine tebligat yapılamayanlara tebligat yerine geçmek üzere mahkemece gazete ile yapılan ilan tarihinden itibaren otuz gün içinde kamulaştırma işlemine karşı idari yargıda dava açılabilecektir. Görüldüğü üzere, kamulaştırma işlemine karşı idari davanın, yetkili idare mahkemesinde; ancak, genel dava açma süresi içinde değil, otuz günlük özel dava açma süresi içinde açılması gerekir.

b. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’ nun 27. maddesinin 6. fıkrasında da özel dava açma süresi öngörülmüş olup, valinin, kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebileceği, encümenin kararında ısrar etmesi halinde kararın kesinleşeceği, bu takdirde valinin, kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durduracağı ve idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile on gün içinde başvuracağı hükme bağlanmıştır.

c. 5393 sayılı Belediye Kanunu’ nun “Meclis Kararlarının Kesinleşmesi” başlıklı 23. maddesinin 3. fıkrasına göre ise, belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idari yargıya başvurabilir.

d. 2872 sayılı Çevre Kanunu’nun “İdari Yaptırımların Uygulanması, Tahsil Usulü ve İtiraz” başlıklı 25. maddesi de dava açma süresi bakımından özel bir düzenlemedir. Söz konusu maddenin ikinci fıkrasına göre, idari yaptırım kararlarına karşı tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde idare mahkemesinde dava açılabilir.

e. 4077 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun’un “Cezalarda Yetki, İtiraz ve Zamanaşımı” başlıklı 26. maddesinde ise on beş günlük özel dava açma süresi öngörülmüştür. Bu madde uyarınca, bu kanun hükümlerine göre verilecek idari yaptırım kararlarına karşı 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu hükümlerine göre kanun yoluna başvurulacak, ancak, idare mahkemesinde dava, işlemin tebliğ tarihinden itibaren on beş gün içinde açılacaktır.

1.4.2.3. Vergi Mahkemelerinde Açılacak Davalarda Özel Dava Açma Süreleri

a. 213 sayılı Vergi Usul Kanunu’nun mükerrer 49. maddesinin “b” bendinde on beş günlük özel dava açma süresi öngörülmüştür. Buna göre, takdir komisyonlarının arsalara ve araziye ait asgari ölçüde birim değerlerinin tespitine ilişkin kararlarına karşı, kendisine karar verilen veya tebliğ edilen daire, kurum ve teşekküllerce, tebliğ tarihini izleyen günden itibaren, on beş gün içinde yetkili vergi mahkemesi nezdinde dava açılabilir.

b. 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun’da da bazı özel dava açma süreleri düzenlenmiştir. Buna göre;

6183 sayılı AATUHK’ un “İhtiyati Hacze İtiraz” başlıklı 15. maddesinde, haklarında ihtiyati haciz tatbik olunanların haczin tatbiki, gıyapta yapılan hacizlerde haczin tebliği tarihinden itibaren 7 gün içinde alacaklı tahsil dairesine ait itiraz işlerine bakan vergi itiraz komisyonu nezdinde ihtiyati haciz sebebine itiraz edebilecekleri hükmüne yer verilmiştir.

Aynı Kanun’un “İhtiyati Tahakkuka İtiraz” başlıklı 20. maddesinde de, haklarında ihtiyati tahakkuk üzerine ihtiyati haciz tatbik olunanların, ihtiyati tahakkuk sebeplerine ve miktarına 15. madde gereğince itirazda bulunabilecekleri hükme bağlanmıştır.

Yapılan bu atıf 15. maddedeki 7 günlük sürenin burada da geçerli olacağını göstermektedir.

Yine aynı Kanun'un "Ödeme Emrine İtiraz" başlıklı 58. maddesinde, kendisine ödeme emri tebliğ olunan şahsın, böyle bir borcu olmadığı veya kısmen ödediği veya zamanaşımına uğradığı hakkında tebliğ tarihinden itibaren 7 gün içinde alacaklı tahsil dairesine ait itiraz işlerine bakan vergi itiraz komisyonu nezdinde itirazda bulunabileceği öngörülmüştür⁴⁸.

2576 sayılı Kanun'un 13. maddesine göre, itiraz komisyonu deyimi, vergi mahkemesi; itiraz deyimi de, vergi mahkemesinde dava açılması anlamını taşıdığından, anılan maddelerde geçen "... 7 gün içinde alacaklı tahsil dairesine ait itiraz işlerine bakan itiraz komisyonu nezdinde itirazda bulunabilirler." hükmünün, "... 7 gün içinde yetkili vergi mahkemesinde dava açabilirler." şeklinde anlaşılması gerekmektedir.

1.5. İDARİ YARGIDA DAVA AÇMA SÜRELERİNİN BAŞLANGICI

Dava açma süresinin başlangıcı ile ilgili kurallar İYUK'un 7. maddesinin ikinci, üçüncü ve son fıkrasında düzenlenmiştir. İkinci fıkra iki bent halinde düzenlenmekte; "a" bendi idari uyuşmazlıklarda, "b" bendi ise vergi uyuşmazlıklarında dava açma sürelerinin başlangıcı ile ilgili kuralları içermektedir. Üçüncü fıkra, adresleri belli olmayanlara ilan yoluyla yapılan bildirimlerde; son fıkra ise, düzenleyici işlemlerde dava açma süresinin ne zaman başlayacağı kuralları yer almaktadır.

1.5.1. İdari Uyuşmazlıklarda Dava Açma Süresinin Başlangıcı

1.5.1.1. Yazılı Bildirim

İYUK'un 7. maddesinin ikinci fıkrasının "a" bendi, dava açma süresinin idari uyuşmazlıklarda yazılı bildirimin yapıldığı tarihi izleyen günden itibaren başlayacağı kuralını içermektedir. Bu kural, vergi uyuşmazlıkları dâhil olmak üzere bütün uyuşmazlıklar hakkında uygulanan genel bir kuraldır⁴⁹.

Dava açma süresinin yazılı bildirimle başlayacağı aynı zamanda bir Anayasa kuralıdır. Anayasamızın "Yargı Yolu" başlıklı 125. maddesinin birinci fıkrasında, idarenin her

⁴⁸ Danıştay, ödeme emri için belirlenen bu özel dava açma süresinin, ödeme emrinde gösterilmesinin zorunlu olduğunu belirtmekte ve bu zorunluluğa uyulmadan düzenlenen ödeme emrine karşı açılan davalarda, özel dava açma süresi olan yedi günün değil; genel dava açma süresi olan otuz günün uygulanacağı yönünde kararlar vermektedir. Bkz. Danıştay 4. Dairesinin 13.11.2006 tarih ve E:2005/2134, K:2006/2156 sayılı kararı. (<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 15.03.2009).

⁴⁹ A. Şeref Gözübüyük; Güven Dinçer; İdari Yargılama Usulü, s. 322.

türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu belirtilmiş, üçüncü fıkrasında ise, idari işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin, yazılı bildirim tarihinden başlayacağı hükme bağlanmıştır.

İdari işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden itibaren işlemeye başlayacağı esası hukukumuzda ilk defa 1961 Anayasası ile girmiştir. Bundan önceki dönemde 1925 tarihli Devlet Şurası Kanunu’nda gerek iptal gerek tam yargı davalarında “muamele ve kararların alakalılarına usulü dairesinde tefhimi veya tebliği veyahut idari vazifelerin ifası vesilesi ile vuku bulan icrai fiiller hakkında icraya ıttıla” tarihinden başlamaktaydı. Bu hükme göre, dava süresinin işlemeye başlaması için böyle yazılı bir bildirim ihtiyacı yoktu; tefhim yani sözle bildirme veyahut icrai fiili öğrenme sürenin işlemeye başlaması için yeterliydi⁵⁰. 1961 Anayasası ve 521 sayılı Danıştay Kanunu ise bu sistemi değiştirmiştir. 1961 Anayasası’nın 114. maddesinin ikinci fıkrasında, “idarenin işlemlerinden dolayı açılacak davalarda süre aşımı, yazılı bildirim tarihinden başlar.” hükmü yer almış; aynı dönem yürürlükte olan 521 sayılı eski Danıştay Kanunu’nun 67. maddesinde ise bu husus, “Danıştay’da idari dava açma süresi her çeşit işlemlerde yazılı bildirim tarihinden itibaren, kanunlarda ayrı süre gösterilmeyen hallerde doksan gündür.” denilmek suretiyle ifade edilmiş ve dava açma süresinin işlemeye başlayabilmesi için icrai kararın ilgiliye yazılı olarak bildirilmesi zorunlu bir kural haline getirilmiştir⁵¹.

ONAR’ a göre, 1961 Anayasası’nın ve 521 sayılı Danıştay Kanunu’nun bu açık hükümleri karşısında sözle tefhim veya icrai fiile ıttıla gibi tespiti güç olan ve belki de davacı bakımından aleyhte takdirlere meydan vermesi mümkün bulunan müphem başlangıçlar kalkmış, durum açıklanmış bulunmaktadır⁵².

Yazılı bildirim esasının yazılı düzenlemelerin yanında aynı zamanda gerek 1961 gerekse 1982 Anayasalarımızda yer almasının temel amacı, idarenin işlemleri karşısında kişilerin hak ve çıkarlarının, yargısal yollarla korunması ve kullanılmasının sağlanmasını anayasal güvence altına almaktır. Çünkü idare hukuku alanında üstün kamu gücünün temsilcisi olan idare, tek yanlı iradesi ile yönetilenler hakkında icrai nitelikte kararlar alabilmektedir. Yani ilgililerin rıza ve muvafakati olmasa bile idare tek yanlı iradesi ile tesis ettiği işlemlerle, onların hukuki durumları üzerinde etkili

⁵⁰ Sıddık Sami Onar; Umumi Esaslar, Cilt: 3, s. 1962.

⁵¹ Sıddık Sami Onar; a.g.e., s. 1963.

⁵² Sıddık Sami Onar; a.g.e., s. 1963.

olabilmekte; mevcut hukuki durumlarını değiştirebilmekte veya ortadan kaldıracabilmektedir⁵³.

YENİCE- ESİN' e göre de; bireyleri ilgilendiren subjektif işlemlerin ilgililerine yazılı olarak bildirilmeleri gerekmektedir. Bu zorunluluk aynı zamanda Anayasa'dan kaynaklanan bir güvencedir. Çünkü Anayasa'daki "idari işlemlere karşı açılacak davalarda süre, yazılı bildirim tarihinden başlar." kuralı gereği, tekemmül etmiş ancak yazılı olarak ilgisine henüz bildirilmemiş bulunan işlem, hukuk âleminde doğmuş olsa da, kendisine bildirilinceye kadar ilgisini etkilemeyecektir⁵⁴.

ULER ise bu hususu şu şekilde açıklamaktadır; "aslında idari işlemler öğrenildiği andan başlayarak dava edilebilirler. Bu ilgililerin hakkıdır. Ancak, yazılı bildirim olmadıkça herhangi bir süre engeli ileri sürülememesi ilgililere tanınmış bir güvencedir."⁵⁵.

Yazılı bildirimin önemi özellikle bireyin hak ve menfaatlerini ihlal eden idari işlemlere karşı dava açma hakkının kullanılmasında ortaya çıkmaktadır. İdari davalarda dava açma hakkının kullanılabilmesi için tanınmış olan altmış günlük sürenin kısa olması ve bu sürenin, doktrinde ve daha önemlisi Danıştay içtihatları ile hak düşürücü nitelikte kabul edilmesi, bu sürenin başlangıcında esas alınan "idari işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı" kuralına, kişilerin haklarının ve çıkarlarının korunması açısından ayrıca bir önem kazandırmaktadır⁵⁶. Zira ilgililer, yazılı bildirim tarihi vasıtası ile dava açmak için ne kadar sürelerinin kaldığını hesaplayabilecekler, idarenin süreaşımı itirazlarını karşılayabilecekler, dava açma süresini geçirmiş olmaları halinde de yargılama giderleriyle karşı karşıya kalmamak için dava açma yoluna gitmeyebileceklerdir⁵⁷.

1.5.1.2. Yazılı Bildirimin Şartları

1.5.1.2.1. Yazılı Bildirimin Yetkili Makamlar Tarafından ve Usulüne Uygun Yapılması

Yazılı bildirimin idari dava açma süresinin başlangıcına esas olabilmesi için yetkili idari makamlarca ve usulüne uygun şekilde yapılması gerekir⁵⁸. Yazılı bildirim yetkili

⁵³ Cihan Kanlıgöz; "İdari İşlemlerde Yazılı Bildirim", **AÜHFD**, Yıl:1988, C:40, S:1-4, s. 174.

⁵⁴ Kazım Yenice; Yüksel Esin; İdari Yargılama Usulü, s. 52.

⁵⁵ Yıldırım Uler; "Yönetmelik Yargıda Dava Süresi", s. 225.

⁵⁶ Cihan Kanlıgöz; a.g.m., s. 174.

⁵⁷ Murat Yaman; İdari Yargı Dava Rehberi, Adalet Yayınevi, Ankara, 2009, s. 524.

⁵⁸ Erol Çırakman; "İdari Davalarda Süre", s. 197.

makam, kural olarak, o idari işlemi ve kararı alan veya yapan idare makamıdır⁵⁹. Yetkisiz makamların yaptığı işlemler, idare hukuku kurallarına göre sakat ve iptal edilebilir olduğu için, yazılı bildirimin şartları arasında bu kural da yer almıştır⁶⁰.

Yazılı bildirimin yetkili idari makamdan başka bir makam tarafından yapılması halinde ilgililer dava açıp açmama konusunda tereddüde düşebilecek, bu durum ise dava açma süresinin hak düşürücü bir süre olarak kabul edilmesi nedeniyle kişilerin dava açma hakkını kullanamamasına ve hak kaybına neden olabilecektir⁶¹. Danıştay da verdiği kararlarında bu hususu vurgulamaktadır⁶².

Dava açma süresinin başlangıcına esas olabilmesi için yazılı bildirimin, yetkili idari makamlarca yapılmasının yanında, usulüne uygun şekilde yapılması da gerekir⁶³. Usulüne uygun bir yazılı bildirimden söz edilebilmesi için, yazılı bildirimin 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümlerine göre ve PTT aracılığı ile yapılması gerekir. Tebligat Kanunu'na uygun olmayan yazılı bildirimler hukuken geçerli olmayacaktır⁶⁴.

⁵⁹ Cihan Kanlıgöz; "Yazılı Bildirim", s. 176.

⁶⁰ Gürsel Öngören; Türk Hukukunda İdari Dava Açma Süreleri, Kazancı Hukuk Yayınları No:74, İstanbul, 1990, s. 119.

⁶¹ Cihan Kanlıgöz; a.g.m., s. 176.

⁶² "... idari dava açma süresine başlangıç olarak yazılı bildirimin esas alınacağı ve bu bildirimin de yetkili idari makamlarca yapılması gerektiği açıktır. 2777 sayılı Yasanın 3. maddesindeki, dava dilekçelerinde dava konusu kararın aslının veya örneğinin ekleneyeceğine dair hüküm de bu görüşü doğrulamaktadır. Bu nedenle, başka bir dava için düzenlenen ve bu davaya konu olan idari işlemde sadece söz edilen dava dilekçesinin, Sulh Hukuk Mahkemesince davacı şirkete tebliğ tarihinin dava açma süresine başlangıç alınmasına yasal olanak bulunmamaktadır." Bkz. Danıştay 6. Dairesinin 19.10.1989 tarih ve E:1988/1059, K:1989/1964 sayılı kararı. Aynı yönde, "... yükümlünün, hak ve menfaatini ilgilendiren bir idari işlem tesis edildiğini, işlemin ayrıntılarıyla açıklandığı yetkili makamlarca yapılacak yazılı bildirim dışında başka yollarla öğrenmiş olması üzerine açtığı davada, usulüne uygun bir tebligat yapılmadıkça dava süresi işlemeye başlamayacağı gibi bittiğinden de söz edilemeyeceğinden davanın süre aşımı yönünden reddinde yasal isabet yoktur." Bkz. Danıştay 10. Dairesinin 06.06.2001 tarih ve E:2000/4578, K:2001/2108 sayılı kararı. (<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 17.03.2009).

⁶³ "İdari davaya konu idari işlem ile diğer idari işlemler arasında tek fark birincide ilgiliye usulüne göre yapılmış bir idari tebligatın mevcut olmasıdır." Bkz. İlyas Gürbüz; "Danıştay' da İdari Dava Açma Süresi", **Ankara Barosu Dergisi**, C: 30, S: 5, 1973, s. 933.

⁶⁴ "Tebligat, ilgili kişinin belli bir durumdan haberdar olmasını ve böylece haklarını korumak için gerekli işlemleri yapmasını sağlar. Bu anlamda tebligat hukuku, kişilerin yasal haklarını idari ve yargı mercilerinin önünde savunmasına olanak veren, kişinin hukukunu koruyan ve mutlaka uygulanması gereken usuli hükümler içerir. Kişilere tanınan bu yasal savunma hakkının kullanılması için ilgili yasada belli süreler öngörülmüşse, muhatabına usulüne uygun bir şekilde yapılmış tebliğ tarihinin bu sürenin başlangıcı olduğunu kabul etmek gerekir. Bu durumda 4483 sayılı Kanun' un 9. maddesinde yetkili merci kararlarına yapılacak itiraz süresi olan 10 günlük süre usulüne uygun olarak yapılmış tebliğ ile başlar... Bu durumda, itirazın süresinde olup olmadığının tespiti açısından Tebligat Kanunu ve Tüzüğüne uygun olarak yapılmış bir tebliğin varlığı gerektiğinden, olayda ise yetkili merci kararının şikâyetçinin birlikte oturmadığı kızına tebliğ edilmesi nedeniyle tebliğin usulsüz yapıldığı anlaşıldığından, Tebligat Kanunu ve Tüzüğü hükümlerine uygun olarak tebliğ işlemlerinin yenilenmesi için dosyanın iadesine". Bkz. Danıştay 1. Dairesinin 16.05.2007 tarih ve E:2007/326, K:2007/546 sayılı kararı. (<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 17.03.2009).

1.5.1.2.2. Yazılı Bildirimin Açık ve Anlaşılır Şekilde Yapılması

Yazılı bildirimin, dava açma süresinin başlayabilmesi için yetkili makamlarca ve usulüne uygun olarak yapılmış olması şartının yanında, ayrıca açık ve sonuçlarının anlaşılır olması da gerekir⁶⁵. GÖZÜBÜYÜK bu kuralı, bildirimin “tam” olması şeklinde açıklamaktadır⁶⁶. Yazılı bildirimde ilgililere dava haklarını kullanmalarına imkân verecek bir açıklık bulunmalıdır. Bu nedenle, uygulanan işlemin konusu mutlaka açıkça belirtilmelidir⁶⁷. İlgili, yapılan yazılı bildirimden hakkında ne tür bir idari işlemin tesis edilmiş olduğunu ve bu işlemle hak ve menfaatlerinin zedelenip zedelenmediğini hatta bunun derecesini de öğrenebilmelidir⁶⁸. Bu sebeple, ilgiliye karar metni gönderilmeden, sadece karar alındığının bildirilmesi yazılı bildirim için yeterli sayılmayacaktır⁶⁹. Danıştay da kararlarında, yazılı bildirimin bu şartları taşıması gerektiğini vurgulamıştır⁷⁰.

İdarenin yapacağı yazılı bildirimin tam olarak yapılıp yapılmadığını tespit ederken, yazılı bildirimde, ilgilinin bildirilen işleme karşı başvurabileceği hukuksal yolların ve bunlara ilişkin sürelerin de bulunması gerekip gerekmediği hususu ise, pozitif hukukumuz bakımından tartışmalıdır. Bu konuda bizim de katıldığımız KAPLAN’ ın görüşüne göre, Anayasamızın “Temel Hak ve Hürriyetlerin Korunması” başlıklı 40. maddesinin 2. fıkrasında bulunan “Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır.” hükmü karşısında, pozitif hukukumuz bakımından, idarenin, idari işlemlerin ilgiliye bildiriminde kanun yollarını, başvurulacak mercileri ve başvurma sürelerini açıkça belirtmesi zorunluluğunun bulunup, idarenin aksi davranışının dava açma süresinin başlamasına engel teşkil edeceği söylenebilir. Ancak, dava açma sürelerinin yazılı bildirimi izleyen günden itibaren başlayacağını öngören İYUK’ un 7. maddesi karşısında bunu kesin bir dille söylemekte güçlük vardır. Dolayısıyla, yapılması gereken, İYUK’ un düzenlemesini Anayasaya uygun hale getirmektir⁷¹.

⁶⁵ Gürsel Öngören; İdari Dava Açma Süreleri, s. 119.

⁶⁶ A. Şeref Gözübüyük; Yönetmelik Yargısı, s. 403.

⁶⁷ Nuri Alan; “İptal Davalarının Kabul Şartları”, s. 34.

⁶⁸ Cihan Kanlıgöz; “Yazılı Bildirim”, s. 179.

⁶⁹ A. Şeref Gözübüyük; a.g.e., s. 403.

⁷⁰ Yazılı bildirimin amacının, hak arama özgürlüğünün kullanılması bakımından ilgililere idari işlemlerin idare tarafından açık ve anlaşılabilir biçimde duyurulması olduğu hakkında bkz. Danıştay 5. Dairesinin 11.06.2004 tarih ve E:2003/5993, K:2004/2832 sayılı kararı; Danıştay İDDK’nun 5.7.1996 tarih ve E:1995/242, K:1996/405 sayılı kararı. (<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 17.03.2009).

⁷¹ Gürsel Kaplan; İdari Yargıda Dava Açma Süreleri, s. 151.

1.5.1.2.3. Yazılı Bildirimin Gerekçeli Olması

Yazılı bildirimin tam olması için ilgiliye gönderilecek karar metninde idari işlemin gerekçesinin de yer almasının gerekli olup olmadığı, dolayısıyla idarenin işlemlerinde gerekçe gösterme zorunluluğu olup olmadığı öğretide tartışmalıdır. Bir görüşe göre, ilgilinin, yazılı olarak bildirilen karar metninden, hakkında alınmış olan kararın hukuka uygun olup olmadığını inceleme olanağına sahip olması gerekir⁷². Dolayısıyla da, gerekçeli kararların, yalnız sonuç kısmının bildirilmesi, yazılı bildirimin tam yapıldığını kabul edebilmek için yeterli değildir. Gerekçenin de yazılı bildirimde bulunması gerekir⁷³.

Diğer bir görüş ise, yazılı bildirimin tam olabilmesi için yazılı bildirimde gerekçenin yer almasının mutlak bir kural olmadığı yolundadır⁷⁴. YENİCE- ESİN' e göre; işlemin gerekçesinin bildirilmemiş olması, her halde yazılı bildirimin gerçekleşmediğini göstermez. İlgili kendisine ulaşan metinden işlemin niteliğini kavrayabiliyorsa, işlemin sadece sonuç kısmının bildirilmesi bile yazılı bildirim yerine geçer. İşlem metninde, idarece dayanan maddi ve hukuki nedenlerin gösterilmemiş olması, doğurduğu veya doğuracağı hüküm ve sonuçları ortada olan bir bildirimin noksan ve geçersiz olduğu sonucunu doğurmaz⁷⁵.

Kanaatimizce yazılı bildirimin usulüne uygun yapıldığını kabul edebilmek için gerekçesinin de bildirilmiş olması şartını aramak gerekir. Zira gerekçe de işlemin bir parçasını oluşturmakta ve idare, işlemi yapma sebebini, işlemi nasıl ve hangi amaçlarla yaptığını gerekçe ile ortaya koymaktadır. Bu bakımdan, ilgili açısından dava açma süresinin başlayabilmesi için, yazılı bildirimde işlemin gerekçesinin de bildirilmiş olması gerekecektir.

⁷² A. Şeref Gözübüyük; Turgut Tan; İdare Hukuku- İdari Yargılama Hukuku, Cilt II, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003, s. 868.

⁷³ A. Şeref Gözübüyük; Yönetmelik Yargı, s. 403.

⁷⁴ Kazım Yenice; Yüksel Esin; İdari Yargılama Usulü, s.185; Gürsel Kaplan; a.g.e., s. 155- 156.

⁷⁵ Kazım Yenice; Yüksel Esin; a.g.e., s.185. KAPLAN ise aynı yöndeki görüşlerini şu şekilde ifade etmektedir: “...idari işlemin gerekçesinin ilgiliye bildirilme mecburiyetinin bulunmaması, tek başına hukuk devleti bakımından vahim sonuçlar doğurabilecek bir eksiklik değildir... işlemin gerekçesinin işlem metninde gösterilmesinin ilgili yasal düzenlemelerce öngörüldüğü haller hariç olmak üzere, kanaatimizce işlemin gerekçesinin muhatabına bildirilmemiş olması dava açma süresinin işlemeye başlamasına engel olamayacağı gibi, gerekçenin öğrenilmesi için yapılacak idari başvuru da dava açma süresini durduramayacaktır. Bizce, öğretide aksi yönde ileri sürülen görüşün temelinde ise, işlemin nedeni ile gerekçesini bir saymak yatmaktadır. Oysa... bu ikisi ne anlamı ne de işlevi itibarıyla aynı şeyler değildir.”, Gürsel Kaplan; İdari Yargıda Dava Açma Süreleri, s. 155- 156.

1.5.1.2.4. Yazılı Bildirimin Belgelendirilmesi

İYUK' un "İdari Davaların Açılması" başlıklı 3. maddesinin 2/c bendinde, davaya konu olan idari işlemin yazılı bildirim tarihinin dilekçelerde gösterilmesi gereken unsurlar arasında yer aldığı belirtilmiş, 15. maddenin d bendinde ise, dava dilekçesinde yazılı bildirim tarihinin gösterilmemiş olmasını dilekçenin reddi sebebi sayılacağı düzenlenmiştir.

Görüldüğü üzere bu maddeler uyarınca, dava açma süresinin başlayabilmesi için, yukarıda belirttiğimiz şartların yanında, bildirim tarihinin de saptanması, başka bir deyişle belgelendirilmesi gerekir. Ancak dilekçede gösterilmiş olmasına rağmen davacı ile davalı idare arasında yazılı bildirimin tarihi konusunda bir uyuşmazlık çıkabilir. Bu durumda, yazılı bildirimin yapıldığı tarihin kanıtlanması, belgelendirilmesi idareye düşer⁷⁶. İdare bunun aksini kanıtlayamazsa, dava dilekçesinde gösterilen tarihi kabul etmek zorundadır⁷⁷. Yani, dava dilekçesinde gösterilen bildirim tarihinin yanlışlığı davalı idarece belgelenmedikçe dava açma süresinin geçtiğinden söz edilemeyecektir⁷⁸. Fakat Danıştay bu kuralı mutlak olarak uygulamamaktadır⁷⁹.

İdarenin bu tarihi belgelendirip ispat edememesi halinde Danıştay genellikle şu olay ve belirtilerin varlığını yazılı bildirim yapıldığına kanıt saymakta ve bunların tarihini, ayrıca bir belge aramaksızın, dava açma süresine başlangıç kabul etmektedir:

⁷⁶ Kazım Yenice; Yüksel Esin; İdari Yargılama Usulü, s.181; A. Şeref Gözübüyük; Yönetmelik Yargı, s.404; Cihan Kanlıgöz; "Yazılı Bildirim", s.188; Gürsel Öngören; İdari Dava Açma Süreleri, s. 120.

⁷⁷ Cihan Kanlıgöz; a.g.m., s.188.

⁷⁸ Kazım Yenice; Yüksel Esin; a.g.e., s.181.

⁷⁹ "... idari davalarda dava süresinin başlamasında 'yazılı bildirim' in esas alınması öngörülmüştür. Bu kural, yönetilenlere menfaatlerini ihlal eder nitelikteki işlemlerin idare tarafından açık ve anlaşılır bir biçimde duyurularak bir yandan onlara bu işlemlere karşı idari yollara veya dava yoluna başvurmaları konusunda inceleme ve düşünme imkânı sağlamak, öte yandan gereksiz, müphem ve mükerrer başvurulara meydan vermemek amacını taşımaktadır. Bu nedenle, ilke olarak idarenin, işlemlerini ilgililere yazılı olarak tebliğ etmesi ve işlem idari yargı mercii önüne getirildiğinde de yazılı bildirim belgesini dava dosyasına sunması gerekir. Ancak bu kural, idarenin, yazılı bildirim belgesini dosyaya ibraz edememesi halinde, idare mahkemesi hâkiminin uygulamayı, uygulamanın sonuçlarını, dosyada mevcut bilgi ve belgeleri, dava konusu işlemin ve bununla ilgili diğer işlemlerin özelliğini değerlendirerek bunları yazılı bildirim karine olarak almasına ve belli bir tarihi yazılı bildirimin yapıldığı en son tarih olarak kabul etmesine engel değildir." , Danıştay 5. Dairesinin 9.10.2001 tarih ve E:2001/194, K:2001/3380 sayılı kararı. Aynı yönde, Danıştay 5. Dairesinin 22.6.1999 tarih ve E.1998/4359, K:1999/2193 sayılı kararı. "... Her halde ve durumda yazılı bildirim belgesinin dosyaya sunulmasını gerekli görmek, kamu düzeninden sayılan ve idari istikrarı sağlamak amacını taşıyan "dava süresi" kurumunun çoğu kez işletilmemesine ve dava hakkının kötüye kullanılmasına yol açmak olur." .Bkz. Danıştay 5. Dairesinin 7.11.1991 tarih ve E:1991/3386, K:1991/2072 sayılı kararı. Aynı yönde; Danıştay 5. Dairesinin 26.6.1995 tarih ve E. 1992/1623, K:1995/2335; Danıştay İDDK'nun 7.5.1993 tarih ve E:1993/48, K:1993/171 sayılı kararı. (<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 17.03.2009).

— Danıştay, genel olarak, idarenin yazılı bildirim tarihini belgeleyememesi durumunda, davalının süreaşımı yönündeki savunmasını dikkate almayarak davanın esasına girmektedir⁸⁰.

— Yazılı bildirim tarihi belli olmayan uyuşmazlıklarda, Danıştay, ilgili tarafından üst ya da aynı makama başvurulması durumunda, bu başvuru tarihini tebliğ tarihi saymaktadır⁸¹.

— İşlem uygulamaya konulmuş ise, Danıştay, yazılı bildirim en geç uygulamanın başladığı tarihte yapılmış saymaktadır⁸².

— Danıştay, ilgilinin işlemten doğan zararı öğrendiği tarih saptanabiliyorsa, yazılı bildirimin en geç bu tarihte yapıldığını kabul etmektedir⁸³.

— Danıştay, makbuz karşılığı ödemeyi gerektiren bir işlem söz konusu ise, makbuz tarihini yazılı bildirim tarihi olarak kabul etmektedir⁸⁴.

Yazılı bildirimin yapılmamış olmasına rağmen idari işlemin ilgililer tarafından çeşitli şekillerde öğrenilmiş olması halinde, Danıştay genel olarak, yazılı bildirim gerçekleşmiş kabul etmekte ve dava açma süresine başlangıç olarak ilgilinin işlemi

⁸⁰“Bakılan davada, Mahkemece; dava konusu işlemin 26.7.2002 tarihinde davacıya tebliğ edilmek istenildiği; ilgilinin sözü edilen tebligatı almaktan kaçınması üzerine bu durumun 26.7.2002 tarihli tutanakla kayıt altına alındığı, bu suretle yazılı bildirimden beklenen amacın gerçekleştiği gerekçesine yer verilerek, dava süresi, tutanak tarihini izleyen günden itibaren başlatılmış ise de, sözü edilen tutanakta dava konusu işlemin, yazılı bildirimden beklenen amacı gerçekleştirecek şekilde tüm unsurlarıyla ilgisine aktarıldığı ve bu suretle duyurulduğu yolunda bilgi bulunmadığı; idarece, Dairemizin 23.3.2004 tarihli ara kararına cevap olarak gönderilen belgelerden davacının sözü edilen evrakı tebellüğden kaçınması üzerine ilgili evrakın Tebligat Kanunu'nun 21. ve Tebligat Tüzüğü'nün 30. maddeleri uyarınca davacıya tebliğ edildiğine dair bilgi ve belge de sunulmadığı anlaşıldığından, söz konusu tutanağa dayanılarak dava açma süresinin başlatılmasında hukuka uyarlık bulunmamaktadır. Belirtilen durum karşısında, dava dilekçesinde gösterilen bildirim tarihine (2.8.2002) göre süresinde açılan davada, İdare Mahkemesince uyuşmazlığın esasının incelenmesi gerekirken, süre aşımı yönünden davanın reddinde hukuki isabet görülmemiştir.” Bkz. Danıştay 5. Dairesinin 11.06.2004 tarih ve E:2003/5993, K:2004/2832 sayılı kararı. (<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 17.03.2009).

⁸¹ Bu husustaki kararlar için bkz. Kazım Yenice; Yüksel Esin; İdari Yargılama Usulü, s. 181; A. Şeref Gözübüyük; Yönetmelik Yargı, s. 405; Gürsel Kaplan; İdari Yargıda Dava Açma Süreleri, s. 159.

⁸² GÖZÜBÜYÜK, Danıştay'ın bu uygulamasını şu sözlerle eleştirmektedir: “İşlemin uygulamaya konulması, bunun davacı tarafından öğrenilmesi, işlemin ilgiliye, her zaman yönetimce uygun bir biçimde bildirildiği anlamına gelmez. Bu, olsa olsa, ilgilinin işlemten haberdar olduğunu gösterir. Danıştay, bu gibi durumlarda, 1961 Anayasası'ndan önceki uygulamanın etkisi altında kalmakta, eski deyim ile “uttula” ile “tebliği” birbirine karıştırmaktadır. Danıştay'ın yazılı bildirimde önem vermesi gerekir. Yönetimin, işlemi bildirmeden uygulamaya geçmesi gibi, hukuka aykırı bir davranışın, bireyin zararına, yönetimin yararına bir sonucu doğurmasına göz yumulmamalıdır.” Bkz. A. Şeref Gözübüyük; a.g.e., s. 405.

⁸³ Bu husustaki kararlar için bkz. Kazım Yenice; Yüksel Esin; a.g.e., s.182.

⁸⁴ Bu husustaki kararlar için bkz. Kazım Yenice; Yüksel Esin; a.g.e., s.182-183.

öğrendiği tarihi esas almaktadır⁸⁵. Buna karşılık bu konuda Danıştay'ın tutumunun kesin olmadığını aksi yönde verdiği kararlarından da görmek mümkündür⁸⁶.

Bu durumda, KANLIGÖZ' e göre sorunun çözümü, yazılı bildirimin niteliği konusunda ileri sürülen görüşlerden birinin kabulüne göre değişebilecektir. Eğer idari işlem ve kararların yetkililer tarafından kabul ve imza edilmekle tamamlanmış olduğu ve dolayısıyla yazılı bildirimin idari işlem ve kararın tamamlanabilmesi ve yürürlüğe girmesi için değil, onların ilgililer hakkında uygulanabilmesi için gerekli olduğu, yani bildirici nitelikte olduğu kabul edilirse, bu takdirde henüz yazılı bildirim yapılmamış olsa bile idari işlem imza anında tamamlanmış ve yürürlüğe girmiş olacağından bu işlemde herhangi bir şekilde haberdar olmuş olan ilgilinin işlem aleyhine dava açabileceği de kabul edilebilecektir. Fakat yazılı bildirim, idari işlem ve kararların tamamlanması için zorunlu bir şart olduğu kabul edilecek olursa, bu durumda henüz yazılı bildirim yapılmadan işlem tamamlanmamış, hukuk âleminde doğmamış olacağından, ilgili hakkında hukuki bir sonuç doğurmayacak böyle bir işleme karşı yargı yoluna gidilmesi kabul edilmeyecektir⁸⁷.

⁸⁵ "... idari davalarda dava açma süresinin başlangıç tarihi idari işlemin tebliğ, yayın veya ilân tarihidir. Ancak yasada öngörülen bu durumların söz konusu olmadığı hallerde, davacının dava konusu işlemi öğrenme tarihinin iyi niyet kuralları çerçevesinde, olayın özelliği ve niteliği göz önünde tutulmak suretiyle yargı organınca belirleneceği kuşkusuzdur. Başka bir anlatımla, yazılı bildirimle ilgililerin idari davaya konu edecekleri işlemde haberdar olmaları amaçlanmış olduğundan, yazılı bildirimin bulunmadığı hallerde dava açma süresinin, ilgililerin işlemde haberdar oldukları tarihten itibaren hesaplanması gerekmektedir.". Bkz. Danıştay 10. Dairesinin 31.1.2006 tarih ve E:2005/9189, K:2006/664 sayılı kararı. (<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 17.03.2009).

⁸⁶ "...kamulaştırma işleminin nasıl tamamlanacağı sıkı şekil kurallarına bağlanmıştır. Bu işlemin tekemmül edebilmesi için yasada öngörülen prosedürün tamamlanması gerekir, bu prosedür de dava açılması halinde Asliye Hukuk Mahkemesinde görülecek bedel tespiti ve idare adına tesciline ilişkin dava dilekçesi ve eklerinin kamulaştırmaya konu taşınmazın malikine tebliğ edilmesiyle tamamlanır. Başka bir anlatımla kamulaştırma işleminin yukarıda anılan kanun hükümlerinde öngörülen bütün unsurları ile birlikte ilgisine tebliğ edildikten sonra dava açılabilmesi ve kamulaştırma işlemini oluşturan unsurlardan sadece biri veya birkaçının idari davaya konu olabilecek kesin ve yürütülmesi zorunlu işlemler niteliğinde olmadığı gibi öngörülen yasal prosedür tamamlanmadan açılacak iptal davasının da vaktinden önce açılmış dava niteliğinde olacağı sonucuna varılmaktadır.". Bkz. Danıştay 6. Dairesinin 30.1.2007 tarih ve E:2004/718, K:2007/454 sayılı kararı.

(<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 17.03.2009).

⁸⁷ Bu konuda KANLIGÖZ kendi görüşünü şu şekilde ifade etmektedir: "Gerek anayasamızda gerekse İYUK' da yer alan; idari işlemlerde dava açma süresinin yazılı bildirim tarihinde başlayacağı kuralının ve İYUK' un 3/2-c ve 15/d maddelerinde yer alan, yazılı bildirim tarihinin dava dilekçesinde gösterilmesi zorunluluğunun birlikte ele alınması halinde bu konuda ikinci görüşün kabul edilmesi daha doğru olacaktır. Çünkü anayasamızda ve İYUK' da yer alan dava açma süresinin yazılı bildirim tarihinde başlayacağı kuralı kesin ve ayırık bir çözümlemeyi kabul etmez görünmektedir. Ayrıca bu düzenleme ile Anayasa ve İYUK' un, idari işlemlerin ancak yazılı bildirimle tamamlanarak ilgililer bakımından hukuki etkilerini meydana getirdiğini kabul ettiği ve bu nedenle dava açma süresinin yazılı bildirim tarihinden itibaren işlemeye başlayacağının hükmü altına alınmış olduğu, yorum yolu ile söylenebilir." Bkz. Cihan Kanlıgöz; "Yazılı Bildirim", s. 189- 190. İdari işlemin, ilgililerce yazılı bildirim dışındaki yollardan öğrenilmesi durumunda dava açma olanağı olduğu ve vaktinden önce açılmış bir davanın varlığından söz

Kanaatimizce, ikinci görüşü kabul etmek daha doğru bir yaklaşım olacaktır. Çünkü yetkili idarece kabul ve imza edilen idari işlem dolayısıyla kişinin hukukunun etkilenebilmesi ancak yazılı bildirimle mümkün olabilmektedir. Zira işlemi tesis eden idari makamın, işlemi ilgisine bildirmeden geri alabileceği, değiştirebileceği ya da kaldırabileceği unutulmamalıdır.

1.5.2. Vergi Uyuşmazlıklarında Dava Açma Süresinin Başlangıcı

İYUK' un 7. maddesinin ikinci fıkrasının “b” bendi, vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezalarından doğan uyuşmazlıklarda dava açma sürelerinin hangi günden itibaren başlayacağına ilişkin hükümlere yer vermiştir. Bu bent, Vergi Usul Kanunu'nun 377. ve 378. maddeleri göz önünde tutularak düzenlenmiştir. Vergi ile ilgili olarak vergilendirme süreci içinde, zincirleme pek çok idari işlem yer almakta ve bu işlemler dizisi içinde belli aşamaya gelmiş olanlar kendinden önce yapılmış olanları da kapsayacak biçimde dava konusu yapılabilmektedir. Vergi tekniği ve uygulaması yönünden zorunlu olan bu gereksinme Vergi Usul Kanunu'nun 377. maddesinde düzenlenmiştir⁸⁸. Vergi Usul Kanunu'nun 377. maddesinde, yükümlülerin ve kendilerine vergi cezası kesilenlerin vergi davası açabilecekleri ve bu davaların ancak tarh edilen vergiye ve kesilen cezalara karşı açılabilmesi için verginin tarh edilmesi, cezanın kesilmesi, tevkif yoluyla alınan vergilerde ise istihkak sahiplerine ödemenin yapılması ve ödemeyi yapan tarafından verginin kesilmesi durumunda vergi davasının açılabilmesi hükmüne bağlanmıştır.

İYUK' un 7. maddesinin ikinci fıkrasının “b” bendinde de bu doğrultuda, yükümlüler ve kendilerine vergi cezası kesilenler yönünden değişik yükümlülük durumlarına göre farklı süre başlangıçları öngörülmüştür. Buna göre:

1.5.2.1. Tahakkuku Tahsile Bağlı Vergilerde Dava Açma Süresinin Başlangıcı

Bu tür vergilerde, tahsilâtın yapıldığı, yani verginin ödendiği tarih dava açma süresine başlangıç teşkil edecektir. Dava süresi verginin ödendiği tarihi izleyen günden itibaren başlayacaktır. Vergi Usul Kanunu tahakkuku tahsile bağlı vergileri, mahiyetleri itibarıyla tahsili tahakkukunu da içine alan vergiler olarak tanımlamaktadır. Bu

edilemeyeceğini ileri süren görüşler için bkz. A. Şeref Gözübüyük; Yönetmelik Yargısı, s. 405; A. Şeref Gözübüyük; Güven Dinçer; İdari Yargılama Usulü, s. 334; Kazım Yenice; Yüksel Esin; İdari Yargılama Usulü, s.181; Gürsel Kaplan; İdari Yargıda Dava Açma Süreleri, s. 164.

⁸⁸ A. Şeref Gözübüyük; Güven Dinçer; a.g.e., s. 336.

vergilerde bir tahakkuk işlemi olmayıp doğrudan verginin alınması işlemi vardır. Böyle olunca da, verginin yükümlüden alındığı, yükümlü tarafından ödendiği tarihin dava açma süresine başlangıç alınması bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır⁸⁹.

Tahakkuku tahsile bağlı vergilere örnek olarak, 488 sayılı Kanun'da öngörülen damga vergisi ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda düzenlenen eğlence vergisi gösterilebilir. Bu tür vergilere ilişkin idari davalarda dava açma süresi, damga vergisini örnek verecek olursak, verginin makbuz karşılığı veya pul yapıştırmak suretiyle ödendiği tarihi izleyen günden itibaren başlayacaktır.

1.5.2.2. Tebliğ Yapılan Hallerde veya Tebliğ Yerine Geçen İşlemlerde Dava Açma Süresinin Başlangıcı

Tebliğ yapılan hallerde veya tebliğ yerine geçen işlemlerde dava açma süresi, tebliğ tarihini izleyen günden başlayacaktır. 213 sayılı Vergi Usul Kanunu kapsamına giren vergi, resim, harçlarla benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezalarına ilişkin işlemler, bu kanunda öngörülen tebliğ hükümleri dairesinde muhatabına tebliğ edilirler. Ayrıca, Vergi Usul Kanununun tebliğe ilişkin hükümlerine atıfta bulunan diğer vergi kanunlarında öngörülen idari işlemlerin ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'da öngörülen işlemlerin tebliğleri de, bu kanunlarda aksine bir düzenleme bulunmadıkça, Vergi Usul Kanunun tebliğe ilişkin hükümlerine göre yapılır.

Vergi Usul Kanunu kapsamına girmeyen vergi, resim ve harçlarla benzeri mali yükümlere ve bunların zam ve cezalarına ilişkin işlemlerin tebliği ise, bu vergileri düzenleyen kanunlarda özel tebligat hükümleri varsa bu hükümlere göre, bu tür bir hüküm yoksa 7201 sayılı Tebligat Kanunu ile Tebligat Nizamnamesi hükümlerine göre yapılır⁹⁰.

213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun "Tebliğ Yerine Geçen Muameleler" başlıklı 109. maddesinde, bu kanunun tebliğine ilişkin hükümlerine göre tebliğe çıkarılan bir işlem veya yapılmış bir tebligat olmamasına rağmen, hangi işlem ve durumların tebliğ yerine geçen işlem olarak kabul edileceği hususunu düzenleyen açık bir hüküm vardır. Bu maddenin birinci fıkrası uyarınca, verginin tarh ve tahakkukunda tebliğ yerine geçen muameleler hakkındaki hükümler mahfuzdur. Verginin tarh ve tahakkukunda tebliğ yerine geçen işlemlerden anlaşılması gereken "tahakkuk fişi kesilmesi" işlemidir. Vergi

⁸⁹ Kazım Yenice; Yüksel Esin; İdari Yargılama Usulü, s. 186.

⁹⁰ Turgut Candan; İdari Yargılama Usulü Kanunu, s. 370- 371.

Usul Kanunu'nun "Tahakkuk Fişi Esası" başlıklı 25. maddesinde, beyan üzerine alınan vergilerin, tahakkuk fişi ile tarh ve tahakkuk ettirildiği düzenlenmiştir. Bu durumda, tahakkuk fişinin kesilerek, mükellefe veya yetkili adamına verildiği tarih, tebliğ tarihi sayılacak ve dava açma süresi de bu tarihi izleyen günden itibaren başlayacaktır. Yalnız, Vergi Usul Kanunu'nun 378. maddesinde yer alan, "Mükellefler beyan ettikleri matrahlara ve bu matrahlar üzerinden tarh edilen vergilere karşı dava açamazlar; Bu kanunun vergi hatalarına ait hükümler mahfuzdur." hükmü uyarınca, bu kural, beyan usulüne tabi yükümlülerin, ihtirazi kayıtla verdikleri beyannameler üzerinden tarh edilen vergilere karşı ve vergi hatalarından dolayı açtıkları davalar için geçerlidir. Yani, her iki durumda dava açma süresi, tahakkuk fişinin kesilip yükümlüye verildiği tarihi izleyen günden itibaren başlayacaktır⁹¹.

Tebliğ yerine geçen işlemlerden bir diğeri de, Vergi Usul Kanunun 109. maddesinin 2. fıkrasında öngörülmüştür. Buna göre, diğer ücret elde eden hizmet erbabının vergileri, tarh zamanında bu mükelleflerin bağlı oldukları vergi dairesine müracaatla ibraz edecekleri vergi karnelerine yazılmak suretiyle tarh ve tebliğ olunur. Vergi karneye yazıldığı tarihte tebliğ edilmiş sayılır ve dava açma süresinin başlangıcı bu tarihe göre hesap edilir.

Tebliğ yerine geçen işlemlerin bir başka örneği, Vergi Usul Kanunun "Verginin İdarece Tarhı" başlıklı mükerrer 30. maddesinin son fıkrasında düzenlenmiştir. Bu maddede verginin yoklama fişine dayanılarak tarh olunmasına ilişkin hükümler yer almaktadır. Buna göre, bu şekilde tarh olunan vergilerle cezalarına ilişkin ihbarnameler bir taraftan, mükellefin bilinen adresine posta ile yollanır; diğer taraftan mükellefin adını, soyadını, hesap numarasını, işini, adresini tarh edilen verginin ve kesilen cezanın miktar ve cinsini gösterir bir ilan vergi dairesinin ilan koymaya mahsus yerinde asılır. İlanın asılması keyfiyeti ve tarihi tutanakla tespit olunur. Bu yöntemle yapılan tarhiyatlara ve ceza kesme işlemlerine karşı vergi mahkemelerinde dava açma süresi; mükellefin bilinen adresinde tebligat yapılması halinde, bu tebliğ tarihini, tebliğin yapılmaması durumunda ise, tutanakla tespit olunan ilan tarihini izleyen günden itibaren başlayacaktır.

⁹¹ Kazım Yenice; Yüksel Esin; İdari Yargılama Usulü, s.187; Turgut Candan; İdari Yargılama Usulü Kanunu, s. 375- 377.

1.5.2.3. Tevkif Yoluyla Alınan Vergilerde Dava Açma Süresinin Başlangıcı

Vergini kaynakta tahsili yöntemi olarak da adlandırılan tevkif yoluyla alınan vergilerde vergi, istihkak sahibine ödemenin yapıldığı sırada, yapılan ödemeden kesinti yapılmak suretiyle ödemeyi yapan tarafından tahsil edilmekte ve bu şekilde istihkaktan kesilen vergi, ödemeyi yapan vergi sorumlusu tarafından kanunen belli dönemlerde muhtasar beyanname ile ilgili vergi dairesine beyan olunarak ödenmektedir⁹². Bu tür vergilerde dava açma süresinin başlangıcı, hak sahibine ödemenin yapıldığı gündür. Yani dava açma süresi, hak sahibine ödemenin yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacaktır. Ödemenin yapıldığı tarih, bu amaçla düzenlenen belgenin istihkak sahibince imzalandığı tarihtir⁹³.

1.5.2.4. Tescile Bağlı Vergilerde Dava Açma Süresinin Başlangıcı

Tescile bağlı vergilerde tescilin yapıldığı gün dava açma süresine başlangıç kabul edilmiştir. Bu tür vergilerde, tarh ve tahakkuk işlemi vergiyi doğuran olayın bir kütük ya da sicile kayıt ve tesciline bağlı kılınmıştır⁹⁴. Örneğin; 197 sayılı Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu uyarınca, kayıt ve tescilleri yıl içinde yapılan taşıtlar için verginin ödenmesinde kayıt ve tescil tarihi esas alınmıştır. Bu durumda, dava açma süresi, söz konusu kayıt ve tescilin yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacaktır.

1.5.2.5. İdarenin Dava Açması Gereken Konularda Dava Açma Süresinin Başlangıcı

Vergi Usul Kanunu'nun " Vergi Mahkemesinde Dava Açmaya Yetkili Olanlar" başlıklı 377. maddesinin 2. fıkrasında; vergi dairesinin, tadilat ve takdir komisyonlarınca tahmin ve takdir olunan matrahlara karşı dava açabileceği düzenlenmiştir. Aynı Kanunun mükerrer 49. maddesinin "b" bendinde; takdir komisyonlarının arsalara ve araziye ait asgari ölçüde birim değer tespitine ilişkin kararlarının, ilgili bulundukları il ve ilçe

⁹² Turgut Candan; İdari Yargılama Usulü Kanunu, s. 373.

⁹³ Turgut Candan; a.g.e., s. 374. YENİCE - ESİN; kaynakta kesilerek alınan vergilerde, dava açma süresinin başlangıcının hak sahibine ödemenin yapıldığı tarih olduğu kuralının hem yükümlü hem de ödemeyi yapan sorumlu yönünden geçerli olduğunu ileri sürmektedir. Bkz. Kazım Yenice; Yüksel Esin; İdari Yargılama Usulü, s.188. CANDAN ise, vergi sorumlusunun, yani ödemeyi yapanın ihtirazi kayıtlı beyanname vermesi veya beyanname vermemesi ya da noksan beyanda bulunması sebebiyle yapılan tahakkuk ve re'sen veya ikmalen tarh işlemlerine(ihbarnamelere) karşı, bu kişi tarafından açılacak davanın süresinin, bu işlemlerin sorumluya tebliğ olunduğu ya da tebliğ olunmuş sayıldığı tarihi izleyen günden başlayacağını; kendisine ödeme yapılan istihkak sahibi bakımından ise, dava açma süresinin, ödemenin yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağını ileri sürmüştür. Bkz. Turgut Candan; a.g.e., s. 373- 374.

⁹⁴ Turgut Candan; a.g.e., s. 374.

merkezlerindeki ticaret ve sanayi odalarına, köy ve mahalle muhtarlıkları ile vergi dairelerine imza karşılığında verilecekleri; kendilerine karar verilen daire, kurum, teşekkül ve ilgili mahalle ve köy muhtarlıklarının 15 gün içinde ilgili vergi mahkemesinde dava açabilecekleri düzenlenmiştir. “Takdir Kararlarının Tevdi” başlıklı 32. maddede ise; takdir kararlarının, komisyonca imza karşılığında vergi dairesine tevdi olunacağı hükmü yer almaktadır. Dolayısıyla tüm bu hallerde, ilgili komisyon veya merci kararının, dava açma hakkı bulunan yukarıda belirttiğimiz idarelere geldiği veya imza karşılığı tevdi edildiği tarih, dava açma süresine başlangıç teşkil edecek ve davanın bu tarihi izleyen günden itibaren açılması gerekecektir.

GÖZÜBÜYÜK- DİNÇER’ e göre; bu beş başlık altında saydığımız bütün durumlar yazılı bildirimle eş anlamlıdır⁹⁵. Yani, vergi ile ilgili olarak “b” bendinde yer alan bu özel düzenleme, yazılı bildirimle istisna koyan bir kural olmayıp, vergi ile ilgili yazılı bildirimlerden hangisinin dava konusu olabileceğini göstermektedir. Örneğin, tahakkuku tahsile bağlı olan vergilerde tahsilâtın, tevkif yoluyla alınan vergilerde istihkak sahiplerine ödemenin yapıldığı tarih yazılı bildirim yerine geçecektir⁹⁶.

1.5.3. İlan Yoluyla Yapılan Bildirimlerde Dava Açma Süresinin Başlangıcı

İYUK’ un 7. maddesinin üçüncü fıkrası, adresleri belli olmayanlar hakkında tesis edilen işlemlerin ilgililerine ne şekilde tebliğ edileceğini ve bu hallerde dava açma süresinin ne zamandan itibaren başlayacağına ilişkin kuralı düzenlemektedir. Buna göre, adresleri belli olmayanlara özel kanunlarındaki hükümlere göre ilan yoluyla bildirim yapılan hallerde, özel kanununda aksine bir hüküm bulunmadıkça süre, son ilan tarihini izleyen günden itibaren on beş gün sonra işlemeye başlar.

İlan yoluyla bildirim genel olarak, Tebligat Kanunu’nda düzenlenmiştir. Bu kanunda ilan yoluyla bildirimin kimlere ve hangi koşullar altında ve nasıl yapılacağı ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Vergilendirme ile ilgili kanunlarda ise, ilan ve tebliğlerin nasıl yapılacağı Vergi Usul Kanunu’nda düzenlenmiştir.

Fıkarda belirtilen, ilan yoluyla bildirim yapılan hallerde sürenin, son ilan tarihini izleyen günden itibaren on beş gün sonra işlemeye başlayacağı kuralının uygulanabilmesi için, uyuşmazlığın doğduğu özel kanunda bu konuda aksine bir hüküm bulunmamalıdır. Özel kanununda dava açma süresinin başlangıcına ilişkin özel bir düzenleme mevcutsa olaya

⁹⁵ A. Şeref Gözübüyük; Güven Dinçer; İdari Yargılama Usulü, s. 336.

⁹⁶ A. Şeref Gözübüyük; Güven Dinçer; a.g.e., s. 322.

o hüküm uygulanacaktır. Örneğin, ilan yoluyla tebliğ konusunda özel bir düzenleme olan Kamulaştırma Kanunu'nun 14. maddesinde, "Kamulaştırmaya konu taşınmaz malın maliki tarafından 10 uncu madde gereğince mahkemece yapılan tebligat gününden, kendisine tebligat yapılamayanlara tebligat yerine geçmek üzere mahkemece gazete ile yapılan ilan tarihinden itibaren otuz gün içinde, kamulaştırma işlemine karşı idari yargıda iptal ve maddi hatalara karşı da adli yargıda düzeltim davası açılabilir." hükmü yer aldığından, kamulaştırma kararının ilgilisine ilan yoluyla bildirilmesi halinde otuz günlük dava açma süresi, İYUK' un 7. maddesinin üçüncü fıkrasında ifade edildiği üzere, sürenin, son ilan tarihini izleyen günden on beş gün sonra başlayacağı kuralına göre değil; Kamulaştırma Kanunu'ndaki, gazetede ilan tarihinden itibaren başlar kuralına göre belirlenir ve dava açma süresi, kamulaştırma işleminin gazeteyle ilan edildiği günü izleyen günden itibaren başlar⁹⁷. Bu örnekten de anlaşılabacağı üzere, ilan yoluyla bildirim yapılan hallerde dava açma süresinin başlangıcını tespit edebilmek için, öncelikle ilan konusu işlemle ilgili kanunlara bakmak gerekecektir⁹⁸.

1.5.4. İlan Gereken Düzenleyici İşlemlerde Dava Açma Süresinin Başlangıcı

İYUK' un 7. maddesinin dördüncü fıkrasında, ilanı gereken düzenleyici işlemlere ilişkin açılacak olan davalarda dava açma süresinin ne zamandan itibaren başlayacağına ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Buna göre; "İlanı gereken düzenleyici işlemlerde dava süresi, ilan tarihini izleyen günden itibaren başlar. Ancak bu işlemlerin uygulanması üzerine ilgililer, düzenleyici işlem veya uygulanan işlem yahut her ikisi aleyhine birden dava açabilirler. Düzenleyici işlemin iptal edilmemiş olması bu düzenlemeye dayalı işlemin iptaline engel olmaz."

Kanundaki bu düzenlemeye bakıldığında düzenleyici işlemlere karşı açılacak davalarda, değişik olasılıklar göz önünde bulundurularak, dava açma süreleri bakımından ayırma gidildiği görülmektedir. Bu ayırma dayanarak konuyu inceleyecek olursak:

1.5.4.1. Düzenleyici İşlemin İlanı Üzerine Doğrudan Düzenleyici İşleme Karşı Açılacak Davalarda Süre Başlangıcı

Düzenleyici işlemler, genel ve objektif kurallar koyan veya bu nitelikteki kuralları değiştiren yahut kaldıran idari tasarruflardır. Düzenleyici işlemlerin başında Anayasa'da

⁹⁷ Celal Karavelioğlu; İdari Yargılama Usulü Kanunu, s. 559; A. Şeref Gözübüyük; Güven Dinçer, İdari Yargılama Usulü, s. 340; Kazım Yenice; Yüksel Esin; İdari Yargılama Usulü, s.190.

⁹⁸ Kazım Yenice; Yüksel Esin; a.g.e., s.190; Gürsel Öngören; İdari Dava Açma Süreleri, s. 124.

da özel olarak düzenlenen tüzük ve yönetmelikler gelir. Kararname, karar, tebliğ, talimat (yönerge), sirküler, statü, genelge, tarife ve bunun gibi değişik adlar altında yayımlanan idari tasarruflar da düzenleyici işlemlerden sayılmaktadır⁹⁹. Bu işlemlerden ilanı gerekenler, ilgili mevzuatta gösterilmiştir. İlan şartı genellikle Resmi Gazetede yayımlanma yoluyla yerine getirilir. Bununla birlikte kanunların öngördüğü özel ilan yolları da vardır.

İYUK' un 7. maddesinin dördüncü fıkrası, düzenleyici işlemin ilanı üzerine doğrudan doğruya bu işlemin iptali istemiyle açılacak davalarda, dava açma süresinin ilan tarihini izleyen günden itibaren başlayacağını hükme bağlamıştır. Görüldüğü üzere, Kanun, bu düzenleme ile düzenleyici işlemlere karşı doğrudan doğruya, yani düzenleyici işlemin kişilere uygulanmasını beklemeden açılacak davalar yönünden yazılı bildirim ilkesinden ayrılmaktadır¹⁰⁰.

İlanen duyurulan düzenleyici işlemlerde, dava açma süresinin ilanı izleyen tarihten itibaren başlayacağı kuralı mutlaklıdır. İlgilinin, ilanen duyurulan işlemi ilan tarihinden sonraki bir tarihte öğrenmesinin dava açma süresi üzerinde etkisi yoktur. İlgilinin, yapılan ilandan haberdar olmadığını ileri sürmesi, dava açma süresi bakımından bir sonuç doğurmayacaktır¹⁰¹.

Bir günden çok süren yayın ve ilanlarda ise, dava açma süresi, yayın veya ilanın başladığı gün değil, ilanın sona ermesini izleyen günden itibaren işlemeye başlayacaktır. Birden çok yayın organında yayınlanan düzenlemelerde ise, dava açma süresi, son yayın gününü izleyen günden itibaren işlemeye başlayacaktır¹⁰².

⁹⁹ Kazım Yenice; Yüksel Esin; İdari Yargılama Usulü, s.190.

¹⁰⁰ Kazım Yenice; Yüksel Esin; a.g.e., s. 191; Gürsel Öngören; İdari Dava Açma Süreleri, s. 52.

¹⁰¹ Gürsel Kaplan; İdari Yargıda Dava Açma Süreleri, s. 289.

¹⁰² A. Şeref Gözübüyük; Güven Dinçer; İdari Yargılama Usulü, s. 341. Ancak, KAPLAN' a göre; "... bu durumu idarenin buna mecbur olduğu hallere hasretmek gerekir. Bir diğer deyişle, eğer idare, düzenleyici işlemi birden fazla yayın organı yoluyla duyurmak zorunda ise bu takdirde, son yapılan ilan tarihi esas alınacaktır. Buna karşılık, idarenin, mecbur olmadığı halde, değişik tarihlerde ve değişik yayın organları vasıtasıyla yaptığı duyurularda ise, yasal olarak geçerli olan ilk duyurudan itibaren dava açma süresinin işlemeye başlaması gerekir. Aksine bir düşünce kabul edildiği takdirde, yani işlemin her ilanın yeni bir dava açma süresini başlatacağı kabul edildiği takdirde, birel işlemlerin ikinci kez tebliğine de aynı sonucun tanınması gerekir. Oysa birel işlemin ikinci kez tebliği yeni bir dava açma süresi başlatamaz." Bkz. Gürsel Kaplan; a.g.e., s. 288.

Danıştay da, ilanı gereken düzenleyici işlemlere karşı açılacak davalarda, dava açma süresinin başlangıcının ilandan itibaren başlayacağını kabul etmekte ve bu süreyi geçiren ilgililerin davalarını süre aşımı nedeniyle incelemeye değer bulmamaktadır¹⁰³.

1.5.4.2. Düzenleyici İşlemin Uygulanması Üzerine Açılacak Davalarda Süre Başlangıcı

Düzenleyici işlemin uygulanması üzerine açılacak davalarda, İYUK' un 7. maddesinin dördüncü fıkrası, dava açma süresinin başlangıcı yönünden üç farklı durum öngörmüştür.

Buna göre, ilgililer, düzenleyici işlemin uygulanması üzerine; yalnızca düzenleyici işlem aleyhine veya yalnızca uygulama işlemi aleyhine yahut her ikisine birlikte dava açabileceklerdir.

— İlan tarihini izleyen günden itibaren hesaplanacak olan dava açma süresi içinde düzenleyici işleme karşı davanın açılmamış olması, dava hakkının tümüyle yitirilmesi sonucunu yaratmamaktadır. Fıkra, düzenleyici işlemlerin ilgiliye uygulanması durumunda, ilgililere, yeni bir dava açma olanağı daha tanımaktadır¹⁰⁴. Yani, düzenleyici işleme karşı ilan tarihini izleyen günden itibaren dava açılmamış olsa dahi, bu düzenleyici işlemin uygulanması üzerine dava açma süresi yeniden

¹⁰³ Düzenleyici işlem olan imar planlarına karşı, 2577 sayılı Yasanın 7. maddesinin 4. fıkrasına göre ilan tarihini izleyen günden itibaren altmış gün içinde dava açmanın mümkün olduğu hakkındaki karar için bkz. Danıştay 6. Dairesinin 25.12.1991 tarih ve E:1989/2469, K:1991/3413 sayılı kararı. (<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 26.03.2009).

¹⁰⁴ ALAN' a göre; “Bu yol, düzenleyici işlemlerin özelliklerine uygun düşmektedir... düzenleyici işlemler, henüz uygulama olmadan ilgililerin dikkatini çekmez; somut bir etkisi bulunmadığından fark edilmezler. Bu tasarrufların hukuka aykırılıkları genellikle uygulanma işlemleri ile görülmeye başlar. Eğer, bunlara karşı dava açma olanağı yayım tarihi başlangıç alınarak sınırlandırılmış olsa idi hemen tamamına yakınının iptaline olanak kalmayacaktı.”. Bkz. Nuri Alan; “İptal Davalarının Kabul Şartları”, s. 35. KAPLAN ise bu düzenlemenin amacını şu şekilde açıklamaktadır; “...uygulama işlemi üzerine düzenleyici işleme karşı dava açılabilmesi olanağının öngörülmüş olmasındaki amaç; düzenleyici işlemlere karşı dava açma yolunu sürekli açık tutmak suretiyle, bunlardan hukuka uymayanların iptali sağlanarak Hukuk Devletinin gereklerini sağlamaktır. Çünkü düzenleyici işlemler yalnızca baştan değil ve fakat sonradan değişen maddi ve/veya hukuksal koşullar nedeniyle de hukuka aykırı bir hale gelebilirler. Dolayısıyla, bir tarihteki uygulaması sırasında hukuka aykırı bir yönü bulunmayan bir düzenleyici işlemin, değişen koşullar nedeniyle sonraki bir tarihte hukuka aykırı bir hal alması mümkündür. O halde, sonraki tarihteki uygulanması üzerine de dava açma hakkının tanınması gerekir. Aksi takdirde, uygulama işlemi üzerine de düzenleyici işlemlere karşı dava açabilme olanağının tanınmış olması, amacını ve işlevini yeterince gerçekleştirmiş olmayacağından, kağıt üzerinde kalmış olur.”. Bkz. Gürsel Kaplan; İdari Yargıda Dava Açma Süreleri, s. 294.

doğmaktadır¹⁰⁵. Bu yeni dava hakkı, uygulama işleminin tebliğini izleyen günden başlamaktadır¹⁰⁶.

Düzenleyici işlemin, uygulama işlemin süresine tabi olabilmesi için, ortada bir uygulama işleminin bulunması, bu uygulama işleminin iptal davasına konu edilen düzenleyici işlemin uygulanması ile tesis edilmiş olması ve kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelik taşıması gereklidir¹⁰⁷.

—İYUK’ un 7. maddesinin dördüncü fıkrası ile ilgililere verilmiş olan bir diğer hak da, düzenleyici işleme karşı dava açmaksızın, sadece uygulanmasına, yani düzenleyici işlem esas alınarak yapılan idari işleme karşı dava açabilmektir. Bu durumda da, dava açma süresi, düzenleyici işlem esas alınarak yapılan uygulama işleminin ilgiliye yazılı bildiriminden itibaren başlayacaktır.

—Düzenleyici işlemlerin ilgiliye uygulanması üzerine, davacının kullanabileceği bir başka dava türü ise, hem düzenleyici işleme hem de düzenleyici işlemin uygulanmasıyla oluşan işleme karşı birlikte dava açmaktır. Dava açma süresi ise, yine düzenleyici işlem esas alınarak yapılan uygulama işleminin ilgiliye yazılı bildiriminden itibaren başlayacaktır. Bu durumda, uygulama işlemine karşı dava açma süresi geçirilmişse, düzenleyici işlem de incelenemeyecektir¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Düzenleyici işlem niteliğindeki imar planlarına karşı askı süresi içinde itiraz edilmiş fakat süresi içinde dava açılmamış olsa dahi, imar planının uygulanmasına yönelik işlem nedeniyle dayanağı olan imar planının iptali istemiyle 257 sayılı Yasanın 7.maddesine belirtilen süre içerisinde dava açılabilirliği hakkında bkz. Danıştay 6. Dairesinin 3.1.2003 tarih ve E.2001/6627, K:2003/20 sayılı kararı. (<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 26.03.2009).

¹⁰⁶ Zımni ret şeklinde gerçekleşen uygulama işleminden sonra, bu işlem dava konusu edilmeksizin, düzenleyici işleme karşı açılan davanın, uygulama işlemine karşı öngörülen dava açma süresi içerisinde bulunması sebebiyle, davanın süre aşımı nedeniyle reddine ilişkin daire kararında hukuki isabet görülmediği hakkında bkz. Danıştay İDDK’ nun 14.12.2006 tarih ve E:2003/1009, K:2006/2127 sayılı kararı. (<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 26.03.2009).

¹⁰⁷ “2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 7. maddesinin 4. bendinde; ilanı gereken düzenleyici işlemlerde dava süresinin ilan tarihini izleyen günden itibaren başlayacağı, ancak bu işlemlerin uygulanması üzerine ilgililerin düzenleyici işlem veya uygulama işlem yahut her ikisi aleyhine birden dava açabilecekleri hükmüne, aynı Yasanın 14. maddesinin 3/d bendinde de; dilekçenin, idari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olup olmadığı yönünden inceleneyeceği hükmüne yer verilmiştir. Her iki Yasa hükmü birlikte değerlendirildiğinde; ilgililerin, düzenleyici işlemlerin uygulanması üzerine, düzenleyici işlem veya uygulanan işlem yahut her ikisi aleyhine birden açmış oldukları davada; uygulama işlemi ile birlikte dava konusu edilen düzenleyici işlemin incelenememesi için, uygulama işleminin tek başına dava konusu edilebilmesi yani, kesin ve yürütülmesi zorunlu işlem niteliğinde olması gerektiği anlaşılmaktadır.” Danıştay İDDK’ nun 16.3.2006 tarih ve E:2006/106, K:2006/127 sayılı kararı. (<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 26.03.2009).

¹⁰⁸ Uygulama işlemi niteliğinde olan kamulaştırma işlemi üzerine, anılan işlemin dayanağı düzenleyici işlem niteliğindeki imar planlarının iptali istemiyle dava açıldığı, ancak uygulama işlemine karşı açılan dava süreaşımı yönünden reddedildiğinden, imar planlarının iptaline ilişkin işlemin bu aşamada

İYUK’ un 7. maddesinin dördüncü fıkrasının son cümlesi ise, düzenleyici işlemin iptal edilmemiş olmasının bu düzenlemeye dayalı uygulama işleminin iptaline engel olmayacağını düzenlemektedir. Bu konu dava açma süresi ile ilgili olmayıp, yargılama yetkisini ilgilendiren bir husus olduğu için çalışmamızda bu konuya değinilmeyecektir¹⁰⁹.

Görüldüğü üzere, İYUK’ un 7. maddesinin 4. fıkrası, düzenleyici işlemlere karşı açılacak davalarda, dava açma süresinin başlangıcı olarak iki olasılığı göz önünde bulundurmıştır. Buna göre, düzenleyici işlemlere karşı dava açma süresinin başlangıcı olarak öngörülen birinci olasılık, düzenleyici işlemin ilanı, ikincisi ise, uygulanmasıdır. Fakat GÖZLER’ e göre, kanunda bu konuda boşluk vardır ve düzenleyici işlemlere karşı dava açma süresinin başlangıcı olarak üçüncü bir ihtimal daha öngörülmelidir. O da, düzenleyici işlemin hukuka aykırı olabileceğinin öğrenilmesi ihtimalidir. Zira davacı, hakkında alınan bir kararın, yönetmeliğe aykırı olduğu gerekçesiyle iptali istemiyle süresi içinde dava açtığı; mahkemenin, davayı, kararın yönetmeliğe uygun olduğu gerekçesiyle reddetmesi durumunda, davacı mahkemenin yorumundan yönetmeliğin de hukuka aykırı olduğu sonucunu çıkabilir. Bu durumda ise artık davacının düzenleyici işleme karşı dava açma imkânı kalmayacaktır. GÖZLER, bu durumda davacıya dava açma imkânının tanınması gerektiğini ve dava açma süresinin de, mahkemenin bu yorumu yaptığı kararından itibaren, yani düzenleyici işlemin hukuka aykırı olabileceğinin öğrenilmesinden itibaren başlatılması gerektiğini savunmaktadır. Çünkü yazara göre, düzenleyici işlemin hukuka aykırılık iddiası, bu düzenleyici işleme dayanılarak yapılan bireysel işleme karşı açılan iptal davasında, düzenleyici işlem hakkında mahkemenin yaptığı bu yorum sonucunda ciddi hale dönüşmüştür¹¹⁰.

incelenemeyeceği hakkında bkz. Danıştay 6. Dairesinin 22.9.2006 tarih ve E.2004/3697, K:2006/4213 sayılı kararı. (<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 26.03.2009).

¹⁰⁹ Bu konu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Kazım Yenice; Yüksel Esin; İdari Yargılama Usulü, s.192; Gürsel Öngören; İdari Dava Açma Süreleri, s. 57; Turgut Candan; İdari Yargılama Usulü Kanunu, s. 388–391; Celal Karavelioğlu; İdari Yargılama Usulü Kanunu, s.568–569; Gürsel Kaplan; İdari Yargıda Dava Açma Süreleri, s. 296–297.

¹¹⁰ Kemal Gözler; “Düzenleyici İşlemlerde Dava Açma Süresinin Başlangıcı Konusunda Üçüncü Bir İhtimal”, **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl:55, Sayı: 1998/ 3, s.30–31.

1.6. İDARİ YARGIDA DAVA AÇMA SÜRELERİNİN HESAPLANMASINDA UYGULANACAK ESASLAR

1.6.1. Genel Esasların Uygulama Alanı

İdari yargıyı ilgilendiren sürelerin hesabında uygulanacak esasların bilinmesi, dava, başvuru, savunma ve cevap haklarının kullanılmasında ve yargısal işlemlerin yapılmasında istenilmeyen durumlarla karşılaşılmasını için gereklidir¹¹¹.

Bu doğrultuda, İYUK' un 8. maddesinde sürelerle ilgili genel esaslar düzenlenmiştir. Bu madde, dava açma sürelerinin hesaplanmasında uyulması gereken esasları düzenlemektedir. Fakat maddede “süreler” deyiminin kullanılmış olması nedeniyle, bununla sadece dava açma sürelerinin mi yoksa kanunda yazılı tüm sürelerin mi amaçlandığı açık değildir. Öğretideki yaygın görüş ise bu maddede yer alan esasların, yalnız dava açma süresi ile ilgili olmadığı; bu kanunda yer alan, idari yerlere başvuru, savunma, cevap, davanın açılmamış sayılması, itiraz, temyiz gibi diğer süreleri de kapsadığıdır¹¹². Nitekim Danıştay içtihatları da bu yöndedir¹¹³.

Maddede dava açma sürelerinin hesaplanmasında uyulması gereken bazı esaslar düzenlenmiş olmasına rağmen bu madde sürelerin hesaplanması hususunda yeterli bir hüküm değildir. Bu yüzden, sürelerin hesabında uygulanacak esaslar bakımından Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu' ndan faydalanılmaktadır¹¹⁴.

1.6.2. Bildirim Gününün Nazara Alınmaması

İYUK' un 8. maddesinin 1. fıkrası uyarınca; süreler, tebliğ, yayın veya ilan tarihini izleyen günden itibaren işlemeye başlar. Buna göre, İYUK' un 7. maddesinde geçen

¹¹¹ Turgut Candan; İdari Yargılama Usulü Kanunu, s. 395.

¹¹² A. Şeref Gözübüyük; Yönetmelik Yargı, s. 417; A. Şeref Gözübüyük; Güven Dinçer; İdari Yargılama Usulü, s. 347; Turgut Candan; a.g.e., s. 395; Celal Karavelioğlu; İdari Yargılama Usulü Kanunu, s.587. YENİCE- ESİN' e göre de; “*Sekizinci maddenin, dava açma süresini düzenleyen 7- 13. maddeler arasında yer aldığı ve özellikle “dava açma süresi” başlıklı 7. maddeden hemen sonra geldiği göz önüne alınınca bu tereddüt büsbütün artmakta, hatta diğer sürelerin kapsam dışı kaldığı izlenimi uyanmaktadır...Bize göre, 1. ve 2. fıkradaki kuralların amacına uygun bir biçimde yorumlanarak kanundaki tüm sürelerle uygulanması doğru olacaktır.*” Bkz. Kazım Yenice; Yüksel Esin; İdari Yargılama Usulü, s. 193- 194.

¹¹³ 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 16. Maddesinde tanınan otuz günlük cevap verme süresinin aynı kanunun 8. Maddesi kapsamında olduğu, yine aynı kanunda yürütmeyi durdurma istemli davalarda sürelerin hesabında 8. Maddenin üçüncü fıkrasının uygulanmayacağı konusunda bir düzenleme bulunmadığı hakkında bkz. Danıştay İDDK' nun 15.12.2005 tarih ve E:2005/3242, K:2005/2801 sayılı kararı. (<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 06.05.2009).

¹¹⁴ A. Şeref Gözübüyük; Turgut Tan; İdari Yargılama Hukuku, s. 907.

yazılı bildirimin yapıldığı, başka bir deyişle, tebliğ edildiği, işlemin yayımlandığı ya da ilan edildiği tarihlerin dava açma süresinin hesabında nazara alınmaması gerekmektedir.

Fakat İdari Yargılama Usulü Kanunu' ndaki bu düzenlemenin, Anayasamızın 125. maddesinin 3. fıkrasındaki düzenleme ile farklı olduğu görülmektedir. Zira Anayasa' nın söz konusu maddesi “idari işlemlere karşı açılacak davalarda süre, yazılı bildirim tarihinden başlar” hükmünü içermekte ve yazılı bildirim gününün de hesaba katılması gerektiği anlamı çıkmaktadır. Öğretide, İdari Yargılama Usulü Kanunu'ndaki bu düzenlemenin Anayasa' ya aykırı olduğu ve düzeltilmesi gerektiği¹¹⁵ ileri sürüldüğü gibi; İdari Yargılama Usulü Kanunu' nun öngördüğü bu düzenlemenin Anayasa'ya uygun olmamakla birlikte, uygulanmasında Anayasa'ya ters düşen bir yön olmadığı¹¹⁶ da ileri sürülmektedir.

213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nda yer alan, Anayasa'nın söz konusu hükmüne benzer düzenlemeler ise sorun yaratmamaktadır¹¹⁷. Zira anılan Kanun'un “Sürelerin Hesaplanması” başlıklı 18. maddesinin birinci bendinde, sürenin gün olarak belli edilmesi halinde, başladığı günün hesaba katılmayacağı hükmüne yer verildiğinden, dava açma süresi, işlemin tebliğ veya ilan tarihini izleyen günden hesaplanacaktır. Bu durumda, uyuşmazlıkları bakımından da dava açma süresinin tebliğ veya ilan tarihini izleyen günden itibaren başlayacağını söyleyebiliriz¹¹⁸.

¹¹⁵ CANDAN'a göre: “2577 sayılı Kanunun yürürlüğe konulmasından sonra... kabul edilen... Anayasa' nın 125' inci maddesinin 3' üncü üncü fıkrasında... düzenlemesine yer verildiğinden, 2577 sayılı kanunun 8' inci maddesinin 1' inci fıkrasında yer alan hüküm, dava açma süreleriyle ilgili olarak, bu anayasal hükümle ters düşmüştür. Bugüne kadar, Anayasa hükmüne uygun bir düzenleme de yapılmamıştır. Ayrıca; Anayasa'nın geçici 15' inci maddesinin 3' üncü fıkrası, 12 Eylül 1980 tarihinden ilk genel seçimler sonucunda toplanacak Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanı' nun oluşturulmasına kadar geçecek süre içinde çıkarılan kanunların... Anayasaya aykırılıklarının iddia edilemeyeceğine amirdir. Bu durumda; 2577 sayılı Kanunun dava açma süresinin başlangıcı ile ilgili düzenlemesinin, yeni bir yasal düzenleme ile Anayasaya uygunluğu sağlanmadıkça, uygulanması zorunludur.” Bkz. Turgut Candan; İdari Yargılama Usulü Kanunu, s. 396.

¹¹⁶ KAPLAN' a göre; “Kanunda yer alan düzenleme Anayasaya uymamakla birlikte, ilgililerin lehine bir hüküm sevk etmiş olduğu göz önünde bulundurulduğunda, bu uyumsuzluğun sorun olarak görülmemesi gerekir. Kaldı ki, Anayasa bir usul kanunu değildir ve dava açma süresinin başlaması hakkında bir hüküm sevk etmiş olmasındaki asıl amaç da söz konusu sürenin hangi tarihten itibaren başlatılacağını göstermek değil; dava açma süresinin ancak dava konusu işlemin tebliği ile başlayabileceğini hüküm altına almak suretiyle, ilgililerin dava hakkını güvence altına almak içindir. Anayasanın İdari Yargılama Usulü Kanunundan sonra yürürlüğe girmiş olması da bu durumu değiştirmez. Bu itibarla, Kanunun öngördüğü düzenlemenin uygulanmasında Anayasaya ters düşen bir yön görmüyoruz.” Bkz. Gürsel Kaplan; İdari Yargıda Dava Açma Süreleri, s. 88.

¹¹⁷ Turgut Candan; a.g.e., s. 396.

¹¹⁸ Turgut Candan; a.g.e., s. 396; Gürsel Kaplan; a.g.e., s. 89.

1.6.3. Sürenin Gün, Ay Veya Yıl Olarak Belirtilmesi

Gerek 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda, gerekse diğer kanunlarda, idari yargıyı ilgilendiren süreler, kimi istisnalar dışında, gün olarak belli edilmiştir. Bu nedenle süre hesabı gün olarak yapılmakta, gün olarak belli edilen sürenin, ay ya da hafta olarak hesabı ise hak kayıplarına neden olabilmektedir¹¹⁹. Örneğin, 9 Mart 2009 tarihinde tebliğ edilen tarh işlemine karşı vergi mahkemesinde dava açma süresi olan otuz günlük sürenin sonu, Mart ayının otuz bir gün olması nedeniyle 8 Nisan 2009 Çarşamba gününün mesai saati bitimidir. Eğer, süre hesabı ay olarak yapılırsa, son gün, 9 Nisan Perşembe günü olacağından; bu tarihte açılacak dava, vergi mahkemesince, işin esasına girilmeden, süreaşımı sebebiyle reddedilecektir. Böyle bir sonuçla karşılaşılması için, gün olarak belli edilen sürenin hesabında, bu esasa uyulması önemlidir¹²⁰. Sonuç olarak, gün olarak belirtilmiş sürelerde, bildirimin yapıldığının ertesi günü, sürenin birinci günü olmak üzere hesaplanacak ve sonuncu günü çalışma saatinin bitiminde sona erecektir.

Açıklamamızın başında, sürelerin, belli istisnalar dışında, gün olarak belirlenmiş olduğunu belirtmiştik. Bu istisnalar, İdari Yargılama Usulü Kanunu'ndaki kimi süreler için ay, kimileri için de yıl olarak karşımıza çıkmaktadır. Örneğin, İYUK' un 10. maddesinde yer alan 6 aylık bekleme süresi ve dava açma süresi ile ilgili olmamasına karşın dava açma süresini doğrudan etkileyen 13. maddedeki 1 ve 5 yıllık süreler, sürenin gün olarak belirlenmediği istisna niteliğindeki sürelerdir. Sürenin ay veya yıl olarak belirlenmesi halinde hesaplamanın nasıl yapılacağı hususunda ise İdari Yargılama Usulü Kanunumuzda bir düzenleme yer almamakta; bu yüzden Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu hükümlerinden yararlanılmaktadır.

Buna göre; sürenin ay veya yıl olarak belirtilmesi durumunda, sürenin hesabında, sürenin gün olarak hesaplanmasından farklı bir yöntem uygulanır¹²¹. Ay olarak belirtilen sürelerde, süre, bildirimin yapıldığı güne, son ayda rastlayan günün çalışma saatinin sonunda biter. Örneğin; Mart ayının birinci günü yapılan bildirimde, altı aylık süre Eylül ayının birinci günü çalışma saatinin sonunda biter. Ay sonunda başlayan, fakat bittiği ayda günün bulunmaması durumunda süre, o ayın son gününde biter.

¹¹⁹ Turgut Candan; İdari Yargılama Usulü Kanunu, s. 397.

¹²⁰ Turgut Candan; a.g.e., s. 397.

¹²¹ A. Şeref Gözübüyük; Yönetmelik Yargı, s. 418.

Örneğin; 31 Ağustos tarihinde yapılan bildirimde, altı aylık süre, 28 veya 29 Şubat günü çalışma saati sonunda biter.

Yıl olarak belirtilen sürelerde de, aynı yöntem uygulanır. Örneğin; 10 Mart'ta yapılan bildirimde, bir yıllık süre, gelecek yılın 10 Mart günü çalışma saatinin sonunda biter.

1.6.4. Tatil Gününün Dava Açma Süresine Etkisi

1.6.4.1. Sürenin Başlangıcına Rastlayan veya Süre Devam Ederken Başlayıp Biten Tatil Gününün Süreye Etkisi

İYUK' un 8. maddesinin 2. fıkrası, tatil günlerinin sürelerle dâhil olduğu hükmünü içermektedir. Buna göre; sürenin işlemeye başladığı tarih ile sona erdiği tarih arasına rastlayan hafta tatili, dini ve milli bayram tatili ve resmi tatil günleri ile çalışmaya ara verme zamanı süreye dâhildir ve sürenin bu tatil ya da çalışmaya ara verme zamanına kadar uzaması söz konusu değildir. Aynı şekilde; sürenin ilk gününün tatile rastlamasının da, süreyi uzatıcı etkisi yoktur¹²².

1.6.4.2. Sürenin Son Gününün Tatil Gününe Rastlaması

İYUK' un 8. maddesinin 2. fıkrasında tatil günlerinin sürelerle dâhil olduğu belirtildikten sonra, sürenin son gününün tatil gününe rastlaması halinde, sürenin, tatil gününü izleyen çalışma gününün bitimine kadar uzayacağı öngörülmüştür. Örneğin; dava açma süresi 25 Nisan Cumartesi günü sona erecek olan davanın, hafta tatilinin ikinci günü olan 26 Nisan Pazar gününü izleyen 27 Nisan Pazartesi günü mesai saati bitimine kadar açılması mümkündür. Bazen de, sürenin son gününün rastladığı tatil gününün de son günü bir başka tatil gününe rastlayabilir. Bu durumda, süre, son tatil gününü izleyen çalışma gününün mesai saati bitimine kadar uzayacaktır.

Maddede yer alan tatil deyimi, hafta sonu tatili ile diğer resmi tatil günlerini ifade etmektedir. Bakanlar Kurulu kararıyla verilen ve ülke çapında uygulanan, devlet memurlarının bayramdan önceki ve sonraki birkaç günde izin sayılmalarına denilen idari izin günleri bu sürelerin dışındadır. Zira bu günlerde de, mahkemelerde evrak kabulüne yetkili nöbetçi memur bırakılmakta; hatta önceden gündeme konulan duruşmalar yapılarak sonuçlandırılmaktadır. Resmi tatil sayılmayan bu günlerde, dava açılması, savunma ve cevap dilekçelerinin havale ve kayıtlarının yapılması mümkün

¹²² Turgut Candan; İdari Yargılama Usulü Kanunu, s. 397.

olduğundan; son günü bu idari izin günlerine rastlayan dava süreleri de uzamayacaktır¹²³. Uygulamada da Danıştay kararları genelde bu yöndedir ¹²⁴.

Fakat aksi yönde verilen Danıştay kararlarına da rastlanmaktadır¹²⁵.

1.6.5. Çalışmaya Ara Verme Zamanının Dava Açma Süresine Etkisi

İdare ve vergi mahkemelerinin çalışmaya ara verme zamanı İYUK' un 61. maddesinde; Danıştay için ise, bu süre, Danıştay Kanunu' nun 86. maddesinde düzenlenmiştir.

İYUK' un 61. maddesinin 1. fıkrasının ilk cümlesi, bölge idare, idare ve vergi mahkemelerinin; Danıştay Kanunu' nun 86. maddesi ise Danıştay dairelerinin, her yıl Ağustos' un birinden Eylül' ün beşine kadar çalışmaya ara vereceklerini düzenlemiştir.

¹²³ Turgut Candan; İdari Yargılama Usulü Kanunu, s. 398.

¹²⁴ “Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü'nün 12.2.1996 gün ve 2251 sayılı yazısında, Ramazan Bayramının 19.2.1996 günü saat 13.00'te başlayıp, 22.2.1996 günü sona erdiği, ancak, hizmetlerin aksatılmaması ve kurum yöneticilerince gerekli tedbirlerin alınması, "zorunlu hizmetlerin yürütülmesi için asgari seviyede eleman bulundurulması suretiyle" kamuda çalışan memur, işçi ve diğer personelin, 19.2.1996 günü saat 13.00'e kadar olan süre ile 23.2.1996 günü olmak üzere bir buçuk gün idari izinli sayılmalarının uygun görüldüğü, belirtilmektedir.

Her ne kadar, yükümlü şirketçe verilen temyiz dilekçesinde, dava açma süresinin son günü olan 23.2.1996 tarihinin hükümet tarafından tatil ilan edildiği iddia edilmekte ise de, hükümet tarafından verilen izin kamu görevlileri için "idari izin" niteliğinde olup, dava açma süresinin son günü olan 23.2.1996 Cuma günü mahkemelerin açık olması ve Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü'nün yazısında öngörüldüğü şekilde, zorunlu hizmetlerin yürütülmesi için mahkemelerde yeterli eleman bulunması nedeniyle bu iddianın hukuki dayanağı bulunmamaktadır.

Bu durumda, yükümlü şirket adına tahakkuk eden gümrük vergi ve resimlerinin kaldırılması istemiyle 26.2.1996 tarihinde açılan davayı süre aşımı yönünden reddeden mahkeme kararında hukuki isabetsizlik bulunmamaktadır.” Bkz. Danıştay 7. Dairesinin 4.2.1997 tarih ve E:1996/2050, K:1997/402 sayılı kararı. Aynı yönde; idari izin 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu' nun 8 inci maddesinde öngörülen tatil günlerinden olmadığından dava açma süresinin uzamayacağı hakkında bkz. Danıştay 4. Dairesinin 17.9.2001 tarih ve E:2001/2172, K: 2001/3400 sayılı kararı. Aynı yönde Bakanlar Kurulunca idari izin ilan edilen tarihin dava açma süresini etkilemeyeceği hakkında bkz. Danıştay 7. Dairesinin 23.11.2004 tarih ve E:2002/2748, K:2004/3013 sayılı kararı. Cafer Ergen; İdari Yargılama Usulü Kanunu Şerhi, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2008, s. 121.

¹²⁵ “Başbakanlık, Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü tarafından yayınlanan 2.4.1997 gün ve B.02.0. PPG. 0.12 383–6270 sayılı genelgede, hizmetlerin aksatılmaması ve kurum yöneticilerince gerekli tedbirlerin alınması, zorunlu hizmetlerin yürütülmesi için asgari seviyede eleman bulundurulması suretiyle kamuda çalışan memur, işçi ve diğer personelin, Kurban Bayramından bir gün sonra, ... Çarşamba gününün Ulusal Egemenlik ve Çocuk Bayramı olması nedeniyle... Salı günü izinli sayılmalarının uygun görüldüğü belirtilmiştir.

Anılan genelgede zorunlu hizmetlerin yürütülmesi için asgari seviyede eleman bulundurulmasının gerektiği açıklanmakta ise de; verilen idari iznin ne suretle uygulanacağı, hangi birimleri kapsayacağı, kimlerin bu izinden yararlanıp, yararlanamayacağı konusunda bir düzenlemeye yer verilmediğinden bu uygulamanın bir kısım resmi işlemlerin ifasında aksaklıklara yol açtığına kuşku bulunmamaktadır.

Bu durumda, ... tarihinde yükümlü şirkete tebliğ edilen ihbarnameye karşı dava açma süresinin son gününün idari izin olarak belirtilen... tarihine rastlaması ve... tarihinin de resmi tatil olması nedeniyle, izin ve tatil sürelerinin bitimini izleyen... tarihinde açılan davayı süre aşımı yönünden reddeden vergi mahkemesi kararında isabet görülmemiştir.” Bkz. Danıştay 11. Dairesinin 13.10.1999 tarih ve E:1998/1621, K:1999/3597 sayılı kararı. (<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 06.05. 2009).

İdari Yargılama Usulü Kanunu' nun 61. maddesinin değişiklikten önceki düzenlenmesinde yer alan "Eylül ayının beşinci gününün mesai bitimine kadar" ibaresi, "Eylülün beşine kadar" olarak değiştirilmiş ve bu değişiklik, çalışmaya ara verme süresinin Eylül ayının beşinci gününü de kapsayıp kapsamayacağı hususu gündeme gelmiştir. Bu konuda öğretideki kimi yazarlar¹²⁶ Kanun'daki 'kadar' kelimesinin 5 Eylülü çalışmaya ara verme zamanı dışında bıraktığını vurgulamaktadırlar. Nitekim Danıştay da vermiş olduğu yeni tarihli kararlarında aynı görüşü benimsemiştir¹²⁷.

İYUK' un 8. maddesinin 3. fıkrasında, bu kanunda yazılı sürelerin bitmesinin çalışmaya ara verme zamanına rastlaması halinde, bu sürelerin ara vermenin sona erdiği günü izleyen tarihten itibaren yedi gün uzamış sayılacağı öngörülmüştür. Bu düzenleme biçimi, diğer kanunlarda öngörülen özel ve kısa sürelerin de bu fıkra uyarınca uzayıp uzamayacağı sorusunu akla getirmektedir.

Danıştay bu kuralı geniş bir biçimde yorumlamakta bu durumda da, son günü çalışmaya ara verme zamanına rastlayan dava açma süresinin uzayacağı yönünde kararlar vermektedir¹²⁸.

¹²⁶ CANDAN' a göre; amaçlanmamış olsa bile, bu değişiklik, Eylül ayının beşinci gününü çalışmaya ara verme süresinin dışında bırakmaktadır. Bkz. Turgut Candan; İdari Yargılama Usulü Kanunu, s. 400. DOĞRUSÖZ de, Kanun'daki 'kadar' kelimesinin, 5 Eylül gününün adli işgünü olduğunu vurguladığını belirterek, Maliye Bakanlığınca yayımlanan mali tatile ilişkin 1 sayılı Genel Tebliğ'de verilen örneği bu bakımdan eleştirmektedir. Bkz. A. Bumin Doğrusöz; "İdari ve Yargısal Sürelerde Tatiller", **Yaklaşım Dergisi**, Yıl:16, S: 188, 2008, s. 39-40.

¹²⁷ "2575 sayılı Danıştay Yasası' nın 86. maddesinin, 1.1.2005 tarihinde yürürlüğe giren 5219 sayılı Yasa' yla değişik 1. fıkrasında, Danıştay dairelerinin her sene Ağustos' un birinden Eylül' ün beşine kadar çalışmaya ara vermesi öngörülmüş; böylece ara vermenin son günü Eylül' ün dördü olarak belirlenmiştir.

Dosyanın incelenmesinden, Danıştay 13. Dairesinin temyiz edilen kararının 5.8.2008 günü davacı vekiliyle sürekli çalışan kişiye tebliğ edildiği, otuz günlük temyiz süresinin bitiminin çalışmaya ara verme zamanına rastladığı, bu nedenle sürenin, ara vermenin sona erdiği günü, yani Eylül' ün dördünü izleyen tarihten itibaren 11.9.2008 perşembe günü çalışma saati bitimine kadar uzadığı; ancak davacının bu süre geçtikten sonra, 12.9.2008 gününde kayda geçen dilekçeyle temyiz isteminde bulunduğu anlaşılmaktadır. Bu durumda, Yasa' da öngörülen süre geçirildikten sonra yapılan temyiz başvurusunun incelenmesi olanağı bulunmadığından, davacının isteminin süre aşımı nedeniyle reddine..." Bkz. Danıştay İDDK' nun 19.2.2009 tarih ve E:2009/276, K:2009/52 sayılı kararı. Aynı yönde bkz. Danıştay İDDK' nun 6.11.2008 tarih ve E:2006/3528, K:2008/1889 sayılı kararı. Anılan kararlara ise şu gerekçelerle "Karşı Oy" yazılmıştır; "2575 sayılı Danıştay Yasası' nın 86. maddesinin 1. fıkrası çalışmaya ara verme süresinin kısaltılması amacıyla yeniden düzenlenerek, Danıştay dairelerinin her sene Ağustos ayının birinden Eylül' ün beşine kadar çalışmaya ara vermeleri öngörülmüştür. Bu kuralda çalışmaya ara verme süresi, bu sürenin başladığı ve sona erdiği gün açıkça gösterilerek belirlenmiştir. Yani, çalışmaya ara vermenin "...Eylül' ün beşine kadar..." süreceği ifade edilerek, Eylül' ün beşi çalışmaya ara vermenin sona erdiği gün olarak gösterilmiştir. Dolayısıyla Danıştay dairelerinin Eylül' ün altısında çalışmaya başlayacakları hususunda duraksama bulunmamaktadır. Nitekim sözü edilen düzenlemenin yürürlüğe girdiği tarihten bu yana uygulamanın da bu doğrultuda olduğu bilinen gerçektir."

¹²⁸ "Çalışmaya ara verme süresinde biten sürelerin uzayacağına ilişkin bu düzenleme, özel bir düzenlemedir. Bu nedenle bitimi çalışmaya ara verme zamanına rastlayan sürenin, özel kanunlarda

Öğretide de bu görüşte olan yazarlar mevcuttur¹²⁹. CANDAN ise, fıkranın başında yer alan “bu kanunda yazılı süreler” den kastın, isim ve miktar olarak 2577 sayılı Kanun’ da düzenlenen süreler olduğunu; bu nedenle, adının sadece dava açma süresi olmasından hareketle, diğer kanunlarda öngörülen sürelerin son günlerinin çalışmaya ara verme zamanına rastlaması durumunda uzamasının mümkün olamayacağı ve bu yolda yapılacak uygulamanın, kanun koyucunun özel kanunda özel süre belirlemesindeki amacına uygun düşmeyeceği görüşündedir¹³⁰.

İYUK’ un 8. maddesinin 3. fıkrasında, bu kanunda yazılı süreler ibaresi kullanılmış olduğundan, bundan önceki fıkralarla ilgili tereddüdün burada yeri olmayacak ve dava açma süreleri dışındaki, savunma, cevap, ara kararına cevap verme, kanun yollarına başvuru süreleri gibi, sürelerin de son günlerinin çalışmaya ara verme zamanına rastlaması halinde, uzaması gerekecektir¹³¹.

İYUK’ un 8. maddesinin 3. fıkrasında öngörülen yedi günlük ek süreden yararlanabilmek, sürenin son gününün 1 Ağustos ve 5 Eylül tarihleri arasına rastlaması halinde söz konusudur. Sürenin, çalışmaya ara verme zamanının bitiminden sonraki bir tarihte sona ermesi halinde, fıkra da belirtilen süre uzamasından yararlanılamayacaktır. Örneğin; 10 Eylül gününe rastlayan süre uzamayacağından, dava açma ve kanun yollarına başvurma hakkının en geç bu sürenin sonunda kullanılması gerekmektedir¹³². Nitekim Danıştay’ ın da, dava açma süresinin son gününün, çalışmaya ara verme

öngörülen dava açma süresi olması halinde de uzayacağı açıktır.” Bkz. Danıştay VDDK’ nun 21.4.2000 tarih ve E:1999/447, K:2000/159 sayılı kararı. Aynı yönde bkz. Danıştay 3. Dairesinin 21.5.1987 tarih ve E:1987/73, K:1987/1316; Danıştay 9. Dairesinin 10.4.1986 tarih ve E:1985/1954, K: 1986/1732 sayılı kararı. (<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 06.05.2009).

¹²⁹ Cafer Ergen; “İdari Yargıda Dava Açma Süreleri”, s. 380.

¹³⁰ Turgut Candan; İdari Yargılama Usulü Kanunu, s. 400. Aynı yönde bkz. Selami Demirkol; Zuhul Berket Baş; İdari Yargıda Dava Açma ve Davaların Takip Usulü, 6. Bası, Beta Basım, İstanbul, 2006, s. 161; A. Bumin Doğrusöz; “İdari ve Yargısal Sürelerde Tatiller”, s. 40.

¹³¹ Kazım Yenice; Yüksel Esin; İdari Yargılama Usulü, s. 194; Turgut Candan; a.g.e., s. 400- 401; Salim Karadeniz; “Adli Tatil Uygulamasının Sürelere Etkisi”, **Yaklaşım Dergisi**, Yıl: 16, S: 188, s. 60- 61. Aynı yönde; “Dosyanın incelenmesinden, İçişleri Bakanlığının istemine ilişkin tezkerenin ilgili belediye başkanına 13.7.2002 tarihinde tebliğ edildiği, itirazın incelenen Nöbetçi Daire Kararının da 13.8.2002 tarihini taşıdığı, ilgilinin 10.9.2002 tarihinde savunmasını verdiği anlaşılmaktadır. Bu durumda; 2577 sayılı Yasanın 8. maddesi uyarınca tebliği izleyen gün olan 14.7.2002 tarihinde başlayacak olan Ek 2. maddede öngörülen 15 (on beş) günlük savunma süresinin, bu sürenin son gününün çalışmaya ara verme zamanına rastlaması nedeniyle uzayacak olması dikkate alınmaksızın, savunma alınmadan karar verilmesinde hukuk uygunluk bulunmamaktadır.” Bkz. Danıştay İDDK’nun 13.12.2002 tarih ve E:2002/1151, K:2002/922 sayılı kararı.

(<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 06.05.2009)

¹³² Turgut Candan; a.g.e., s. 401.

zamanının sonu ile yedi günlük uzama süresi arasına rastlaması durumunda sürenin uzamasının söz konusu olmayacağı yönünde kararları mevcuttur¹³³.

İYUK' un 61. maddesinin 1. fıkrasının son cümlesi de, dava açma sürelerinin hesaplanması bakımından dikkat edilmesi gereken bir hususu ihtiva etmektedir. İYUK' un 61. maddesinin 1. fıkrasının son cümlesinde, yargı çevresine dâhil olduğu bölge idare mahkemesinin bulunduğu il merkezi dışında kalan idare ve vergi mahkemelerinin çalışmaya ara vermeden yararlanamayacakları düzenlenmekte, dolayısıyla bu mahkemelerde dava açma süresinin hesabının da farklı olacağı anlaşılmaktadır¹³⁴. Buna göre, örneğin; adli tatilde, Kayseri İdare Mahkemesi çalışmaya ara vermeden yararlanırken, Yozgat İdare Mahkemesi yararlanamayacak ve çalışmaya devam edecektir. Bu durumda, İYUK' un 8. maddesinin 3. fıkrasında öngörülen hüküm de uygulama alanı bulamayacak, çalışmaya ara verme zamanının süreyi uzatıcı etkisinden söz edilemeyecektir.

¹³³ “Dosyanın incelenmesinden, temyiz olunan kararın temyiz edene 10.8.1990 tarihinde tebliğ edildiği ve temyiz süresinin, son günün resmi tatil gününe rastlaması nedeniyle 10.9.1990 tarihinde sona erdiği, temyiz başvurusunun ise 11.9.1990 tarihinde Danıştay Genel Yazı İşleri Müdürlüğüne verilen dilekçe ile yapıldığı anlaşılmaktadır.

İdari Yargılama Usulü Kanununun, Kanunda yazılı sürelerin bitiminin çalışmaya ara verme zamanına rastlaması halinde, ara vermenin sona erdiği günü izleyen tarihten itibaren sürelerin yedi gün uzamış sayılmasını öngören 8.maddesinin (3) işaretli fıkrasında yazılı kuralın, otuz günlük sürenin son gününün 20 Temmuz ile 6 Eylül arasındaki bir tarihe rastlamaması nedeniyle uygulanmasına da olanak bulunmamaktadır.” Bkz. Danıştay VDDK’ nun 16.4.1993 tarih ve E:1993/68, K:1993/66 sayılı kararı. (<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 06.05.2009). Anılan karara şu gerekçelerle “Karşı Oy” yazılmıştır; İdari Yargılama Usulü Kanununun 8.maddesinin 3 numaralı bend hükmüne göre: “Bu Kanunda yazılı sürelerin bitmesi çalışmaya ara verme zamanına rastlarsa, bu süreler ara vermenin sona erdiği günü izleyen tarihten itibaren yedi gün uzamış sayılır.” Hüküm, söz olarak açık görünmektedir. Sürelerin bitmesi uzamış sayılan yedi gün'e rastlarsa, ilgililer bu yedi günlük es süreden yararlanamazlar. Genel Kurulumuzun çoğunlukla verdiği karar böyle.

Sürenin son gününün tatil gününe rastlaması halinde süreyi tatil gününü izleyen çalışma gününün bitimine kadar uzatan 8.maddenin (2) numaralı hükmü dururken; sürenin son gününün çalışmaya ara verme zamanına rastlaması halinde süreyi 7 gün uzatan (3) numaralı bend hükmünün getirilmesinin bir amacı vardır. Adli tatil diye de nitelenen 48 günlük çalışmaya ara verme zamanında, acil işlere bakan nöbetçi mahkemeler dışında bütün mahkemelerin tatil olması ve avukatların da genellikle bu süre içinde tatil yapmaları sebebiyle, ilgililerin yetirince hukuki yardımdan yararlanamayacağı düşünüldükçe, (3) numaralı bend hükmüyle 7 günlük ek bir süre tanınmıştır. Yasa hükmünün açık olduğu görüşüyle, adli tatilin son gününe kadar süresi bitenlere 7 günlük ek sürede başvuru hakkı kabul edilirken süresi çalışmaya ara verme zamanından sonraki 7 gün içinde bitenlere ek süre tanınmaması açık bir haksızlığa, eşitsizliğe ve çarpık bir uygulamaya yol açmaktadır.

Kaldı ki, hak arama sürelerinin, hakkı düşünen süre sayılmaması eğilimi son yıllarda gittikçe artmakta ve hukukçular arasında tartışılmaktadır. Bazı yabancı ülkelerde, bu gibi durumlarda bir hoşgörü süresi tanınmaktadır. Yasal olarak hoşgörüye sığınmak bugünkü mevzuat karşısında mümkün görünmese de, olayın adil yoruma elverişli bir yönü vardır; yukarıda açıkladığım nedenlerle, 10 Eylülde normal temyiz süresi biten davalının 12 Eylülde kadar uzayan süreden yararlanması gerekir.”

¹³⁴ A. Bumin Doğrusöz; “İdari ve Yargısal Sürelerde Tatiller”, s. 39.

1.6.6. Mali Tatilin Dava Açma Süresine Etkisi

Mali tatil uygulaması, 28.03.2007 tarih ve 26476 sayılı Resmi Gazete ile yayımlanarak yürürlüğe giren, 5604 sayılı Mali Tatil İhdas Edilmesi Hakkında Kanun ile düzenlenmiştir.

5604 sayılı Mali Tatil İhdas Edilmesi Hakkında Kanun’ un 1. maddesinin ilk fıkrasına göre, her yıl Temmuz ayının birinden yirmisine kadar (yirmisi dâhil) mali tatil uygulanır. Aynı maddenin 3. fıkrasında ise, Vergi Usul Kanunu hükümlerine göre belirli sürelerde yapılması gereken muhasebe kayıt süreleri, bildirim süreleri ve vergiyle ilgili işlemlere ilişkin dava açma sürelerinin, mali tatil süresince işlemeyeceği, bu sürelerin, mali tatilin bitiminden itibaren tekrar işlemeye başlayacağı öngörülmüştür.

Görüldüğü üzere, 5604 sayılı Kanun ile vergiyle ilgili işlemler aleyhine açılacak olan davalarda, dava açma sürelerinin mali tatil süresi boyunca işlemeyeceği, mali tatil süresinin bitiminden sonra kalan süre kadar uzayacağı kuralı getirilmiştir. Örneğin; 10 Haziran günü tebliğ edilen bir vergi ceza ihbarnamesine karşı işlemeye başlayan dava açma süresi, mali tatilin başlangıcı itibariyle 1 Temmuzda duracak, mali tatilin sona erdiği tarih olan 20 Temmuzdan itibaren kalan 10 günlük süre de eklenerek, 30 Temmuzda dolacaktır. Çünkü kanuna göre, mali tatil süresi boyunca, dava açma süresi duracaktır¹³⁵.

1.6.7. Mücbir Sebebin Dava Açma Süresine Etkisi

İdari Yargılama Usulü Kanunu’nda dava açma sürelerinin mücbir sebepler¹³⁶ nedeniyle etkilenip etkilenmeyeceğine ilişkin bir düzenleme yer almamaktadır. Doktrinde kimi yazarlarca bu durum, İdari Yargılama Usulü Kanunu’ndaki önemli bir eksiklik olarak görülmektedir.

Nitekim ÖNGÖREN; idari dava açma sürelerinin mücbir sebepler nedeniyle etkilenememesini İdari Yargılama Usulü Kanunu’ndaki en önemli boşluklardan biri olarak görmekte ve Borçlar Kanunu, Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu ve İcra İflas Kanunu gibi temel kanunlarda yer alan ve uygulamada, elde olmayan sebeplerle

¹³⁵ Veysi Seviğ; “Mali Tatil ve Dava Açma Süresi”, Referans Gazetesi, 02.07.2007.

¹³⁶ ONAR, mücbir sebebi şu şekilde tanımlamıştır: “*Mücbir sebep, yer sarsıntısı, feyezan, ihtilal gibi evvelden takdir ve tahmini kabil olmayan, menşei tabii, içtimai veya hukuki olması itibariyle failin dışında kalan yani hakiki veya hükmi bir şahsın irade ve fiilinin tamamen dışında kalmış olan ve bu şahıs tarafından önlenmesi mümkün bulunmayan hadiselerdir.*” Bkz. Sıddık Sami Onar; Umumi Esaslar, Cilt:3, s. 1719.

haklarını almaları engellenmiş ilgililere, haklarını temini yönünde olanak sağlayan bu kurumun Kanun'da yer almamasının önemli bir eksiklik olduğunu belirterek, bu eksikliğin idari yargı yoluyla kurulan, idare ile ilgililer arasındaki ilişki dengesini, idare edilenlerin zararı yönünde bozmakta olduğunu, zaten, idarenin istikrarı ve kamu düzeninin korunması amacıyla dava açma süresine getirilmiş olan altmış günlük çizgisel denge faktörünün, bir de idare edilenlerin bu haklı mazeretlerini karşılamaması karşısında, idare edilenlerin zor durumda kalmalarını kolaylaştıracağının altını çizmektedir¹³⁷.

Bu görüşü paylaşan yazarlar bu önemli eksikliğin kanuna eklenerek¹³⁸ veya yargı yerlerince hukukun genel ilkelerinden yararlanılarak¹³⁹ giderilmesi gerektiğini savunulmaktadır.

Doktrindeki genel görüş ise İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda mücbir sebeplerin dava açma sürelerine etkisine ilişkin bir düzenlemeye yer verilmediğinden, dava açma sürelerinin mücbir sebebe rağmen işlemeye devam edeceği yönündedir¹⁴⁰.

Nitekim YENİCE-ESİN, idari yargılama usulünde zorlayıcı nedenlerden ötürü sürenin uzatılması veya yeniden canlandırılması yönteminin kabul edilmemiş olduğunu, dava açma süresini geçiren ilgililerin “eski halin iadesi” isteminde bulunamayacaklarını belirttikten sonra aksi yönde, 1960 yılında devrim nedeniyle, süreyi uzatma yoluna giden Danıştay 5. Dairesinin vermiş olduğu kararı, dava açma süresinin kanuniliği ilkesiyle bağdaştırılamayacağı ve Danıştay'ın süreyi uzatma yetkisinin bulunmadığı gerekçeleriyle eleştirmiştir¹⁴¹.

Danıştay'ın çoğunlukla verdiği kararlar da doktrindeki bu genel görüş yönündedir¹⁴².

¹³⁷ Gürsel Öngören; İdari Dava Açma Süreleri, s.131. Aynı yönde görüşler için bkz. Gürsel Kaplan; İdari Yargıda Dava Açma Süreleri, s. 108–109; Metin Taş; “ Mücbir Sebepler Dava Açma Süresini Etkiler Mi?”, **Yaklaşım Dergisi**, Yıl:5, S:53, 1997, s. 55; Yusuf Karakoç; “Mücbir Sebeplerin Vergi Yargılaması Hukukunda Dava Açma ve Kanun Yollarına Başvurma Sürelerine Etkisi”, **Mükellefin Dergisi**, S:101, Lebib Yalkın Yayınları, Mayıs 2001, s. 47.

¹³⁸ Gürsel Öngören; a.g.e., s.131.

¹³⁹ Gürsel Kaplan; a.g.e., s.109.

¹⁴⁰ Kazım Yenice; Yüksel Esin; İdari Yargılama Usulü, s.170; Turgut Candan; İdari Yargılama Usulü Kanunu, s. 402; A. Şeref Gözübüyük; Güven Dinçer; İdari Yargılama Usulü, s. 320.

¹⁴¹ Turgut Candan; a.g.e., Dipnot:251, s.170.

¹⁴² “Özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde vergi mahkemesinde dava açma süresinin otuz gün olduğunu düzenleyen 7'nci maddenin 1'inci fıkrasında bu sürenin uzunluğu yönünden başka yasalara yapılan gönderme dışında dava açma süresini başlatan, durduran, uzatan veya kesen bütün sebeplere sadece 2577 sayılı Yasanın yukarıda değinilen kurallarında yer verilmiştir. Hukukumuzda zorlayıcı nedenler olarak bilinen; doğal afet, savaş, gaiplik, ağır hastalık gibi haller, 2577 sayılı Yasanın sözü edilen kurallarında dava açma süresini durduran, uzatan veya kesen durumlar olarak kabul edilmemiştir.

Fakat bununla birlikte Danıştay'ın kimi daireleri, kanunda öngörülmemiş olmasına rağmen, mücbir sebebin varlığının işlemekte olan dava açma süresine etki edeceğini kabul etmektedirler¹⁴³.

Kanaatimizce de, kişinin iradesi dışında oluşan, önlenmesi ve önceden görülmesi imkânsız olan mücbir sebep hallerinde dava açma süresinin işleyeceğini kabul etmek hak arama özgürlüğüne ve hakkaniyete uygun düşmeyecektir. Bu hususun İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda yer almaması uygulama açısından büyük bir eksiklik oluşturmaktadır. Zira yargı yerlerince bu hususun hukukun genel ilkelerinden

Her ne kadar aynı Yasanın 31'inci maddesinin ikinci fıkrasında, vergi uyumsuzluklarının çözümünde Vergi Usul Kanununun ilgili hükümlerinin uygulanmasını öngören bir gönderme bulunmaktaysa da gönderme yapan kuralda; 2577 sayılı Yasa hükümleri saklı tutulmakla, İdari Yargılama Usulü Kanununda düzenlenen konularda gönderme yapılan Vergi Usul Kanunu hükümlerinin uygulanmasına olanak tanınmadığı gibi, Vergi Usul Kanununun 379-412'nci maddeleri de 2577 sayılı Yasanın 63'üncü maddesiyle yürürlükten kaldırıldığından, 31'inci maddenin 2'nci fıkrasında yapılan gönderme uyarınca vergi uyumsuzluklarının çözümünde uygulanması gereken Vergi Usul Kanununun ilgili hükümleri, 377, 378 ve mükerrer 378'inci maddelerdir. Vergi Usul Kanununun değinilen kuralları; dava açma süresi, bu sürenin başlangıcı, durması, uzaması veya kesilmesine ilişkin bir düzenleme içermediği gibi zorlayıcı nedenler Vergi Usul Kanununda sadece vergi ödevlerinin zamanında yerine getirilmesini önleyen ve bu ödevlerle ilgili süreleri durduran durumlardan kabul edilmiştir. Yargı yoluna başvurma, hak arama özgürlüğünün kullanılması olup, maddi vergi hukukunun vergi yükümlülerine yüklediği vergi ödevlerinin yerine getirilmesiyle ilgisinin bulunmaması karşısında ve yukarıda değinilen düzenlemeler gereğince ağır hastalık hali vergi mahkemesinde dava açma süresine etkili bir durum oluşturmadığından, 2577 sayılı Yasanın 7'nci maddesinde yapılan göndermeden dolayı uygulanması gereken 6183 sayılı Yasanın 58'inci maddesiyle öngörülen yedi gün olan dava açma süresinde açılmayan davanın süre aşımı noktasından reddi yolundaki kararda sonucu itibarıyla hukuka aykırılık görülmemiştir.” Bkz. Danıştay 3. Dairesinin 5.10.2006 tarih ve E:2006/1488, K:2006/2447 sayılı kararı.

<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 20.05.2009).

¹⁴³ “Danıştay kararlarında, kanunlarda belirtilmediği halde, hukuki ve fiili engellerin dava süresini uzatan veya işlemlerini durduran sebepler olarak kabul edilmesiyle, "mücbir sebep" lerin dava açma süresinin işlemlerini etkileyeceği görüşü kuvvet kazanmaktadır. Özellikle doğal afet gibi, kişilerin iradeleriyle değiştiremeyecekleri veya önleyemeyecekleri durumlarda mücbir sebep halinin nazara alınmayarak dava açma süresinin işlediğini kabul etmenin haklı bir nedeni olamaz. Davacının ikamet etmekte bulunduğu Dinar'da 1.10.1995 günü saat 17.57 de Richter ölçeğine göre, 5.9 şiddetinde bir deprem olduğu, sarsıntıların bu tarihten 15 gün kadar önce başlayıp depremden sonra da bir süre devam ettiği bilinmektedir. Depremin ölüm ve yaralanmalara neden olduğu çok sayıda binanın yıkıldığı, kalanının da oturulamaz hale geldiği, halkın uzun süre çadırlarda yaşamak zorunda kaldığı, basında yer alan haberlerden görülmektedir. Depremden sonra yörede yaşayanların tamamına yakınının can derdine düştüğü ve yaşam savaşı verdikleri, kişilerin normal zamanlarda yapabildikleri işlerin hiçbirini yapamayacak bir ortamda bulundukları anlaşılmaktadır. Bu şartlar altında, normal süresinden 7 gün sonra açılan davanın, mücbir sebebin ortadan kalkmasından sonra makul sürede yargı yerine başvurulduğu göz önünde tutularak, esası incelenerek sonuçlandırılmak yerine süreç aşımı noktasından reddedilmesinde isabet görülmemiştir.” Bkz. Danıştay 4. Dairesinin 20.6.1996 tarih ve E:1995/6183, K:1996/2698 sayılı kararı; “İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun ilgili maddelerinde dava açma ve kanun yoluna başvurma sürelerini durduran sebepler sayılmış; ancak, hastalık hali bunlar arasında gösterilmemiştir. Bununla birlikte; söz konusu sürelerin mücbir sebep sayılan durumların varlığı halinde işlememesi de, hak arama özgürlüğünün niteliği ve önemi itibarıyla gereklidir. Hak arama özgürlüğünün kullanılması bakımından, kişinin iradesi dışında gelişen afet ve felaketler, savaş hali ve benzeri durumlarla, hakkın kullanılmasını olanaksız kılan çok ağır hastalık halleri, mücbir sebep sayılabilecek niteliktedir.” Bkz. Danıştay 7. Dairesinin 24.3.1999 tarih ve E:1999/653, K:1999/ 1305 sayılı kararı. <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 20.05.2009).

yararlanılarak doldurulması gerektiği düşünölse dahi, bu husus kimi yargı yerlerince gözetilirken, kimi yargı yerlerince kanunda yer verilmediği gerekçesiyle gözetilmeyecek, uygulama açısından yargı yerleri arasında değişik kararların verilmesine yol açacak ve bu durum ilgililerin bazılarının bu durumdan yararlandırılırken bazılarının yararlandırılmaması sonucunu doğuracaktır. Bu sebeple bu hususun yargı yerlerinin çözümüne bırakılmayıp kanuna eklenerek düzenlenmesi gerektiği görüşündeyiz.

İKİNCİ BÖLÜM

İPTAL VE TAM YARGI DAVALARINDA DAVA AÇMA SÜRELERİ

2.1. İPTAL DAVALARINDA DAVA AÇMA SÜRESİ

2.1.1. Ortada Bir İdari İşlem Yokken İdareye Başvurulması Durumunda Dava Açma Süreleri

İdari işlem veya eylemler idarece, üstlendiği kamu hizmetinin ifası dolayısıyla kendiliğinden, yani idare edilenlerin herhangi bir başvurusu olmadan tesis edilebileceği gibi, idare edilenlerin bu yoldaki isteklerini içeren başvuruları¹⁴⁴ üzerine de tesis edilebilir. Hukuk sistemimizde de, idare edilenlerin haklarında bir işlem yapılmasını idari makamlardan isteyebileceği hususu düzenleme altına alınmıştır. Nitekim 1924 ve 1961 Anayasaları gibi, Anayasamızın “ Dilekçe Hakkı” başlıklı 74. maddesinde de bu husus hükme bağlanmıştır. Bu madde uyarınca, “ vatandaşlar ve karşılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye’ de ikamet eden yabancılar, kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkına sahiptir.”. Buna paralel bir düzenleme de, 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun’ un 3. maddesi ile getirilmiştir. Anayasamızın 74. maddesinin ikinci fıkrası ise, idareyi, başvuruların sonucunu dilekçe sahiplerine gecikmeksizin yazılı olarak bildirmekle ödevli kılmıştır.

Bu durumda, böyle bir başvuru karşısında kalan idare, ya ilgilinin dilek ve şikâyetini yerinde görerek gereken işlem veya eylemi yapacak ya da kendisine olumsuz cevap vermek durumunda kalacaktır. Yukarıda bahsettiğimiz anayasal kural uyarınca ise idare, sonuç ister olumlu ister olumsuz olsun başvuru sonucunu ilgiliye yazılı olarak bildirmek

¹⁴⁴ “Fertlerin, menfaatleri bulunan hususlarda, merkeziyet veya âdemi merkeziyet idareleri nezdinde vaki olacak, amme hukukuna müteallik, bilcümle talep, iddia ve dilekleri idari müracaatı tazammun eder.” Bkz. Lütfi Duran; “ İdari Müracaatlar ve Bunlar Karşısında İdarenin Sükutu Meselesi”, **İÜHFİM**, C: XI, S: 1- 2, s. 135.

zorundadır. Ancak uygulamada idarelerin bu zorunluluğa pek uymadıkları, başvuruların bazen cevapsız bırakılıp bazen de çok geç cevaplandırıldığı görülmektedir¹⁴⁵.

İşte idare edilenlerin Anayasa’ da yer alan başvuru haklarını pratik güvencelere bağlamak ve böyle durumlarla karşılaşmaları halinde dava yoluyla haklarını arayabilmelerine olanak sağlamak amacıyla İdari Yargılama Usulü Kanunu’nda “İdari Makamların Sükûtu” başlıklı 10. madde hükmü düzenlenmiştir¹⁴⁶.

İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 10. maddesi, idarenin kendiliğinden idari işlem ya da eylem yapmaması veya yapmak zorunda olmaması durumlarında, idare edilenlerin kendileriyle ilgili olarak idari davaya konu edilebilecek nitelikte idari işlem veya eylem yapılması için idareye başvuru haklarını ve bu hakların kullanılması halinde idarenin davranış biçimine göre doğabilecek hukuki durumlarla bu hukuki durumlar dolayısıyla idari dava açma hakkının kullanılma süresinin hesaplanmasında uygulanacak yöntemi düzenlemektedir¹⁴⁷.

Maddenin ilk fıkrası, “İlgililer haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idari makamlara başvurabilirler.” hükmünü içermektedir. Bu hüküm Anayasa’nın 74. maddesinin İdari Yargılama Usulü Kanunu’ na yansımasıdır.

İkinci fıkrası, ilk fıkrası uyarınca yapılacak başvuruya idari makamların cevap verme süresini ve bu sürenin cevapsız geçirilmesi veya verilen cevabın kesin nitelikte olmaması hallerinde doğacak hukuki durumu düzenlemektedir. Fakat bu düzenleme, kendisine davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için başvuruda bulunan idareyi, bu başvuruyu cevaplandırma konusunda, belli bir süre ile sınırlandırma amacı taşımamaktadır. Kanunlarda öngörülen özel durumlar dışında, idarenin söz konusu başvuruyu belli bir süre içinde cevaplandırmak zorunluluğu yoktur. Bununla birlikte; Kanun koyucu, başvuruda bulunan idare edilenlerin haklarının sürüncemede kalmasını önlemek amacıyla, başvurunun yapıldığı tarihten itibaren belli bir sürenin cevapsız geçmesinin, başvurunun reddi anlamına geleceğini kabul etmiştir. İdari Yargılama Hukuku’ nda, cevapsız geçmesi isteğin reddi anlamına gelen bu süreye, zımni ret (bekleme) süresi; bu şekilde oluşan hukuki duruma da, isteğin zımnen reddi

¹⁴⁵ Kazım Yenice; Yüksel Esin; İdari Yargılama Usulü, s. 203–204.

¹⁴⁶ Kazım Yenice; Yüksel Esin; a.g.e., s. 204; Nuri Alan; “İptal Davalarının Kabul Şartları”, s. 36; Mithat Sancar; “İYUK’un 10 ve 11. Maddeleri Bağlamında Süre”, s. 74; Murat Sezginer; “ İdari Makamların Sükutu Üzerine Açılan Davalarda Süre”, **SÜHFD**, C:5, S:1-2, 1996, s. 418.

¹⁴⁷ Turgut Candan; “İdari Yargılama Usulü Kanununun 10 ve 11. Maddelerinde 4001 sayılı Kanunla Yapılan Değişiklikler- I”, **Yaklaşım Dergisi**, Yıl:3, S:27, 1995, s. 22.

adı verilmektedir¹⁴⁸. İdari Yargılama Usulü Kanunu' nun 10. maddesinin ikinci fıkrası, zımni ret süresini altmış gün olarak belirlemiş ve başvurusuna cevap alamayan ilgili bakımından, idari dava yolunun açılabilmesini, bu zımni ret süresinin geçmesine bağlamıştır.

Görüldüğü üzere, idarenin hareketsizliğine böyle bir sonucun bağlanmış olması, idarenin başvurular karşısında hareketsiz kalmak suretiyle yargısal denetimden kolaylıkla kaçma ihtimalini ortadan kaldırmaktadır¹⁴⁹. Hukuk devleti ilkesi, idarenin her türlü eylem ve işleminin yargısal denetime tabi olmasını gerektirmektedir. İdarenin susması zımni ret kararı sayılıp buna karşı dava olanağı tanınınca, yargısal denetimin, idarece hareketsiz kalınmak suretiyle etkisizleştirilmesi önlenmiş olmaktadır¹⁵⁰.

Zımni ret durumunun gerçekleşmesi ise, aşağıda belirttiğimiz birtakım koşullara bağlıdır.

2.1.1.1. Dava Açma Süresinin İşlemeye Başlaması İçin Gerekli Koşullar

2.1.1.1.1. Başvuru Yetkili Makama Yapılmalıdır.

Kural olarak, 10. madde çerçevesinde idareye yapılacak olan başvuruların, açıkça veya susma suretiyle reddi üzerine dava açma hakkının doğabilmesi için, söz konusu başvurunun, o konuda işlem yapma yetkisi olan makama yapılması gerekmektedir. Bu nedenle doktrinde, başvurunun konusunu oluşturan istem hakkında işlem tesis etmeye yetkisi olmayan bir makama yapılan başvuru ve bu başvuruya cevap verilmesinin, 10. madde kapsamında bir dava açma hakkı veya süresi üzerinde bir etkisinin olmayacağı belirtilmektedir¹⁵¹.

Ancak, 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun' un 5. maddesinde, dilekçenin konusuyla ilgili olmayan bir idari makama verilmesi durumunda, bu makam tarafından yetkili idari makama gönderileceği ve ayrıca dilekçe sahibine de bilgi verileceği kurala bağlanmıştır. Kanun' a göre, yanlış idari makama yapılan başvurunun doğru idari makama iletilmesi zorunlu bulunduğu göre, yanlış idari makama yapılan

¹⁴⁸ Turgut Candan; "İdari Yargılama Usulü Kanununun 10 ve 11. Maddelerinde 4001 sayılı Kanunla Yapılan Değişiklikler- II ", **Yaklaşım Dergisi**, Yıl:3, S:28, 1995, s. 14.

¹⁴⁹ Erol Çırakman; "İdari Davalarda Süre", s. 203.

¹⁵⁰ Mithat Sancar; "İYUK'un 10 ve 11. Maddeleri Bağlamında İptal Davalarında Süre", s. 74; Aynı yönde bkz. Celal Erkut; İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, Danıştay Yayınları, Ankara, 1990, s. 31.

¹⁵¹ Erol Çırakman; a.g.m., s. 203; A. Şeref Gözübüyük; Yönetmelik Yargı, s. 406-407; Celal Karavelioğlu; İdari Yargılama Usulü Kanunu, s. 616.

başvurunun, hiçbir hukuksal etkisinin olmayacağını söylemek mümkün değildir¹⁵². Bu durumda başvurunun doğru makama iletildiği tarihten itibaren geçerli bir başvurunun bulunduğu kabul edilmelidir. Böyle bir durumda, zımni ret için geçerli olan sürenin de, yetkisiz idari makama yapılan başvurudan itibaren başlatılması düşünülemeyeceğinden, yetkili ve görevli yere ilgilinin başvurusunun iletilmesi tarihinden itibaren başlatılması gerekmektedir¹⁵³.

2.1.1.1.2. Başvuru İdari Davaya Konu Olabilecek Bir İşlem veya Eylem İçin Yapılmalıdır.

Dava hakkının doğması ve dava açma süresinin başlayabilmesi için gerekli olan diğer bir koşul da, başvuruyla yapılması talep edilen işlem veya eylemin idari davaya konu edilebilir nitelikte olması gerektiğidir. Örneğin, bir kamu görevlisinin idareye başvurarak herhangi bir konuda bilgi ve görüş isteminde bulunması ve idarenin de bu istemi doğrudan veya zımnen reddetmesi halinde dava hakkı doğmayacak ve sürenin başlaması da gündeme gelmeyecektir. Çünkü idarenin böyle bir başvuru karşısında vereceği cevap da kesin ve yürütülmesi zorunlu işlem niteliğinde olmayacağından dolayı iptal davasının konusunu oluşturmayacaktır¹⁵⁴.

2.1.1.1.3. İdareye Yapılacak Başvuru İçin Genel Bir Süre Öngörülmemiştir.

10. maddenin ilk fıkrasında ilgililere haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idari makamlara başvurmaları konusunda herhangi bir sınırlamanın getirilmediğini görmekteyiz. Buna göre, ilgililer başvuru için idareye her zaman başvurabilirler¹⁵⁵. Fakat başvurunun konusunun özel kanunlarla belli bir süreye bağlandığı durumlarda, bu özel kanunlarda yazılı başvuru süreleri içinde başvurunun yapılması gerekmektedir. Örneğin, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile mülga 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu' nun 93 maddesinde, kişilerin idareden olan alacaklarını, alacağın doğduğu tarihten itibaren beş yıl içinde isteyebilecekleri hükme bağlanmak suretiyle idareye başvuru süresi belli bir süreyle sınırlandırılmaktaydı.

¹⁵² Gürsel Kaplan; İdari Yargıda Dava Açma Süreleri, s. 201; Murat Sezginer; “İdari Makamların Sükutu”, s. 423.

¹⁵³ Yahya K. Zabunoğlu; “İdari Yargıda Dava Açma Süresi”, s. 197.

¹⁵⁴ Lütfi Duran; “İdarenin Sükutu Meselesi”, s. 139; Nuri Alan; “İptal Davalarının Kabul Şartları”, s. 36; Celal Karavelioğlu; İdari Yargılama Usulü Kanunu, s. 616; Celal Erkut; İdari İşlemin Kimliği, s. 32.

¹⁵⁵ Lütfi Duran; a.g.m., s. 170; Kazım Yenice; Yüksel Esin; İdari Yargılama Usulü, s. 205; A. Şeref Gözübüyük; Yönetmelik Yargı, s. 407.

2.1.1.2. Başvuru Karşısında İdarenin Davranışına Göre Dava Açma Süreleri

Yukarıdaki koşullara uygun bir idari başvuru üzerine, başvuruda bulunan ilgililerin idari dava hakkı, başvuru karşısında idarenin alacağı tutuma göre farklı tarihlerde doğmaktadır. Bu nedenle, idari dava hakkının doğduğu tarihin idarenin davranış biçimlerine göre ayrı ayrı belirlenmesi ve idari dava açma süresinin bu belirlemeye göre hesaplanması gerekmektedir¹⁵⁶.

2.1.1.2.1. İdarenin Zımni Ret Süresi İçinde Başvuruyu Kesin Olarak Cevaplandırması

İdari Yargılama Usulü Kanunu' nun 10. maddesinde altmış gün olarak belirlenen zımni ret süresi içinde idarenin cevap vermesi ve bu cevabında olumlu olması halinde, idari uyuşmazlık doğmayacağından süre konusu gündeme gelmeyecektir. Buna karşılık; idarenin vermiş olduğu cevap isteğin reddi yolunda olumsuz bir cevapsa, bu cevapla birlikte uyuşmazlık doğmuş olacak, dava açma süresi de, bu cevabın ilgiliye tebliğini izleyen günden itibaren başlayacaktır.

2.1.1.2.2. İdarenin Zımni Ret Süresi İçinde Verdiği Cevabın Kesin Olmaması

İdare, yapılan başvuruya, altmış günlük zımni ret süresi içinde olumlu ya da olumsuz bir cevap vermeyip, ilgiliden bazı bilgi ve belgelerin istenmesi, istemin incelenmekte olduğu ve yapılan araştırma sonucu kesin cevabın daha sonraki bir tarihte verileceği şeklinde kesin olmayan cevaplar da verebilir. Bu tür durumlar için İdari Yargılama Usulü Kanunu' nun 10. maddesinin ikinci fıkrası; “ altmış günlük süre içinde idarece verilen cevap kesin değilse ilgili bu cevabı, istemin reddi sayarak dava açabileceği gibi, kesin cevabı da bekleyebilir. Bu takdirde dava açma süresi işlemez. Ancak, bekleme süresi başvuru tarihinden itibaren altı ayı geçemez.” düzenlemesine yer vermiştir.

Görüldüğü üzere, kanun koyucu, başvurusuna idarece kesin olmayan cevaplar verilen ilgiliye, verilen cevabı isteğin reddi yolunda verilmiş kabul edip etmeme konusunda seçim hakkı tanımaktadır¹⁵⁷.

Başvuruda bulunan, idarenin verdiği kesin olmayan cevabını isteğin reddi sayma yolunu seçmişse, dava açma süresi, kesin olmayan cevabın kendisine tebliğini izleyen günden itibaren işlemeye başlayacaktır.

¹⁵⁶ Turgut Candan; “İYUK 10 ve 11. Maddelerinde Değişiklikler- II ”, s. 14.

¹⁵⁷ Turgut Candan; a.g.m., s. 18.

Başvuran eğer bu yola gitmeyip, kesin cevabı bekleme yolunu seçmişse, bu durumda, dava açma süresi işlemeyecek, kesin cevabın tebliği üzerine işlemeye başlayacaktır. Ancak; kesin cevabı bekleme süresi için de kanun koyucu bir sınırlama getirmiş ve bu bekleme süresini, başvuru tarihinden itibaren altı ayla sınırlandırmıştır. Yani, idare, bu altı ay içinde bir cevap vermezse, dava açma süresi bu altı aylık sürenin bitiminden itibaren başlayacaktır.

Altı aylık bekleme süresi içinde idarece bir cevap verilmemiş ve ilgili de bu sürenin bitiminden itibaren dava açma süresi içinde davasını açmamışsa, idarenin bu tarihten sonra vereceği cevabın ilgiliye yeni bir dava açma süresi kazandırıp kazandırmayacağı konusunda ise doktrinde iki farklı görüşün varlığı dikkat çekmektedir. Bu görüşlerden ilki, bu durumun yeni bir dava açma hakkı vermeyeceği yolundadır. Bu görüşte olan CANDAN' a göre; İdari Yargılama Usulü Kanunu' nun 10. maddesinin ikinci fıkrasının 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 açılabilir” hükmü, fıkranın sonuncu cümlesi olması nedeniyle, kendisinden önce gelen cümlelerin tümünü ilgilendiriyormuş izlenimi vermekte ise de; cümlede “altmış günlük sürenin bitmesinden sonra yetkili idari makamlarca cevap verilirse” ibaresinin kullanılmasının, bu cümlelerin sadece altmış günlük ilk zımni ret süresi içerisinde idarece cevap verilmediği hallere münhasır olduğunu göstermektedir. Yani ilk bekleme süresi içinde idarece verilen kesin olmayan cevaba karşı dava açmayan, dava açma hakkının altı aylık bekleme süresinde kesin cevap alamaması üzerine de kullanmayan veya açmış olduğu davası süre yönünden reddedilen ilgilinin, idari dava açma süresi geçtikten sonra verilen kesin cevaplar üzerine yeni bir dava açma hakkı olmayacaktır¹⁵⁸.

SEZGİNER ise, bu konuda farklı bir görüş ileri sürerek, altı ay sonunda dava açma süresinden sonra idarece cevap verilirse, bu cevabın ilgiliye altmış günlük ek bir dava açma süresi kazandıracağını belirtmektedir. Yazara göre, 10. maddenin ikinci fıkrasının son cümlesinde yer alan “altmış günlük sürenin bitmesinden sonra yetkili idari makamlarca cevap verilirse” ibaresi, altı aylık bekleme süresi kanuna ilave edilmeden önceki düzenlemede mevcuttu. Kanun, ilgiliye kesin olmayan cevap üzerine altı aylık bekleme imkânını getirdiğinde, bu düzenlemeye, altmış günlük sürenin bitmesinden

¹⁵⁸ Turgut Candan; “İYUK 10 ve 11. Maddelerinde Değişiklikler- II ”, s. 19. Aynı yönde bkz. Zehra Odyakmaz; Ümit Kaymak; İsmail Ercan; İdari Yargı, s. 260.

sonra idarenin cevabı üzerine dava açma imkânını getiren son cümleden hemen önce yer vererek, bu altı aylık süreyi de kapsama almak istemiştir. Dolayısıyla, altı aylık bekleme süresi sonunda dava açılmaması veya davanın süreden reddi hallerinde idarece kesin cevap verilirse, altmış gün içinde dava açılabilecektir¹⁵⁹.

Kanaatimizce de, her ne kadar kanunun lafzı farklı olsa da, olması gereken bakımından, altı aylık sürenin bitiminden itibaren dava açma süresi içinde davasını açmayan ilgiliye, idarenin bu tarihten sonra vereceği cevabın da ek bir dava açma süresi kazandırması gerekmektedir. Zira aksi durum, idare edilenler arasında, başvurusuna hiç cevap alamayanlarla kesin olmayan nitelikte cevaplar alanlar arasında, ayırım yapılmasına neden olur ki, bu da kanun koyucunun amacına aykırı düşer. Dolayısıyla yapılması gereken, söz konusu cümlenin, altı aylık bekleme süresinin bitmesinden sonra idarece verilecek cevapları da kapsayacak şekilde yeniden düzenlenmesidir.

2.1.1.2.3. İdarenin Zımni Ret Süresi İçinde Cevap Vermemesi

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 10. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, idarece altmış gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılacak ve ilgililer altmış günün bittiği tarihten itibaren dava açma süresi içinde dava açabileceklerdir. Zımni ret süresi olarak belirlenen altmış günlük süre, başvuru tarihini izleyen günden itibaren hesaplanır ve bu süreye tatil günleri de dâhildir. Uygulamada, zımni ret süresinin hesabında, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 8. maddesinin, sürenin son gününün tatil günü¹⁶⁰ ile çalışmaya ara verme zamanına rastlaması halinde sürenin uzayacağına dair

¹⁵⁹ Murat Sezginer; "İdari Makamların Sükutu", s. 432.

¹⁶⁰ "Dosyanın incelenmesinden, davacı kurumun yatırım indiriminden dolayı 1999 yılı kazancından indirdiği miktara ilişkin muhtasar beyannamesini 2000/Mayıs ayında ihtirazı kayıtlı verdiği, dava açma süresi geçtikten sonra tahakkuk eden gelir stopaj vergisi ve fon payının kaldırılması için 27.6.2000 tarihli dilekçeyle Vergi Dairesi Başkanlığına başvurduğu, düzeltme başvurusunun 19.7.2000 tarihli ve 2.8.2000 tarihinde yükümlü kuruma tebliğ edilen işlemle reddedildiği, 8.8.2000 tarihinde Maliye Bakanlığına yapılan şikayet başvurusuna cevap verilmemesi suretiyle tesis edilen zımni ret işleminin iptali için 8.11.2000 tarihinde dava açıldığı ve mahkemece de, 8.8.2000 tarihindeki başvuruya 60 günlük cevap süresinin son gününün 7.10.2000 Cumartesiye geldiği ve tatil gününe rastlayan son günün 9.10.2000 Pazartesi gününe uzaması sebebiyle 8.11.2000 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, yükümlü şirketin 8.8.2000 tarihinde yaptığı şikayet başvurusuna cevap verme süresi 7.10.2000 tarihinde bitip, dava açma süresi de bu tarihten başlayıp 6.11.2000 tarihinde bittiğinden, 8.11.2000 tarihinde açılan davanın süre aşımı gerekçesiyle reddi gerekirken, belirtilen gerekçeyle verilen kararda hukuka uyarlık bulunmamaktadır." Bkz. Danıştay 4. Dairesinin 21.1.2003 tarih ve E:2001/4078, K:2003/169 sayılı kararı. (<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 18.06.2009).

kurallarının uygulanmadığı görülmektedir¹⁶¹.

İdarenin, başvuru tarihini izleyen günden itibaren altmış gün içinde cevap vermemesi halinde, ilgilinin altmış günün bittiği tarihten itibaren süresi içinde dava açmayıp, idareye aynı istemle tekrar başvurması, ilgiliye yeni bir dava açma süresi kazandırmayacaktır. Bununla birlikte, idarenin bir hakkı devamlı olarak ihlal etmesi halinde, ilgili kişi, idareye birden çok başvuruda bulunabilecek ve her başvuru, zımni ret süresinin dolmasından itibaren, yeni bir dava açma hakkı verecektir¹⁶².

2.1.1.2.4. Zımni Ret Süresi Dolmadan Dava Açılması

Altmış günlük bekleme süresi dolmadan dava açılması halinde, idari dava normal olarak henüz ortada dava konusu yapılacak bir işlem bulunmadığı gerekçesiyle reddedilebilir. Fakat Fransız Danıştay, bu gibi konularda biraz müsamahalı davranarak, eğer dava karara bağlanana kadar zımni ret süresi geçmişse, davayı reddetmeyerek işin esasını karara bağlamaktadır¹⁶³. Benzer çözüm şeklinin bizde de benimsenmesine hiçbir engel bulunmamaktadır¹⁶⁴.

Yalnız burada değişik olasılıkları birbirinden ayırmak gerekir. Zımni ret süresi dolmadan, sanki ortada bir zımni ret kararı varmışçasına açılan davaya karşı idarenin vereceği cevap dilekçesinde, altmış günlük zımni ret süresinin dolmamış olması nedeniyle ortada bir idari işlem bulunmadığı ve davanın bu nedenle reddi gerektiği savunmasını ileri sürecektir olursa, davayı yine de reddetmemek ve altmış günlük sürenin dolmasını beklemek gerekir¹⁶⁵. Bu durumda davanın seyri, altmış günlük sürenin sonuna kadar idarenin alacağı tavra göre belirlenecektir. Bu süre içinde idare, başvuruya olumlu bir cevap verecek olursa, dava konusuz kalacaktır. Olumsuz bir cevap vermesi veya hiç cevap vermemesi durumlarında ise davanın esastan incelenmesine geçilip karara bağlanması gerekir¹⁶⁶.

¹⁶¹ CANDAN, bu hususu şu sözlerle eleştirmektedir; “İdari Yargılama Usulü Kanunu’ nun 8. maddesinin 3. fıkrasında, bu Kanunda yazılı sürelerin bitmesinin çalışmaya ara verme zamanına rastlaması halinde, sürenin, ara vermenin sona erdiği günü izleyen tarihten itibaren yedi gün uzamış sayılacağı öngörülmüş ve bekleme süresinin altmış gün olduğu da, İdari Yargılama Usulü Kanunu’nda belirtilmiş bulunmasına karşın, bu hükmün bekleme süresi ile ilgili olarak uygulaması yapılmamaktadır.” Bkz. Turgut Candan; “İYUK 10 ve 11. Maddelerinde Değişiklikler- II”, s. 15.

¹⁶² A. Şeref Gözübüyük; Yönetmelik Yargı, s. 407.

¹⁶³ A. Şeref Gözübüyük; “İdari Yargıda Dava Açma Süresi”, s. 7.

¹⁶⁴ Lütfi Duran; “İdarenin Sükutu Meselesi”, s. 188.

¹⁶⁵ Mithat Sancar; “İYUK’un 10 ve 11. Maddeleri Bağlamında Süre”, s. 75.

¹⁶⁶ Lütfi Duran; a.g.m., s. 189.

Bunun gibi, idarenin, cevap dilekçesinde istemin esasına yönelik savunma yapması, yani isteme açıkça tavrı alması halinde, bunu istemin reddi saymak ve davayı bu ret kararına karşı yürütmek gerekir¹⁶⁷.

2.1.1.2.5. İdarenin Zımni Ret Süresi Geçtikten Sonra Cevap Vermesi

İdari Yargılama Usulü Kanunu' nun 10. maddesinin ikinci fıkrasının son cümlesinde, "Dava açılmaması veya davanın süreden reddi hallerinde, altmış günlük sürenin bitmesinden sonra yetkili idari makamlarca cevap verilirse, cevabın tebliğinden itibaren altmış gün içinde dava açılabilir." hükmüne yer verilmiştir.

Bu hüküm uyarınca, zımni ret süresi geçtikten sonra idarenin kendiliğinden veya ilgilinin yeniden başvurusu üzerine¹⁶⁸ vereceği cevaplar, hangi tarihte olursa olsun dava açma süresini yeniden başlatacaktır. Burada önemli olan husus ise dava açma süresinin ne zaman işlemeye başlayacağıdır. Bu konuda üç olasılık söz konusu olabilir¹⁶⁹.

İlk olasılık, altmış günlük zımni ret süresi bittikten sonra, dava açma süresi içinde, idarenin yazılı bildirimde bulunmasıdır. Buna göre, dava açma süresi yazılı bildirim tarihini izleyen günden itibaren işlemeye başlayacaktır.

İkinci olasılığa göre, zımni ret süresi ile dava açma süresi geçtikten sonra, idarenin yazılı bildirimde bulunması durumunda, dava açma süresi bu bildirim tarihini izleyen günden itibaren işlemeye başlayacaktır.

Son olasılığa göre ise, dava süresi geçtikten sonra açılan davanın süreden reddedilmesinden sonra, idare tarafından yazılı bildirimde bulunulması durumunda da, dava açma süresi, bu yazılı bildirim üzerine yeniden işlemeye başlayacaktır. Burada, idare, başvuruya, dava henüz süreden reddedilmeden cevap verirse dava süreden ret edilmeyecek ve mahkemece işin esasına geçilecektir¹⁷⁰.

¹⁶⁷ Mithat Sancar; "İYUK'un 10 ve 11. Maddeleri Bağlamında Süre", s. 75.

¹⁶⁸ YENİCE, ESİN' e göre ise; "... altmış gün geçtikten sonra, verilen cevap üzerine yeni bir dava açma süresinin başlayabilmesi için, bu cevabın ilgilinin ilk başvurusuna karşılık teşkil etmesi ve idarece kendiliğinden verilmiş olması gerekmektedir."bkz. Kazım Yenice; Yüksel Esin; İdari Yargılama Usulü, s. 208. Aynı yönde bkz. Erol Çırakman; "İdari Davalarda Süre", s. 204; Celal Karavelioğlu; İdari Yargılama Usulü Kanunu, s. 628.

¹⁶⁹ A. Şeref Gözübüyük; Yönetmelik Yargı, s. 408.

¹⁷⁰ "2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 10. maddesi "dava açılmayan haller ile davanın süreden reddi halinde altmış günlük sürenin bitmesinden sonra yetkili idari makamlarca cevap verilmesi halinde cevabın tebliğinden itibaren dava açma süresinin yeniden işlemeye başlayacağı" hükmüne bağlandığına ve böylece idarenin başvuruya cevap vermemesi üzerine açılan bir davanın süreden reddedilmesine karşın, idarece sonradan verilen cevap üzerine ilgililere yeniden dava açma hakkı tanınmış bulunduğuna ve bu davanın konusunu da aynı işlem oluşturacağına göre idarenin cevap

Üzerinde durulması gereken bir diğer önemli husus ise, maddenin son cümlesinde yer alan, "... cevabın tebliğinden itibaren altmış gün içinde dava açılabilir." hükmüdür. Bu hüküm, idari dava açma süresi geçtikten sonra verilecek idarenin cevabı üzerine açılacak davanın, açılacağı idari yargı yeri hangisi olursa olsun, altmış günlük süreye tabi olup olmayacağı konusunda doktrinde görüş ayrılıklarına sebep olmuştur. CANDAN' a göre, bu hükmü, fıkranın ikinci cümlesi ile bağlantılı olarak yorumlamak gerekir. İkinci cümlede, isteğin zımnen reddi üzerine, altmış günlük zımni ret süresinin bittiği tarihten itibaren dava açma süresi içinde, konusuna göre, Danıştay'a, idare ve vergi mahkemelerine dava açılabilmesi öngörüldüğüne göre; bu süre içinde dava açılmaması veya açılan davanın süre yönünden reddi hallerinde daha sonra verilecek cevap üzerine açılacak davanın da, cevabın konusuna göre, Danıştay'da, idare ve vergi mahkemelerinde aynı süre içerisinde açılması gerekir. Başvuruya verilen cevabın, bu başvuru dolayısıyla oluşan zımni ret işlemine nazaran farklı dava açma süresine tabi tutulmasını haklı gösterecek hiçbir neden yoktur. Dolayısıyla konun koyucunun bu düzenleme ile amaçladığı, idari dava açma süresidir ve bunun gün olarak tespiti de, ikinci cümlede olduğu gibi, davanın açılacağı idari yargı yerine ve konusuna bakılarak yapılmalıdır¹⁷¹.

SEZGİNER ise, 4001 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikten önce, maddede, idarenin cevabından sonra "dava açma süresi yeniden işlemeye başlar." cümlesi yer almakta iken değişiklikle beraber söz konusu düzenlemenin getirilmesi ile amaçlanan idare ve vergi mahkemesi ayrımı yapmadan altmış gün içinde dava açılabilmesidir. Dolayısıyla da, zımni ret kararından sonra dava açma süresi sonunda idarece cevap verildiğinde, vergi mahkemesinin görev alanına giren bir uyuşmazlık da söz konusu olsa, dava açma süresi kanun koyucunun açık ifadesi sebebiyle otuz değil altmış gün olmalıdır¹⁷².

Kanaatimizce de, burada artık ayrım yapılmaksızın, altmış günlük sürenin uygulanması gerekecektir. Zira kanunun lafzı da bizi bu yoruma götürmektedir. Kaldı ki, bu şekilde yapılacak bir yorum ilgilinin de lehine sonuçlar doğuracak niteliktedir.

vermemesi üzerine açılan ancak yasal süresi geçirilmiş bulunan bir davanın görülmesi sırasında idarenin olumsuz cevabını bildirmesi halinde, davanın süreaşımı yolundan reddedilmeyerek uyuşmazlığın esasen incelenmesinin yasa koyucunun 10. maddede ifadesini bulan amacına daha uygun düşeceğinde herhangi bir duraksamaya yer bulunmamaktadır. ". Bkz. Danıştay 5. Dairesinin 22.10.1990 tarih ve E:1988/2022, K:1990/1863 sayılı kararı. (<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 18.06.2009).

¹⁷¹ Turgut Candan; "İYUK 10 ve 11. Maddelerinde Değişiklikler- II ", s. 16-17.

¹⁷² Murat Sezginer; " İdari Makamların Sükutu", s. 429-430.

2.1.1.3. Vergi Uyuşmazlıklarında İdari Makamların Sükûtu

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun, 5.4.1990 tarih ve 3622 sayılı Kanun' la değiştirilmeden önceki 10. maddesinin son fıkrası, "Vergi Usul Kanunu'nda yer alan vergi hatalarının düzeltilmesi istemleri dışında, bu madde hükümlerinin vergi uyuşmazlıklarında uygulanmaz." hükmünü içermektedir. Bu hüküm söz konusu Kanun' un 3. maddesiyle yapılan değişiklik ile "Bu madde hükümleri, vergi, resim ve harçlarla benzeri mali yükümlerin tarh, tahakkuk ve tahsilinden ve bunların zam ve cezalarından doğan uyuşmazlıklarda uygulanmaz." şeklini almış ve daha sonra 10.6.1994 tarih ve 4001 sayılı Kanun' un 5. maddesi ile bu uygulamadan da vazgeçilerek söz konusu hüküm tamamen yürürlükten kaldırılmıştır.

Böylece, 10. madde hükmünün, vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümler ile bunların zam ve cezalarının tarh, tahakkuk ve tahsilleri ile ilgili başvurular hakkında da uygulanabilmesi olanaklı hale gelmiş gibi görünmektedir. Ancak, CANDAN' ın da belirttiği gibi, hiç kimse kendi hakkında vergi salınması, ceza kesilmesi gibi işlemlerin yapılması için kendiliğinden vergi dairesine başvurmayacağından, bu madde hükmünün, yasaklamanın kaldırılmasına karşın, vergi ve benzeri mali yükümlerin ve bunların zam ve cezalarının tarh, tahakkuk ve tahsili konularında pek uygulanabilirliği yoktur¹⁷³.

10. madde hükmünün vergi uyuşmazlıkları bakımından uygulanması, daha çok 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 124. maddesinde öngörülen düzeltme şikâyet başvurularında kendini göstermektedir. 213 sayılı VUK'nun 124. maddesinde öngörülen düzeltme ve şikâyet başvurusu, yargılama hukuku bakımından, 10. maddenin bir uygulamasıdır¹⁷⁴.

¹⁷³ Turgut Candan; "İYUK 10 ve 11. Maddelerinde Değişiklikler- I", s. 25.

¹⁷⁴ Turgut Candan; a.g.m., s. 25; "vergi mahkemesinde dava açma süresi geçtikten sonra yapılan vergi hatalarının düzeltilmesi istemlerinde, davaya konu olabilecek idari işlem, 213 sayılı Kanunun 124'üncü maddesi hükmü gereğince, düzeltme isteminin reddine ilişkin vergi dairesi işlemine karşı şikâyet yoluyla yapılacak başvuru sonucu, Maliye Bakanlığınca, tesis edilen veya Kanununun 10'uncu maddesinin açıklanan hükmü uyarınca oluşan zımni ret işlemidir. Bu durum karşısında; vergi mahkemesinde dava açma süresi geçtikten sonra Vergi Dairesi Müdürlüğüne yaptığı düzeltme başvurusunun reddi üzerine, şikâyet yoluyla Maliye Bakanlığına gitmesine karşın Bakanlıkça verilen, ancak, kesin nitelik taşımayan cevabı, isteğin reddi saymayarak, Vergi Dairesi Müdürlüğüne ön işlem niteliğindeki, düzeltme başvurusunun reddine ilişkin işleminin iptali istemiyle dava açan davacının, yukarıda açıklanan 10'uncu madde hükmü uyarınca, Maliye Bakanlığınca yaptığı başvuru tarihinden itibaren altı ay beklemeden sonra, cevapsız geçen bu sürenin sonundan itibaren işleyecek dava açma süresi içerisinde anılan Bakanlığın husumetiyle dava açması gerekeceğinden". Bkz. Danıştay 7. Dairesinin 7.12.2004 tarih ve E:2003/123, K:2004/3253 sayılı kararı. (<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 26.06.2009).

2.1.2. Ortada İdari İşlem Bulunmakta İken İdareye Başvurulması Durumunda Dava Açma Süreleri

İlgililer, haklarında idarece tesis edilen işlemlere karşı yargı yerine başvurmadan önce, idareye başvurarak işlemin düzeltilmesini ya da tümüyle ortadan kaldırılmasını isteyebilirler. Bilindiği üzere, yargı yerleri, idari işlemlere karşı açılan davalarda yalnızca hukuka uygunluk denetimi yapmalarına rağmen, idareler, hem hukuka uygunluk, hem de yerindelik denetimi yapmaktadırlar. Bu nedenle, ilgililer haklarında idarece tesis edilen işlemlere karşı yargı yerine başvurmadan önce idareye başvurarak, durumun kendi yararına düzeltilmesini sağlamak isteyebilirler. İşte idari işlemlerin yeniden incelenmelerini ve uyuşmazlıkların yargı yoluna başvurulmadan çözümlerini sağlayan bu yol İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 11. maddesinde düzenlenmiştir¹⁷⁵.

Bu madde uyarınca, ilgililer 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 içinde istenebilir. Bu başvurma, işlemeye başlamış olan idari dava açma süresini durdurur¹⁷⁶.

Görüldüğü üzere maddede, haklarında idarece tesis edilen işlemlere karşı yargı yoluna gitmeden önce idareye başvurma yolunu seçen ilgililer bakımından, bu süreçte dava açma süresinin kaçırılması ihtimalinin önüne geçilmiş, idareye başvurma ile işlemeye başlamış olan idari dava açma süresinin duracağı hükme bağlanmış, böylece idarenin, başvuru sonucu vereceği karara kadar ilgililerin dava hakları korunmuştur¹⁷⁷.

¹⁷⁵ A. Şeref Gözübüyük; Yönetmelik Yargı, s. 419; Mithat Sancar; "İYUK'un 10 ve 11. Maddeleri Bağlamında Süre", s. 81; İlyas Gürbüz; "Danıştay'da İdari Dava Açma Süresi", s. 930; ALAN'a göre de; idari itiraz müessesesinin amacı, "uyuşmazlığı yargıya götürmeden, idari usullerle kaynağında çözmek olmalıdır.". Bkz. Nuri Alan; "İdari Usul ve İdari Yargı", **Danıştay Dergisi**, Yıl: 30, Sayı: 102, Danıştay Matbaası, 2000, s. 12. CANDAN da; bu düzenlemenin amacını, "bir yönden, hukuka bağlı idare anlayışına uygun davranmak durumunda olan idareye, yapmış olduğu hukuka aykırı idari işlemini, dava yoluna gidilmesine gerek bırakmaksızın, düzeltme olanağı tanımak; diğer yönden de, idare edilenlerin, uzun ve masraflı yargı başvurusu yerine, daha kısa ve masrafsız olan idari başvurusu ile hedeflerine ulaşabilmelerini sağlamak" olarak belirtmiştir. Bkz. Turgut Candan; "İYUK 10 ve 11. Maddelerinde Değişiklikler- I", s. 22. Aynı yönde bkz. Nuri Alan; "İptal Davalarının Kabul Şartları", s. 37.

¹⁷⁶ YENİCE, ESİN; sürenin durması ile neyin amaçlandığını şu şekilde belirtmiştir; " Bilindiği üzere, dava süresinin kesilmesi ile durması arasında önemli bir fark vardır. Sürenin kesilmesi halinde, buna yol açan durumun ortadan kalkmasıyla yeni bir dava süresi doğar. Bu yeni süre, normal dava süresi olabileceği gibi daha kısa bir süre de olabilir. Buna karşılık sürenin durması söz konusu olduğunda, durma anına kadar geçen zaman saklı kalır ve durma hali sona erdikten sonra, artan kısım üzerinden süre tekrar işlemeye başlar. Nitekim, maddenin 3. fıkrasında bu durum açıkça belirtilmiştir." Bkz. Kazım Yenice; Yüksel Esin; İdari Yargılama Usulü, s. 213.

¹⁷⁷ Turgut Candan; "İdari Yargılama Usulü Kanununun 10 ve 11. Maddelerinde 4001 sayılı Kanunla Yapılan Değişiklikler- III ", **Yaklaşım Dergisi**, Yıl:3, S:29, 1995, s. 34; Nuri Alan; "İptal Davalarının Kabul Şartları", s. 37.

Ancak, bu madde uyarınca dava açma süresinin durması için birtakım koşulların varlığı aranmaktadır. Bu koşulların neler olduğuna geçmeden önce, maddede yer verilmemiş olmakla birlikte, söz konusu hükmün uygulama alanını belirginleştirmek için, özellik arz eden iki durumun açıklanmasında yarar vardır.

Bunlardan ilki, zorunlu idari başvurulardır. Bilindiği üzere, bazı durumlarda, idari işlemlerin iptal davalarına konu olabilmeleri, bu işlemlere karşı kanunda öngörülmüş olan idari başvuru yollarının tüketilmiş olmasına bağlıdır. Burada idari başvuru, işlemin idari kesinlik kazanması ve iptal davasına konu olabilecek duruma gelmesi için zorunludur. Bu başvuruların ise 11. madde kapsamına girmeyecekleri açıktır. Çünkü bu tür işlemler bakımından dava süresi, gösterilen idari makama yapılacak başvuru üzerine bu makamın vereceği karardan sonra işlemeye başlayacaktır. Fakat 11. maddenin uygulanabilmesi için, idari başvuruya konu olan işlemin dava açma süresinin başlamış olması gerekir¹⁷⁸. Kısacası, bir idari işleme karşı, kanunda idari itiraz veya başvuru yolları gösterilmiş ise, bu yollara başvurulmadan, 11. madde uyarınca yapılan başvuru, bu itiraz için konan süreyi durdurmayacaktır¹⁷⁹.

Diğer bir husus da, idari başvurulara konu edilemeyeceği ve doğrudan doğruya idari davaya konu edilmeleri gerekeceği kanunlarda hüküm altına alınan, yani kesin, işlemlerdir. Uygulamada, bu gibi işlemlere karşı yapılacak başvuruların da 11. madde kapsamında değerlendirilmeyeceği ve bu tür başvurular üzerine dava açma süresinin durmasının söz konusu olmayacağı sonucu kabul edilmiş, Danıştay da bu gibi konularda yapılan başvuruların dava açma süresini durmayacağına hükmetmiştir¹⁸⁰. Fakat

¹⁷⁸ Mithat Sancar; “İYUK’un 10 ve 11. Maddeleri Bağlamında Süre”, s. 81.

¹⁷⁹ “İdari işlemin iptali istemiyle Danıştayda dava açmadan önce kanuna göre itiraz yoluna başvurulması gereken bir idari merci varsa, işlemi tesis eden makama veya üst makama başvurma bu itiraz için konan kanuni süreyi durdurmaz. Belediye encümenlerince verilen yıkma kararlarına karşı 6785 sayılı Kanunun 22. maddesine göre yedi gün içinde yetkili il idare kuruluna itiraz etmek gerekir. İlgilinin yıkma kararına karşı belediye başkanlığına yapacağı başvurma Kanunun öngördüğü anlamda aynı makama ve üst makama başvurma sayılmaz. Ve böyle bir başvurma il idare kuruluna itiraz için gerekli olan yedi günlük süreyi durdurmaz.”. Danıştay 6. Dairesinin 6.11.1968 tarih ve E:1967/1800, K:1968/2909 sayılı kararı için Bkz. Kazım Yenice; Yüksel Esin; İdari Yargılama Usulü, Dipnot: 292, s. 215.

¹⁸⁰ Kazım Yenice; Yüksel Esin; a.g.e., s. 215; Gürsel Öngören; İdari Dava Açma Süreleri, s. 32; Mithat Sancar; a.g.m., s. 82. “2577 sayılı Yasanın 11.maddesiyle getirilen başvuru hakkı, idari işlemin kaldırılması geri alınması veya değiştirilmesi amacına yönelik olduğundan, disiplin cezalarıyla ilgili özel düzenlemede aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması veya Devlet memurluğundan çıkarma cezaları için itiraz yolunun düzenlenmemesi, itiraz olursa bile cezanın kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi söz konusu olamayacağından sayılan disiplin cezalarına karşı doğrudan dava açılması gerekmektedir. Olayda davacıya, 31.7.2000 tarihinde tebliğ olunan disiplin cezasına karşı yapılan itirazın işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurmayacağı, dolayısıyla dava konusu işlemin tebliğ edildiği 31.7.2000 tarihini izleyen günden itibaren altmış günlük süre geçirildikten sonra 4.12.2000 tarihinde açılan davada süre aşımı bulunduğu açıktır.”. Bkz. Danıştay 12. Dairesinin 17.02.2006 tarih

Danıştay' ın bu yönde vermiş olduğu kararlar başvuru hakkının sınırlanması sonucunu doğurduğu gerekçesiyle doktrinde kimi yazarca eleştiri konusu yapılmıştır¹⁸¹.

2.1.2.1. Dava Açma Süresinin Durması İçin Gerekli Koşullar

Kanun'un 11. maddesinin işletilebilmesi için, daha önce açıkladığımız 10. maddeden farklı olarak, öncelikle ortada tesis edilmiş dava konusu olabilecek nitelikte bir idari işlemin bulunması gereklidir. Bu işlem, idarenin kendiliğinden tesis etmiş olduğu bir işlem olabileceği gibi, idare edilenlerin 10. madde uyarınca yapmış oldukları başvurular üzerine tesis edilmiş herhangi bir işlem de olabilir¹⁸². Bu nitelikteki idari işlemin geri alınması, değiştirilmesi, kaldırılması veya yenisinin yapılması için yapılan idari başvurunun işlemekte olan dava açma süresini durdurabilmesi ise, maddenin ilk fıkrasında belirtilen bir takım koşulların gerçekleşmesine bağlıdır.

2.1.2.1.1. Başvuru Üst Makama, Böyle Bir Makamın Olmaması Halinde, İşlemi Yapmış Olan Makama Yapılmalıdır.

İdari başvurunun dava açma süresini durdurabilmesinin ilk koşulu, söz konusu başvurunun üst makama veya üst makam yoksa işlemi yapmış olan makama yöneltilmesidir. Teşkilat Kanunu'na göre işlemin tesis eden makamın hiyerarşik üstü olan makam, maddenin uygulanması açısından üst makam sayılır¹⁸³.

ve E:2003/873, K:2006/473 sayılı kararı. Aynı yönde; “*Dosyanın incelenmesinden, davacı firmaya dava konusu kurul kararının 19.11.1999 tarihinde tebliğ edildiği, 22.11.1999 tarihinde davacı tarafından itirazda bulunulduğu, 21.12.1999 tarihli kurul kararıyla itirazın kısmen kabulü üzerine 27.1.2000 tarihinde bu davanın açıldığı anlaşılmaktadır.*

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 55. maddesinde, Kurulun nihai kararlarına, tedbir kararlarına, para cezalarına ve süreli para cezalarına karşı kararın taraflara tebliğinden itibaren süresi içinde Danıştaya başvurabilecekleri, bu süre içinde yargı yoluna başvurulmazsa kararın kesinleşeceği hükmü yer almıştır.

Yukarıda anılan yasa maddesi ile işlemi tesis eden idarenin bu konudaki yetkisinin mutlak olduğu bu yetkinin kullanılmasına karşı dava yolundan başka başvurulabilecek bir yol tanınmadığı sonucuna ulaşılmaktadır.

Dava konusu edilen 16.11.1999 tarihli kurul kararına karşı 22.11.1999 tarihli dilekçeyle itirazın yapılan başvuruyu yukarıda anılan 4054 sayılı Yasa hükmü karşısında 2577 sayılı Yasanın 11. maddesi uyarınca dava açma süresini durdurur nitelikte yapılmış bir başvuru olarak kabul etme olanağı bulunmamaktadır. Bu durumda davacı firmaya 19.11.1999 tarihinde tebliğ edilen kurul kararına karşı en geç 18.1.2000 tarihinde dava açılması gerekirken 27.1.2000 tarihinde açılan davanın esasının incelenmesi olanaklı değildir.” Bkz. Danıştay 10. Dairesinin 14.11.2002 tarih ve E:2000/260, K:2002/4360 sayılı kararı. (<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 26.06.2009).

¹⁸¹ Yıldırım Uler; “Yönetmelik Yargıda Dava Süresi”, s. 233; Turgut Candan; İdari Yargılama Usulü Kanunu, s. 456–457; Gürsel Kaplan; İdari Yargıda Dava Açma Süreleri, s. 283–284.

¹⁸² Turgut Candan; “İYUK 10 ve 11. Maddelerinde Değişiklikler- III”, s. 34–35; Celal Karavelioğlu; İdari Yargılama Usulü Kanunu, s. 644.

¹⁸³ Turgut Candan; a.g.m., s. 35.

Hiyerarşik üstün bulunduğu durumlarda, hiyerarşik üstten başka bir makama yapılan başvurular, 11. madde kapsamında değerlendirilmez ve dava açma süresini durdurmaz. Örnek vermek gerekirse, bir bakanlığın hiyerarşisi içindeki idari birim, makam veya organların işlemlerinden ötürü başka bir bakanlığa veya Başbakanlığa başvurma dava süresini durdurucu bir sonuç doğurmayacaktır¹⁸⁴.

Söz konusu madde, işlemi yapan makama başvurmayı, üst makamın bulunmaması şartına bağlamıştır. Yani üst makam yoksa aynı makama yapılan başvuru da dava açma süresinin durması sonucunu doğuracaktır. Örneğin, bakanlıklar ya da kamu tüzel kişilerinin en üst makamlarınca tesis edilen işlemlere karşı başvurulabilecek bir üst makam bulunmadığından, bu işlemlerden dolayı aynı makama yapılan başvuru dava açma süresini durduracak, buna karşılık bakanlıklar veya kamu tüzel kişileri içinde yer alan alt idari birimlerin işlemleri nedeniyle bu birimlerin kendisine veya başındaki amire başvurmanın süreyi durdurucu bir etkisi olmayacaktır. Çünkü böyle durumlarda 11. maddenin aradığı anlamda üst makam var demektir¹⁸⁵.

¹⁸⁴ Kazım Yenice; Yüksel Esin; İdari Yargılama Usulü, s. 213; Mithat Sancar; “İYUK’un 10 ve 11. Maddeleri Bağlamında Süre”, s. 83; DURAN ise, “...kendi sahasına girmeyen bir mesele hakkında müracaata muhatap olan makam, bu husustaki dilekçeyi resen ait olduğu mercie havale ve göndermekle mükellef sayılmalıdır. Bütün bu sebeplere binaen; yanlışlıkla işin tealluk ettiği makamdan gayrisine müratebe müracaatında bulunmuş olan kimsenin, Devlet Şurası Kanununun 34 üncü maddesi hükmünden istifade ettirilmemesi, kanaatimizce kanuna, adalet ve hakkaniyete uygun değildir.” görüşündedir. Bkz. Lütfi Duran; “İdarenin Sükutu Meselesi”, s. 159.

¹⁸⁵ Kazım Yenice; Yüksel Esin; a.g.e., s. 214. Aynı yönde; “Dosyanın incelenmesinden, davacı Şirket tarafından ithal edilen eşyanın, beyan edilen tarife ve istatistik pozisyonundan farklı bir pozisyonda yer aldığından bahisle yapılan ek tahakkukun 21.12.2001 tarihinde tebliği üzerine, 28.12.2001 tarihinde gümrük müdürlüğünden düzeltme talebinde bulunulduğu; düzeltme talebinin reddine dair yazının 29.1.2002 tarihinde tebliğinden sonra, 6.2.2002 tarihinde İstanbul Gümrükleri Başmüdürlüğüne itiraz edildiği; bu itirazın, süresinde yapılmaması sebebiyle Başmüdürlükçe reddedildiğinin bildirilmesi üzerine de, 18.3.2002 tarihinde, Başmüdürlüğe başvuruda bulunularak itirazın süresinde olduğunun ileri sürüldüğü, bu başvurunun da reddine dair 19.4.2002 tarihli yazının 1.5.2002 tarihinde tebellüğü üzerine, 24.5.2002 tarihinde, bu son cevabın iptali istemiyle işbu davanın açıldığı anlaşılmıştır. 4458 sayılı Gümrük Kanununun 242’nci maddesinde yer alan idari itiraz prosedürü, yasa ile zorunlu kılınan ve idari davaya konu edilebilecek işlemin tesisi ile sonuçlanan bir başvuru yoludur. İlgililerin, söz konusu idari itiraz prosedürü sonucu tesis edilen işleme karşı doğrudan dava açmaları veya 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 11’inci maddesi uyarınca, gümrük vergisine vaki itirazların reddine ilişkin başmüdürlük veya Müsteşarlık işlemlerinin kaldırılmasının, geri alınmasının, değiştirilmesin veya yeni bir işlem yapılmasının üst makamdaki, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdaki, idari dava açma süresi içinde istemeleri; bu başvurularına verilen olumsuz yanıtlar üzerine de, 2577 sayılı Kanunun 11’inci maddesinde öngörülen esaslara uyulmak şartıyla, son başvuruya konu edilen başmüdürlük veya Müsteşarlık işleminin iptali istemiyle idari yargı mercilerinde idari dava açmaları olanaklı bulunmakla birlikte; olayda, davacı Şirketçe, düzeltme talebinin reddi yolundaki karara vaki itirazın reddine ilişkin işleme karşı üst makam olan Gümrük Müsteşarlığı yerine, işlemi tesis eden İstanbul Gümrükler Başmüdürlüğüne yapılan başvurunun, 2577 sayılı Yasanın 11’inci maddesi uyarınca üst makama yapılmış bir başvuru olarak değerlendirilmesi mümkün değildir. Bu bakımdan; itirazın reddine ilişkin işlemin tebliği üzerine yapılan başvurunun üst makama yapılmış olmaması sebebiyle dava açma süresini durdurması mümkün bulunmadığından; açılan davada süre aşımı olduğu dikkate alınmaksızın, esasının incelenmesi suretiyle verilen kararda hukuka uyarluk görülmemiştir.” Bkz. Danıştay 7. Dairesinin

Doktrinde, vesayet makamına yapılan başvuruların, kural olarak, dava açma süresini durdurmayacağı görüşü hâkimdir¹⁸⁶. Bu görüşe göre, vesayet yerine başvurmanın, dava süresini etkileyebilmesi için, açık bir yasa kuralına gerek vardır.

2.1.2.1.2. Başvuru, İdari İşlemin, Kaldırılması, Geri Alınması, Değiştirilmesi veya Yeni Bir İşlem Yapılması İstemine İlişkin Olmalıdır.

Bir idari başvurunun dava açma süresini durdurabilmesi için, idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yerine başka bir işlem yapılması amacına yönelik olması gerekir. Bunların dışında bir isteği içeren veya başka amaçlarla yapılan başvurular, dava açma süresini durdurmazlar. Örneğin, ilgilinin işleminden duyduğu üzüntüyü belirtmek için veya işlemin nedenini yahut gerekçesini öğrenmek amacıyla yaptığı başvurular 11. madde kapsamında değerlendirilemeyecek ve dava açma süresini durdurmayacaklardır¹⁸⁷.

2.1.2.1.3. Başvuru, Dava Açma Süresi İçinde Yapılmış Olmalıdır.

İdari başvurunun, dava süresini durdurabilmesi için, dava açma süresi içinde yapılması gerekir. Dava açma süresi geçtikten sonra yapılan başvurular, dava süresini etkilemez¹⁸⁸. Çünkü dava açma süresi geçmişse, artık mevcut olmayacağından, mevcut olmayan bir sürenin durması da söz konusu olmayacaktır¹⁸⁹.

28.3.2006 tarih ve E:2004/1510, K:2006/989 sayılı kararı. “Dava konusu işleme karşı, üst makam olan Gümrük Başmüdürlüğü yerine işlemi tesis eden Mardin Gümrük Müdürlüğüne başvuruda bulunulduğundan; bu başvurunun üst makama yapılmaması nedeniyle; işlemeye başlayan dava açma süresini durdurması olanaklı değildir.” Bkz. Danıştay 7. Dairesinin 5.10.2004 tarih ve E:2003/2031, K:2004/2338 sayılı kararı. (<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 26.06.2009).

¹⁸⁶ GÖZÜBÜYÜK; bu görüşte olmasına gerekçe olarak, “Yasa, yalnız hiyerarşik yere, hiyerarşik yerin olmaması durumunda, kararı alan yere yapılacak başvuruların dava açma süresini durduracağını belirtmiştir. Vesayet yerine başvurma, dava açma süresini durduran durumlar arasında sayılmamıştır. Demek ki, vesayet yerine yapılan başvurular, dava açma süresi içinde olsa bile, dava açma süresini etkilemez.” Bkz. A. Şeref Gözübüyük; Yönetmelik Yargısı, s. 421; Kazım Yenice; Yüksel Esin; İdari Yargılama Usulü, s. 213–214; Bahattin Kayışoğlu; “İdari Davalarda Süre”, s. 51; Mithat Sancar; “İYUK’un 10 ve 11. Maddeleri Bağlamında Süre”, s. 83; Gürsel Öngören; İdari Dava Açma Süreleri, s. 128. KAPLAN ise, vesayet makamlarına yapılan başvuruya, yargısal içtihatlarla da olsa dava açma süresinin durması sonucunun bağlanmasının doğru olacağı görüşündedir. Bkz. Gürsel Kaplan; İdari Yargıda Dava Açma Süreleri, s. 240-243.

¹⁸⁷ Kazım Yenice; Yüksel Esin; a.g.e., s. 216; Erol Çırakman; “İdari Davalarda Süre”, s. 210.

¹⁸⁸ A. Şeref Gözübüyük; a.g.e., s. 420; Lütfi Duran; “İdarenin Sükutu Meselesi”, s.158; Erol Çırakman; “İdari Davalarda Süre”, s. 210; Nuri Alan; “İptal Davalarının Kabul Şartları”, s. 37; Turgut Candan; “İYUK 10 ve 11. Maddelerinde Değişiklikler- III”, s. 35; Celal Karavelioğlu; İdari Yargılama Usulü Kanunu, s. 644.

¹⁸⁹ Erol Çırakman; a.g.m., s. 211; Mithat Sancar; a.g.m., s. 84.

Öte yandan, eğer ilgili mevzuatta itiraz için ayrı bir süre öngörülmüş ise, buna göre hareket edilmesi gerekmektedir¹⁹⁰. Danıştay'ın uygulaması da bu yöndedir¹⁹¹.

2.1.2.2. Başvuru Karşısında İdarenin Davranışına Göre Duran Dava Açma Süresinin Yeniden İşlemeye Başlaması

Yukarıdaki koşullara uygun bir idari başvuru üzerine durmuş olan dava açma süresinin başlaması, başvuru karşısında idarenin alacağı tutuma göre farklılık göstermektedir. İdare, dava açma süresini durduran bu başvuru karşısında, başvuruyu haklı bulabilir. Bu durumda idari dava konusu da kalmayacağından süre konusu gündeme gelmeyecektir. Duran dava açma süresinin başlaması açısından önem arz eden haller ise, idarenin başvuruyu haksız bularak olumsuz cevap vermesi, kesin olmayan cevaplar vermesi, başvuruyu cevapsız bırakması ve altmış gün geçtikten sonra cevap vermesidir. Tüm bu ihtimaller karşısında duran dava açma süresinin ne zaman işlemeye başlayacağını ele alacak olursak;

2.1.2.2.1. İdarenin Olumsuz Cevap Vermesi

Kanun' un 11. maddesinin son fıkrası uyarınca, başvuru tarihinden itibaren altmış gün içinde idarece bir cevap verilir ve bu cevap başvurunun reddi şeklinde olursa, idari başvuru üzerine durmuş olan dava açma süresi yeniden işlemeye başlar ve başvurma tarihine kadar geçmiş süre de hesaba katılır. Bu durumda, dava açma süresi, ret

¹⁹⁰ Gürsel Kaplan; İdari Yargıda Dava Açma Süreleri, s. 247.

¹⁹¹ "117. ve 118. maddelerdeki düzenlemenin yalnızca sicilleri kapsayan "özel" niteliğinden dolayı, 118. madde uyarınca yapılan itirazın 2577 sayılı Yasanın 11. maddesi kapsamında düşünülmesine ve bu itirazın gerek tabi olacağı süre, gerek dava süresine etkisi yönlerinden anılan Yasanın 11. maddesine göre değerlendirilmesine olanak yoktur. Bir başka anlatımla, kendisine 117. madde uyarınca tebligat yapılan ilgilinin tebligat konusu işleme karşı doğrudan doğruya iptal davası açmayarak itiraz yoluna başvurması halinde 60 günlük dava süresi itirazının reddine ilişkin işlemin tebliğ tarihinden, itirazı cevap verilmemek suretiyle reddedilmişse iki aylık cevap süresinin bittiği tarihten itibaren işlemeye başlayacak olup itiraza konu işlemin tebliğ tarihi ile itiraz tarihi arasında geçen sürenin dava süresinin hesabında dikkate alınmasına, konunun "özel" hükümlerle düzenlenmiş olması nedeniyle, yasal olanak bulunmamaktadır. Üniversitesinde okutman olan davacının, 2001 yılı sicilinin olumsuz düzenlendiğinin bildirimine ilişkin işlemin 18.10.2001 tarihinde tebliğ edilmesi üzerine 657 sayılı Yasanın 118. maddesinde öngörülen bir aylık süre geçirildikten çok sonra 5.12.2001 tarihinde itirazda bulunduğu, bu itirazın 6.12.2001 gün ve 06005 sayılı işlemle reddedildiği, bu işlemin de aynı gün davacıya (6.12.2001 tarihinde) tebliğ edilmesi üzerine 4.2.2002 tarihinde bakılmakta olan davanın açıldığı dosyanın incelenmesinden anlaşılmıştır. Bu durumda; 2001 yılı sicilinin olumsuz düzenlendiğinin bildirilmesine ilişkin işlemin 18.10.2001 tarihinde tebliğ edilmesi üzerine davacının, 657 sayılı Yasanın 118. maddesinde belirtilen "bir aylık" sürede itirazda bulunup, bu itirazın reddi halinde idari dava açmak için öngörülen sürede (60 gün) dava açması gerekmekte olup, itiraz için özel hükümlerle öngörülen bir aylık sürenin geçirilmiş olması nedeniyle altmış günlük dava açma süresinin artık bildirimin yapıldığı 18.10.2001 tarihinden itibaren başlatılmasının gerektiği dikkate alındığında, bu haliyle de davanın süresinde açıldığı anlaşıldığından, temyize konu mahkeme kararı sonucu itibarıyla yerinde görülmüştür.". Bkz. Danıştay 8.Dairesinin 12.3.2003 tarih E:2002/1541, K:2003/1122 sayılı kararı. (<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 26.06.2009).

cevabının ilgiliye tebliğini izleyen günden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlayacaktır¹⁹².

İdarenin başvuruyu kısmen haklı bulup, kısmen reddetmesi durumunda ise, reddedilen kısım için dava açma süresi yine, ret cevabının ilgiliye tebliğini izleyen günden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlayacaktır¹⁹³.

2.1.2.2.2. İdarenin Kesin Olmayan Cevaplar Vermesi

İdarenin başvuruya kesin olmayan cevaplar vermesi halinde sürenin işlemeye başlayıp başlamayacağı hususunda 11. maddede açıklık bulunmamaktadır. İdare, ilgiliden bazı bilgi ve belgeler istemek veya başvurunun incelenmekte olduğunu bildirmek suretiyle bir süre kesin cevap vermeme yoluna gitmiş olabilir. Bu gibi hallerde, duran dava açma süresinin işlemeye başlama zamanı ile ilgili doktrinde görüş ayrılıkları vardır. Nitekim YENİCE-ESİN' e göre, bu durumda ilgilinin, en çok altmış gün beklemesi ve altmış günlük zımni ret süresi dolduktan sonra dava açması gerekir¹⁹⁴. SANCAR' a göre ise, ilgili kişi isterse kesin olmayan cevabı istemin reddi sayarak dava açabileceği gibi, kesin cevabı da bekleyebilir. Ancak bekleme süresi, kesin olmayan cevabın bildirildiği tarihten itibaren altmış gün olacaktır. Bu süre içinde de kesin cevap gelmezse, artık kalan süre içinde davanın açılması gerekir¹⁹⁵. KAPLAN ise, bu görüşün, olması gereken hukuk bakımından savunulabilir ise de, mevcut düzenlemeler karşısında savunulamayacağını belirterek ilk görüşe katılmaktadır¹⁹⁶. Kanaatimizce de, 10. maddenin burada uygulanması ilgililer lehine sonuçlar doğuracak olsa da, söz konusu 11. maddenin düzenleniş şekli itibariyle, kesin olmayan cevapları da zımni ret ihtimali içinde değerlendirmek gerekir. Başka bir deyişle, bu durumda da, altmış günlük zımni ret süresi dolduktan sonra kalan süre içinde davanın açılması gerekecektir. Bize göre, 10. maddede bu durumlar için ilgililere tanınan imkânın, 11. maddede de tanınması gerekmekte olup, yasal düzenlemenin de buna göre yeniden şekillendirilmesi gerekmektedir.

¹⁹² Kazım Yenice; Yüksel Esin; İdari Yargılama Usulü, s. 218; A. Şeref Gözübüyük; Yönetmelik Yargısı, s. 420; Nuri Alan; "İptal Davalarının Kabul Şartları", s. 37; Mithat Sancar; "İYUK'un 10 ve 11. Maddeleri Bağlamında Süre", s. 85; Turgut Candan; "İYUK 10 ve 11. Maddelerinde Değişiklikler- III ", s. 38.

¹⁹³ Gürsel Öngören; İdari Dava Açma Süreleri, s. 38.

¹⁹⁴ Kazım Yenice; Yüksel Esin; a.g.e., s. 217.

¹⁹⁵ Mithat Sancar; a.g.m., s. 85.

¹⁹⁶ Gürsel Kaplan; İdari Yargıda Dava Açma Süreleri, s. 230.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, vermiş olduğu yeni tarihli bir kararda¹⁹⁷ ise, 11. maddede belirtilen cevaptan anlaşılması gerekenin “isteğin reddedilmesi veya reddedilmiş sayılması” hali olduğu, dolayısıyla bu maddede belirtilen nitelikte kabul edilemeyecek –kesin olmayan- cevapların, dava açma süresinin hesaplanmasında esas alınmasında hukuki isabet bulunmadığı gerekçesiyle, 11. madde kapsamında yapılan başvurularda kesin olmayan yanıtlar üzerine kesin cevabın beklenmesi olanağı öngörülmediğinden davayı süreaşımı yönünden reddeden Danıştay 13. Dairesinin kararını¹⁹⁸ bozmuştur.

2.1.2.2.3. İdarenin Altmış Gün İçinde Cevap Vermemesi

Kanun’ un 11. maddesinin ikinci fıkrasında, altmış gün içinde başvuruya cevap verilmezse isteğin reddedilmiş sayılacağı, son fıkrasında ise, isteğin reddedilmiş sayılması halinde, duran dava açma süresinin yeniden işlemeye başlayacağı hükme bağlanmıştır. Bu hüküm uyarınca, başvuru idari makam, altmış gün içinde başvuruya bir yanıt vermeyecek olursa, istem zımnen reddedilmiş sayılır ve dava açma süresi altmışıncı günü izleyen günden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlar¹⁹⁹.

2.1.2.2.4. İdarenin Altmış Gün Geçtikten Sonra Cevap Vermesi

Kanun’un 11. maddesinde, idarenin altmış gün geçtikten sonra cevap vermesi durumunda dava açma süresinin ne zamandan itibaren başlayacağı hususunda bir açıklık bulunmamakla birlikte doktrinde, idarenin altmış günden sonra cevap vermesinin dava açma süresini etkilemeyeceği ifade edilmektedir²⁰⁰.

ÇIRAKMAN, idarenin susması üzerine ilgiliye dava hakkı tanıyan ve 11. maddeye paralel düzenleme niteliğindeki eski Danıştay Kanunu’ nun 70 ve 72. maddelerinde,

¹⁹⁷ Bkz. Danıştay İDDK’nun 23.6.2006 tarih ve E:2006/133, K:2006/763 sayılı kararı; (<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 26.06.2009).

¹⁹⁸ Bkz. Danıştay 13. Dairesinin 19.12.2005 tarih ve E:2005/7722, K:2005/6037 sayılı kararı. (<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 26.06.2009).

¹⁹⁹ Kazım Yenice; Yüksel Esin; İdari Yargılama Usulü, s. 218; A. Şeref Gözübüyük; Yönetmelik Yargı, s. 420; Nuri Alan; “İptal Davalarının Kabul Şartları”, s. 37; Mithat Sancar; “İYUK’un 10 ve 11. Maddeleri Bağlamında Süre”, s. 85; Turgut Candan; “İYUK 10 ve 11. Maddelerinde Değişiklikler- III ”, s. 38. Aynı yönde, “Olayda, davacının Ağrı İline yapılan atamasının kendisine tebliğinden sonra bu işlemin düzeltilmesi istemiyle yaptığı 27.9.2001 günlü başvurusuna 60 gün içerisinde cevap verilmemesi üzerine zımni ret işlemi olduğundan, bu tarihten itibaren 60 günlük dava açma süresinden, tebliğ ile başvuru arasında geçen süre düşüldükten sonra kalan süre içerisinde dava açması gerektiği açıktır.”. Bkz. Danıştay 12. Dairesinin 24.10.2007 tarih ve E:2005/3077, K:2007/4588 sayılı kararı. (<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 26.06.2009).

²⁰⁰ Erol Çırakman; “İdari Davalarda Süre”, s.205, 211; Kazım Yenice; Yüksel Esin; a.g.e., s.217; A. Şeref Gözübüyük; a.g.e., s. 420; Gürsel Öngören; İdari Dava Açma Süreleri, s. 45; Turgut Candan; a.g.m., s. 38.

idareye tanınan üç aylık cevap verme süresinin geçmesinden sonra cevap verilmesi halinde, yeniden dava açılmasına olanak sağlayan bir hükmün bulunmadığı, kanunun bu maddelere göre dava açacakların başvuruları üzerine idarenin üç aydan sonra bir cevap vermesi halinde, aralarındaki farkı nazara alarak, 69. maddenin aksine, dava süresinin yeniden başlamasına cevaz vermediği, bu nedenle de idarece üç aydan sonra cevap verilmesinin, dava açma süresinin cereyanına bir etkisinin olmayacağı görüşündedir²⁰¹. YENİCE- ESİN de, Kanunun altmış günlük sürenin cevapsız geçmesiyle dava süresinin yeniden işlemeye başlayacağını öngördüğünden, sonradan gelen ret cevabının hesaba katılmasının söz konusu olmayacağını belirterek söz konusu görüşe katılmaktadır²⁰².

SANCAR ise bu görüşe katılmayarak; idarenin, altmış gün geçtikten sonra cevap vermesi durumunda, dava süresinin geri kalan kısmını, bu cevabın yazılı olarak bildirildiği tarihten itibaren işletmek gerektiğini savunmaktadır. Yazar, 11. maddede, 10. maddedeki gibi bir açıklık olmamakla beraber, bu yoruma engel bir ibarenin de olmadığını belirterek bu maddelerin farklı konuları düzenlemiş olmaları nedeniyle aynı olaya birlikte uygulanamayacaklarını savunan ilk görüşü eleştirmektedir. Yazara göre, idari başvuruların yanıtı bırakılması, yani zımni ret ile ilgili esas düzenlemenin 10. maddede yer alması, bu maddeye, idari başvuruların yanıtı bırakılması ile ilgili bir genel hüküm niteliği kazandırmaktadır. Bu nedenle de, 11. maddenin kapsamına giren idari başvuruların yanıtı bırakılması durumunda 10. maddedeki ilkelerin uygulanması gerekir²⁰³.

Danıştay'ın uygulamasının ise ilk görüş yönünde olduğunu görmekteyiz²⁰⁴. Bize göre de, Kanun' un düzenlenmesinden bu sonuç çıkmaktadır.

²⁰¹ Erol Çırakman; "İdari Davalarda Süre", s. 205, 211.

²⁰² Kazım Yenice; Yüksel Esin İdari Yargılama Usulü, s. 217.

²⁰³ Mithat Sancar; "İYUK'un 10 ve 11. Maddeleri Bağlamında Süre", s. 85; Aynı yönde bkz. Neşet Ersoy, "İdari Davalarda Süre", s. 26.

²⁰⁴ "...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 ihtiyari bir itiraz yolu olduğu, dava açma süresinin işlemlerini durduracağı ve verilen cevabın tebliği ile dava açma süresinin kaldığı yerden tekrar işlemeye başlayacağı kuşkusuzdur. Dolayısıyla, yönetmelikte düzenlenen başvuru yolunun, 2577 sayılı yasanın 11. maddesinde öngörülen itiraz yolunun, dava açma süresi yönünden doğurduğu sonuç dışında herhangi bir sonuç doğurduğunu kabul etmeye hukuken olanak bulunmamaktadır.

Belirtilen nedenlerle 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

11. madde hususunda son bir nokta olarak şunu da belirtelim ki, söz konusu idari başvuru hakkı, ancak ilk kullanıldığında işlemekte olan dava açma süresini durdurucu etkiye sahiptir²⁰⁵. Maddenin son fıkrasında, başvurunun reddi veya reddedilmiş sayılması üzerine dava açma süresinin yeniden işlemeye başlayacağı öngörüldüğünden; ret cevabının bildirilmesinden veya altmış günün cevapsız geçmesinden sonra aynı konuda yeniden idare başvurulması, dava süresinin ikinci kez durdurulması sonucunu doğurmaz. Başka bir deyişle, ilgililer bu yola ancak bir kez başvurabilirler. Ondan sonraki başvuruların dava açma süresinin işlemesine etkisi yoktur²⁰⁶.

2.1.2.3. Vergi Uyuşmazlıklarında Üst Makama Başvuru

Vergi uyuşmazlıklarında, üst makama başvuru yolunun kullanılabilecek bir yol olup olmadığına geçmeden önce, bu konuda, İdari Yargılama Usulü Kanunu' nun yürürlüğe girdiği tarihten günümüze kadar yapılmış olan değişiklikler üzerinde durmakta yarar vardır.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu' nun, 5.4.1990 tarih ve 3622 sayılı Kanun' la değiştirilmeden önceki 11. maddesinin son fıkrası, “Vergi Usul Kanunu'nda yer alan vergi hatalarının düzeltilmesi istemleri dışında, bu madde hükümlerinin vergi uyuşmazlıklarında uygulanmaz.” hükmünü içermekteydi. Bu hüküm söz konusu Kanun' un 4. maddesiyle yapılan değişiklik ile “Bu madde hükümleri, vergi, resim ve harçlarla benzeri mali yükümlerin tarh, tahakkuk ve tahsilinden ve bunların zam ve cezalarından doğan uyuşmazlıklarda uygulanmaz.” şeklini almış ve daha sonra 10.6.1994 tarih ve 4001 sayılı Kanun' un 6. maddesi ile bu uygulamadan da vazgeçilerek söz konusu hüküm tamamen yürürlükten kaldırılmıştır.

4001 sayılı Kanun' un 6. madde gerekçesinde ise; 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

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.” Bkz. Danıştay 10. Dairesinin 31.1.2007 tarih ve E:2004/13105, K:2007/258 sayılı kararı. Aynı yönde, bkz. Danıştay 7 Dairesinin 25.10.2005 tarih ve E:2002/1037, K:2005/ 2522 sayılı kararı. (<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 26.06.2009).

²⁰⁵ Turgut Candan; “İYUK 10 ve 11. Maddelerinde Değişiklikler- III”, s. 38.

²⁰⁶ Kazım Yenice; Yüksel Esin; İdari Yargılama Usulü, s. 218; Erol Çırakman; “İdari Davalarda Süre”, s. 211; A. Şeref Gözübüyük; Yönetmelik Yargı, s. 420; Nuri Alan; “İptal Davalarının Kabul Şartları”, s. 37; Gürsel Öngören; İdari Dava Açma Süreleri, s. 127.

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 yapılacak başvuru yoluyla uyuşmazlıkların çözümlenmesinin sağlanmasının, dava sayısını azaltma yönünden yapacağı olumlu etki göz önüne alınarak, söz konusu fıkranın yürürlükten kaldırıldığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak, kanun koyucunun bu konudaki iradesinin, üst makamlara başvuru yolunun vergi uyuşmazlıkları için de uygulanması yönünde olduğunu görmekteyiz²⁰⁷.

Uygulamada ise, üst makamlara başvuru yolunun, vergi uyuşmazlıklarında uygulanıp uygulanmayacağı konusunda tam anlamıyla bir görüş birliği olduğu söylenemez. Nitekim Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulu oyçokluğuyla vermiş olduğu yeni tarihli bir kararında²⁰⁸, vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlere ilişkin olarak düzenlenen ihbarnamelerde yer alan vergi ve cezalara karşı, ihbarnamenin tebliğ tarihinden itibaren otuz günlük yasal süre içerisinde dava açılması gerekme olduğunu, 213 sayılı Vergi Usul Kanununda belirtilen haller dışında üst mercii bulunmayan vergi dairelerince düzenlenen ceza ihbarnamelerinin tebliği üzerine 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 11 inci maddesinin uygulanma olanağı bulunmadığını belirtmiştir. Bu karara yazılan Karşı Oy gerekçesi ise, 2577 sayılı Kanun' un 11. maddesinin 4. 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 halledilmesi olduğu, bu bakımdan, 2577 sayılı Kanun' un idari başvuru yolunu düzenleyen 11. 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 uygulanmasının, yani, ilgililerin bahsi geçen işlemlere karşı doğrudan idari dava açma ya da idari itiraz yoluna başvurma haklarının

²⁰⁷ Metin Taş; "Vergi Uyuşmazlıklarında Üst Makamlara Başvuru Yolu ve Bir Yargı Kararı", **Yaklaşım Dergisi**, Yıl: 15, S: 179, 2007, s. 247; CANDAN da; 4001 sayılı Kanun'dan önceki engelleyici hükmün yürürlükten kaldırılmasıyla birlikte, 11. madde hükmünün tarh, tahakkuk ve tahsil işlemleri bakımından da uygulanabilir hale gelmiş bulunduğu görüşündedir. Bkz. Turgut Candan; İdari Yargılama Usulü Kanunu, s. 453.

²⁰⁸ Bkz. Danıştay VDDK'nun 18.10.2006 tarih ve E:2006/75, K:2006/300 sayılı kararı. (<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 26.06.2009).

olmasının, açıklanan yasal düzenleme sonrası doğan hukuki duruma ve bu düzenlemeyi yapmaktaki Kanun koyucunun amacına uygun bulunduğu yönündedir²⁰⁹.

2.2. TAM YARGI DAVALARINDA DAVA AÇMA SÜRESİ

2.2.1. İdari İşlemlerden Doğan Tam Yargı Davalarında Dava Açma Süreleri

İYUK' un 12. maddesi, idari işlemler nedeniyle açılacak tam yargı davalarını düzenlerken, dava açma sürelerini de hüküm altına almıştır. Bu madde uyarınca; ilgililer haklarını ihlal eden bir idari işlem dolayısıyla Danıştay'a ve idare mahkemelerine ve vergi mahkemelerine²¹⁰ 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'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.

Görüldüğü üzere, 12. madde, işlemten zarar gören ilgililerin zararın tazmini için dava açmalarında çeşitli olasılıkları göz önüne alarak dava açma süreleri bakımından farklı kurallara yer vermiştir. Buna göre, idari işlemlerden zarar gören kişiler dört farklı yolla tam yargı davası açabileceklerdir. İlgililer, idari işlemlere karşı doğrudan doğruya tam yargı davası açabilecekleri gibi, iptal davası ile tam yargı davasını birlikte veya önce iptal davası, iptal davası sonuçlandıktan sonra tam yargı davası yahut işlemin icrası üzerine tam yargı davası açabileceklerdir.

Ancak, maddede ayrı bir dava yolu olarak gösterilmiş olsa da, işlemin icrası üzerine açılacak tam yargı davasını da idari işlemlere karşı doğrudan doğruya açılacak tam yargı davaları içinde incelemek yanlış olmayacaktır. Çünkü idari işlemler nedeniyle doğrudan

²⁰⁹ Aynı yönde, bkz. Metin Taş; "Vergi Uyuşmazlıklarında Üst Makamlara Başvuru", s. 247.

²¹⁰ Bu maddede, idari işlemler nedeniyle vergi mahkemelerine açılacak tam yargı davalarından da söz edildiğini görmekteyiz. Bu konuyu YENİCE- ESİN şu şekilde açıklamışlardır; " idari yargı yerlerinin görev ve yetkilerini düzenleyen kurallara bakıldığında, tam yargı davalarının idare mahkemeleri ile Danıştay' da açılabilmesi, vergi mahkemelerinde ise açılmayacağı izlenimi uyandırmaktadır. (2575 s. Kanun md: 24/1; 2576 s. Kanun md: 5/1b, 7/1) 12. madde aslında bir süre kuralını içerdiğine göre, bununla vergi mahkemelerine yeni bir görev verildiği (tam yargı davalarına da bakma görevi verildiği) düşünülemez. O halde, vergi mahkemelerinde açılacağı öngörülen tam yargı davaları nelerdir? ...öncelikle vergi mahkemesi kararlarının yerine getirilmemesine veya geç yerine getirilmesine ilişkin idari işlemlerden doğan tam yargı davaları bu alana girer. Gerçekten kanunun 28. maddesinin 1. ve 6. fıkraları, bu davaların kararı veren vergi mahkemesinde açılacağını hükme bağlamaktadır... Kanun koyucu bunlara ek olarak vergi, resim ve harç benzeri mali yükümlerden dolayı da vergi mahkemelerine tam yargı davası açılabilmesi düşüncesiyle, böyle bir hükme yer verdiğini sanıyoruz." Bkz. Kazım Yenice; Yüksel Esin; İdari Yargılama Usulü, s. 225-226.

doğruya tam yargı davası açılması, işlemin tesis ve bildirimi üzerine olabileceği gibi yürütülmesi yani icrası üzerine de olabilir²¹¹.

2.2.1.1. İdari İşlemlere Karşı Doğrudan Doğruya Açılacak Tam Yargı Davalarında Süre

İYUK' un 12. maddesi, idari işlemlerden zarar gören kişilerin, işlemin bildirimi veya icrası üzerine doğrudan doğruya tam yargı davası açılabileceğini düzenleyerek, idari işlemleri ikiye ayırmış ve her biri için ayrı usul öngörmüştür.

2.2.1.1.1. İdari İşlemin Bildirimi Üzerine Açılacak Tam Yargı Davalarında Süre

İdari işlemlerden bir bölümü tesis ve bildirildikleri anda icra edilmiş ve uygulanmış olur. Bu işlemler yönünden ayrıca bir yürütme aşaması yoktur. Yürütme bunların içindedir. Dolayısıyla yol açabilecekleri zararlar da tesis ve ilgisine bildirildikleri anda ortaya çıkmış olur. Bu nitelikteki işlemlerin başında olumsuz işlemler gelir. Bunun yanında, tesis ve icra aşamaları aynı ana rastlayan olumlu işlemler de bu niteliktedir. İster olumlu ister olumsuz işlem olsun dikkat edilecek husus, zararın doğması için tek başına işlemin tesis edilmesinin yeterli olmadığı, bunun yanında bildirimin de tamamlanmış olması gerektiğidir²¹².

İYUK' un 12. maddesinin, ilgililerin haklarını ihlal eden bir idari işlem dolayısıyla Danıştay'a ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası açabileceklerine ilişkin hükmü, bildirim ve icra aşamaları aynı olan idari işlemler nedeniyle, bildirim üzerine açılacak tam yargı davalarını kapsamaktadır. Bu madde, bu davaların tabi olacağı süre bakımından her hangi bir kural içermemektedir. Bu durumda, İYUK' un 7. maddesinde yer alan dava açma süresiyle ilgili kurallar bu davalar için de uygulanacaktır²¹³. Bu durumda, idari işlemin yol açtığı zarar, işlemin tesis ve tebliği ile beraber doğrudan ve hemen gerçekleşiyorsa, bu tür işlemlere karşı açılacak tam yargı davalarında süre, İYUK' un 7. maddesi uyarınca idari işlemin yazılı bildirimini izleyen günden itibaren başlayacak ve bu sürenin geçirilmesi halinde açılan tam yargı davası süre aşımı yönünden reddedilecektir.

İYUK' un 12. maddesinin son cümlesinde yer alan, “ ilgililerin 11'inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.” kuralı, idari işleme karşı doğrudan doğruya açılacak

²¹¹ Kazım Yenice; Yüksel Esin; İdari Yargılama Usulü, s. 226- 227.

²¹² Kazım Yenice; Yüksel Esin; a.g.e., s. 228.

²¹³ Kazım Yenice; Yüksel Esin; a.g.e., s. 228; Gürsel Öngören; İdari Dava Açma Süreleri, s. 65.

tam yargı davaları yönünden de geçerlidir. İlgililer, zarara uğramalarına yol açan idari işlemin yazılı bildirimi üzerine İYUK' un 11. maddesinde belirtilen şartlarla idare başvurduklarında dava açma süresi durur. Başvurunun reddi veya reddedilmiş sayılması üzerine de kalan sürede tam yargı davası açılabilir²¹⁴. Bu bakımdan, idari işlemlere karşı iptal davası açılması halinde idareye yapılan itirazın dava açma süresi üzerindeki etki ve sonuçları hakkında bir önceki bölümdeki açıklamalar bu durumda da geçerli olacaktır.

2.2.1.1.2. İdari İşlemin Uygulanması Üzerine Açılacak Tam Yargı Davalarında Süre

İYUK' un 12. maddesindeki, ilgililerin bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabileceklerine ilişkin hüküm, bir yandan idari işlemlerin yürütülmesi veya uygulanması üzerine doğrudan doğruya, iptal davasından bağımsız olarak tam yargı davası açılabileceğini düzenlerken, diğer yandan da bu davaların tabi oldukları dava açma sürelerini göstermektedir.

Bu hükmün amaçladığı idari işlemler, tesis ve bildirim aşaması ile yürütme aşaması birbirinden ayrı olan işlemlerdir. Bu tür işlemlerde icra tarihi, işlemin bildiriminden sonraki bir tarihte olur. Dolayısıyla idari işlemde doğan zarar da, idari işlemin tesisi ile değil, işlemin uygulanmasından (icrasından), başka bir işlem ya da eylemle²¹⁵ yerine

²¹⁴ Kazım Yenice; Yüksel Esin; İdari Yargılama Usulü, s. 228; Gürsel Kaplan; İdari Yargıda Dava Açma Süreleri, s. 307.

²¹⁵ KAPLAN idari işlemin uygulanması biçimindeki idari eylemlerin, İYUK' un 13. maddesindeki "saf idari eylemler" in tabi olduğu esaslardan farkını şu şekilde anlatmaktadır: " idari işlemin uygulanması biçimindeki idari eylemler, işlemin idari olmasına bağlı olarak idari eylem niteliğinde olmakla birlikte; işlemin öngördüğü eylemlerin yapılması suretiyle icra (yıkma kararı- yıkım eylemi gibi) edilmeleri halinde, idari işlemin icrası üzerine meydana gelen zararların tazmininin tabi olduğu hukuki rejime tabi olurlar... idarenin yaptığı eylem, uygulanan idari işlemin öngördüğü eylem şeklinde ortaya çıkıyorsa, bunun idari işlemin icrası niteliğindeki bir idari eylem olduğunu kabul etmek gerekir... Burada dikkat edilmesi gereken husus, gerçekleştirilen eylemin doğrudan bir işleme dayanıyor olmasıdır; yani onun uygulanmasından, onun hüküm ve sonuçlarını gerçekleştirmesinden ibaret olmasıdır... Bir başka anlatımla, idari işlemin icrası amacıyla girilen idari faaliyetleri yahut eylemleri; aralarındaki hukuki bağ kopmadıkça, yol açtıkları zararın idari işlemin uygulanmasından kaynaklanmış zararlar olduğunu kabul ederek, bunların tabi olduğu usule ve süreye göre tazmini cihetine gidilmelidir... idari işlemin açıkça kusurlu bir şekilde icra edilmesi nedeniyle ortaya çıkan veya işlemin uygulanması sırasında ve fakat onunla hiçbir bağıntısı olmayan eylemler neticesinde ortaya çıkan zararlar ise, kural olarak, saf idari eylemlerin (salt idari eylemlerin) tabi olduğu esaslara tabi olacaktır. Çünkü bunlar, görünüşte bir idari işlemin icrası şeklinde karşınıza çıksalar da, gerçekte işlem ile hukuki bağ kopmuş olan idari eylemlerdir... bu şekilde ortaya çıkan bir zararın tazmini için açılacak tam yargı davasının tabi olacağı süre ve usul de, idari eylemlerden kaynaklanan zararların tazmini gayesiyle açılacak olan tam yargı davalarının tabi olduğu usul olacaktır." Bkz. Gürsel Kaplan; a.g.e., s. 308- 311. Ayrıca, bu konudaki açıklamalar için bkz. Kazım Yenice; Yüksel Esin; a.g.e., s. 224- 225.

getirilmesinden doğar²¹⁶. Bunun sonucu olarak da, bu işlemlere karşı açılacak tam yargı davalarında süre başlangıcının da, 12. maddede belirtildiği gibi, icra tarihinden itibaren hesaplanması gerekecektir²¹⁷.

Dava açma süresinin başlangıcına esas alınacak olan icra tarihi, tutanak veya makbuz gibi çeşitli belgelerle tespit edilebilir. Yürütme sadece bir olgudan ibaret kalmış ve bu konuda bir belge düzenlenmemişse, bazı karine ve belirtilerden yararlanmak suretiyle bu tarih belirlenebilir. YENİCE- ESİN' e göre; dava açma süresinin başlangıcı olması nedeniyle icra tarihinin dava dilekçesinde gösterilmesi gerekir. Dava dilekçesinde bildirilen icra tarihinin doğruluğu, idari yargı yerince re'sen araştırılabileceği gibi, bildirilen tarihin yanlışlığı davalı idare tarafından da her zaman ortaya konabilir²¹⁸.

İcranın bir günden fazla devam ettiği durumlarda, icranın sona erdiği tarih dava açma süresinin başlangıcına esas alınır ve dava açma süresi, icranın sona erdiği tarihi izleyen günden başlar²¹⁹.

Diğer taraftan, belli dönemler itibariyle düzenli olarak ve birden fazla kez uygulanan işlemlerin her uygulanması, ayrı bir dava açma hakkı yaratacaktır. Örneğin, ilgililere ödenen maaş ve burs ödemeleri bu türden işlemlerdir. Söz konusu ödemenin eksik yapıldığına ilişkin itirazın reddi, ödemenin gerçekleştiği tarihten itibaren genel kurallara göre süresinde dava konusu yapılabilir. Süre geçtikten sonra dava süre aşımı yönünden reddedilecektir. Ancak bu durum, yalnızca dava açma süresi geçmiş bulunan hak taleplerine ilişkindir. Buna karşılık, dava açma süresi henüz geçmemiş olan hak taleplerinin dava konusu yapılabilmesi önünde yasal bir engel yoktur. Çünkü böyle durumlarda, gerçekleştirilen her bir ödeme, işlemin yekdiğerinden bağımsız bir uygulanması olarak kabul edilecek ve dava açma süresi buna göre hesap edilecektir²²⁰.

Bu konuda üzerinde durulması gereken başka bir husus da, idari işleme karşı açılmış ve görülmekte olan bir dava varken, bu işlem dolayısıyla yapılan uygulama sebebiyle uğranılan zararın tazmini için, tam yargı davasının da açılabilceğidir. Yani bu durum,

²¹⁶ Sıddık Sami Onar; Umumi Esaslar, Cilt: 3, s. 1798; Kazım Yenice; Yüksel Esin; İdari Yargılama Usulü, s. 229; A. Şeref Gözübüyük; Güven Dinçer; İdari Yargılama Usulü, s. 38.

²¹⁷ 2577 sayılı yasanın 12.maddesine göre, idari işlemlerden doğan zararlardan dolayı, kural olarak icra tarihinden itibaren dava açma süresi içinde tam yargı davasının açılması gerektiği hakkında bkz. Danıştay 5. Dairesinin 2.5.1991 tarih ve E:1989/1317, K:1991/823 sayılı kararı. (<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 19.07.2009).

²¹⁸ Kazım Yenice; Yüksel Esin; a.g.e., s. 229.

²¹⁹ Turgut Candan; İdari Yargılama Usulü Kanunu, s. 474.

²²⁰ Gürsel Kaplan; İdari Yargıda Dava Açma Süreleri, s. 311- 312.

ilgililerin, icra tarihinden itibaren dava açma süresi içinde tam yargı davası açmalarına engel değildir²²¹. İlgililer isterlerse, iptal davasının sonuçlanmasını beklemeden, icra tarihinden itibaren dava açma süresi içerisinde tam yargı davası açarak, işlemin icrası nedeniyle uğradıkları zararın tazminini isteyebilirler²²².

İlgililerin, dava açmadan önce idareye başvurma hakları bu davalar yönünden de saklıdır.

2.2.1.2. İptal Davası İle Birlikte Açılan Tam Yargı Davalarında Süre

İYUK' un 12. maddesinde öngörülen dava yollarından birisi de, idari işlemler nedeniyle hakları zarara uğratılan kişilerin iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilmeleridir. İlgililer bu yolu seçtiklerinde iptal davasının tabi olduğu süre içerisinde idari yargı yerine başvurmak zorundadırlar²²³. Bu gibi durumlarda davanın, İYUK' un 7. maddesinde belirtildiği gibi, idari işlemin yazılı bildiriminden itibaren dava açma süresi içinde açılması gerekir. Yani, İYUK' un 7. maddesinde yer alan dava açma süresiyle ilgili kurallar bu davalar için de uygulanacaktır.

İptal ve tam yargı davalarının birlikte açılabilmesinin şartı, tam yargı davasının konusunu oluşturan zarar ile iptali istenen işlem arasında bir nedensellik bağının bulunmasıdır. Yani, tam yargı davasının konusunu teşkil eden zarar iptali istenen işlemten doğmuş olmalıdır. Aksi takdirde, aynı dilekçe ile açılan iptal ve tam yargı davaları için İYUK' un 5. maddesi uyarınca dilekçenin reddi nedeni oluşmuş demektir²²⁴.

İlgililerin 11. maddeye göre idareye başvurma hakları yine saklıdır.

2.2.1.3. İptal Davası Sonuçlandıktan Sonra Açılan Tam Yargı Davalarında Süre

İYUK' un 12. maddesi, bir idari işlemten dolayı hakkı da ihlal edilen ilgililere başka bir dava yolu daha öngörmüştür. Buna göre; ilgililer önce iptal davası açarak, bu davanın karara bağlanması üzerine, bu konudaki kararın veya kanun yollarına başvurulmuşsa, bu

²²¹ Turgut Candan; İdari Yargılama Usulü Kanunu, s. 474.

²²² Kamulaştırma kararının iptali istemiyle açılan davanın sonucu beklenmeden binanın yıktırılmasından doğan zararın tazmini istemiyle idare mahkemesinde dava açılabilceği hakkında bkz. Danıştay 6. Dairesinin 13.3.1991 tarih ve E:1990/2166, K:1991/401 sayılı kararı. (<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 19.07.2009).

²²³ Kazım Yenice; Yüksel Esin; İdari Yargılama Usulü, s. 230.

²²⁴ Kazım Yenice; Yüksel Esin; a.g.e., s. 231; Gürsel Öngören; İdari Dava Açma Süreleri, s. 69.

başvurular hakkında verilecek kararın tebliğinden sonra da uğranılan zararın tazmini için tam yargı davası açabileceklerdir.

İptal davasının reddedilmiş olması, tam yargı davasının açılmasına engel değildir²²⁵. Zira maddede geçen “davanın karara bağlanması” deyiminin tercih edilmesindeki amaç da, ilgililerin iptal davasının kabulü veya reddi halinde de davayı açabilecekleridir. YENİCE- ESİN; maddede bu deyim kullanıldığından, iptal davası başka bir hükümle, örneğin ‘karar verilmesine yer olmadığı’ şeklinde sonuçlanması halinde dahi tam yargı yolunun açık olduğunu kabul etmek gerektiğini vurgulamaktadır²²⁶.

Maddede dava açma süresinin başlangıcı belirlenirken iki ihtimal göz önünde tutulmuştur. Bunlarda biri tarafların kanun yoluna başvurmaması, diğeri ise böyle bir yola başvurmuş olmalarıdır. Buna göre; ilgililer, iptal davasının karara bağlanmasından ve bu kararın tebliğ tarihinden itibaren dava açma süresi içinde dava açabilecekleri gibi; iptal davasına ilişkin kararın tebliği üzerine taraflar kanun yoluna başvurmuş ise, bu durumda itiraz, temyiz ve karar düzeltme başvurularına ilişkin kararın tebliğinden itibaren de dava açma süresi içinde dava açabileceklerdir. Görüldüğü üzere, iptal davasında verilen kararın tebliği üzerine dava açma süresi içinde tam yargı davası açılması yoluna gidilmemiş olması, bu davanın daha sonraki bir tarihte açılmayacağı anlamına gelmemekte, davacı bu hakkını, kanun yollarına başvurulmuş olması halinde, bu başvuru sonucu verilen kararın kendisine tebliğ üzerine de kullanabilmektedir.

Kanun yollarına başvurulmuş olması, ilgililerin iptal davası sonucu verilen kararın tebliği tarihinden itibaren tam yargı davası açmasına engel değildir²²⁷. Yani kanun yolu başvurusuna rağmen idari işleminden doğan zararların tazmini için, iptal davası sonucu

²²⁵ Kazım Yenice; Yüksel Esin; İdari Yargılama Usulü, s. 231; Gürsel Öngören; İdari Dava Açma Süreleri, s. 71; A. Şeref Gözübüyük; Güven Dinçer; İdari Yargılama Usulü, s. 392. KAPLAN da, tam yargı davasının, iptal davasının kazanılmış olması gibi bir önkoşula bağlı olmadığını, aksi halde, kusursuz sorumluluk ilkesinin uygulama alanının çok daraltılmış olacağını savunmakta ve bu doğrultuda Danıştay 13. Dairesinin, iptal davasının süreden reddi halinde açılan tam yargı davasının da süre nedeniyle incelenme olanağının bulunmadığı hakkında vermiş olduğu 18.1.2005 tarih ve E:2005/4651, K:2005/113 sayılı kararını şu sözlerle eleştirmektedir: “Danıştay, davayı süreden reddedeceği yerde, iptal davasının hasıl edeceği sonuçları doğurmamak kaydıyla, tam yargı davasını esastan incelemeliydi... Şayet Danıştay’ın bu uygulaması bir içtihat halini alırsa, dolaylı bir biçimde de olsa, tam yargı davası açılabilmesi önce bir iptal davası açılması koşuluna bağlı olacak ki, bu sonucu ne yürürlükteki yasal düzenlemeler ve ne de idare hukuku esasları bakımından kabul etmeye olanak yoktur.” Bkz. Gürsel Kaplan; İdari Yargıda Dava Açma Süreleri, s. 313. CANDAN ise, önce açılan iptal davasında verilen kararın tebliği üzerine tam yargı davası açılabilmesinin, iptal davasının idari dava açma süresi içinde açılmış olması koşuluna bağlı olduğu görüşündedir. Bkz. Turgut Candan; İdari Yargılama Usulü Kanunu, s. 469–470.

²²⁶ Kazım Yenice; Yüksel Esin; a.g.e., s. 231- 232.

²²⁷ Turgut Candan; a.g.e., s. 470; Gürsel Kaplan; a.g.e., s. 314.

verilen kararın tebliği tarihinden itibaren tam yargı davası açılabilir. Aynı şekilde, davacının iptal davasında verilen karar üzerine tam yargı davası açmasından sonra davalı idarece kanun yolu başvurusunda bulunmuş olması da, açılan tam yargı davasının esasının karar bağlanması için engel oluşturmayacak ve kanun yolu başvurusu hakkında henüz bir karar verilmiş olmadığı için vaktinden önce açılmış olan bir davadan da bahsedilemeyecektir²²⁸. YENİCE- ESİN' e göre de, ilgililer, iptal davası sonunda verilen kararın tebliği tarihinden itibaren tam yargı davası açma imkânına sahip sayılmalı, karşı tarafın başvurabileceği kanun yolları bu hakkın gereği gibi kullanılmasına engel teşkil etmemeli ve karşı tarafın kanun yoluna başvurmaya rağmen davacı tarafından tam yargı davası açılmışsa, zamansız açıldığı gerekçesiyle davanın reddi yoluna gidilmemelidir²²⁹. Ancak, YENİCE- ESİN, kanun yolu sonunda verilecek karara kadar da davaya bakılmaması ve bunun bir bekletici sorun sayılmasının uygun olacağı görüşündedir²³⁰.

²²⁸ Turgut Candan; İdari Yargılama Usulü Kanunu, s. 471; Gürsel Kaplan; İdari Yargıda Dava Açma Süreleri, s. 315. Nitekim Danıştay da "... ilgililerin hukukunu korumak, dava haklarını yitirmelerini önlemek amacıyla, kanun yoluna başvurulması halinde, iptal davası üzerine tam yargı davası açma süresinin kesileceği kabul edilip, ilgililere, kanun yolu sonunda verilen kararın tebliği tarihinden itibaren bir dava açma süresi tanınmış, ancak kanun yoluna başvurulması nedeniyle ilgililerin tam yargı davası açmaları da engellenmemiştir. Bu itibarla, davacının daha önce kahvehanenin kapatılmasına ilişkin işlemin iptali yolundaki İdare Mahkemesi kararının 23.7.1985 tarihinde davalı idarece temyiz edilmiş olması, bu işlem dolayısıyla 12.10.1984 tarihine kadar kapalı kalan Kahvehane nedeniyle uğramış olduğu zararın tazmini talebiyle davacının açtığı bu davanın zamanından önce açılmış bir dava olarak kabulüne neden teşkil etmemektedir." şeklinde karar vermiştir. Bkz. Danıştay 10. Dairesinin 16.6.1988 tarih ve E:1986/1563, K:1988/1102 sayılı kararı. Aynı yönde bir başka karar; "İdare Mahkemesince; davacı şirketin, işleticisi olduğu özel dershaneye ilk ve orta öğretim öğrencilerinin devam etmelerine izin verilmemesi yolundaki 11.3.2002 günlü işlemin, Mahkemelerinin 12.12.2002 gün ve E:2002/648, K:2002/2082 sayılı kararı ile iptal edilmesi üzerine 7.2.2003 tarihinde bakılan davayı açtığı, ancak söz konusu iptal kararının Milli Eğitim Bakanlığınca temyiz edildiği ve dosyanın Danıştay Başkanlığına gönderildiği, 2577 sayılı Yasanın 12. maddesine göre idari işlemde kaynaklanan tam yargı davasının, ya iptal davasıyla birlikte, yada Mahkemenin iptal kararı üzerine (veya 11. madde uyarınca idareye başvurulduktan sonra) açılmasının gerektiği, davacının ise tam yargı davasını iptal davası ile birlikte açmadığı ve dolayısıyla ikinci yolu tercih ettiğinden, temyiz başvurusu hakkında Danıştay'ca bir karar verilmeden önce açılan davanın esastan incelenmesi olanağı bulunmadığı gerekçesiyle dava incelenmeksizin reddedilmiş ise de, bir önceki davanın konusunu oluşturan işlemin iptaline ilişkin mahkeme kararının 12.12.2002 tarihinde tebliği üzerine 2577 sayılı Yasanın 12. maddesi kapsamında idari dava açmak için belirlenen süre içerisinde 07.02.2003 tarihinde bu davanın açıldığı göz önüne alındığında, bakılan tazminat davasına neden olan işlemin iptaline ilişkin Mahkeme kararının temyizen incelenmesi için Danıştay'a gönderilmiş bulunmasının, bu davanın "vaktinden önce" açılmış olduğu sonucunu doğurmayacağından aksi yönde verilen idare mahkemesi kararında usul hükümlerine ve hukuka uyarlık görülmemiştir." şeklindedir. Bkz. Danıştay 8. Dairesinin 4.5.2005 tarih ve E:2004/3520, K:2005/2145 sayılı kararı. (<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 19.07.2009).

²²⁹ Kazım Yenice; Yüksel Esin; İdari Yargılama Usulü, s. 234.

²³⁰ Kazım Yenice; Yüksel Esin; a.g.e., s. 235. CANDAN da aynı yöndeki görüşünü şu şekilde ifade etmiştir; "... tam yargı davasında idarenin objektif sorumluluğuna dayanılmıyorsa ve davada idari yargı yerinin anılan sorumluluk ilkelerine başvurmaları gerektirir bir durum da yoksa, tam yargı davasının esasının karara bağlanmasından önce kanun yolu başvurusunun sonuçlanmasının beklenilmesinde yarar vardır.". Bkz. Turgut Candan; a.g.e., s. 471.

Nitekim Danıştay'ın da bu konuda verdiği kimi kararlarında bu hususu vurguladığını görmekteyiz²³¹.

Diğer taraftan, kanun yollarına başvuru üzerine verilen kararın tebliğinden itibaren dava açma süresi içinde tam yargı davası açılabilmesi, anılan başvurunun davacı tarafından yapılmış olması koşuluna bağlı değildir. Yani davacı, iptal kararının tebliğinden itibaren dava açma süresi içinde tam yargı davası açmadığı halde, davalı idarenin kanun yollarına başvurusu dolayısıyla verilen karar üzerine yine tam yargı davası açma imkânı vardır. Bu durumda davacının iptal kararı üzerine süresinde tam yargı davası açmamış olduğu için geç açılmış bir davadan söz edilemez²³².

İYUK' un 12. maddesinde 11. maddeye göre idareye başvurma hakları genel olarak saklı tutulduğundan, iptal davasının sonuçlanması üzerine tam yargı davası açmak isteyen ilgililer de, davadan önce idareye başvurarak uğradıkları zararın tazminini isteyebilme imkânına sahip bulunmaktadır. Bu başvuru işlemekte olan dava açma süresini durdurur. Duran dava açma süresi, İYUK' un 11. maddesinde yazılı esaslara göre hesaplanır.

2.2.2. İdari Eylemlerden Doğan Tam Yargı Davalarında Dava Açma Süreleri

İYUK' un 13. maddesi, idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olan ilgililerin, tam yargı davası açarken uymak zorunda oldukları yol ve usulleri düzenlerken, dava açma sürelerini de hüküm altına almıştır. Bu maddenin birinci fıkrası uyarınca; idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idari dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka surette öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl veya her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında altmış gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir.

Madde metninden de anlaşıldığı üzere, idari eylemlerden hakları ihlal edilen kişilerin tam yargı davası açmadan önce birtakım koşulları yerine getirmeleri ve bu koşullar

²³¹ “Öte yandan; Mahkemece verilen iptal kararının temyizen incelenmesi için Danıştay'a gönderilmiş olmasının, bakılan tazminat davası için "bekletici bir sorun" niteliğinde bulunduğu tartışmasızdır.” Bkz. Danıştay 8. Dairesinin 4.5.2005 tarih ve E:2004/3520, K:2005/2145 sayılı kararı. (<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 19.07.2009).

²³² Turgut Candan; İdari Yargılama Usulü Kanunu, s. 472; Gürsel Kaplan; İdari Yargıda Dava Açma Süreleri, s. 315.

sağlandıktan sonra madde metninde belirtilen sürelerden itibaren tam yargı davası açmaları gerekmektedir.

2.2.2.1. Dava Açmadan Önce Önkarar İçin İdareye Başvurma Şartı

2.2.2.1.1. İdareye Başvurma Zorunluluğu

Maddenin 1. fıkrası, idari eylemlerden zarar gören kişilerin, eylemi öğrendikleri tarihten ya da yazılı bildirimden itibaren bir yıl ve herhalde beş yıl içinde idareye başvurarak zararın ödenmesini istemelerini zorunlu tutmuştur.

Görüldüğü üzere, maddede, idari eylemlerden doğan tam yargı davalarında dava süresinin başlayabilmesi için bir “önkarar” a gerek olduğu belirtilmiştir. 13. maddeye göre, idari eylemlerden hakkı ihlal edilenler, idareye başvurarak uğradıkları zararın karşılanmasını isterler. Böylece, idarenin tazminat konusunda karar alması sağlanmış olur. Buna önkarar da denilir. Yani önkarar, idari eylemlerden doğan tam yargı davalarında, dava açma süresini başlatan, hakkı ihlal edilenle idare arasında uyuşmazlık doğuran bir işlem olarak da tanımlanabilir²³³.

İdareden dava açılmadan önce önkarar istenmesi şartı, idarenin bu başvuruyu kabul etmesi ve ilgilinin zararını karşılaması durumunda, dava açılmasını önleyeceği için ilgililer açısından bir olanak²³⁴ ve önkarar için idareye başvurulması şartı da bir zorunluluktur²³⁵.

Kanunda yer alan idareye başvuru zorunluluğu konusunda, Danıştay’ ın değişik dairelerinin değişik uygulamaları olmuştur²³⁶. Danıştay kimi zaman, başvuru şartı yerine getirilmeden açılan tam yargı davalarını incelenmeksizin reddine karar vermekte, kimi zaman da davanın reddedilmesi için davalı idarenin, önkarar alınmadan dava açıldığını ileri sürmesini aramaktaydı. Bu konudaki içtihat aykırılıkları Danıştay’ ın aldığı içtihadı birleştirme kararıyla giderilmiş, idari eylemlerden zarar gören kişilerin, idareye başvurarak önkarar almadan doğrudan doğruya dava açmaları durumunda, dava

²³³ A. Şeref Gözübüyük; Güven Dinçer; İdari Yargılama Usulü, s. 398.

²³⁴ ONAR bu hususu şu şekilde açıklamaktadır; “...tam yargı davası açmak ve tazminat istemek için önceden idareye müracaat etmek ve bir karar almak lazımdır. Bu önceden karar yazılı bildirim yerine kaim olmakta ve dava süresine başlangıç teşkil etmektedir. Bu suretle ıttıla tarihinin tespitinden çıkacak mahzurlar ortadan kalktığı gibi, idare zararın tazmini yoluna gidecekse dava yüküne katlanmağa da lüzüm kalmamaktadır.”. Bkz. Sıddık Sami Onar; Umumi Esaslar, Cilt: 3, s. 1965.

²³⁵ Gürsel Öngören; İdari Dava Açma Süreleri, s. 84.

²³⁶ Örnek Danıştay kararları için bkz. A. Şeref Gözübüyük; Yönetmelik Yargı, s. 411–413; Gürsel Öngören; a.g.e., s. 85-86.

dilekçesinin, idari merci tecavüzü nedeniyle ilgili idareye gönderilmesi kararlaştırılmıştır²³⁷.

Anılan içtihadı birleştirme kararı gereğince, idareye başvurma şartı yerine getirilmeden tam yargı davası açılması halinde, bu durum idari merci tecavüzü sayılarak, dava dilekçesinin ilgili idareye gönderilmesine karar verilmesi gerekecektir²³⁸.

2.2.2.1.2. İdareye Başvurma Süresi

Maddenin 1. fıkrası, idari eylemlerden zarar gören kişilerin, bu zararlarının tazmini için idareye başvurularını bir ve beş yıllık sürelerle tabi tutmuştur. Burada önemli olan husus bu başvurma sürelerinin hangi tarihten itibaren başlayacağıdır.

Beş yıllık olağanüstü sürenin başlangıcı eylem tarihi olarak saptandığından bu konuda bir tereddüt yaşanmamakta; ancak, olağan başvurma süresi olan bir yıllık sürenin başlangıcının neye göre belirleneceği konusunda tereddüt yaşanabilmektedir. Maddede soyut olarak, yazılı bildirim üzerine veya başka yollarla eylemin öğrenildiği tarihten söz edilmekte ve başvurma süresinin bu tarihten başlayacağı anlatılmaktadır. Ancak, salt eylemin öğrenildiği tarihin mi yoksa eylemden doğan zararın öğrenildiği tarihin mi başlangıç olarak alınacağı konusu sorun olarak karşımıza çıkmaktadır.

YENİCE- ESİN' e göre; tüm tazminat davaları gibi idari eylemlerden doğan tam yargı davaları da, ancak bir zararın ortaya çıkması üzerine açılabilir. İlgililerin uğradıkları bir zarar yoksa tam yargı davası açma hakları da yoktur. Böyle olunca, zararın henüz ortaya çıkmadığı veya ortaya çıksa bile henüz öğrenilemediği tarihte tam yargı davasıyla ilgili süreyi işlemeye başlamış saymak, bazı hallerde ilgililere tanınan dava süresinin çok

²³⁷ “idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların, idari dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl veya her halde beş yıl içinde, ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeden doğrudan doğruya Danıştay’a dava açmaları halinde, bu hususun idari merci tecavüzü sayılarak, davanın her safhasında dava dilekçesinin ilgili idari merciine tevdiine karar verilmesi gerekeceğine”. Bkz. Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu’nun 15.3.1979 tarih ve E:1971/9, K:1979/5 sayılı kararı. (Resmi Gazete, 6.2.1980- 16892).

²³⁸ “Davacının sınavdan çıkartılması sonucu uğradığını öne sürdüğü zararın karşılanması isteğiyle idareye başvurmadan bu davayı açtığı anlaşılmıştır. Gerek 2577 sayılı Yasanın Belirtilen maddeleri gerekse 15.3.1979 gün ve 1979/5 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu Kararı uyarınca kişilerin yasa da belirtilen süreler içinde idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeden Danıştay’da dava açılması idari mercii atlanması olarak nitelendiğinden, 2577 sayılı Yasanın 15.maddesi (1/e) bendi uyarınca, bir karar verilmek üzere, dilekçe ve belgelerin ilgili idare mercii olan Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığına gönderilmesine karar verildi.” Bkz. Danıştay 8. Dairesinin 27.4.1989 tarih ve E:1987/340, K:1989/306 sayılı kararı ile aynı yönde; “Davacının idari başvuru yollarını tüketmeden dava açarak idari merci tecavüzünde bulunması durumunda dava dilekçesinin ilgili mercie gönderilmesi gerektiğinden işin esasına girilerek karar verilmesinde hukuki isabet bulunmadığı”. Bkz. Danıştay 8. Dairesinin 22.1.2002 tarih ve E:2000/1396, K:2002/364 sayılı kararı. (<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 28.07.2009).

kısalmasına, bazı hallerde ise dava hakkının daha doğmadan düşmesine neden olabilir. Bu durumda, başvurma süresini salt eylemi öğrenme tarihinden değil, eylemle birlikte zararlı sonucun da öğrenildiği tarihten başlatmakta zorunluluk vardır. 13. madde hükmüne bu doğrultuda bakıldığında ise, maddenin başında yer alan “idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar” ibaresiyle, salt idari eylemin öğrenildiği tarihin değil, hakkı ihlal eden eylemin öğrenildiği tarihin de başlangıç tarihine esas alınması gerektiği sonucuna varmak yanlış olmayacaktır. Sonuç olarak, 13. madde, hem özü hem de düzenleniş biçimi ile bir yıllık başvurma süresinin idari eylemin ve bundan doğan zararlı sonucun (hak ihlalinin) öğrenildiği tarihten başlayacağını öngörmektedir²³⁹.

Zararlı sonucun öğrenilmesi demek, hem zararın kendisinin hem de zararlı idari eylem arasında nedensellik bağı bulunduğunun bilinmesi demektir²⁴⁰.

GÖZÜBÜYÜK’ e göre, kimi durumlarda, zararın öğrenilmesi, tek başına dava açmak için yeterli değildir; zararın nedeninin, başka bir deyişle, zararlı idari eylem arasında nedensellik bağı bulunduğunun öğrenilmesi de gerekir²⁴¹.

²³⁹ Kazım Yenice; Yüksel Esin; İdari Yargılama Usulü, s. 243- 244. GÖZÜBÜYÜK de; “Burada önemli olan, yönetsel eylemin öğrenilmesi değil, bu eylemden doğan zararın da öğrenilmesidir. Maddeyi bu biçimde anlamak ve uygulamak, tam yargı davalarının da özüne uygun düşer.” görüşündedir. Bkz. A. Şeref Gözübüyük; Yönetsel Yargı, s. 414; A. Şeref Gözübüyük; Güven Dinçer; İdari Yargılama Usulü, s. 400. Aynı yönde “Olayda, davacı kurumun uğradığını öne sürdüğü zararın tespiti için Bakırköy 2.Asliye Hukuk Hâkimliğine 13.2.1988 tarihinde başvuruda bulunduğu, 15.12.1988 tarihinde mahallinde yapılan keşif ve bilirkişi incelemesi sonucu düzenlenen bilirkişi raporunun davacı kuruma, 9.6.1989 tarihinde tebliğ edildiği, davacı kurumun 5.2.1990 tarihinde zararın tazmini istemiyle idareye yaptığı başvurunun cevap verilmemek suretiyle reddedilmesi üzerine de 1.5.1990 tarihinde bakılan davayı açtığı anlaşılmaktadır. Bu durumda, davacının uğradığını öne sürdüğü zararı Bakırköy 2. Asliye Hukuk Hâkimliğine başvurduğu 13.2.1988 tarihinde öğrendiğinin kabulü zorunlu olup, 2577 sayılı Yasanın 13 üncü maddesi hükmü gereği bu tarihten itibaren bir yıl içerisinde idareye başvurarak, zararının tazminini istemesi gerekirken, bu tarihten çok sonra 5.2.1990 tarihinde başvuruda bulunduğu görüldüğünden, süreçteki nedeniyle esasının incelenmesine olanaklı bulunmayan davada işin esasına girilerek tazminat istemi hakkında kısmen kabul kararı verilmesinde hukuka uyarlık bulunmamaktadır.”. Bkz. Danıştay İDDK’ nun 17.1.1997 tarih ve E:1996/764, K:1997/46 sayılı kararı.

(<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 28.07.2009).

²⁴⁰ Kazım Yenice; Yüksel Esin; a.g.e., s. 244.

²⁴¹ GÖZÜBÜYÜK, idareye başvurma süresini idari eylemle birlikte zararın ve zarar nedeninin öğrenildiği tarihten başlatmanın hukuka uygun olacağı görüşündedir. Bkz. A. Şeref Gözübüyük; a.g.e., s. 414; A. Şeref Gözübüyük; Güven Dinçer; a.g.e., s. 400. Aynı yönde Danıştay da; “Yukarıda aktarılan Kanunun 13. maddesinde öngörülen sürelerin, idarenin tazmin borcunu doğurabilecek nitelikteki eyleminin ve bu eylemden kaynaklanan zararın öğrenildiği tarihten itibaren başlayacağı açıktır. İdarenin tazmin borcunun doğabilmesi için, ilgililer tarafından uğrandığı ileri sürülen zararın, hizmet kusuru, kusursuz sorumluluk veya sosyal risk ilkesi uyarınca tazmin edilebilir nitelikte olması gerekmektedir. İdari eylemlerden veya terör eylemlerinden kaynaklanan ve ölümle sonuçlanan olaylarda, söz konusu eylemler ile zararlı sonuç (ölüm) genellikle ilgililer tarafından aynı anda öğrenilmekle birlikte; kimi zaman bu eylemlerin idariliği veya sosyal risk ilkesi kapsamında değerlendirilebilecek bir terör eylemi olup olmadığı bazen çok sonra, değişik araştırma, inceleme ve hatta ceza yargılaması sonucu ortaya çıkmaktadır.

YENİCE- ESİN' e göre de; gerçekten bazı olaylarda, ilgililer idari eylemi ve zararlı sonucu ayrı ayrı öğrenmekle birlikte bunlar arasında illiyet bağı bulunduğundan haberdar olmayabilirler. Bu durumda, zararın o idari eylemden doğduğunun daha doğrusu zararla o eylem arasında illiyet bağı bulunduğunun saptanabilmesi için ikinci dereceden bazı olayların daha ortaya çıkması veya bir kısım bilgi ve belgelerin ilgiliye ulaşması gerekir. İlgili ancak bunların sonunda zarar nedeninin idari eylem olduğunu öğrenebilecektir. Daha önce ise ilgilinin, dava hakkı olduğundan dahi haberi olmayacaktır. İşte bu tür olaylarda, idareye başvurma süresini, salt zararın öğrenildiği tarihten başlatmak ve zarar nedeninin öğrenildiği tarih üzerinde durmamak haksızlıklara yol açabilmektedir²⁴².

İYUK' un 13. maddesinin birinci fıkrasında, bir yıllık başvuru süresinden ayrı bir de beş yıllık başvurma süresinden bahsedilmiştir. Daha önceki açıklamalarımızda da belirttiğimiz üzere, bu beş yıllık sürenin başlangıcı, maddede, eylem tarihi olarak saptandığından bu konuda bir tereddüt yaşanmamaktadır. Maddeye göre, idareye başvurunun, her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde yapılması gerekmektedir. Buna göre, eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde her ne nedenle olursa olsun idareye başvurmayan ilgili dava hakkını kesinlikle yitirmiş olacaktır. Bu durumda, zararı doğuran idari eylem tarihinden başlayarak beş yılın dolması durumunda, zararı veya eylemi öğrenme tarihinden itibaren bir yıllık süre dolmamış olsa bile idareye başvurma

Dosyanın incelenmesinden, davacıların eşi ve babası olan ?'ın, 31.5.1992 tarihinde Diyarbakır İli, Silvan İlçe Merkezinde uğradığı silahlı saldırı sonucu öldürüldüğü, Diyarbakır Devlet Güvenlik Mahkemesi Cumhuriyet Başsavcısının 1.3.2000 tarihli yazısında, Malatya Emniyet Müdürlüğünce 27.2.2000 tarihinde yapılan operasyonda yakalanan ve Hizbullah terör örgütü üyesi olan ?'ın Silvan İlçesinde adı geçen örgüt adına gerçekleştirdiği eylemlerle ilgili olarak yer gösterme yapılmasının istenilmesi üzerine Silvan Cumhuriyet Başsavcılığınca düzenlenen yer gösterme tutanağında, sanık tarafından gösterilen yere gelindiği ve sanık tarafından davacılar murisi ?'ın diğer örgüt mensupları ile birlikte öldürüldüğünün ifade edildiği, Diyarbakır Devlet Güvenlik Mahkemesi Başsavcılığınca hazırlanan 1.5.2001 tarihli iddianamede ise, 31.5.1992 tarihinde Silvan İlçesi, Diyarbakır Caddesi üzerinde ? isimli şahsın öldürülmesi talimatını Şeyhmus kod adlı ? adlı şahsın verdiği, eylemin ise ? ve ? tarafından gerçekleştirildiği hususlarının yer aldığı, davacılar ise, dava dilekçesine ekli 2.3.2000 tarihli ? Gazetesi'nde yer alan haber üzerine babalarının Hizbullah terör örgütü mensuplarınca öldürüldüğünü öğrendikleri, uğranılan maddi ve manevi zararın tazmini istemiyle 12.4.2000 tarihinde davalı idareye başvurdıkları, istemlerinin davalı idarece zımnen reddi üzerine 1.8.2000 tarihinde sosyal risk ilkesi uyarınca uğranıldığı ileri sürülen zararın tazmini istemiyle tam yargı davası açtıkları anlaşılmaktadır.

Bu durumda, davacılar tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın terör eyleminden kaynaklandığının 2.3.2000 tarihi itibarıyla öğrenildiği açık olup, bu tarihten itibaren 2577 sayılı Yasanın 13. maddesinde öngörülen bir yıllık süre içinde 12.4.2000 tarihinde yapılan başvurunun zımnen reddi üzerine 1.8.2000 tarihinde açılan davanın süresinde olduğu görülmektedir. İdare Mahkemesince, ölüm olayının (zararın) gerçekleştiği 31.5.1992 tarihi esas alınmak suretiyle davanın süre aşımı yönünden reddine ilişkin olarak verilen kararda hukuka uyarlık bulunmamaktadır.” şeklinde karar vermiştir. Bkz. Danıştay 10. Dairesinin 12.12.2005 tarih ve E:2004/446, K:2005/7597 sayılı kararı.

<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 28.07.2009).

²⁴² Kazım Yenice; Yüksel Esin; İdari Yargılama Usulü, s. 247- 248.

ve tam yargı davası açma hakkı ortadan kalkmaktadır²⁴³. Bir yıllık süre gibi beş yıllık süre de, önkarar almak için idareye yapılacak başvuru ile ilgilidir; bu sürelerin dava açma süresi ile ilgisi yoktur²⁴⁴.

Bu maddede belirtilen bir ve beş yıllık idareye başvurma süreleri kesindir ve bu sürelerin her hangi bir nedenle durması veya kesilmesi söz konusu değildir.

Sonuç olarak, idari eylem üzerine hakları ihlal edilen ilgililer, eğer bir ve beş yıllık sürelerde, idareye başvurarak ön karar elde edemezlerse, dava açma hakkını yitirirler²⁴⁵.

2.2.2.1.3. Başvurulacak İdari Makam

Madde, idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idari dava açmadan önce bir yıllık ve beş yıllık başvuru süreleri içinde “ilgili idareye” başvurulması gerektiğini düzenlemiştir. Buna göre, başvurunun, zarara neden olan idari kuruluşa veya kamu tüzel kişisine yapılması gerekir²⁴⁶.

Bu hüküm uyarınca, ilgili idareden başka bir idareye başvurulmuş olması, dava açma süresini etkilemeyecek ve ilgili, eğer bu başvuru esnasında dava açma sürelerini veya başvurma sürelerini kaçırırsa davası süreden reddedilecektir²⁴⁷.

2.2.2.1.4. Başvurunun İçeriği

İdari eylemlerden doğan tam yargı davası açmadan önce, idareye yapılan başvurunun konusunu, 13. maddenin düzenleniş biçiminden, ihlal edilen hakkın yerine getirilme isteğini içermesi gerektiği anlaşılmaktadır. İhlal edilen hakkın yerine getirilmesi de, tam yargı davalarının yapısı gereği, ilgilinin uğradığı zararın parasal değeri ve bu eylem nedeniyle uğranılan manevi zararın karşılanmasına yönelik parasal tazminattır. İşte,

²⁴³ Sabri Coşkun; Müjgan Karyağdı; İdari Yargılama Usulü, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2001, s. 233.

²⁴⁴ A. Şeref Gözübüyük; Güven Dinçer; İdari Yargılama Usulü, s. 407.

²⁴⁵ “Dosyanın incelenmesinden, tazminata neden olan kazanın 8.2.1999 günü meydana geldiği, olay ile aynı günlü Trafik Kazası Tespit Tutanağında, kazada sürücünün tali kusurlu olduğunun tespit edildiği, davacı şirket tarafından 21.9.1999 günü kazada ölenlerin varislerine ödemenin yapıldığı, davacı şirket tarafından idareye başvuru yapılmadan doğrudan... günü İdare Mahkemesinde dava açıldığı, anılan Mahkemenin dilekçe ret kararı vermesi üzerine... günü davalı idareye başvuru yapıldığı, ... tarihinde dilekçe yenilenerek bu davanın açıldığı anlaşılmıştır.

Yukarıda anılan hüküm uyarınca, sigorta yaptıran kişinin yerine geçerek idari eylemden zarar gördüğünü öne süren davacı tarafından, olay tarihinden itibaren bir yıl içerisinde idareye başvuruda bulunulup olumsuz yanıt üzerine 60 günlük dava açma süresi içerisinde dava açılması gerekirken, Yasada öngörülen sürelerden sonra idareye başvurulduğu ve dava açıldığı anlaşıldığından, davanın esastan incelenerek karar verilmesinde hukuka uyarlık bulunmamaktadır.”. Danıştay 8. Dairesinin 18.3.2003 tarih ve E:2002/4909, K:2003/1162 sayılı kararı. (<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 28.07.2009).

²⁴⁶ Kazım Yenice; Yüksel Esin; İdari Yargılama Usulü, s. 249.

²⁴⁷ Karşı görüş için bkz. Gürsel Kaplan; İdari Yargıda Dava Açma Süreleri, s. 334–341.

önkarar başvurusunun da, uğranılan zararın parasal değerine ait istemi konu alması gerekmektedir. Dolayısıyla bunun dışındaki taleplerle yapılacak başvurular, kanunun aradığı anlamda başvuru olmaması sebebiyle, dava açma süresini etkilemeyecektir²⁴⁸.

Davacı dava dilekçesinde, önkarar başvurusunda bulunurken talep ettiği tutarla bağlı değildir; meğerki dava açma süresi henüz geçmemiş olsun²⁴⁹.

2.2.2.1.5. İdareye Başvuru Zorunluluğunun Aranmadığı Durum

İYUK' un 13. maddesinin 2. fıkrası uyarınca; görevli olmayan adli ve askeri yargı mercilerine açılan tam yargı davasının görev yönünden reddi halinde sonradan idari yargı mercilerine açılacak davalarda, birinci fıkra öngörülen idareye başvurma şartı aranmaz. Yani görev yönünden reddedilen davanın, idari yargıda yeniden açılması durumunda, idareye başvurma şartının yerine getirilmemiş olduğu gerekçesiyle, dava dilekçesinin idareye tevdi kararı verilemeyecek, uyuşmazlığın esası hakkında karar verilmesi gerekecektir²⁵⁰. İdari yargı yerince açılacak bu davaya bakılabilmesi, görevli olmayan yargı yerinde açılan davanın idareye başvuru süresi içinde olmasına bağlıdır²⁵¹.

²⁴⁸ Gürsel Öngören; İdari Dava Açma Süreleri, s. 94- 95.

²⁴⁹ Konuyla ilgili Danıştay kararları için bkz. Gürsel Kaplan; İdari Yargıda Dava Açma Süreleri, s. 371.

²⁵⁰ “Dosyanın incelenmesinden, davacının, idarenin hatalı uygulaması nedeniyle doğan zararının tazmini istemiyle Gerze Asliye Hukuk Mahkemesinde E:2002/137 sayılı davayı açtığı, bu davanın Mahkemenin K:2003/30 sayılı kararıyla görev yönünden reddedilmesi üzerine idari yargıda dava açtığını ileri sürdüğü anlaşılmıştır. Bu durumda, İdare Mahkemesince yukarıda içeriği belirtilen 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 13/2 maddesinde öngörülen idareye başvuru şartının bir istisnası olan görevsizlik kararı bulunup bulunmadığının araştırılarak dava dosyası hakkında karar verilmesi gerekirken bu husus araştırılmaksızın dosya ve eklerinin idari merci tecavüzü nedeniyle idareye gönderilmesine karar verilmesinde mevzuata uyarlık bulunmamaktadır.” Bkz. Danıştay 6. Dairesinin 13.10.2005 tarih ve E:2003/7592, K:2005/4719 sayılı kararı. (<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 28.07.2009).

²⁵¹ A. Şeref Gözübüyük; Güven Dinçer; İdari Yargılama Usulü, s. 412; Turgut Candan; İdari Yargılama Usulü Kanunu, s. 481. Aynı yönde; “Bu durumda, sigorta ettiği aracın hasar bedelini ödeyen davacı sigorta şirketinin de, Türk Ticaret Yasası gereği sigorta ettirenden intikal eden dava hakkını, 521 sayılı Yasanın yukarıda anılan 72.maddesi hükmünde öngörülen süre içinde kullanması, zararın ve zarara neden olduğu ileri sürülen eylemin sigorta ettiren tarafından öğrenildiği tarih olarak kabulü zorunlu 22.11.1978 tarihinden itibaren bir yıl içinde Karayolları Genel Müdürlüğü'ne başvurarak tazminat isteminde bulunması ve isteminin reddi üzerine süresinde dava açması gerekirdi. Oysa davacı sigorta şirketi, 22.11.1978 tarihinden itibaren bir yıl içinde davalı idareye tazminat istemiyle başvuruda bulunmamış ve bir yıllık süreyi geçirdikten sonra 23.11.1979 tarihinde tazminat istemiyle açtığı davanın adliye mahkemesince görev yönünden reddi üzerine de bu davayı açmıştır.

Açıklanan nedenlerle, sigorta ettiği aracın hasar bedeli olan meblağın tazmini istemiyle bir yıllık süre içinde davalı idareye başvurmadan, bu sürenin bitiminden sonra davanın adliye mahkemesinde görev yönünden reddi üzerine açılan ve süresinde olmadığı için esasını inceleme olanağı bulunmayan davanın süre aşımı yönünden reddine karar verildi.”. Bkz. Danıştay 10. Dairesinin 14.11.1983 tarih ve E:1982/2684, K:1983/2273 sayılı kararı. (<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 28.07.2009).

Ayrıca bu fıkra hükmünün uygulanabilmesi için, adli veya askeri yargı yerince verilen görevsizlik kararı üzerine idari yargı yerinde açılacak davanın İYUK' un 9. maddesi hükmüne uygun olarak açılmış olması gerekir²⁵².

2.2.2.2. Önkarar Alma Ve Sonrasında Dava Açma Süreleri

İYUK' un 13. maddesi, bir önceki başlık altında belirttiğimiz üzere, idari eylemlere ilişkin tam yargı davalarının önkarar üzerine açılabilceğini öngörmüştür. İdari eylemlerden zarar gören kişiler dava açmadan önce idareye başvurup uğradıkları zararın giderilmesini istediklerinde, idare buna olumlu veya olumsuz bir cevap vermek durumundadır. İşte bu cevap, önkarar olarak karşımıza çıkar.

Önkarar açık veya kapalı biçimde tesis olunabilir. İdare, ilgilinin isteğine açık bir biçimde cevap vermiş olabileceği gibi, cevap vermeyip susmayı da tercih edebilir. 13. madde, “ilgililer, bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında altmış gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren dava süresi içinde” dava açabilirler demekle, idarenin gerek açık cevap vermesi gerekse susması halinde önkarar alınması şartının gerçekleşmiş olacağını anlatmaktadır. Maddeye göre, idarenin sessiz kalması altmış gün sürmüş olmalıdır. Bu süre bitmeden önkarar şartının gerçekleştiğinden bahsedilemez²⁵³.

13. madde, altmış gün içinde “isteğin kısmen veya tamamen reddi halinde” ön kararın tesis edilmiş olacağını belirtmektedir. Bu durumda, isteğin kısmen de olsa reddi anlamına gelmeyen veya her ne biçimde olursa olsun kesinlik taşımayan bir bildirim önkarar yerine geçemeyecektir. Böyle hallerde ilgilinin, idareden kesin cevap gelene kadar, altmış günlük sürenin dolmasını beklemesi gerekmektedir²⁵⁴.

İYUK' un 13. maddesinde, idari eylemlerden doğan tam yargı davalarında dava açma süresinin ise, önkarar alındıktan sonra başlayacağı düzenlenmiştir. Buna göre, dava açma süresinin başlayabilmesi, ön karar karşısında idarenin tutumuna bağlıdır²⁵⁵. Yukarıda da belirttiğimiz üzere, idare ön karar alınmasında iki biçimde davranabilir. Buna göre; idare önkarar başvurusu üzerine açıkça isteği kısmen veya tamamen redderse, dava açma süresi, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren

²⁵² İYUK' un 9. maddesi hükmüne ilişkin açıklamalar için bkz. s. 85–95.

²⁵³ Kazım Yenice; Yüksel Esin; İdari Yargılama Usulü, s. 253.

²⁵⁴ Kazım Yenice; Yüksel Esin; a.g.e., s. 254.

²⁵⁵ Gürsel Öngören; İdari Dava Açma Süreleri, s. 96.

başlar. Burada da İYUK' un 7. maddesini incelerken yazılı bildirim konusunda açıkladığımız hususlar geçerli olacaktır. İdare eğer, başvuru üzerine altmış gün içinde cevap vermez, susarsa, bu durumda dava açma süresi ise, idareye cevap vermesi için tanınan bu altmış günlük sürenin bittiği tarihten itibaren başlayacaktır. İlgili, cevapsız geçen altmış günün bitimini izleyen günden itibaren yine altmış gün içinde tam yargı davasını açmak zorundadır. Aksi halde davası süre aşımı nedeniyle reddedilecektir.

İdarenin kendisine tanınan bu altmış günlük süreyi geçirdikten sonra cevap vermesi durumunda, dava açma süresinin bundan etkilenip etkilenmeyeceği hususu, öğretide tartışılan bir konudur.

YENİCE- ESİN bu konuda, 13. maddenin, altmış günlük sürenin cevapsız geçmesi halinde, bu sürenin bitiminde ön kararın tesis edilmiş olacağını ve dava açma süresinin de bu tarihten başlayacağını hükme bağlamış olduğunu ve bu hüküm karşısında, altmış günün bitiminden sonra verilen cevabın kanunun aradığı nitelikte bir ön karar sayılamayacağını ve dava açma süresini etkilemeyeceğini düşünmektedir²⁵⁶.

GÖZÜBÜYÜK ise, İYUK' un 10. maddesinin idari eylemlerden doğan tam yargı davaları için de işletilmesi gerektiğini, yani idarenin cevap vermesi için tanınan altmış günlük süre geçtikten sonra, yazılı olarak cevap vermesi durumunda 10. madde uyarınca, dava açma süresinin yazılı bildirimden itibaren yeniden işlemeye başlaması gerektiğini savunmaktadır²⁵⁷.

Önkararın alındığı tarihe göre, dava açma süresi geçirildiği halde, eylemin ve zararlı sonucun öğrenildiği tarihten itibaren henüz bir yıllık sürenin geçmemiş olması durumunda da süre aşımı söz konusu olacaktır. Çünkü bir yıllık başvurma süresinin dava

²⁵⁶ Kazım Yenice; Yüksel Esin; İdari Yargılama Usulü, s. 253. CANDAN' a göre de; “Bekleme süresi içinde cevap verilmemesi sebebiyle isteğin reddedilmiş sayılması üzerine, dava açma süresi de geçtikten sonra, idarece, kendiliğinden veya yeniden yapılan başvuru dolayısıyla cevap verilmesi halinde, yeni bir dava açma süresi işlemez. Başka bir anlatımla; 10. madde hükümleri uygulanmaz.” Bkz. Turgut Candan; İdari Yargılama Usulü Kanunu, s. 484.

²⁵⁷ A. Şeref Gözübüyük; Yönetmelik Yargı, s. 416. SEZGİNER de; “Önkarar süresinden sonra idarece bir cevap verilmesi durumunda da dava açma süresi, cevap tarihinden itibaren işlemeye başlar... İdari makamların sükûtu, zımni ret müessesesi, 10, 11, 12 ve 13. maddelerde de ifadesini bulmuştur. Ancak 10. maddeye nazaran diğerlerinde sadece altmış gün içerisinde cevap verilmezse isteğin reddedileceği belirtilmiştir. Oysa 10. madde, zımni redde ilişkin son derece ayrıntılı bir düzenlemeye gitmiş ve bu yönüyle de zımni redde ilgili genel hüküm niteliğini kazanmıştır. Dolayısıyla da zımni redde ilişkin genel hüküm olan 10. maddenin, zımni redde bünyelerinde yer veren maddelerde de uygulanması gerekir... zımni reddin sonra idarece verilen cevabın dava açma süresini yeniden başlatacağına ilişkin hükümler, diğer maddelerde de uygulanacak olan hükümlerdir.” görüşündedir. Bkz. Murat Sezginer; “İdari Makamların Sükutu”, s. 440. Aynı yönde diğer görüşler için bkz. Gürsel Öngören; İdari Dava Açma Süreleri, s. 98; Ramazan Çağlayan; “İdari Eylemlerden Doğan Tam Yargı Davalarında Dava Açma Süreleri”, AÜEHFD, C: IX, S: 3- 4, 2005, s. 32.

açma süresinden sayılmasına imkân yoktur. İlgili idareye başvurusuyla bu yıllık süreyi kullanmış olur. Dava süresi ise, daha sonraki bir aşamada, ön kararın alındığı tarihte başlar. Altmış gün dolduğu anda, eylemin ve zararlı sonucun öğrenildiği tarihten itibaren bir yıl geçmemiş olsa dahi, dava hakkı kesinlikle düşer²⁵⁸.

²⁵⁸ Kazım Yenice; Yüksel Esin; İdari Yargılama Usulü, s. 255.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

DAVA AÇMA SÜRESİ İLE İLGİLİ ÖZEL DURUMLAR VE DAVA AÇMA SÜRESİNİN SONA ERMESİNİN SONUÇLARI

3.1. DAVA AÇMA SÜRESİ İLE İLGİLİ ÖZEL DURUMLAR

3.1.1. Görevli Olmayan Yargı Yerine Dava Açılması Halinde Dava Açma Süresi

İdari davaların bir bölümünün özel hukuk davalarına benzerlik göstermesi, adli- idari yargı görev ayrımı ilkelerinin her zaman kesinlik taşımayıp kanunlardan çok içtihatlarla belirlenmesi ilgililerin bazı hallerde yanılmalarına ve idari yargının görevine giren konularda adli yargı yerlerinde dava açmalarına neden olmaktadır. Öte yandan 1972 yılında Askeri Yüksek İdare Mahkemesi' nin kurulmasıyla, idari yargı yönünden ortaya çıkan ikili düzen, aynı nitelikteki yanılmaların bir başka kaynağını oluşturmaktadır²⁵⁹. Zira mahkemelerin bile görevli yargı yerini her zaman için tam ve isabetli olarak tayin ve tespit edemedikleri, dosyaların Uyuşmazlık Mahkemesi' ne gittiği, ya da alt derece mahkemelerce verilen nihai kararların, yüksek mahkemelerce görev yönünden bozulduğu da göz önüne alındığında, ilgililerin bu yanılmaları nedeniyle dava haklarını kaybetmelerinin önüne geçmek amacıyla kanun koyucu İdari Yargılama Usulü Kanunu' nun 9. maddesinde bu hususu düzenlemiş ve bu maddeyle ilgililere dava açmalarına olanak tanıyan ek bir süre vermiştir²⁶⁰. Bu suretle, ilgililerin, dava açma hakları kaybolmamakta, bu hatalarını düzeltme imkânı kendilerine tanınmış bulunmaktadır²⁶¹.

Bu madde uyarınca; “Çözümlemesi Danıştay’ın, idare ve vergi mahkemelerinin görevlerine girdiği halde, adli ve askeri yargı yerlerine açılmış bulunan davaların görev noktasından reddi halinde, bu husustaki kararların kesinleşmesini izleyen günden itibaren otuz gün içinde görevli mahkemede dava açılabilir. Görevsiz yargı merciine

²⁵⁹ Kazım Yenice; Yüksel Esin; İdari Yargılama Usulü, s. 195; Celal Karavelioğlu; İdari Yargılama Usulü Kanunu, s. 600.

²⁶⁰ Celal Karavelioğlu; a.g.e., s. 600-601.

²⁶¹ Orhan Özdeş; “Görevli Olmayan Yerlere Başvurma Halinde Süre”, s. 21.

başvurma tarihi, Danıştay’a, idare ve vergi mahkemelerine başvurma tarihi olarak kabul edilir.”

Söz konusu madde, Danıştay’ın, idare ve vergi mahkemelerinin görev alanına giren konularda adli veya askeri yargı yerlerinde dava açılması halinde, teknik deyiimiyle dava açma süresinin kesileceğini öngörmekte ve ilgililere otuz günlük ek bir dava açma süresi tanımaktadır²⁶².

İlgililerin bu otuz günlük ek süreden yararlanmaları ise bir takım koşulların gerçekleşmesine bağlanmıştır.

3.1.1.1. Otuz Günlük Ek Süreden Yararlanma Koşulları Ve Ek Sürenin Başlangıcı

3.1.1.1.1. Davanın Görevsiz Yargı Yerinde Açılması

Görevsiz yargı yerinden anlaşılması gereken, idari yargının dışında yer alan bir mahkemede davanın açılmış olmasıdır. Kanunda bu mahkemeler adli ve askeri yargı yerleri olarak belirtilmiştir²⁶³. Zira idari yargı düzeni içinde yer alan bir mahkemenin verdiği görevsizlik kararı üzerine, İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 9. maddesinde öngörülen otuz günlük süreden yararlanma olanağı olmadığı gibi, gerek de yoktur. Çünkü İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 43. maddesinde bu gibi durumlarda görevsizlik kararı veren idari yargı yerince dava dosyasının kendiliğinden görevli idari yargı yerine gönderileceği hükme bağlanmıştır²⁶⁴.

²⁶² Kazım Yenice; Yüksel Esin; İdari Yargılama Usulü, s. 195; Nuri Alan; “İptal Davalarının Kabul Şartları”, s. 35; Erol Çırakman; “İdari Davalarda Süre”, s. 212.

²⁶³ KAPLAN, Kanun her ne kadar görevsiz yargı yerlerini, adli ve askeri yargı yerleri olarak belirtmişse de bu hükmün geniş yorumlanması gerektiği görüşündedir. Yazar bu görüşünü şu gerekçelerle ileri sürmektedir; “... Kanunun lafzına uygun düşmese de, Anayasa Mahkemesi, Sayıştay ve Yüksek Seçim Kurulu da dâhil olmak üzere, yargı yetkisi kullanan her hangi bir yere yapılan başvuru üzerine verilen görevsizlik kararını bu çerçevede değerlendirmek gerekir. Zira kanun koyucunun böyle bir düzenlemeyi sevk etmesinin amacı, yanlış yargı yerine yapılan başvuru nedeniyle dava açma süresini kaçırmış bulunan davacıya ek bir süre tanıyarak yargısal başvuru hakkını korumaktır. Hal böyle olunca, nadiren de olsa ilgililerin yukarıda saydığımız yerlere de başvurması mümkündür. O halde, böyle bir hataya düşmüş kişileri de adli ve askeri yargı yerlerine başvurmuş kişilerle bir tutmak, Kanunun ruhuna ve amacına daha uygun düşecektir. Kısacası, bizce “görevli olmayan yer”den anlaşılması gereken, yargı yerleri ile yargı yetkisini kullanan yerlerdir.”. Bkz. Gürsel Kaplan; İdari Yargıda Dava Açma Süreleri, s.394.

²⁶⁴ A. Şeref Gözübüyük; Yönetmelik Yargı, s. 422.

3.1.1.1.2. Görevsiz Yargı Yerinde Açılan Davanın İdari Dava Açma Süresi İçinde Açılması

Görevsiz yargı yerinde açılan davanın, görevli yargı yerindeki dava açma süresi içerisinde açılmış olması gerekir. Zira İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 9. maddesinde görevsiz yargı yerine başvuru tarihinin, idari yargı yerine başvuru tarihi olarak kabul edileceği düzenlenmiştir. Aksi bir yaklaşım, idari dava açma süresini geçiren kişinin, görevsiz yargı yerine başvurmak suretiyle yeniden idari dava açma süresini ihya etmesine yol açacaktır²⁶⁵.

Danıştay, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 9. maddesindeki kuralın uygulanması yönünden, idari eylemlerden dolayı açılacak tam yargı davalarındaki bir yıllık idareye başvurma süresini dava açma süresi ile bir tutmakta ve idari eylemlerden doğan tam yargı davalarında eylemin öğrenildiği tarihten itibaren bir yıl içinde görevsiz yargı yerine dava açılmış olması halinde dava süresinin kesileceğini kabul etmektedir²⁶⁶.

²⁶⁵ Ünal Demirci; "Görevli Olmayan Yargı Yerine Başvurulması Halinde İdari Dava Açma Süresi", **Terazi Hukuk Dergisi**, Sayı: 18, Şubat, 2008, s. 171; "aksine bir mütalaa, Devlet Şurasına müracaat müddetini geçiren bir davacının adli mahkemeye müracaat suretiyle müuru müddeti mahfuz tutmasına müntehi olur." Danıştay 4. Dairesinin 8.3.1940 tarih ve E:1938/3039, K:1940/1975 sayılı kararı için bkz. A. Şeref Gözübüyük; Yönetmelik Yargı, s. 422.

²⁶⁶ Kazım Yenice; Yüksel Esin; İdari Yargılama Usulü, s. 196; Danıştay bu uygulamasını vermiş olduğu kararında şu gerekçelerle izah etmektedir; "Görüldüğü üzere, yasa koyucu ilgililerin hak arama özgürlüğünün kısıtlanmaması amacıyla, adli veya askeri yargı yerlerine açılan ve görevsizlik sebebiyle reddedilen davalarda, görevsizlik kararının kesinleşmesinden sonra, anılan maddenin birinci fıkrasında yazılı otuz günlük sürenin geçirilmesi durumunda dahi, idari dava açılması için öngörülen sürenin henüz dolmaması halinde bu süre içinde idari dava açılabilmesine olanak tanımıştır. Ancak, yasa koyucunun belirlediği 30 günlük sürenin geçirilmesinden sonra, sınırını çizdiği "idari dava açılması için öngörülen süre"nin yorumlanması gerekmekte olup; bu yorumun, Anayasa ile güvence altına alınan "hak arama hürriyeti" ve 2577 sayılı Yasa çerçevesinde yapılması gerekeceği tabiidir.

2577 sayılı Yasanın "Doğrudan Doğruya Tam Yargı Davası Açılması" başlıklı 13. maddesinde; "1. İdari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idari dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında altmış gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir." hükümlerine yer verilmiştir.

2577 sayılı Yasanın 9. ve 13. maddeleri birlikte yorumlandığında; idari eylemler nedeniyle açılıp, adli veya askeri yargı yerlerince görevsizlik sebebiyle reddedilen tam yargı davalarında, görevsizlik kararının kesinleşmesinden sonra, otuz günlük süre geçirilmiş olsa dahi, idari eylemin yazılı bildirimi veya başka suretle öğrenildiği tarihten itibaren bir yıllık süre henüz dolmamış ise bu süre içinde dava açılabilmesinin kabulü gerekmektedir. Bir yıllık dava açma süresinin geçirilmiş olması halinde de, İdare Mahkemesince, davanın süre aşımı nedeniyle reddine karar verilecektir. Nitekim, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun ve Danıştay İdari Dava Dairelerinin yerleşik uygulamalarında, tam yargı davalarına ilişkin uyuşmazlıklarda, idari eylemin yazılı bildirimi veya başka suretle öğrenildiği tarihten itibaren bir yıllık süre içinde dava açılmaması durumunda, davanın süre yönünden reddine karar verilmesi gerektiği belirtilmekte; böylece, bir yıllık süre, dava açma süresi olarak kabul edilmektedir. Olayda, davacı Sarayköy Asliye Hukuk Mahkemesince verilen görevsizlik kararının kesinleşmesi üzerine 30 gün içinde dava açmamakla birlikte; idari eylemin meydana geldiği 7.7.2001 tarihinden

3.1.1.1.3. Görevsiz Yargı Yerinin Görevsizlik Kararı Vermesi

Otuz günlük ek süreden yararlanma koşullarından biri de, yargı yerinin görevsizlik kararı vermesidir. Eğer, adli veya askeri yargı yerine açılan davan görev yönünden değil de başka bir nedenle reddedilmiş ise ek süreden yararlanılması da söz konusu olmayacaktır. Görevsiz yargı yeri, görevsizlik kararı vereceği yerde, işin esasını karara bağlamış ise, davacının otuz günlük ek süreden yararlanabilmesi için, esas hakkında verilen kararın temyiz yerince bozulması ve mahkemenin de bozma kararı doğrultusunda görevsizlik kararı vermesi gerekir²⁶⁷.

3.1.1.1.4. Görevsizlik Kararının Kesinleşmiş Olması Ve Görevli Yargı Yerinde Otuz Gün İçinde Davanın Açılması (Ek Sürenin Başlangıcı)

Otuz günlük ek süreden yararlanabilmek için, yargı yerinin verdiği görevsizlik kararının, kanun yollarına başvurulmayarak, başvuru süreleri geçirilerek ya da kanun

itibaren bir yıl içinde 17.6.2002 tarihinde kayda geçen dilekçe ile bu davayı açtığı anlaşıldığından, bu davanın süresinde olduğunun kabulü gerektiğinden, davalı idarenin süre defii yerinde görülmemiştir.” Bkz. Danıştay 10. Dairesinin 20.11.2006 tarih ve E:2003/3454, K:2006/6592 sayılı kararı. Aynı yönde, “Dava dosyasının incelenmesinden; davacıların ekili ürünlerinin bulunduğu ? sayılı parsel sayılı taşınmaza 25.6.2002 tarihinden itibaren DSI kanalından su sızmaya başladığı, ekili ürünlerin gördüğü zararın belirlenebilmesi için 9.9.2002 tarihinde tespit yaptırıldığı, tespit sonrası düzenlenen 8.10.2002 tarihinde bilirkişi raporuyla zarar gören taşınmazların durumunun, 14.10.2002 tarihli raporla idarelerin kusur oranlarının, 17.10.2002 tarihli bilirkişi raporuyla da uğranılan zararın miktarının belirlendiği, bu raporlara istinaden davacılar tarafından 28.11.2002 tarihinde adli yargıda tazminat davası açıldığı, adli yargı yerince 21.1.2003 tarihinde idari yargının görevli olduğu gerekçesiyle görevsizlik kararı verildiği, bu kararın 6.3.2003 tarihinde kesinleştiği, daha sonra dava dosyasının Nisan 2003 ayında İdare Mahkemesine gönderildiği, İdare Mahkemesinin 16.4.2003 tarihli kararıyla esas kaydı kapatılarak dosyanın Mahkemesine gönderilmesi üzerine, idare mahkemesinde 25.4.2003 tarihinde bakılan davanın açıldığı anlaşılmaktadır. Bu durumda, her ne kadar görevsizlik kararının kesinleşme tarihinden itibaren 30 gün içinde idari yargıda dava açılmadığı gerekçesiyle süre aşımı nedeniyle davanın reddine karar verilmiş ise de, yukarıda metni yazılı 13. maddede belirtilen 1 yıllık süre içerisinde İdare Mahkemesinde bu davanın açıldığı anlaşıldığından, davanın süresinde açıldığının kabulü gerekmektedir.”. Bkz. Danıştay 10. Dairesinin 13.2.2007 tarih ve E:2006/5568, K:2007/335 sayılı kararı.

<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 12.08.2009).

²⁶⁷ A. Şeref Gözübüyük; Yönetmelik Yargı, s. 422–423; Bahattin Kayışoğlu; “İdari Davalarda Süre”, s. 51–52; Aynı yönde, “Dava ve temyiz dosyasının incelenmesinden; davacı tarafından polis memuru ile İçişleri Bakanlığına karşı 15.10.1987 tarihinde tazminat istemiyle açılan dava üzerine Asliye Hukuk Mahkemesinin kararıyla polis memuru aleyhine tazminata hükmedildiği, İçişleri Bakanlığı aleyhine açılan davanın ise husumet yönünden reddedildiği, temyiz istemi üzerine Yargıtay 4.Hukuk Dairesi kararıyla, kararın polis memuru aleyhine tazminata hükmedilmesine ilişkin bölümünün onandığı, kararın İçişleri Bakanlığına karşı açılan davanın husumet yönünden reddine ilişkin bölümünü ise İdari Yargının görevine giren bir konuda davanın görevden reddedilmesi gerektiği belirtilerek düzeltilmek suretiyle onandığı anlaşılmaktadır. Bu durumda sonuç itibarıyla ortada adli yargı yerinde verilmiş bir görev ret kararı bulunmaktadır. Adli yargı yerince verilmiş görev ret kararının kesinleşmesinden sonraki 30 gün içinde idari yargıda açılan davanın süreden reddedilmesinde hukuka uyarlık bulunmamaktadır”.Bkz. Danıştay 10. Dairesinin 3.2.1993 tarih ve E:1992/971, K:1993/395 sayılı kararı.

<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 12.08.2009).

yollarına başvurulması halinde onanmak suretiyle kesinleşmesi gerekir²⁶⁸. Ancak otuz günlük ek sürenin başlaması için görevsizlik kararının kesinleşmesi yeterli değildir. Kararın kesinleşmesi yanında ilgiliye tebliği de zorunlu bulunmaktadır. İlgilinin, görevli idari yargı yerinde dava açma süresi, bu kararın tebliğini izleyen günden itibaren başlayacaktır²⁶⁹. Bu tarih ise görevsizlik kararına karşı yargı yollarına gidilip gidilmemesine göre farklılık göstermektedir.

Adli veya askeri yargı yerinin görevsizlik kararı üzerine kanun yollarına başvurulmamış ise, adli veya askeri yargı yerinin görevsizlik kararının tebliğ tarihinden itibaren başlayan otuz günlük dava açma süresi; yasalarında öngörülen kanun yollarına başvuru sürelerinden itibaren işlemeye başlayacaktır.

Adli veya askeri yargı yerinin görevsizlik kararı üzerine kanun yollarına başvurulmuş ise, onama kararının yani istemin reddi kararının tebliğini izleyen günden itibaren; Askeri Yüksek İdare Mahkemesi'nin görevsizlik kararına karşı karar düzeltme yoluna gidilmiş ise, düzeltme isteminin reddi kararının tebliğini izleyen günden itibaren, otuz günlük ek süre işlemeye başlayacaktır.

Görevsizlik kararının kanuni süre geçirildikten sonra temyiz edilmiş olması otuz günlük sürenin işlemlerini önlemeyecektir²⁷⁰.

Görevsiz yargı yerinin açılan davada, kendini görevli sayarak işin esası hakkında karar vermesi ve bu kararın temyiz edilmesi halinde, kararın görev yönünden bozulması ve yargı yerince bu bozma kararına uyularak görevsizlik kararı verilmesi halinde, otuz günlük süre bu kararın tebliğini izleyen günden itibaren; eğer yargı yeri bozma kararına uymayarak ısrar eder ve Genel Kurul bozmayı yerinde görürse, yargı yeri bu karara uymak zorunda olduğundan vereceği görevsizlik kararının tebliğini izleyen günden itibaren işlemeye başlayacaktır.

Öte yandan, adli veya askeri yargı yerinde açılan davada davalı idare tarafından, idari yargının görevli olduğu yolunda itirazda bulunulması üzerine yargı yerinin görevlilik kararı vermesi ve görev uyuşmazlığı çıkarılması durumunda, Uyuşmazlık Mahkemesinin davaya bakan mahkemenin görevsiz olduğuna karar vermesi

²⁶⁸ A. Şeref Gözübüyük; Yönetmelik Yargı, s. 423; Ünal Demirci; "Görevli Olmayan Yargı Yerine Başvurulması Halinde Süre", s. 172; Turgut Candan; İdari Yargılama Usulü Kanunu, s. 406; Gürsel Kaplan; İdari Yargıda Dava Açma Süreleri, s. 400.

²⁶⁹ Sabri Coşkun; Müjgan Karyağdı; İdari Yargılama Usulü, s. 217; Sabri Coşkun; İptal Davası, Danıştay Yayınları No: 56, Ankara, 1993, s. 27.

²⁷⁰ Kazım Yenice; Yüksel Esin; İdari Yargılama Usulü, s. 199.

durumunda, mahkeme bu karara uymak zorunda olduğundan vereceği görevsizlik kararının tebliğini izleyen günden itibaren otuz günlük süre başlayacaktır²⁷¹.

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 9. maddesinde, kesinleşmenin ilgili taraf bakımından mı, yoksa her iki taraf bakımından mı olması gerektiği açık değildir. Zira kararın taraflara farklı tarihlerde tebliğ edilebilmesi ihtimali nedeniyle, görevsizlik kararının kesinleşmesi değişik tarihlerde olabilir. Danıştay, kararın her iki taraf yönünden kesinleşme tarihlerinin saptanıp bunu göre otuz günlük sürenin hesaplanması gerektiği görüşündedir²⁷².

Adli veya askeri yargı yerlerince verilen görevsizlik kararı kesinleşmeden, başka bir deyişle, idari yargıda henüz otuz günlük dava açma süresi başlamadan, görevli idari yargı yerinde dava açılması durumunda, erken açıldığı gerekçesiyle dava reddedilmemeli, görevsizlik kararının kesinleşmesi beklenilmelidir²⁷³.

Bir idari işlem aleyhine adli veya askeri yargı yerinde açılan davada, adli veya askeri yargı yerinin görevsizlik kararının ilgiliye tebliğinden sonra bu kararın kesinleşmesi sonucu ilgili, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 11. maddesine göre, idari yargı yerinde dava açmadan önce idari işlemin kaldırılmasını, geri alınmasını, değiştirilmesini veya yeni bir işlem tesis edilmesini üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan istemişse, bu durumda otuz günlük dava açma süresi durmayacaktır. Zira Kanun' un 9. maddesi özel bir durumu düzenlemekte ve bu maddedeki ek dava açma süresi de özel bir süre niteliğinde olduğundan, bu özel halin gerçekleşmesi durumunda otuz günlük özel sürenin olaya tatbiki gerekmektedir. Kesinleşen görevsizlik kararının tebliğinden itibaren otuz gün içinde görevli yargı yerinde dava açılmasından başka seçenek bulunmamaktadır²⁷⁴.

Görevli ve yetkili idari yargı yerinde davanın otuz günlük ek süre içerisinde açılmış olması, süresinde kabulü için şarttır²⁷⁵.

²⁷¹ A. Şeref Gözübüyük; Yönetmelik Yargı, s.424; Celal Karavelioğlu; İdari Yargılama Usulü Kanunu, s. 606; Ünal Demirci; "Görevli Olmayan Yargı Yerine Başvurulması Halinde Süre", s. 174.

²⁷² Bkz. Gürsel Kaplan; İdari Yargıda Dava Açma Süreleri, s. 401.

²⁷³ Orhan Özdeş; "Görevli Olmayan Yerlere Başvurma Halinde Süre", s. 21; A. Şeref Gözübüyük; a.g.e., s. 424; Gürsel, Kaplan; a.g.e., s. 401-402; Sinan Çınar; "Görevsiz Adli Yargı Yerine Başvurulması Üzerine İdari Dava Açma Süresi Sorunu", EÜHFD, C:III, S:2, Kayseri, 2008, s. 205.

²⁷⁴ Celal Karavelioğlu; a.g.e., s.606-607; Gürsel Kaplan; a.g.e., s. 411.

²⁷⁵ Asliye hukuk mahkemesinde açılan ve görev yönünden reddedilen davada verilen görevsizlik kararının kesinleştiği 6.5.2004 tarihinden itibaren 30 gün içinde idare mahkemesinde dava açılması gerekirken, bu süreler geçirildikten sonra 30.11.2004 tarihinde açılan davanın süresini nedeniyle incelenme olanağı

Uygulamada, görevli olmayan adli yargı yerlerinin, açılan davayı görev yönünden reddederek, doğrudan veya talep üzerine dava dosyalarını idari yargı yerlerine gönderdiklerine rastlanmaktadır. Bu husus gerek ilgili, gerekse uygulama açısından önemli sorunlara yol açmaktadır²⁷⁶.

Nitekim doktrinde, Kanun' un 9. maddesinde, açıkça otuz gün içinde görevli mahkemede dava açılabilirliğinden söz ettiği için, kesinleşen görevsizlik kararının tebliğini izleyen otuz gün içinde görevli yargı yerinde dava açılması gerektiği savunulmaktadır. Bu görüşe göre; görevsizlik kararı vermiş olan mahkemenin, kendiliğinden ya da davacının istemi üzerine, dava dosyasını idari yargı yerine göndermesi veya davacının idari yargı yerine başvurarak dava dosyasını görevsizlik kararını veren mahkemeden getirtmesini istemesi, idari yargıda, otuz günlük süre içinde 'dava açma' anlamına gelmez²⁷⁷. Danıştay' ın da verdiği kararlardan uygulamasının bu yönde olduğunu görmekteyiz²⁷⁸.

Fakat kanaatimizce, bu şekilde katı bir yorum bazı durumlarda adil yargılanma hakkını ortadan kaldıracak niteliktedir. Zira bu yargı yerlerince verilen görevsizlik kararlarında, 'talep edilmesi halinde dosyanın görevli idari yargı yerine gönderileceği' nin belirtilmesi ve davacı tarafından da, karardaki bu ifade nedeniyle görevsiz yargı yerine verilen dilekçe üzerine dosyanın söz konusu 9. madde usulüne aykırı olarak idari yargı yerine gönderilmesi durumunda, bu şekilde yapılan hukuki hatanın sorumluluğunun davacıya yükletilmesi adil yargılanma hakkının ortadan kaldırılması

bulunmadığı hakkında bkz. Danıştay 8. Dairesinin 18.1.2006 tarih ve E:2005/5817, K:2006/35 sayılı kararı. (<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 12.08.2009).

²⁷⁶ Ayrıntılı bilgi için bkz. Sinan Çınar; "Görevsiz Yargı Yerine Başvurulması Üzerine Süre Sorunu", s. 207-214.

²⁷⁷ A. Şeref Gözübüyük; Yönetmelik Yargı, s.424.

²⁷⁸ Danıştay İdari Dava Daireleri yeni tarihli bir kararında; "*Dosyanın incelenmesinden, 31.7.1996 günlü işlemle sözleşmesi feshedilen davacının, parasal haklarının tazmini istemiyle 2577 sayılı Yasa'da öngörülen dava açma süreleri geçirildikten çok sonra 4.5.1998 tarihinde kayda geçen dilekçesi ile Ankara 8 İş Mahkemesine dava açtığı; adli yargı yerince 19.10.1999 gününde verilen kararla uyumsuzluğun görüm ve çözümünde idari yargının görevli olduğu gerekçesiyle görevsizlik kararı verilerek talep halinde dosyanın idare mahkemesine gönderileceğinin belirtildiği ve davacının yazılı bir istemi olmaksızın dosyanın idari yargı yerine gönderildiği anlaşılmaktadır.*

Aktarılan yasal düzenlemeden anlaşılabileceği üzere, adli yargı yerinde açılan bir davanın görevden reddi halinde idari yargıdaki dava türlerinin de niteliği gereği 2577 sayılı Yasa'nın 3. maddesine uygun olarak hazırlanmış dilekçelerle görevli ve yetkili idari yargı yerinde yeniden dava açılması gerekmektedir. İlgililerin süresi içinde adli yargı yerine verdikleri ve dosyanın idari yargı merciine gönderilmesi istemini içeren dilekçelerin "dilekçenin reddi" kararı verilerek dava dilekçesi durumuna getirilmek suretiyle işin esasının incelenmesine geçilmesi hukuken olanaklı ise de, adli yargı yerinin kendiliğinden dava dosyasını idari yargı yerine göndermesi halinde dosya mahkemenin esasına kaydedilerek davanın incelenmesine geçilemeyecektir." şeklinde karar vermiştir. Bkz. Danıştay İDDK' nun 31.5.2007 tarih ve E:2006/4713, K: 2007/1302 sayılı kararı. (<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 12.08.2009).

sonucunu doğuracaktır²⁷⁹. Unutulmamalıdır ki bu durumda davacıyı yanlış yönlendiren görevsiz yargı yeridir. Danıştay İdari Dava Dairelerinin vermiş olduğu yeni tarihli bir kararda da; aynı düşüncelere yer verilmiştir²⁸⁰.

Böyle bir durumda görevli idari yargı yerince yapılması gereken ise, ayrı bir dava açılmadığı gerekçesiyle davacının dava açma hakkını ellinden almak yerine; görevsiz adli veya askeri yargı yerinde açılan davanın süresinde olup olmadığı ve dosyanın gönderilmesini içeren dilekçenin süresinde verilip verilmediğinin araştırmasını yapmak ve gerekirse dilekçe ret kararı vererek usulüne uygun dilekçe ile davanın açılmasını sağlamaktır²⁸¹. Nitekim Danıştay da son yıllarda verdiği bazı kararlarında; bu hususu vurgulamakta olup verdiği bir kararında; adli yargı yerince verilen görevsizlik kararında, "talep halinde dosyanın ilgili merciine gönderilmesine" ifadesinin yer alması nedeniyle adli yargı yerinin vermiş olduğu kararla davacıyı yönlendirmiş olduğunu belirttikten sonra, bu nedenle davacının adli yargı merciine verdiği dilekçede, dava dosyasının idare mahkemesine gönderilmesi isteminde bulunmuş olmasının, davacının davaya idare mahkemesinde bakılmaya devam edilmesi iradesini ortaya koymuş olduğu gerekçesiyle; yargı kararı doğrultusunda hareket eden davacının verdiği dilekçenin hiç dikkate alınmamasının hak arama özgürlüğünü ağır biçimde zedeleyeceğine hükmetmiştir²⁸².

²⁷⁹ Ünal Demirci; "Görevli Olmayan Yargı Yerine Başvurulması Halinde Süre", s. 173.

²⁸⁰ "Olayda; davanın 4.5.1998 tarihinde adli yargıda açıldığı, adli yargı yerince 19.10.1999 tarihinde verilen kararla uyumsuzluğun görüm ve çözümünde idari yargının görevli olduğu gerekçesiyle görevsizlik kararı verilerek, talep halinde dosyanın görevli idare mahkemesine gönderileceği belirtilmiş ve 2577 sayılı Kanunun 9. maddesindeki usule aykırı olarak dosya idari yargı yerine gönderilmiştir.

Bu durumda, adli yargı yerinin kararı nedeniyle dosya idari yargı yerine gönderilmiş olduğundan, yapılan bu hukuki hatanın sorumluluğunu davacıya yüklemek adil yargılanma hakkına uygun bulunmamaktadır." Bkz. Danıştay İDDK' nun 9.2.2006 tarih ve E:2006/90, K:2006/28.

(<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 12.08.2009).

²⁸¹ Ünal Demirci; a.g.m., s. 174.

²⁸² "Görüldüğü gibi açmış olduğu dava, uyumsuzluğun görüm ve çözümünün idari yargı yerinin görev alanına girdiği gerekçesiyle Bakırköy 4. Sulh Ceza Mahkemesi tarafından reddedilen davacı, anılan Sulh Ceza Mahkemesi kararında "talep halinde dosyanın ilgili merci'e gönderilmesine" ifadesinin yer alması nedeniyle sulh ceza hâkimliğine verdiği dilekçede, dava dosyasının idare mahkemesine gönderilmesi isteminde bulunmuş; böylece davaya idare mahkemesinde bakılmaya devam edilmesi iradesini ortaya koymuştur. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Yasasının 9 uncu maddesine göre adli ve askeri yargı yerlerinde açılan davaların görev yönünden reddi üzerine, 2577 sayılı Yasanın 3 üncü maddesine uygun biçimde dava dilekçesi düzenlenip, idari yargıda dava açılması mümkündür. Ancak olayda sulh ceza mahkemesinin, vermiş olduğu kararlar davacıyı yönlendirmiş olması nedeniyle, idare mahkemesince, davacı avukatı tarafından, dava dosyasının idari yargı yerine gönderilmesi istemiyle verilen dilekçe esas alınıp, dilekçe ret kararı verilerek, davacıya 2577 sayılı Yasanın 3 üncü maddesine göre dava dilekçesi hazırlama olanağı tanınması hakkaniyete uygun olacaktır. Zira yargı kararı doğrultusunda hareket eden davacının verdiği dilekçenin hiç dikkate alınmaması hak arama özgürlüğünü ağır biçimde zedeleyecektir." Bkz. Danıştay 10. Dairesinin 18.5.2007 tarih ve E:2005/5959, K:2007/2739 sayılı kararı. (<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 12.08.2009).

Diğer yandan, görevsiz yargı yerince verilen görevsizlik kararında, ‘talep edilmesi halinde dosyanın görevli idari yargı yerine gönderileceği’ hususunun belirtilmemesine rağmen, dava dosyasının doğrudan veya talep üzerine kararı veren mahkemece idari yargı merciine gönderilmesi durumunda, idari yargı yerlerince üst yazılar esas kaydına kaydedilmemekte, dosyanın esasa kaydedilmesi durumunda ise esas kayıtları kapatılmakta nihayetinde dava dosyaları merciine iade edilmektedir²⁸³.

Danıştay da verdiği kararlarında, dosya esas kaydının kapatılarak dosyanın esas mahkemesine iadesi usulünün doğru olduğunu vurgulamıştır²⁸⁴.

Bu durumda ilgili kişinin yapması gereken, genel idari yargının görevine girdiği halde adli veya askeri yargı yerinde açılan davanın görev yönünden reddedilmesi üzerine, önceki süreçten söz edilmek suretiyle yeniden düzenlenecek bir dilekçe ile genel idari yargı yerinde dava açmaktır. Zira görevsiz adli veya askeri yargı yeri tarafından görevsizlik kararının verilmesinden sonra dilekçenin idari yargı yerine gönderilmesi şeklinde bir dava açma usulü mevzuatta öngörülmemiştir. Bundan dolayı, görevsizlik kararının kesinleştiği tarihi izleyen günden itibaren otuz gün içerisinde, 2577 sayılı Kanunun 3. ve 5. maddelerine uygun olarak düzenlenecek dilekçelerin, aynı Kanunun 4. maddesinde belirtilen yerlere verilmesi suretiyle davanın açılması gerekir²⁸⁵.

Kanaatimizce, uygulamada adli yargı yerlerince verilen görevsizlik kararından sonra, dosyanın idare mahkemesine gönderilmesi, davacı açısından hak kayıplarına yol açacak niteliktedir. Bu sebeple, adli yargı yerlerince, görevsizlik kararı ile birlikte dava dosyasının idari yargı yerlerine gönderilmesine imkân tanıyan yasal bir düzenlemenin yapılması uygun olacaktır.

²⁸³ Sinan Çınar; “Görevsiz Yargı Yerine Başvurulması Üzerine Süre Sorunu”, s. 207–208.

²⁸⁴ “Asliye Hukuk Mahkemesinde açılan davanın... gün ve... sayılı karar ile görev yönünden reddedildiği, davacı vekilinin dilekçesi üzerine anılan adli yargı yerince dosyanın mahkemelerine gönderilmesi yoluyla davanın incelenmesine usul hukuku yönünden imkan bulunmadığı, aynı şekilde ayrı yargı düzenleri arasında dava dosyası gönderilmesine ilişkin Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununda da herhangi bir kurala yer verilmediği gerekçeyle dosyanın esas kaydının kapatılarak... Asliye Hukuk Mahkemesine geri gönderilmesine karar veren... İdare Mahkemesinin... gün ve... sayılı kararının; dayandığı gerekçe Usul ve Yasaya uygun olup, bozulmasını gerektiren bir neden bulunmadığından, temyiz isteminin reddi ile anılan kararın onanmasına...” Bkz. Danıştay 8. Dairesinin 28.10.1998 tarih ve E:1998/36, K:1999/5625 sayılı kararı. (<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 12.08.2009).

²⁸⁵ Ünal Demirci; “Görevli Olmayan Yargı Yerine Başvurulması Halinde Süre”, s. 173.

3.1.1.1.5. Görevsiz Yargı Yerinde Açılan Dava İle İdari Yargı Yerinde Açılan Davanın Konusunun Aynı Olması

Görevsiz yargı yerinde açılan davanın, açıldığı yargı yerince görevsizlik nedeniyle reddi üzerine bu madde hükmünden yararlanılarak, görevli ve yetkili idari yargı yerinde otuz günlük süre içerisinde açılabilmesi için, görevsiz yargı yerinde açılan dava ile bu davanın görevsizlik nedeniyle reddi üzerine idari yargı yerinde açılan davanın konusunun aynı olması zorunludur²⁸⁶. Buna karşılık; açıldığı yargı yerince görevsizlik nedeniyle reddedilen tam yargı davasında istenilen tazminat miktarının, görevli ve yetkili idari yargı yerinde açılacak idari davada artırılması; idari yargı yerinin de, artırılan bu miktarları nazara alarak karar vermesi, davanın genişletilmesi olarak kabul edilmemektedir²⁸⁷.

3.1.1.2. Otuz Günlük Ek Sürenin Geçirilmiş Olması Ancak İdari Dava Açma Süresinin Geçirilmemiş Olması

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 9. maddesinin ikinci fıkrasında; “Adli veya askeri yargı yerine açılan ve görevsizlik sebebiyle reddedilen davalarda, görevsizlik kararının kesinleşmesinden sonra birinci fıkrafta yazılı otuz günlük süre geçirilmiş olsa dahi, idari dava açılması için öngörülen süre henüz dolmamış ise bu süre içinde idari dava açılabilir.” hükmüne yer verilmiştir.

²⁸⁶ “Dosyanın incelenmesinden, İstanbul ve Marmara, Ege, Akdeniz, Karadeniz Bölgeleri Deniz Ticaret Odası Yönetim Kurulunun... günlü kararıyla, ... tarihi itibarıyla davacının görevine son verildiği, davacının kıdem ve ihbar tazminatlarının ödenmesi istemiyle... tarihinde Kocaeli 1.İş Mahkemesinde dava açtığı, bu mahkemenin... günlü kararıyla, uyuşmazlığın idari yargının görevinde olduğu gerekçesiyle görev yönünden reddedildiği, bu kararın Yargıtay 9.Hukuk Dairesinin... günlü kararıyla onanarak davacı vekiline... gününde tebliğ edildiği bundan sonra davacı tarafından... günlü dilekçeyle görevine son verilme işleminin bu davaya konu edildiği anlaşılmıştır.

Davacı tarafından adli yargı yerinde açılan davanın konusunun tam yargı davası, idari yargıda açılan bu davanın konusunun ise göreve son verilme işleminin oluşturması karşısında olayda yukarıda anılan yasanın 9/1 maddesinin uygulanma olanağı bulunmamaktadır. Bu itibarla görevine son verilmesine ilişkin Yönetim Kurulu Kararından çok sonra, davacının en geç iş akdinin feshinden doğan ihbar ve kıdem tazminatlarının ödenmesi istemiyle adli yargıda dava açtığı... tarihinde görevine son verme işlemini öğrendiği kabul edilse bile, bu tarihten itibaren 60 gün içinde dava açılması gerekirken, adli yargı yerinde açılan ve konusu farklı olan davanın görev yönünden reddedilerek kesinleşmesi üzerine... gününde açılan davada süre aşımı bulunmaktadır.

Bu durumda idare mahkemesince, davanın süre aşımı yönünden reddi gerekirken işin esası incelenerek verilen kararda isabet görülmemiştir.” Bkz. Danıştay 8. Dairesinin 24.10.2000 tarih ve E: 1998/6005, K: 2000/6566 sayılı kararı ile aynı yönde Danıştay 6. Dairesinin 23.9.1997 tarih ve E: 1996/6013, K: 1997/3867 sayılı kararı için bkz. Celal Karavelioğlu; İdari Yargılama Usulü Kanunu, s. 603-605.

²⁸⁷ Turgut Candan; İdari Yargılama Usulü Kanunu, s. 408. Bkz. Danıştay 11. Dairesinin 27.2.2004 tarih ve E: 2001/4405, K: 2004/943 sayılı kararı. (<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 12.08.2009).

Bu fıkra uyarınca, idari yargı yerine açılması gereken bir davanın, görevsiz yargı yerinde açılması halinde, görevsiz yargı yerince verilecek görevsizlik kararının kesinleşmesinden sonraki otuz günlük sürenin geçirilmiş olmasına karşın, idari dava açma süresi henüz bitmemişse ve kalan süre içinde idari yargıda dava açılmışsa, bu dava otuz günlük sürenin geçtiğinden söz edilerek süre yönünden reddedilemeyecektir.

Fakat idari işlemlerle ilgili dava açma süresinin altmış günle sınırlandırılmış olması, hükmün bu alandaki uygulanma yeteneğini ve pratik değerini azaltıcı bir etkidir. Bu hükmün asıl önemi idari eylemler nedeniyle doğrudan doğruya açılacak tam yargı davalarında ortaya çıkacaktır. Mesela, ilgili kişi idari eylemi öğrendiği tarihten dört ay sonra, idareye başvurmadan, doğrudan doğruya görevsiz yargı yerinde dava açmış, dava beşinci ayda görevsizlik kararıyla sonuçlanmış, ilgili de otuz günlük ek süreyi geçirdikten sonra idari yargı yerinde dava açmış ise; Kanun'un 13. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca idareye başvurma şartı aranmayacağından, dava açma süresi hesaplanırken zararın öğrenildiği tarihten itibaren bir yıllık sürenin geçip geçmediği gözetilecek ve örneğimizde bu süre geçmediği için işin esasına geçilecektir²⁸⁸.

3.1.2. Kanun Hükümlerine Uygun Olmayan Dilekçe İle Dava Açılması Halinde Dava Açma Süresi

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 14. maddesinde dilekçeler üzerinde yapılacak ilk inceleme konuları sırasıyla sayılmış ve dilekçelerin 3. ve 5. maddelere uygun olup olmadıkları yönünden de inceleneceği belirtilmiştir. 15. maddede ise, ilk inceleme üzerine verilecek kararlar açıklanmış ve ilk fıkrasının d bendinde, dilekçenin Kanun'un 3. ve 5. maddelerine uygun olmaması halinde otuz gün içinde bu maddelere uygun bir şekilde yeniden düzenlenmek veya noksanları tamamlanmak üzere yahut ehliyetli olan şahsın avukat olmayan vekili tarafından dava açılması halinde otuz gün içinde bizzat veya bir avukat vasıtasıyla dava açılmak üzere dilekçelerin reddine karar verileceği belirtilmiştir.

Bu hüküm uyarınca, dava dilekçesinin reddini gerektirecek eksiklikler; ilk olarak 3. maddede düzenlenen ve dava açılırken dava dilekçesinde bulunması gereken şekli unsurlarda eksiklik olmasıdır. Diğer eksiklik, 5. maddede yazılı koşullar sağlanmadığı halde, bir dilekçe ile birden çok karara karşı dava açılması ya da koşulları bulunmadığı

²⁸⁸ Kazım Yenice; Yüksel Esin; İdari Yargılama Usulü, s. 201–202.

halde birden çok kişinin bir dilekçe ile dava açmalarıdır. Son eksiklik ise, avukat olmayan vekil tarafından davanın açılmış olmasıdır.

Bu gibi durumlarda, idari yargı yeri dilekçede saptanan eksiklik ve yanlışlıkların neler olduğunu belirtip dava dilekçesini reddedecektir. İşte Kanun bu dilekçe ret kararı üzerine davacıya, eksikliklerini tamamlayıp dilekçesini yenilemek üzere yeniden dava açabilmesi için, otuz günlük ek bir dava açma süresi tanımıştır²⁸⁹. Söz konusu bu dava açma süresi, dilekçe ret kararının ilgisine tebliğini izleyen günden itibaren başlayacaktır. Otuz günlük sürenin geçirilmesi halinde ise, yenilenen dava, süre yönünden reddedilecektir²⁹⁰.

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 15. maddesinin son fıkrasında; dilekçenin reddedilmesi üzerine, yeniden verilen dilekçelerde aynı yanlışlıkların yapılması halinde davanın reddedileceği hükme bağlanmıştır. Bu madde uyarınca, dilekçesi reddedilen ilgili, otuz gün içinde verdiği yenileme dilekçesinde de aynı eksiklikleri tekrarlanmışsa bu defa davanın reddine karar verilecektir. Fakat dilekçe ret kararından sonra otuz gün içinde yenilenen dava dilekçesinde, ilk dilekçesinde belirtilen eksiklikler tamamlanmış ancak ilk dilekçede yapılmayan bir yanlışlık yapılmışsa bu defa idari yargı yerince verilecek karar yeniden dilekçe ret kararı olacak ve bu dilekçe ret kararının tebliğini izleyen günden itibaren otuz gün içinde yanlışlıklar giderilerek yeniden dava açılacaktır.

²⁸⁹ YENİCE, ESİN'e göre; "Kanun, ilgililere otuz gün içinde usulüne uygun olarak yeniden dava açma imkânını tanımakla biçimsel yanlışlık veya noksanlıklar yüzünden dava hakkının bütünü yitirilmesini önlemek istemiştir. Eski Kanunlarda da var olan bu hüküm tamamen iyi niyetle getirilmiştir, idari yargılama usulünü bilmeyen ve avukat tutma gücü de olmayan kişilerin basit yanlışlıklar nedeniyle zarar görmemeleri amaçlanmıştır. Fakat bu yöntem kötüye kullanmaya(suiistimale) da elverişlidir. İdareyi sürekli dava tehdidi altında tutmak suretiyle pazarlık gücünü artırmak isteyebilecek davacıların eline bir imkân verilmiş olmaktadır." Bkz. Kazım Yenice; Yüksel Esin; İdari Yargılama Usulü, s.514.

²⁹⁰ "7201 sayılı Tebligat Kanununun yukarıda yer verilen hükümlerine göre, davacı vekilinin avukatlık mesleğini yürüttüğü ve dava dilekçesinde tebligat adresi olarak belirtilen adreste davacının sekreteri olduğunu bildiren ... isimli kişiye 11.9.2002 tarihinde yapılan tebligatın usule uygun olarak yapıldığı açıktır. Bu durumda, Ankara 11. İdare Mahkemesince verilen dilekçe ret kararının davacı vekilinin adresinde usule uygun tebliğ edildiği tarih olan 11.9.2002 tarihinden itibaren 30 gün içerisinde yenileme dilekçenin verilmesi gerekirken bu süre geçirildikten sonra 6.11.2002 tarihinde dilekçenin verilmiş olması nedeniyle, davanın süre aşımı nedeniyle reddi gerektiğinden, işin esasına girilerek dava konusu işlemin iptaline ve davacının yoksun kaldığı özlük ve parasal haklarının 17.7.2002 tarihinden itibaren işleyecek yasal faizi ile birlikte ödenmesine hükmedilmesi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet görülmemiştir." Bkz. Danıştay 12. Dairesinin 13.9.2005 tarih ve E:2005/1136, K:2005/2921 sayılı kararı. (<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 12.08.2009).

3.2. DAVA AÇMA SÜRESİNİN SONA ERMESİNİN SONUÇLARI

Dava açma süresinin sona ermesinin doğurduğu sonuçları üç başlık altında toplayan GÖZÜBÜYÜK, bu sonuçları şu şekilde belirtmektedir²⁹¹;

- a.** Dava açma süresi kamu düzeni ile ilgili olduğu için, idari yarı yeri, bir davanın süresinde açılıp açılmadığını kendiliğinden incelemek ve süresinde açılmayan davayı süre yönünden reddetmekle yükümlüdür. Bu sebeple, dava açma süresi geçtikten sonra açılan idari davalar, idari yargı yerince, işin esasına geçilmeden reddedilecektir.
- b.** İdari yargı yeri, dava süresi içinde verilen, dava dilekçesinde ileri sürülen iddia ve istekleri dikkate alacağı için, dava açma süresi sona erdikten sonra, davacı iddia ve isteğini değiştiremeyecektir. Bununla birlikte, ileri sürülen durumlar, kamu düzeni ile ilgili ise, başka bir deyişle, yargı yerinin kendiliğinden dikkate alacağı durumlardan ise, davanın her aşamasında ileri sürülebilecek ve idari yargı yerince de dikkate alınacaktır.
- c.** Dava açma süresi geçtikten sonra, idarece tesis edilen işlemler, yargı kararları gibi, kesin hüküm durumuna gelmemekte, sadece dava konusu yapılamaktadırlar. Bu sebeple, dava açma süresi içinde ya da dava açma süresi geçtikten sonra, idare, kamu hizmetlerinin gerektirdiği ölçüde, kazanılmış haklara uymak koşulu ile, kararlarını geri alabilecek, kaldırabilecek ya da değiştirebilecektir.

²⁹¹ A. Şeref Gözübüyük; Yönetmelik Yargı, s. 426–427.

SONUÇ

“Temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması” başlıklı Anayasamız’ın 13. maddesi, temel hak ve hürriyetlerin, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasa’nın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ancak kanunla sınırlanabileceği kuralını içermektedir. Bu bakımdan hak arama hürriyetinin zamanla sınırlandırılması anlamına gelen dava açma sürelerinin de kanunla düzenlenme zorunluluğu, Anayasal bir ilke olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunun gereği olarak da ülkemizde, idari işlem ve eylemlerden dolayı, idare edilenlerin hak arama özgürlüklerinin sınırını oluşturan dava açma süreleri, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu ile düzenlenmiştir.

Ancak, söz konusu Kanun’ un, bazı özel durumları yeterince düzenlemediğini, bu eksikliklerin uygulamada Danıştay tarafından giderilmeye çalışıldığı görülse dahi, yine de kimi yerlerde boşlukların ihtiyaca uygun doldurulamadığı görülmektedir. İdare edilenlerin karşılaştıkları sorunlar ve sürelerin yargılama hukukunu ilgilendiren teknik bir konu olması nedeniyle idare edilenlerin sürelere dair yeterince bilgilerinin olmaması, bu hususu daha da vahim kılmakta ve bu durum, idarenin eylem ve işlemlerinden hukukları etkilenen kişilerin hak arama özgürlüklerinin önünde ciddi bir engel oluşturmaktadır. Zira kanun koyucunun yeterli olmayan düzenlemesi, dava açma sürelerinin yargı yerlerince katı uygulanması sonucunu doğurmakta ve bu durumda dava açma sürelerin geçirilmesiyle, idare edilenler, ciddi hak kayıpları ile karşı karşıya kalabilmektedirler.

İdare edilenlerin hak kayıplarına neden olan, İdari Yargılama Usulü Kanunu’ndaki ilk göze çarpan düzenleme, idare mahkemeleri ve vergi mahkemeleri bakımında farklı dava açma sürelerinin öngörülmüş olmasıdır. Bu sorun, uyuşmazlığın idari bir uyuşmazlık varsayılarak dava açıldığı hallerde, idare mahkemesince verilen görev ret kararı üzerine dosyanın gönderildiği vergi mahkemesince, dava açmanın ön koşullarından olan süre koşulunun incelenmesi aşamasında yaşanmakta, dava idare mahkemesinin süresi içinde fakat vergi mahkemesindeki sürenin geçirilmesinden sonra açılmış ise, süreden

reddedilmekte ve bu durum davacı aleyhine sonuç doğurmaktadır. Oysaki uyuşmazlığın hangi yargı yerinin görevine girdiği, her zaman kolayca tespiti mümkün olan bir konu değildir. Kaldı ki, bu hususta kimi durumlarda, idari yargı sistemi içindeki mahkemelerin bile tereddüt yaşadığı unutulmamalıdır. Dolayısıyla kişilerden bu özeni göstermesi de beklenmemeli ve yargı yerine göre farklı dava açma süresi uygulamasına son verilmelidir.

Dava açma süresi, sadece İdari Yargılama Usulü Kanunumuz’ da değil, değişik özel kanunlarda da düzenlenmiş ve farklı süreler öngörülmüş bulunduğundan, ilgilinin bu karışıklık nedeniyle dava açma süresini kaçırmak hak kaybının önüne geçilmesi için, hazırlanan İdari Usul Kanunu ile işlemi yapan idarelere, bu işleme karşı dava açmak için özel kanununda belirlenen sürenin de işlemde gösterilmesi zorunluluğu getirilmeli, bir bakıma Anayasamız’ın 40. maddesindeki hükümlerin eksiksiz uygulanması sağlanmalıdır.

Diğer taraftan, özel kanunlarda düzenlenen ve dava açmadan önce zorunlu bir yol olarak düzenlenen ilgili idareye başvurunun süresi ve hangi merciiye başvurulacağı hususunda davacılar tarafından yeteri kadar bilgi sahibi olunmaması sebebiyle, açılan davaların uzadığı da bilinen bir gerçektir. Bu hususta da Anayasamız’ın 40. maddesine işlerlik kazandırılarak idareler tarafından da uygulanması sağlanmalı ve dava açma süresinin başlamasında esas alınan yazılı bildirim şartları arasında buna da yer verilmelidir. Başvurulacak idari merci ve süresi gösterilmeden yapılan yazılı bildirimin dava açma süresinin başlangıcına esas alınmayacağına hükme bağlanması, yani İYUK’un düzenlemesinin Anayasaya uygun hale getirilmesi gerekmektedir.

Öte yandan, İdari Yargılama Usulü Kanunumuzun 10, 11 ve 13. maddelerinde yer alan idareye başvuru usulünde, giderek genişleyen idari teşkilat sistemimizi ve yukarıda bahsettiğimiz Anayasa hükmünün henüz işlerlik kazanmadığını göz önüne alarak, ilgililerin başvuruda bulunacakları makamlarda hata yapmaları halinde, bunun hak kaybına yol açmayacağı yönünde yasal düzenlemenin yapılması ve başvurunun yetkili olmayan makama yapılması halinde, başvuruya ilişkin dilekçe ve eklerinin başvurunun yapıldığı yetkisiz idari makamca, yetkili idareye gönderilmesini sağlayacak kurallara yer verilmelidir. Bu ise, idari yargılama sistemimizdeki mahkemelerin de işyükünü azaltacak bir idari usul kanunu ile mümkün olacaktır.

İdari Yargılama Usulü Kanunumuz'daki eksiklikler arasında sayılacak önemli bir husus da, mücbir sebeplerin dava açma süresi üzerindeki etkilerinin düzenlenmemiş olmasıdır. Bu husus, uygulamada, dava açma süresinin ve bunu durduran, kesen nedenlerin kanunla düzenlenmesi gerekliliği karşısında katı bir biçimde uygulanmakta ve idare edilenlerin haklı ve meşru mazeretleri dikkate alınmamakta, bu ise idare edilenler aleyhine sonuç doğurmaktadır. Dolayısıyla, mücbir sebeplerin dava açma süreleri üzerindeki etkilerinin yasal düzenlemeye kavuşturulması gerekmekte ve böylece önüne geçilmesi mümkün bulunmayan dış etkiler sonucu ilgililerin dava açma haklarının düşmesi engellenmelidir.

KAYNAKÇA

- ALAN, Nuri; “İdari Usul ve İdari Yargı”, **Danıştay Dergisi**, Yıl: 30, S.102, Danıştay Matbaası, 2000, s. 3–15.
- ALAN, Nuri; “İptal Davalarının Ön ve Esastan Kabul Şartları”, **Danıştay Dergisi**, S.50–51, Danıştay Matbaası, s. 22–50.
- BERKİ, Şakir; “Hukukta Müddet Çeşitleri”, **AÜHFD**, C:25, S.1–2, 1968, s.99–116.
- CANDAN, Turgut; “İdari Yargılama Usulü Kanununun 10 ve 11. Maddelerinde 4001 Sayılı Kanunla Yapılan Değişiklikler- I”, **Yaklaşım Dergisi**, Yıl:3, S:27, 1995, s. 21–25.
-, Turgut; “İdari Yargılama Usulü Kanununun 10 ve 11. Maddelerinde 4001 Sayılı Kanunla Yapılan Değişiklikler- II”, **Yaklaşım Dergisi**, Yıl:3, S:28, 1995, s. 14–20.
-, Turgut; “İdari Yargılama Usulü Kanununun 10 ve 11. Maddelerinde 4001 Sayılı Kanunla Yapılan Değişiklikler- III”, **Yaklaşım Dergisi**, Yıl:3, S:29, 1995,s. 34–38.
-, Turgut; Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu, Maliye ve Hukuk Yayınları, Ankara, 2006.
- COŞKUN, Sabri; KARYAĞDI, Müjgan; İdari Yargılama Usulü, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2001.
-, Sabri; İptal Davası, Danıştay Yayınları No: 56, Ankara, 1993.
- ÇAĞLAYAN, Ramazan; “İdari Eylemlerden Doğan Tam Yargı Davalarında Dava Açma Süreleri”, **AÜEHFD**, C:IX, S:3–4, 2005, s. 17–33.

- ÇINAR, Sinan; “Görevsiz Adli Yargı Yerine Başvurulması Üzerine İdari Dava Açma Süresi Sorunu”, **EÜHFD**, C:III, S:2, Kayseri, 2008, s. 201–214.
- ÇIRAKMAN, Erol; “İdari Davalarda Süre”, **İdare Hukuku ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler I**, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları, No:21, Ankara, 1976, s. 190–217.
- DEMİRCİ, Ünal; “Görevli Olmayan Yargı Yerine Başvurulması Halinde İdari Dava Açma Süresi”, **Terazi Hukuk Dergisi**, Sayı: 18, Şubat, 2008, s. 169- 175.
- DEMİRKOL, Selami; BEREKET BAŞ, Zuhal; İdari Yargıda Dava Açma ve Davaların Takip Usulü, 6. Bası, Beta Basım, İstanbul, 2006.
- DOĞRUSÖZ, A. Bumin; “İdari ve Yargısal Sürelerde Tatiller”, **Yaklaşım Dergisi**, Yıl:16, S:188, 2008, s. 38–40.
- DURAN, Lütfi; “İdari Kazada Dava Açma Müddeti(İdari Müruru Müddet)”, **İÜHFM**, C:XI, Sayı 1–2, s. 238–263.
-, Lütfi; “İdari Müracaatlar ve Bunlar Karşısında İdarenin Sükutu Meselesi” , **İÜHFM**, C:XII, Sayı 1, s. 130–199.
- ERGEN, Cafer; İdari Yargıda Dava Açma Süreleri, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2007.
-, Cafer; İdari Yargılama Usulü Kanunu Şerhi, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2008.
- ERKUT, Celal; İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, Danıştay Yayınları, Ankara, 1990.
- ERSOY, Neşet; “İdari Davalarda Süre”, **Türk İdare Dergisi**, C:41, S.326, s. 20–27.
- GÖZLER, Kemal; “Düzenleyici İşlemlerde Dava Açma Süresinin Başlangıcı Konusunda Üçüncü Bir İhtimal”, **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl:55, Sayı: 1998/ 3, s.27–31.

- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref; TAN, Turgut; İdare Hukuku- İdari Yargılama Hukuku, Cilt II, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003.
-, A.Şeref; “İdari Yargıda Dava Açma Süresi”, **Amme İdare Dergisi**, C:2, S:4, 1969, s. 3–20.
-, A.Şeref; DİNÇER, Güven; İdari Yargılama Usulü, 2. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2001.
-, A.Şeref; Yönetmelik Yargı, 26. Bası, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2007.
- GÜRBÜZER, İlyas; “Danıştay’da İdari Dava Açma Süresi”, **Ankara Barosu Dergisi**, C:30,S:5, 1973, s.923–933.
- KANLIGÖZ, Cihan; “İdari İşlemlerde Yazılı Bildirim”, **AÜHFD**, Yıl:1988, C:40,S:1–4, s.173–192.
- KAPLAN, Gürsel; İdari Yargıda Dava Açma Süreleri, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2007.
- KARADENİZ, Salim; “Adli Tatil Uygulamasının Sürelere Etkisi”, **Yaklaşım Dergisi**, Yıl:16, S:188, 2008, s. 58–61.
- KARAKAŞ, A.Kadir; “İdari Yargılama Usul Hukukunda Süreler”, **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi**, S:17, Kitap:1, Genelkurmay Basımevi, Ankara, 2002, s. 58–86.
- KARAKOÇ, Yusuf; “Mücbir Sebeplerin Vergi Yargılaması Hukukunda Dava Açma ve Kanun Yollarına Başvurma Sürelerine Etkisi”, **Mükellefin Dergisi**, S:101, Lebib Yalkın Yayınları, Mayıs 2001,s.45–52.
- KARAVELİOĞLU, Celal; Açıklama ve Son İçtihatlarla İdari Yargılama Usulü Kanunu, Cilt 1, 6. Bası, Karavelioğlu Hukuk Yayınevi, Ankara, 2006.
- KAYIŞOĞLU, Bahattin; “İdari Davalarda Süre”, **Ankara Barosu Dergisi**, C:29, S:1, 1972, s. 46–53.

- ODYAKMAZ, Zehra; KAYMAK, Ümit; ERCAN, İsmail; İdari Yargı, İkinci Sayfa Yayım, 4. Bası, İstanbul, 2008.
- ONAR, Sıddık Sami; İdare Hukukunun Umumi Esasları, Cilt:1, Üçüncü Bası, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966.
-, Sıddık Sami; İdare Hukukunun Umumi Esasları, Cilt:3, Üçüncü Bası, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966.
- ÖNGÖREN, Gürsel; Türk Hukukunda İdari Dava Açma Süreleri, Kazancı Hukuk Yayınları No: 74, İstanbul, 1990.
- ÖZDEŞ, Orhan; “Görevli Olmayan Yerlere Başvurma Halinde Süre”, **Danıştay Dergisi**, Yıl:2, Sayı: 6–7, Ankara, 1972, s. 19–29.
- SANCAR, Mithat; “İdari Yargılama Usulü Kanununun 10 ve 11. Maddeleri Bağlamında İptal Davalarında Süre” , **Amme İdare Dergisi**, C:23, S:1, 1990, s. 69–88.
- SEVİĞ, Veysi; “Mali Tatil ve Dava Açma Süresi”, **Referans Gazetesi**, 02.07.2007.
- SEZGİNER, Murat; “İdari Makamların Sükûtu Üzerine Açılan Davalarda Süre” , **SÜHFD**, C:5, S: 1–2, 1996, s. 417–441.
- ŞAHİN, Azmi; “İdari Davalarda Sürelerle İlgili Sınırlı Bir İnceleme”, **Adalet Dergisi**, Yıl:78, S:5, 1988, s. 101- 105.
- TAŞ, Metin; “Vergi Uyuşmazlıklarında Üst Makamlara Başvuru Yolu ve Bir Yargı Kararı”, **Yaklaşım Dergisi**, Yıl: 15, S: 179, 2007, s. 245- 247.
-, Metin; “Mücbir Sebepler Dava Açma Süresini Etkiler Mi?”, **Yaklaşım Dergisi**, Yıl:5, S:53, 1997, s. 50-55.
- ULER, Yıldırım; Yönetmelik Yargıda Dava Süresi, **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Birinci Kitap, İdari Yargı**, Danıştay Yayınları, Ankara, 1990, s. 209–262.
- YAMAN, Murat; İdari Yargı Dava Rehberi, Adalet Yayınevi, Ankara, 2009.

- YENİCE, Kazım; ESİN, Yüksel; Açıklamalı- İçtihatlı- Notlu İdari Yargılama Usulü, Arısan Matbaacılık, Ankara, 1983.
- ZABUNOĞLU, Yahya K.; “İdari Yargıda Dava Açma Süresi”, **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Birinci Kitap, İdari Yargı**, Danıştay Yayınları, Ankara, 1990, s.187-207.

<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 15.03.2009

ÖZGEÇMİŞ

Sahra Betül Emre, 1983 yılında Kayseri'nin Merkez ilçesinde doğdu, ilk, orta ve lise eğitimini Kayseri'de tamamladıktan sonra 2001 yılında kaydolduğu Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesinden 2005 yılında mezun oldu. 2006 yılında Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı'nda Yüksek Lisans Eğitimine başladı. Yine 2006 yılında idari yargı hâkimlik sınavını kazanarak, 2007 yılında başladığı idari yargı hâkimlik stajını 2009 yılında tamamladı. 27.10.2009 tarihinde Eskişehir 1. Vergi Mahkemesi üyeliğine atanan Sahra Betül Emre halen Eskişehir 1. Vergi Mahkemesi üyesi olarak görev yapmaktadır.

İLETİŞİM BİLGİLERİ

Adres: Melikgazi Mahallesi, Kızılırmak Caddesi, Beykoz Konağı, A-Blok, Kat:13, No:25 Melikgazi/ KAYSERİ

E-mail: sahrabetulemre@yahoo.com

Telefon :0 554 307 16 86