

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

İDARİ YARGIDA SÜRELER

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Mehmet Ali USANMAZ

**Enstitü Ana Bilim Dalı: Kamu Yönetimi
Enstitü Bilim Dalı : Kamu Yönetimi**

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Halil KALABALIK

HAZİRAN-2009

T.C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

İDARİ YARGIDA SÜRELER

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Mehmet Ali USANMAZ

Enstitü Anabilim Dalı : Kamu Yönetimi
Enstitü Bilim Dalı : Kamu Yönetimi

Bu tez 23/06/2009 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından oybirliği ile kabul edilmiştir.

Prof. Dr. Halil KALABALIK

Prof. Dr. Ercan AKYİĞİT

Doç. Dr. Ömer ANAYURT

Jüri Başkanı

- ☐ Kabul
☐ Red
☐ Düzeltme

Jüri Üyesi

- ☐ Kabul
☐ Red
☐ Düzeltme

Jüri Üyesi

- ☐ Kabul
☐ Red
☐ Düzeltme

BEYAN

Bu tezin yazılmasında bilimsel ahlak kurallarına uyulduğunu, başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunulduğunu, kullanılan verilerde herhangi bir tahrifat yapılmadığını, tezin herhangi bir kısmının bu üniversite veya başka bir üniversitedeki başka bir tez çalışması olarak sunulmadığını beyan ederim.

Mehmet Ali USANMAZ

15/05/2009

ÖNSÖZ

İdari yargıda süreler, hak arama hak ve özgürlüğünün kullanılma yollarından dava açma hakkının sınırı olarak karşımıza çıkmaktadır. İdari yargıda dava açma süresinin kamu düzenine ilişkin olması ve süresinde kullanılmayan dava açma hakkının kaybedilmesi, hakkın korunması için usulü bilmenin önemini arttırmaktadır. Hakkın etkin şekilde kullanılabilmesi için öncelikle bilinmesi gerekir. Hak ve menfaat ihlaline uğrayanlar, haklarının kapsamını, ne zaman ve nasıl kullanacaklarını bilmiyorlarsa hak kaybına uğrayabilirler.

Bu çalışmamda idarenin işlem veya eylemlerinden hak veya menfaat ihlaline uğrayanların, dava açma hakkını kullanabilecekleri süreler anlatılmıştır. Karşılaşılan çok sayıda ve karmaşık durumlar karşısında sürenin nasıl belirlendiğinin anlaşılması amaçlanmıştır. Sürelerle ilgili olarak olanın yanında olması gerekene ilişkin değerlendirmelerim de yer almıştır.

Çalışmalarında yardımlarını esirgemeyen, teşvik edici, yönlendirici ve özendirici olan Danışman Hocam, Prof. Dr. Halil KALABALIK’a, Prof. Dr. Ramazan YILDIRIM’a ve ayrıca bugünlere ulaşmamda emeklerini hiçbir zaman ödeyemeyeceğim aileme saygılar sunar, teşekkür ederim.

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR	v
ÖZET.....	vi
SUMMARY.....	vii
GİRİŞ.....	1
BÖLÜM 1: GENEL OLARAK İDARİ YARGIDA SÜRELER.....	3
1.1. Süre Kavramı.....	3
1.2. İdari Yargıda Dava Açma Süresi Kavramı, Hukuki Niteliği Ve Özellikleri....	6
1.2.1. Dava Açma Süresi Kavramı.....	8
1.2.2. Dava Açma Süresinin Hukuki Niteliği	12
1.2.3. Dava Açma Süresinin Özellikleri.....	13
1.2.3.1. Kanunilik.....	14
1.2.3.2. Resen Gözönüne Alınması.....	17
1.2.3.3. Her Aşamada Değerlendirilme.....	19
1.2.3.4. Dava Açma Hakkının Kaybı.....	20
1.2.3.5. İdareye Başvurma Hakkının Korunması.....	23
1.2.3.6. Mücbir Sebebin Dava Açma Süresine Etkisi.....	26
1.2.3.7. Yok Hükmünde Sayılan İşlemlerde Dava Açma Süresi.....	29
1.3. Genel Ve Özel Dava Açma Süreleri.....	31
1.3.1. Genel Dava Açma Süresi.....	31
1.3.2. Özel Kanunlarda Öngörülen Dava Açma Süreleri.....	32
1.3.2.1. 6183 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanununda Dava Açma Süresi.....	32
1.3.2.2. 2942 Sayılı Kamulaştırma Kanununda Dava Açma Süresi.....	32
1.3.2.3. 6326 Sayılı Petrol Kanununda Dava Açma Süresi.....	33
1.3.2.4. 2872 sayılı Çevre Kanununda Dava Açma Süresi.....	33
1.3.2.5. 4077 Sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanunda Dava Açma Süresi.....	33
1.3.2.6. 2575 Sayılı Danıştay Kanununda Dava Açma Süresi.....	34
1.3.2.7. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununda Dava Açma Süresi.....	34
1.3.2.8. 4483 Sayılı Memurlar Ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanununda Dava Açma Süresi.....	35

1.3.2.9. 4634 Sayılı Şeker Kanununda Dava Açma Süresi.....	36
1.3.2.10. 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda Dava Açma Süresi.....	37
1.3.2.11. Özel Kanunlardaki Dava Açma Sürelerinin Değerlendirilmesi....	37
1.4. Dava Açma Süresinin Hesabına Etki Eden Durumlar	38
1.4.1. Dava Açma Süresinin Başlangıcı.....	38
1.4.1.1. Yazılı Bildirimlerde Dava Açma Süresi.....	39
1.4.1.2. İlan Yoluyla Bildirimlerde Dava Açma Süresi.....	45
1.4.1.3. Düzenleyici İşlemlerde Açma Süresi.....	46
1.4.1.4. İdarenin Tepkisiz Kalması Halinde Dava Açma Süresi.....	48
1.4.2. Dava Açma Süresinin Hesaplanması.....	49
1.4.2.1. Sürenin Gün Hafta Ay Yıl Olarak Belirlenmesi.....	50
1.4.2.2. Son Günün Tatil Rastlaması.....	51
1.4.2.3. Son Günün Ara Vermeye Rastlaması.....	52
1.4.3. Hiyerarşik Başvuru Ve Dava Açma Süresinin Durması.....	53
1.4.3.1. Hiyerarşik Başvuru Koşulları.....	55
1.4.3.2. Dava Açma Süresinin Yeniden İşlemeye Başlaması.....	65
1.4.4. İdari Davanın Süre Yönünden Açılmış Sayılması.....	65
1.4.5. Dava Açma Süresinin Kesilmesi Ve Ek Süreler.....	67
1.4.5.1. Görevli Olmayan Yargı Yerinde Dava Açılmasında Ek Süre.....	67
1.4.5.2. Dava Dilekçesinin Reddi Halinde Dava Açma Süresi.....	76
1.4.6. Dava Açma Süresinin Sona Ermesinin Sonuçları.....	79
1.4.7. Dava Açma Süresinin Kullanılması.....	80
BÖLÜM 2: İPTAL DAVALARI VE DAVA AÇMA SÜRESİ.....	82
2.1. İdari İşlemlere Doğrudan İptal Davası Açma Süresi.....	84
2.1.1. Bireysel İşlemlere Yönelik Dava Açma Süresi.....	86
2.1.2. Düzenleyici İşlemlere Yönelik Dava Açma Süresi.....	87
2.1.2.1. Düzenleyici İşlemler Aleyhine Doğrudan Dava Açma Süresi.....	88
2.1.2.2. Düzenleyici İşlemin Uygulanmasına Yönelik İşlemlerde Dava Açma Süresi.....	89
2.2. İdareye Başvuru Üzerine Tesis Edilen İşlemlere Yönelik Dava Açma Süresi .	92

2.2.1. İdarenin İşlemi Bulunmazken Başvuru Yapılmasında Dava Açma Süresi.....	92
2.2.1.1. İdarenin Olumsuz Cevap Vermesi	95
2.2.1.2. İdarenin Tepkisizliği	95
2.2.1.3. İdarenin Kesin Bir Cevap Vermemesi	100
2.2.1.4. İdarenin Bekleme Süresi Dolmasından Sonra Cevap Vermesi.....	102
2.2.2. İdari İşlem Sonrası Hiyerarşik Başvuru Yapılmasında Dava Açma Süresi.....	104
2.2.2.1. İşlem Sonrası Hiyerarşik Başvurunun Dava Açma Süresi İçinde Olması.....	105
2.2.2.2. İşlem Sonrası Hiyerarşik Başvuruya Olumsuz Cevap Verilmesi.....	105
2.2.2.3 .Hiyerarşik Başvuru Sonrasında İdarenin Tepkisizliği.....	105
2.2.2.4. İşlem Sonrası Hiyerarşik Başvuruya Süre Geçtikten Sonra Cevap Verilmesi.....	106
2.2.2.5. İşlem Sonrası Hiyerarşik Başvurunun Yetkili Makama Yapılması.	106
2.2.2.6. İşlem Sonrası Hiyerarşik Başvurunun İdari İşlemle İlgili Yapılması.....	106
2.2.3. İdareye Başvurunun Zorunlu Olduğu Durumlarda Dava Açma Süresi...	106

BÖLÜM 3: İDARİ YARGIDA İPTAL DAVASI DIŞINDA DAVA AÇMA

SÜRELERİ.....

3.1. Tam Yargı Davalarında Dava Açma Süresi.....	108
3.1.1. İdari İşlemlere Yönelik Tam Yargı Davalarında Dava Açma Süresi.....	110
3.1.1.1. İdari İşlemlere Yönelik Doğrudan Tam Yargı Davası Açılması....	111
3.1.1.2. Tam Yargı Davasının İptal Davasıyla Birlikte Açılması.....	113
3.1.1.3. İptal Davasının Sonuçlanmasından Sonra Tam Yargı Davası Açılması.....	114
3.1.1.4. Hiyerarşik Başvurunun Tam Yargı Davası Açma Süresine Etkisi..	116
3.1.1.5. İdari Yargılama Usulü Kanununun 10.Maddesine Göre Açılan Davalarda Tam Yargı Davası Açma Süresi.....	117
3.1.2. İdari Eylemlerden Doğan Tam Yargı Davalarında Dava Açma Süresi...	117
3.1.2.1. İdari Eylemlere Doğrudan Doğruya Tam Yargı Davası Açılması..	
3.1.2.2. İdarenin Olumsuz Eyleminde Dava Açma Süresi.....	127

3.2. Vergi Davalarında Dava Açma Süresi.....	128
3.3. İdari Sözleşmelerden Doğan Davalarda Dava Açma Süresi.....	129
3.3.1. İdari Sözleşmelerden Ayrılabilen İşlemler.....	131
3.3.2. İdari Sözleşmelerden Ayrılamayan İşlemler	131
3.4. Tespit Davalarında Dava Açma Süresi.....	132
3.5. İdari Yargı Kararlarının Yerine Getirilmemesinden Doğan Tam Yargı Davalarında Dava Açma Süresi	133
SONUÇ VE ÖNERİLER.....	137
KAYNAKÇA.....	142
ÖZGEÇMİŞ.....	147

KISALTMALAR

AYİM	: Askeri Yüksek İdare Mahkemesi
C	: Cilt
DD	: Danıştay Dergisi
DDGK	: Dava Daireleri Genel Kurulu
E	: Esas
İDDGK	: İdari Dava Daireleri Genel Kurulu
K	: Karar
VDDGK	: Vergi Dava Daireleri Genel Kurulu
s	: Sayfa

Tezin Başlığı: İdari Yargıda Süreler	
Tezin Yazarı: Mehmet Ali USANMAZ	Danışman: Prof. Dr. Halil KALABALIK
Kabul Tarihi: 23 Haziran 2004	Sayfa Sayısı: VII (ön kısım) + 141 (tez) + 6 (ekler)
Anabilimdalı: Kamu Yönetimi	Bilimdalı: Kamu Yönetimi
Cumhuriyetin temel nitelikleri arasında yer alan Hukuk Devleti ilkesi, ister yönetilen, ister yöneten olsun herkesin hukuka bağlı olmasını, hukuka aykırılığın yaptırıma bağlanmasını ifade eder. İdare de hukuka bağlıdır ve idarenin denetimi birçok yollarla sağlanır. İdarenin denetlenmesinde kuşkusuz en etkili yol yargı denetimidir. İdarenin yargısal denetimi dava hakkının kullanılmasıyla sağlanır. Dava hakkı hak arama temel hak ve özgürlüğünün kullanılış biçimlerinden biridir. Bilindiği üzere temel hak ve özgürlükler ancak kanunla sınırlandırılabilir. Bu açıdan dava hakkının sınırlandırılması anlamına gelen dava açma süresinin belirlenmesi ancak kanunla yapılabilir. Dava açma süresinin daha alt bir hukuk normuyla düzenlenmesi mümkün değildir. Dava açma süresi kamu düzenine ilişkindir. Davanın süresinde açılıp açılmadığı yargı yerleri tarafından re'sen incelenir. Dava açma süresi hak düşürücü özellik gösterir. Davanın süresinde açılmamış olması tarafların isteği ya da rızası gösterilerek göz ardı edilemez. Dava açma süresinin değiştirilmesi konusunda tarafların aralarında herhangi bir anlaşmaya varması da mümkün değildir. Dava açma hakkının kullanılmasına yönelik sınırlamanın kamu yararına olacak şekilde yapılması gereklidir. Dava açma süresinin gereğinden uzun belirlenmesi yönetilenlerin yararınadır ve fakat idari istikrarsızlığa, idari işlem ve eylemlerin sürekli dava tehdidine maruz kalması bakımından idarenin zararınadır. Gereğinden kısa belirlenmesi de idarenin yararına olmakla birlikte, dava hakkını etkin kullanılmasını önlemekle yönetilenlerin zararınadır. Dava açma süresi, kamu yararının sağlanması bakımından dengeyi koruyan, dava hakkının etkin ve verimli kullanılmasını sağlayan, idari istikrarı bozmayacak uzunlukta olmalıdır.	
Anahtar kelimeler: Süre, Dava Açma Süresi, Dava Hakkının Sınırlanması, İdari Yargıda Süre	

Title of the Thesis: Periods of Administrative Judicial	
Author: Mehmet Ali USANMAZ	Supervisor: Prof. Dr. Halil KALABALIK
Date: 23 June 2009	Nu. of pages: VII (pre text) + 141 (main body) + 6 (appendices)
Department: Public Administration	Subfield: Public Administration
The Law State Principle which is included in the fundamental qualifications of the Republic represents to be bounded by laws of either to be governed or governing and also represents to be committed to laws of sanction of contradiction. Administration is also dependent on laws and the control of administration is ensured by a lot of processes. The most effective process in administration control is certainly judicial review. The judicial review of administration is provided by utilization of a right of acuse. Right of acuse is one of the ways of using in seeking justice of fundamental right and freedom. As is known fundamental rights and freedoms qualify only by law. In this respect, determination of the tender period which means qualifying the right of cause in terms of period should be committed by law. It is not possible to order the tender period in more inferior law norm. The tender period is related to public order. The cases will be opened in the period or not are examined by the judicator tribunals on its own initiative. The tender period indicates foreclose attribution. Not bringing suit in the period is not to take into consideration with the requests and consents of parties. It should not be possible to arrange a case out of court about changing the tender period. Limitation of using right to sue should be applied with commonweal. Determining the tender period longer than needed is a disadvantage for governed. The tender period should be compatibly length for supporting to stabilize commonweal, use right to sue effectively and efficiently and not break administrative procedure.	
Keywords: Period, Tender Period, Qualifying The Right of Acuse, Period of Administrative Judicial	

GİRİŞ

Ülkemizde idari yargı sistemi uygulanmaktadır. Buna göre idarenin eylem ve işlemleri idari yargı yerleri tarafından denetlenmektedir. İdarenin yargısal denetimi, idarenin işlem ve eylemlerinden dolayı hak veya menfaat ihlaline uğrayan kişilerin, bu ihlalin giderilmesine yönelik taleplerini, idari yargıya taşıyarak dava hakkını kullanması ile sağlanır.

İdari yargıda süreler adlı çalışmamda, dava hakkının kullanılmasına ilişkin olarak idari yargıda dava açma süreleri incelenmiştir. Bir hakkın kullanılması için öncelikle hakkın bilinmesi gerekmektedir. Kişiler haklarını bildiği sürece onu etkin bir şekilde kullanabilir ve hakkı zarara uğradığında gerekli önlemi alabilir. Kişiler haklarını ya da onun sınırlarını bilmiyorsa onu kaybetme tehlikesiyle karşı karşıyadırlar.

Çalışmam üç ana bölümden oluşmuştur. Birinci bölümde süre kavramı, zamanaşımı ve hak düşürücü süre kavramları ve bunlar arasındaki ilişkiler, idari yargıda dava açma sürelerinin nitelik ve özellikleri, genel ve özel nitelikteki süreler, sürelerin hesaplanması, dava açma hakkına etkisi bakımından incelenmiştir. İdari yargıda dava açma süresinin kamu düzeniyle ilgili olmasından kaynaklanan re'sen göz önüne alınması, kanuna dayanması, mücbir sebeplere göre durumu ile birlikte sürelerle ilgili görüş ve önerilerim dile getirilmiştir.

İkinci bölümde en çok karşılaşılan idari dava türü olan iptal davalarında dava açma sürelerinin incelenmiştir. Doğrudan veya idareye başvuru üzerine dava açma süresinin nasıl belirlendiği, idarenin sessiz kalmasının zımni red sayılması, hiyerarşik başvuru yapılmasında dava açma süresinin nasıl etkileneceği hususları açıklanmıştır.

Üçüncü bölümde ise iptal davası dışındaki idari dava türleri dava açma süresi bakımından incelenmiştir. Tam yargı davaları, vergi mahkemelerinde açılan davalar, yargı kararlarının yerine getirilmemesinden doğan davalarda dava açma sürelerinin nasıl belirlendiği anlatılmıştır. Diğer dava türleri incelenirken iptal davasına olan benzerlikleri de açıklanmıştır.

Çalışmanın sonuç bölümünde genel bir değerlendirme yapılmıştır. Dava açma sürelerinin uzunluğunun kamu yararını sağlayacak şekilde olması, genel ve özel sürelerin durumlarına değinilmiş önerilerde bulunulmuştur.

BÖLÜM 1: GENEL OLARAK İDARİ YARGIDA SÜRELER

1.1. Süre Kavramı

Süre soyut olan zamanın somut bir kesimini anlatmak için kullanılan bir kavramdır. “Bir olayın başı ile sonu arasında geçen zaman parçası, zaman aralığı, zaman bölümü”¹ olarak tanımlanmıştır.

Zaman ve süre kavramı arasındaki ilişki iki ucu sonsuz olan doğru üzerinde belirlenen iki noktayı birleştiren parça gibidir. Başı ve sonu belli ya da belirlenebilir olmalıdır.

Hukukta süreler “bir yükümlülüğün yerine getirilmesi, bir işlemin yapılması veya bir hakkın kazanılması amacına yönelik olarak kanunlar yargı mercileri veya geçerli kılınan hallerde ilgililer tarafından belirtilen ve hukuki sonuç doğuran zaman dilimidir.”²

Süreler, kendisine hukuki sonuç bağlanmakla hukuki anlam kazanacaktır. Başı ve sonu belli olmayan, hukuki bir nitelik taşımayan zamanları hukuki süre olarak değerlendiremeyiz. Örneğin dünyanın yaşı ile ilgili tahminler, deniz altında yaşayan bir canlının beslenme zamanları arasında geçen süre hukuki süre olarak değerlendirilemez.

“Yasal nitelikli süreler, öngörülen unsurların gerçekleşmesi koşuluyla, değişik sonuçları ortaya çıkaran önemli öğelerdir.”³ Kural olarak, taraflar için kanunda belirtilen süreler, kesin ve hak düşürücüdür, hakim tarafından belirlenen süreler ise kesin değildir.⁴

Sürelerin kanunda yer alması, temel hak ve özgürlüklerin kanunla sınırlandırılabilmesi kuralına uygun olmakla birlikte, aynı zamanda kamu düzenine ilişkin önemli düzenlemelere işaret eder. Bu bakımdan kesinlik özelliği gösterecektir.

Yasal süre denilince ilk akla gelen kullanılması ve sürenin dolmasıyla ne olacağıdır. Yasal sürenin dolmasıyla çeşitli durumlar ortaya çıkar. Davanın süresinde açılmaması dava açma hakkının yitirilmesi sonucunu doğurur.

¹ <http://tdkterim.gov.tr/bts> (Büyük Türkçe Sözlük, Erişim Tarihi 05/01/2009)

² ÖZDENER, Gültekin ve Özsoy, (2004), Sevim, 4857 Sayılı İş Kanununda Süreler, Vedat Kitapçılık, İstanbul, s.3

³ ÖZDENER, s.3

⁴ PEKCANİTEZ Hakan, Atalay, Oğuz ve Özekes Muhammet, (2008), *Medeni Usul Hukuku*, Yetkin Yayınları, 7. Bası, Ankara, s.173

Yasal sürelerden olan dava açma süresi ile ilgili olarak çeşitli görüşler bulunmaktadır. Dava açma süresinin hak düşürücü olduğunu söyleyen yazarlar olduğu gibi zamanaşımına girdiğini belirten yazarlar da vardır. Kendine özgü bir süre olduğunun, ne hak düşürücü ve ne de zamanaşımı süresi olduğunu belirten yazarlara da rastlanmaktadır.

Hakların kaybedilmesi ve kazanılması ile ilgili olarak zamanaşımı ve hak düşürücü süre kavramları üzerinde durmakta yarar vardır. Zamanaşımı hukuk alanlarına göre farklı noktaları göz önünde bulundurularak tanımlanmıştır:

GÜNAY, zamanaşımını ceza hukuku açısından ele alarak özelliklerini belirtmiştir. “Hüküm kesinleşinceye kadar yargılamanın her aşamasında göz önünde tutulur ve öncelikle uygulanır. Sanığın dava zamanaşımı hükmünden yararlanmak istemediği yolundaki istemi kâle alınmaz. Yani dava zamanaşımı sanığın rızası hilafına uygulanır, sanığa herhangi bir külfet getirmez.”⁵

ÖZDENER’in tanımı idare hukukundan ziyade diğer hukuk dallarına ilişkindir. İdari yargıda süre ile ilgili hususlar taraflar tarafından talep edilmese de re’sen dikkate alınır: “Zamanaşımı, kanunların öngördüğü koşullar içinde belirlenen bir zamanın geçmesi üzerine bir hakkı kaybetme, bir hakkı kazanma veya bir külfetten kurtulma yoludur. Etkisinden kaçınılmayan bir kuvvet olan zaman, haklar üzerinde de hükmünü yürütmektedir. Hukuksal yapılanmada zaman ya belirli süreler içinde kullanılmayan hakların niteliklerini yitirterek onları hak olmaktan çıkarmakta veya bu süreler sonunda edimsel yani fiili duruma kazanılmış hak olarak vücut vermekte yahut bir yaptırımı ortadan kaldırmaktadır. Kullanılmayan zaman, yasal hükümler çerçevesinde değişik hukuki sonuçlar doğuran zamanaşımına dönüşmektedir.”⁶

ÖZDENER zamanaşımının hak ve borçlardan kurtarma yönüne değinmiştir: “Zamanaşımının varlığı edaya bağlı hakların savsaklanması ve bunlardan çıkacak uyuşmazlıkların sürüncemede kalmasını önlemek, kişileri zamana karşı koruyarak onları bazı yükümlerden kurtarmak veya yargı mercilerinin görev ağırlığını hafifletmek gibi çok yönlü amaca dayanmaktadır. Etkileri bakımından zamanaşimleri ayrıcalık

⁵ GÜNAY, Erhan, (2008), *Uygulamalı - Örnekli Dava ve Ceza Zamanaşımı*, 3. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s.18

⁶ ÖZDENER, s.4-5

arzettmektedir: 1-Düşürücü zamanaşımı –iskatı müruru zaman- 2- Kazandırıcı zamanaşımı –iktisabı müruru zaman- 3-Yaptırımı ortadan kaldıran zamanaşımı”⁷ olarak özellik gösterirler.

ÖZDENER, hak düşürücü sürelerin hakim tarafından re’sen dikkate alınması gerektiğini vurgulamıştır: Zamanaşımına uğramış bir hak, durağan yani yaptırımdan yoksun bir hakka dönüştüğü halde, hak düşürücü sürelerde geç kalanın hakkı tamamen ortadan kalkmaktadır. Diğer taraftan zamanaşımı alacak haklarıyla sınırlandırılmış olmasına rağmen hak düşürücü süreler çok daha geniş bir alana yayılmıştır. Anılan sürelerde hakkın istenmesine def’i yoluyla engel olunamamakta, hakkın kendisi yani özü sona ermektedir. Bu itibarla hak düşürücü sürelerin maddi gerçeği arama görevi içinde hakim tarafından re’sen dikkate alınması zorunlu bulunmaktadır. Zamanaşımı sürelerinin aksine, hak düşürücü sürelerin durması, kesilmesi söz konusu olmamaktadır. Yenilik doğuran haklar bazı ayrıcalıklar dışında, kural olarak hak düşürücü sürelere tabidir. Medeni Kanun, Borçlar Kanunu ve İş Kanunlarında hak düşürücü sürelere de yer verilmiştir.⁸

“İskatı müruru zaman, sükutu hak süresi şeklinde de kullanılan hak düşürücü zamanaşımı, belli bir sürenin geçmesi ile hakların ortadan kalkması; kazandırıcı zamanaşımı ile bir kimse bir hak kazanırken bunun hakkı kaybolan kimse bakımından ifadesidir.”⁹

İdari yargıda süre denilince en çok incelenen dava açma süresidir. Hak ve hürriyetler kullanılırken şekil şartının yerine getirilmesi çok önemlidir. Usulüne uygun olarak aranmayan hakkın zayi olma ihtimali bulunmaktadır. Hak arama hak ve hürriyetleri arasında yer alan dava açma hakkı da kanunda belirtilen şekil şartlarına uygun olarak süresinde kullanılmalıdır. Süresinde kullanılmayan idari dava açma hakkının neticesinde yargı yerince kişinin haklılığı esasen araştırılmadan reddedilmesi sonucunu doğurur.

⁷ ÖZDENER, s.5

⁸ ÖZDENER, s.8

⁹ YILMAZ, Ejder, (2006), *Öğrenciler İçin Hukuk Sözlüğü*, Yetkin Yayınları, Ankara, s. 251

1.2. İdari Yargıda Dava Açma Süresi Kavramı, Hukuki Niteliği Ve Özellikleri

Kamu yönetimi üzerinde pek çok denetim yolu vardır. Kamuoyu denetimi, hiyerarşik denetim, vesayet denetimi bunlardan bir kaçıdır. “Kamu yönetimi üzerinde bir başka kurumsal denetim aracı yargıdır. Bütün siyasi sistemler, hukuk devletinin bir gereği olarak idarenin eylem ve işlemlerine karşı yargı denetimini kabul etmişlerdir. Yargı denetiminin temel amacı yönetilenleri idare karşısında korumaktır. Yönetimin, yargı tarafından denetimi, hukuk devleti düşüncesinin yerleşmesine kişi hak ve hürriyetlerinin gelişmesine paralel olarak ortaya çıkmıştır.”¹⁰ ERYILMAZ, yargı denetimini hukuk devletinin gereği olarak görmüş ve temel amacının yönetilenleri idare karşısında koruma işlevine değinmiştir.¹¹

GÖZÜBÜYÜK yargının uyuşmazlıkları giderme işlevini dile getirmiştir: “Yönetimle bireyler arasında yönetsel eylem ve işlemlerden doğan uyuşmazlıklar yönetsel yargı tarafından çözümlenir”¹²

İdare bağımsız yargı tarafından denetlenir. Yargı ve diğer erkler birbirinden bağımsızdır. “Kuvvetler ayrılığı rejimi devlet yönetiminde birbirinden farklı üç temel görev olduğu, yasama, yürütme ve yargıdan oluşan bu görevlerin her birini yerine getiren bir güç bulunduğu ve bunların birbirinden bağımsız bir statüye sahip olması gerektiği esasına dayanmaktadır.”¹³ Her erkin görevi anayasada belirlenmiştir.

ÖNER, denetim türlerini kuvvetlere göre sınıflandırmıştır. “Yönetsel kuruluşlar tarafından yapılan denetime “yönetsel denetim, yasama organınca yapılmaya siyasal denetim, yargı organlarınca yapılan denetime yargı denetimi denilir.”¹⁴ Görüldüğü üzere her kuvvetin bir denetim yönü bulunmaktadır. Ancak idare üzerinde en etkili denetim yargı denetimidir.

¹⁰ ERYILMAZ, Bilal, (2006), *Kamu Yönetimi*, Erkam Matbaası, Gözden Geçirilmiş Yeni Baskı, İstanbul, s.316

¹¹ ERYILMAZ, s.316

¹² GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, *Anayasa Hukuku* (Anayasa Hukuku), Güncelleştirilmiş 12. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, (2003), s.282

¹³ ÇAĞLAYAN, Ramazan, (2002), *İdari Yargıda Kanun Yolları (Kanun Yolları)*, Seçkin, Ankara, s.7

¹⁴ ÖNER, Şerif, (2006), *Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiyede Belediye Yönetimi*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s.186

“İdare üzerinde en yavaş ve en etkili işleyen denetim yoludur. İdare üzerinde uygulanan yargı denetimi, hukuk devleti anlayışının zorunlu bir sonucudur. Yargı denetimine, yargısal denetim ve kazai murakebe de denmektedir. Yargısal denetim, idarenin hukuk sınırları içinde kalmasını sağlar. Yargı denetimi ilkesi, yürütme ile yargı ayrılığının sonucudur.”¹⁵

Yargı denetimi hak ya da menfaat ihlaline bağlı olarak dava yoluyla gerçekleştirilir. İdare hukukunda dava yolunu kullanabilmek için davanın süresinde açılmış olması gereklidir. Dava açma süresinin gelişimine değinmekte yarar vardır.

Dava açma süresi daha önceleri dava açma müddeti olarak kullanılmaktaydı. Müddet kelimesinin yerini süre kelimesine bırakmasıyla kavram dava açma süresi olarak kullanılır olmuştur.

Yönetenlerle yönetilenler arasında ortaya çıkan uyuşmazlıklarının çözümünde dava açma süresi büyük bir öneme sahip olup sürelerle ilgili çalışmaların çoğunluğunun bu konuda yoğunlaştığı görülmektedir.

Yasal gelişmeler de bu yöndedir. 1925 tarih ve 699 sayılı Şurayı Devlet Kanunu ve 1938 tarih ve 3546 sayılı yasalara baktığımızda “dava açmak müddeti” kavramının kullanıldığını, 1964 tarih ve 521 sayılı Danıştay Kanununda ise “idari dava açma süresi” kavramının tercih edildiği görülmektedir.

1982 yılında Danıştay Kanununda değişiklik yapılması ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununa ilişkin düzenlemeyle “dava açma süresi” kavramı belirgin olarak kullanılmıştır.

Dava açma süresi kavramı bugün en çok kullanılan kavramdır. İdari Yargılama Usulü Kanununun 7. maddenin başlığı olarak “dava açma süresi” kullanılmıştır. Ancak madde metnine bakıldığı zaman Danıştay, İdare ve Vergi Mahkemelerindeki süreler belirtilmiştir. Kanun bütün olarak incelendiğinde idari yargıda dava açma süresi olduğu belirgindir. Dilin sadeleşme özelliği dolayısıyla kavram bugün yaygın kullanılan halini almıştır.

¹⁵ YILDIRIM, Ramazan, (2006), *Açıklamalı Kaynakçalı İdare Hukuku Kavramları Sözlüğü (İdare Hukuku Kavramları)*, Mimoza, Konya, s.556

1.2.1. Dava Açma Süresi Kavramı

İdari dava açma süresi, idari davaların geçerli olarak açılabileceği kanunlarla belirlenmiş zaman dilimidir. “İdari dava açma süresi iptal ve tam yargı davaları ile idari sözleşmelerden doğan ihtilaflara ilişkin davaların idari yargı yeri önüne getirilebilmesi için, İdari Yargılama Usulü Kanununda ya da özel kanunlarda gösterilen zamanı ifade eder.”¹⁶

1982 Anayasasının 13. maddesinde temel hak ve hürriyetlerin ancak kanunla sınırlanabileceği yazılı olduğundan hak arama hürriyeti içinde yer alan dava açma hakkının da ancak kanunla sınırlandırılabilceğini belirtmek gerekir.

“Çoğulcu demokrasinin özgürlük anlayışı bireyseldir. Bireyci düşünceye göre, gerçek değer insandır. Haklar ve özgürlükler, insanın doğuştan sahip oldukları özelliklerdir.”¹⁷ Dava hakkı da insan olmaktan kaynaklanan hak arama hak ve özgürlüğü arasında yer aldığından doğuştan sahip olunan haklar arasındadır.

“Çoğulcu demokraside, iktidarın keyfi davranışlarına karşı bireyi koruma, tarih akımı içinde önemli sorunlardan biri olmuştur. Çoğunluk yönetiminde, çoğunluğa karşı, başka bir deyişle devlete karşı bireyi koruma çabaları, insan hakları adı altında sürdürülmüştür. Bireyin korunması için, özel yaşamın gizliliği, konut dokunulmazlığı, haberleşme, seyahat, dernek kurma, toplantı, basın, düşünce, inanç özgürlüğü gibi özgürlüklerin güven altına alınması, devlete karşı korunması yoluna gidilmiştir. Kısaca belirtmek gerekirse, bireysel temel haklara, devletin karışması önlenmek istenmiştir. Çoğulcu demokrasi bir özgürlükler rejimidir, özgürlükler demokrasinin vazgeçilmez ögesidir.”¹⁸ GÖZÜBÜYÜK özgürlüklerin idarenin müdahalesine karşı korunması gerektiğini vurgulamıştır.¹⁹

ZEVKLİLER, yargının bağımsız ve tarafsızlığına işaret etmiş ve dava hakkının kullanılmasında bu iki ögenin önemini vurgulamıştır. “Hak sahibinin, Devletin bağımsız

¹⁶ KARAVELİOĞLU, Celal, (2006), *Açıklama ve Son İçtihatlarla İdari Yargılama Usulü Kanunu*, 1. Cilt, 6. Baskı, Karavelioğlu Hukuk Yayınevi, Ankara, s.530

¹⁷ GÖZÜBÜYÜK, *Anayasa Hukuku*, s.26

¹⁸ GÖZÜBÜYÜK, *Anayasa Hukuku*, s.26

¹⁹ GÖZÜBÜYÜK, *Anayasa Hukuku*, s.26

ve tarafsız organı olan yargı organlarına (mahkemelere) başvurarak mahkeme kararıyla hakkının elde edilmesini isteme hakkına, dava hakkı denir.”²⁰

AYAN davayı “talep hakkının mahkeme huzurunda dile getirilmesi” olarak tanımlamıştır. Talep hakkının usulüne uygun olarak yargı yerine ulaşması dava hakkının kullanılmasıdır. “Dava hakkı Anayasa tarafından teminat altına alınmıştır. Söz konusu hakkın bütünüyle ortadan kaldırılması mümkün olmadığı gibi, sınırlandırılması da mümkün değildir.”²¹

Dava açmanın belli bir süreye bağlanması dava açma hakkının sınırlandırılması anlamına geleceğinden sürelerin kanunla konulması gerekmektedir. Bunun yanında kanunla belirlenemeyen süreler de bulunmaktadır. İdarenin yok hükmünde sayılan işlemlerinin tespiti konusunda her zaman dava açılabilir.

YILMAZ, yok hükmünde sayılan işlemlere karşı açılacak tespite yönelik dava açma süresi için “zamanaşımına uyruk olmayan hak” deyimini kullanmıştır.²² Zamanaşımına uyruk olmayan hak, bir kısım hakların zamanaşımına konu olmamasıdır. Yok hükmündeki işlemlere karşı dava açma süre yönünden sınırlı değildir.

İdari yargıda dava açma süresinin gelişimine değinmekte yarar vardır. 1925 yılında 669 sayılı Şurayı Devlet Kanununda 60 gün olarak belirlenen genel dava açma süresi 1935 yılındaki 3546 sayılı Danıştay Kanununda 90 gün, 1982 yılında 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda 60 gün olarak belirlenmiştir. Genel dava açma süresi kesin olup kanunlarda belirlenen durma ve kesilme sebepleri haricinde bu süre içinde dava açmamış kimseler geçerli bir dava açma hakkını kaybederler ve yapılan idari işlem ne ise sonuçlarına katlanmak zorunda kalırlar.

İdarenin işlem ve eylemleri yargı denetimine tabidir. 1982 Anayasasının 125. maddesinde bu durum açıkça yazılıdır. Kuvvetler ayrılığı ilkesi gereği yürütmenin işlemleri bağımsız yargı organlarınca denetlenir. İdarenin yargısal denetimi Anayasada yer alan Hukuk Devleti olmanın bir gereğidir.

²⁰ ZEVLİLER, Aydın ve Havutçu, Ayşe, (2002), *Yeni Medeni Kanuna Göre Medeni Hukuk Temel Bilgiler*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s.76

²¹ AYAN, Mehmet, (1997), *Medeni Hukuk*, Mimoza, Konya, s.174

²² YILMAZ, s.767

“Yönetim üzerinde uygulanan ve yönetimin dışındaki denetim yollarından biri ve en etkili yargı denetimidir. Yönetime yargı denetiminin uygulanmasının gereği, bugün üzerinde tartışılmayacak kadar açıktır. Demokratik bir toplumda, yönetimin kendini hukuk kurallarına bağlı sayması, bu kuralların dışına çıktığında, kendini bir yaptırım karşısında bulması hukuk devleti anlayışının zorunlu bir ögesi ve aynı zamanda doğal bir sonucudur.”²³

İdarenin yargısal denetiminin sağlanmasında hem yönetilenlerin ve hem de idarenin çıkarlarının dengeli şekilde korunması dava açma süresiyle sağlanmaktadır. Dava açma süresinin yeterli uzunlukta olması büyük önem taşımaktadır. Sürenin gereğinden uzun belirlenmesi idare, kısa belirlenmesi yönetilenler aleyhine sonuçlar doğurur. Bu açıdan süre belirlenirken adalet ilkesinden yararlanılır.

Dava açmanın süreyle sınırlandırılmasının idari işlem ve eylemlerin sürekli olarak dava tehdidi altında bulunmasından kaynaklanacak istikrarsızlığı önlemekte ve aynı zamanda yönetilenlerin de bu süreyi yapılan idari faaliyetin hukukiliğini araştırarak dava açmanın gerekli olup olmadığını değerlendirmek fırsatı vermektedir.

“İdari işlem ve eylemlerin hiçbir süreye bağlı kalmaksızın, her zaman dava edilebilmesi, idarede istikrar ve kamu hizmetlerinde verimlilik ilkelerini olumsuz yönde etkiler”²⁴

“Gerçekten de idari işlem ve eylemlerin devamlı olarak yargı denetiminin tehdidine maruz bırakılması halinde, toplum hayatında anormal olan ihtilaflı durumların sonu alınamayacağından, kamu düzeni ihlal edilebileceği gibi; idari işlemlerde istikrarın sağlanamaması ve bu işlemlerle tesis edilen hukuki durumların aydınlığa kavuşturulamaması gibi sonuçlar ortaya çıkacak ve kamu hizmetlerinin düzenli ve verimli bir şekilde işlemesi engellenecektir. İşte bu mahzurların önlenmesi için, fertlerin yargı yoluna başvurma konusundaki Anayasal hakları da göz önüne alınarak, idari yargı yerlerine başvurmanın süreyle sınırlandırılması yoluna gidilmiş, bu suretle de idare hukukunda, dava açma süresi denilen müessese ortaya çıkmıştır.”²⁵

²³ GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, (2008), *Yönetim Hukuku (Yönetim Hukuku)*, Güncelleştirilmiş 27. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, s.374

²⁴ KALABALIK, Halil, (2006), *İdari Yargılama Usulü Kanunu Mevzuat ve Soru İlaveli (İdari Yargılama)*, Genişletilmiş 2. Baskı, Değişim Yayınları, Sakarya, s.215.

²⁵ KARAVELİOĞLU, s.530

“İdari davaların belli sürelerle bağlanması, idari işlemlerin istikrarını ve dolayısıyla idarenin kararlılığını sağlamak için zorunludur.”²⁶

“Dava açma süresinin genel olarak altmış gün şeklinde sınırlandırılmasıyla idari faaliyetlerin sürekli dava tehdidinde bulunmasından kaynaklanacak istikrarsızlık önlenmiş bunun yanında idarenin keyfi ve hukuka aykırı faaliyetlerine karşı idare edilenler güvenceye kavuşturulmuştur.”²⁷

İdarenin yargısal denetimi, diğer denetim yollarına göre daha etkili ve en son kullanılan seçenek olduğu için denetim işlevinin yanında adaleti sağlamak gibi önemli bir işlevi de yerine getirdiğini belirtmek yararlı olacaktır.

“Yönetimin yargı yolu ile denetiminin kişilere sağladığı güven ve yarara karşılık, yönetimin işlerini, kamu hizmetlerinin yürütülmesini güçleştirmesidir. Bu sakıncaların etkisini azaltmak için, kişisel yararlar kamu yararı arasında bir dengenin kurulmasını sağlamak zorunlu görülmektedir.”²⁸ Dava açma süresi yönetilenlerle idare arasındaki dengeyi sağlamak konusunda önemli bir argümandır.

İdari yargılama usulü kanunun 14. maddesinin 3. fıkrasına göre süresinde açılmayan dava esasına girilmeden reddedilecektir. Bu açıdan dava açma hakkının geçerli surette kullanılabilmesi için dava açma süresinin geçirilmemesi gerekmektedir.

1982 Anayasasının 13. maddesinde temel hak ve hürriyetlerin ancak kanunla sınırlanabileceği ifade edilmiştir. Hak arama temel hak ve özgürlüğünün kullanılma yollarından biri olan dava açmayla ilgili sürenin de ancak kanunla sınırlandırılması gerekir.

İdarenin her türlü işlem ve eylemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu Anayasanın 125. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre yargı denetiminin kaynağı Anayasadır.

Kanunda öngörülen sürelerden başka zamanlarda açılan davalarda uyuşmazlığın esası hakkında karar verilemez. Süre geçirildikten sonra dava hakkı kullanılamaz.

²⁶ KARAVELİOĞLU, s.1107

²⁷ ÖNGÖREN, s.5

²⁸ GÖZÜBÜYÜK, *Yönetim Hukuku*, s.374

Dava açma sürelerinin belirlenmesinde dikkat edilmesi gereken hususlar vardır. Bunlardan birincisi dava açma süresi, yönetilenlerin dava açma hakkını kullanıp kullanmama konusunda sağlıklı kararlar verebilmesi için kararın hukuka uygun olup olmadığı ve dava konusu yapmanın gerekip gerekmediğini düşünme ve inceleme imkanı sağlanması açısından çok kısa tutulmamalıdır. Ancak çok fazla uzun tutulması da idarenin uzun zaman dava tehdidi altında kalması, istikrar ve verimliliğin düşmesi ve kamu menfaatinin zarar görmesi anlamına gelecektir. İdari işlemler hukukîlik karinesinden yararlanır. İdari işlemlere karşı uzun süre dava açılabilmesi hukukîlik karinesini geçersiz hale gelmesi sonucunu doğuracaktır. Bu açılardan iki tarafın yararını dengeleyen optimum bir süre belirlenmelidir.

1.2.2. Dava Açma Süresinin Hukuki Niteliği

Dava açma süresinin hukuki niteliği doktrinde tartışmalıdır. Zamanaşımı süresi olduğunu savunanlar ve hak düşürücü süre olduğunu belirtenler bulunmaktadır.

KALABALIK, idari yargılama hukukunda dava açma süresinin hak düşürücü nitelikte²⁹ olduğu görüşündedir.

İdari dava açma süresinin zamanaşımı ya da hak düşürücü süre olmadığını, kendine has özellik gösterdiğini belirten yazarlar da bulunmaktadır.

Kullanılan bazı kavramlar birbirine yakın özellik göstermektedir. Bir sürenin geçmesiyle bir hak kazanılıyorsa kazandırıcı zaman aşımı, talep veya dava hakkı düşüyorsa kaybettirici zaman aşımı söz konusu olur. Belirli bir zaman geçmekle hakkın kendisi ortadan kalkarak kaybolursa buna da hak düşürücü süre adı verilir.

Kaybettirici zaman aşımıyla hak düşürücü süre birbirine yakın gibi gözüken sonuçlar doğursa da özellikle belirtilmelidir ki zaman aşımında hakkın kendisi bulunmakta iken bu hakkın geçerli bir talep ve davaya konu edilmesi imkanı yoktur. Hak düşürücü süre de hakkın kendisi ortadan kalkmıştır.

²⁹ KALABALIK, *İdari Yargılama*, s.215

“Kanunların veya yargı mercilerinin belirlediği süre içinde gereğinin yapılmaması nedeni ile sahip olunan hakkın asla kullanılamaması veya talep edilememesi ile sonuçlanan süreler hak düşürücü sürelerdir.”³⁰

İdari yargı kararlarına baktığımızda dava açma süresinin hak düşürücü süre olarak değerlendirildiği görülmektedir. Doktrinde de çoğunlukla bu yönde görüşler hakimdir.

Davanın süresinde açılmadığı davanın her aşamasında ileri sürülebilir ve esasen yargılama makamınca re’sen göz önünde bulundurulması gereken bir durumdur.

1.2.3. Dava Açma Süresinin Özellikleri

Hak arama ve bunu sağlamak için dava açma hakkı temel ve vazgeçilmez haklar arasında yer almaktadır. Anayasanın 36. maddesi Herkesin meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahip olduğu, hiçbir mahkemenin görev ve yetkisi içindeki davaya bakmaktan kaçınamayacağı belirtilmiştir. Bu maddeyle kişilere hak arama konusunda dava açma hakkı tanınırken, mahkemelere de açılan davaları karara bağlama yükümlülüğü getirilmiştir.

Dava açma süresi belli bir zaman dilimini ifade eder. “Kuşkusuz, dava hakkının kullanılması ve yargı gücüne müracaatın hiçbir sınırlamaya tabi olmaksızın sonsuz bir zaman içerisinde kullanılabilir olması kişiler bakımından yararlıdır. Ancak kabul edilmesi gerekir ki bu durum kamu düzeni ve toplumsal yarar için gerekli olan idarenin kararlılığı ve idari işlemlerin istikrarı ilkelerine de aykırı düşer.”³¹

İdari dava süresinin kendine özgü nitelik ve özellikleri vardır. Bu nitelik ve özellikler şunlardır:

³⁰ ÖZDENER, s.8

³¹ KARAVELİOĞLU, s.530

1.2.3.1. Kanunîlik³²

“Hak, hukuk düzeninin kişilere tanıdığı bir yetkidir. Yani hak, yasal yetki biçiminde tanımlanabilir. Tabidir ki, her yetki özgür davranmayı içerir. Modern hukuk sistemlerinde yasal yetki yani hak devletçe tanınır, sınırlanır ve kaldırılabilir.”³³

Hukukun üstünlüğü ilkesi, insan haklarının yasalar tarafından korunmasını zorunlu kılar.³⁴

Dava açma süresi ancak kanunla düzenlenebilir. Temel hak ve hürriyetler arasında yer alan hak arama hürriyetinin kullanılması dava açma yoluyla olmaktadır. Dava açmanın belli bir süreye bağlanması ve dava açma süresinin konulması hak arama hürriyetinin zamana bağlı olarak sınırlandırılması anlamına geleceğinden böyle bir düzenlemenin kanunla yapılması Anayasal bir zorunluluktur. Normlar hiyerarşisi gereği kanun dışında tüzük, yönetmelik gibi daha alt bir normla yapılan dava açma süresini değiştirmeye yönelik düzenlemeler geçerli değildir.

Bilindiği üzere “normlar hiyerarşisi, yazılı hukuk kuralları arasında bir hiyerarşi (altlık-üstlük ilişkisi-sıradüzeni), bir sıralama demektir. Güçler ayrılığı ilkesinin bir yansımasıdır ve iki doğal sonucu bulunmaktadır. Normal hiyerarşisinde, en üstte bulunan kaynak Anayasadır. Öyleyse, sıralamada bir altta yer alan kanunlar anayasaya uygun olmak zorundadır.”³⁵

“Hukuk devleti deyimi devletin hukuk kurallarıyla bağlı sayılmadığı polis devleti kavramının karşıtı olarak kullanılmaktadır. Bu ilke her şeyden önce devletin işlemlerinin hukuk kurallarına bağılılığını ifade eder. Hukuk kurallarına bağılılığı sağlayacak mekanizma ise devletin eylem ve işlemlerinin yargı denetimi altında bulunmasıdır.”³⁶

³² Kanunilik; Ceza Hukukunda kullanılan, kanunsuz suç ve ceza olmayacağını anlatan bir kavramdır. İdari Yargıda da sürelerin kanunla belirlenmesi gerektiğinden ve kanundan daha alt bir hukuk normuyla belirleme yapılamayacağından bu kavramın dava açma süresinin özellikleri arasında gösterilebileceği düşüncesiyle başlık olarak tarafımdan kullanılmıştır.

³³ KALABALIK, Halil, *İnsan Hakları Hukuku (İnsan Hakları)*, Seçkin Yayıncılık, 2. Baskı, Ankara, (2009), s.35

³⁴ KALABALIK, İnsan Hakları, s 39

³⁵ GİRİTLİ, İsmet, Bilgen, Pertev ve Akgüner, Tayfun, (2008), *İdare Hukuku*, İstanbul, s.136

³⁶ TUNÇ, Hasan ve Bilir, Faruk, (2005), *Anayasa Hukuku*, Gazi Kitabevi, Ankara, s.49

“Hukuk devleti ilkesi, temel hak ve hürriyetlerin güvence altına alınmasını gerektirir”³⁷

“Anayasaya göre (md.13) temel haklar belirli nedenlerle ve ancak kanunla sınırlanabilir. Böyle olunca temel haklardan olan dava açma hakkına süre bakımından getirilecek sınırlama da ancak kanunla olabilir. Kanun düzenlemesi dışındaki hiçbir düzenleme ile süreye ilişkin herhangi bir kural getirilemez. Bu durum kamu düzeni anlayışının tabii bir sonucudur.”³⁸

“1982 Anayasasının 13’üncü maddesinde temel hak ve hürriyetlerin ancak kanunla sınırlanabileceğini hükme bağlamaktadır. Şu halde temel hak ve hürriyetleri sınırlamaya yetkili makam yasama organı bir diğer deyimle Türkiye Büyük Millet Meclisidir.”³⁹

“İdare temel hak ve hürriyetlere ancak kanundan aldığı bir yetkiye dayanarak ve bu yetki çerçevesinde müdahale edebilir. İdarenin ve yargı yerinin kanundan kaynaklanmadığı müddetçe temel hak ve hürriyetleri kısıtlama veya durdurma yetkisi yoktur.”⁴⁰

Dava açma hakkı anayasal bir hak olmakla ve sınırlamanın ancak kanunla yapılabileceği göz önünde bulundurularak daha alt hukuk normlarıyla dava açma süresinin sınırlandırılması yoluna gidilemez.

DEMİRKOL, “idari yargı yerlerine başvurunun yasalarla önceden belirlenmiş olan süreyle sınırlandırılmış olmasının dava açma süresi adı verilen kurumu ortaya çıkardığını” belirterek dava açma süresinin kanuniliğine işaret etmiş ve sınırlandırmada önceden belirlenmiş olma gerekliliğini vurgulamıştır.⁴¹

“Dava açma süreleri kanunla belirlendiği gibi, iş bu sürelerin başlamalarının, uzamalarının, durma ve kesilmelerinin de, kanun dışındaki düzenleyici işlemlerle değil, ayrıntılı olarak kanunla düzenlenmesi gerekir.”⁴² Dava açma süresinin çerçeve kanunla tüzük ya da yönetmelik gibi daha alt hukuk normuna bırakılması mümkün değildir.

³⁷ KALABALIK, Halil, *İdare Hukuku Dersleri (İdare Hukuku)*, Değişim Yayınları, Sakarya, (2004), s. 35

³⁸ KARAVELİOĞLU, s.531

³⁹ KALABALIK, *İdare Hukuku*, s.36

⁴⁰ KALABALIK, *İdare Hukuku*, s.35-36

⁴¹ DEMİRKOL, Selami ve Bereket Baş, Zuhul, (2006), *İdari Yargıda Dava Açma ve Davaların Takip Usulü*, Beta, Ankara, s.141

⁴² ÖNGÖREN, Gürsel, (1990), *Türk Hukukunda İdari Dava Açma Süreleri*, Kazancı Hukuk Yayınları, İstanbul, s.11

DEMİRKOL dava açma süresinin taraflarca veya mahkeme kararıyla değiştirilemeyeceğini kanunla düzenlenmesi gerektiğini vurgulamıştır. “Dava açma sürelerinin kanunla düzenlenmesi zorunludur. Yasayla düzenlenme zorunluluğu sürelerin kesilme ve durmasını da kapsar. Dava açma süreleri sözleşmeyle veya tek taraflı olarak ya da mahkeme kararıyla azaltılıp uzatılamaz.”⁴³

“Dava açma süresine ilişkin kanunun hükümlerinin uygulanması sırasında mahkemelerce kıyas ve dolaylı anlama yollarına başvurulamaz. İdari yargı yerlerinin kanunla belirli süreleri uzatma ve kısaltma yetkileri olmadığı gibi, sürelerin durma ve kesilmelerini ilişkin kanunda yeri bulunmayan yeni sebepler çıkaramazlar.”⁴⁴

“İdare hukuku açısından yetki kişileri eşitlik kuralını temel hak ve hürriyetleri kamusal para ve malları doğrudan ilgilendiren ve kamu gücü kullanımının aracı olan idari işlemin idari teşkilat içindeki herkes tarafından değil, yalnızca anayasa ve kanunlarla idare adına irade açıklama yetkisine sahip kılınmış kişilerce yani hukuk kuralları ile belirlenmiş ve sınırlanmış idari makamlar tarafından yapılabilmesi yeteneğini ifade eder. Yetki ve güç, kamu yararı ve hizmetine bağlı olduğundan, kamu hizmetini ifa eden kişiye değil makama verilir. İdare içinde çalışan çok büyük sayıda görevliye nazaran söz konusu yetkiye sahip olanların sayısı sınırlıdır. İdare hukukunda yetkili olmak asıl değil yetkisiz olmak asıldır. Özel hukukta ise bilindiği gibi ehliyet asıldır.”⁴⁵

“İdare hukukunda asıl olan yetkisizliktir. Bir başka deyişle, yasalarla veya diğer genel düzenleyici işlemlerle yetkili kılınmayan bir makam veya görevli, idare adına işlem yapamaz. Bu kanuni idare ilkesinin bir sonucudur.”⁴⁶

Dava açma süresinin kanunla düzenlendiği, durmasının, uzamasının ya da kesilmesinin kanunla düzenleneceği Danıştay kararlarında zaman zaman vurgulanmıştır: Danıştay VDDGK.’nın 13/03/1998 tarihli ve E.1996/244, K.1998/45 sayılı kararında idari yargılama hukukunda dava açma sürelerinin kamu düzeniyle ilgili olduğu ve hak

⁴³ DEMİRKOL, s.141

⁴⁴ ÖNGÖREN, s.11

⁴⁵ KALABALIK, İdare Hukuku, s.108-109

⁴⁶ YILDIRIM, Ramazan, (2009), *İdare Hukuku Dersleri I (İdare Hukuku)*, Güncelleştirilmiş 3. Baskı, Mimoza, Konya, s.29

düşürücü süre niteliği taşıdığı, ancak yasada öngörülen hallerde uzayacağı, duracağı ve kesileceği belirtilmiştir.⁴⁷

Dava açma süresi hak arama hak ve özgürlüğünün kullanılma yollarından biri olduğu için konulması, değiştirilmesi ya da kaldırılmasının da ancak kanunla ve kamu yararı gözetilerek yapılması gerekir. Dava açma süresinin belirlenmesi, uzatılması, değiştirilmesi gibi durumların kanunla yapılması, daha alt normlarla yapılmaması, kanunlarda da süre ile ilgili hususların karışıklığa meydan vermeyecek şekilde açık olarak düzenlenmiş olması gerektiği kanaatindeyim.

1.2.3.2. Resen Gözönüne Alınma

“İdari yargılama usulünde görülmekte olan davanın çözümlenmesi için gereken bilgi ve belgeler, idari yargı mercileri tarafından, doğrudan araştırılır ve incelenir. Davanın taraflarının sunmasına veya talebine bağlı olmaksızın her çeşit incelemenin mahkeme tarafından yapılması, resen araştırma ilkesi olarak adlandırılmıştır.”⁴⁸

Davanın süresinde açılıp açılmadığı yargı yerince re’sen dikkate alınmalıdır. “İdari yargıdaki dava süresi maddi hukuku değil, usul hukukunu ilgilendirir. Bu nedenle de idari yargı yeri, açılan davada sürenin geçirilip geçirilmediğini re’sen araştırır.”⁴⁹ İdari yargı yerleri önlerine gelen davaların süresinde açılıp açılmadığını kendiliğinden inceleyerek süresinde açılmayan davayı esasına girmeden süre yönünden reddeder. Bu 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 14 ve 15. maddelerinin bir gereğidir. Taraflar davanın süresinde açılmadığı konusunda itiraz etmeseler ve hatta süresinde açılmadığına rıza gösterebilirler bile bu durumu değiştirmez. Kamu düzeniyle ve kanunun amir hükümlerine aykırı olarak yapılan sözleşmeler geçerli olmayacağından taraflar farklı bir dava açma süresi konusunda anlaşmaya varamazlar. İdari yargı yeri süreye uyulup uyulmadığını inceleyerek uyulmamışsa davayı usulden reddedecektir.

“İdari davalarda, dava açma süresi kamu düzenindendir.”⁵⁰ Süre davanın geçerli surette açılabilmesi için ön koşuldur.

⁴⁷ <http://www.danistay.gov.tr> (Danıştay Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 12/01/2009)

⁴⁸ YILDIRIM, Turan, (2008), *İdari Yargı*, Beta Basın Yayın Dağıtım, 1. Bası, İstanbul, s.427

⁴⁹ KARAVELİOĞLU, s.531

⁵⁰ KALABALIK, *İdari Yargılama*, s.216

KALABALIK, dava açma süresinin kamu düzeninden olduğunu, davanın süresinde açılıp açılmadığının mahkemeler tarafından kendiliğinden dikkate alınacağını belirtmektedir.⁵¹

Davanın süresinde açılmadığı davalı tarafından itiraz konusu yapılabilir. Ancak “Dava açma süresi yargı yerlerince davalı tarafın bir itirazı olmasa dahi resen göz önüne alınır.”⁵² Kamu düzenine ilişkin olan bu hususun değerlendirilmesi itiraza ya da talebe bağlı değildir. Aksi yöndeki bir talep de kale alınmaz. Diğer bir deyişle davalı taraf da süresinde açılmayan bir davayı süre yönünden kabul edemez. Süresinde açılmamasına rağmen davaya bakılmasına yönelik bir talepte bulunamaz.

Dava açma süresinin yanında taraf ehliyeti de yargı yeri tarafından re’sen dikkate alınacaktır. “Bir davanın taraflarını oluşturanların yetenekleri, mahkeme tarafından kendiliğinden dikkate alınır. Yetenek konusundaki konusundaki eksiklikler, taraflarca davanın her aşamasında ileri sürülebilir. Genel olarak özel hukuk alanındaki gerçek ve tüzelkişilerin yetenekleri medeni hukuk hükümlerine göre adli yargı yerlerince saptanır. Kamu tüzel kişilerinin ve kuruluşlarının yetenekleri ise idare hukuku ilkelerine göre idari yargı yerleri tarafından saptanır. Danıştay kendi önünde görülmekte olan davalar dolayısıyla ortaya çıkan yeten sorununu bekletici ön sorun saymayarak kendisi karara bağlamaktadır. İdari Yargılama Usulü Kanununun 14. maddesinde de ehliyet sorunu ilk inceleme konuları arasında yer almıştır. Yargı yeri yeteneksizlik durumunda davayı ilk inceleme aşamasında reddeder.”⁵³

“Gerçek kişilerde medeni hakları kullanma yeteneği yaş ve erginlik gibi bazı koşullara bağlanmıştır. Medeni hakları kullanma yeteneğine sahip olanlar ancak doğrudan doğruya kendileri dava açabilirler. Medeni hakları kullanma yeteneği olmayanlar adına davalar yasal temsilcileri eliyle açılır. Tüzelkişilerin dava açabilmeleri için tüzel kişiliğini kazanmış olması gerekir. Tüzel kişiler adına davalar, yetkili organları tarafından açılabilir.”⁵⁴ Davanın yetkili organlar tarafından açılıp açılmadığı re’sen

⁵¹ KALABALIK, *İdari Yargılama*, s.216

⁵² ÖNGÖREN, s.10

⁵³ GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref ve Tan, Turgut, (2001), *İdare Hukuku (İdare Hukuku C.1)*, Cilt 1 Genel Esaslar, Güncelleştirilmiş 2. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, s.1024

⁵⁴ GÖZÜBÜYÜK ve Tan, *İdare Hukuku C.1*, s.1023

inceleneyeceğinden, yetkili olmayan biri tarafından açılan davaya dava süresi geçtikten sonra davacı olarak katılmak mümkün olamayacaktır.

Davanın süresinde açılıp açılmadığı resen incelenecek bir konu olduğundan taraflarca aksine bir anlaşma geçersizdir. Dava açma süresi konusunun idari yargıda resen incelenmesi gerektiği, kanunun belirttiği süreden başka bir sürenin dışında bir sürenin yargı yerince göz ardı etme ya da başka şekilde uygulanmasının mümkün olamayacağı yolundaki görüşlere katılıyorum.

1.2.3.3. Her Aşamada Değerlendirilme

Dava açma süresine uyulup uyulmadığı davanın her aşamasında araştırılabilir. İdari yargı yerinin re'sen yapması gereken “bu araştırma hem ilk inceleme safhasında hem de ilk incelemeden sonraki tüm yargılama safhalarında yapılabilir.”⁵⁵ Kanun yollarına başvurulduğunda dahi süreye uyulmadığı anlaşılırsa davanın süre yönünden reddinin gerekeceği kararı verilebilir. Bu konuda doktrinde farklı görüşler bulunmaktadır. 2577 sayılı kanunun 54. maddesinin 2. fıkrasına göre Danıştay dava daireleri ve İdari veya Vergi Dava Daireleri Genel Kurulları ile bölge idare Mahkemeleri, kararın düzeltilmesi isteminde ileri sürülen sebeplerle bağlıdır. Bu kurala göre süre yönünden iddia ileri sürülmemiş ise kanunen sürenin dikkate alınmaması gerektiğini belirten yazarlar bulunmaktadır.

Dava açma süresi kamu düzenine ilişkin olması sebebiyle re'sen dikkate alınması gerektiğinden taraflarca iddia ve ileri sürülme şartına bağlı olmaksızın davanın her aşamasında göz önünde bulundurulmalıdır. KARAVELİOĞLU'na göre böyle bir araştırma “dava karara bağlanıncaya kadar”⁵⁶ yapılabilir.

DEMİRKOL'a göre davanın süresinde açılmadığı her aşamada değerlendirilmelidir. “İdari dava açma sürelerinin özelliği ve 2577 sayılı Yasanın 14. ve 15. maddelerindeki düzenleme uyarınca idari yargı yerleri önüne gelen uyuşmazlıklarda dava açma süresini kendiliğinden göz önüne alacaklardır. Bu zorunluluk davanın her aşamasında göz önüne alınmayı kapsamaktadır.”⁵⁷

⁵⁵ KARAVELİOĞLU, s.531

⁵⁶ KARAVELİOĞLU, s.1108

⁵⁷ DEMİRKOL, s.141

Olağan ve olağanüstü kanun yollarına başvurulmasındaki amaç hukuka uygun olmayan bir kararın bozulması ya da düzeltilmesini sağlamaktır. Bu açıdan kanunla düzenlenen ve kamu düzeniyle ilgili bulunan dava açma süresine uyulmadığının, süre yönünden herhangi bir iddia ileri sürülmesi de dikkate alınması kanunun açık hükmünün gereğinin yerine getirilmesi anlamına geleceği açıktır.

Yasanın açık hükmü yerine getirilmeyerek davanın süreden reddi gerekirken reddedilmemiş olması halinde yargılamanın her safhasında bu durum göz önünde bulunacaktır. Doktrinde yüksek mahkemenin temyiz nedenleriyle bağlı olduğu bu yüzden temyiz başvurusunda davanın süresinde açılmadığı yolunda iddia olmadığı takdirde davanın süre bakımından incelenmemesi gerektiğini savunan yazarlar da bulunmaktadır. Ancak ilk derece mahkemesince iddia ve itiraz bulunmayan hallerde bile davanın her aşamasında incelenen bir konunun da yüksek mahkemece temyiz ya da karar düzeltme aşamasında da incelenebilmesi doğaldır. Bu açıdan ileri sürülmemiş olsa da kamu düzeniyle ilgili bir hususun incelenmesi gerekmektedir.

1.2.3.4. Dava Açma Hakkının Kaybı

“İdari dava açma süresi hak düşürücü süredir. Danıştayın görüşü bu yoldadır. Bu nitelendirmenin sonucu olarak süresinde kullanılmayan dava hakkı düşer ve yargı yolu kapanır.”⁵⁸ Hak düşürücü süre olması, süresinde kullanılmayan dava hakkının kullanılamaz hale gelmesini anlatmaktadır.

GÖZÜBÜYÜK’te dava açma süresine değinirken süresinde kullanılmayan dava hakkının kaybedileceğine işaret etmiştir. “İdari yargıya başvurma belli bir süreye bağlanmıştır. Bu süre geçirildikten sonra idari işleme karşı dava açma olanağı ortadan kalkar.”⁵⁹

Davanın süresinde açılması davanın ön şartıdır. Bu yüzden süresinde açılmayan bir davada esas incelemesi yapılmayacağından, kişilerin esas yönünden haklı olup olmadıkları değerlendirme dışında kalmaktadır. Bu açıdan dava açma süresi dava hakkını etkin biçimde kullanmayı engelleyecek kadar kısa olmamalıdır.

⁵⁸ KARAVELİOĞLU, s.531

⁵⁹ GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref ve Tan, Turgut, (2003), *İdare Hukuku Cilt 2 (İdare Hukuku C.2) Genel Esaslar*, Güncelleştirilmiş Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, s.611

“Dava süresi içinde verilen dava dilekçesinde ileri sürülen istekler dikkate alınır. Dava süresi geçtikten sonra davacı istemini değiştiremez. Bununla beraber ileri sürülen konular kamu düzeni ile ilgili ise başka bir deyişle yargı yerinin kendiliğinden dikkate alacağı durumlardan ise davanın her aşamasında ileri sürülebilir. Dava açma süresi içinde ileri sürülen istekler tevsi başka bir deyişle genişletme sayılmaz.”⁶⁰

Dava dilekçesindeki talepler ilgilinin süresinde açtığı davayla ilgili taleplerdir. Dava dilekçesinde belirtmediği hususları sonradan istemesi, davayı genişletme yasağıyla karşılaşır. Bu durum yerindedir. Çünkü ilgililer açmış oldukları herhangi bir davaya ilişkin isteklerinin arasına dava açma süresinde talep etmedikleri ve süresi geçtiği için istemeyecekleri hususları mevcut davanın içine sokmaya çalışabilirler. Davayı genişletme yasağı sayesinde dava dilekçesinde belirtilen hususlar dışındaki hususların davaya dahil edilmesinin önüne geçilmiş olmaktadır.

“İdari yargılama hukukunda dava açma süresi, hak düşürücü nitelikte olması”⁶¹ bir takım sonuçlar doğurur. Dava açma süresinin geçmesiyle kişiler artık dava açma hakkını kaybederler. Kanun süreye ilişkin yeni bir imkan tanımadıkça dava açma hakkı artık kullanılamaz.

İdari istikrar ilkesi ve idari işlemlerin sürekli dava tehdidinde kalmaması için dava hakkı dava açma süresiyle sınırlandırılmıştır. Bu da gerekli bir düzenlemedir. Dava açma süresinin gerekliliği konusunda tereddüt olmamakla birlikte dava açma süresinin uzunluğu değerlendirilmeli ve uygun uzunlukta dava açma süresi belirlenmelidir.

ÖNGÖREN, dava açma süresinin kaybı konusundaki istisnalara değinmiştir. “Süresinde kullanılmayan bir dava hakkı sonucu yargı yerlerine başvurma olanağının ortadan kalkmasının iki durumda istisnası vardır. İdari Yargılama Usulü Kanunumuza göre bunların ilki düzenleyici işlemlerin uygulanması izleyen, ikincisi idari makamlara başvurudan sonra davanın açılmaması veya reddi durumlarında İdarenin zımni red süresinden sonra cevap vermesini izleyen dava açma süreleridir.”⁶²

⁶⁰ GÖZÜBÜYÜK, *Yönetim Hukuku*, s.447

⁶¹ KALABALIK, *İdari Yargılama*, s.215

⁶² ÖNGÖREN, s.11

Süresinde kullanılmayan dava hakkına yönelik öne sürülen süreler istisna özelliği göstermekle birlikte İdari Yargılama Usulü Kanununda gösterilmiş sürelerdir. Bu açıdan kanunilik unsuru gösterir. Ancak yasada belirtilen sürelerin dışında açıldığı halde davanın süreden reddedilmediği özel durumlarda bulunmaktadır. Süresinden önce veya sonra açılan davanın süre yönünden reddi gerekirken idarenin cevap vermesi vs. yollarla oluşacak yeni dava açma süresi göz önünde bulundurularak davanın esasının incelenmesi bu duruma örnek olarak gösterilebilir.

Kanunda öngörülen ve dava açma süresine ilişkin Bazı işlemlere karşı dava açma hakkı sadece işlemin yapıldığı zamanla bağlı değildir. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunun 7. maddesinin 4. fıkrasında yer alan düzenlemeye göre ilanı gereken düzenleyici işlemler aleyhine yapıldığı zaman veya bu işlemlere bağlı olarak gerçekleştirilen faaliyetlerden doğan dava açma içinde dava açılabilir. Aynı zamanda 10. madde de idarenin kesin cevabını beklemeye yönelik uzun bir dava açma süresi öngörülmüştür.

Dava açma hakkının kullanılmasına ilişkin olarak, davanın süre aşımı yönünden ret edilmesi ile davanın ret edilmesi arasındaki farkların belirtilmesinde yarar vardır:

“İdari yargıda davanın süre aşımı nedeniyle reddedilmesi ile davanın esastan reddedilmesi arasında farklar vardır. İdari yargıda bir davanın esastan reddedilmesi halinde artık o konuda yeni bir dava açmanın anlamı yoktur. Ancak bir davanın süreden reddedilmesi halinde bu konuda artık yeni bir dava açılmayacağı anlamı çıkarılmamalıdır.”⁶³

ERGEN davanın süreden veya esastan reddedilmesinin farkına değinirken esastan reddedilen dava hakkında yeni bir dava açılmayacağına dikkat çekmiştir. Gerçekten esastan reddedilen dava ile aynı konuda tarafları aynı olan yeni bir dava açmak kesin hüküm dolayısıyla anlamsız olacaktır.⁶⁴

Esastan reddedilen bir davada davacının haksız yere dava açtığı hüküm altına alınmış olmaktadır. Davanın süre yönünden reddi halinde ise davacının taleplerine ilişkin

⁶³ ERGEN, Cafer, (2007), *İdari Yargıda Dava Açma Süreleri*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s.297

⁶⁴ ERGEN, s.297

başvurusunu süresinde yapmadığı ortaya konmaktadır. İlgili hakkında tesis edilen işlem hukuka aykırı olan bir işlemi süresinde dava etmeyerek, kesinleşmesine neden olabilir.

1.2.3.5. İdareye Başvurma Hakkının Korunması

Dava açma süresini kaçırdığı için dava açmayan ya da açtığı dava süre yönüyle reddedilen kişilerin idari başvuru hakkı kaybolmaz. İlgili, işlemi yapan makama, üst makamına ya da Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonuna başvurarak idari işlemin kaldırılması, değiştirilmesi veya zararın giderilmesini talep edebilir.

DEMİRKOL, dava açma süresinin geçmesiyle idareye başvurma hakkının kaybolmadığını belirtmiştir: “Yasada belirlenen sürede dava açılmamasının sonucu, dava açma hakkının ortadan kalkmasıdır. Ancak, idari dava açma süresini kaçıran ilgilinin idareye başvuru hakkı bulunmaktadır. Yani ilgili dava süresini kaçırsa bile ilgili idareye başvurarak idari işlemin kaldırılması, değiştirilmesi veya zararın giderilmesini sağlayabilir.”⁶⁵

“Hiyerarşik denetim hiyerarşik amir/üst tarafından her zaman yapılabilir zira üstlerin astlarını denetlemesi rutin görevleri içinde yer aldığından bu anlamda ayrı bir kanuni dayanağa ihtiyaç yoktur. Hiyerarşik amirler emri altındaki personelin işlemlerini her zaman denetlemek ve yön vermek durumundadır. Bu çerçevede üstler, astlarının işlemlerini yapılmadan önce veya yapıldıktan sonra denetleyebilirler.”⁶⁶

ÖNER’in belirttiği gibi hiyerarşik denetim süreye tabi değildir.⁶⁷ Yapılan bir işlem ya da eylem, üst makam tarafından her zaman denetlenebilir. İdari denetim için yapılan işlem ya da eylemin hukuka aykırı olması ya da aykırı olma ihtimalinin bulunması da gerekmez.

“Hukuk düzeninde hiyerarşi, örgüt içinde bulunanlar arasında bir derecelenmeyi ifade eder. Hiyerarşinin söz konusu olabilmesi için, astın ve üstün aynı örgüt ya da tüzel kişiliğin içinde bulunması gerekir.”⁶⁸

⁶⁵ DEMİRKOL, s.141-142

⁶⁶ ÖNER, s.187

⁶⁷ ÖNER, s.187

⁶⁸ YILDIRIM, *İdare Hukuku*, s.28

“Hukuk düzeninde hiyerarşi idari teşkilat içerisinde bulunan görevliler arasında bir derecelenmeyi, idare teşkilatında yer alan makam ve memurların aşağıdan yukarıya doğru birbirlerine basamak basamak ve derece derece bağlanarak, o teşkilatın tepesindeki yetkili veya yetkililere her yönüyle tabi olma durumunu ifade eder.”⁶⁹

Hiyerarşi içinde görevliler yukarıya doğru en üst yöneticiye bağlı bulunmaktadır. Üst yöneticiler, altında bulunan her bir görevlinin faaliyetlerini denetleyebilir.

İdari denetim sonucunda yapılan işlemin hukuka uygun olup olmamasına, kişilere hak doğurup doğurmamış olmasına göre değerlendirilerek bazı işlemlerin geri alınması mümkündür. İşlemlerin geri alınması ne gibi sonuçlar doğurduğu incelenmesi gereken bir konudur.

CANDAN, işlemlerin geri alınmasını hak doğurup doğurmamasına, hukuka uygun olup olmamasına göre değerlendirmiştir: “İdari işlemlerin geri alınması, yapıcısı olan idare tarafından tıpkı idari yargıç tarafından verilen iptal kararlarında olduğu gibi yapıldığı tarihten geçerli olarak Hukuk Düzeninden kaldırılması, hiç yapılmamış hale getirilmesidir. “İdari iptal” de denilen idari işlemlerin geri alınmasında idare, kimi kurallara uygun davranmak zorundadır. Hukuka uygun idari işlemlerin geri alınmasına ilişkin kurallar da bu işlemlerin hak doğurup doğurmamalarına göre değişmektedir. Hak doğuran hukuka uygun idari işlemlerin yapıcısı olan idare tarafından geçmişe etkili şekilde geri alınması olanaklı değildir. Buna karşılık hukuka uygun idari işlem herhangi bir hak doğurmamışsa idare bu işlemi her zaman geri alabilir. Bunun için bir sınırlama yoktur.”⁷⁰

İşlemlerin geri alınması, yargı yerince verilen iptal kararından farklılıklar gösterir. İptal kararları kesinleştikten sonra idare buna uymak ve karara göre işlem yapmak zorundadır. Oysa ki idare yaptığı geri alma işlemini yeniden değiştirebileceği gibi, iptal kararının yeniden dava konusu da yapılabilir. Böylece idarenin geri almaya yönelik bir işlemi de yargı tarafından iptal müeyyidesiyle karşı karşıya kalabilir.

⁶⁹ KALABALIK, İdare Hukuku, s.383

⁷⁰ CANDAN, Turgut, *Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu, Maliye ve Hukuk Yayınları*, Ankara, (2005), s.95

Hukuka aykırı idari işlemlerin geri alınmasında uygulanacak kurallar farklılık gösterir. Eğer yeni bir hukuki durum yaratmayan yalnızca mevcut durumu tespit eden işlemlerde olduğu gibi hukuka aykırı işlemde herhangi bir hak doğmamışsa idare bu işlemin geri alınmasında herhangi bir zaman sınırlamasına tabi değildir, her zaman geri alabilir. Buna karşılık hukuka aykırı işlem ilgili kamu görevlisine aylık ödemesi yapılması, zarara uğrayanın zararının tazmin edilmesi, öğrencinin ders yılında derslerine devam ederek bir üst sınıfa geçmesi gibi yeni hukuki durumlar oluşturmuşsa, geri alınmasının kimi koşullara bağlı olduğu kabul edilmektedir. Eğer idari dava açma süresi geçmemişse veya idari davaya konu edilmişse, idare, hukuka aykırı işlemini herhangi bir koşula bağlı olmaksızın geri alabilir. Buna karşılık idari dava açma süresi geçmişse, idare, hukuka aykırı işlemini ancak ilgili tarafından hile veya gerçek dışı beyanla kandırılmış veya yanıltılmış olması ya da işlemin açık hata içermesi veya yoklukla malül bulunması koşuluyla geri alabilir.⁷¹

Kişilerin hile ya da gerçek dışı beyanları onlar için hak kazanmanın unsuru olamaz. Bu açıdan idari dava açma süresi geçse bile bazı işlemlerin geri alınması her zaman mümkündür.

“İdarenin açık hata halinde işlemini her zaman geri alabileceği Danıştayca da kabul edilmektedir. Fakülteye kaydı için gereken puanı alamayan adayın kaydının yapılması açık hata olarak nitelendirilerek, kayıt işleminin bir süreye bağlı olmaksızın her zaman geri alınabileceği, idari işlemin kanuna aykırı olarak tesis edilmesi üzerine idarece her zaman geri alınabileceği, askerlik hizmeti süresi de hesaba katılarak sivil memuriyetteki terfi işleminin bir sonuç doğurmayacağı gerekçesiyle altı aylık süresi dolmadan hatalı bir şekilde asaleti onaylanan memur adayının, hatalı terfi gerekçesiyle memur statüsündeki görevine son verilmesinde takdir yetkisinin hukuka uygun şekilde kullanıldığı ve işlem geri alınarak yapılan düzeltmenin hukuka uygun olduğuna karar verilmiştir.”⁷²

Açık hata sonucu sahip olunmayan bir hakkın kullanılması sağlanmışsa, işlemin geri alınması olağandır. Danıştayın görüşünün isabetli olduğu kanaatindeyim.

⁷¹ CANDAN, s.96

⁷² OĞURLU, Yücel, (2003), *İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s.122

Belirtilmesi gereken bir husus da şudur: İdareye başvuru hakkının korunması ve ilgilinin idareye her zaman başvuruda bulunabilmesi, başvuruların etkili olduğu ve her zaman hukuki sonuç doğuracağı anlamına gelmez. Ancak yapılan başvuru neticesinde idarenin ilgilinin talebini olumlu cevaplaması mümkündür.

1.2.3.6. Mücbir Sebebin Dava Açma Süresine Etkisi

Mücbir sebebin etkisi hususunda Danıştay içtihatlarında ve doktrinde farklı görüşler vardır. Mücbir sebebin ve etkilerinin anlaşılmasında bazı karar ve yazar görüşlerine yer vermekte yarar vardır.

“İdari dava açma süresi zorlayıcı nedenlerle durmaz ve kesilmez. Başka bir deyişle idari davalarda mücbir sebebin dava süresine etkisi yoktur.”⁷³

Danıştayın kararlarının bazısı mücbir sebeplerin dava açma süresini etkilemeyeceği yönünde olmakla birlikte bazı kararlarda önemli hukuki engellerin yani mücbir sebebin varlığını dikkate alınmış ve dava açma süresine etkisine göre kararlar verilmiştir.

Vergi Dava Dairelerinin 17/11/2000 gün ve E.2000/316, K.2000/371 sayılı kararında, karar düzeltme istemi vergi ile ilgili ödevler arasında sayılamayacağından 2577 sayılı yasanın 31. maddesiyle vergi usul kanununun 377, 378. ve mükerrer 378 maddelerine yapılan göndermenin dava açma ve karar düzeltme süresi ile ilgisi bulunmadığından yükümlü vekilinin aldığı raporunun karar düzeltme süresini etkilemeyeceği belirtilmiştir. Kararda görüldüğü üzere yükümlünün veya vekilinin sağlık durumu dava açma süresini durdurucu ya da uzatıcı bir etkiye sahip değildir.⁷⁴

Danıştay 7. Dairesinin 09/07/1984 gün ve E.1984/1081, K.1984/1385 sayılı kararında, dava açma süresinin resen incelenecek konulardan olduğu ve dava açma süresinin hak düşürücü bir süre olup bu sürenin mücbir sebeplerle durmayacağı belirtilmiştir.⁷⁵

DERDİMAN Danıştay’ın farklı kararlar vermesini göz önünde bulundurarak mücbir sebebin dava açma süresi üzerinde etkili olabileceğini bu hususun Mahkemenin kararına

⁷³ KARAVELİOĞLU, s.531

⁷⁴ <http://www.danistay.gov.tr> (Danıştay Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 12/01/2009)

⁷⁵ <http://www.danistay.gov.tr> (Danıştay Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 12/01/2009)

bağlı olduğunu belirtmiştir. “Deprem gibi mücbir sebeplerle dava süresi, kabul edilebilir zaman zarfı kadar uzayabilmektedir. Bu mahkemenin kabulüne bağlıdır.”⁷⁶

Dava açma süresi, dava hakkının sınırlanması ve kanunla yapılabileceği düşünüldüğünde, mücbir sebeple ilgili düzenlemenin yer almaması, kişi lehine yorumlanmaması gereken bir durumdur. Mücbir sebep yüzünden dava açma süresini kaçıran biri, dava açma süresinin tamamı içinde mücbir sebebin etkisine maruz kalmışsa kendisine bir gün bile dava açma hakkı tanınmamış olacaktır. Bu ihtimaller düşünülerek İdari Yargılama Usulü Kanununda mücbir sebeple ilgili düzenleme yapılması gerektiği kanaatindeyim.

GÖZLER mücbir sebebin idare içinde geçerli olmadığını belirtmiştir. “Mücbir sebep tarafların iradesi dışında ortaya çıkan önceden öngörülmesi ve önlenmesi mümkün olmayan ve sözleşmenin yerine getirilmesini engelleyen harici bir olaydır. Mücbir sebep tarafları borçlarından kurtarır. Mücbir sebep çoğunlukla sözleşmeci için geçerlidir. Ancak idare içinde geçerli değildir.”⁷⁷

Kanaatime göre Mücbir sebep idare içinde bazı durumlarda geçerli olabilir. İdarenin sorumluluğunun kusur ya da kusursuz sorumluluğa göre değerlendirilmesinde mücbir sebebin etkisine başvurulmalıdır.

ARMAĞAN’a göre “Mücbir sebep zarar ile idare arasındaki bağlantıyı ortadan kaldırır.”⁷⁸ ATAY’da “Mücbir sebep özel hukukta olduğu gibi bütün sorumluluk hallerini ortadan kaldıran bir özelliğe sahiptir. Mücbir sebepte idareye tamamen yabancı, önlenemeyen ve öngörülebilmemesine rağmen karşı koyulamayan olguların varlığı söz konusudur. Dolayısıyla vuku bulmanın öngörülememesi ve sonuçlarına karşı konulamaz, bunlardan kaçınılamaz olma mücbir sebebin asli unsurunu, bunların idarenin dışında idareye yabancı bir şekilde cereyan etmesi de yan unsurunu oluşturur” şeklinde görüş belirtmiştir.⁷⁹

⁷⁶ DİRDİMAN, R. Cengiz, (2004), *İdari Yargının Genel Esasları*, Aktüel Yayınları, İstanbul, s.136

⁷⁷ GÖZLER, Kemal, (2003), *İdare Hukuku, Cilt 2 (C.2)*, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, s.141

⁷⁸ ARMAĞAN, Tuncay, (1997), *İdarenin Sorumluluğu ve Tam Yargı Davaları*, Seçkin Yayıncılık, Ankara s.249

⁷⁹ ATAY, Ethem - Odabaş, Hasan, (2003), *Teori ve Yargı Kararları Işığında İdarenin Sorumluluğu ve Tazminat Davaları*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s.177

GÖZÜBÜYÜK mücbir sebebinin sorumluluğun belirlenmesi açısından etkili olduğunu savunmaktadır.“Beklenmeyen durumlar idare hukuku açısından zorunlu nedenler ile beklenmeyen durumlar arasında ayırım yapılması yönetimin kusursuz sorumluluğu yönünden önem taşır. Zorunlu nedenlerle beklenmeyen durumlar birbirine benzerler. Her ikisi de kişinin iradesi dışında önceden kestirilemeyen önlenmesi olanağı bulunmayan bir olay biçiminde ortaya çıkar. Zorunlu nedenlerde olay idarenin eyleminin dışında oluşur. Buna karşılık beklenmeyen durum sayılan olay idarenin eylemi içinde oluşur. Beklenmeyen durumu açıklayan en iyi örnek kişinin kusuru olmadan meydana gelen teknik arızalardır. Örneğin, idareye ait bir otomobilin lastiğinin patlaması ya da elektrik kontağı veya nedeni belli olmayan bir patlama gibi. Bu beklenmeyen durumlarda zarar verici davranışla idare arasındaki ilişki ortadan kalkmaz. Bu nedenle beklenmeyen durum oluşması idarenin kusursuz sorumluluğunu etkilemez; beklenmeyen durumun oluşması idarenin kusursuz sorumluluğunu etkilemez, beklenmeyen durumun meydana gelmesine karşın, idarenin kusursuz sorumluluğu devam eder. İdarenin kusura dayanan sorumluluğu söz konusu olduğunda beklenmeyen durumun meydana gelmiş olması kusur ögesini ortadan kaldıracak için idarenin kusura dayanan sorumluluğu da ortadan kalkar. Kusurun var sayıldığı durumlarda da durum aynıdır.⁸⁰

Kanaatime göre hukuk devletinde temel hak ve özgürlüklerin varlığı kural sınırlanması istisnadır ve kanunla yapılır. Kanunların da Anayasaya, onun ruhuna ve özüne aykırı olmaması gerekir. Mücbir sebepten dava açma süresinin etkilenmeyeceğini kabul etmek, bazı durumlarda dava açma süresinin fiilen kullanılmasını engellemek anlamına gelecektir. Kanunda öngörülen süre içinde dava açılmasında doğal afet vs. durumlarda fiili imkansızlık olduğu durumlarda mücbir sebebin ortadan kalkması halinde dava açma süresi için öngörülen süre geçmişse ilgili kişiye dava açma hakkının kullanılması için bir günlük süre bile tanınmamış olacaktır. Bundan dolayıdır ki dava açma süresine mücbir sebebin etkisine yönelik yasal düzenleme yapılmalıdır. Mevcut haliyle de yasanın öngörmediği bir durumdan kaynaklanan imkansızlığın kişi lehine yorumlanması gerekmektedir.

⁸⁰ GÖZÜBÜYÜK ve Tan, *İdare Hukuku* C.1, s.721

Mücbir sebep ve zorlayıcı nedenlere yönelik yasal düzenlemede hakkı kullanacak olan kişinin hakkı kullanabilmesi için yeterli zamanının bulunup bulunmadığı dikkate alınmalıdır. Bir kişi deprem, sel vs. doğal afetlerde daha öncelikli olan yaşama hakkını korumaya çalışırken bu hakkını güvence altına aldıktan sonra hak aramaya yönelik dava açma hakkını kullanacaktır. Diğer durumlarda da benzer şekilde değerlendirme yapılabilir. Basit bir nezle ile açık kalp ameliyatı geçiren kişiler bakımından dava açma hakkının kullanılması durumunun ayrı ayrı değerlendirilmesi gerekir. Kişi zorunlu bir kalp ameliyatına girmişse, davaya konu olan bir idari işlem kendisine tebliğ edildiği gün hürriyetinden yoksun kalmasına neden olacak bir suçun mağduru durumuna düşmüşse, bu kişi yasal süresinde fiili imkansızlık nedeniyle dava açma hakkını kullanamamışsa fiili imkansızlık dolayısıyla kullanamamasından dolayı dava açma hakkını kaybetmiş olacaktır. Bu ve benzeri durumlarda hakkın kullanılmasının ihtiyari olarak ertelenebilmesine yönelik yeni yasal düzenlemeler yapılmalıdır. Bu yapılırken de kişilerin suistimal etmeyeceği biçimde, zorunluluk ve öngörülemezlik şartları da dikkate alınmalıdır.

1.2.3.7. Yok Hükmünde Sayılan İşlemlerde Dava Açma Süresi

“Ağır ve açık hukuka aykırılıkla malul olan işlemler de bir idari işlemdir; madden vardır ve bir idari makamdan çıktıklarından dolayı re’sen ve cebren uygulanmaya konulmaları ve ilgililerin haklarına ve menfaatlerine zarar vermeleri ihtimal dahilindedir. Diğer bir ifadeyle, ağır ve bariz şekilde hukuka aykırılıktan dolayı yok hükmünde oldukları söylenen işlemler kendiliklerinden ortadan kalkmaz. Bunların hukuka aykırı olduklarının bir mahkeme tarafından saptanması ve yok hükmünde olduklarına kara verilmesi gerekir. Dolayısıyla bu tür işlemlere karşı da bir dava açılması gerekir. İşte yok hükmünde sayılan bu işlemler ancak bir mahkeme tarafından verilen bir yokluğun tespiti kararı ile ortadan kalkmaktadır”⁸¹

Ağır yetkisizlik durumları görev gaspı ve yetki gaspı olmak üzere iki kümede toplanır. Ağır yetkisizlik durumunda işlem yok hükmündedir.⁸² “Hukuka aykırı olan işlem iptal edilir. Yoklukla malul olan işlem ise yok hükmünde olduğu ilan edilir”⁸³ Yok

⁸¹ GÖZLER, Kemal, (2003), *İdare Hukuku* Cilt 1 (C.1), Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, s.893

⁸² GÖZÜBÜYÜK, *Yönetim Hukuku*, s.409

⁸³ GÖZLER, *C.1*, s 893

hükmündeki işlemlerin sadece yokluğunun tespiti gerekebilir. Yoksa yok sayılan bir işlemin iptaline gerek yoktur.

Yok hükmünde sayılan işlemlerde dava açma süresi yoktur. Bu tür işlemler her zaman geri alınabilir. “Yok hükmünde olan işlemler kazanılmış hak yaratmazlar. Dolayısıyla yok hükmünde sayılan işlemleri idare her zaman geri alabilir.”⁸⁴

Yok hükmünde sayılan işlemlere karşı hem idari yargıda hem de adli yargıda dava açılabilir. Bu tür işlemler idari nitelikte değildir. Oluşan bir zarar varsa tazmini için adli yargıda dava açılabilir. Bir işlemin yokluğu kamu düzenine ilişkin olduğundan hakim tarafından resen dikkate alınır. Bir işlemin yok hükmünde olduğunun tespitini Mahkemeden ancak menfaati olan kimse isteyebilir.

“İdari bir işlemdeki hukuka aykırılığın bir yokluk sebebi teşkil etmesi halinde bunun uygulanmasından doğal olarak birtakım zararlar meydana gelebilir. Örneğin bir memurun yasal emeklilik süresini doldurmadığı halde doldurmuş gibi emekliye sevk edilmesi ya da müstafi sayılması gereken bir durum doğmuş olmakla beraber usulde paralellik ilkesine aykırı şekilde atmaya yetkili amir yerine bir başka makamca bu işlemin onaylanması hallerde tesis edilen işlemler yoklukla maluldür. Bu durumlarda memur kararın uygulanmasından dolayı uğradığı zararlar için idareye tam yargı davası açamaz. Çünkü yokluk halinde fiili bir durum yani haksız fiil ya da suç teşkil eden bir davranış söz konusu olup ortada idareye isnat ve izafe olunabilecek bir işlem yoktur. Böyle olunca da bu işlemin uygulanmasından idare değil kararı uygulayan kamu görevlisi haksız fiil kuralları gereğince şahsen sorumlu tutulur.”⁸⁵

“İdari işlemlerin hukuka aykırılığının normal müeyyidesi o işlemin idari yargı organları tarafından iptalidir. Yokluk denen müeyyide bu genel müeyyidenin istisnası konumundadır.”⁸⁶

⁸⁴ GÖZLER, C.I, s 895

⁸⁵ ÖZGÜLDÜR, (1996), Serdar, *Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kararları Işığında Tam Yargı Davaları*, Yetkin Hukuk Yayınları, Ankara, s.47-48

⁸⁶ GÖZLER, C.I, s.897

1.3. Genel Ve Özel Dava Açma Süreleri

İdare hukukunda idari dava açmaya yönelik genel ve özel dava açma süreleri öngörölmüştür. Özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde genel dava açma süresi geçerlidir. Şimdi bunları ayrı ayrı inceleyelim.

1.3.1. Genel Dava Açma Süresi

2577 sayılı İdari Yargılama Kanunun 7. maddesinin ilk fıkrasında “Dava açma süresi, özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde Danıştayda ve idare mahkemelerinde altmış ve vergi mahkemelerinde otuz gün” olarak belirlenmiştir. Genel dava açma süresi belirlenirken davaya bakacak olan mahkeme göz önünde bulundurulmuş, vergi mahkemeleri için 30 gün vergi ile ilgili bile olsa ilk yargı yeri olarak Danıştay’da bakılacak davalarla ve İdare Mahkemesinde bakılacak davalarda 60 günlük süre belirlenmiştir.

“Altmış günlük süre iki ay, otuz günlük süre de bir ay olarak düşünölmemelidir; çünkü bu süreler aynı süreyi göstermezler.”⁸⁷ Örneğin, 15 Mart 2009 günü tebliğ edilen birim işleme karşı altmış günlük dava açma süresi 16 Mart 2009 günü işlemeye başlar ve 14 Mayıs 2009 günü mesai bitiminde sona erer. Oysa, altmış günlük sürenin iki ay olarak düşünölmesi halinde 15 Mart 2009 günü işlemeye başlayan dava açma süresi 15 Mayıs 2009 günü mesai bitiminde sona erer.

Vergi Dava Daireleri Kurulunun 09/03/1990 gün ve 1989/14, K.1990/26 sayılı kararında, “düzenleyici işleme karşı dava açma süresinin geçirilmesinden sonra tarh işlemi ile birlikte düzenleyici işlemin de dava konusu edilmesi halinde davanın Danıştayda açılması gerektiğinden dava açma süresi altmış gün olduğu” belirtilmiştir.⁸⁸

Karar incelendiğinde göröldüğü üzere Danıştay da açılacak bir dava vergi mahkemesinde açıldığında süre bakımından herhangi bir sorunla karşılaşölmayacaktır. Dava açma süresi Danıştayda 60 gün, vergi mahkemelerinde 30 gün olduğu için süre aşımı sorunu olmayacaktır.

⁸⁷ KARAVELİÖĞLU, s.536

⁸⁸ <http://www.danistay.gov.tr> (Danıştay Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 12/01/2009)

1.3.2. Özel Kanunlarda Öngörülen Dava Açma Süreleri

Dava açma süresi özel kanunlarında ayrı süre gösterilen hallerde öncelikle bu sürelerdir. “Açılan bir davada dava açma süresi, uyuşmazlığın doğduğu kanunda (özel kanunda) özel bir dava açma süresi gösterilmişse ilkin bu süre; eğer ki uyuşmazlığın ilişkin olduğu kanunda özel bir dava açma süresi gösterilmemişse, fıkarda gösterilen genel dava açma süresi dikkate alınmak suretiyle belirlenir.”⁸⁹

Bilindiği üzere özel kanun genel kanundan önce uygulanır. Bu açıdan özel kanunda herhangi bir dava açma süresi belirlenmişse bu süre geçerli olacaktır.

1.3.2.1. 6183 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunda Dava Açma Süresi

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun 15. Maddesine göre ihtiyati haciz, 58. maddesine göre ise ödeme emrine karşı yedi gün içinde dava açılabilir.⁹⁰

6183 sayılı kanunun amme alacağı ödenmeden yapılmayacak işlemler ile işlem yapanların sorumlulukları başlıklı 22/A ek maddede “Takibata yetkili tahsil dairesince, bu madde kapsamında getirilen zorunluluğa rağmen borcun olmadığına dair belgeyi aramaksızın işlem tesis eden kurum ve kuruluşlara ikibin Yeni Türk Lirası idari para cezası verilir. İdari para cezası, ilgisine tebliğ tarihinden itibaren bir ay içinde ödenir. İdari para cezasına karşı tebliğ tarihini takip eden otuz gün içinde idare mahkemesinde dava açılabilir” hükmüne yer verilmiştir. Otuz günlük süre ile idare mahkemelerindeki genel dava açma süresinden farklı bir süre belirlenmiştir.

1.3.2.2. 2942 Sayılı Kamulaştırma Kanununda Dava Açma Süresi

2942 Sayılı Kamulaştırma Kanununun dava hakkı başlıklı 14. maddesinde, Kamulaştırmaya konu taşınmaz malın maliki tarafından 10 uncu madde gereğince mahkemece yapılan tebligat gününden, kendilerine tebligat yapılamayanlara tebligat yerine geçmek üzere mahkemece gazete ile yapılan ilan tarihinden itibaren otuz gün

⁸⁹ KARAVELİOĞLU, s.537

⁹⁰ DEMİRKOL, s.142

içinde, kamulaştırma işlemine karşı idari yargıda iptal ve maddi hatalara karşı da adli yargıda düzeltim davası açılabileceği öngörülmüştür.

Madde metninde belirtilen dava açma süresi genel dava açma süresinden ayrı bir düzenlemedir.

1.3.2.3. 6326 Sayılı Petrol Kanununda Dava Açma Süresi

6326 sayılı Petrol Kanunun 31. maddesinde “Bu Kanun hükümleri dairesinde itiraz etmek ve Danıştay'da dava açmak süresi kararların tebliği tarihinden itibaren yirmi gündür.” hükmüne yer verilmiş ve ayrıca Danıştayın bu davaları öncelik ve ivedilikle karara bağlayacağı belirtilmiştir.

6326 sayılı kanununda genel dava açma süresinden daha kısa dava açma süresi belirlenirken Danıştayın bu davaları öncelikle ve ivedilikle karara bağlayacağı zorunluluğu getirilirken petrol kanununda belirtilen uyuşmazlıkların zaman kaybetmeksizin çözümüne önem vermiştir.

1.3.2.4. 2872 sayılı Çevre Kanununda Dava Açma Süresi

2872 sayılı Çevre Kanununun İdarî Yaptırımların Uygulanması, Tahsil Usûlü Ve İtiraz başlıklı 25. maddesinin 2. fıkrasında “İdarî yaptırım kararlarına karşı tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde idare mahkemesinde dava açılabilir. Dava açmış olmak idarece verilen cezanın tahsilini durdurmaz.” Hükmüne yer verilerek genel dava açma süresinden farklı düzenlemeye gidilmiştir.

1.3.2.5. 4077 Sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanunda Dava Açma Süresi

“4077 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanunun 26. maddesinin 2. fıkrasında bu kanunda düzenlenen her türlü para cezasının, idari nitelikte olduğu ve bu cezalara karşı tebliğ tarihinden itibaren en geç yedi gün içerisinde yetkili idare mahkemesine itiraz edilebileceği hükme bağlanmış iken 5728 sayılı Kanunun 477. Maddesiyle yapılan değişiklikle, idare mahkemeleri görevli ve yetkili mahkeme olduğu yinelenmiş ve

açılacak davaların 2577 sayılı Kanuna tabi olduğu açıkça ifade edilerek, itiraz süresi de 7 günden 15 güne çıkarılmıştır.”⁹¹

4077 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanunun 26. maddesinin 3 fıkrasında “bu hükümlerine göre verilen idarî yaptırım kararlarına karşı 2577 sayılı İdarî Yargılama Usulü Kanunu hükümlerine göre kanun yoluna başvurulur. Ancak, idare mahkemesinde dava, işlemin tebliği tarihinden itibaren on beş gün içinde açılır. İdare mahkemesinde iptal davası açılmış olması, kararın yerine getirilmesini durdurmaz.” Hükmüne yer verilmiştir. Böylece 15 günlük bir dava açma süresi belirlenmiş olmaktadır.

1.3.2.6. 2575 Sayılı Danıştay Kanununda Dava Açma Süresi

2575 Sayılı Kanunun 75. maddesinin 1. bendinde Yüksek Disiplin Kurulu kararının ilgiliye tebliğinden itibaren 15 günlük dava açma süresi öngörülmüştür.

1.3.2.7. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununda Dava Açma Süresi

“Devlet Memurları Kanununun 135. maddesinin 2. fıkrasında aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması ve Devlet memurluğundan çıkarma cezalarına karşı idari yargı yoluna başvurulabilir denilmek suretiyle aylıktan kesme ve daha ağır cezalar için idare mahkemelerinde iptal davası açılmak suretiyle bu cezaların hukuka uygunluk denetiminin idari makam ve kurullar tarafından yapılamayacağı ifade edilmiştir.”⁹² Böylece uyarma ve kınama cezalarına karşı yargı yolu kapalı olduğundan dava açma süresi de bulunmamaktadır.

İdarenin her türlü eylem ve işleminin yargı denetimine tabi olduğu kuralının istisnası olarak 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda belirtilen uyarma ve kınama cezalarıdır. Bu cezaların verilmesine yönelik işlemlere karşı dava açılmayacağından, dava açma süresi de bulunmamaktadır.

Dikkat edilmesi gereken bir husus da özel kanunlarda gösterilen sürelerin dava açma süresini gösterip göstermediğidir. Devlet Memurları Kanununun 83. maddesinde

⁹¹ Bilgin, Hüseyin, (2008), İdari Yargının Görev Alanında 5728 Sayılı Kanun İle Birlikte Oluşan Değişiklikler, Terazi Aylık Hukuk Dergisi, Seçkin Akademik ve Mesleki Yayınlar Aralık Sayı 28, Ankara, s.81

⁹² Kırmızıgül, Hüsamettin, (1998), *Uygulama ve Teoride Disiplin Suç ve Cezaları ve Denetim Yolları*, Kazancı Kitap Ticaret, İstanbul s.309

gösterilen 30 günlük süre, dava açma süresi ile ilgili değildir. Belirtilen maddeyle ilgili bir durumda Danıştay 12. Dairesi, 18/09/1997 gün ve E.1997/587, K.1997/1803 sayılı kararında 657 sayılı yasanın 83. maddesinde belirtilen sürelerin dava açma süresi ile bir ilgisi bulunmadığını belirtmiştir.⁹³

657 sayılı kanunun 83. maddesi “Devlet memuru iken muvazzaf askerlik hizmetini yapmak üzere silah altına alınanlardan askerlik görevini tamamlayıp memuriyete dönmek isteyenler, terhis tarihinden itibaren 30 gün içinde kurumlarına başvurmak ve kurumları da başvurma tarihinden itibaren azami 30 gün içinde ilgilileri göreve başlatmak zorundadırlar. Bunların muvazzaf askerlikte geçen süreleri muvazzaf askerliğe ayrıldıkları sırada iktisap etmiş oldukları derecede kademe ilerlemesi yapılmak suretiyle değerlendirilir. Bu gibilerin muvazzaf askerliğe ayrılmadan önce işgal ettikleri kadroda kazandıkları kademe ilerlemeleri ayrıca göz önünde bulundurulur. Askerlik öncesi kademe ilerlemeleri ile askerlikte geçen süre toplamının 3 yılı aşan kısmı usulü dairesinde üst dereceye terfi ettikleri zaman bu derecede kademe ilerlemesi yapılmak suretiyle değerlendirilir.” şeklindedir. Burada belirtilen 30 günlük sürenin dava açma süresiyle bir ilgisi bulunmaktadır.

1.3.2.8. 4483 Sayılı Memurlar Ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanununda Dava Açma Süresi

4483 Sayılı Kanunun 7. maddesine göre karara 10 günlük süre içinde itiraz edilmesi gerekir. Bu süre hak düşürücü bir süre olup uzatılması veya geciktirilmesi mümkün değildir. Bazen dosyayı incelemek veya eksik gönderilen belgelerin tamamlanması için talepte bulunulduğu görülmektedir. Bu gibi yazışmalar sebebiyle 10 günlük süre değiştirilemez. ... 10 günlük süre dolduktan sonra yapılan itiraz kabul edilmez Zira Danıştay 2. Dairesinin 07/11200 tarih ve E.2000/3058, K.2000/3749 sayılı kararında süre geçtikten sonra yapılan itiraz incelenmeden reddedilmiştir.”⁹⁴

⁹³ <http://www.danistay.gov.tr> (Danıştay Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 12/01/2009)

⁹⁴ SALİHOĞLU, Enver ve Demirkol, Selami, (2005), *Teori ve Uygulamada 4483 Sayılı Kanun ile Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Öncesi Aşamaya İlişkin Usul ve İşlemler*, 2. Bası, Beta, İstanbul, s 79

İtiraz süresinin adli tatile rastlaması süreyi durdurmaz. “Danıştay 2. Dairesinin 03/11/2000 tarih ve E.2000/3067, K.2000/3735 sayılı kararında itiraz süresinin adli tatile rastlamasının süreyi durdurmayaacağı hükme bağlanmıştır”⁹⁵

Danıştay 11. Dairesinin 24/03/1995 gün ve E.1995/854, K.1995/861 sayılı kararında mirası reddeden muris adına terekenin borcundan ötürü düzenlenen ödeme emrine karşı, idareye yapılan itirazın reddedilmesi üzerine ödeme emrinin tebliğinden itibaren 7 günlük dava açma süresi geçtikten sonra açılan davayı süreden reddeden vergi mahkemesi kararı davanın süresinde açılmaması, bu ödeme emrine hüküm ifade eden, muteber bir belge niteliği kazandırmayacağı ancak idareye başvurusunun dava süresini durdurduğunun kabul edilemeyeceği gerekçesiyle yerinde bulunduğu şeklinde özetlenen kararda: Kanunda öngörülen usul ve esaslara uygun biçimde mirası reddeden davacının, Vergi Usul Kanununun 12.maddesi hükmü uyarınca, murise ait vergi borcundan sorumlu tutulması mümkün değildir. Sorumlu tutulamayacağı bir vergi borcundan dolayı, ödeme emri düzenlenip tebliğ edilmiş olması, davacıyı vergi borçlusu durumuna getirmeyeceğinden, süresinde dava açılmaması bu ödeme emrine hüküm ifade eden, muteber bir belge niteliği kazandıramaz. Bununla beraber, davacının ödeme emri hakkındaki idareye yaptığı başvurunun dava süresini durdurduğu kabul edilmeyeceğinden, yasada öngörülen süre geçirildikten sonra açılan davanın süre aşımı noktasından reddi yolundaki mahkeme kararının bozulmasını gerektirecek herhangi bir neden bulunmamaktadır, şeklinde karar verilmiştir.⁹⁶

Kararlar incelendiğinde genel dava açma süresinden ayrılarak yapılan düzenlemelerin dava açma hakkının etkin şekilde kullanılmasını engeller nitelikte olduğu görülmektedir. Kanaatimce kanunda zorunlu üst başvurular öngörülmüş olsa bile her bir idari işleme karşı genel dava açma süresi içinde yargı yerlerinde dava açılmasını sağlayacak düzenlemeler yapılmalıdır.

1.3.2.9. 4634 Sayılı Şeker Kanununda Dava Açma Süresi

5728 sayılı Kanunun 490. maddesiyle, 4634 sayılı Şeker Kanunun 11. maddesinin 10. fıkrasında idari para cezalarına karşı 30 gün içerisinde yetkili idare mahkemesine itiraz

⁹⁵ SALİHOĞLU, s.80

⁹⁶ <http://www.danistay.gov.tr> (Danıştay Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 12/01/2009)

edilebileceği hükmü değiştirilmiş ve İdari para cezaları dahil Kurul tarafından alınan bütün kararlara karşı açılan iptal davaları ilk derece mahkemesi olarak Danıştayda görülür, denilerek görevli idari yargı yeri Danıştay olarak değiştirilmiştir.

1.3.2.10. 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda Dava Açma Süresi

5510 sayılı kanunun 102. maddesinin j bendinin 4. alt bendi “İdarî para cezaları ilgiliye tebliğ ile tahakkuk eder. Tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde Kuruma (Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı) ya da Kurumun ilgili hesaplarına yatırılır veya aynı süre içinde Kuruma itiraz edilebilir. İtiraz takibi durdurur. Kurumca itirazı reddedilenler, kararın kendilerine tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde yetkili idare mahkemesine başvurabilirler. Bu süre içinde başvurunun yapılmamış olması halinde, idari para cezası kesinleşir” şeklindedir.

“İdari para cezalarına ilişkin muhatap ile Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı arasında ortaya çıkan uyuşmazlıklar idari aşamada itiraz yoluyla çözümlenememesi halinde yargı yoluna başvurmak da mümkündür. Kurumca itirazı reddedilenler, kararın kendilerine tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde yetkili idare mahkemesine başvurabilirler. Bu süre içinde başvurunun yapılmamış olması halinde idari para cezası kesinleşir. Mahkemeye başvurulması idari para cezasının takip ve tahsilini durdurmaz.”⁹⁷

1.3.2.11. Özel Kanunlardaki Dava Açma Sürelerinin Değerlendirilmesi

Özel kanunlarında genel dava açma süresinden farklı bir süre belirlenmişse öncelikle bu süre dikkate alınmalıdır. Özel dava açma sürelerinin belirlenmesindeki temel amaç işlerin özelliği gereği bir an önce çözüme kavuşturulması gereken konular olmasıdır. Genellikle parasal konularda genel dava açma süresinden ayrı düzenlemelere gidildiği görülmektedir.

İdarenin yaptığı işlemin hukuka aykırı olduğu düşünülüyorsa süresini geçirmeden dava açmak gerekeceğinden ilgilinin öncelikle yapması gereken husus iptali istenen işlemle ilgili özel kanunlarında ayrı bir süre gösterilip gösterilmediğinin araştırılmasıdır. İdari

⁹⁷ Bulut, Mehmet, (2009), *İdari Para Cezaları İtiraz ve Dava Yolları*, Yaklaşım Yayıncılık, 2. Baskı, Ankara, s.142

işlem aleyhine açılacak dava için genel dava açma süreleri dışında bir süre kabul edilmişse bu özel süre geçirilmeden dava açılmalıdır. İdari işlem aleyhine özel kanunlarında gösterilen özel süreye dikkat etmeden genel dava açma süresinin geçerli olduğu zannedilerek dava açılması halinde süre aşımı nedeniyle davanın reddi gerekecektir. Kamu düzenine ilişkin bu hususun resen ve davanın her aşamasında dikkate alınacağı da unutulmamalıdır.

İptal davasının konusunu oluşturan işlem hakkında özel bir dava açma süresi düzenlenmemiş ise bu durumda genel dava açma süresi içinde dava açılması yeterlidir. İptal davası Danıştay ya da idare mahkemesinde açılacaksa altmış günlük genel dava açma süresi içinde açılabilir.

1.4. Dava Açma Süresinin Hesabına Etki Eden Durumlar

Dava açma süresinin başladığı ve davanın açıldığı ya da açılmış sayıldığı tarih davanın süresinde açılıp açılmadığının tespitinde gerekli bir bilgidir. Ayrıca sürenin durması, yeniden işlemeye başlaması, sürenin sona ermesi ayrı ayrı incelenmesi gereken konulardır.

1.4.1. Dava Açma Süresinin Başlangıcı

İdari davalarda dava açma süreleri konusunda en çok dikkat edilmesi gereken konulardan biri sürenin başlangıcıdır. Gerçekleştirilen idari faaliyetle menfaati zedelenen ilgililer dava açma süresini doğru hesaplamak için sürenin ne zaman başladığını bilmelidirler. Aksi halde süresinde açtığını zannederken süre aşımından dolayı haklarını kaybederler.

“İdari davalarda dava açma süreleri konusunda ilgililerin üzerinde en çok yanıldıkları veya kuşkuya düştükleri sorunlardan belki de en önemlisi, bu sürelerin başlangıcıdır. Zira, idari faaliyetlere karşı tepki gösterecek olan ilgililerin, sürelerin nasıl başladığını bilmemeleri veya bu konuda kuşkuya düşmeleri durumunda, dava açma sürelerini kaçırarak, idarenin ihlal ettiği hak ve menfaatlerini tekrar elde edemeyecekleri ortadadır.

Bu nedenle, dava açma süresini verimli olarak kullanmak isteyen ilgililerin, bu sürelerin başlangıcını kesin olarak bilmeleri gerekmektedir.”⁹⁸

Yargı kararlarının yerine getirilmemesinden doğan davalarda süre ile ilgili asıl sorun, dava açma süresinin ne kadar olduğu değil ve fakat hangi tarihten başlayacağıdır.⁹⁹

Anayasa, idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolunun açık olduğunu belirtmiştir. Bu arada bazı istisnalar da yine Anayasada yer almaktadır. Anayasada belirtilmeyen istisnaların daha alt bir normla getirilmesi mümkün olmadığına göre Anayasamızda belirtilenler dışında idarenin her türlü eylem ve işleminin yargı denetimine tabi olduğu söylenebilir. Sürenin ne zaman başladığı ile ilgili olarak temel bir düzenlemeye daha yer verilmiştir. Buna göre idari işlemlere karşı açılacak davalarda süre, yazılı bildirim tarihinden başlar. İdari işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin başlangıcı belirtildiği halde idari eylemlere karşı sürenin ne zaman başlayacağı belirtilmemiştir.

Dava açma süresinin başlangıcını tespit etmek için İdari Yargılama Usulü Kanununa bakmak gerekecektir. Dava açma süresi başlıklı 7. ve 8. maddelerde sürenin ne zaman başlayacağı açıkça yer almıştır. Sürelerin başlangıcında yazılı bildirimin yapıp yapılmadığı, adresin belli olup olmaması ve bildirim yapılacak olan konunun vergi vs. yükümlülüklerle ilgili olup olmadığı dikkate alınır. Süreler tebliğin yapıldığı ya da tayin edilen bekleme süresinin bittiği tarihte değil ertesi gününden itibaren sayılır.

1.4.1.1. Yazılı Bildirimlerde Dava Açma Süresi

İdari Yargılama Usulü Kanunun 7. maddesinin 2/a bendinde idari uyuşmazlıklarda sürenin yazılı bildirimin yapıldığı tarihi izleyen günden itibaren başlayacağı belirtilmiştir. Kanunlarda belirtilen hususlar dışında yazılı bildirimin yapılması halinde dava açma süresinin başlama tarihi belirgindir.

“Dava açma süresinin işlemeye başlayabilmesi için idari tasarrufun, işlemin; diğer bir deyimle icrai kararın ilgiliye yazılı olarak bildirilmesi gerekir. İdari tasarruf tekemmül

⁹⁸ ÖNGÖREN, s.118

⁹⁹ KAPLAN, s.432

etmekle beraber ilgiliye yazılı bir şekilde bildirilmediği takdirde dava açma süresi işlemeye başlamaz.”¹⁰⁰

Yazılı bildirimin dava açma süresini başlatabilmesi için bazı unsurları taşıması gerekmektedir. “Dava süresinin başlayabilmesi için ilgiliye yazılı bildirimin, biçim ve yöntem koşullarına uygun ve tam olarak yapılması gerekir.”¹⁰¹ “Yazılı bildirim, biçim ve yöntem koşullarına uygun ve tam olarak yapılmadığı sürece dava açma süresi işlemeye başlamayacaktır.”¹⁰²

Yazılı bildirimi yapacak olan makamın bu konuda yetkili olması gerekmektedir. “Bildirim yetkili makam tarafından yapılmasından anlaşılması gereken bildirimin, bildirilecek işlemi tesis eden yetkili kişi veya makamın imzasını taşımasıdır. Ancak bu kural mutlak değildir. Karar organı ile yürütme organı farklı olan kuruluşlarda, bildirim belgesinin yürütme organının imzasını taşıması gerekli ve yeterlidir. Hatta ilgili kuruluşun sekreteryasının imzasını taşıyan bir bildirim belgesinin dahi bildirimin yetkili makamın imzasını taşıma koşulunu karşıladığını kabul etmek gerekir. Daha doğrusu bu konuda bildirimi yapacak kuruluş hakkındaki yasal düzenlemelere bakarak bildirimin kim, hangi merci tarafından yapılması gerektiği anlaşılabılır.”¹⁰³

Yetkisi olmayan makam tarafından yapılan bildirim, yok işlem hükmünde olduğu için geçerli değildir. Süre bakımından her zaman davaya konu olabilir. Ancak kesin ve yürütülebilir bir işlem olmadığından bahisle herhangi bir davaya edilip edilmeyeceği konusu ayrıca tartışma konusudur.

Kanaatimce yetkisiz kişi tarafından yapılan bildirim yok hükmündedir ve yok hükmündeki işlemlere karşı idari ya da adli yargıda yokluğun tespitine yönelik dava açılabilir.

Yazılı bildirimi ispat yükü idarededir. İdare yazılı bildirimi belgelendirirken kanun ve hukuka uygun biçimde bu yükümlülüğünü yerine getirmelidir.

¹⁰⁰ KAPLAN, s.133

¹⁰¹ GÖZÜBÜYÜK ve Tan, *İdare Hukuku C.2*, s.866

¹⁰² KAPLAN, s.148

¹⁰³ KAPLAN, s.149

İdari davalarda, dava açma süresinin başlaması için yazılı bildirim tarihinin belgelenmesi idareye düşeceğinden,¹⁰⁴ idarenin bu gerekliliği yerine getirmemesi davanın süre yönünden reddini önleyici bir etkiye sahiptir. Dava süre aşımından reddedilmeyip esastan incelenir.

Yazılı bildirimin yapıldığı zamanın belgelendirilmemesi ve böylece tam olarak tespit edilememesi halinde Danıştay konuya çeşitli çözümler getirmiştir. Yazılı bildirimin belli olmadığı bir durumda üst makama başvuru yapılmış ise başvuru tarihi aynı zamanda tebliğ tarihi kabul edilir.

“Danıştay, genel olarak, idarenin yazılı bildirim tarihini belgeleyememesi durumunda, süre aşımı yönündeki savunmaları dikkate almayarak, davanın esasına girmektedir.”¹⁰⁵

Danıştay bildirim zamanının belgelendirilmesinden ve ispatından idareyi sorumlu tutmuş ve bu sorumluluğu gereği gibi yerine getirmeyen idareye karşı bireyin lehine sonuç çıkarmıştır. “Davada iptali istenen ...Dekanlığının ... günlü yazısının tebliğ günü belli olmadığından, sürenin hesabında, davacının buna karşı itirazını yaptığı dilekçesindeki ... gününün esas alınması zorunludur.”¹⁰⁶

Kanaatimce idari kararın ya da işlemin ilgiliye bildirim tarihinin belgelendirilmesi ve ispatına ilişkin yükümlülüğünün idare üzerinde olması isabetlidir. Böylece işlemlerin kayıtlarının düzenli tutulması sağlanacak ilgililerin dava açma hakkına yönelik dava açma sürelerinde kayıplar önlenmiş olacaktır.

İdari Yargılama Usulü Kanununun 3. maddesinin 2/c bendine göre dava dilekçesinde dava konusu işlemin yazılı bildirim tarihinin dava dilekçesinde gösterilmesi zorunlu olup gösterilmemesi halinde aynı kanunun 15. maddesinin d bendine göre dilekçenin reddine karar verilecektir. Bu zorunluluk “davanın süresinde açılıp açılmadığını tespit edebilmek için getirilmiştir. Kuşkusuz, davacının dava dilekçesinde gösterdiği yazılı bildirim tarihi ne hakim ve ne de davalı idare için bağlayıcı değildir. Davacının dava

¹⁰⁴ ÖNGÖREN, s.120

¹⁰⁵ ÖNGÖREN, s.120

¹⁰⁶ GÜNDAY, Metin, (2005), İçtihadı Birleştirme ve Genel Kurul Kararları ve En Son Değişiklikleriyle İdari Yargı Temel Kanunları ve İlgili Mevzuat –Notlu- (İdari Yargı Temel Kanunları), Genişletilmiş 7. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara, s.76 (Danıştay DDK. 14/02/1975 gün ve E.1970/405, K.1975/40 sayılı kararı)

dilekçesinde belirttiği bildirim tarihinin hakimi bağlamaması yalnızca onun aleyhine değil lehine sonuç doğuran hallerde de geçerlidir.”¹⁰⁷

İdari uyuşmazlıklarda tebliğ yapılmamış ya da yapılmış olmasına rağmen idarece belgelendirilmemiş olduğu durumlarda tebliğ en geç işlemin uygulamaya konduğu tarihte yapılmış sayılacağı Danıştay kararlarında dikkati çekmektedir.

Burada incelenmesi gereken husus öğrenme tarihinin tebliğ tarihi yerine geçip geçmeyeceğidir. Anayasa da idari işlemlere karşı dava açma süresinin yazılı bildirimin yapıldığı tarihten başlayacağı belirtilirken bir idari işleme karşı dava açma süresinin öğrenme tarihini baz alarak sürenin başladığını varsaymak incelenmesi gereken bir konudur. Yazılı bildirimin bile belli şartları taşıması gerektiği, işlemin açık ve sonuçlarının anlaşılır olması gerektiği düşünülürse, kişilerin yazılı bildirim olmadan işlemi öğrenmesi, işlemin ve sonuçlarının açık şekilde öğrenildiği varsayımıyla hareket etmemize neden olur ki bu bildirimye yönelik düzenlemenin konuluş amacına uygun düşmez. Yazılı bildirimin yapılmaması idare üzerinde yargı denetiminin etkinliğini azaltacaktır. İlgililer haklarında tesis edilen işlem hakkında yeterli bilgi sahibi olmadığından dava açma haklarını kullanıp kullanmamakta tereddüde düşebilecektir.

Yazılı bildirimin dava açma süresini başlaması için kesinleşmiş işlemler için yapılması gerekmektedir. Kesinleşmemiş işlemler için yapılan bildirimler dava açma süresinin başlangıcı kabul edilmez. Tabi ki devam eden ve süregelen işlemlerde dava açma süresinin başlaması işlemin tamamlandıktan sonraki halinin ilgili tarafından öğrenilmesidir.

İdari işlemler herhangi bir belge karşılığında yapılmışsa ve işlem sonucunda ilgili, makbuz vs. belge almışsa bu belgenin tarihi yazılı bildirimin yapıldığı tarih kabul edilmektedir. İlgili aldığı makbuzla zaten işlemi öğrenmiş olmaktadır. Bu açıdan makbuzla öğrenmek geçerli olmaktadır.

İdare tarafından düzenlenen ve herhangi bir işlemi belgelendirmek için kullanılan makbuz vs. üzerinde kişilerin mevcut işleme karşı hangi yollara başvuracağının yazılı olması isabetli olur. İdarenin yönetilenlerin bilgisizliğinden faydalanmak isteyeceğini

¹⁰⁷ KAPLAN, s.156

düşünemeyeceğimize göre ilgililerin her şekil ve yolla bilgilendirilmesi onların haklarını kullanmalarını kolaylaştıracaktır.

Yazılı bildirimlerin usul ve şekil şartlarına uygun yapılması gerekmektedir. Tebligat Kanunu hükümlerine uygun olmayan yazılı bildirimlerin hukuken geçerliliği bulunmamakta ve dava açma süresinin hesabında dikkate alınmamaktadır.¹⁰⁸

Birden çok kişiyi doğrudan ilgilendiren idari işlemlere karşı ilgililerden herhangi birine yapılan yazılı bildirim yeterli değildir. Bildirimin her biri için hüküm ifade etmesi için her birine ayrı ayrı tebliğ edilmelidir. Bu gerekli bir durumdur. Birden çok kişiyi ilgilendiren işlemlere yönelik tebligatın ilgililerden herhangi birine yapılması ve o kişinin de diğerlerine iletmemesi hak kaybına neden olacaktır. Diğer kişiye iletmeye konusunda yasal bir zorunluluk da yüklenemeyeceğine göre yazılı bildirimin ilgililerden her birine yapılması gereklidir.

KURU, “Tebliğat, dava ile ilgili olan kişilerin (özellikle davanın taraflarının) davaya ilişkin bir işlemi öğrenebilmesi için, usulüne uygun olarak yapılan tevsik (belgeleme) işlemidir”¹⁰⁹ şeklinde tanımlamıştır. Bu tanım isabetlidir. Tebligat işlemle ilgisi bulunan kişiye yapılır ve kendisine hukuki sonuçlar bağlanmış resmi bir işlemdir.

“Tebliğat kural olarak PTT İdaresi tarafından yapılır. Bu kuralın istisnaları da vardır. Mahkemeler, re’sen veya talep halinde işin mahiyetine göre, kendi memurları vasıtasıyla tebligat yapılmasına karar verebilirler. Bu husus tamamen mahkemenin takdirine bağlı olup kendi memuru vasıtasıyla tebligat yapılmansa karar veren mahkeme, bunun için gerekçe göstermek zorunda değildir.”¹¹⁰

Memur aracılığıyla yapılacak tebligatlarda ilgiliye ulaşip ulaşmadığı konusunda net olarak tespit yapılabilirken aynı zamanda tebligatın süratli bir biçimde yapılmış olması sağlanmaktadır. Bu açıdan tebligatın memur aracılığıyla yapılmasına yönelik düzenleme son derece yararlı ve gereklidir.

¹⁰⁸ ÖNGÖREN, s.123

¹⁰⁹ KURU, s.900

¹¹⁰ KURU, s.901

“Tüzel kişilere yapılacak tebligat, tüzel kişinin yetkili temsilcilerine, temsilciler birden fazla ise bunlardan yalnız birine yapılır.”¹¹¹ Yetkili olmayan birine yapılan tebligat geçerli bir tebligat değildir. Tebligat da önemli olan tebligat konusunun ilgili tarafından öğrenilmesidir. Yetkili olmayan birine yapılan tebligatın geçerli olmaması, tebligatla önemli hukuki durumların ilgilisinin bilgisine sunulmasından kaynaklanmaktadır.

Tebliğat Kanununun 32. maddesine göre usulsüz tebliğe rağmen, muhatap tebliği öğrenmişse, tebligat geçerli sayılır. “Usulsüz tebliğ ve onun muhatabın öğrenmesi ile geçerli hale gelmesi yapılmış ve fakat usulüz olan tebliğler içindir. Buna karşılık (usulsüz de olsa) henüz hiçbir tebligat yapılmamış ise, Tebligat Kanununun 32. maddesi uygulanmaz; yani muhatabın kendisine tebliğ edilecek olan hususu tebliğden başka bir şekilde öğrenmesi ile o husus kendisine geçerli biçimde tebliğ edilmiş sayılmaz.”¹¹² Burada öğrenmede geçerli bir tebligat sayılmıştır. Öğrenme her durumda geçerli olan bir durum değildir.

Süre konusunda 4483 sayılı yasa ile ilgili olarak “Türkiye Büyük Millet Meclisi görüşme tutanaklarında; bizzat öğrenmişse öğrenme tarihinin, Cumhuriyet Savcısının başvurusu ile öğrenilmişse, evrakın geldiği tarihin ve diğer mercilerin duyurması ile veya şikayet veya ihbar yolu ile öğrenilmişse iletme tarihinin öğrenme tarihi olarak kabul edilmesi gerektiği yer almıştır.”¹¹³ Burada farklı bildirim tarihinin işlemi yapmaya yetkili olan makam tarafından öğrenilmesine göre belirlendiği görülmektedir.

“Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun 07/12/2001 gün ve E.1999/766, K.2001/881 sayılı kararında, davacıya satılan belediye payının geri alınmasına yönelik dava konusu işlem ilgili açısından öznel ve kişisel sonuç doğuracak nitelikte olduğundan, davacıya 7201 sayılı yasanın ilgili hükümleri uyarınca tebligat yapılması gerektiği, davacının işlemi taşınmaza ilişkin tapu tescil davasında vekiline tebliğ edilen müdahil dilekçesinden öğrendiğinin kabulü suretiyle verilen davanın süre yönünden reddi yolundaki idare mahkemesi kararında mevzuata uyarlık görülmediği belirtilmiştir.”¹¹⁴

¹¹¹ KURU, s.906

¹¹² KURU, s.907

¹¹³ KARATAŞ, Fatma, (2002), *Memur Yargılama Hukuku ve Uygulaması*, Legal Yayıncılık, İstanbul, s.120

¹¹⁴ ARSLAN ve Sınmaz, s. 380

Görüldüğü üzere geçerli bir tebligat önemli hukuki sonuçlar doğurmaktadır. Geçerli kabul edilmeyen tebligat ise yapılmamış sayılmaktadır. İdare yaptığı tebligatı belgelendirmelidir. Aksi halde geçersiz bir tebligata dayalı olarak süre bakımından davanın reddini istemeye yönelik haklarını kullanamayabilir.

1.4.1.2. İlan Yoluyla Bildirimlerde Dava Açma Süresi

Anayasada idari işlemlere karşı dava açma süresinin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı öngörülmüştür. Adresi belli olmayan kişiler için yazılı bildirimin ne zaman yapılmış sayılacağı, diğer bir deyişle dava açma süresinin ne zaman başlayacağı konusunda İdari Yargılama Usulü Kanunun 7. maddesinin 3 fıkrasında düzenleme bulunmaktadır. 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 onbeş gün sonra işlemeye başlar” hükmü getirilmiştir.

İdari Yargılama Usulü Kanunundaki düzenlemeye göre idari işlemlerin yazılı bildiriminin özel kanunlarda aksine hüküm bulunmayan hallerde son ilan tarihini izleyen günden onbeş gün sonra yapılmış sayılacağı belirtilmiştir. İdari Yargılama Usulü Kanunundaki süre 7201 sayılı Tebligat Kanununda ilan tebliğin son ilan tarihinden itibaren 7 sonra yapılmış sayılacağı ve bu sürenin tebliğe karar veren merciin kararıyla 15 güne kadar uzatılacağı, diğer bir deyişle 7-15 gün arasında değişebileceği göz önünde bulundurulduğunda farklılık göstermektedir.

İdari Yargılama Usulü Kanunu süre ile ilgili özel hükümlerin bulunabileceğini dile getirmiştir. Buna göre yazılı bildirimin son ilan tarihini izleyen günden itibaren 15 gün sonra yapılmış sayılması için özel kanunlarda başkaca bir sürenin belirtilmemiş olması gerekmektedir.

“İlan yoluyla tebliğ, tebliği gereken hususun posta veya memur dışındaki araçlarla; örneğin, bir yayın organı ile muhatabına duyurulmasıdır. Bu yola ancak posta veya memur vasıtasıyla tebliğ olanakları denendikten sonra bu vasıtalarla tebliğ yapılmaması halinde veya kanunen zorunlu kılınan hallerde başvurulabilir.”¹¹⁵

¹¹⁵ CANDAN, s.370

Tebliğat Kanununun 28. maddesine göre “adresi belli olmayanlara tebliğat ilan edilir.”

İdari Dava Dairelerinin, 15/06/2006 gün ve E.2005/1553, K.2006/729 sayılı kararında: geçici hak sahipliği listesi ile birinci incelemede hak sahibi olmayanlara ait listenin ve 20/02/2003 gününde askıya çıkartılarak 5 gün süreyle ilan edilen kesin hak sahibi olanlara ait listenin, sulama alanlarında arazi düzenlenmesine dair tarım reformu kanunu uygulama yönetmeliği uyarınca ilan edilerek, ilgililere bildirimin sağlanmış olması karşısında yazılı bildirimden amaçlanan “öğrenme” hususunun gerçekleşmiş olduğunun kabulü gerekmekte olup, bu durumda, 2577 sayılı yasanın 7. madde hükmüne göre belirtilen dava açma süresi geçtikten sonra açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasını inceleme olanağının bulunmadığı açıklanmıştır. ”¹¹⁶ Kararda ilan yoluyla bildirim geçerli sayılmış ve dava açma süresinin başladığı varsayılmıştır.

“Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun 11/11/2004 gün ve E.2004/6, K.2004/1856 sayılı kararında, imar planına karşı doğrudan açılan dava açma süresi işlemi öğrenme tarihi üzerine değil usulüne uygun olarak yapılacak ilanı izleyen günden itibaren başlayacağından, ilan edilen çevre düzeni planının iptali istemiyle açılan davada süre aşımı bulunduğu belirtilmiştir.”¹¹⁷

İlan yoluyla yapılan bildirimlerle dava süresinin başladığı durumlar bulunmaktadır. İlgili kendisine ayrıca tebliğ yapılmasına beklemeden süresinde dava açmaya yönelik hakkını kullanmalıdır. Aksi halde dava açma hakkını kaybetmesi sonucu doğabilir.

1.4.1.3. Düzenleyici İşlemlerde Dava Açma Süresi

“İdarenin düzenleyici işlem yapma yetkisine kısaca düzenleme yetkisi denir. İdarenin düzenleme yetkisi idarenin genel ve kişilik-dışı idari işlemler yapma yetkisi olarak tanımlanabilir. ¹¹⁸ İdarenin düzenleyici işlemleri “genel ve soyut hukuki durumlar yaratan idari işlemler”¹¹⁹ olarak kendini gösterir.

¹¹⁶ <http://www.danistay.gov.tr> (Danıştay Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 12/01/2009)

¹¹⁷ ARSLAN, Ahmet, Sınmaz, Emin ve Dünder, Tuncay, (2005), *İdari Yargılama Usulü İle İlgili Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu Kararları*, Turhan Kitabevi, Ankara, s. 377

¹¹⁸ GÖZLER, Kemal, (2008), *İdare Hukuku Dersleri (İdare Hukuku)*, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, s.398 (Vedel ve Delvolve, op cit.. c.1), s.398

¹¹⁹ KALABALIK, *İdare Hukuku*, s.173

“İdarenin düzenleme yetkisi, birinci olarak Anayasadan, ikinci olarak kanunlardan ve nihayet eşyanın tabiatından kaynaklanır.”¹²⁰

GÖZÜBÜYÜK, düzenleyici işlemlerin eşitlik ve adaletin sağlanmasındaki işlevine değinmiştir. Düzenleyici işlemler eşitlik ve adaletin sağlanmasında önemli bir yere sahiptir. Düzenleyici işlem, yönetimin sıra düzen bakımından yasanın altında yer alan genel kurallar koyması anlamına gelir. Bu yolla yasaların uygulanmasında eşitlik ve hukuk güvenliği sağlanır.”¹²¹

“Çoğulcu demokraside eşitlik, yasa önünde eşitlik olarak gelişmiştir. Bunun anlamı, yasaların herkese, toplum içindeki yeri, ekonomik gücü, toplumsal kökeni ne olursa olsun, herhangi bir ayırım yapılmadan uygulanmasıdır. Çoğulcu demokraside ekonomik koşulların, özgürlüklerin kullanılabilmesine olan etkisi üzerinde, 20. yüzyıla gelinceye kadar durulmamıştır. Yasa önünde eşitliğin uygulanması, herhangi bir kişiye, aileye, zümreye ya da sınıfa ayrıcalık tanınması biçiminde olmuştur.”¹²² İdarenin düzenleyici işlem tesis etmesi uygulamaların eşitliğini, kimseye ayrıcalıklı işlem yapılmaması ve işlerin sürüncemede bırakılmaması açısından büyük bir öneme sahiptir.

İlanı gereken düzenleyici işlemlerde dava açma süresinin ilan tarihini izleyen günden itibaren başlayacağı İdari Yargılama Usulü Kanununun 7. maddesinin 3. fıkrasında belirtilmiştir. Aynı fıkra düzenleyici işlemlere karşı başka bir dava açma süresi daha belirtilmiştir. Buna göre düzenleyici işlemin uygulanması üzerine; uygulama işlemine, düzenleyici işleme veya her ikisine karşı da dava açılabilir. Ayrıca düzenleyici işlemin iptal edilmemesi buna dayalı yapılan uygulama işleminin iptaline engel olmaz.

¹²⁰ GÖZLER, *İdare Hukuku*, s.398

¹²¹ GÖZÜBÜYÜK, *Yönetim Hukuku*, s.61

¹²² GÖZÜBÜYÜK, *Anayasa Hukuku*, s.27

1.4.1.4. İdarenin Tepkisiz Kalması¹²³ Halinde Dava Açma Süresi

İdari Yargılama Usulü Kanununun 10. maddesinde ilgililerin başvurusuna yer verilmiştir. 10. maddenin 1. fıkrasında İlgililerin idari davaya konu olabilecek bir işlem ya da eylemin yapılması için idareye başvurabilecekleri belirtilirken 2. fıkarda idarenin cevap vermemesi halinde dava açma hakkının doğacağı belirtilmiştir.

“Kendisine kesin olmayan bir cevap verilen ilgiliye bir seçim hakkı tanınmaktadır. İlgili dilerse böyle bir cevabın bildirimi üzerine altmış gün içinde dava açabileceği gibi, kesin bir cevap alıncaya kadar beklemeyi de tercih edebilecektir. Yeni düzenleme bu oyalayıcı cevap verilmesi halinde de ilgililerin hemen dava yoluna gidebileceğini hatırlatan bir nitelik taşımaktadır.”¹²⁴

Başvuru üzerine cevap verilmezse altmış gün beklemek gerekecektir. Altmış günün sonunda herhangi bir cevap verilmemişse istek reddedilmiş sayılır. İdarenin verdiği cevap kesin değilse ilgili açısından iki imkan bulunmaktadır. Birincisi bu cevaba karşı doğrudan dava açabileceği gibi kesin cevabın gelmesini de bekleyebilir. Ancak bekleme süresi altı ayı geçemez. Eğer ilgili başvuru tarihinden itibaren altı ay beklemesine rağmen kesin cevap verilmemişse davasını açmak zorundadır.

İdari Yargılama Usulü Kanununda 3622 sayılı kanun ile yapılan değişiklik sonrasında idarenin cevabının kesin olup olmaması hali çıkarılmıştı. Bu değişiklikle idarenin verdiği cevabın kesin olup olmamasına bakılmaksızın dava açma süresinin başladığı ve süresinde kullanılmaması halinde süre aşımı olacağı kabul edilmişti. Ancak 4001 sayılı kanunun 5. maddesiyle İdari Yargılama Usulü Kanununun 10. maddesinde değişiklik yapılarak idarenin verdiği cevabın kesin olmaması hali yeniden düzenlenmiştir. Bugün için idarenin verdiği cevabın kesin olmaması halinde ilgili için başvuru tarihinden itibaren altı aya kadar kesin cevabı bekleyebilme imkanı bulunmaktadır.

¹²³ *İdarenin tepkisiz kalması (idarenin tepkisizliği)*, tabiri ilk kez tarafımdan kullanılmıştır. Kaynaklarda idarenin hareketsiz kalması tabiri sıklıkla kullanılmaktadır. İdarenin yaptığı işlem ve eylemlerin durdurulması için de idareye başvurulmuş olabilir. Böyle durumlarda idarenin işlem ve eylemini durdurması ve bir anlamda hareketsiz kalması, esasen kişinin istediği durumdur. Ancak idarenin hareketsiz kalması dendiğinde kastedilen, idarenin ilgilinin talebi doğrultusunda hareket etmemesidir. İdarenin ilgilinin talebi doğrultusunda hareket etmemesi; ilgilinin talep şeklinde kendini gösteren etkisine tepki göstermemesi ve talep öncesi hareketini ya da hareketsizliğini sürdürmesi anlamına gelen idarenin tepkisizliği tabirini kullanmanın kavram zenginliği yaratacağını düşünüyorum.

¹²⁴ KAPLAN, s.210

İdarenin cevabının kesin olmaması halinin yeniden düzenlenmesi ve müeyyideye bağlanması isabetli olmuştur. “Yeni düzenleme bu haliyle idareyi dikkatli olmaya davet eden; ciddi olmayan, geciktirici veya oyalayıcı cevap verilmesi halinde de ilgililerin hemen dava yoluna gidebileceğini hatırlatan bir nitelik taşımaktadır.”¹²⁵ İdarenin kesin olmayan ancak talebin kabulüne yönelik ipuçları veren bir cevaba güvenerek dava açma hakkını kullanmayan kişinin daha sonradan olumsuz yanıt alması ya da hiç cevap almaması durumunda ne olacağı belirgin hale gelmiştir. İlgili açısından altı aylık bir bekleme süresi tayin edilmiştir.

İdarenin kesin olmayan cevabı üzerine dava açma süresi içinde davanın açılmaması ya da süresinde açılmayan davanın reddi halinde yetkili idari makamlarca cevap verilirse dava açma süresi tekrar başlayacaktır.

1.4.2. Dava Açma Süresinin Hesaplanması

Sürelerin hesaplanmasına ilişkin genel esaslar İdari Yargılama Usulü Kanununun 8. maddesinde belirtilmiştir. Maddede belirtilen esaslar sadece dava açma süresi bakımından değil İdari Yargılama Usulü Kanununda düzenlenen bütün süreler için geçerlidir. Bunun yanında dava açma süresine ilişkin özel düzenlemeler yer aldığı için dava açma süresi ile ilgili olarak 7. madde öncelikle uygulanır. Bu açıdan 8. maddenin 1. fıkrası dava açma süresi bakımından uygulama alanı bulmaz. 8. maddenin 2. ve 3. fıkrasında belirtilen hususlar ise dava açma süresinde dikkate alınır.

“Sürelerin hesabı yönünden idari yargıda da kural olarak hukuk yargılama yöntemindeki kurallar uygulanmaktadır.”¹²⁶

“Süre hesaplamalarında üç şey önem taşımaktadır, bunların iyi tespit edilmesi gereklidir. Bunlar; sürenin başlangıç anı, sürenin ne kadar olduğu ve sürenin ne zaman sona erdiği ve son günü”¹²⁷ hususlarıdır.

İdari Yargılama Usulü Kanununun 8. maddesinin 2. fıkrasında tatil günlerinin sürelerin hesabında ne şekilde dikkate alınacağı belirtilmiştir. Buna göre tatil günleri dava açma

¹²⁵ KAPLAN, s.210

¹²⁶ GÖZÜBÜYÜK ve Tan, İdare Hukuku C.2, s. 907

¹²⁷ PEKCANITEZ s.174

süresine dahildir. Dava açma süresinin son gününün tatile rastlaması halinde ise süre tatil gününü izleyen çalışma bitimine kadar uzar.

İlgililerin zarara uğramaması için gerekli olan bir husus da idari izinle ilgilidir. Başbakanlık genelgesi ile de olsa verilen idari izin resmi tatil değildir. Bu açıdan süre bitimi idari izin gününe rastlarsa sürenin uzaması söz konusu olmaz. Dava açma süresinin bitiminin idari izin gününe rastlaması halinde resmi tatil gibi düşünerek davanın idari izin bitiminde açılması davanın süre aşımından reddine neden olacaktır.

1.4.2.1. Sürenin Gün Hafta Ay Yıl Olarak Belirlenmesi

“Gün olarak tayin olunan sürelerde, ilk gün (tefhim veya tebliğ günü) hesaba katılmaz; süre son günün tatil saatinde biter.”¹²⁸ Mesela idare mahkemesinin ilamı davalıya 2 Ocak Salı günü tebliğ edilmişse otuz günlük temyiz süresi 1 Şubat Perşembe günü tatil saatinde biter.

“Tebliğ gününün sürenin hesabında dikkate alınmaması genel ve yerleşmiş bir anlayıştır.”¹²⁹ Sürenin hesabında ilk gün dikkate alınması kanunen verilmiş sürenin uygulamada bir gün azalması anlamına gelecektir. Örneğin 60 günlük dava açma süresinin öngörüldüğü bir işlemde tebliğ günü dikkate alınırsa süre ancak 59 güne ilaveten tebliğ gününde, tebliğ saatiyle mesai bitimine kadar geçen süre kadar süre verilmiş olur. 60 günlük süre verilmiş olmaz. Bu da kanunlarda öngörülen sürenin kullandırılmamış olması sonucunu doğuracaktır.

“Süre gün ile belirlenmiş ise başladığı gün süreden sayılmamakta, sürenin son gününde vade dolmaktadır. Süre, sekiz veya onbeş gün ise bu müddet bir veya iki haftayı değil tamamen sekiz veya onbeş günü ifade etmektedir.”¹³⁰

“Hafta ve ay olarak tayin olunan süreler, sürenin başladığı güne son hafta veya ayda tekabül eden günün tatil saatinde biter. Pazartesi günü başlayan bir haftalık bir süre

¹²⁸ KURU, Baki, Arslan, Ramazan ve Yılmaz, (2006), Ejder, *Medeni Usul Hukuku*, 17. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, s.888

¹²⁹ GÖZÜBÜYÜK, *Yönetim Hukuku*, s.445

¹³⁰ ÖZDENER, s.8

ertesi haftanın pazartesi günü tatil saatinde biter. 3 Mart günü işlemeye başlamış olan üç aylık bir süre 3 Haziran günü tatil saatinde biter.”¹³¹

Ay olarak tayin edilen sürelerde dikkatli olunması gerekmektedir. Örneğin 31 temmuzda başlayan bir aylık süre 31 ağustosta tatil saatinde biter. Ancak 31 ocakta başlayan bir süre şubatın 28 ya da 29 çekmesine göre ayın son günü tatil saatinde biter. Ay olarak tayin edilen sürenin 30 gün olması gerekmez.

“Sürenin, ay veya yıl, yarı yıl ve yılın dörtte biri gibi birden fazla ayları kapsar şekilde tayin edilmesi halinde, belirlenen gün ayın kaçınıcı günü ise, süre o gün başlamakta ve son ayın onunla örtüşen gününde sona ermektedir. Son ayda karşılayan gün yoksa, o ayın son günü dikkate alınmaktadır.”¹³²

“Yıl olarak hesaplanan sürelerde, süre, o yılın hangi ayının hangi günü işlemeye başlamışsa, biteceği yılın aynı ayının aynı günü sona erer.”¹³³

“Yarım ay deyimi, on beş günlük süreye karşılıktır. Süre bir veya birden fazla ay veya yarım ay ise süreler, aylık müddetlere on beş günün eklenmesi ile hesaplanmaktadır.”¹³⁴

Süreler belirlenirken özellikle yarım ay, hafta gibi terimler kullanılmaması yararlı olur kanaatindeyim. Süreler belirlenirken daha ziyade kesin süreler kullanılmalıdır. İki hafta ya da yarım ay yerine belki bir gün farkla 15 gün, hafta yerine 7 gün kullanılması karışıklığı önleyici olacaktır.

1.4.2.2.Son Günü Tatile Rastlaması

Resmi tatil günleri süreye dahildir. Süre içinde bulunan resmi tatil dolayısıyla süre uzatılmaz. Sürenin tatil gününde başlaması da süreyi uzatan bir etken değildir.

Bir sürenin sonuncu günü resmi tatil günlerine rastlarsa süre ilk iş gününün tatil saatine kadar uzar.

¹³¹ KURU, s.888

¹³² ÖZDENER, s.9

¹³³ PEKCANİTEZ s.175

¹³⁴ ÖZDENER, s.9

Sonuncu günü iş gününe rastladığı halde işgünü tam gün değilse öğleden sonrasının tatil olduğu saatte süre bitecektir. “Öğleden sonraları tatil olan günler (28 Ekim günü ile Ramazan ve Kurban Bayramlarının arife günleri) iş günüdür. Bu nedenle öğleden sonrası tatil olan bir güne rastlayan bir süre, o gün saat 13.00’da sona erer

Kanaatimce son günü yarım gün olan sürelerin bir sonraki güne uzayacağına yönelik düzenleme yapılmalıdır. İnsanlar yarım gün içinde yoğunluk nedeniyle işlerini tamamlayabilirler. Tatil günlerinin süreye dahil edilmemesi olağandır ancak örneğin 7 günlük sürelerde hafta içinde de resmi tatillerin yaşandığını düşürsek sürenin mesai saatleri dahilinde kullanılabileceği sürenin oldukça az olduğu görülmektedir. Böyle zamanlarda ek sürelerin kullanılmasına yönelik düzenleme yapılmalıdır. Örneğin 7 günlük sürelerin yarısından fazlasının resmi tatile rastlaması halinde 3 gün ek süre verileceği gibi bir düzenleme getirilebilir.

1.4.2.3. Son Günün Ara Vermeye Rastlaması

1086 sayılı Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununun 175. maddesine göre her sene bilumum mahkemeler ağustosun birinden eylülün beşine kadar tatil olunur. “Mahkemelerin birlikte kullandıkları bu tatile adli tatil denir.”¹³⁵

Dava açma süresinin bitimi çalışmaya ara verme zamanına rastlarsa ara vermenin sona erdiği günü izleyen tarihten itibaren yedi gün uzamış sayılır.

İdari Yargılama Usulü Kanununun 8. maddesinde “ara verme zamanına rastlayan tüm sürelerin uzayacağını hüküm altına aldığı için, sadece dava açma süresi değil kanunda yer alan tüm süreler, cevap verme, itiraz, temyiz, yürütmeyi durdurma kararlarına itiraz ve Ek 3. maddede yer alan yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kaybetmelerine ilişkin süreler de uzamaktadır. Kanunda yazılı sürelerin uzaması, dava süresinin hemen sonrasında düzenlendiği için uygulamada sorun çıkmaktadır. Ancak, İdari Dava Daireleri Kurulu kararlarında açıkça İdari Yargılama Usulü Kanununda yer alan tüm sürelerin uzayacağı belirtilmektedir.”¹³⁶

¹³⁵ PEKCANITEZ s.175

¹³⁶ YILDIRIM, Turan, s.333

Çalışmaya ara verme zamanıyla ilgili olarak önceleri Danıştay, Bölge İdare, İdare ve Vergi Mahkemelerinde birlik bulunmamaktaydı. 14/07/2004 tarih ve 5219 sayılı Kanunun 11. ve 12. maddeleriyle 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda ve Danıştay Kanununda değişiklik yapılarak Hem Danıştayda ve hem de bölge idare, idare ve vergi mahkemelerinde çalışmaya ara verme zamanının her yıl ağustos ayının birinden eylül ayının beşine kadar olacağı belirtilerek birlik sağlanmıştır.

“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’nci maddesinin (3) işaretli fıkrasında yazılı kuralın otuz günlük sürenin 20 Temmuz 6 Eylül arasındaki bir tarihe rastlamaması nedeniyle uygulanmasına da olanak bulunmamaktadır.”¹³⁷ Burada belirtilen tarihler eski düzenlemeye göredir.

Son yasal düzenlemeler dikkate alındığında dava açma süresinin bitiminin çalışmaya ara verme zamanına rastlaması eylül ayının on ikisine uzadığı, bu günün tatil gününe rastlaması halinde ise tatil gününü izleyen çalışma gününe kadar uzadığı görülmektedir. Özel kanunlarda çalışmaya ara verme süresinin dikkate alınmayacağı belirtilmemiş olduğu durumlarda da çalışmaya ara vermeyle sürenin uzayacağını kabul etmek gerekecektir.

Dava açma sürelerinin hesabında adli tatilin değerlendirilmesi gerekli bir uygulamadır. Özel kanunlarda ara verme süresinin dikkate alınmamasına yönelik düzenlemeler yapılabileceği belirtilmektedir. Genel kuraldan ayrılarak ara vermenin dikkate alınmaması şeklinde yapılan düzenlemelerin, çok gerekli olduğunda yapılması isabetli olacaktır.

1.4.3. Hiyerarşik Başvuru Ve Dava Açma Süresinin Durması

İdari Yargılama Usulü Kanununun 11. maddesinde, 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 istenebileceği ve bu başvurunun işlemeye başlamış olan idari

¹³⁷ GÜNDAY, *İdari Yargı Temel Kanunları*, s.77 (DVDDGK’nun 16/04/1993 gün ve E.1993/68, K.1993/66 sayılı kararı)

dava açma süresini durduracağı belirtilmiştir. Yapılan başvuruya altmış gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır. İsteğin reddedilmesi veya reddedilmiş sayılması halinde dava açma süresi yeniden işlemeye başlar ve başvurma tarihine kadar geçmiş süre de hesaba katılır.

Sürenin durması ve kesilmesi kavramlarının açıklanmasında yarar vardır. “2577 sayılı Kanunda dava açma süresinin kesilmesi halinden açıkça söz edilmemiştir. Ancak kanun, bazı hallerde ilgililere ek bir dava süresi verilmesi esasını da benimsemiş bulunmaktadır. İdari davanın açılmasından sonra ilgisine ilk dava süresiyle ilgilendirilmeden yeni bir dava açma imkanı tanınması sürenin kesileceği anlamına geleceğinden doktrinde ek süreler, munzam müddetler olarak adlandırılan bu sürelerin dava açma süresinin kesilmesi olarak görülmesi mümkündür.”¹³⁸

“Zamanaşımının kesilmesi demek; yasada sayılan nedenlerden birinin ortaya çıkmasıyla zamanaşımı süresinin o zamana kadar işlemiş olan kısmının ortadan kalkması ve sürenin yeni baştan işlemeye başlaması demektir. Zamanaşımının durması ile kesilmesi arasındaki en büyük farklar da buradadır. Zamanaşımının kesilmesi halinde önceden işlemiş süreler silinerek yeniden bir süre işlemeye başlarken zamanaşımının durması halinde ise yukarıda açıkladığımız üzere önceden işlemiş süre etkilenmez ve durma sebebinin ortadan kalktığı tarihten itibaren süre yeniden işlemeye başlar ve önceki işlemiş süre de zamanaşımı süresinin hesabında dikkate alınır.”¹³⁹

“Zamanaşımının durduran sebepler alacağın istenmesine veya dava edilmesine engel sayılan olaylardan ibaret olmasına rağmen zamanaşımını kesen sebepler aksine alacağın istenmesi dava edilmesi veya ödenmesi gibi olaylardır.”¹⁴⁰

“Kanunda sayılan durma nedenlerinin varlığı halinde dava zamanaşımı durur; bu nedenler ortadan kalkınca durduğu yerden işlemeyi sürdürür. Yani zamanaşımını durduran nedenden önce işlemiş olan süre geçerlidir. Bu nedenle durmadan önce işleyen süreye durmanın sona ermesinden sonra işleyecek sürenin eklenmesi gerekir.

¹³⁸ KARAVELİOĞLU, s.652

¹³⁹ GÜÇLÜ, Yaşar, (2008), *Temel Kanunlarda ve Usul Kanunlarında Yer Alan Süreler*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s.34

¹⁴⁰ GÜÇLÜ, Süreler, s.35

Zamanaşımının durması halinde durma ile zamanaşımının yeniden işlemeye başladığı tarihler arasında geçen süre dikkate alınmayacaktır.”¹⁴¹

Burada dikkat edilmesi gereken idari başvuru yapılmasıyla birlikte sürenin durmasıdır. Süre kesilmemektedir. Bunun anlamı idari başvurunun sonucuna göre sürenin durmaya kadar işlemiş olanının da hesaba katılmasıdır. Yoksa süre yeni baştan başlamamaktadır.

“İlgililer tarafından idari dava açılmadan önce, idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması için üst makamdan üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, idari dava açma süresi içinde talepte bulunulması durumunda idarece cevap verilmemesi halinde isteğin reddedilmiş sayılması için dolması gereken süre 60 gündür. (Bu başvurma, işlemeye başlamış olan idari dava açma süresini durdurur. İdarenin cevabından veya bu sürenin dolmasından itibaren kaldığı yerden işlemeye başlar”¹⁴²

Hiyerarşik başvuru yapılması idarenin işlemin hukuka uygunluk yönünden bir kez daha değerlendirmesi ve işlemi hukuka aykırı olarak görmesi halinde ise aykırılığı gidermesi açısından gerekli ve önemli bir düzenlemedir. Ancak uygulamada işlerlik kazandığını görmek mümkün değildir. Hiyerarşik başvurunun etkinleştirilmesi, yapılacak başvuruların ciddi anlamda değerlendirilmesinin sağlanmasına yönelik düzenlemeler yapılmalıdır.

1.4.3.1. Hiyerarşik Başvuru Koşulları

İdari dava açılmadan önce idarenin verdiği kararı yeniden gözden geçirilmesi için idari başvuru yapılmasıyla dava açma süresinin durduğunu, idarenin aldığı pozisyona göre yeniden dava açma süresinin başlayacağı belirtilmiştir. Ancak dava açma süresinin yeniden işlemeye başlaması için yapılan idari başvurunun bazı şartları taşıması gerekmektedir.

¹⁴¹ GÜNEY, Niyazi ve Yılmaz, Zekeriya, (2008), *Ceza Hukukumuzda Dava ve Cezanın Düşürülmesi*, Adalet, Ankara, s.75

¹⁴² GÜÇLÜ, *Süreler*, s.210

Dava açma süresini yeniden başlayabilmesi için idari başvurunun idari dava açılmadan önce ve dava açma süresi içinde yapılmış olması gerekmektedir. Dava açma süresi geçirildikten sonra yapılan idari başvuruyla dava açma süresi yeniden başlamayacaktır.

Dava açma süresi içinde yapılırsa bile idari başvurunun hiyerarşi içinde üst makama ya da üst makam yoksa işlem ya da eylemi gerçekleştiren makama yapılmalıdır.

İdari başvurunun işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem tesis edilmesi amacıyla yapılması da dava açma süresinin yeniden işlemeye başlaması için gereklidir. Buna göre şikayet, dert yanma ya da değişik amaçlarla yapılan başvurular dava açma süresini yeniden başlatan idari başvuru olarak değerlendirilmezler.

1.4.3.1.1. İşlemi Yapan İdari Makama Başvurma

Dava açma süresi içinde işlemin yeniden incelenmesi ve ilgilinin istediği doğrultuda karar verilmesi isteğine yönelik başvurunun işlemi yapan makama yapılması halinde dava açma süresinin durması, üst makamın bulunmamasına bağlıdır. Üst idari makam bulunmuyorsa o zaman işlemi yapan makama idari başvuru yapılabilir. Üst idari makam bulunuyorsa idari başvurunun bu idari makama yapılması gerekmektedir. Aksi halde dava açma süresi etkilenmeyecektir.

“Hukukumuzda genel kabul gören yaklaşıma göre, Kanunun öngördüğü idari bir başvuru olduğu için; idari teşkilata dahil olmayan, örneğin Cumhurbaşkanlığı veya Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı gibi bir mercie yapılacak başvurular, yahut aynı hiyerarşi içinde yer almayan başka bir idari makama yapılan başvurular dava açma süresini durdurmamaktadır.”¹⁴³

İdari başvuru üzerine idare önceki kararını devam ettirebileceği gibi kısmen değiştirebilir ya da tamamen yeni bir işlem tesis edebilir. İlgili dava açma süresini geçirdikten sonra idari başvuru gerçekleştirir ve sonrasında idare önceki kararını devam ettirirse yeniden dava açma süresi başlamayacaktır. Ancak dava açma süresi geçmiş olsa bile idare idari başvuru üzerine eski işlemini kısmen ya da tamamen değiştirerek yeni bir işlem ortaya koyarsa yeniden dava açma süresi başlayacaktır.

¹⁴³ KAPLAN, s.233

1.4.3.1.2. İşlemin Hiyerarşik Başvuruya Elverişli Olması

Hiyerarşik “başvurunun tesis edilen işlemin üst ya da tesis edildiği yerce kaldırılabilir, değiştirilebilir, geri alınabilir ya da o konuda yeni bir işlem yapılabilir nitelikte olan işleme karşı yapılması gerekir.”¹⁴⁴

İdarenin bazı işlemleri bir kez tesis edildikten sonra, ne o işlemi tesis eden yerce ve ne de o yerin üst makamınca bir daha kaldırılamaz, değiştirilemez, geri alınamaz ve o konuda başkaca bir işlem tesis edilemez.

“Disiplin cezaları hem uygulamada hem de doktrinde kesin hüküm ifade ettiğinden ve kararı alan disiplin amirleri ile disiplin kurullarını da bağlayıcı olduğundan geri alınamaz. Bir idari müeyyide türü olan disiplin cezalarına has olan bu özellik idari işlem ve kararların geriye alınabilirliği kuralının bir istisnasıdır. İdari işlemler ve kararlar mahkeme hükümleri gücünde olmadıklarından dava ve itiraz süreleri geçse bile yetkililerce bazı şartlara bağlı olarak geri alınabilir, değiştirilebilir veya kaldırılabilir. Kesin hüküm halini alan yargı işlemleri ise onu alanlar da dahil olmak üzere hiçbir organ, makam, merci veya kişi tarafından değiştirilemez ve kaldırılamaz. İşte disiplin cezaları da bu bakımdan mahkeme kararlarına benzerler ve cezayı veren makamlarca geri alınamazlar”¹⁴⁵

Keza, 3091 sayılı Kanuna göre illerde vali (veya görevlendireceği bir vali yardımcısı), ilçelerde ise kaymakamların taşınmazlar üzerindeki tecavüz ve müdahalenin önlenmesi yolunda verdiği kararlar kesin olup artık bir daha idari mekanizma içerisinde hiçbir merci ve makam (mesela İçişleri Bakanı) tesis edilen bu işlemler üzerinde tasarruf yetkisine sahip değildir. İşte bu tür işlemlere karşı, işlemin tebliğinden itibaren dava açma süresi içinde yargı yoluna gidilmeyerek işlemi tesis eden yere veya o yerin üst makamına başvuru işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurmaz.”¹⁴⁶

Üst makama ya da işlemi yapan makama başvurunun dava açma süresinin etkilememesi, yapılan başvurunun kesinleşmiş işlemlere karşı yapılması durumunda ortaya çıkmaktadır. Zaten kesin olan ve değiştirilemeyecek bir karara yapılan

¹⁴⁴ KARAVELİOĞLU, s.641

¹⁴⁵ DURMUŞ, A. Alper, (2005), *Açıklamalı, İçtihatlı, Notlu Memur Disiplin Hukuku*, Adalet Yayınları, Ankara, s. 364

¹⁴⁶ KARAVELİOĞLU, s.642

başvurunun dava açma süresini etkilemeyeceği bu yüzden de işlemle ilgili doğrudan iptal davası açılması gerektiği belirtilebilir. Bununla birlikte ilgililerin işlemin düzeltilmesine yönelik başvuruda bulunması işlemin kesin olduğunu bilmediklerinden kaynaklanabilir. Başvuruda bulunup idari kararın değiştirilmesi, geri alınması beklenirken bu sefer dava açma süresini kaçırabilirler. Bu açıdan kesin olan işlemlerin bildirimi yapılırken üst makama başvuru yolunun kapalı olduğu ve kararın kesin olduğu da ilgililere bildirilmelidir.

İlgili lehine hüküm doğuran hususlarda idarenin işlemleri dava açma süresinin geçmesiyle birlikte kesinlik kazanacaktır. Danıştay 12. Dairesinin 26/04/1995 gün ve E.1995/2951, K.1995/1071 sayılı kararıdır. “Devlet memurluğuna giriş sınavının düzenlenmesinde ilgilinin hilesi ve yalan beyanı dışında idarece yapılan hata ve usulsüzlüklerin düzeltilmesinin işlemin tesis edildiği tarihten itibaren dava açma süresi içinde geri alınması suretiyle mümkün olduğu, bu süre geçtikten sonra geri alınmasının idari istikrar ve güven ilkeleri ile idare hukuku içtihatlarına aykırılık teşkil edeceği”¹⁴⁷ belirtilmiştir. Böylece idareye işlemi geri almak için dava açma süresi kadar süre tanınmıştır.

Benzer bir uygulama idarenin ilgilinin hata, hilesi bulunmayan ve kanuna açıkça aykırı olmayan durumlarda yaptığı ödemelerin geri istenmesi için dava açma süresi kadar süre tanınmasıdır.

1.4.3.1.3. Vesayet Yerlerine Başvurma

İdari işlemin yeniden gözden geçirilmesi amacıyla vesayet yerlerini başvurulması halinde dava açma süresi etkilenmez. Böyle bir başvuru dava açma süresinin durdurmayaacağından vesayet makamının cevap vermesi ya da istemi cevapsız bırakması halinde idari başvurunun yapılması ve cevap bekleme süreleri dava açma süresinin hesabında dikkate alınmayacaktır.

“İdari vesayet makamlarına başvuruların hukuki sonuç doğurabilmesi için yasalar tarafından öngörülmüş olması gerekli ve zorunludur. Aksi halde herhangi bir hukuki

¹⁴⁷ <http://www.danistay.gov.tr> (*Danıştay Bilgi Bankası*, Erişim Tarihi: 12/01/2009)

sonuç doğurmaları mümkün değildir.”¹⁴⁸ Vesayet makamlarına yapılan İdari Yargılama Usulü Kanununun aradığı dava açma süresini durdurma özelliğine sahip idari başvuru kapsamında değildir. Ancak kanunda öngörülmüşse ve vesayet makamına yapılacak başvuru da dava açma süresi üzerinde etkili olur.

“Yerinden yönetim kuruluşlarının, kendileri dışında başka bir idare tarafından yasaların öngördüğü sınırlar içinde denetlenmesine “vesayet denetimi” denilmektedir. Vesayet denetimi, idarenin bütünlüğü ilkesinin doğal bir sonucudur ve yönetimin bir bütün olarak uyumlu çalışmasını sağlamanın temel aracıdır. Vesayet denetimi, merkezi yönetim kuruluşları ya da makamları tarafından yerine getirilir. Yasalarda vesayet makamı olarak bazen İçişleri Bakanlığı gibi bir kuruluş, bazen de İçişleri Bakanı ve vali gibi bir kamu görevlisi belirtilir.”¹⁴⁹

“Vesayet makamları hiçbir biçimde yerinden yönetim organlarının işlemlerini değiştiremez, onların yerine geçip karar alamazlar.”¹⁵⁰ Bu açıdan idari vesayet yerlerine başvuruda bulunulması İdari Yargılama Usulü Kanununda belirtilen ve dava açma süresinin durduran bir idari başvuru değildir. Bu açıdan vesayet yerlerine başvuru, idarenin kesin işlemlerine yapılan idari başvuru gibi dava açma süresinde değişikliğe yol açmayacaktır.

Üst makama ya da üst makam yoksa işlemi yapan makama yapılan başvuru ile vesayet yerlerine yapılan başvuru arasında önemli farklar vardır. İşlemi yapan makamlar vesayet makamı ayrı tüzel kişiliği bulunan makamlardır. “Aslında kamu hayatı içinde ve belli hukuki durumlarda bulunan organ, makam ve kişiler arasında geçen ilişkilerden biri olan ve kamusal ilişki olarak nitelenen hiyerarşi tek bir tüzel kişilik içerisinde görülen bir durumdur. Hiyerarşiyi idari vesayetten ayıran temel nokta, binincisinin tek bir tüzel kişilik içinde diğerinin ise iki ayrı tüzel kişilik arasında görülen bir ilişki olmasıdır.”¹⁵¹

“Yerinden yönetim kuruluşlarının özerkliği ile idari vesayet ters orantılıdır. Dolayısıyla vesayet yetkisi genel bir yetki olmayıp kapsamı hangi konularda ve nasıl kullanılacağı açıkça yasayla düzenlenmiştir. Yönetimsel vesayet de, hiyerarşik denetimde olduğu gibi

¹⁴⁸ YILDIRIM, Ramazan, (2006), *İdari Başvurular*, Genişletilmiş ve Güncellenmiş 2. Baskı, Mimoza, Konya, s.150

¹⁴⁹ ERYILMAZ, s.309

¹⁵⁰ NOHUTÇU, Ahmet, (2006), *Kamu Yönetimi, Savaş Yayınevi*, Ankara, s.89

¹⁵¹ KALABALIK, *İdare Hukuku*, s.383

yerinden yönetim kuruluşlarının karar ve uygulamalarının yerindeliğini (rasyonelliği) değil, yasalar çerçevesinde gerçekleştirip gerçekleştirmediklerini, yani hukuka uygunluğunu denetleyen sınırlı bir kontroldür.”¹⁵²

Vesayet Denetimi “merkezi yönetimin farklı tüzel kişiliğe sahip hizmet yönünden ve coğrafi yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki denetimidir. Bu hiyerarşik bir ast-üst denetimi değildir.”¹⁵³ Bu açıdan da vesayet makamına başvurma idari başvuru olarak nitelendirilemez.

“Vesayet denetimi “merkezi yönetimin, yönetimin birliği ilkesine dayanarak, yerel yönetim organlarının etkinliklerini hukuka uygunluk bakımından denetleme yetkisi olarak tanımlanmaktadır. Hukuki kavram olarak vesayet, gerçek ve tüzel kişinin çeşitli nedenlerle kendi hak ve çıkarlarını koruyamayacağı düşüncesinden kaynaklanmaktadır. Yerinden yönetim kuruluşlarının, kendileri dışındaki başka bir idare tarafından, kanunların öngördüğü sınırlar içinde denetlenmesi vesayet denetimi olarak tanımlanmaktadır.”¹⁵⁴

“Bir kamu kuruluşu, kendi kendini denetleyebileceği gibi kendi dışındaki başka bir kuruluş tarafından da denetlenebilir. Kamu kurumunun kendi içinde yürütülen denetime hiyerarşik denetim, başka bir kamu kurumu tarafından yapılan denetime de vesayet denetimi denilmektedir.”¹⁵⁵

Görüldüğü üzere vesayet denetimi, işlemi yapan makamdan ayrı bir tüzel kişiliğin, işlemlerin hukuka uygun olup olmadığı şeklinde yaptığı denetimdir. İşlemin geri alınması, değiştirilmesi, düzeltilmesi ya da yenisinin yapılması konusunda herhangi bir emir veremeyeceğinden vesayet makamlarına yapılan başvurunun, İdari Yargılama Usulü Kanununun aradığı ve dava açma süresini durdurucu etkiye sahip bir başvuru olmayacaktır.

Kanaatime göre ilgililerin yanılarak vesayet yerlerine idari başvuruda bulunmaları halinde bu başvurunun üst ya da işlemi yapan makama değerlendirme yapılmak üzere havale edilmesini sağlayacak düzenleme yapılması yararlı olacaktır. Böylece ilgililerin

¹⁵² NOHUTÇU, s.89

¹⁵³ NOHUTÇU, s.88

¹⁵⁴ ÖNER, s.188

¹⁵⁵ ERYILMAZ, s.309

yanılarak vesayet makamına başvuru yapması ve cevap beklerken de dava açma süresinin kaçırılmış olmasının önüne geçilmelidir. İdarenin bütünlüğü ilkesi olduğuna göre vesayet yerinin başvurulacak makama ilgilinin dilekçesini iletmesi ve ilgiliye de bu konuda bilgi verilmesi başvuru hakkının ve sonrasında dava hakkının etkin kullanımını sağlayacaktır.

1.4.3.1.4. Başvurulacak Makamların Doğru Tespiti

İdari Yargılama Usulü Kanununda idari başvuruların dava açma süresini durduracağına yönelik düzenleme yapılmıştır. Ancak bu başvurunun üst makama ya da üst makam yoksa işlemi yapan makama yapılması gerektiği belirtilmiştir.

Başvurulacak makamın yanlış belirlenmesi halinde bu kanunun aradığı anlamda bir başvuru sayılmayacak ve dava açma süresini durdurmayacaktır. İdarenin bütünlüğüne aykırı bir düzenlemedir. Bunun nedenini anlamak için tüzel kişilik kavramının ve hak, dava ve taraf ehliyetlerinin açıklanmasında yarar vardır.

“Merkezi idare bütün Türkiye’yi kapsamına alır, merkezi idarenin hem devlet merkezinde hem de diğer illerde ve yurt dışında teşkilatı olabilir.”¹⁵⁶ “Merkezi idare içinde yer alan Milli Güvenlik Kurulu, Danıştay, Sayıştay, Devlet Planlama Teşkilatı, Devlete Denetleme Kurulu gibi yardımcı kuruluşların da tüzel kişiliği yoktur.”¹⁵⁷

Mahalli idareler, il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuşlardır. Bunların esasları kanunla gösterilen karar organları bulunur. Mahalli idarelerin idari ve mali özerklikleri vardır.”¹⁵⁸

“Kamu tüzel kişileri de taraf ehliyetine sahiptir. Kamu tüzel kişilerin başında Devlet bulunur. Bakanlıklar, Devlet tüzel kişiliğinin organı oldukları için davada taraf ehliyetine sahiptirler. Bakanlıklara bağlı bazı genel müdürlüklerin ayrı bir tüzel kişiliği bulunmaktadır. Ayrı tüzel kişiliği bulunan genel müdürlükler bağlı olduğu bakanlıktan ayrı taraf ehliyetine sahip bulundukları için bu şekildeki genel müdürlüklerle ilgili davalar bu genel müdürlükler tarafından veya onlara karşı açılır; bağlı oldukları

¹⁵⁶ GÜRİZ, Adnan, (1992), Hukuk Başlangıcı, 3. Baskı, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara s.98

¹⁵⁷ GÖZLER, C.1, s 150

¹⁵⁸ GÜRİZ, s.98

bakanlıklara karşı açılmazlar. Ayrıca, İl özel idareleri, köyler belediyeler kamu tüzel kişiliğine sahip oldukları için taraf ehliyetine de sahiptirler.”¹⁵⁹

“Devlet, insanlar arasındaki ilişkileri düzenleyen ve bu ilişkilerin normlara uygun olarak yürümesini sağlayan; anlaşmazlıkları çözümleyen, kamusal mal ve hizmetleri üreten en üst egemen meşru gücü temsil etmektedir. Ancak günümüzde devletin kazandığı yeni görünüm, önceki dönemlerle kıyaslanmayacak şekilde farklılık göstermiştir.”¹⁶⁰

“Yerinden yönetim kuruluşlarının ise her birinin ayrı bir tüzel kişiliği vardır. Şöyle ki, her il özel idaresinin, her belediyenin, her köyün bir kamu tüzel kişiliği vardır. Mahalleler, kamu tüzel kişiliğine sahip değildir. 4 Temmuz 1941 tarih ve 4081 sayılı Çiftçi Mallarının Korunması Hakkında Kanunla kurulan Çiftçi Mallarının Koruma Meclislerinin de bir tüzel kişiliği yoktur.”¹⁶¹

“Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının da her birinin ayrı bir kamu tüzel kişiliği vardır. Her üniversite ayrı bir kamu tüzel kişisidir. Fakültelerin ayrı bir tüzel kişiliği yoktur; onlar üniversite tüzel kişiliği içinde yer alırlar. İleri teknoloji enstitülerinin yarı bir kamu tüzel kişiliği vardır. YÖK kamu tüzel kişiliğine sahiptir. Ancak Üniversitelerarası Kurulun bir tüzel kişiliği yoktur. TRT başlı başına bir kamu tüzel kişisidir. KİT’lerin de tüzel kişiliği vardır. Emekli Sandığı da bir kamu tüzel kişisidir. Baro, ticaret odası gibi meslek kuruluşlarının da her birinin ayrı bir kamu tüzel kişiliği vardır.”¹⁶²

Sermaye Piyasası Kurulu, RTÜK, Rekabet Kurumu gibi bağımsız idari otoritelerin her birinin ayrı bir tüzel kişiliği vardır.”¹⁶³

“Yasama ve yargının dışında kalan bütün kamu kuruluşları ve bunların işleyişi fertlerle olan ilişkileri, idare hukukunun konusuna girer. İdare hukuku kamu kuruluşlarının

¹⁵⁹ AKCAN, Recep, (1999), *Usul Kurallarına Aykırılığa Dayanan Temyiz Nedenleri*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara s.119

¹⁶⁰ ERYILMAZ, s.2

¹⁶¹ GÖZLER, C.1, s.150

¹⁶² GÖZLER, C.1, s.150

¹⁶³ GÖZLER, C.1, s.150

teşkilatı, yetkileri, görevleri, kamu görevlileri, kamu malları, kamu kuruluşlarının idari denetimi ve idari yargı konuları ile ilgilenir.”¹⁶⁴

Bir tüzel kişiye İdare Hukukunun uygulanması, onun işlemlerinin idari yargıya tabi olması onun bir kamu tüzel kişisi olduğu anlamına gelmez. Bazı özel hukuk tüzel kişilerine bazı kamu gücü ayrıcalıkları ve yükümlülükleri tanınmış olabilmektedir. İşte bir özel hukuk tüzel kişisinin sahip olduğu kamu gücü ayrıcalığına veya yükümlülüğüne dayanarak yaptığı işlemlere idare hukuku uygulanır ve bu işlemlerden kaynaklanan uyuşmazlıklara idari yargıda bakılır. Buna rağmen bir özel hukuk tüzel kişisi, devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından kurulmadıkça, bir kamu tüzel kişisi olamaz. Özel hukuk kişilerinin birleşmesiyle kurulan ve özel hukuk kişilerinin malvarlığıyla kurulan bir tüzel kişi hiçbir zaman bir kamu tüzel kişisi olamaz.”¹⁶⁵

“Hak ehliyeti hukuk nazarında haklara ve borçlara sahip olabilme gücüdür. Hak ehliyetinin biri olumlu ve diğeri olumsuz iki yönü bulunmaktadır. Olumlu yönü haklara sahip olabilmeyi anlatır. Olumsuz yönü ise borçlara sahip olabilmeye ilişkindir. Hak ehliyetinin medeni usul hukukundaki görünümü taraf ehliyeti adını alır.”¹⁶⁶

“Tüzel kişiler de davada taraf olabilirler yani davada davacı ya da davalı olarak bulunabilirler. Tüzel kişinin amacı uğraşı alanı ile ilgili olarak üçüncü kişilere karşı davacı olması ya da ona karşı üçüncü kişilerin davacı sıfatını taşıması olasıdır.”¹⁶⁷

“Tüzel kişiler de eylem ehliyetine sahiptirler. Bunu Medeni Kanunun 47’nci maddesi Hükmi şahısların medeni hakları kullanma salahiyeti kanuna ve nizamnamelerine göre bu husus için muktazi uzuvlara malik olmalarıyla başlar biçiminde belirtilmiştir.”¹⁶⁸

Her türlü hukuki işlemi organları aracılığıyla yapabilen¹⁶⁹ tüzel kişiler hukuki eylem ehliyeti ve hukuka aykırı eylemlerden sorumlu olma ehliyetine koşut olarak dava ehliyetine de sahiptir. Sahip olabildiği haklar ve borçlarla ilgili davalarda tüzel kişi dava

¹⁶⁴ GÜRİZ, s.98

¹⁶⁵ GÖZLER, C.1, s.147-148

¹⁶⁶ AYAN, Mehmet ve Ayan, Nurşen, (2007), *Kişiler Hukuku*, Mimoza, Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Konya, s.17

¹⁶⁷ ZEVKLİLER, Acabey ve Gökyayla, (1997), *Medeni Hukuk*, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 5. Bası, , İzmir s.592

¹⁶⁸ ZEVKLİLER ve Acabey, s.593

¹⁶⁹ ZEVKLİLER ve Acabey, s.595

ehliyetinin gerektirdiği her türlü işlemi yapabilir. Davada tüzel kişiyi organı temsil eder.¹⁷⁰

“Kişi, hak ve borçlar edinebilen varlığa verilen addır.”¹⁷¹ Bu açıdan kamu hukuku tüzel kişileri de hak ve borçlar edinebilir. “Kamu Hukuku tüzel kişileri kamu hukuku kurallarına bağlı olan kişilerdir.”¹⁷² “

“Bir şahıs ile diğer bir şahıs arasındaki ilişkileri düzenleyen hukuk kurallarına özel hukuk, Devlet ile bir şahıs veya diğer bir Devlet arasındaki ilişkileri düzenleyen hukuk kurallarına da kamu hukuku”¹⁷³ adı verilir. İdare hukuku kamu hukukunun alt dallarındandır.

Kamu Hukuku tüzel kişileri “ancak yasayla ya da yasanın verdiği yetkiye dayanılarak kurulabilirler. Bunların ortadan kaldırılmaları da yine ancak bir yasayla gerçekleştirilebilir.”¹⁷⁴ Kamu hukuku tüzel kişilerinin “yetkileri fazla olduğu gibi, üzerlerindeki devlet denetimi de fazladır.”¹⁷⁵

“Tüzel kişilerin, ister şahıs topluluğu ister mal topluluğu şeklinde görünsünler, kendilerini kuran insanlardan ayrı bir kişilikleri, dolayısıyla hak ve fiil ehliyetleri vardır. Bu çerçevede, tümüyle kendilerine ait bağımsız bir malvarlıkları da mevcuttur.”¹⁷⁶

“Gerçek kişiler gibi özel hukuk tüzel kişileri ile kamu tüzel kişileri de hak ehliyetine ve hakları kullanma ehliyetine sahip olduklarından taraf ehliyetine de sahiptir. Özel hukuk tüzel kişilerinde dava tüzel kişi adına veya tüzel kişiye karşı açılır.”¹⁷⁷

“Anayasaya göre (m.123) idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. Buna idarenin bütünlüğü ilkesi de denilmektedir.”¹⁷⁸

Çok sayıda tüzel kişiliğin bulunması ve bunların birbirleriyle ilintili olması idari başvurunun hangi makama yapılacağı konusunda yanlışlık yapılmasına neden olabilir.

¹⁷⁰ ZEVKLİLER ve Acabey, s.597

¹⁷¹ ZEVKLİLER ve Havutçu, s.155

¹⁷² ZEVKLİLER ve Havutçu, s.156

¹⁷³ AKINTÜRK, (1996), Turgut, *Medeni Hukuk*, 6. Basım, Savaş Yayınları, Ankara, s.18

¹⁷⁴ ZEVKLİLER ve Havutçu, s.156

¹⁷⁵ AYAN, *Kişiler Hukuku*, s.135

¹⁷⁶ AYAN, *Kişiler Hukuku*, s.134

¹⁷⁷ AKCAN, s.119

¹⁷⁸ GÖZÜBÜYÜK ve Tan, *İdare Hukuku C.1*, s.147

Bakanlığa yapılması gereken bir idari başvuru Başbakanlığa yapılabilir. Böyle bir durumda dava açma süresi durmayacaktır. İlgili geçerli bir idari başvuru yaptığını zannederek süreyi geçirirse hak kaybına uğrayacaktır.

İdare bütün kurum ve kuruluşlarıyla bütünlük arzettiğinden yapılacak idari başvuruyla ilgili olarak üst makamın tespitinde yanlışlık yapılması halinde dilekçenin gönderilmesi gereken yere değerlendirilmek üzere gönderilmesi mümkün olduğundan dava açma süresinin durmamasına neden olan düzenlemede değişiklik yapılması isabetli olacaktır. Yapılan idari başvurunun ilgili üst makama gönderilmesine, yönelik düzenleme yararlı olur.

1.4.3.2. Dava Açma Süresinin Yeniden İşlemeye Başlaması

İdari Yargılama Usulü Kanununda dava açma süresini durduran ve yeniden işlemeye başlatan durumlar açıklanmıştır. Buna göre usulüne uygun olarak yapılan idari başvurular dava açma süresini durdurur ve idarenin başvuru üzerine verdiği cevapla dava açma süresi yeniden işlemeye başlar.

Dikkat edilmesi gereken husus dava açma süresinin durmuş olmasıdır. Dava açma süresi durduğundan diğer bir deyişle kesilmediğinden yeni başlayan bir dava açma süresi değil önceden başlamış ve fakat durmuş olan dava açma süresinin kaldığı yerden yeniden işlemeye başlamasıdır.

1.4.4. İdari Davanın Süre Yönünden Açılmış Sayılması

İdari Yargılama Usulü Kanununun 6. maddesine göre Danıştay, idare mahkemesi ve vergi mahkemesi veya 4'üncü maddede yazılı yerlere verilen dava dilekçelerinin, harç ve posta ücretleri alındıktan sonra deftere derhal kayıtları yapılarak, kayıt tarih ve sayısı dilekçenin üzerine yazılır. Dava, bu kaydın yapıldığı tarihte açılmış sayılır. Davacılara, kayıt tarihi ve sayısını gösteren imzalı ve mühürlü, pulsuz bir alındı kağıdı verilir. 4'üncü maddede yazılı yerlere verilen dilekçeler, en geç üç gün içinde taahhütlü olarak Danıştay veya ilgili mahkeme başkanlığına gönderilir. Bu üç günlük sürenin geçirilmesinin davanın açıldığı tarihi değiştirici etkisi yoktur.

Harca tabi davaların açılmış sayılması için harcının da yatırılmış olması gereklidir. “Harç Devletin yaptığı hizmete karşılık olmak üzere hizmetten yararlandıran alıcısı para olarak tanımlanabilir. Kuşkusuz burada, Devletin ürettiği hizmetin yararlandıranlara satılması değil hizmetten yararlandıranların bu hizmetin üretimi için Devletçe yapılan masraflara belli bir miktar ya da oranda katılmaları söz konusudur. Bu anlamda yargı harcı ise yargı yerlerinde yapılan yargısal kamu hizmetinden yararlandıranların bu hizmetin masraflarına yasanın öngördüğü miktar veya oranda katılmaları demektir.”¹⁷⁹

Davanın açılmasında görevli olan mahkemeye gönderilmek üzere hangi mahkemelere dilekçe verileceği usul kanunlarında bellidir. Aşağıdaki idare mahkemesi kararında da bir ilde dilekçe ya da savunmaların hitabettiği mahkemenin bulunmaması halinde başka mahkemeler yoluyla ilgili mahkemeye gönderilebileceği belirtilmiştir.

Yüksek mahkeme kararında davanın görüleceği mahkemenin bulunmadığı yerlerde dilekçenin hangi mahkemelere verilerek gönderilmesi sağlanacağı belirtilmiştir. “Ankara 3. İdare Mahkemesi 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 9’ncu maddesinde yer alan çözümlenmesi Danıştayın idare ve vergi mahkemelerinin görevlerine girdiği halde adli veya askeri yargı yerlerine açılmış bulunan davaların görev noktasından reddi halinde bu husustaki kararların kesinleşmesini izleyen günden itibaren 30 gün içinde görevli mahkemede dava açılabileceği ve aynı Kanunun 4 üncü maddesindeki, dilekçeler ve savunmaların Danıştay veya ait olduğu mahkeme başkanlıklarına veya bunlara gönderilmek üzere idare ve vergi mahkemesi başkanlıklarına, idare ve vergi mahkemesi bulunmayan yerlerde asliye hukuk hakimliklerine verilebileceği hükümleri gereğince idare mahkemelerine açılacak davalara ait dilekçelerin verilebileceği yerlerin belirtildiği, bu usule aykırı olarak dosyanın ilgili mahkeme tarafından mahkemelerine gönderilmesi şeklinde bir dava açma usulünün mevzuatta yer almadığı gerekçesiyle dosyanın 15. Asliye Hukuk Mahkemesine geri gönderilmesine ilişkin ... günlü, ... sayılı ısrar kararını vermiştir. Temyiz edilen bu kararın usul hükümlerine ve hukuka uygun olduğu ... anlaşıldığından,

¹⁷⁹ CANDAN, s.280

... Ankara 3. İdare Mahkemesinin ... günlü ve ... sayılı kararının onanmasına ... karar verildi.”¹⁸⁰

1.4.5. Dava Açma Süresinin Kesilmesi Ve Ek Süreler

İdari Yargılama Usulü Kanununda dava açma süresini kesen durumlar belirtilmiştir. Dava açma süresini kesen durumlar ve sonucunda ilgililere tanınan ek süreler kanunda yer almıştır.

1.4.5.1. Görevli Olmayan Yargı Yerinde Dava Açılmasında Ek Süre

“Yargı teşkilatı içinde tüm uyuşmazlıklar aynı yargı içinde çözülmeyip bunun için farklı yargı kolları düzenlenmiştir. Her uyuşmazlık kendisine ait yargı koluna giren yargı yerinde çözümlenmeli ve bir karara bağlanmalıdır.”¹⁸¹

“Dava açmak isteyen bir kişi, davasını açmadan önce görevli yargı düzenini ve bu yargı düzeni içinde görevli mahkemeyi belirlemesi gerekir. Davcının bu konuda yapacağı bir yanlışlık, hem zaman hem de para kaybına neden olur. Yargı yerlerinin görevleri kamu düzeni ile ilgilidir. Hiçbir yargı yeri kendi görevi içinde olmayan bir davaya bakamayacağı gibi, kendi görevi içinde olan bir davaya bakmaktan da kaçamaz. Görevsizlik iddiasını tarafların ileri sürmesine gerek yoktur. Mahkeme kendiliğinden bir ön koşul olarak görev konusunu inceler. Görev konusu kamu düzeninden olduğu için taraflar anlaşarak görevli mahkemeyi belirleyemezler.”¹⁸²

“Adli yargı, yargı ayrılığına dayalı hukuk düzenini (idari rejim) benimsemiş ülkelerde genel görevli mahkemelerden oluşan yargı koludur. Başka bir deyişle, idari ve askeri yargı yerlerinin görevine girmeyen bir uyuşmazlık, adli yargı kolunun görevi içerisinde değerlendirilir.”¹⁸³

İdari yargı, “yönetimin, yönetim hukukunca düzenlenen etkinliklerinden doğan uyuşmazlıklara bakan, adli yargının dışında, kendine özgü kuralları ve yargılama

¹⁸⁰ GÜNDAY, *İdari Yargı Temel Kanunları*, s.78 (İDDGK’nun 03/12/1993 gün ve E.1993/769, K.1993/583 sayılı kararı, DD, sayı:89, s114 vd.(116)

¹⁸¹ PEKCANITEZ s.96

¹⁸² YILDIRIM, *İdare Hukuku Kavramları*, s.244-245

¹⁸³ Anayurt, Ömer, *Hukuka Giriş ve Hukukun Temel Kavramları*, Güncellenmiş 9. Basım, Seçkin, Ankara, (2008), s.337

yöntemleri olan ayrı bir yargı düzenidir. İdari yargı idari rejim sisteminin belirgin öğelerinden birisidir.”¹⁸⁴

“Hukuk düzenimiz, idari işlem ve eylemlerden doğan uyuşmazlıkların, idari yargı mercilerinde çözümlenmesini benimsemiştir.”¹⁸⁵

İdari yargının görevine girdiği halde adli ya da askeri yargıda dava açılabilir. Bu davalar görev yönünden reddedilirse idari dava açma süresinde açılmış olması kaydıyla idari yargıda dava açılabilir.

“Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun 22/01/1993 gün ve E.1992/447, K.1993/6 sayılı kararında, Adliye Mahkemesinin görevsizlik kararı üzerine idari yargıda açılan davanın süresinin, 2577 sayılı Kanunun 9’ncu maddesine göre incelenmesi gerektiği belirtilmiştir.”¹⁸⁶

Görevli olmayan yargı yerlerinde dava açılması halinde dava açma süresinin nasıl etkileneceği İdari Yargılama Usulü Kanununun 9. maddesinde düzenlenmiştir. “Çözümlemesi Danıştayın, 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 başvurma tarihi, Danıştaya, idare ve vergi mahkemelerine başvurma tarihi olarak kabul edilir.

İdari yargının görev alanına girdiği halde Adli veya askeri yargı yerlerine açılan ve görevsizlik sebebiyle reddedilen davalarda, görevsizlik kararının kesinleşmesinden sonra otuz günlük süre geçirilmiş olsa dahi, idari dava açılması için öngörülen süre henüz dolmamış ise bu süre içinde idari dava açılabilir.”

İdari yargılama kanunun 9. maddesinde belirtilen otuz günlük süreden yararlanmak için şu şartlar gereklidir.

Dava görevli olmayan yargı yerinde açılmış olmalıdır. İdari yargının görev alanına girmesine rağmen davanın adli ya da askeri yargı alanında açılması gereklidir.

¹⁸⁴ GÖZÜBÜYÜK, *Yönetmelik Yargı*, s.4-8

¹⁸⁵ YILDIRIM, Turan, s.10

¹⁸⁶ ARSLAN ve Sınmaz, s.390

Davanın idari dava açma süresi içinde açılmış olması gereklidir. İdari dava açma süresi içinde davanın açılmaması hakkın düşmesi anlamına geleceğinden, süre geçtikten sonra görevli olmayan başka bir yargı yerinde davanın açılması ve görevsizlik kararı verilmesi ilgilere idari yargıda otuz günlük dava açma süresi kazandırmayacaktır.

Uyuşmazlığın çözüm yerinin idari yargı olması gereklidir. Otuz günlük ek süreden yararlanarak idari yargıda dava açmak için idari yargının görev alanına giren bir uyuşmazlık olması gereklidir.

Görevsizlik kararının kesinleşmiş olması da otuz günlük süreden yararlanmanın şartıdır. Buna göre adli ya da askeri yargıda verilen kararın kesinleşmesi beklenmelidir.

Kanun yollarının neler olduğunun ve kararın kesinleşmesine olan etkilerinin açıklanmasında yarar vardır.

“Nihai kararların kesinleşmesine engel olan kanun yollarına normal kanun yolu denir. Yani normal kanun yollarına başvurulması halinde, hakkında kanun yoluna başvuru olan nihai karar bu yollardan geçmeden kesinleşmiş olmaz.”¹⁸⁷ Olağan kanun yoluna başvurmak kararın şekli anlamda kesinleşmesini kanun yolu incelemesinin sonucuna kadar erteler. Olağan yasa yolları içinde temyiz ve kararın düzeltilmesi sayılmaktadır. Buna idari yargıdaki itiraz usulünü de ilave etmek gerekir. Böylece, ilk derece mahkemesinin kararı kesinleşmeden önce bir de üst derece mahkemesince incelenip hukuka uygun karar verilip verilmediği denetlenmektedir.”¹⁸⁸

Kesinleşmiş hükümlere karşı tanınmış olan kanun yollarına fevkalade kanun yolları denir. Burada, hüküm normal kanun yollarından geçerek veya süresi içinde bu yollara gidilmeyerek kesinleşmiştir. Bundan sonra, kural olarak aynı konuda, aynı dava sebebine dayanarak aynı taraflar arasında bir dava açılmaz açılırsa dinlenmez. Fakat bazı ağır usul hataları yapılarak verilmiş olan yanlış hükümlerin kaldırılmasını veya değiştirilmesini sağlamak için normal olmayan fevkalade bir kanun yolu kabul edilmiştir ki, buna yargılamanın iadesi (yenilenmesi) denir.”¹⁸⁹

¹⁸⁷ KURU, s.718

¹⁸⁸ ÇAĞLAYAN, *Kanun Yolları*, s.22

¹⁸⁹ KURU, s.718

Görevsizlik kararının temyiz edilmesi ya da karar düzeltme istenmesi halinde otuz günlük idari dava açma süresinin başlaması için yüksek mahkemenin kararının kesinleşmesinin beklenmesi gerekecektir. Burada belirtilmesi gereken husus otuz günlük ek süreden yararlanmak için görevsizlik kararı hakkında olağan ya da olağanüstü kanun yollarına başvurulması zorunlu değildir. İlk derece mahkemesinin kararından sonra taraflarca temyiz edilmeyerek kararın kesinleşmesiyle otuz günlük süre başlayacaktır.

İdari dava açma süresi dolmadan otuz günlük ek sürenin dolmuş ise idari dava açılabilir.

Belirtilmesi gereken bir husus da görev konusunun kamu düzenine ilişkin olduğudur. “yargı yolu kamu düzenine ilişkin olduğundan sözleşme ile değiştirilemez; yani, yargı yolu (görev) sözleşmesi geçersizdir. Mesela hukuk mahkemesinde bakılması gereken bir hukuk davasına idare mahkemesinde bakılacağına ilişkin bir yargı yolu (görev) sözleşmesi geçersizdir.”¹⁹⁰

Adli yargının görev alanına girdiği halde idari yargıda dava açılması da mümkündür. “İdare Mahkemesi kendisine açılmış olan bir davanın adli yargının görev alanına girdiği kanısına varırsa, bunu belirterek görevsizlik kararı (davanın görev yönünden reddine) karar vermekle yetinmelidir.”¹⁹¹

1.4.5.1.1. Görevsiz Yargı Yerinde Dava Açılması

“İdarenin kamusal yetki ve usullere göre yürüttüğü faaliyetten kaynaklanan uyuşmazlıklar idari yargının görev alanına girer.”¹⁹² İdari yargının görev alanına giren bir uyuşmazlığın çözümünün başka bir yargı yerince çözümü mümkün değildir. Süre gibi görev konusu da kamu düzenine ilişkin olup taraflarca görev konusunda değişiklik yapılamaz.

“İdari yargı ile adli yargı arasında genel – özel ilişkisi mevcut değildir. Bilindiği üzere, genel mahkemeler kanunun açıkça başka bir yargı yerini görevli saymadığı bütün uyuşmazlıkları çözerler. Özel mahkemeler ise belirli uyuşmazlıkları çözmekle

¹⁹⁰ KURU, s.224

¹⁹¹ KURU, s.226

¹⁹² KALABALIK, *İdari Yargılama*, s.57

görevlendirilmiştir. Bu belirleme çerçevesinde, adli yargının yanında idari yargı mahkemelerini özel mahkemeler olarak görmek mümkün değildir.”¹⁹³ Görüldüğü üzere idari yargı adli yargının alt sistemi değildir. İdari yargı düzeninde, idarenin yargısal denetimi kural olarak idari yargıda yapılır.

Organik anlamda idarenin faaliyetinin denetimi idari yargının görevine girer. Bununla birlikte, organik anlamda idareye dahil olmayan yasama ve yargı organına dahil kuruluşların idari faaliyetlerinden kaynaklanan uyuşmazlıklarla hukuk kişilerinin işlemleri idari yargının görev alanına girmektedir. Bu nedenle idari yargının görev alanını incelerken, öncelikle dava konusu işlemi veya eylemi yapan kuruluşun niteliğinin belirlenmesi daha sonra, yürütülen faaliyetin hukuk rejiminin belirlenmesi gerekmektedir.”¹⁹⁴

“Davanın görevsiz yargı yerine açılmasıyla kastedilen, davanın genel idari yargı düzeni dışında yer alan bir yargı yerine açılmasıdır.”¹⁹⁵

İdari yargının görev alanına giren bir uyuşmazlığın çözümü için idari dava açma süresi içinde görevsiz adli ya da askeri yargı içinde dava açılması halinde görevsizlik kararının kesinleşmesiyle birlikte ilgilere idari yargıda dava açmak üzere otuz günlük ek süre tanınmıştır. Otuz günlük ek süreden yararlanmak için kanun metninde belirtildiği üzere adli ya da askeri yargı yerinde dava açılmış olması gereklidir. Bunların dışında başka herhangi bir yargı merciine başvurulması otuz günlük ek süre kazandırmaz. İdari yargı düzeni içinde ve fakat yanlış bir yargı yerinde açılması 9. madde açısından değerlendirilmez. Yanlış idari yargı yerinde dava açılmış olması halinde İdari Yargılama Usulü Kanununun 43. maddesi uyarınca görevsizlik kararı veren idari yargı yeri dosyayı görevli olan idari yargı yerine gönderir.

Çözümlemesi idari yargı alanına girdiği halde adli ve askeri yargı içinde açılan davalarda görevsizlik kararı verilmesi halinde dosyanın re’sen görevli idari yargı yerine gönderilme imkanı tanınmamıştır. Bu açıdan görevsizlik kararının verilmesiyle birlikte otuz günlük ek süreden yararlanarak davanın idari yargı yerinde açılması hak kaybının önlenmesi açısından önemlidir.

¹⁹³ KALABALIK, *İdari Yargılama*, s.57

¹⁹⁴ KALABALIK, *İdari Yargılama*, s.58

¹⁹⁵ KAPLAN, s.394

1.4.5.1.2. Davanın İdari Dava Açma Süresi İçinde Açılmış Olması

İdari Yargılama Usulü Kanununun 9. maddesinde yer alan otuz günlük ek süreden yararlanmak için idari yargının görev alanına girdiği halde adli ya da askeri yargı yerinde açılmış bulunan davanın idari dava açma süresi içinde açılmış olması gerekmektedir. İdari dava açma süresi geçirildikten sonra yanlış idari yargı yerinde dava açılmış olması ve sonrasında görevsizlik kararı verilmesiyle otuz günlük idari dava açma ek süresi doğmayacaktır. Görevsiz yargı yerine başvuru tarihi idari yargı yerine başvuru tarihi olarak kabul edildiğinden idari dava açma süresinin geçirilmiş olması hakkın düşmesi anlamına gelecektir. Süre geçtikten sonra idari, adli ya da askeri yargı yerine başvurmuş olmak yeniden süre kazanma sebebi olmayacaktır.

Danıştay Kararları da otuz günlük ek süreden yararlanmak için görevli olmayan yargı yerlerinde açılan davaların idari dava açma süresi içinde açılmış olması gerektiği yönündedir. Bilindiği üzere adli yargıda daha uzun dava açma süreleri belirlenmiştir. İdari dava açma süresini kaçıran bir kişi adli yargıda dava açarak bu uzun sürelerden yararlanmak isteyebilir. Bunun önüne geçilmek istendiğinden yanlış yargı yerinde açılan davanın idari dava süresi içinde açılmış olması şartı getirilmiştir.

“Görevsiz yargı yerine başvurunun, idari dava açma süresi içinde yapılmış olması gerekir. Diğer bir ifadeyle, görevsiz yargı yerine, dava konusu uyuşmazlığa uygulanan dava açma süresi içinde başvurulmuş olmalıdır.”¹⁹⁶

“Görevsiz yargı yerinde açılan davanın konusu ile sonradan idari yargı yerinde açılan davanın konusu aynı olmalıdır.”¹⁹⁷

Adli ya da askeri yargıda açılan başka herhangi bir dava idari yargıda dava açma süresini etkilemeyecektir. Danıştay 11. Dairesinin 10/04/2006 gün ve E.2006/232, K.2006/1710 sayılı kararında “yasal süresi içinde talep ve taahhütname verilmeksizin, adli yargıda yaptırılan delil tespiti dayanılarak hak sahibi sayılmak için idareye yapılan başvurunun reddine ilişkin işlemde, hukuka aykırılık bulunmamıştır: dava dosyası ile Dairemize intikal eden aynı nitelikteki uyuşmazlıklarla ilgili dava dosyalarında yer alan bilgi ve belgelerin birlikte incelenmesinden, Erzurum ve

¹⁹⁶ KAPLAN, s.396

¹⁹⁷ KAPLAN, s.397

çevresinde 25-28 Mart 2004 tarihlerinde meydana gelen depremlerde ilk kesin hasar tespit listelerinin 14.4.2004- 17.5.2004 tarihleri arasında mahallinde ilan edildiği, 12/04/2004- 10/06/2004 tarihleri arasında da ilgililere hak sahipliği için 2 aylık talep ve taahhütname verme süresi tanındığı, davacının belirlenen süreler içinde talep ve taahhütname vermeden, taşınmazın hasarlı olduğunu adli yargıda tespit ettirdikten sonra idarece yapılan hasar tespitine ilişkin işleminin hatalı olduğundan ve kendisinin de hak sahibi kabul edilmesi gerektiğinden bahisle adli yargı yerinde yaptırılan tespite göre hak sahibi sayılması amacıyla idareye yaptığı başvurunun reddine ilişkin işlemin iptali istemiyle davanın açıldığı anlaşılmaktadır. Bu durumda, davacının yukarıda hükümlerine yer verilen mevzuatta öngörülen usule uygun olarak yasal süreler içerisinde idareye zorunlu olarak yapılması gereken başvurularını yapmadan, doğrudan adli yargı tespit kararı üzerine idarece yapılan hasar tespitine ilişkin işleminin hatalı olduğundan bahisle adli yargı yerinde yaptırılan tespite göre hak sahibi sayılması amacıyla idareye yaptığı başvuru sonucu tesis edilen ve adli yargı yerinde yaptırılan bilirkişi incelemesi sonucu düzenlenen hasar tespit raporuna göre idarece yapılacak bir işlem olmadığı yolundaki işlemde mevzuata aykırılık bulunmadığından, dava konusu işlemin iptaline ilişkin idare mahkemesi kararında usul ve mevzuata uyarlık görülmemiştir. Açıklanan nedenlerle temyiz isteminin kabulü ile Erzurum 2. İdare Mahkemesinin 15/07/2005 gün ve E.2004/378, K.2005/1023 sayılı kararının bozulmasına, yeniden bir karar verilmek üzere dosyanın adı geçen mahkemeye gönderilmesine 10/04/2006 gününde oybirliği ile karar verildi. ”¹⁹⁸ Kararda açılmış bulunan tespit davasının dava açma süresine etkisi bulunmadığına işaret edilmiştir.

1.4.5.1.3. Görevsizlik Kararı Verilmesi

İdari yargının görev alanına girdiği halde başka idari yargı yerlerinde açılan davalarda görevsizlik kararı verilmesi otuz günlük ek süreden yararlanmak için gerekli olan bir başka şarttır. Davanın başka bir nedene dayalı olarak reddedilmesi ya da esasına girilerek karara bağlanması durumunda ilgili açıısından otuz günlük ek süreden yararlanma imkanı doğmayacaktır.

¹⁹⁸ <http://www.danistay.gov.tr> (*Danıştay Bilgi Bankası*, Erişim Tarihi: 12/01/2009)

İdari yargının görev alanına girdiği halde adli ya da askeri yargıda açılan ve görevsizlik kararıyla sonuçlanan davanın konusu ile otuz günlük ek süreden yararlanılarak açılan davanın konusunun aynı olması gerekmektedir.

“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 görev yönünden bozulması ve mahkemenin de bozma kararı doğrultusunda görevsizlik kararı vermesi gerekir.”¹⁹⁹

1.4.5.1.4. Görevsizlik Kararının Kesinleşmesi

İdari yargı alanına girdiği halde adli ya da askeri yargı yerinde dava açılması ve görevsizlik kararı verilmesi halinde otuz günlük ek süre verilmesi kararın kesinleşmesinden itibaren başlar. Görevsizlik kararı kesinleşmeden idari yargı yerinde dava açılmaz.

“Kesin hüküm tarafları mahkemeleri ve diğer devlet organlarını bağlar. İdare kesin hükme uymak zorundadır. Kesin hüküm kesin delil oluşturur. Açılan bir dava hakkında kesin hüküm bulunmaması (olumsuz) dava şartıdır. Mahkemece verilen kararın kesin hüküm niteliğini kazanması ile taraflar arasındaki uyuşmazlık tamamen sonuçlanmış olmakla kalmaz; taraf veya taraflar bu sonucu iradeleri ile değiştirip tekrar yargılama (dava) konusu yapamazlar. Çünkü bu durum hukuki istikrar nedeniyle kamu düzenini ilgilendirir. Kesin hükmün bulunup bulunmaması kamu düzenine ilişkin olduğundan mahkeme her zaman kendiliğinden gözetir. Taraflar da kesin hüküm itirazını davanın her aşamasında ileri sürebilirler.”²⁰⁰

Görevsizlik kararı hangi aşamada verilirse verilsin önemli olan davanın görevsizlik kararıyla sonuçlanmasıdır. İlk derece mahkemesince işin esasına girildikten sonra kararın görev yönünden bozulmasına karar verilirse ve ilk derece mahkemesi bu karara uyarınca görevsizlik kararı otuz günlük ek sürenin doğmasını sağlayacaktır.

İdari yargıda otuz günlük dava açma ek süresinden yararlanmak için adli ya da askeri yargı yerinde verilen görevsizlik kararının kesinleşmesi beklenmelidir. Görevsizlik

¹⁹⁹ KAPLAN, s.399

²⁰⁰ AKCAN, s.125

kararının kesinleşmesi beklenmeden idari dava açılması halinde davanın incelenmeden reddi gerekir. Ancak davanın incelenmeksizin reddi yönünde karara bağlanmasından önce görevsizlik kararının kesinleşmesi halinde davanın esasına girmenin gerekeceği yönünde görüşler bulunmaktadır.

“Kanun yolları, ilk derece mahkemesince verilen kararın sonucunun denetimini sağlayan bir araç olması yanında, hukuka bağlı bir devlette en doğru kararın alınmasında da önemli bir rol oynamaktadır. Hukuk devletinin özelliği gereği yargılamanın açıklığı ve verilen kararlara karşı kanun yollarının kabul edilmesi sonucu yargılamanın başından sonuna kadar hukuk kurallarının öngördüğü biçimde yapılması gerekmektedir. Burada amaç, hukuk devletinde yürürlükte bulunan hukuk kuralları çerçevesinde en doğru bir karara verildiği düşünülen nihai kararlara karşı başvurulabilmektedir. Kanun yoluna gidilmesi ile yanlış olduğu iddia edilen kararların yeniden gözden geçirilmesi ve gerektiğinde değiştirilmesi amaçlanmaktadır. Mahkemelerin karar verirken yanlışlık yapmaları mümkün olabileceğinden verilen kararların bir üst mahkeme tarafından denetlenmesi amacıyla usul kanunlarınca öngörülen kanun yollarına başvurulmaktadır.”²⁰¹

1.4.5.1.5. İdari Davanın Otuz Günlük Ek Süre İçinde Açılması

İdari yargının görev alanına giren ve fakat adli ya da askeri yargıda açıldığı için görevsizlik kararı verilen ve kesinleşen karar üzerine otuz gün içinde idari yargıda dava açılmalıdır. Otuz günlük ek sürede yeni bir dava açılmalıdır. Önceki yargı yerlerinden dosyanın idari yargıya gönderilmesinin istenmesine yönelik taleplerde bulunulması ve dava açmaya yönelik dilekçeyle idari yargıya başvurulmaması hak kaybına neden olacaktır.

“Görevsiz yargı yerince 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 gerekçesi ile dava reddedilmemelidir. Söz konusu yargı yeri davayı karara bağlamadan önce görevsizlik kararının kesinleşmesi yeterli sayılmalıdır.”²⁰²

²⁰¹ AKCAN, s.8

²⁰² KAPLAN, s.402

Otuz günlük ek sürenin kullanılması ve dava açılması sırasında verilen görevsizlik kararının kesinleşme tarihinin de dava dilekçesinde yer alması gerekmektedir.

Adli ya da askeri yargıda verilen ve kesinleşen görevsizlik kararı üzerine kesinleşme tarihinden itibaren otuz gün içinde idari yargı yerinde dava açılması gerektiği, aksi halde dava açma süresinin geçirilmiş olduğu durumlar için geçerlidir. Otuz günlük süre geçirilmiş olsa dahi idari dava açılması için öngörülen süre henüz dolmamış ise bu süre içinde idari dava açılabileceği İdari Yargılama Usulü Kanununun sağladığı bir haktır.

“Ülkemizde idari yargı - adli yargı ayırımının kabul edilmesine rağmen, yasalarla, bazı idari işlem ve eylemlerden kaynaklanan davaların, adli yargı mercileri tarafından görülmesi öngörülebilmektedir. Dolayısıyla, uyuşmazlıkla ilgili yasal düzenlemelere bakarak, idari yargının görevli olup olmadığına karar verilmelidir.”²⁰³

1.4.5.2. Dava Dilekçesinin Reddi Halinde Dava Açma Süresi

İdari yargıda dava dilekçesinin taşınması gereken unsurlar bulunmaktadır. “İptal davası, dava dilekçesi yönünden yasa da öngörülen koşullara uygun olarak açılmamış ise dava dilekçesi ön koşullar yönünden reddedilir. Dava dilekçesindeki eksiklikler, davacı tarafından otuz gün içinde giderilerek yeniden yargı yerine başvurulabilir.”²⁰⁴

İdari Yargılama Usulü Kanununda belirtilen zorunlu unsurları taşımayan dilekçelerle dava açılması halinde dilekçenin reddine karar verilir. Dava dilekçesinde bulunması gerekenler İdari Yargılama Usulü Kanununun 3. maddesinin 2. bendinde yazılmıştır. Buna göre dava dilekçesinde tarafların varsa vekillerinin veya temsilcilerinin ad ve soyadları veya unvanları ve adresleri, davanın konu, sebepleri ve dayandığı deliller, davaya konu idari işlemin yazılı bildirim tarihi, Vergi, resim, harç, benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezalarına ilişkin davalarla tam yargı davalarında uyuşmazlık konusu miktar, vergi davalarında davanın ilgili bulunduğu verginin veya vergi cezasının nevi ve yılı, tebliğ edilen ihbarnamenin tarihi ve numarası ve varsa mükellef hesap numarasının gösterilmesi kanuni zorunluluktur.

²⁰³ YILDIRIM, Turan, s.12

²⁰⁴ GÖZÜBÜYÜK ve Tan, *İdare Hukuku C.1*, s.

Dava dilekçesinde bulunması gereken hususlardan biri de aralarında maddi veya hukuki yönden bağıllık ya da sebep-sonuç ilişkisi bulunmayan birden fazla işleme karşı ayrı dava açılması gerektiğidir. Bağıllık ya da sebep sonuç ilişkisi bulunmadığı halde birden fazla idari işlem aleyhine tek bir dilekçeyle dava açılması halinde dilekçenin reddine karar verilir.

Ehliyetli olan şahsın avukat olmayan vekili tarafından dava açılmış ise otuz gün içinde bizzat veya bir avukat vasıtasıyla dava açılmak üzere dilekçenin reddine karar verilir.

“Davaya vekalet ehliyeti bulunmayan bir kimsenin vekil sıfatıyla dava açması durumunda mahkeme davayı reddeder. Dava davaya vekalet ehliyeti olmayan bir vekil tarafından yürütülmüş ve hüküm verilmişse bu hüküm usule aykırıdır. Açılmış bir davayı vekil sıfatıyla takip eden veya vekil sıfatıyla dava açmış olan vekilin vekaletnamesinin olmadığı (dava dosyasına konulmadığı) fark edilmeden davaya bakılmış ve hüküm verilmiş ise bu usule aykırılık bir mutlak bozma nedenidir. Mahkeme hükmünü tefhim ettikten sonra hükmünü değiştirmesi mümkün değildir. Bu usule aykırı hüküm davaya vekalet ehliyeti bulunmayan vekilin müvekkiline (asile) tebliğ edilmesine rağmen hükmü temyiz etmemişse vekilin yaptığı işlemlere icazet verdiği kabul edilerek hüküm kendisi hakkında kesinleşir. Fakat müvekkil hükmü temyiz ederse verilen hüküm sadece vekilin vekalet ehliyetinin bulunmaması nedeniyle bozulur. Usule aykırılığı içeren hüküm (ilam) o vekile tebliğ edilmiş ve hükme karşı bizzat kendisi tarafından temyize başvurulmuş ise vekilin davaya vekalet ehliyeti olmadığı için Yargıtayın temyiz incelemesi yapması mümkün değildir. Böyle bir durumda hükmün asile tebliği edilmesi amacıyla dava dosyası mahkemeye geri gönderilir. Asil, hükmün kendisine tebliği üzerine hükmü temyiz ederek vekilin yaptığı işlemlere icazet vermediğini de bildirmesi üzerine hüküm sadece bu nedenle bozulur (mutlak temyiz nedeni olur).”²⁰⁵

Dilekçenin reddine karar verilmesi ve ilgiliye tebliğiyle birlikte otuz günlük dava açma süresi başlamış olur. Dilekçenin reddine ve otuz günlük süre verilmesine yönelik kararlara karşı temyiz yolu kapalıdır. Dilekçenin red kararının tebliğinden sonra kararda

²⁰⁵ AKCAN, s.124

belirtilen eksiklikler giderilmek suretiyle otuz günlük süre geçtikten sonra dava açılması halinde dava süre aşımından dolayı reddedilecektir.

Dilekçenin reddine yönelik kararın tebliğinden sonra otuz gün içinde dava açılması halinde red kararında belirtilen eksikliklerin giderilmediği ve aynı yanlışlığın tekrarının görülmesi halinde dava reddedilecektir. Davanın reddine yönelik karara karşı yargı yolu açıktır. İlk başta dilekçenin reddi yönündeki karar, eksiklikler giderilmeden dava açılması üzerine davanın reddine dönüşmüştür.

Dilekçenin reddi durumunda kararda belirtilen eksikliklerin giderilmesi ve fakat başka eksikliklerin bulunması durumunda ise davanın değil yine dilekçenin reddi söz konusudur.

“Davanın taraflarından birinin taraf ehliyetine sahip bulunmadığı mahkemece kendiliğinden gözetilir ve dava esasa girilmeden (mesmu olmadığından) reddedilir.”²⁰⁶

“Dava ehliyeti dava şartlarındandır. Dava ehliyeti bulunan davacı ve davalı davayı kendisi açabilir ve takip edebilir. Dava görülürken taraf sıfatının kazanılmasında davanın reddedilmemesi usul ekonomisine uygundur. Çünkü davanın (sıfat yokluğundan dolayı) reddedilmesinde, davacının aynı davayı yeniden açması mümkündür. Dava görülürken davacının taraf sıfatını kazanmasına rağmen davanın reddi usul ekonomisine aykırıdır.”²⁰⁷

“Biçimsel eksiklikler İdari Yargılama Usulü Kanununa göre dava dilekçesinin yasanın gerektirdiği belgeleri taşınamaması ya da eksiklikler bulunması avukat olmayan bir vekil tarafından davanın açılmış olması durumunda dava dilekçesi reddedilmekle beraber, ilgiliye kuraları uygun olarak dava açabilmesi için otuz günlük ek süre verilir. Düzeltme yoluna başvurulması durumunda otuz günlük süre bu konudaki kararın tebliği tarihinden itibaren işlemeye başlar Bunların yanında bir de harcı ya da posta ücreti verilmeden ya da eksik verilerek açılmış olan davalarda davacıya eksikliklerini tamamlaması için otuz günlük süre verilir.”²⁰⁸

²⁰⁶ AKCAN, s.121

²⁰⁷ AKCAN, s.122

²⁰⁸ GÖZÜBÜYÜK, *Yönetim Hukuku*, s.446-447

Davanın ve dilekçenin reddi kavramlarını birbirinden ayırmak gereklidir. Dilekçenin reddi halinde dilekçedeki eksikliklerin tamamlanması için ilgiliye 30 günlük ek süre verilir. Davanın reddedilmesi halinde ise ilgili açısından yeniden dava açma olanağı yoktur. Davanın reddi halinde ilgili kanun yollarına başvurabilir.

1.4.6. Dava Açma Süresinin Sona Ermesinin Sonuçları

İdari yargıya başvurma belli bir süreye tabi kılınmıştır. Bu süre geçirilirse, dava açma imkanı ortadan kalkar. Bu sürelerin neler olduğu ve ne zaman işlemeye başlayacağı İdari Yargılama Usulü Kanununda düzenlenmiştir. Davaların, yasalarda belirlenen süreler içinde açılmış olması gerekir. Süre geçirilmiş ise, yargı yeri davayı süre yönünden reddedir.”²⁰⁹

“İlk inceleme sırasında davanın süresinde açılmadığı, dava açmak için gereken sürenin geçirilmiş olduğu tespit edilmişse, dava bu aşamada reddedilir.”²¹⁰ “Dava süre açısından reddedilir ve bu karar da kesinleşirse, kural olarak aynı konuda bir daha dava açılmaz.”²¹¹

“Dava açma sürelerine uyulmaması durumunda davanın görülerek, hakkın yerine getirilebilmesi için, yargı yerlerinin harekete geçirilmesi olanağı ortadan kalkar. Bu nedenle dava açma süresi, davanın varlığını ilgilendirdiği için Özel Hukuk’taki gibi usule değil davanın esasına ilişkindir.”²¹²

“Dava açma süresi geçtikten sonra açılan yönetsel davalar, işin esasına geçilmeden mahkeme tarafından reddedilir.”²¹³

“Dava açma süresinin sona ermesinin davacı bakımından en önemli sonucu, artık uyuşmazlığı yargı yerleri önüne götürememesidir. Fakat dava açma süresinin sona ermesinin davacı yönünden başka bir önemli sonucu daha vardır. Buna göre davacı dava açma süresi sona erdikten sonra davasını değiştiremez. Yani dava süresinde açılmış olsa

²⁰⁹ ÇAĞLAYAN, Ramazan, (2004), *İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması (İdari Yargı Kararlarının Sonuçları)*, Gözden geçirilmiş 3. Baskı, Asil Yayın Dağıtım, Ankara, s.58

²¹⁰ YILDIRIM, Turan, s.421

²¹¹ ÇAĞLAYAN, *İdari Yargı Kararlarının Sonuçları*, s.59

²¹² ÖNGÖREN, s.11

²¹³ GÖZÜBÜYÜK, *Yönetim Hukuku*, s.447

bile, dava açma süresi sona erdikten sonra davacı artık talep sonucunu değiştiremez; ona yeni unsurlar ekleyemeyeceği gibi arttıramaz ve genişletemez.”²¹⁴

“Dava süresi içinde verilen dava dilekçesinde ileri sürülen istekler dikkate alınır.”²¹⁵

“Taraflar, sürenin geçmesinden sonra verecekleri savunmalara veya ikinci dilekçelere dayanarak hak iddia edemezler.”²¹⁶

“Dava süresi geçtikten sonra, yönetsel kararlar yargı kararları gibi, kesin hüküm niteliği kazanmaz. Yalnız bu kararlar esas itibariyle dava konusu yapılamazlar.”²¹⁷

Dava açma süresinin sona ermesinin idare bakımından en önemli sonucu ”ilgili bakımından hak doğurmuş bulunan hukuka aykırı bireysel işlemin artık geri alınamamasıdır.”²¹⁸

Dava açma süresinin konulması idari istikrarın bir gereği olduğu anlatılmıştı. Süresinde kullanılmayan dava hakkı kullanılamayacağından ortadan kalkacaktır. Bunu da olağan kabul etmek gerekir.

1.4.7. Dava Açma Süresinin Kullanılması

Dava hakkının süresinde kullanılmaması davanın süre aşımı yönünden reddine neden olur. Bulunulan yer itibariyle davanın görevli yargı yerinde açılması her zaman mümkün olmayabilir. Böyle durumlarda dava hakkının kullanılması dava dilekçesinin görevli yargı yerine gönderilmesini bir başka yargı yerinden ya da makamdan istemekle mümkündür. Davayla ilgili her türlü dilekçenin masrafı ilgili tarafından karşılanmak kaydıyla görevli yargı yerine gönderilmesi sağlanabilir. Bu uygulamanın zorunlu olduğu görülmektedir.

“Dilekçelerin gönderileceği ya da verileceği yerler önemlidir. Yönetim ve vergi mahkemelerinde anılan Yasanın 4. maddesinde dilekçelerin doğrudan Danıştay, bölge idare, idare ve vergi mahkemeleri başkanlıklarına verileceği ya da buralara gönderilmek üzere ilgili yönetim ve vergi mahkemelerine sunulacağı öngörülmektedir. İdare ve vergi

²¹⁴ KAPLAN, s.117

²¹⁵ GÖZÜBÜYÜK, *Yönetim Hukuku*, s.447

²¹⁶ YILDIRIM, Turan, s.422

²¹⁷ GÖZÜBÜYÜK, *Yönetim Hukuku*, s.447

²¹⁸ KAPLAN, s.117

mahkemesi bulunmayan yerlerde Asliye Hukuk Mahkemeleri, yurt dışında da Türkiye konsoloslukları eliyle dilekçeler gönderilebilir.”²¹⁹

²¹⁹ ÖZDEN, Yekta Güngör, (2007), *Hukuk Rehberi*, 9. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s.151

BÖLÜM 2: İPTAL DAVALARI VE DAVA AÇMA SÜRESİ

İdarenin istisnalar dışında her türlü işleminin yargı denetimine tabi olduğu hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir. İdarenin faaliyetlerini hukuka, hizmetin gereklerine, adalet ve eşitlik ilkelerine uygun olarak yürütmesinde en etkili denetim yolu kuşkusuz yargı denetimidir. Yönetilenler dava yoluyla idarenin hukuka uygun davranmasını isteme hakkını kullanırlar. İdari dava türleri, İdari yargı yetkisinin sınırı, davaların kimler tarafından açılacağı İdari Yargılama Usulü Kanununun 2. maddesinde açıklanmıştır. İptal davası da idari dava türü olarak belirtilmiştir. “İdari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından” idari dava olan iptal davası açılabileceği öngörülmüştür.

DERDİMAN’ın da dediği gibi iptal davaları idare hukukumuzda karşımıza çıkar. “İptal davaları, bir idari işlemin iptali ile sonuçlanan ve hukuk sistemlerinde yer alış biçimi ve süreci itibarıyla sadece idari yargıya özgü olan davalardır. İptal davaları, idarenin kararına karşı açılırlar ve davanın konusunu idari kararlar yani idarenin işlemi teşkil etmektedir. İptal davaları ile idarenin hukuka aykırı olarak tesis etmiş olduğu idari kararlar ve işlemler hukuk aleminden kaldırılarak, hukuka uygunluk sağlanmaktadır.”²²⁰

DURMUŞ, idare hukukunun önemli bir özelliğini dile getirmiştir. “İdare hukukunun özelliklerinden biri de bu hukuk dalının bir içtihat hukuku olmasıdır. Bu nedenle idari yargı mercilerinin iptal gerekçeleri önemlidir ve idareye yol gösterici niteliktedir. Dava konusu idari işlemler, yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden incelenerek hukuka ve mevzuata aykırılık tespit edildiğinde iptal edilirler. Ancak idari yargı mercilerinin yaptığı denetim sadece hukuka uygunluk denetimidir. İdari yargı organları yerindelik denetimi yapamayacakları gibi idarenin takdir yetkisini ortadan kaldıracak biçimde ve idari işlem niteliğinde yargı kararı da veremezler.”²²¹

Uygulamada iptal davalarının idarenin yargısal denetiminde etkili bir araç olduğu, idarenin işlemlerinin hukuka aykırı olması halinde dava konusu yapılmasıyla iptaline

²²⁰ DERDİMAN, s.57-58

²²¹ DURMUŞ, s.282

karar verilerek ve yargı kararlarının idareyi bağlamasından dolayı idari uyuşmazlıkların çözümünün sağlandığı görülmektedir.

İptal davalarının kesin ve yürütülmesi zorunlu olan idari işlemler hakkında açılabilceğı, aksi halde sonucunda İdari Yargılama Usulü Kanununun14/d ve 15/b bentleri uyarınca idari yargı yeri tarafından dava dilekçesinin ilk incelemesi sonrasında davanın reddine karar verilir.

İptal davası açabilmek için belli bazı özellikler gereklidir. “Genel olarak yargı yerlerinde dava açabilmek için bir hakkın ihlal edilmiş olması gerekir. Bu genel kural iptal davası için aranmamaktadır. İdari Yargılama Usulü Kanununun 2. maddesinde de belirtildiğı gibi menfaatleri ihlal edilenler idari işlemin iptalini dava edebilirler. İptal davası için hak ihlalinin istenmemesi, bunun yerine menfaat ihlalinin yeterli sayılması, iptal davasının alanını genişletme, idarenin hukuka uygunluğunu sağlama amacını güder. İptal davası için, hak ihlalinin istenmemiş olması, iptal davasının açılmasını kolaylaştırmış, dava açma olanağını genişletmiştir. Ülkemizde uygulanan sisteme göre, iptal davası açabilme olanağı ne herkese, ne de yalnız hakkı ihlal edilenlere tanınmıştır. Bu alanda ortalama bir yol tutularak bir kimsenin iptal davası açabilmesi için iptalini istediğı karar ile bir ilişkisinin bulunması yeterli sayılmıştır.”²²²,

“İdarenin yetki, şekil sebep, konu veya amaç bakımlarından hukuka aykırı bir kararının veya işleminin iptali için açılan davaya iptal davası denir. Dava açılabilmesi için hakkın ihlal edilmiş olması şartı aranmaz. Menfaatin ihlal edilmiş olması yeterlidir. Verilen kararın veya yapılan işlemin hukuka aykırı olduğı saptanırsa idare mahkemesi tarafından iptal kararı verilir.”²²³

Menfaatin ihlal edilmiş olmasının yeterli sayılması ve hak ihlalinin aranmaması idari işlemlerin hukuka uygun olması gerektiğinin bir sonucudur. İptal davalarının objektifliğı düşünülürse yerinde bir düzenlemedir.

İdari dava açan ve idari işlemin iptalini isteyen kişinin menfaatinin ihlal edilmiş olması gerekir. Menfaat davacı ile iptal istemine konu olan idari işlem arasındaki ilgiyi, bağı anlatmaktadır.

²²² GÖZÜBÜYÜK ve Tan, *İdare Hukuku C.1*, s.1024-1025

²²³ GÜRİZ, s.99

“İptal davası ile idarenin hukuka uygun hareket etmesi sağlanmak istendiğine göre bir kamu kuruluşun kendisini etkileyen hakkını ihlal eden başka bir kamu kuruluşunun kararının iptali için dava açabilmesini olağan karşılamak gerekir.”²²⁴

İptal davaları sonucunda verilen karar idarenin işleminin hukuka uygun olduğundan davacının isteminin reddine ya da hukuka aykırı olduğundan işlemin iptaline yöneliktir. İdari yargı yerleri idari işlemlerin iptaline ya da iptal isteminin reddine karar verirken idari işlemlerin hukuka uygunluğu açısından değerlendirirler. Yerindelik denetimi yapamadıkları gibi, yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya idarenin takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı veremezler.

İptal davaları objektif nitelikli davalardandır. İptal davaları idareye yön verici etkiye sahiptir. İdari işlemin hukuka aykırılığı sebebiyle iptali üzerine idare yargı kararına uygun olarak işlem tesis etmeye mecburdur. Bu açıdan yargı kararlarının idareye hukuka uygun faaliyette bulunmak konusunda yön verici olduğu açıktır.

İdarenin hukuka aykırı olmasına rağmen yapmaması gereken bir işlemi yapması ya da yapması gereken bir işlemi yapmaması halinde iptal davası açma süresinin başlaması farklılıklar göstermektedir.

“İptal davası yasanın öngördüğü süre içinde açılmalıdır. Süresinde açılmayan iptal davası ön koşullar yönünden işin özüne girmeden reddedilir.”²²⁵ “İptal davası süresi içinde açılmalıdır. Kanuni süre içinde açılan davada, dava dilekçesine ek olarak mahkemeye yeniden yazı yazmayı ya da reddedilen davayı süresi içinde yeniden açmayı engelleyen hüküm yoktur.”²²⁶

2.1. İdari İşlemlere Doğrudan İptal Davası Açma Süresi

Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde İdare bir takım yetkilerle donatılmıştır ve bu yetkileri kullanırken hukuk kurallarını çiğneyebilir. İdarenin yaptığı işlemlerle hukuk

²²⁴ GÖZÜBÜYÜK ve Tan, *İdare Hukuku C.1*, s.1026

²²⁵ GÖZÜBÜYÜK, *Yönetim Hukuku*, s.407

²²⁶ DERDİMAN, s.67

kurallarını çiğnemesi ve kişilerin menfaatini ihlal etmesi sonucunda hukuka aykırılığın giderilmesi ilgililere iptal davası açabilme imkanı tanımıştır.

“İdarenin işlemleri, yapıldıkları anda var olan hukuksal durumlarda ve ilişkilerde bir değişiklik yapmaya yani yeni hukuksal durumlar yaratmaya, var olan hukuksal durumları değiştirmeye ya da ortadan kaldırmaya yönelmiş irade açıklamalarıdır. Hukuksal işlemler, eylemlerden farklı olarak, kanunun o iradeye tanıdığı hukuksal sonucu elde etmek için yapılır.”²²⁷ İdari işlemlerin iptal davasına konu olabilmesi için bazı unsurlar gereklidir. İdarenin idari görevleri nedeniyle kamu hukuku kurallarına göre yaptığı kesin ve yürütülebilir işlemler iptal davasının konusu olabilir.

“Tek yanlı idari işlemler kendi içinde bireysel ve düzenleyici idari işlemler olmak üzere ikiye ayrılır. Bireysel idari işlemler kişisel ve özel durumlara ilişkin olan idari işlemlerdir”²²⁸ “düzenleyici idari işlemler ise genel soyut ve kişilik dışı hukuki durumlar yaratan işlemlerdir.”²²⁹

Bireysel idari işlemlerle, düzenleyici işlemlerin yürürlüğe girmesi farklılıklar gösterir. Bireysel idari işlemlerin yürürlüğe girilebilmesi için ilgililere tebliğ edilmesi gerekir. Düzenleyici idari işlemlerin yürürlüğe girebilmesi için yayımlanması ya da ilan edilmesi gerekir.

“Hukuki işlem, ehliyetli bir hak sahibinin hukuki bir sonuç meydana getirmek; başka bir deyişle, bir hukuki durum doğurmak, var olan bir hukuki durumu değiştirmek ya da ortadan kaldırmak için yaptığı irade açıklamasıdır.”²³⁰

“Hakkında kesin ve yürütülmesi zorunlu bir idari işlem tesis edilen ilgili, doğrudan idari yargı yerinde dava açabilecektir. Açılacak bu iptal davası, işlem özel yasadan doğmuş ve özel yasada ayrı bir süre öngörülmüşse bu süreye bağlı, böyle bir durum yoksa 2577 sayılı Yasanın 7. maddesinde öngörülen genel dava açma süresine tabidir.”²³¹

²²⁷ GİRİTLİ, s.984

²²⁸ KALABALIK, *İdare Hukuku*, s.98

²²⁹ KALABALIK, *İdare Hukuku*, s.98

²³⁰ AKYILMAZ, Bahtiyar, (2000), *İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü*, Yetkin Yayınları, Ankara, s.24-25

²³¹ DEMİRKOL, s.142

Bireysel idari işlemler bir kez uygulanmakla kendiliklerinden sona ererlerken düzenleyici işlemler bir kez uygulanmakla sona ermeyip sona erinceye kadar uygulanmaya devam ederler.

Düzenleyici idari işlemler kazanılmış hak doğurmazlar ve bu nedenle her zaman kaldırılabilirler. Buna karşılık, bireysel idari işlemler kazanılmış hak doğurabildikleri için kaldırılmaları bakımından bazı sınırlamalar söz konusudur.

Düzenleyici işlemler hiyerarşik güç bakımından daima bireysel işlemlerden üstündür. Düzenleyici işlem alt makamlarca yapılmış olsa bile üst makamın bireysel işlemlerinden üstündür.

Yargısal denetim bakımından da kimi farklar vardır. Örneğin bireysel işlemlere karşı işlemin ilgilisi dava açabilirken düzenleyici işlemlere karşı o düzenleyici işlem kapsamında olan herkes dava açabilir. Ayrıca düzenleyici işlemlere karşı dava açma süresi geçse dahi, işlemin uygulanmasıyla ilgili kişi bu işleme karşı dava açabilirken bireysel işlemlere karşı dava açma süresi geçtikten sonra dava açılmaz.²³²

2.1.1. Bireysel İşlemlere Yönelik Dava Açma Süresi

Bireysel işlem, “genel düzenleyici işlemlerin, belli bir kişiye, nesneye ya da olaya uygulanması sonucu ve yalnız bunlar için geçerli bir durum yaratan işlemlerdir.”²³³

Bireysel idari işlemlere karşı dava açma süresinin özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde İdari Yargılama Usulü Kanununda Danıştayda ve idare mahkemelerinde altmış ve vergi mahkemelerinde otuz gün olarak düzenlenmiştir.

“Birel idari işlemlere karşı açılacak davalarda dava açma süresinin işlemeye başlayabilmesi için, idari işlemin ilgiliye yazılı olarak bildirilmesi zorunludur.”²³⁴

“Birden fazla kişiyi ilgilendiren işlemlerde ise bildirim, yalnızca kendisine bildirim yapılmış olan kişi bakımından dava açma süresini başlatır; diğerleri için ise dava açma

²³² KALABALIK, *İdare Hukuku*, s.98

²³³ GÖZÜBÜYÜK, *Yönetim Hukuku*, s.310

²³⁴ KAPLAN, s.134

süresini başlatmaz. Onlar bakımından dava açma süresinin başlaması, ancak kendilerine usuli dairesinde yapılacak bildirimle yahut ilanla mümkün olacaktır.”²³⁵

İdari işlem aleyhine açılacak davalarda özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde altmış günlük dava açma süresi kullanılmaz ve de idari yargının görev alanına girdiği halde adli ya da askeri yargı yerinde davanın açılması gibi dava açma süresini kesen ya da üst hiyerarşik makama ya da üst makamın olmadığı durumlarda idari işlemi gerçekleştiren makama başvuru gibi dava açma süresini durduran girişimlerde bulunulmamışsa o idari işlemle ilgili olarak dava açma hakkı kullanılamayacaktır.

2.1.2. Düzenleyici İşlemlere Yönelik Dava Açma Süresi

İdarenin düzenleyici işlemleriyle ilgili dava açma süresi İdari Yargılama Usulü Kanununun 7. maddesinin 4. fıkrasında İlanı gereken düzenleyici işlemlerde dava süresi, ilan tarihini izleyen günden itibaren başlayacağı, ancak bu işlemlerin uygulanması üzerine ilgililerin, düzenleyici işlem veya uygulanan işlem yahut her ikisi aleyhine birden dava açabileceği, Düzenleyici işlemin iptal edilmemiş olması bu düzenlemeye dayalı işlemin iptaline engel olmadığı belirtilmiştir. İdarenin düzenleyici işlemlerini ilanı gereken ve gerekmeyenler olarak değerlendirmek gerekecektir. İlanı gereken düzenleyici işlemler için dava açma süresinin başlama tarihi olarak ilan tarihini izleyen gün öngörülmüştür.

Düzenleyici işlem objektif bir işlem olup yeni kural koyma, var olan kuralların değiştirilmesi ya da kaldırılması şeklinde kendini gösteren idari tasarruflardır. Düzenleyici işlemlerin başlıcaları tüzük ve yönetmeliklerdir. “Kararname, karar, tebliğ, sirküler, genelge, ilke kararı, esaslar, yönerge, talimat, statü, genel emir, tenbihname, genel tenbih, ilan, duyuru, plan, tarife, izahname, açıklama”²³⁶, talimatname gibi değişik adlar altında yayınlanan idari tasarruflar düzenleyici işlemlerdendir.

Düzenleyici işlem yapma yetkisi, idarenin yönetme yetkisinden kaynaklanmaktadır. Düzenleme yetkisi idarenin görevlerini yerine getirebilmesi için üst hukuk normlarına aykırı olmamak kaydıyla genel ve objektif düzenleme yapabilme, buna uygun normlar koyabilme yetkisidir. İdarenin düzenleme yetkisi, hukuk devleti ilkesinin eşitlik,

²³⁵ KAPLAN, s.137

²³⁶ GÖZLER, *İdare Hukuku*, s.423

belirlilik ve düzenlilik ilkelerinden gereği olarak takdir yetkisinden kaynaklanır. Bazı durumlarda idarenin düzenleyici işlem yapması zorunluluk arzeder. Kanunun belli konulardaki hususların çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği belirtilmişse bu konularda yönetmelik hazırlanmalıdır. Ancak yönetmeliğin çıkarılmaması ya da geç çıkarılması durumunda da belli bir yaptırım söz konusu değildir.

Tüzükler yönetmeliklere göre daha üst bir hukuk normudur ve kanuna dayalı olarak ve kanunun düzenlediği hususları açıklamak için çıkarılır. Yönetmelikler ise her husus da çıkarılabilir.

Bunun yanında idarenin karar, tebliğ, genelge, sirküler, tamim vs. gibi adlarla yaptığı düzenleyici işlemlerle somut olay karşısında soyut olan normlardan yararlanarak idari devamlılığın, istikrarın ve uygulamalarda eşitliğin, kurumlar arası birliğin sağlanması amaçlanır.

Yargı kararlarında imar planı ve onu açıklayan plan notlarının da plan hükümlerine tabi olduğu, planın ayrılmaz bir parçası konumunda bulunması nedeniyle imar planı gibi zorunlu ve düzenleyici bir işlem olarak idari davaya konu edilebileceği yer almıştır.²³⁷

İdari Yargılama Usulü Kanununun 7. maddesinin 4. fıkrasında düzenleyici işlemlerle ilgili olarak dört farklı dava yolu öngörülmüştür:

2.1.2.1. Düzenleyici İşlemlere Yönelik Doğrudan Dava Açma Süresi

“İdareyi bağlayan hukuk kaynaklarından biri, bizzat idare tarafından yapılan düzenleyici işlemlerdir. Bu düzenleyici işlemlerden tüzük ve yönetmelik Anayasada düzenlenmiştir. Ancak idarenin düzenleyici işlemleri Anayasada düzenlenmiş bulunan bu düzenleyici işlemlerden olmayıp, idarenin genel düzenleme yetkisine sahip olması nedeniyle, başka adlar altında da, örneğin kararname, karar, genelge, tebliğ, sirküler, tamim vs. düzenleyici işlemler yapması mümkündür.”²³⁸

İdarenin düzenleyici işleminin ilanıyla birlikte iptali için kanunlarında özel bir hüküm yoksa genel dava açma süresi içinde dava açılabilir. Dava açma süresinin ilanla

²³⁷ <http://www.danistay.gov.tr> (Danıştay Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 12/01/2009) (Danıştay 6. Dairesi, 19/01/2000 1998/7422esas, 2000/226 karar)

²³⁸ GÜNDAY, *İdari Yargı Temel Kanunları*, s.99

başlaması Anayasanın 125. maddesinin 3. fıkrasında bulunan “İdari işlemlere karşı açılacak davalarda süre, yazılı bildirim tarihinden başlar” hükmünü ihlal etmez. Düzenleyici işlemin uygulanmasıyla düzenleyici işleme karşı dava açma süresi yeniden başladığı için dava açma hakkında daralma meydana gelmemiştir. Kanunlarla daha temel hukuk normu olan Anayasanın sağladığı haklar daraltılamaz. Ancak burada dava açma süresinin ilanla başlamasıyla kişilerin dava açma hakkında daralma meydana geldiği söylenemez. Kişiler menfaatleri doğrudan etkilendiğinde ya da diğer bir deyişle düzenleyici işlemin uygulamasıyla karşılaştığında yargıdan hem uygulama işleminin ve hem de düzenleyici işlemin hukuka uygun olup olmadığının denetlenmesini isteyebilecektir.

2.1.2.2. Düzenleyici İşlemin Uygulanmasına Yönelik İşlemlerde Dava Açma Süresi

Düzenleyici işleme göre gerçekleştirilen uygulama işlemlerinden menfaati etkilenen kişiler, dava açma haklarını üç ayrı biçimde kullanabilirler. Düzenleyici işlemin iptali için, uygulama işlem aleyhine ya da her ikisi aleyhine birden dava açılabilir.

İdari Dava Dairelerinin 14/12/2006 gün ve E.2003/1009, K.2006/2127 sayılı kararında: 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: 2577 sayılı idari yargılama usulü kanunu'nun 7. maddesinde dava açma süresinin, özel kanunlarda ayrı süre gösterilmeyen hallerde Danıştayda ve idare mahkemelerinde altmış gün olduğu hükme bağlanmış olup, sözü edilen maddenin 4. fıkrasında da, ilanı gereken düzenleyici işlemlerde dava süresinin, ilan tarihini izleyen günden itibaren başlayacağı; ancak bu işlemlerin uygulanması üzerine ilgililerin, düzenleyici işlem veya uygulanan işlem yada her ikisi aleyhine dava açabilecekleri; aynı kanunun 10. maddesinde de, ilgililerin haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idari makamlara başvurabilecekleri, altmış gün içinde bir cevap verilmezse isteğin reddedilmiş sayılacağı, ilgililerin altmış günün bittiği tarihten itibaren dava açma süresi içinde, konusuna göre Danıştaya, idare ve vergi mahkemelerine dava açabilecekleri hükmüne yer verilmiştir. Dava konusu edilen devlet su işleri genel müdürlüğü personeli görevde yükselme yönetmeliği 06/02/2000 tarihli, 23956 sayılı resmi gazete'de ve bu

yönetmelikte değişiklik yapılması hakkında yönetmelik de 27/06/2001 günlü, 24445 sayılı resmi gazete'de yayımlanarak ilan edilmiş ise de, davacı tarafından, mühendis kadrosuna atanmak amacıyla yapılan 10/07/2002 günlü başvurunun cevap verilmemek suretiyle reddedilmesine ilişkin işlem üzerine, bu işleme veya düzenleyici işleme ya da her iki işleme karşı birden dava açılabilceğinde kuşku bulunmamaktadır. Buna göre, bakılan davada; zımni ret şeklinde gerçekleşen uygulama işleminden sonra, bu işlem dava konusu edilmeksizin, düzenleyici işleme karşı açılan dava; uygulama işlemine karşı öngörülen dava açma süresi içerisinde bulunduğundan, davanın süre aşımı nedeniyle reddine ilişkin daire kararında hukuki isabet görülmemiştir.²³⁹

Düzenleyici işlemin uygulanmasıyla birlikte hem düzenleyici işleme ve hem de uygulama işlemine karşı dava açma hakkı doğacağından, herhangi birine veya her ikisine birden dava açılabilir.

“Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun 21/04/2000 gün ve E.1999/479, K.2000/648 sayılı kararında, Bakanlar Kurulu Kararı Adalet Hizmetleri Tazminatının her ay ödenmesi suretiyle icra edilmekte olduğundan bu icra işlemi üzerine başvurusunun reddi yolundaki işlemle birlikte dayanağı olan Bakanlar Kurulu kararının davaya konu edilmesi mümkün olup davanın süreaşımı nedeniyle reddinde isabet bulunmadığı belirtilmiştir.”²⁴⁰ Kararda görüldüğü üzere uygulama işlemi tesis edilen kişi tarafından uygulama işleminin dayanağı olan düzenlemeye karşı dava açılmış, uygulama işlemi düzenleme işlemine karşı dava açma hakkının doğmasına sebep olduğu için ilk derece mahkemesinin süre aşımına nedeniyle davanın reddine yönelik kararı isabetli bulunmamıştır.

“Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun 05/07/1996 gün ve E.1994/751, K.1996/409 sayılı kararında 3194 sayılı İmar Kanununun 18. maddesi uyarınca yapılan parselasyon planlarının düzenlemeye tabi tutulan taşınmazların sahipleri için subjektif ve kişisel işlemler olup bu işlemlere karşı dava açma süresinin yazılı bildirim tarihinden itibaren başlaması gerektiği belirtilmiştir.”²⁴¹ Kararda dava açma süresinin ilgilinin lehine yorumlandığı görülmektedir.

²³⁹ <http://www.danistay.gov.tr> (Danıştay Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 12/01/2009)

²⁴⁰ ARSLAN ve Sınmaz, s. 475

²⁴¹ ARSLAN ve Sınmaz, s.301

2.1.2.2.1. Uygulama İşlemlerinden Sonra Düzenleyici İşlemlere Yönelik Dava Açma Süresi

Düzenleyici işlemin uygulanmasından sonra idari işlem aleyhine dava açmak istenirse altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir. Düzenleyici işleme karşı dava açma süresinin başlaması iki şekilde olmaktadır. İlk olarak düzenleyici işlemin ilanı ile dava açma süresi başlayacak, süre bitiminde dava açma hakkı da ortadan kalkacaktır. Ancak düzenleyici işlemin uygulanmasına yönelik işlemin tesisiyle birlikte düzenleyici işleme karşı yeniden dava açma süresi başlayacaktır. Bu durumda ilgili yalnızca düzenleyici işleme ya da yalnızca uygulama işlemi aleyhine dava açabileceği gibi her ikisine birden dava açma hakkı da vardır.

Düzenleyici işleme örneğin Resmi gazetede yayınlanan bir yönetmeliğe karşı yayım tarihinden itibaren altmış gün içinde dava açma hakkını kullanmayan birisi bu yönetmeliğin kendisi hakkında uygulanmasından sonra yönetmelik aleyhine yeniden dava açma imkanına kavuşacaktır.

Burada dikkat edilmesi gereken önemli bir nokta vardır. Düzenleyici işlemin ilanı ile birlikte hukuka aykırı olduğu gerekçesiyle tamamı aleyhine iptal davası açılabilirken, dava açma süresi geçirildiğinde uygulama işlemiyle birlikte düzenleyici işlem aleyhine sadece uygulama işlemiyle ilgili kısımlar aleyhine dava açılabilir. Bu fark gözden kaçırılmamalıdır.

“Yönetmelik işlemlere ya da uygulamasına karşı açılan tam yargı davasında süre. Yönetmelik işlemlere karşı doğrudan tam yargı davası açılması durumunda dava açma süresi yönetmelik işlemin yazılı olarak bildirimini izleyen günden itibaren altmış gündür.”²⁴²

2.1.2.2.2. Düzenleyici İşlemin Uygulanmasına Yönelik Dava Açma Süresi

Düzenleyici işlem esas alınarak yapılan uygulama işlemlerine karşı dava açma süresi yapılan idari işlemin ilgiliye bildirildiği tarihten itibaren başlayan altmış gündür. İlgili altmış günlük dava açma süresi içinde dava açmazsa dava hakkını kaybeder. Bundan sonra açacağı davalarda yargı yerleri davayı süre aşımı nedeniyle reddeder.

²⁴² GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, (2002), *Yönetmelik Yargısı (Yönetmelik Yargısı)*, Güncelleştirilmiş 15. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, s.279

“Yönetmelik işlemlerin uygulanmasından doğan zararlara karşı doğrudan doğruya tam yargı davası açılması durumunda dava açma süresi de uygulama tarihini izleyen günden itibaren altmış gündür.”²⁴³

2.1.2.2.3. Düzenleyici İşlemlere ve Uygulama İşlemine Birlikte Dava Açılması

Düzenleyici işlemlerin uygulanması üzerine menfaati ihlal edilen ilgili tarafından düzenleyici işlemin ve uygulama işleminin iptalleri için dava açılabilir. Uygulama işlemiyle birlikte düzenleyici işlemin de dava edilebilmesi, düzenleyici işlemlerin yapılışı esnasında olası zararların düşünülmemiş olma ihtimali ve uygulanmasıyla birlikte hukuka aykırılığı iddia edilen işlemin dayanağı olan düzenleyici işlemin de hukuka aykırı olabilme durumudur.

Düzenleyici işlemlere ve uygulama işlemine birlikte dava açmak için dava açma süresinin başlangıcı, uygulama işleminin tebliğ tarihidir. Kişi yazılı bildirimle somut işlemi öğrendikten itibaren altmış günlük süre içinde iptal davasını açmalıdır.

“Düzenleyici işlemin iptal edilmemiş olması, bu düzenlemeye dair işlemin iptaline engel olmaz.”²⁴⁴ Düzenleyici işlemin hukuka uygun olması ona dayandırılarak yapılacak her işlemin de hukuki olduğu sonucunu doğurmayacaktır. Düzenleyici işlemin uygulanmasına yönelik işlem; yetki, sebep, konu bakımlarından hukuka aykırı tesis edilmiş olup iptali gerekebilir.

2.2. İdareye Başvuru Üzerine Tesis Edilen İşlemlere Yönelik Dava Açma Süresi

İdarenin tesis ettiği herhangi bir işlem bulunmazken bir işlemin yapılması için idari makamlara başvurulabilir. İdarenin işleminden sonra da idareye başvurunun zorunlu olduğu durumlarda bulunmaktadır. İdareye başvuru durumlarında dava açma sürelerinin bazı özellikler gösterdiği görülmüştür.

2.2.1. İdarenin İşlemi Bulunmazken Başvuru Yapılmasında Dava Açma Süresi

“Kişilerin menfaatleri bulunan ve idari işlev kapsamına giren konularda, kamusal makamlara yaptıkları başvurularının tümü ile; kamu yararını korumak amacıyla, yetki

²⁴³ GÖZÜBÜYÜK, *Yönetmelik Yargı*, s.279

²⁴⁴ ÖNGÖREN, s.56

verilen kamu görevlilerinin veya kamu tüzel kişilerinin, diğer idari makamların yaptığı idari işlemlerin iptali, değiştirilmesi veya geri alınması gibi nedenlerle, yine yasaların gösterdiği idari işleve sahip makamlara yaptıkları İdare Hukukuna ilişkin başvurulardır.”²⁴⁵

İdari Yargılama Usulü Kanununun 10. maddesinde “idari başvuru düzenlenmiştir. “İlgililer, haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idari makamlara başvurabilirler. Altmış gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır. İlgililer altmış günün bittiği tarihten itibaren dava açma süresi içinde, konusuna göre Danıştaya, idare ve vergi mahkemelerine dava açabilirler.” Şeklinde belirtilerek idari başvuru üzerine alınan cevaba göre dava açma süresinin kullanılacağı açıklanmıştır.

İdari başvurular ile yargısal başvurular karşılaştırıldığında şu özellikler görülmektedir:

İdari başvurulara yargısal başvurular gibi sıkı şekil şartlarına bağlı değildir. Oysaki yargısal başvurular belli şekil şartlarının yerine getirilmemesi halinde dilekçenin reddi, aynı eksikliklerin devamı halinde davanın açılmamış sayılması müeyyidesiyle karşılaşır.

İdari başvurular süreye bağlı değildir. Her zaman gerçekleştirilebilir. Yargısal başvurular ise belli bir dava açma süresiyle sınırlandırılmıştır. “İdari başvurularda kural olarak yasal düzenlemelerin öngördüğü süreler içinde yapılmalıdır. Aksi halde herhangi bir hukuki sonuç doğurmazlar. Özellikle ileride bir dava açılmak isteniyorsa idari başvuruların yasal düzenlemelerin öngördüğü süreler içinde yapılması gerekir. Ancak idari başvurular süre açısından iki konuda yargısal başvurulardan ayrılmaktadır. Bunlardan birincisi, ileride niteliği konusunda ayrıntılı bilgi verilecek olan önceden yapılmış herhangi bir idari işlem veya eylem yokken yapılan idari başvurulardır. Bunlar her zaman yapılabilir. İkincisi ise dava açmaya hazırlık niteliğinde olmayan başvurulardır. İleride dava açılması düşünülmüyorsa, bu tür başvurular da her zaman yapılabilir. Ancak idare, süresi içinde yapmayan idari başvurunun içerdiği talep yönünden işlem veya eylem yapmak konusunda serbesttir.”²⁴⁶

²⁴⁵ YILDIRIM, *İdari Başvurular*, s.30

²⁴⁶ YILDIRIM, *İdari Başvurular*, s.46

İdari başvurular sonucunda icrai mahiyette olan ve fakat değiştirilebilen, kaldırılabilen işlemler tesis edilir. Buna karşılık yargısal başvurular sonucu alınan kararlar mahkeme kararı olarak, kararı alan mahkeme de dahil olmak üzere hiçbir yer tarafından kaldırılamazlar. Kesin hüküm teşkil ederler.

İdari başvurular, tek taraflı bir incelemeyle sonuca varılırken yargısal başvurularda iki tarafında durumu değerlendirilerek sonuca varılır.

İdari başvurular her türlü idari faaliyete ilişkin olabileceği halde yargısal başvurular idarenin işlem ve eylemlerine karşı yapılır.

İdari başvurular, yerindelik, hakkaniyet, adalet, eşitlik vs. açılardan değerlendirildiği halde, yargısal başvurular sadece hukuka uygunluk açısından değerlendirilerek yapılır.

İdari başvurular neticesinde başvuru sahibine açık ve kesin bir cevap vermek mecburiyeti bulunmadığı ya da böyle bir durumun müeyyidesi olmadığı halde yargısal başvuruların neticesinde yazılı bir kararın ortaya çıkarılması zorunludur. “İlhaki haktan imtina” edilemez. Esasen idari başvurulara “idarenin yazılı bildirimde bulunması Anayasanın emredici hükmü olmasına karşın, uygulamada buna riayet edilmemektedir.”²⁴⁷

“Yargısal başvurular kural olarak şekle tabidir ve belirli bir biçime uygun olarak yapılması gerekir. Yargısal başvurularda şekil bir ispat aracından çok başvurunun esaslı unsurudur. Yargısal başvuruların en yaygın olanı dava dilekçeleridir ve davalar dava dilekçesinin mahkemenin esas kayıt defterine kayıt tarihinde açılmış sayılır.”²⁴⁸

“Buna karşılık idari başvurularda şekil kurucu bir unsur değil açıklayıcı bir unsurdur. İdari başvurularda şekil bir ispat aracıdır. Özellikle bireysel idari başvurular bazen basit bir dilekçeyle, bazen de dilekçesiz olarak yapılabilmektedir. İdari başvuruyu içeren dilekçeler kural olarak 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanunun 4. maddesindeki şartların dışında herhangi bir şarta tabi değildir. Başvuru sahibi dilekçesine başvurusuyla ilgili belgeleri ekleyip eklememekte özgürdür.”²⁴⁹

²⁴⁷ DEMİRKOL, s.145

²⁴⁸ YILDIRIM, *İdari Başvurular*, s.41

²⁴⁹ YILDIRIM, *İdari Başvurular*, s.42

İdari başvurularla yargısal başvurular arasında, başvuru süresi açısından bir benzerlik vardır. Yani iki tür başvurular da kural olarak yasal düzenlemelerin öngördüğü süreler içinde yapılmalıdır. Bazı durumlarda idari başvuru süreleriyle yargısal başvuru süreleri karıştırılmaktadır. Özellikle dava açmadan önce yapılması gereken idari başvuru süreleri yargısal başvuru süreleri sanılmaktadır. Fakat iki süre türünün hizmet ettiği amaç çok farklıdır.”²⁵⁰

“Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun 30/05/1997 gün ve E.1995/443, K.1997/331 sayılı kararında “İETT Genel Müdürlüğünde tahsildar olarak görevli iken 11/10/1980 tarihinde tutuklanan ve 25/09/1981 tarihinde de görevden uzaklaştırılmış bulunan davacının, yargılandığı suçtan beraat etmesi üzerine göreve iadesi için yaptığı başvurusunun 2577 sayılı Yasanın 10. maddesi kapsamında değerlendirilmesi gerektiği belirtilmiştir.”²⁵¹

2.2.1.1. İdarenin Olumsuz Cevap Vermesi

İlgili yaptığı idari başvuruya olumsuz cevap verilmesi kararının kendisine bildirildiği tarihten itibaren süresi içinde dava açma hakkını kullanabilir. İdarenin cevabının ilgiliye tebliğ edildiği tarih dava açma süresinin başlangıcıdır. İlgili süresi içinde dava açmazsa dava açma hakkını kaybedecektir.

2.2.1.2. İdarenin Tepkisizliği

“İdare hukuku alanında varsayımsal hukuki işlemlere de rastlanmaktadır. Kanun koyucu belli şartlarda idarenin susmasına, hareketsiz kalmasına hukuki sonuç bağlamış; idareye yapılan başvuru üzerine ya da belli durumlarda idarenin belli bir süre cevap vermemesi idari işlem olarak varsayılmıştır. Yani idari işlem, idarenin açık bir irade açıklamasıyla değil; salt belli bir zamanın geçmesiyle ve idarenin, bu süre içinde hukuki durumları etkileyecek bir irade açıklamasında bulunmamış olması ile ortaya çıkmaktadır. Mevzuatta idarenin susması, genellikle olumsuz işlem olarak varsayımlı ve bu durum zımni red kararı olarak adlandırılmıştır. Ancak idarenin susmasına olumlu sonuç bağlanarak zımni kabul kararı olarak değerlendirildiği de olmuştur.”²⁵²

²⁵⁰ YILDIRIM, *İdari Başvurular*, s.45

²⁵¹ ARSLAN ve Sınmaz, s.400

²⁵² AKYILMAZ, s.25

“İdarenin bir başvuru karşısında hareketsiz kalması genelde bir zımni red kararı olarak kabul edilmekle beraber, böyle bir hareketsiz kalma, kanunda açıkça belirtilen bazı hallerde, zımni kabul işlemi olarak da görülmektedir. “Zımni kabul işlemleri, daha ziyade idareye acil bir karar alma yükümlülüğünün getirildiği hallerde, bu yükümlülüğe uymamanın bir yaptırımı olmaktadır.”²⁵³ “Böylece idare dolaylı yoldan da olsa daha hızlı hareket etmeye ve gerekli kararları almaya zorlanmaktadır.”²⁵⁴

İdareye başvurarak çeşitli taleplerde bulunmak kişilerin iradeleri dahilinde bir husustur. İdareden istekte bulunmak bir haktır. Her zaman kullanılabilir. Bunlar haklı talepler olabileceği gibi herhangi bir hakka dayanmayan taleplerde olabilir. Hakka dayalı taleplerin yerine getirilmesinde idarenin takdir yetkisi bulunmamaktadır. Bunların idare tarafından yerine getirilmesi zorunlu, aksinin hukuka aykırılık teşkil eden durumlar olduğu söylenebilir. Ancak herhangi bir hakka dayanmayan taleplerin yerine getirilmesinde idarenin takdir yetkisi bulunmaktadır. Hukuka aykırı taleplerin ise zaten yerine getirilmesi düşünülemez.

İdare kişilerin talepleriyle karşılaştığı zaman talebin içeriğine göre olumlu ya da olumsuz cevap vermek durumundadır. “İdari makamlara bir idari işlem veya eylemin yapılması için yapılacak başvurular idari makamlarca cevapsız bırakılamaz. İdarenin sadece cevap vermede gecikmesi düşünülebilir.”²⁵⁵ Anayasanın dilekçe hakkı başlıklı 74. maddesinin 2. fıkrasında “Kendileriyle ilgili başvuruların sonucu, gecikmeksizin dilekçe sahiplerine yazılı olarak” bildirileceği, 3. fıkrasında dilekçe hakkının kullanılma biçiminin kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. “ Ancak İdarenin çok sayıda ve çeşitli taleplerle karşı karşıya kaldığını, bazı cevaplandırmaların büyük çaplı araştırma, tetkik ve tahkik gerektirdiğini düşünürsek idarenin her durumda yazılı cevap vermesinin fiili olarak mümkün olmadığı ortaya çıkacaktır.

İdarenin başvuru üzerine cevap vermemesi ve talebe yönelik işlem yapmaması halinde bunun müeyyideye bağlanmaması ve idarenin sessiz kalarak yargı denetiminden kurtulmasına yol açar. Bunun önüne geçmek için zımni red kavramı getirilmiştir. Yapılan bir idari başvuru üzerine idare altmış gün içinde olumlu ya da olumsuz bir

²⁵³ GÜNDAY, *İdari Yargı Temel Kanunları*, s.121

²⁵⁴ KAPLAN, s.188

²⁵⁵ GÜNDAY, *İdari Yargı Temel Kanunları*, s.120-121

cevap vermemesi halinde isteğe olumsuz cevap verdiği, talebin kabul edilmediği böylece zımni red kararının doğduğu kabul edilir. Başvuru üzerine Altmış günün sonunda oluşan zımni red kararı ile ilgili dava açma hakkını süresi içinde kullanabilir.

Altmış günlük süre genel bir süre olup İdareye başvuruları cevaplandırmak için kanunlarında özel bir süre belirtilmemişse bu süre geçerlidir. Cevap verme süresi işin mahiyetine göre idarenin gereken inceleme ve araştırma yapması ve ona göre iradesini ortaya koyması içindir.

İdarenin sessiz kalması kamu hukukunda görülen bir husus olup özel hukuk alanında sessiz kalmak zımni red ya da kabul olarak değerlendirilmez. “Hukukun genel teorisinde, bir kişinin susması , belli bir konuda bir şeyi kabul ettiği veya reddettiği anlamına gelmez. Yani sükut ikrardan gelir veya sükut inkardan gelir özdeyişleri hukukta geçerli değildir”²⁵⁶

“İdarenin kendisine yapılan bir istemi, belli bir süre içinde cevaplamaması durumunda, o istemi reddettiği varsayılır. İşte buna zımni ret kararı denir”²⁵⁷ Başvuru sahibi idarenin cevabını kanunlarında özel bir süre belirtilmeyen hususlarda altmış gün bekledikten ve zımni red oluşuktan sonra dava açma hakkını kullanabilecekken zımni red kararının oluşmasını beklemeden dava açmışsa incelenmesi gereken bir durum ortaya çıkacaktır. Böyle bir halde idare davanın süresinde açılmadığı ve usulden reddi gerektiği yolunda savunma yapacaktır.

“Zımni ret kararı genel kuraldır. Yani idare susarsa ayrıca ve açıkça bunun aksi bir kanunla öngörülmemiş ise, idarenin isteği reddettiği varsayılır. Ancak, bunun aksinin kanunla öngörülmesi haliyle mümkündür. İşte kanunla öngörülmüş durumlarda, idarenin susması durumunda bir isteği kabul etmiş olduğunu varsayılmasına zımni kabul kararı denir. Anlaşılacağı üzere zımni kabul kararı istisnai bir usuldür. İstisna olduğuna göre kanunla öngörülmesi gerekir.”²⁵⁸

“Zımni kabul işlemleri daha ziyade idareye acil bir karar alma yükümlülüğünün getirildiği hallerde, bu yükümlülüğe uymamanın bir yaptırımı olmaktadır. Demek ki

²⁵⁶ GÖZLER, C.1, s.279

²⁵⁷ GÖZLER, C.1, s.279

²⁵⁸ GÖZLER, C.1, s.280

İdarenin yapılan bir başvuru üzerine hareketsiz kalması halinde kural bu hareketsiz kalmanın zımni red işlemi olduğudur. Hareketsizliğin zımni kabul işlemi sayılabilmesi için kanunda bu yönde açık bir hüküm bulunmalıdır.”²⁵⁹

Davanın süresinden önce açılması dava açma süresini ihlal eden bir durum olmasına karşın idari davaların amacının hukuka aykırılığın önlenmesi ve genel olarak objektif nitelikli davalar olduğu düşünülerek ilgili lehine yorumlar yapılmıştır. Doktrinde idarenin zımni reddi beklenmeden açılan bir davanın süreden reddedilmemesi gerektiği yolunda görüşler hakimdir. Gerçekten de idareye başvuru yapması gerekirken bunu yapmadan doğrudan idare mahkemesine dava dilekçesinin sunulmasıyla dilekçenin idari başvuru yerine geçerek ilgili idari makama gönderilmesi sağlanıyorsa ve dilekçe reddedilmiyorsa, idari başvuru yapıldıktan sonra sunulan dava dilekçesinin de reddedilmemesi gerekir.

İdare davanın süresinde açılmadığı savını ileri sürerse bu durumda idari yargı yerinin idarenin altmış günlük cevap verme süresi içindeki tutumuna bakılması gerekecektir. Bu süre içinde idare ilgiliye herhangi bir yanıt vermemişse zımni reddin olduğu kabul edilecek ve davanın süresinde açıldığı varsayılacaktır. İdarenin cevap verme süresi içinde olumlu cevap vermesi halinde idari yargı yeri davanın konusuz kalma durumunu değerlendirerek karar verecektir. İdarenin davanın süresinde açılmadığı yönünde bir sav ileri sürmemesi ve işin esasına yönelik cevap vermesi halinde ise yargı yeri bunu isteğin reddi olarak kabul ederek davanın incelenmesi yoluna gidecektir. Her ne kadar idare davanın süresi dışında açıldığını ileri sürmese de idari yargı yeri kamu düzenine ilişkin bu hususu resen incelemesi gerektiğinden değerlendirmeye almak zorundadır. Bu açıdan idarenin savunma yapmadığı durumlarda da idarenin başvuruya göre altmış gün içinde vereceği cevabın beklenmesi gerekecektir. İdare savunma dilekçesi vermese bile yargı yerince ilgilinin idareye başvurusundan itibaren altmış gün içinde cevap verilmemesi halinde zımni reddin olduğu, altmış günlük cevap verme süresi içinde idare tarafından ilgiliye olumlu ya da olumsuz cevap herhangi bir cevap verilmesi ya da savunma dilekçesinde yapılan işlemle ilgili olarak esasa girerek savunma yapılması halinde idarenin cevabı üzerine ilgilinin davayı süresinde açmadığı gerekçesiyle davanın reddedilemeyeceğinin kabulü gerekir.

²⁵⁹ GÜNDAY, *İdare Hukuku*, s.121

Davanın idarenin cevabı ve zımnî reddin oluşması beklenmeden açılması ve idarenin altmış günlük süre içinde ilgiliye olumlu cevap vermesi halinde her ne kadar dava süre bakımından reddedilmeyecektir. Ancak bu durumda dava konusuz kalacaktır. Dava süresinde açılmış ve fakat idarenin daha sonra işlemini düzeltmesi, ortadan kaldırması vs. sebeplerle davanın konusuz kalması sonucu doğsa idi, hukuka aykırı işlemi gerçekleştirerek dava açılmasına neden olan idarenin yargılama masraflarını karşılaması gerekirdi. Davanın erken açılması halinde idarenin altmış günlük süre içinde ilgiliye olumlu cevap vermesi halinde gerekliliği tartışılan bir davanın açılmış olması ilgilinin davayı süresinde açmamasına dayandığı için yargılama masraflarının davacı üzerinde bırakılması gerekecektir.

Danıştay 12. Dairesinin, 09/10/2000 gün ve E.2000/1231, K.2000/3283 sayılı kararı: daire başkanı olarak çalışmakta iken milletvekilliği genel seçimlerine katılan ve seçilememesi nedeniyle eski görevine döndürülmesi gereken davacının atanmasının yapılabilmesi için davalı idareye makul bir süre tanınması gerektiği, bu sürenin dava açma süresi kadar olduğu buna göre davacıya göreve iade edilmesi için yaptığı başvuru tarihini izleyen 60 günlük dava açma süresinin sonu ile yeniden göreve atandığı tarih arasında yoksun kaldığı parasal haklarının ödenebileceği”²⁶⁰ şeklindedir. Kararda idarenin cevap vermek için belli bir süreye sahip olduğu belirtilmiştir. Gerçekten de idarenin kendisine yapılan başvuruyu cevaplandırması işin niteliğine göre kısa ya da uzun bir süreyi gerekli kılabilir. Bu sürelerin de değerlendirilmesi ve ona göre karar verilmesi isabetli olmuştur.

“Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun 19/01/2001 gün ve E.1999/689, K.2001/50 sayılı kararında, düzenleyici işleme karşı yayımı tarihinden itibaren altmış gün içinde itirazın başvuru bulunması altmış gün içinde bir yanıt verilmesi halinde verilen yanıtı karşı verilmemesi halinde ise zımnî red işlemine karşı başvuru tarihine kadar geçmiş süre de hesaba katılmak suretiyle dava açma süresi içinde davanın açılması gerektiği belirtilmiştir.”²⁶¹ İdarenin başvuruya altmış gün içinde cevap vermemesi ve zımnî reddin oluştuğuna ilişkin bir karardır.

²⁶⁰ <http://www.danistay.gov.tr> (Danıştay Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 12/01/2009)

²⁶¹ ARSLAN ve Sınmaz, s.443

İdarenin herhangi bir başvuruyu altmış gün içinde cevap vermemesi nedeniyle zımni reddin oluştuğunun kabulü, idarenin yargı denetiminden kurtulmak için başvuruları yanıtsız bırakmasını önlemeye yönelik gerekli bir düzenlemedir.

2.2.1.3. İdarenin Kesin Bir Cevap Vermemesi

İdare ilgiliye altmış günlük süre içinde kesin bir cevap vermemiş olabilir. Başvuru sahibine, talepte bulunduğu konunun araştırıldığına ya da bazı bilgi ve belgelerin istenmesine yönelik yazılar gönderilebilir. İdari Yargılama Usulü Kanunundaki düzenlemeden önce idarenin kesin cevap vermemesi halinde nasıl bir yol izleneceği hususunda belirsizlik bulunmaktaydı. Yeni düzenlemeye altmış günlük süre içinde verilen cevabın kesin olmaması halinde ilgiliye iki imkan tanınmıştır. İlgili verilen kesin olmayan cevaptan sonra hemen dava açılabilceği gibi kesin cevabı bekleyebilir. Kesin cevap gelinceye kadar dava açma süresi işlemeyecektir. Kesin cevap gelinceye kadar bekleme imkanının tanınması idarelerin işlemlerinde ve ilgililere yapacakları tebligatlarda özenli davranmaları gerektiğini anlatan bir durumdur.

Kesin cevabın beklenmesi için imkan tanındığına göre verilen cevabın kesin olup olmadığının da incelenmesi gerekir. Kesin olmayan cevap ilgilinin başvurusun kabul ya da reddedildiğinin açıkça anlaşılmadığı cevaptır. Aldığı cevapla ilgili herhangi bir tereddüde mahal olmayacak şekilde başvurusuna karşı idarenin ne şekilde hareket edeceğini öğrenmiş olacaktır.

İdarenin kesin olmayan cevaplarla ilgili önemli bir düzenleme 05/04/1990 tarih ve 3622 sayılı kanunla olmuş, bu kanunla 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 10. maddesinin 2. fıkrası değiştirilerek kesin cevabın beklenebileceğine yönelik metin yasadan çıkarılmıştır. Böylece ilgili idare tarafından kendisine verilen cevabın kesin olmaması halinde bile dava açmak zorunda kalmakta ve dava açmamışsa kesin cevabın verilmesini bekleme imkânı kalmadan sürenin geçmesiyle dava açma hakkı ortadan kalkmış olmaktadır. Bu durum dava açma süresinin bir an önce kullanılması, idarenin uzunca bir süre dava tehdidi altında bulunmaması açısından faydalı gibi gözükabilir ancak idarelerin kesin olmayan cevaplarla geçiştirme yapmaları ve daha sonrada herhangi bir cevap vermemeleri halinde ilgililer açısından kayıplara neden olduğu için eleştiriye açıktır. Zaten kesin ve yürütülebilir bir işlem nasıl ki dava edilemiyorsa kesin

olmayan bir cevabın da kişiler aleyhine sonuçlar doğurmaması hukuk formatına daha uygundur.

İdare tarafından verilen kesin olmayan cevaplarla dava açma süresinin kesin surette başlaması hak kaybına neden olduğu için 10/06/1994 tarih ve 4001 sayılı kanun ile İdari Yargılama Usulü Kanununda değişiklik yapılmış ve “altmış günlük süre içinde idarece verilen cevap kesin değilse ilgili bu cevabı isteminin reddi sayarak dava açabileceği gibi kesin cevabı da bekleyebilir. Bu takdirde dava açma süresi işlemez. Ancak bekleme süresi başvuru tarihinden itibaren altı ayı geçemez” hükmü getirilmiştir. Bu düzenlemenin 1990 yılından önceki düzenlemeyle benzerlikleri bulunmakla birlikte önemli bir yenilik daha içermektedir. Kesin cevabın beklenmesi için altı aylık süre öngörülmüştür. İlgili kesin olmayan cevabı aldıktan sonra hemen dava açabileceği gibi başvuru tarihinden itibaren altı aya kadar da dava açma süresini kullanabilir. İdarenin kesin olmayan cevabının dava açma süresine etkisi şu şekilde izah edilebilir. İdare başvuru tarihinden itibaren altmış gün içinde herhangi bir cevap vermese idi zımni red kabul edilecek ve zımni reddin olduğu tarihten itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekecekti. Bu da başvuru tarihinden itibaren yüz yirmi günlük bir süreye karşılık gelmektedir. Kesin olmayan cevap ise ilgiliye altı ay bekleme ve sonrasındaki altmış günlük dava açma süresiyle toplamda sekiz aya yakın bir dava açma süresi tanınmasını sağlar. Daha açık bir ifadeyle idarenin kesin olmayan cevap vermesi durumunda başvuru tarihinden itibaren altı ay ve 60 günlük sürenin toplamı kadar dava açma süresi vardır. Görüldüğü üzere kesin olmayan cevaplardan sonra ilgililer uzun bir dava açma süresi elde etmektedirler. İdarenin uzunca bir süre dava tehdidinde bulunması anlamına geleceğinden idarenin kesin olmayan cevapları ancak çok gerekli olduğu durumlarda vermeleri ve böyle bir cevaptan sonra da işin niteliğine göre en kısa zamanda kesin cevabı ilgiliye bildirmeleri hem ilgililer ve hem de idare bakımından yararlı olacaktır.

Belirtilmesi gereken bir husus da idare altı aydan sonra da kesin bir cevap verebilir ve o zaman da ilgili dava açma hakkı elde edecektir. Altı aylık bir süre geçtikten sonra idare tarafından kesin bir cevap verilmesi halinde daha önceden zımni reddin oluşması ya da kesin olmayan bir cevabın bulunması önemli değildir. Önemli olan daha önce aynı konuda kesin cevabın verilmemiş olmasıdır. Kesin olmayan bir cevabın ya da zımni

reddin ardından dava açma süresi geçtikten sonra idare tarafından başvurunun reddine yönelik kesin bir cevap verildiğinde yeniden dava açma süresinin başlayacağı tereddütsüzdür. Aksi halde idare tarafından dava açma süresi geçirildikten sonra red cevabı verilerek dava açma hakkının kullanılmasına neden olunabilirdi.

2.2.1.4. İdarenin Bekleme Süresi Dolmasından Sonra Cevap Vermesi

“İdarenin süre geçtikten sonra cevap vermesi ya kendiliğinden ya da ilgililerin idareyi tahrik etmesi durumunda yani İdareye yeniden başvurması üzerine olabilmektedir.”²⁶² İki durumu ayrı değerlendirmek gerekir.

2.2.1.4.1. İdarenin Bekleme Süresinden Sonra Kendiliğinden Cevap Vermesi

İdarenin yapılan başvurulara altmış günlük bekleme süresi geçtikten sonra kendiliğinden vereceği cevapların –hangi tarihte olursa olsun- yeni cevaba göre dava açma süresini yeniden başlatacağı hususunda tereddüt yoktur.²⁶³

İdarenin cevabının beklenmesi süresi dolduktan sonra dava açma süresi içinde idarenin yazılı bildirimle istemi cevaplaması durumunda dava açma süresi yazılı bildirim tarihinden itibaren yeniden başlar.²⁶⁴

Altmış günlük zımni ret süresi geçtikten sonra, dava açma süresi içinde veya süre geçtikten sonra idarenin yazılı bildirimde bulunması durumunda dava açma süresi yazılı bildirim tarihinden itibaren işlemeye başlar.²⁶⁵

“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 başlar.”²⁶⁶

İdarenin altmış günlük bekleme süresinden sonra cevap verdiği bu cevaptan önce ilgilinin dava açtığı ve davanın süre bakımından reddedildiği hallerde idarenin verdiği

²⁶² ÖNGÖREN, s.24

²⁶³ KAPLAN, s.212

²⁶⁴ ÖNGÖREN, s.24

²⁶⁵ KAPLAN, s.212

²⁶⁶ KAPLAN, s.212

cevapla dava açma süresinin ihya olacağı ve ilgili bakımından yeniden dava açma süresinin başlayacağını söylemek mümkündür.

2.2.1.4.2. İdarenin Bekleme ve Dava Açma Süresinden Sonra Yapılan İkinci Başvuruya Cevap Vermesi

İdarenin başvuru üzerine cevap vermemesi durumunda bekleme ve dava açma süresi geçtikten sonra yeni bir başvuru yapması ve bu ikinci başvurunun cevaplandırılması halinde durumun ne olacağı doktrinde tartışmalıdır. Bekleme süresinin geçmesi ve zımni red kararının oluşmasından ve sonrasında dava açma süresinin de geçmesinden sonra idarenin yeni başvuru üzerine cevap vermesi halinde dava açma süresinin yeniden başlamayacaktır. Aksi halde idarenin kesin cevabından ya da zımni red kararından sonra yeni başvurularla defalarca tahrik edilmesi ve herhangi bir başvurunun bir şekilde cevaplandırılması sonucunda dava açma süresinin yeniden başlaması sonucu doğardı ki bu da dava açma süresinin getirilmesine yönelik maddelerin konuluş amacına aykırılık gösterirdi.

“Dava süresinin yeniden başlayabilmesi için, idarenin ilk başvuruya kendiliğinden cevap vermiş olması gerekir; bekleme süresinin geçmesi üzerine ortaya çıkan zımni ret kararına karşı süresi içinde dava açılmaması durumunda, yeniden yapılan başvuruya idarece verilecek cevap dava açma süresini yeniden başlatmaz.”²⁶⁷

İdarenin red kararından sonra dava açma süresinin kullanılmaması, dava açma süresinin kamu düzeniyle ilgili olmasındandır. İdarenin zımni ya da açık red kararından sonra dava açma süresinin kullanılmayarak geçirilmesi ile dava açma hakkı kaybedilmiş olmaktadır. İdarenin sonraki cevabıyla dava açma süresinin yeniden başladığını kabul etmek, dava açma süresinin idare tarafından yeniden başlatılabilmesi anlamına gelecektir. Oysa ki tarafların anlaşarak dava açma süresini değiştirmesi, daha uzun ya da kısa olacak şekilde yeni bir dava açma süresi belirlemesi mümkün değildir. Kanunilik ilkesi gereği kanunda öngörülmeyen bir dava açma süresinin taraflara sağlanması da imkan dahilinde değildir.

²⁶⁷ KAPLAN, s.213

2.2.2. İdari İşlem Sonrası Hiyerarşik Başvuru Yapılmasında Dava Açma Süresi

İdari Yargılama Usulü Kanununun 11. maddesi, ilgililer tarafından idari dava açılmadan önce, idari işlemin kaldırılması, geri alınması değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılmasının üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, idari dava açma süresi içinde isteme imkanı sağlamıştır. Böylece kanun hiyerarşik başvuru yolunu açarak idari işlemlerin yargısal denetimden önce bir kez de idari denetimden geçmesini sağlamıştır. Hiyerarşik başvuru işlemeye başlamış olan idari dava açma süresini durduracaktır. Başvurunun reddedilmesi ya da altmış gün içinde cevap verilmemesi sebebiyle reddedilmiş sayılacağı durumlarda dava açma süresinin yeniden işlemeye başlar. Burada dava açma süresi baştan başlamayıp başvurmaya kadar geçen süre de hesaba katılır.

“İhtiyari başvuru halinde, dava açma süresi içinde idareye yapılan başvuru kural olarak dava açma süresini durdurur.”²⁶⁸ Kural olarak denmesinin nedeni bütün hiyerarşik başvuruların dava açma süresini durdurmamasıdır.

İlgililer tarafından ilgililerin haklarının zarara uğrayıp uğramadığını bir kez daha değerlendirme imkânı yaratması yargının yükünü hafifletmesi bakımından yararlı bir düzenlemedir. Uygulamada bu mekanizmanın yeterince işletilmediği görülmektedir.

DERDİMAN, idari başvurunun süreyi kesmeyeceğini, sadece durduracağını belirtmiştir. “Süre, idari makamlara başvuru halinde başvurunun yapıldığı güne kadar geçen günden itibaren durur. İdarenin cevabının geldiği günden itibaren kesilen süre yeniden, durduğu tarihten itibaren öngörülen süreyi tamamlayıcı nitelikte işlemeye başlar; yoksa yeniden ve sıfırdan başlamaz.”²⁶⁹

Üst makama ya da üst makam yoksa işlemi yapan makama yapılacak olan başvurunun hüküm ifade etmesi için gerekli olan koşullar şunlardır.

²⁶⁸ KAPLAN, s.229

²⁶⁹ DERDİMAN, s.68

2.2.2.1. İşlem Sonrası Hiyerarşik Başvurunun Dava Açma Süresi İçinde Olması

Hiyerarşik başvurunun dava açma süresi bakımından etkili olması için başvurunun dava açma süresi içinde yapılmış olması gerekmektedir.

“İdareye yapılacak itiraz başvuruları, normalde herhangi bir süreye tabi değildirler. Bu tür başvuruların her zaman için yapılması mümkündür. Ancak, idareye yapılan başvurunun dava açma süresini durdurabilmesi için, dava açma süresi içinde yapılması gerekir. Dava açma süresi geçtikten sonra yapılan başvurular, dava süresini etkilemez. Zira dava açma süresi geçmişse artık mevcut olmayacağından mevcut olmayan bir sürenin durması da söz konusu olamaz.”²⁷⁰

2.2.2.2. İşlem Sonrası Hiyerarşik Başvuruya Olumsuz Cevap Verilmesi

İlgililer tarafından yapılan hiyerarşik başvuruya sonucunda idare olumlu, olumsuz ya da kısmen olumlu, kısmen olumsuz cevap verebileceği gibi hareketsiz de kalabilir. İdarenin yapılan başvuruyu tamamen haksız bularak reddetmesi ve durumu ilgiliye bildirmesi halinde dava açma süresi yeniden işlemeye başlayacaktır.

İdarenin hiyerarşik başvuruyu kısmen haklı bulduğu durumlarda ise istemin reddi ile ilgili olarak yeniden işlemeye başlayan dava açma süresi içinde dava açılması gerekir.

2.2.2.3 .Hiyerarşik Başvuru Sonrasında İdarenin Tepkisizliği

İlgililerin idari işlemin geri alınması, kaldırılması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılmasına yönelik yapmış oldukları hiyerarşik başvuru sonrasında idare, altmış gün içinde herhangi bir cevap vermeyerek hareketsiz kalırsa başvuru reddedilmiş sayılır. Başvurunun reddedilmiş sayılmasıyla dava açma süresi yeniden işlemeye başlayacaktır.

“İdarenin, yapılan herhangi bir başvuru karşısında hareketsiz kalması her zaman zımni ret olarak kabul edilemez. İdarenin, sadece idari davaya konu olabilecek bir işlem ya da eylemin tesisi için yapılan başvuru karşısında hareketsiz kalması, zımni ret olarak kabul

²⁷⁰ KAPLAN, s. 243-244

edilmektedir. Yani yapılan başvurunun hukuki ve pratik bir kıymeti haiz olması gerekir.”²⁷¹

2.2.2.4. İşlem Sonrası Hiyerarşik Başvuruya Süre Geçtikten Sonra Cevap Verilmesi

İdare tarafından ilgililerin yaptığı hiyerarşik başvuruya altmış günlük süre geçtikten sonra cevap verilmesi halinde dava açma süresi etkilenmez. Başvurudan altmış gün geçtikten sonra başvuru reddedilmiş ve dava açma süresi yeniden başlamış olmaktadır.

2.2.2.5. İşlem Sonrası Hiyerarşik Başvurunun Yetkili Makama Yapılması

İdari Yargılama Usulü Kanununda hiyerarşik başvurunun üst makama, üst makam yoksa işlemi yapan makama yapılması gerektiği belirtilmiştir. İdarenin işlemi üzerine, işlemin kaldırılması, değiştirilmesi ya da yeni bir başvuru yapılması yoluyla dava açma süresinin durması için yapılan başvurunun yetkili makama yapılması gerekir. İdari işlem sonrasında üst ya da üst makam yoksa işlemi yapan makama değil de başka herhangi bir makama başvuru yapılması halinde dava açma süresinin durması diye bir şey söz konusu olmayacağından hiyerarşik başvuru öncesindeki dava açma süresine göre dava açılması gerekecektir.

2.2.2.6. İşlem Sonrası Hiyerarşik Başvurunun İdari İşlemle İlgili Yapılması

İdari işlemle ilgili olarak yapılan başvurular, dava açma süresinin durmasını sağlarken, idari işlemle ilgili olmayan başvurular idari işleme karşı açılacak davanın süresinde etkili değildir. Bununla birlikte şikayet, yakınma gibi duyguları ifade eden yazılar da kanunun aradığı idari başvuru olarak değerlendirilmez.

2.2.3. İdareye Başvurunun Zorunlu Olduğu Durumlarda Dava Açma Süresi

İdareye başvurunun zorunlu olduğu durumlarda dava açılması halinde yargı yeri davaya bakamaz. İdari merci tecavüzü nedeniyle dava dilekçesini görevli idare merciine tevdi eder. Zorunlu başvurunun süresinde yapılması dava açma hakkının kaybedilmemesi için önemlidir. Genel dava açma süresi içinde ve fakat zorunlu başvuru

²⁷¹ KAPLAN, s. 201-202

süresi geçirilerek açılan davanın süre aşımı nedeniyle reddi söz konusudur. Danıştayın kararları da bu yöndedir.

Genel dava süresi içinde dava açılmasına rağmen özel kanunlarındaki idari başvuru esas alınarak dava açma hakkının kaybında kamu yararı olmadığı kanısındayım. İdari başvuruların genel dava açma süresinden daha kısa olmamasının gerektiğini düşünüyorum. İlgili hakkında tesis edilen işlemle ilgili olarak genel dava açma süresi içinde dava açmaya hazırlanırken zorunlu idari başvuru yapması gerektiği bilgisine ulaştığında bu idari başvuru süresinin geçmemiş olması gereklidir. Ancak mevcut düzenleme hak aramayı adalet ilkesinin hilafına daraltmaktadır.

BÖLÜM 3: İDARİ YARGIDA İPTAL DAVASI DIŞINDA DAVA AÇMA SÜRELERİ

3.1. Tam Yargı Davalarında Dava Açma Süresi

Tam yargı davaları ilgililerin idarenin işlem ve eylemlerinden doğan zararlarının tazminine yönelik davalardır. İdarenin sorumluluk, kusursuz sorumluluk ilkelerinden ya da sözleşmelerden doğan tazminat davaları tam yargı davası grubundandır.

İdarenin işlem ve eylemleriyle ihlal ettiği hakkın yerine getirilmesine yönelik talepler tam yargı davalarının konusunu oluşturur. “Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin de tutum ve davranışları, çeşitli öğelerinin varlığı ve işleyişi ile bireylere veya topluluklarına verdiği zararların karşılanması gereği bugün artık hiçbir uygar ülkede tartışma konusu yapılmamaktadır.”²⁷²

İdarenin sorumluluğunun temeli hakkında yeni bir açıklama biçimi olarak “idari sorumluluğun kaynağı eşitliğin olağandışı ve özel şekilde ihlalidir.”²⁷³

Tam yargı davaları kişilerin idari işlem ve eylemlerden doğan yalnızca parasal zararlarının karşılanmasına yönelik açılmaz. Özlük haklarına ilişkin zararların karşılanması veya giderilmesine yönelik talepler de tam yargı davasının konusuna girer.

Tam yargı davaları ile iptal davaları arasında bazı farklar bulunmaktadır:

Tam yargı davasının konusunu idari işlem ve eylemlerin oluşturduğu zararların giderilmesi oluşturur. Meydana gelen ve giderilmesi istenen zararlar hem idari işlemde ve hem de idari eylemden doğmuş olabilir. İptal davasının konusu ise hukuka aykırı olan idari işlemin iptali istemidir. İdari eylemlerle ilgili iptal davası açılmaz. Bu açıdan tam yargı davalarının konu bakımından iptal davasına göre daha geniş bir alanı kapsadığı söylenebilir.

“Klasik hukuki işlemin maddi eylemden farkı hukuki sonuca yönelik hukuki durumları etkileyen bir irade beyanı olmasıdır. Bu iradeyle birlikte ortaya çıkan hukuki etki,

²⁷² ARMAĞAN, s.11

²⁷³ ARMAĞAN, s.16

hukuki işlemle, maddi eylemi birbirinden ayırır. Hukuki işlemde açıklanan irade o hukuki sonucu doğurmaya, o hukuki etkiyi yaratmaya yöneliktir. Maddi eylemse ya mutlak bir faaliyet ya da bir iradenin icrası veya hukuki etkisinin genişletilmesi niteliğindedir. Buna bağlı olarak yapılan faaliyetin maddi sonucu yoktur ya da hukuki sonuç, başlangıçtaki iradenin değil, doğrudan eylemin sonucudur. Maddi eylem çoğu zaman karşımıza yalın olarak çıkar. Ancak özellikle idari eylemler öncesinde genellikle bir karar dayanırlar. Bu durumda eylemin dayandığı karar, gerçek bir idari işlemdir. Eylemin dayandığı kararın ilgiliye tebliğ edilmemiş olması idari fiilin idari işleme dayanan niteliğini ortadan kaldırmaz. Doğrudan bir yasal yetkiye dayanılarak yapılan faaliyet ise eylem değil işlem niteliğindedir.”²⁷⁴

İptal davasında talep sonucunda idari işlemin iptali istenir. Tam yargı davalarında ise bir hakkın yerine getirilmesini, saldırının durdurulmasını, uğranılan zararın tazminini isteme gibi imkanlar sağlanmıştır.

İptal davası nesnel niteliktedir. Bir idari işlemin hukuka aykırı olup olmadığına yönelik karar verilir. İşlem hukuka aykırı görülürse iptaline, değilse davanın reddine yönelik karar verilir. Tam yargı davaları ise öznel niteliktedir. Hakkı ihlal edilen kimse hakkının yerine getirilmesini ister.

İptal davası menfaatin ihlaline bağlı olarak açılır. Tam yargı davası açılabilmesi için menfaatin ihlalinin yanında bir hakkında ihlal edilmiş olması gerekir.

İptal davasıyla ortaya çıkan sonuçtan davanın tarafları yanında kararlar ile ilgili bulunan herkes yararlanır. Tam yargı davalarında bu özellik görülmez. Tam yargı davalarında ortaya çıkan sonuçtan yalnızca davanın tarafları yararlanır.

İptal davaları ile tam yargı davalarının sonucu kişilerin lehine ya da aleyhine olma yönünden ayrışabilir. Bir idari işlemin iptaline yönelik davanın reddedilmesi diğer bir deyişle ilgilinin aleyhine sonuçlanması, tam yargı davasının da reddedileceği anlamına gelmez. İkisi ayrı ayrı değerlendirilerek karar verilir.

Tam yargı davaları ile iptal davaları arasında ise şu benzerliklerin olduğu söylenebilir:

²⁷⁴ AKYILMAZ, s.24

Tam yargı davaları ve iptal davaları idari yargıda, idari yargılama usulüne göre çözülür. Usul, şekil, karara ulaşma bakımından farklılık bulunmamaktadır.

Tam yargı davaları ve iptal davaları tek bir dilekçe ile açılabilir. Aynı dilekçede yer alması dilekçenin reddine neden olmaz.

İptal davasında bir tutarın ödenmemesi ya da fazladan tahsiline tarzındaki idarenin para ile ilgili işlemlerinin iptali dava edildiğinde tam yargı davalarının sonucuna benzer sonuçlar elde edilmektedir.

3.1.1. İdari İşlemlere Yönelik Tam Yargı Davalarında Dava Açma Süresi

İdari Yargılama Usulü Kanununun 12. maddesinde tam yargı davası açma süresine yönelik düzenleme yapılmıştır. İlgililer haklarını ihlal eden bir idari işlemle karşılaştıklarında doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarının birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine de tam yargı davası açabilirler. İptal davasının karara bağlanmasının ardından kanun yollarına başvurulması halinde verilecek karardan sonra da tam yargı davası açmak mümkündür.

Tam yargı davalarının eda davasına benzediği görülmektedir. “Eda davası belirli bir şeyin verilmesi, yapılması veya yapılmaması için açılan davalardır.”²⁷⁵

“Eda davaları davalının davacı lehine bir şey vermeye bir şey yapmaya veya bir şey yapmamaya (kaçınmaya) mahkum edildiği davalardır. Verme veya yapma şeklindeki edimleri konu alan davalara ifa davası yapmama kaçınma şeklindeki edimleri konu alan davalar içinse içtinap davası terimi kullanılır.”²⁷⁶

Kanun koyucu ilgililere tam yargı davası açmaya yönelik çeşitli imkanlar sunmuştur. Bunları ayrı ayrı incelemekte yarar vardır.

²⁷⁵ ZEVKLİLER ve Havutçu, s.77

²⁷⁶ AYAN, s.175

3.1.1.1. İdari İşlemlere Yönelik Doğrudan Tam Yargı Davası Açılması

İdari işlemlere karşı doğrudan doğruya tam yargı davası açılıp açılmayacağı uzun süre tartışmalara konu olmuştur. 1740 sayılı kanunla 521 Sayılı Danıştay Kanununda değişiklik yapılarak idari işlemlere karşı doğrudan doğruya tam yargı davası açılabileceği hususu kesinlik kazanmış, “2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 12’nci maddesinde de aynı dava türü korunmuştur.”²⁷⁷

Bu dava şeklinde, bir idari işlemin iptali istenmeden, doğrudan bu işlemde doğduğu ileri sürülen zararın tazmini istenebilmektedir. Diğer bir deyişle bu tür davalarda davacıyı ilgilendiren nokta, idari işlem nedeni ile uğradığı zararın giderilmesidir. Davacının amacı idari işlemin iptal edilmesi değildir.”²⁷⁸

İlgililer haklarını ihlal eden işlemlerden dolayı doğrudan doğruya tam yargı davası açabilirler. Böyle durumlarda dava açma süresi ayrıca belirtilmediğinden genel dava açma süresi içinde dava açılması gerekmektedir.

İdari işlemlere yönelik tam yargı davalarının açılmasında iki hususu değerlendirmek gerekecektir. İşlemin tesis ve yürütme safhaları aynı olan işlemlerden dolayı yazılı bildirim üzerine, tesis ve yürütme safhaları ayrı olan işlemlerden dolayı ise yürütme üzerine tam yargı davası açılabilecektir.

İdari işlemlerin tesis ve uygulama safhaları aynı ise işlem tesis edildiğinde hemen gerçekleşiyor ve ayrı bir yürütme safhası bulunmuyorsa bu işlemlerden doğan zararlar da hemen ortaya çıkar. Böyle durumlarda işlemin bildirimi ile tam yargı davası açma süresi başlayacaktır. İdarenin tesisiyle yürürlüğe konan işlemleriyle ilgili olarak dava açma süresinin başlaması için bildirim de gereklidir. Başvurunun reddi açık olabileceği gibi zımni red şeklinde de olabilir. Zımni redde bildirim şartı yerine gelmiş sayılacaktır.

İdari işlemin tesisi ile birlikte hemen yürütülmüyor, yürütülmesi daha sonra gerçekleşiyor ise dava açma süresi tesis edilen işlemin icra zamanı esas alınacaktır. İcra zamanına göre tam yargı dava açılabilmesi ilgililerin zararının her zaman işlemin tesisi

²⁷⁷ ÖZGÜLDÜR, s.44

²⁷⁸ ÖZGÜLDÜR, s.44

sırasında oluşmayabileceği, işlemin icrası sırasında da zararların oluşabileceği olgusuna dayanmaktadır.

İdari işlemler tesis ve bildirilmesi aşaması ile icra aşaması aynı olduğunda dava açma süresinin başlaması konusunda tereddüt bulunmazken icra aşamasının daha sonra olması durumunda dava açma süresinin tespiti zorlaşacaktır. Ancak dava açma süresinin hem işlemin tesis ve bildirimiyle ve hem de icra aşamasından sonra kullanılabilmesi hak kayıplarının önlenmesi bakımından yararlı olmuştur.

“Zarar gören kişinin uğradığı zarar, bir idari işlemin icrasından kaynaklanmış olabilir. Örneğin imar planının uygulanması durumunda böyle bir zarar ortaya çıkar. İdari Yargılama Usulü Kanunun 12’nci maddesine göre “ilgililer bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava açma süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11’nci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır. Dolayısıyla bir idari işlemin uygulanmasından zarar gören kişiler bu işleme karşı hiçbir şekilde iptal davası açmadan, bu işlemin uygulanmasından doğan zararın tazmini istemiyle uygulama tarihinden itibaren 60 gün içinde, doğrudan tam yargı davası açabilirler. Bu kişiler isterlerse dava açmadan önce idareye de başvurup kendi zararlarının tazminini talep edebilirler. Ancak bu ihtimal de bu kişilerin idareye başvurmaları zorunlu değil, ihtiyaridir.”²⁷⁹

“Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun 01/04/2004 gün ve E.2004/112, K.2004/455 sayılı kararında, davacının 15/12/2001 günlü maaşındaki kesinti ile başlayan ve 15/03/2002 tarihli maaşındaki kesintiyle sona eren zamlı kira bedellerinden en geç 15/03/2002 tarihli kesinti ile haberdar olduğundan bu tarihten itibaren 60 gün içinde doğrudan veya 2577 sayılı Yasanının 11. maddesindeki süreci başlattıktan sonra dava açmadığı, davacının belirtilen süreler geçtikten, bu süreleri canlandıracak nitelikte olmayan başvurusuna verilen cevap üzerine açtığı davada süre aşımı bulunduğu belirtilmiştir.”²⁸⁰

²⁷⁹ GÖZLER, C.2, s.1254

²⁸⁰ ARSLAN ve Sınmaz, s.447

3.1.1.2. Tam Yargı Davasının İptal Davasıyla Birlikte Açılması

“Tam yargı davası, hukuk mahkemelerinde görülen edim davasına benzer. İdarenin kararları işlemleri ve fiilleri yüzünden hakkı ihlal edilen veya zarara uğrayan kişi hakkın iadesini veya uğradığı zararın tazmin edilmesini tam yargı davası ile ister. Uygulamada tam yargı ve iptal davaları bazen birlikte açılır.”²⁸¹

Hak ihlal eden yönetsel işlemlere karşı bir dilekçe ile hem iptal hem tam yargı davası açılabilir. Böylece davacı vereceği bir dava dilekçesi ile, bir yandan yönetsel işlemin iptalini, diğer yandan uğradığı haksızlığın giderilmesini isteyebilir. Aslında ortada birbirinden ayrı iki dava bulunmasına karşın, bunların bir dava içinde ele alınması yolu, eski Danıştay Kanununun 71 ve İdari Yargılama Usulü Kanununun 12’nci maddesinde öngörülmüştür. Buna göre, davacı hakkını da ihlal eden bir yönetsel işlem dolayısıyla iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabileceği gibi önce iptal davası sonra da tam yargı davası açabilir. İki dava türü arasında yargılama yöntemi bakımından fark bulunmadığı için Danıştay eskiden beri iptal ve tam yargı davalarının birlikte açılması yöntemini benimsemiştir. Nitekim Danıştay maden arama ruhsatı konusunda Sanayi Bakanlığınca alınan karar dolayısıyla bir dilekçe ile açılan iptal ve tam yargı davalarına bakmış iptal isteminin reddine tazminat isteminin kabulüne karar vermiştir. DDGK’nun 27/09/1963 gün ve E.1957/985, K.1963/271 sayılı kararı”²⁸²

“İptal ve tam yargı davalarının birlikte açılabilmesi için, iptal davasına konu yapılan işlemle tam yargı uyumsuzluğuna neden olan işlemin aynı olması gerekir. Diğer bir deyişle tam yargı davasının konusunu teşkil eden zarar iptali istenen işlemde doğmuş olmalıdır. Bu dava türünde idare yargıcının, işlemin iptali ve işlemde doğan zararın tazmini, işlemin iptali ancak tazminat isteminin reddi, iptal ve tazminat isteminin reddi, iptal isteminin reddi ancak işlemde doğan zararın tazmini şeklindeki dört karardan birisini vermesi mümkündür.”²⁸³

Tam yargı davalarının iptal davasıyla birlikte açılması mümkündür. İdari Yargılama Usulü Kanununun 12. maddesinde tam yargı davasıyla iptal davasının birlikte açılabilmesi belirtilmiştir. Böylece ilgililer bakımından usul açısından kolaylık

²⁸¹ GÜRİZ, s.100

²⁸² GÖZÜBÜYÜK, *Yönetsel Yargı*, s.441-442

²⁸³ ÖZGÜLDÜR, s.44

sağlanmıştır. İlgililer hukuka aykırı olan işlemin iptalini isterken aynı zamanda hukuka aykırı işleminden doğan zararlarının tazminini isteyerek ayrı ayrı dava açmak zorunda kalmamaktadır.

“İptal davası ile tam yargı davasının birlikte açılması durumunda, idari yargı yerince iptal isteminin karara bağlanması, buna karşılık tazminat istemi konusunda herhangi bir hüküm bulunmaması, tazminat istemi için, yeni bir dava hakkı vermez.”²⁸⁴

İdari Yargılama Usulü Kanununun 12. maddesinden yararlanarak iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilmek için iptali istenen işlemle oluşan zarar arasında neden-sonuç ilişkisi bulunmalıdır. Aksi halde 5. madde de yer alan “her idari işlem aleyhine ayrı ayrı dava açılır” hükmüne aykırı davranılmış olur.

3.1.1.3. İptal Davasının Sonuçlanmasından Sonra Tam Yargı Davası Açılması

İdari işlemlere yönelik iptal davası açıldıktan ve sonuçlandıktan sonra da tam yargı davası açılabilir. Kanun metninde iptal davasının karara bağlanmasından sonra tam yargı davası açılabileceği belirtilerek, iptal davasının kabul ya da reddine yönelik sonuç arasında herhangi bir farklılık belirlenmemiştir. Buna göre iptal davası sonucunda dava konusu işlem iptal edilmese bile ilgili zararının tazmini için tam yargı davası açılabilecektir. İptal davasından sonra tam yargı davası açabilmek için iptal davasını kazanmış olma ön koşulu bulunmamaktadır.

1973 yılından önceki düzenlemelere baktığımızda işlemin iptali halinde tam yargı davası açılabilmekteydi. Ancak 1973 yılında 1740 sayılı kanunla Danıştay Kanunun 71. maddesi değiştirilerek iptal davasının karara bağlanmasının yeterli olduğu, işlemin iptalinin ön koşul olmaktan çıkarıldığı yönünde bir düzenleme getirilmiştir.

İptal davasının sonuçlanması üzerine tam yargı davası açılmasında süre.Bir yönetsel işleme karşı önce iptal sonra tam yargı davası açılması durumunda dava açma süresi iptal davasını sonuçlandıran kararın yazılı olarak bildirimini izleyen tarihten itibaren altmış gündür. İptal davası sonucu verilen karar temyiz edilmiş ya da kararın

²⁸⁴ KARAKUŞ, Mehmet, (2005), İdari Yargıda Dava Açma Süresi, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Ankara, s.119

düzeltilmesi yoluna gidilmiş ise tam yargı davası açma süresi bu kararların ilgiliye yazılı bildiri tarihi izleyen günden itibaren işlemeye başlar.²⁸⁵

Tam yargı davası açabilmek için açılmış bulunan iptal davası sonucunda işlemin iptal edilmesine yönelik ön şartın kaldırılması yerinde olmuştur. İdarenin hukuka uygun işlemleri de ilgililerin haklarının kaybına neden olabilir. Böyle durumlarda işlem iptal edilmeyecektir ancak ilgililerin de zararlarının karşılanması gerekecektir. Yasada önce iptal davası açılması ve sonuca göre tam yargı davası açılmasına yönelik eski düzenleme dava açma süresini daraltmaktadır. Kişi tam yargı davası açma iradesini sürdürmekte iken iptal davasının aleyhine sonuçlanması ve davanın reddedilmesi halinde tam yargı davası açma hakkını da yitirmiş olmaktadır. Oysa ki ilgili ilk başta tam yargı davası açma hakkını kullanmak istemeyip iptal davasının sonucuna göre kullanmak isterken iptal davasının reddiyle birlikte bu hakkı tamamen kaybetmektedir.

İptal davasının sonuçlanmasıyla birlikte tam yargı davası açılabilmesi için altmış günlük sürenin kullanılması gerekmektedir. İptal davasının sonuçlanması üzerine tam yargı davalarında süre, iptal davasındaki kararın yazılı bildirim tarihinden başlar. Karara karşı temyiz ya da itiraz yollarına başvurulmuşsa kanun yolundan geçen kararın yazılı bildirimi tam yargı davası açma süresinin başlangıcıdır.

İdari Yargılama Usulü Kanununa göre “bu davaların ya iptal davası sonunda verilen kararın yazılı bildirim tarihinden ya da bu karara karşı kanun yollarına başvurulmuş ise kanun yolu sonunda verilecek kararın bildiriminden itibaren açılması gerekli bulunmaktadır.”²⁸⁶

İlgililerin iptal davasının sonuçlanması üzerine tam yargı davası açabilmeleri için daha önceden konu ile ilgili tazminat ya da tam yargı davası açmamış olmaları gerekir. Tabi bu durum daha önce açılan tam yargı davalarının esastan reddedilmiş olması halinde geçerlidir.

²⁸⁵ GÖZÜBÜYÜK, *Yönetmelik Yargı*, s.279

²⁸⁶ ÖZGÜLDÜR, s.45

3.1.1.4. Hiyerarşik Başvurunun Tam Yargı Davası Açma Süresine Etkisi

İdari Yargılama Usulü Kanununun 12. maddesinde ilgililerin 11. madde uyarınca idareye başvurma hakları saklı tutulmuştur. İlgililer haklarını ihlal eden bir idari işlem dolayısıyla tam yargı davası açma hakkını kullanmadan önce zarara uğramalarına yol açan işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlemin yapılması istemiyle üst makama veya üst makam yoksa kararı alan makama dava açma süresi içinde başvurabilirler. Dava açma süresi bu hiyerarşik başvurudan etkilenecektir.

“İlgililer, zarara uğramalarına yol açan idari işlemin yazılı bildirimi üzerine İdari Yargılama Usulü Kanununun 11’nci maddesinde belirtilen şartlarla idareye başvurduklarında dava açma süresi durur. Başvurunun reddi veya reddedilmiş sayılması üzerine de kalan sürede tam yargı davası açılabilir.”²⁸⁷

Hiyerarşik makama yapılan başvuru sonucunda idarenin cevabı olumsuz ise başvuruya kadar geçen süre de dikkate alınarak yeniden işlemeye başlayan dava açma süresi içinde dava açmak gerekecektir. İdarenin hiyerarşik başvurudan itibaren altmış gün içinde cevap vermemesi halinde ise başvuru reddedilmiş sayılacak ve dava açma süresi yeniden başlayacaktır.

Tam yargı davası açma süresi içinde hiyerarşik başvuru yapılabileceği İdari Yargılama Usulü Kanununun 12. maddesinin 11. maddeye yaptığı atıfla mümkün olmaktadır. Buna göre idari işlemle hakları zarara uğrayan kişi doğrudan tam yargı davası açma hakkını kullanmadan önce hiyerarşik başvuru yapabilir. Bu durumda dava açma süresi durur. İlgili ayrıca iptal davası açtıktan ve dava sonucunu tebellüğ ettikten sonra açacağı tam yargı davası açma hakkını kullanmadan önce de hiyerarşik başvuru yapabilir. Bu başvuruda dava açma süresini durduracaktır. Hiyerarşik başvuru sonucunda idarenin kararının bildirilmesi ile dava açma süresi yeniden işlemeye başlayacaktır.

²⁸⁷ KAPLAN, s.307

3.1.1.5. İdari Yargılama Usulü Kanununun 10. Maddesine Göre Açılan Davalarda Tam Yargı Davası Açma Süresi

İdari Yargılama Usulü Kanununun 10. maddesinde İlgililerin haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idari makamlara başvurabileceği belirtilmiştir. İdarenin böyle bir başvuruya olumsuz cevap vermesi halinde ilgililerin hakları ihlal edilmiş olabilir. İdarede tarafından yapılması gereken bir eylem ya da faaliyetin bulunması gerektiği halde yapılmıyorsa ilgili idareye başvurarak hakkının yerine getirilmesini ister. İdare tarafından talebin reddi halinde tam yargı davası açabilir.

3.1.2. İdari Eylemlerden Doğan Tam Yargı Davalarında Dava Açma Süresi

Anayasanın 125. maddesinde İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu ve idarenin kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlü olduğu belirtilmiştir.

İdare zararın giderilmesi istemiyle yapılan başvuruyu altmış gün içerisinde reddetmiş ise süre bu red kararının tebliğinden itibaren işlemeye başlar ve ilgilinin bu kararın tebliğinden itibaren 60 gün içerisinde davasını açması gerekir. Eğer ki idare ön karar başvurusunu 60 gün içerisinde cevaplamaz ise; tam yargı davasının, idareye başvurunun üzerinden altmış gün geçtikten sonra ikinci altmış gün içerisinde açılması gerekir. Bu süreler geçtikten sonra açılacak tam yargı davası süre aşımı yönünden reddedilir. Bu açıdan bir ve beş yıllık sürelerin geçmemiş olması önemli değildir. Zira bir ve beş yıllık süreler dava süresi değil idari müracaat süresidir. Bir başka ifadeyle, bir ve beş yıllık süreler içerisinde idareye başvurulmasına rağmen, başvuruyu takibeden iki altmış günlük dava açma süresi içerisinde dava açılmaz ise, bu süre geçirildikten sonra açılacak tam yargı davası süre aşımı yönünden reddedilecektir. Davalı idarenin altmış günlük cevap ve altmış günlük dava açma sürelerinden sonra vereceği red cevabı da bir yıllık süre geçmiş olsa dahi altmış günlük dava açma süresini ihya etmez.”²⁸⁸

Tam yargı davalarının kabulü idarenin sorumluluğunun kabulüyle mümkündür. İdarenin sorumluluğu haksız eylemlerden de oluşabilir. “Tüzel kişiler haksız eylemlerden

²⁸⁸ YAMAN, Murat, (2006), *Açıklamalı - İçtihatlı - Dilekçe Örnekli Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kanunu*, 2. Bası, Bilge Yayınevi, Ankara, s.237

sorumlu olma ehliyetine sahiptirler. Medeni Kanunun 48'nci maddesinin ikinci ve üçüncü fıkrasında, organların haksız eylemlerinden tüzel kişinin ayrılmaz parçası sayıldığından, organın yaptığı hukuka aykırı işlem, tüzel kişi tarafından yapılmış kabul edilir.”²⁸⁹ Ancak tüzel kişinin organlarının hukuka aykırı eylemlerinden sorumlu olabilmesi için eylemi yapanın gerçekten organ niteliğinde olması ve eylemi organlık görevini yaparken yalnız tüzel kişinin işlerini yürütürken işlemesi gerekir.”

GÖZÜBÜYÜK süre gelen zararın dava açma süresine etkisine değinmiştir. Süre gelen zararlarda sonradan oluşan zararlar için yeni bir dava açılabileceği üzerinde durmuştur: “Bazı idari işlemlerden doğan zarar, işlemin yapıldığı anda bellidir ve zarar miktarı kesinlikle saptanabilir. Bu gibi durumlarda belli olan zarar miktarı dava konusu edilebilir. Kimi durumlarda, zararı doğuran idari işlem yürürlükte kaldığı sürece zarar da devam eder. Bu tür zararlara süregelen zarar denir. Süregelen zarar doğuran idari işlemlerden dolayı iptal ve tam yargı davasının birlikte açılması durumunda bu davanın sonuçlanmasına kadar geçen süre içinde doğan zarar ayrıca tam yargı davasına konu olabilir.”²⁹⁰

“Bir kararın icrası mahiyetinde olan veya karara dayanan bir görevin yerine getirilmesi için yapılan fiili hareketler ile sorumluluk açısından şahsi kusur hali hariç, kamu görevlilerinin zarar doğurucu hareketleri ya da kamu hizmeti araç ve gereçleriyle verilen zararlar birer idari eylem teşkil etmektedirler.”²⁹¹

“Bir idari işlem veya bir idari sözleşmenin uygulanması durumunda olmayan idarenin her türlü faaliyetlerinden veya hareketsiz kalmasından, araçlarının kullanımından, taşınır ve taşınmaz mallarının veya tesislerinin yönetiminden dolayı oluşan zararları idari eylem sonucu oluşan zarar ve buna yol açan eylemi de sonuç olarak idari eyleme kavramı içerisinde düşünmek gerekir.”²⁹²

ÖZGÜLDÜR'e göre idari eylemler iptal davasına konu olamazlar. idari eylemler iptal davasına konu oluşturmazlar ve yapıldıkları anda hukuki sonuçlarını doğurur,

²⁸⁹ ZEVKLİLER ve Acabey, s.596

²⁹⁰ GÖZÜBÜYÜK, *Yönetmelik Yargı*, s.328

²⁹¹ ÖZGÜLDÜR, s.54

²⁹² KARAVELİOĞLU, s.706

yapılmakla tükenirler. İdare eylemlerde maddi yaşamda değişiklik yapmaya yönelmiştir.”²⁹³

İdari eylemler iptale değil tam yargı davasına konu olurlar.

“İdare tarafından yapılan bazı eylemler kişi hak ve hürriyetlerine açık ve haksız bir müdahale teşkil eder ve bir zarara yol açarsa, bu klasik anlamda bir idari eylem değil idarenin haksız fiili olur ve bu fiili yapan idare Borçlar Hukuku esaslarına göre sorumlu tutulur. İdare hukukunda idarenin haksız fiilini anlatmak için fiili yol deyimi kullanılır. Fiili yol, idarenin hukuki hiçbir esasa dayanmaksızın, hizmet ve faaliyet alanına yabancı bir konuda eylem yapması demektir.”²⁹⁴

3.1.2.1. İdari Eylemlere Doğrudan Doğruya Tam Yargı Davası Açılması:

İdari Yargılama Usulü Kanununun 13. maddesi “dibinde (temelinde) bir idari işlem olmayan idarenin doğrudan doğruya maddi anlamdaki fiil ve hareketleri yani doğrudan idari eylemi nedeniyle açılacak tam yargı davalarında geçerli olacak süre kuralını düzenlemektedir”²⁹⁵

“Tam yargı davasına neden olan idari faaliyetlerden biri de idari eylemlerdir. İdarenin kamu hizmetlerinin yürütülmesi sırasındaki eylemlerinden dolayı bir takım kişilerin zarar görmesi her zaman mümkündür.”²⁹⁶

Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması “İdari eylemlerden dolayı hakkı ihlal edilenlerin idareye başvurarak haklarını yerine getirilmesini isteme süresi idari eylemi yazılı bildirim veya başka suretle öğrenmeleri tarihinden itibaren 1 yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren 5 yıldır.”²⁹⁷

Kanunun 13. maddesinin 1. fıkrası “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

²⁹³ ÖZGÜLDÜR, s.54

²⁹⁴ ÖZGÜLDÜR, s.55

²⁹⁵ KARAVELİOĞLU, s.685

²⁹⁶ YAMAN, s.234

²⁹⁷ GÜÇLÜ, *Süreler*, s.210

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” şeklindedir.

“Doğrudan idari eylemlerden hakları ihlal edilen kişilerin, idari yargı yerlerinde açacakları tam yargı davasının incelenebilmesini, iki şartın gerçekleşmesine bağlı tutmuştur. Öncelikle zararın eylemi gerçekleştiren idareden istenebilmesi ve bu yolla idareden bir ön karar alınmış olması, davanın idarenin açık yada zımni ön kararı üzerine altmış günlük süre içinde açılmış olması şartlarıdır.”²⁹⁸

Doğrudan tam yargı davasının açılabilmesi için nelerin gerekli olduğunu ayrıntılı olarak ele alalım.

3.1.2.1.1. İdareye Başvuru ve Ön Karar Alınması

İdari Yargılama Usulü Kanununun 13. maddesinin 1. fıkrasında tam yargı davası açılması için ön karar alınması zorunluluğu getirilmiştir. Ön karar elde etmek amacıyla idareye yapılan başvuru bir idari başvuru olmayıp idari eylemden doğan zararın tazmini için tam yargı davası açabilmek için zorunlu bir uygulamadır.

“İdari eylemlerden doğan davalarda dava açma süresi, ön karar alındıktan sonra işlemeye başlar. Ancak dava açma süresinin başlayabilmesi, ön karar için yapılan müracaat karşısında idarenin tutumuna bağlıdır.”²⁹⁹ İdari eylemlerde ön karar alınması zorunludur. Burada idareye başvuru ve başvurudan sonra işleyecek dava açma süresi önemlidir.

Ön karar alınması için idareye başvurulma şartı getirilmesine yönelik düzenleme idarenin başvuruyu kabul etmesi halinde dava açmaya gerek olmamasıdır. Ancak uygulamada paraya yönelik taleplerin kabulü yasal düzenlemeler göz önünde bulundurulduğunda pek mümkün gözükmemektedir.

İdari Yargılama Usulü Kanununun 13. maddesinde idari eylemlere karşı dava açma usulü gösterilmiştir. İdari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar tam yargı davası

²⁹⁸ KARAVELİOĞLU, s.687

²⁹⁹ YAMAN, s.236-237

açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim 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.

İdareye başvurunun zorunlu olduğu durumlarda yapılan başvuruya idarece verilen cevabın tebliğinden itibaren başlayacaktır. Burada dikkat edilmesi gereken başvurunun “yasalarda öngörülen süre içinde ve öngörülen organa”³⁰⁰ yapılması gerekmektedir.

İdari işlemlerin bazılarının “kesinlik kazanabilmeleri, dava konusu edebilmeleri için idari başvuru yollarının tüketilmesi gerekir. Bu yollar tüketilmeden açılan davayı idari yargı yerleri idari merci tecavüzü nedeniyle dava dilekçesinin görevli merciine tevdiine karar verir.”³⁰¹

“İdari yargı yerlerinde dava açılmadan önce, idari bir kuruluşa başvurulması kanunda öngörülmüş ise bu başvuru yerine getirilmeden idari dava açılmasına idari merci tecavüzü denir. İdari merci tecavüzü idari işlemlerde olabileceği gibi idari eylemlerde de olabilir.”³⁰²

“Dava açılmadan önce idareye başvurmak zorunluluğu olana hallerde, bu başvuru yapılmaksızın dava açılması durumunda idari merci tecavüzünden söz edilir. Dava açmadan önce idareye başvurulması zorunlu ise mahkeme dilekçenin başvurulması gereken idari birime iletilmesine karar verir. Danıştaya veya ilgili mahkemeye başvurma tarihi, merciine başvurma tarihi olarak kabul edilir. Böylelikle uyuşmazlığın idari başvuru aşamasında çözümlenmesine imkan sağlanmış olmaktadır.”³⁰³

3.1.2.1.2. Başvuruda Bir ve Beş Yıllık Süreler

İdari eylemlerden zarar gören kişiler bu zararı bildirim veya başka şekilde öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylemin yapılışından itibaren beş yıl içinde ön karar alınması için idareye başvurmak zorundadır.

Bir yıllık süre ile beş yıllık sürenin başlangıç tarihi ayrı olabilir.

³⁰⁰ DEMİRKOL, s.144

³⁰¹ DEMİRKOL, s. 144

³⁰² YAMAN, s.260

³⁰³ YILDIRIM, Turan, s.420

İdari eylemlerden doğan tam yargı davaları, eylemle birlikte zararın meydana gelmesiyle açılabilir. Yoksa herhangi bir zarar bulunmuyorsa tam yargı davası açma hakkı da yoktur. Ön karar alınması için idareye başvurma süresini, yalnızca idari eylemin yapılmasını öğrenme tarihi olarak ele almak doğru değildir. Zararlı sonuç daha sonra ortaya çıkabilir. Zararlı sonucun öğrenildiği tarihi başvuru süresinin başlangıcı kabul etmek gereklidir.

“...İdari eylemler nedeniyle zarara uğrayanların, zarar doğuran eylemi öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl içinde ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde idareye başvurarak zararlarının karşılanması istemeleri, idarece bu konuda verilecek cevabın yazılı bildirim tarihinden itibaren altmış gün içinde, şayet altmış gün içinde cevap verilmez ise bu sürenin bittiği tarihten başlayarak ikinci altmış gün içinde dava açmaları gerekmektedir. Davacılar yakının birliğinde görevli bir er tarafından 28/12/1999 tarihinde öldürülmesini müteakip olayla ilgili olarak Kuzey Deniz Saha Komutanlığı Askeri Savcılığınca soruşturma yapıp 01/02/2000 tarihli iddianamesiyle sanık hakkında kamu davası açılmış ve halen bu iddianameye bağlı olarak yargılama süresinin devam ettiği anlaşılmaktadır. Davacıların olaydan sonra ve olayı öğrenmelerinden bir yıldan çok daha fazla, üç yıl kadar sonra 04/12/2003 tarihinde Ankara Asliye Hukuk Mahkemesinde davalı idare aleyhine açmış oldukları dolayısıyla kanuni süre geçtikten sonra açılmış bulunan iş bu davada süre aşımı bulunduğu bu nedenle davanın reddi gerektiği sonucuna varılmıştır.”³⁰⁴

“İdare eylemlerden hakları ihlal edilen ilgili, idareden ön karar almak için eylemin yazılı bildirim üzerine veya başka bir suretle öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içerisinde idareye başvurmalıdır. Ancak burada önemli olan idari eylemin öğrenilmesi değil bu eylemden doğan zararın öğrenilmesidir.”³⁰⁵

Bir ve beş yıllık sürelerde esas alınacak husus bir yıllık süre zararın işlemeye başladığı tarihten ve beş yıllık süre de idari eylem ve işlemin yapıldığı tarihtir.

Kanaatime göre bir ve beş yıllık süreler dava açma süresi değil dava açma süresinin başlatılabilmesi için idareye geçerli surette yapılabilecek başvurunun süresidir. İlgililer

³⁰⁴ YAMAN, s.238 (AYİM.2.D.,05/10/(2005), E.2005/27, K.2005/734)

³⁰⁵ YAMAN, s.235

bir ve beş yıllık süreleri göz önünde bulundurarak idareye başvuracak ve idarenin cevabının kendilerine ulaşması ya da zımni reddin oluşmasıyla dava açma süresi başlayacaktır.

Bir ve beş yıllık süreleri ve özelliklerini ayrı ayrı değerlendirelim:

3.1.2.1.2.1. Bir Yıllık Süre

İdari Yargılama Usulü Kanununun 13. maddesinde idari eylemlere karşı dava açmak için idareye başvurarak ön karar almak zorunludur.

İdarenin eylemlerine karşı ön karar alınması zorunludur. “İdari işlemlerden doğmayan tam yargı davalarının açılabilmesi için, hakkı ihlal edilen kimsenin idareye başvurarak bir önkarar alması gerekmektedir. Maddenin açık anlatımı, başka çözüm yolları düşünmeyi önler niteliktedir. Ön karar alınmadan açılan davanın reddedilmesi gerekir”³⁰⁶

GÖZÜBÜYÜK, bir yıllık sürenin zararın öğrenilmesinden itibaren başlayacağı görüşündedir: Burada ele alınması gereken noktalardan biri de, idareye başvurma süresinin, idari eylemin öğrenildiği tarihten mi yoksa eylemden mi başlayacağı konusudur. İdari Yargılama Usulü Kanununun 13. maddesine göre, süre idari eylemin öğrenildiği tarihten itibaren başlayacaktır. Burada önemli olan, idari eylemin öğrenilmesi değil, bu eylemden doğan zararında da öğrenilmesidir. Maddeyi bu biçimde anlamak ve uygulamak, tam yargı davalarının da özüne uygun düşer”³⁰⁷ İdari eylemin öğrenilmesinden itibaren bir yıl geçtikten sonra ortaya çıkan zararların dava edilebilmesi, eylemin değil zararın öğrenilmesinin dikkate alınmasıyla mümkündür. Aksi halde sonradan ortaya çıkan zararların tazmini süre aşımı nedeniyle imkansız hale gelirdi.

KARAVELİOĞLU bir yıllık sürenin hesabında hak ihlalinin öğrenildiği tarihin esas alınacağını belirtmiştir. Buna göre “bir yıllık başvuru süresinin başlangıcı, idari eylemden doğan hak ihlalinin (zararın) ilgilisince öğrenildiği tarihten başlar.”³⁰⁸

³⁰⁶ GÖZÜBÜYÜK ve Tan, *İdare Hukuku C.2*, s.898

³⁰⁷ GÖZÜBÜYÜK ve Tan, *İdare Hukuku C.2*, s. 901

³⁰⁸ KARAVELİOĞLU, s.690

YAMAN'da bir yıllık sürede zararın ortaya çıkmasını esas almıştır:“Bazen de zararlar zaman içerisinde gelişebilir. Başka ifade ile ilgili, idari eyleme maruz kaldığı halde eylemin zarar doğurması belirli bir süre alabilir. Bu durumda bir yıllık süre kesin zararın ortaya çıktığı tarihten itibaren işlemeye başlar.”³⁰⁹

GÖZÜBÜYÜK, zararlar birlikte zararın idari eylemden doğmasının öğrenilmesi hususunu ele almıştır. “Kimi durumlarda, zararın öğrenilmesi tek başına dava açmak için yeterli değildir; zararın nedeninin, başka bir deyişle zararlar idari eylem arasında nedensellik bağı bulunduğunun öğrenilmesi de gerekir. İdareye başvurma süresini, idari eylemle birlikte zararın ve zarar nedeninin öğrenildiği tarihten başlatmak hukuka uygun olur”³¹⁰

Yazar görüşleri incelendiğinde bir yıllık başvuru süresinin başlaması için idari eylemden zarar gören kişinin zararı ve zararın idari eylemden kaynaklandığını öğrendiği tarihten başlaması gerektiği yönünde görüş birliği bulunmaktadır. Ben de zararın ve zararın sebebinin öğrenildiği tarihin bir yıllık sürenin başlangıcı olduğu görüşüne katılıyorum.

Bir yıllık süre kesindir ve başvurunun bu süre içinde idareye ulaşacak şekilde yapılması gerekir. Posta yoluyla yapılan başvurularda da dilekçenin postaya verildiği tarih değil, idareye ulaştığı tarih esas alınır. “Erzurum İdare Mahkemesinin 11/04/1996 tarih ve 1996/172 esas, 1996/169 karar sayılı kararıyla ... tarihinde postaya verilen dilekçe ile 2577 sayılı Yasanın 13. maddesi uyarınca bir yıllık süre içinde idareye başvurmalarına karşın başvuru dilekçesinin idareye başvuru süresi geçtikten sonra 17/04/1990 tarihinde ulaştığı 2577 sayılı Yasanın 13. maddesinde öngörülen bir yıllık sürenin kesin ve hak düşürücü süre olduğu, herhangi bir nedenle bu sürenin, durması, kesilmesi veya uzamasının da mümkün olmadığı dolayısıyla bir yıllık süre içinde yapılmayan başvuru sonrasında açılan davanın süre yönünden reddi gerektiği gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiştir. Bu karar Danıştay 10. Dairesinin 03/02/1998 tarihli (7568/477) kararıyla onanmıştır.”³¹¹ Kararda görüldüğü üzere bir yıllık süre hak düşürücüdür.

³⁰⁹ YAMAN, s.236

³¹⁰ GÖZÜBÜYÜK ve Tan, *İdare Hukuku C.2*, s. 902

³¹¹ ATAY, s. 277

Bir yıllık süre hak düşürücüdür. “Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun 17/10/1997 gün ve E.1995/545, K.1997/477 tarihli kararında, 2577 sayılı Yasanın 13. maddesi uyarınca idarenin eylemi nedeniyle zarara uğramış olan ilgililerin eylemi öğrenmeleri üzerine, öğrenme tarihinden itibaren bir yıl içinde tazminat davası açabilecekleri belirtilmiştir.”³¹²

İdari eylemlere karşı ön karar almak için bir yıl içinde başvuru zorunluluğuna ilişkin “Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun 20/09/2002 gün ve E.2002/191, K.2002/644 sayılı kararında, Davacının tazminat istemine neden olan belgenin bizzat Başbakan talimatıyla hazırlanması karşısında uyuşmazlığın çözümünde Danıştayın görevli olduğu, dava konusu uyuşmazlık Başbakanın bilgisine sunulan belgenin basına sızdırılması şeklindeki idari eylem sonucu uğranıldığı ileri sürülen zararın tazminine ilişkin olduğu, davanın bir yıllık süre içinde başvurusu gerektiği vurgulanmıştır.”³¹³

Gerek doktrinde ve gerekse Danıştay kararlarında zararın ve nedeninin öğrenilmesinden itibaren bir yıl geçmekle dava açma süresini başlatacak olan idari başvurunun ya da diğer bir deyişle ön karar başvurusunun yapılması gerekmektedir.

3.1.2.1.2.2. Beş Yıllık Süre

Hakları ihlal edilen birinin ön karar almak üzere idareye başvurabilmesi için belirlenen azami süre beş yıldır. “Bu sürenin esas alınması suretiyle idareye başvuru ve sonuçta dava açılabilmesi son derece sınırlı hallerde mümkün olup bu durum ancak çok özel ve olağanüstü hallerde söz konusu olur. Beş yıllık başvuru süresinin başlangıcı her halde idari eylemin yapıldığı günden başlar”³¹⁴

Beş yıllık süre hak düşürücüdür. “Ön karar almak için idareye başvuru süresi ise azami beş yıldır. Beş yıllık sürenin başlangıcı, eylem tarihidir. Eylem tarihinden itibaren beş yıl geçmiş ise bir yıllık süre koşuluna uyulsa dahi ilgili dava açma hakkını kaybeder. Zarar göreninin tedavisinin devam etmesi veya adli soruşturmanın neticelenmemiş olması da beş yıllık süreyi kesmez. İlgililerin her halükarda olayın meydana geldiği

³¹² ARSLAN ve Sınmaz, s. 482

³¹³ ARSLAN ve Sınmaz, s. 488

³¹⁴ KARAVELİOĞLU, s.705

(eylem tarihi) tarihten itibaren beş yıllık süre içerisinde idari müracaatta bulunmaları zorunludur.”³¹⁵

“Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun 12/02/1999 gün ve E.1998/826, K.1999/244 sayılı kararında, 14/01/1991 tarihinde öğretmen olarak göreve döndürülen davacının 07/06/1994 tarihinde idareye başvuruda bulunduğu ve başvurudan itibaren geriye doğru beş yıllık dönem içerisinde davacı açısından açıkta geçen süre olarak nitelendirilebilecek herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna tabi olmaksızın geçen sürenin bulunup bulunmadığı hususları göz önünde bulundurularak karar verilmesi gerektiğinden davanın süre yönünden reddedilmesinin yerinde olmadığı belirtilmiştir.”³¹⁶

3.1.2.1.3. Başvurulacak Makam

İdari Yargılama Usulü Kanununun 13. maddesinin 1. fıkrasında ön karar almak için “ilgili idare”ye başvurmak gerektiği belirtilmiştir. İdari eylem hangi makam tarafından yapılmışsa başvurunun o makama yapılması gereklidir. Başvurunun başka bir makama yapılması durumunda başvuru süresinin geçmesi halinde süreden dolayı davanın reddi oluşacaktır.

3.1.2.1.4. Başvurunun Konusu

İdareye Ön Karar Alınması İçin Yapılan Başvurunun idari eylemden doğan hak ihlalinin giderilmesi, hakkın yerine getirilmesine ilişkin talebi içermesi gerekmektedir. İhlal edilen hakkın yerine getirilmesi daha ziyade oluşan maddi ve manevi zararın tazminine yönelik belli bir tutarın idare tarafından ödenmesine ilişkindir. Bu açıdan başkaca taleplerle başvuruda bulunarak kanunun aradığı tam yargı davası açma konusundaki zorunluluğun yerine getirilmesi mümkün değildir.

3.1.2.1.5. Ön Karar Aranmaması

İdari yargı alanının görevli olduğu tam yargı davasının bir davanın adli ya da askeri yargı yerinde açılması halinde görev yönünden reddedilmesiyle birlikte ayrıca idari

³¹⁵ YAMAN, s.236

³¹⁶ ARSLAN ve Sınmaz, s. 486

makama ön karar alınması için başvurulmasına gerek olmadan idari yargı yerinde dava açılabilecektir. Bilindiği üzere “görev mahkemenin dava konusu bakımından yetkili olması demektir. Diğer bir ifadeyle görev, davanın hangi mahkemede çözümleneceği sorununu ifade etmektedir”³¹⁷

İdari yargılama usulü kanununun 13. maddesinin 2. fıkrasında ön karar alınmadan adli ya da askeri mahkemelerde dava açılması ve davanın görev yönünden reddedilmesi halinde idareye başvurma şartının aranmayacağı belirtilmiştir. Böylece ön karara gerek olmadan red kararıyla birlikte otuz gün içinde idari yargıda tam yargı davası açma imkanı doğmuş olacaktır.

“İlgililer idareden ön karar aldıktan sonra yanlışlıkla adli veya askeri yargı yerinde dava açmış olabilirler. Bu yerlerce verilen görevsizlik kararı üzerine idari yargıda dava açıldığında, idari yargı yerinin o davaya bakabilmesi için yanlış mercide (görevsiz yargı yerinde) açılan davanın, ön kararın ilgisine bildiriminden itibaren altmış gün geçmiş ise idari yargı yeri, adli yargıdaki davanın süresinde açılmadığı noktasından hareketle davayı reddeder.”³¹⁸

İdari eylemlere karşı idari yargının görev alanına girdiği halde adli ya da askeri yargıda dava açılması ve davanın görev yönünden reddi halinde ayrıca ön karar alınmaya gerek olmaması isabetli olmuştur.

3.1.2.2. İdarenin Olumsuz Eyleminde Dava Açma Süresi

“İdarenin kendisine yasalarla verilen görevleri belirli eylemleri yapmak suretiyle yerine getirmesinin söz konusu olduğu hallerde bu eylemleri yapmayarak hareketsiz kalması olumsuz eylem olup bu tür eylemler de idari eylem kavramı içinde yer alırlar. Bu nedenle idarenin olumsuz eyleminden doğan zararların tazmini istemiyle açılacak davalarda da 13’üncü madde hükümleri uygulanır.”³¹⁹

Danıştay bir kararında olumsuz eylem durumunda idari eylemin devam etmesini değerlendirmiş ve süre aşımının bulunmadığına karar vermiştir:

³¹⁷ GÖZLER, *İdare Hukuku Dersleri*, s.794

³¹⁸ KARAVELİOĞLU, s.713

³¹⁹ KARAVELİOĞLU, s.705

“Danıştay 11. Dairesinin 30/04/2004 gün ve E.2001/4552, K.2004/2026 sayılı kararında, depremde yakınlarını kaybetmeleri nedeniyle uğradıklarını ileri sürdükleri manevi zarar, idarenin "olumsuz eyleminden" kaynaklandığından, idare mahkemesince 2577 sayılı yasanın 13. maddesi uyarınca davanın süresi içinde açılıp açılmadığının değerlendirilmesi gerekirken, anılan yasanın 11. maddesi uyarınca davanın süre aşımı nedeniyle reddedilmesinde hukuka uyarlık görülmemiştir.”³²⁰

3.2. Vergi Davalarında Dava Açma Süresi

“Vergi davaları tam yargı davaları arasında sayılmaktadır.”³²¹ Vergi davaları için kanunda öngörülen süre vergi mahkemelerinde 30 gün, ilk derece mahkemesi olarak Danıştayda görülecek uyuşmazlıklar için 60 gündür. Vergi mahkemelerinde, Danıştayda ve idare mahkemelerinde açılacak davalar için öngörülen süreden daha az bir süre belirlenmiştir. Kişinin görev konusunda yanılığa düşüp 30 günlük süreye dikkat etmeden 60 gün içinde Danıştay ya da idare mahkemesinde dava açtığında görevsizlik kararıyla birlikte dosyanın görevli vergi mahkemesine gönderilecek, görevli mahkemede 30 günlük sürede dava açılmadığından davanın reddine karar verecektir. Bu tür hak kayıplarını önlemek için vergi mahkemelerinde genel dava açma süresinin Danıştay ve İdare Mahkemesindeki dava açma süresiyle birlik sağlanacak şekilde düzenleme yapılması gerekmektedir.

Hiyerarşik başvuru dava açma süresini durduracaktır. Vergi Dava Dairelerinin, 27/02/2004 gün ve E.2003/254, K.2004/28 sayılı kararında: vergi ve ceza ihbarnamelerine karşı dava açma süresi içinde yaptığı düzeltme başvurusu reddedilen davacının, şikayet yoluna gitmeyerek açtığı davada, dilekçe ve eklerinin merciiine tevdi gerekirken, davanın süre aşımı nedeniyle reddinde isabet görülmediği”³²² açıklanmıştır.

Vergi Dava Dairelerinin 26/11/1999 gün ve 1999/166, K.1999/118 sayılı kararında tarhiyata karşı dava açma süresi içinde vergi dairesi müdürlüğüne düzeltme başvurusu reddedilen davacının şikayet başvurusunda bulunmadan açtığı davada dilekçe ve

³²⁰ <http://www.danistay.gov.tr> (Danıştay Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 12/01/2009)

³²¹ KALABALIK, İdari Yargılama, s.146

³²² <http://www.danistay.gov.tr> (Danıştay Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 12/01/2009)

eklerinin Maliye Bakanlığına tevdi gerekirken davanın süre aşımı nedeniyle reddinde hukuka uygunluk görülmediği”³²³ açıklanmıştır.

Yargı kararlarında da görüldü üzere yerel mahkemelerde süre aşımı kararı verilmesine rağmen yüksek mahkeme hiyerarşik başvurunun değerlendirilmesi ve davanın süre aşımı yönünden reddinin hukuka uygun olmadığına karar vermiştir.

İdari işlemle ilgili olarak üst makama ya da üst makam yoksa işlemi yapan makama başvuru yapılması dava açma süresini durduracaktır. Bu açıdan yüksek mahkemenin kararı isabetlidir.

3.3. İdari Sözleşmelerden Doğan Davalarda Dava Açma Süresi

“İdarenin egemenlik hakkını kullanarak yaptığı sözleşmelerle ilgili uyuşmazlıklardan doğan davalar da iptal ve tam yargı davaları gibi idare mahkemeleri tarafından karara bağlanır. İdare ile bir bölgede maden arama sözleşmesi yapan bir şirket arasında bu sözleşmenin uygulanması ile ilgili uyuşmazlıklar idare mahkemesi tarafından çözülür.”

İdari sözleşmenin yapılmasından önceki işlemler ayrıca değerlendirilmelidir. GÖZÜBÜYÜK, sözleşmeden önceki zararlar için sözleşme dışı zarar tabirini kullanmıştır: “İdari sözleşmenin yapılmasından önceki aşamaya ilişkin uyuşmazlıklar, idari işlemlerden doğan uyuşmazlıklardır. Sözleşmenin yapılmasından önceki aşamaya ilişkin işlemlerden bazı zararlar doğabilir. Bu gibi zararlar, idari sözleşmeden değil, idari bir işlemten doğan, sözleşme dışı bir zarardır.”³²⁴

Kanaatime göre, İdari sözleşmeden önce idarenin hazırlık amacıyla yürüttüğü çalışmalar idari işlem teşkil ettiğinden iptal davasına konu edilebilmelidir.

İdarenin sözleşmelerinin tamamı idari sözleşme değildir. “Devlet ve kamu kurumlarının kendilerine gerekli olan malların temini ve kamu hizmetlerinin yürütülmesini özel kişi ve kuruluşlara bırakmaları halinde, idarelere ya kamusal yetkilerini ya da genel ehliyetlerini kullanarak özel kişi ve kuruluşları ile hizmetlerin yerine getirilmesi usûl ve esaslarının karşılıklı mükellefiyetlerin belirlendiği sözleşmeler yapmak

³²³ <http://www.danistay.gov.tr> (Danıştay Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 12/01/2009)

³²⁴ GÖZÜBÜYÜK ve Tan, *İdare Hukuku C.1*, s.1022

durumundadırlar. İşte bu şekilde ortaya çıkan sözleşmelere idarenin sözleşmeleri denir. İdarenin sözleşmeleri gerek özellikleri gerekse tabi oldukları hukuki rejimlerin niteliği bakımından ikiye ayrılır. Bunlar idarenin hukuk sözleşmeleri ve idari sözleşmelerdir.”³²⁵

“İdari sözleşmelerden doğan uyuşmazlıklar hakkında açılan davalar bir tam yargı davası olduğuna göre bu davaları açma süresi bakımından tam yargı davasında aranılan dava açma süresi uygulanır. Bir idare işleme karşı doğrudan doğruya tam yargı davası açılacaksa dava açma süresi idari işlemin yazılı bildirimini izleyen günden itibaren 60 gündür. Bir idari işlemin uygulanmasından doğan zararlara karşı tam yargı davası açılacaksa dava açma süresi idari işlemin uygulama tarihinden itibaren 60 gündür. İdari eylemlere karşı tam yargı davası açılacaksa dava açma süresi İdari Yargılama Usulü Kanununun 13’ncü maddesinde değişik bir şekilde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idari dava açmadan önce bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri 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”³²⁶

Dava sözleşmenin uygulanmasına yönelik idare tarafından tek taraflı olarak alınan bir işleme yönelik ise dava açma süresi bu işlemlerin “sözleşmeci kişiye”³²⁷ tebliğinden itibaren doğrudan doğruya tam yargı davasında dava açma süresi olan altmış gündür.

Sözleşmenin uygulanması sırasında idarenin eylemlerinden sözleşmeci kişi zarara uğramışsa doğrudan doğruya tam yargı davası açmak İdari Yargılama Usulü Kanununun 13. maddesi uyarınca önce idareye başvurup zararının tazminini istemeli ve talebinin “sarahatan veya zımnen”³²⁸ reddedilmesi halinde altmış gün içinde tam yargı davası açmalıdır.

³²⁵ KARAVELİOĞLU, s.389

³²⁶ GÖZLER, C.2, s.182

³²⁷ GÖZLER, C.2, s.182

³²⁸ GÖZLER, C.2, s.182

İdarenin sözleşmede taahhüt ettiği hususları yerine getirmemesi halinde sözleşmeci kişi idareye karşı sözleşme hükümlerine dayanarak talep edebilir. Böyle durumda sözleşmeci kişi hakka yol açan sebebi öğrendikten itibaren bir yıl ve her durumda idari eylemin gerçekleştirildiği ya da yapılması gerekirken yapılmadığı tarihten itibaren en geç beş yıl içinde idareye başvurmalı ve zararının tazminini istemelidir.

Sözleşmeci kişinin yükümlülüklerini yerine getirmesi durumunda dava açma süresiyle ilgili olarak İdari Yargılama Usulü Kanununda herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Bu Hukuk Usulü Muhakemelerine bakmak gerekecektir. İdari Yargılama Usulü Kanununda atıf bulunmasa da Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu daha genel hüküm olduğundan "İdari Yargılama Usulü Kanunundaki boşluklar Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununun Hükümleriyle doldurulabilir."³²⁹

3.3.1. İdari Sözleşmelerden Ayrılabilen İşlemler

İdarenin, idari sözleşmelerle ilgili olarak aldığı kararların, yürütülmesi zorunlu kararlardan olup olmaması idari davaya konu edilebilirliği açısından önemlidir. Eğer ki idarenin kamu hukukuna dayalı olarak yürütülmesi zorunlu bir kararı var ise alınan karar idari davaya konu olabilir. Bu durumlarda özel bir süre bulunmamaktadır.

3.3.2. İdari Sözleşmelerden Ayrılamayan İşlemler

Sözleşmeden doğacak hakkın istenebilmesi için herhangi bir süre öngörülmüş olabilir. Sözleşmeye göre hakkın istenebileceği belirtilen süre içinde hakkın yerine getirilmesi istenir ve hak yerine getirilmezse dava hakkı kullanılabilir. Sözleşmede belirtilen süreler kanunda aksine hüküm bulunmayan haller için geçerlidir.

Sözleşmede hakkın istenebileceği herhangi bir süre belirtilmemişse, o hakla ilgili genel zamanaşımı süresi içinde ilgililer hakkın yerine getirilmesini isteyebilir. Bu isteme verilecek cevaba göre de dava hakkı kullanılabilir.

Hakkın yerine getirilmesi ve bu isteğin idare tarafından reddedilmemesi halinde özel kanunlarında aksine bir hüküm bulunmuyorsa altmış günlük genel dava açma süresinde idare aleyhine dava açılmalıdır.

³²⁹ GÖZLER, C.2, s.183

3.4. Tespit Davalarında Dava Açma Süresi

Tespit davaları her zaman açılabilen davalardır. Belli bir süreye bağlı değildir. Ancak tespit davalarından elde edilen sonuca göre idari yargıda dava açılması düşünülüyorsa, açılacak davanın süresinin geçirilmemesi gerekir. Bir konu ile ilgili tespit davası açılması ve bu arada idari işleme karşı dava açma süresi geçtikten sonra tespit davasındaki karar tarihini esas alarak idari yargı yerine müracaat edilmesi mümkün değildir. Diğer bir ifadeyle tespit davası, ek dava açma süresi kazandırmaz.

“Tespit davaları bir hukuki ilişkinin var olup olmadığının tespitine dair davalardır. Böyle olunca acaba bir hukuki ilişkinin tespiti idari yargı mercilerinden istenebilecek midir. Başka bir anlatımla tespit davalarının İdari Yargıda görülmesi mümkün olabilecek midir? Hemen belirtelim ki bu sorunun cevabı bakımından yüksek yargı organları görüş birliği içinde bulunmamaktadırlar. Danıştay bu soruya hayır cevabını verirken Yargıtay ve Uyuşmazlık Mahkemesi evet cevabını vermektedirler.”³³⁰

“Danıştay idari dava türleri arasında sayılmayan tespit davalarına İdari Yargıda bakılamayacağı görüşündedir.”³³¹

“Danıştay 4. Dairesinin 12/06/2000 gün ve E.1999/4053, K.2000/2720 sayılı kararında Gerçek borç miktarının tespiti istemiyle açılan davanın 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 2. maddesinde böyle bir davaya yer verilmemesi nedeniyle reddi gerektiği belirtilmiştir.”³³²

“Uyuşmazlık Mahkemesi, tespiti istenilen hukuki ilişkinin niteliğine bakarak görevli yargı yerini belirlemektedir. Bu bağlamda Yüksek Mahkeme, tespiti istenen hukuki ilişkinin bir özel hukuk ilişkisi olması halinde; Adli Yargıda buna karşın tespiti istenen hukuki ilişkinin bir kamu hukuku ilişkisi olması halinde ise İdari Yargıda dava açılması gerektiği görüşündedir. Ancak şunu belirtelim ki bu görüş oyçokluğu ile ortaya çıkan bir görüştür. Yüksek Mahkemenin oluşumuna Danıştaydan katılan iki üye, tespiti istenen hukuki ilişkinin niteliğinin önemli olmadığı; esasen idari yargıda tespit davası türünde bir dava bulunmadığı bu nedenle de bu tür davaların idari yargıda

³³⁰ KARAVELİOĞLU, s.403

³³¹ KARAVELİOĞLU, s.403

³³² KARAVELİOĞLU, s.404

görülemeyeceği, bu davalara adli yargıda bakılması gerektiği görüşünü benimsemektedir.”

Kanaatime göre tespit davalarının işin mahiyetine göre hem idari yargıda ve hem de adli yargıda görülebilmelidir. Adli ve idari yargıda iş bölümü ilişkisi bulunmadığına ve her iki yargı alanının kendi alanına giren işleri görmesi beklendiğine göre, kendi alanıyla ilgili işlerin de aynı zamanda görülmesi başka bir yargı alanına bırakılmaması gerekecektir. Ancak idari yargılama usulünün adli yargıya göre farklı usulleri benimsemiş olması da değerlendirilerek idari yargı alanında tespit davası açabilmeyi mümkün kılan düzenleme yapılmalıdır.

3.5. İdari Yargı Kararlarının Yerine Getirilmemesinden Doğan Tam Yargı Davalarında Dava Açma Süresi

Yargı kararlarının uygulanmaması halinde idare aleyhine dava açılabileceği gibi kararı uygulamayan görevliler aleyhine de dava açılabilir. Yargı kararlarının uygulanmaması nedeniyle açılacak tazminat davalarında Danıştayın duruma göre birbirinden farklı kararlar verdiği görülmektedir. Görevliler aleyhine açılacak davalarda Borçlar Kanunun 60. maddesinde yer alan zamanaşımına ilişkin kurallara göre dava açılması ve zararı öğrendikten 1 yıl ve zararın meydana gelmesinden itibaren 10 yıl içinde açılmalıdır. İdare aleyhine açılacak davalarda da işin niteliği esas alınmalıdır. Ancak kararın uygulanması için idareye başvuru yapıldıktan sonra genel dava açma süresi içinde dava açılması hak kaybının önlenmesi için yerinde olur. Gerçi yargı kararlarının uygulanması için 10 yıllık süre içinde her zaman başvurulabileceği ve hatta başvuru yapılmadan da tam yargı davası açılabilmesinin gerektiğini savunan yazarlarda bulunmaktadır.

Yargı kararlarının yerine getirilmesi konusunda tereddütleri önlemek için farklı durumlar gözetilerek idareye başvuru ve dava açma süresine ilişkin düzenlemeler yapılmalı, böylece dava açma hakkının sınırlarının çizilmesi içtihadı bırakılmamalıdır.

“Yargı kararları, bireylerin hak arama özgürlüklerinin somut birer yansımasıdır. Hak arama özgürlüğü, yargı kararları ile korunan bir hakkın davacısına kazandırılması ile anlam kazanmaktadır. Yargı kararları, hukuka aykırılığın saptandığı birer belge olmaktan ibaret değildirler; uygulanmak için vardırırlar ve uygulanmaları zorunludur.

Yargı kararlarının uygulanmaması hak arama özgürlüğünün de ortadan kaldırılması demektir. Yargı kararlarının uygulanmaması nedeniyle açılan davalar sonucunda tazminat ödenmesine hükmedilmesi, bu gerçeği değiştirmemektedir. Aksi düşünce, hukukun para ile özdeşleştirilmesi anlamına gelir ki bu da, hukuk devleti ilkesinin ortaya çıkmasından önce geçerli olan “hazine teorisine uygun bir anlayış olmaktadır.”³³³

“Maddi ve manevi tazminat taleplerine ilişkin dava zamanaşımı süreleri, Borçlar Kanunun 60’ncı maddesinde düzenlenmiştir. Maddenin birinci fıkrasında zamanaşımı süreleri 1 ve 10 yıl olarak belirlenmiştir. Zarar verici fiil veya olayın meydana gelmesinden itibaren 10 yıl içinde olmak kaydıyla zarar gören kişinin, zararı ve faili öğrenmesinden itibaren 1 yıl içinde dava açması gerekmektedir. Maddenin ikinci fıkrası ise, Ceza Kanununun daha uzun bir zamanaşımı süresi öngördüğü suç teşkil eden bir fiilden doğan tazminat taleplerinde zamanaşımı süresinin uygulanacağını öngörmektedir. Kamu görevlisinin yargı kararlarını kasten uygulamama eylemine ilişkin bulunan Türk Ceza Kanununun 228, 230 ve 240. maddeleri için ceza zamanaşımı süresi olarak 5 yıllık süre öngörülmesi nedeniyle bu sürenin birinci fıkrada yer alana 1 yıllık sürenin yerine esas alınması gerekmektedir. O halde her halükarda yargı kararının uygulanması için idareye tanınan otuz günlük sürenin bitimi tarihinden itibaren 10 yıl içinde olmak kaydıyla, zararın ve yargı kararını kasten uygulamayan kamu görevlisinin öğrenilmesinden itibaren 5 yıl içinde tazminat davasının açılması gerekmektedir.”³³⁴

Yargı kararlarının uygulanmamasından doğan davalar için “dava açma süresi ve bu sürenin ne zaman işlemeye başlayacağı konusunda Danıştay kararları arasında farklılıklar ve çelişik durumlar bulunmaktadır. Bu konuya ilişkin olarak Danıştay Altıncı Dairesi ile Sekizinci Dairesi arasındaki içtihat aykırılığının giderilmesi talebi, Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulunun önüne geldiğinde Kurul, aykırılığın içtihatların birleştirilmesi suretiyle giderilmesine yer olmadığına karar vermiştir.”³³⁵

İdarenin mahkeme kararlarının yerine getirmemesi ne bir idari işlem ne de idari eylem olarak nitelendirilemez. “Bu sebeple açılacak tazminat davalarının da idari işlem ve eylemlere ilişkin olarak kanunda yer alana sürelerle ilişkin hükümlerin uygulanmasının

³³³ ALTAY, Enver, (2004), *İdari Yargı Kararlarının Uygulanmamasından Doğan Uyuşmazlıklar*, Turhan Kitabevi, Ankara, s.4

³³⁴ ALTAY, s.470-471

³³⁵ ÇAĞLAYAN, *Kanun Yolları*, s.315 (DİDK, E.9672,K97/25,T.25/12/(1997),DD.98,s.33)

mümkün olmadığını, idarenin mahkeme kararlarını yerine getirmekten kaçınması veya icrada gecikmesi yolundaki davranışının süregelen bir tutumu ifade ettiğinden ve mahkeme kararının zamanın geçmesi ile önemini ve etkisini yitirmeyeceğinden, bu halin doğurduğu zararların talep ve dava edilmesini bir süreyle sınırlamanın mümkün olmadığını”³³⁶ Danıştay kararlarına dayalı olarak söylemem mümkündür.

“Yargı kararını uygulamayan kamu görevlisinin tazminat ödemeye mahkum edilmesi, yargı kararının uygulanmamaya devam etmesi halinde oluşan zarara bağlı olarak ilgili kamu görevlisi aleyhine yeni tazminat davalarının açılmasına engel bulunmamaktadır.”³³⁷

Zarara ilişkin dava açılmış olması yeni oluşan zararların tazmini ve oluşacak zararların önlenmesine yönelik davalara engel teşkil etmemelidir. Önemli olan zararın, müsebbibi tarafından karşılanmasıdır. Zarar verenin değil zarara uğrayanın korunması gerekmektedir. Önceki zararlara ilişkin açılan ve devam eden davalar, yeni oluşan zararı ortadan kaldırmayacağından önceki dava yeni davayı açmayı engellememelidir.

Maddi ve manevi tazminat taleplerine ilişkin dava zamanaşımı süreleri Borçlar Kanunun 60’ncı maddesinde düzenlenmiştir. Zarar verici fiil veya olayın meydana gelmesinden itibaren 10 yıl içinde olmak kaydıyla zarar gören kişinin zararı ve faili öğrenmesinden itibaren 1 yıl içinde dava açması gerekmektedir.”³³⁸

“İdari yargılama Usulü Kanununun 28/2 maddesinde tam yargı davaları hakkındaki kararlardan, belli bir miktarı içerenler, genel hükümler dairesinde infaz ve icra olunur kuralı yer almıştır. Tam yargı davası ile elde edilen kararın yönetim tarafından kendiliğinden yerine getirilmemesi durumunda, ilgilinin icra dairesine başvurması gerekir. İcra dairesi haciz yolu dışında kalan diğer olanakları yönetime uygular. Bilindiği gibi devlet malları haczolunamaz. Bu yol istisnai olarak bazı kamu kuruluşlarının haczedilen mallarına uygulanabilir.”³³⁹

“Genel olarak, tazminat davalarının konusu paraya dayandığına göre Devletin borcunu yerine getirmemesi söz konusu olamaz. Muhasebe-i Umumiye Kanunu mahkeme

³³⁶ ALTAY, s.370

³³⁷ ALTAY, s.470

³³⁸ ALTAY, s.470-471

³³⁹ GÖZÜBÜYÜK, *Yönetmelik Yargı*, s. 336

ilamlarının yerine getirilmesini kolaylaştıran bazı hükümler de taşımaktadır. 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunun 59'ncu maddesine göre ilgili tertiplerinden ödenmeyen ilama bağlı borçlar Maliye Bakanlığı bütçesi ile katma bütçelerde yer alan ilama bağlı borçlar tertiplerinden ödenir. Bu tertiplerdeki ödenekleri, yetmemesi halinde artırmaya Maliye Bakanı yetkilidir. Her şeyden önce tam yargı kararlarının yerine getirilmesindeki başarı derecesi de diğer kararların yerine getirilmesinde olduğu gibi idarenin hukuk anlayışına hukuk devleti ilkelerine duyacağı saygı ile orantılıdır.”³⁴⁰

“İptal kararı üzerine önce zararın kabul edilip sonra bundan vazgeçilmesi: 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunun 12. Maddesinde ilgililerin açtıkları iptal davasının karara bağlanması üzerine kararın veya kanun yollarına başvurulması halinde verilen kararın tebliğ tarihinden itibaren 60 günlük süre içinde iptal davasına konu ettikleri işlem nedeniyle uğradıkları zararların tazmini istemiyle dava açmaları olanak tanınmaktadır. Ancak iptal davasının karara bağlanmasından sonra idarenin uyuşmazlığı sürdürmeyip davaya konu olan işlem nedeniyle uğranılan zararların giderilmesini tesis ettiği işlemle kabul etmesi halinde 2577 sayılı Kanunun anılan 12. maddesinde belirtilen dava açma süresinin kesileceği açık bulunmaktadır. İdarenin iptal davasına konu işlem nedeniyle uğranılan zararın tazmininden vazgeçmesi yeniden uyuşmazlık çıkarması halinde ise, bu son işlem üzerine yeni altmış günlük bir dava açma süresinin işlemeye başlayacağının kabulü gerekir. Ancak idarenin belirtilen biçimde bir işlemi varsa iptal davası üzerine tazminat davası açma süresin kesileceği dava açma süresinin idarenin tesis ettiği olumsuz işlem üzerine işleyeceği açık bulunmaktadır. (Danıştay 10. Dairesinin 24/05/1988 gün ve E.1988/1251, K.1990/1209 sayılı kararı)”³⁴¹

³⁴⁰ GÖZÜBÜYÜK, *Yönetmelik Yargı*, s. 336-337

³⁴¹ ERGEN, s. 604

SONUÇ VE ÖNERİLER

İdarenin Anayasada belirtilen istisnalar dışında her türlü işlem ve eylemi yargı denetimine tabidir. Bu durum, Anayasada güvence altına alınmış olmakla birlikte kuvvetler ayrılığına dayalı olarak yürütmenin bağımsız yargı tarafından denetlenmesi hukuk devletinin, eşitlik ve adalet ilkesinin gereğidir.

Kişiler idarenin işlem ve eylemlerinden zarar görmeleri halinde uğradıkları menfaat ve hak ihlaline bağlı olarak yargıya başvurabilirler. Hak arama temel hak ve hürriyetinin gereği olarak kullanacakları dava açma hakkı Anayasa ve kanunlarda belirlenmiştir. Anayasa gereği bu hakların sınırlandırılması da ancak kanunla mümkündür.

İdarenin işlem ve eylemleri yüzünden hak ve menfaat ihlaline uğrayanların bu ihlalleri dava konusu yapabilmeleri, dava açma hakkını yasada gösterilen süre içinde kullanmalarına bağlıdır. Kanunların öngördüğü sürenin dışında kullanılarak açılan davalarda süre aşımı yönünden davanın reddi sonucu doğacaktır.

Dava açma süresinin belirli bir süreyle sınırlandırılması istikrar ilkesinin, idari işlem ve eylemlerin hukukiliği karinesinin bir sonucudur. Ancak böyle bir sınırlama kişilerin esasa ilişkin haklarını kaybetmelerine yol açacak kadar kısa olmamalıdır. İdari istikrarı bozacak kadar uzun da olmamalıdır. Bu açılardan dengenin sağlanması gerekmektedir.

Kişiler açtıkları davayı esas yönünden inceleme yapılmadan süre aşımı dolayısıyla kaybetmeleri ve bunun bir toplumda sık yaşanması dava açma sürelerinin yeterli uzunlukta olmadığını gösterir. Eğer süre aşımı yönünden davanın reddine yönelik kararlara sık rastlanıyorsa dava açma sürelerinin gözden geçirilmesi gerekmektedir.

En çok karşılaşılan sorunlardan birisi genel dava açma sürelerinden ayrılan özel dava açma süreleridir. İlgililerin genel dava açma süresini bilmeleri olağan ya da beklenebilir özellik gösterirken, özel dava açma sürelerini her zaman bilmesinin beklenmesi ve bilinmediği zaman ilgililerin hak kaybına uğradığının kabulü adalet ilkesine uymaz. Bu açılardan özellikle genel dava açma süresinden daha kısa bir özel süre belirlenmişse ilgiliye tebliğ ile birlikte bunun da bildirilmesi, bu yapılmamışsa ya da işlem zımnen reddedilmişse özel kanunlardaki süre yerine genel dava açma süresinde dava

açılabilirliğine yönelik düzenlemeler yapılması hak kaybının önüne geçecektir. Böyle bir düzenlemenin kamu yararına olduğu aşıkardır.

Genel dava açma süresi Danıştay ve İdare Mahkemelerinde 60 gün vergi mahkemelerinde 30 gündür. Bütün bunlar için de ortak bir dava açma süresi belirlenmesi uygulamada karşılaşılan güçlükleri giderecektir. 60 gün içinde idare mahkemesinde dava açan kişinin davasının görev yönünden reddi ve vergi mahkemesinde davayı açması gerektiği hallerde 30 günlük süreyi geçirmişse dava açma hakkını kaybetmiş olacaktır.

Yargı yerlerinin zaman zaman görev konusunda tereddüde düştüğü birbirine aykırı kararlar verdiği ve yüksek mahkeme niteliğindeki Uyuşmazlık Mahkemesinin zorunlu olarak bulunduğu ve görev konusunda çözüm sağladığını düşünürsek, kişilere görev konusunda yanılma payı bırakmamak, tam bilgili ve karar verici olmalarını beklemek, görevli mahkemenin yanlış belirlenmesinden kaynaklanan ve görevli mahkemede dava açma süresinin geçirilmiş olması nedeniyle esas yönünün incelenmeksizin davanın reddi sonucunun doğması hak arama özgürlüğünün hukuk ilkelerine aykırı şekilde kısıtlanması anlamına gelecektir.

Dava açma süresinin dava hakkını engellemeyecek ve fakat idari istikrarı bozmayacak şekilde belirlenmesi gerektiği üzerinde durulmuştu. Üst makama ya da üst makamın olmaması halinde işlemi yapan makama başvuru neticesinde 60 gün içinde cevap verilmemesiyle zımni red oluşmuş sayılmasına yönelik son derece yararlı bir mekanizma oluşturulmuştur. Bu idarenin denetimden kurtulmak için cevap vermemesi gibi bir olasılığı ortadan kaldırmak bakımından isabetlidir. Ancak özellikle belirtmek gerekir ki 60 ve 30 günlük genel dava açma sürelerinin azami olarak 120 ve 90 güne kadar kullanılabilmesine neden olmaktadır. Demek ki vergi mahkemelerinde genel dava açma süresinin 30 gün yerine 60 gün olması yukarıda gösterilen 90 gün içinde kullanılabilirdiği durumlar düşünülürse idari istikrarı bozucu olmayacaktır. Özel dava açma süreleri içinde benzer bir kıyaslama yapılabilir. Bu açılardan dava açma süresinin özel kanunlarında belirlenmesi yerine daha ziyade genel dava açma süresinin geçerli olacağı düzenlemelere yer verilmelidir.

Yalnızca dava açma süreleriyle ilgili değil, bugün her alanda çok fazla düzenlemeler bulunmaktadır. Kanunu bilmemek mazeret sayılmadığına göre kişiler kendileriyle ilgili bütün kanunları bilmek zorundadırlar. Benzer konularda farklı uygulama ve düzenlemelerin bulunması onlara ulaşmayı güçleştirecektir. Kanunlara ulaşmak ya da öğrenmek bakımından düzenlemelerde paralellik sağlanmalıdır. Genel kanunlar yol gösterici olmalı, özel kanunlarda genel kanunlardaki düzenlemelere paralel olmalıdır.

Bir idari işlemde hak ve menfaati zarar gören kişiler ilk önce genel dava açma süresinde dava açacaklarını düşünürler. Bu açıdan özel kanunlarda daha kısa dava açma süresi belirlenmesi dava hakkını engeller niteliktedir.

Kullandığımız dili düşünelim. Konuşma ve yazma dilinde, kullanılan kelime ve ekler, cümleler, paragraflar konuyu en kolay yoldan anlatmaya yöneliktir. Bir elektrik devresinde elektrik akımı gideceği yer için en kolay yolu seçer. İnsanın ve eşyanın tabiatı işleri hep kolaylaştırmaya yöneliktir.

Hukuki düzenlemeler de yönetilenlerin hayatını düzene sokmaya, kolaylaştırmaya, sorunları azaltmaya yönelik olmalıdır. Kurallar mümkün olduğu ölçüde genele yaygın olmalı, genelden ayrılan istisnai nitelikteki düzenlemelere çok gerekli olduğunda yer verilmelidir. Genel dava açma sürelerinin yanında özel dava açma süreleri belirleniyorsa bu daha ziyade kişiler lehine olanlara ilişkin olmalı ya da ilgililerin bu bilgiye ulaşması mutlak surette sağlanmalıdır. Genel dava açma süresinden daha uzun belirlenen dava açma süresi süre aşımına ve böylece dava açma hakkını kullanmayı güçlendirici etkiye sahip olmayacaktır. Kişiler genel dava açma süresi içinde davayı açmaya hazırlanırken ve araştırma yaparken ayrıntıya indiklerinde kanunda kendilerine daha uzun bir dava açma süresi tanındığını fark edecek ve isterlerse buna göre haklarını kullanacaktır. Ancak diğer durumda genel dava açma süresinden daha kısa bir özel dava açma süresi belirlendiğinde ilgililer genel dava açma süresine göre hazırlık yaparken ve araştırmalarını derinleştirirken daha kısa bir dava açma süresi düzenlendiğini gördüklerinde eğer ki bu süre geçmişse davalarının esas yönüyle gördürme imkanını kaybetmiş olacaklardır. Kişiler dava açma haklarını kullanıp kullanmamaları, haklılıkları konusundaki kanaatlerine bağlı olmalıdır. Usulü bilmemek ve dava açma süresinin kaçırılmasından kaynaklanacak dava hakkının ortadan kalkması kişinin haklı olduğunu düşünen ancak yargıya başvuramayan kişilerin oluşmasına neden olur.

Düzenlenmesi gereken bir başka konuda üst makama ya da üst makam yoksa işlemi yapan makama yapılan başvuruyla ilgilidir. Yanlış bir makama yapılan başvuru dava açma süresini durdurmamaktadır. Oysaki kişiler üst makamı belirlerken hataya düşebilirler. Başvuru makamını yanlış tespit etmiş olabilirler. Usulü bir hata esas yönüyle hak kaybına sebep olmamalıdır. Zaten idarenin bütünlüğü ilkesi de bulunduğuna göre yanlış makama yapılmış hiyerarşik başvurunun doğru makama iletilmesine yönelik düzenlemeler getirilmelidir.

Özellikle belirtilmelidir ki idarenin işlem ve eylemlere yönelik yaptığı bildirimlerde, varsa özel dava açma süresi ve hiyerarşik başvurunun yapılacağı makamlar belirtilmemişse veya zımni red işlemi oluşmuşsa, idari dava açmak ya da idari başvuru yapmak için genel dava açma süresinin geçerli olacağına yönelik düzenlemeler yapılmalıdır. Böylece idarenin yazılı bildirim yapmaması veya belli bazı bilgileri içerecek şekilde kapsamlı bir cevap vermemesi halinde genel dava açma süresinde yargısal olarak denetimi etkin şekilde sağlanabilir. Aksi halde hakkını mahkeme önüne getirememiş getirse bile süre aşımı yönüyle davası reddedilmiş ve bu yüzden yargıya başvurma hakkını adalet ilkesi hilafına kullanamadığını düşünen insanlar bulunacaktır.

Tesis edilen bir idari işlem sonrasında hiyerarşik makama zorunlu başvuru yapılması gereken durumlarda zorunlu başvuru süresi geçirildikten sonra dava açma süresi de kaçırılmış olmaktadır. Oysa ki zorunlu başvurular için öngörülen süreler dava açma süresi gibi değerlendirilmesi, zorunlu başvuruyu kaçıran kişiler hakkında tesis edilen idari işlemin yargı denetiminden kurtulması anlamına gelir. Hak kayıplarının önüne geçilmesi için zorunlu başvuruların genel dava açma sürelerinden kısa olmaması gerekli olduğundan buna uygun düzenlemeler yapılmalıdır.

Dava açma süresine mücbir sebebin etkisi konusunda düzenleme bulunmamaktadır. Dava açma süresinin teoride tanınmış olmasına rağmen fiili imkansızlık nedeniyle kullanılamaması, dava hakkı ortadan kaldırıcı bir etkiye sahiptir. Her ne kadar içtihatlarda mücbir sebebin dava açma süresini etkilediğine yönelik kararlar olsa da mücbir sebebe yönelik yasal düzenleme olmaması kişilerin dava açmaya yönelik haklarında belirsizliğe neden olmaktadır. Bu açıdan mücbir sebebe yönelik düzenlemeler yapılmalıdır.

Dava açma süresi, hak arama temel hak ve özgürlüğü içinde yer alan dava hakkının kamu yararına olacak şekilde kanunla sınırlandırılmasıdır. Kamu düzenine ilişkin olduğu için yargı yerlerince re'sen incelenir ve hak düşürücü bir etkiye sahiptir. Dava açma süresinin belirlenmesi idari istikrar açısından gerekli olmakla birlikte uygulamada süreler, sürenin durması ve kesilmesine yönelik özel düzenlemelerin farklılığı, başvurulacak idari makam ya da yargı yeri konusundaki yanlışlıkların belli bir sürenin geçmesine bağlı olarak dava hakkının kullanılamamasına neden olması dava açma süresi konusunda karşılaşılan sorunlardır.

KAYNAKÇA

- AKCAN, Recep, (1999), *Usul Kurallarına Aykırılığa Dayanan Temyiz Nedenleri*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara
- AKINTÜRK, Turgut, (1996), *Medeni Hukuk*, 6. Basım, Savaş Yayınları, Ankara
- AKYILMAZ, Bahtiyar, (2000), *İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü*, Yetkin Yayınları, Ankara
- ALTAY, Enver, (2004), *İdari Yargı Kararlarının Uygulanmamasından Doğan Uyuşmazlıklar*, Turhan Kitabevi, Ankara
- ANAYURT, Ömer, (2008), *Hukuka Giriş ve Hukukun Temel Kavramları*, Güncellenmiş 9. Basım, Seçkin, Ankara
- ARMAĞAN, Tuncay, (1997), *İdarenin Sorumluluğu ve Tam Yargı Davaları*, Seçkin Yayıncılık, Ankara
- ARSLAN, Ahmet, Sınmaz, Emin ve Dünder, Tuncay, (2005), *İdari Yargılama Usulü İle İlgili Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu Kararları*, Turhan Kitabevi, Ankara
- ASLAN, Zehreddin ve Berk, Kahraman, (2005), *İdare Hukuku ve İdari Yargıya İlişkin Temel Kanunlar*, Güncellenmiş 3. Basım, Alfa Yayınları, İstanbul
- ATAY, Ethem ve Odabaş, Hasan, (2003), *Teori ve Yargı Kararları Işığında İdarenin Sorumluluğu ve Tazminat Davaları*, Seçkin Yayıncılık, Ankara
- AYAN, Mehmet, (1997), *Medeni Hukuk*, Mimoza, Konya
- AYAN, Mehmet ve Ayan, Nurşen, (2007), *Kişiler Hukuku*, Mimoza, Gözden Geçirilmiş 2. Baskı Konya
- BİLGİN, Hüseyin, (2008), “İdari Yargının Görev Alanında 5728 Sayılı Kanun İle Birlikte Oluşan Değişiklikler”, *Terazi Aylık Hukuk Dergisi*, Seçkin Akademik ve Mesleki Yayınlar Sayı 28, Aralık, Ankara

- BULUT, Mehmet, (2009), *İdari Para Cezaları İtiraz ve Dava Yolları*, Yaklaşım Yayıncılık, 2. Baskı, Ankara
- CANDAN, Turgut, (2005), *Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu*, Maliye ve Hukuk Yayınları, Ankara
- ÇAĞLAYAN, Ramazan, (2004), *İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması*, Gözden geçirilmiş 3. Baskı, Asil Yayın Dağıtım, Ankara
- ÇAĞLAYAN, Ramazan, *İdari Yargıda Kanun Yolları*, Seçkin, Ankara (2002),
- DEMİRKOL, Selami ve Bereket Baş, Zuhale, (2006), *İdari Yargıda Dava Açma ve Davaların Takip Usulü*, Beta, Ankara
- DERDİMAN, R. Cengiz, (2004), *İdari Yargının Genel Esasları*, Aktüel Yayınları, İstanbul
- DUMAN, Bahattin, (2006), *Yükseköğretim Ceza ve Disiplin Soruşturması*, Seçkin Yayıncılık , Ankara
- DURMUŞ, A. Alper, (2005), *Açıklamalı, İctihatlı, Notlu Memur Disiplin Hukuku*, Adalet Yayınları, Ankara
- ERGEN, Cafer, (2007), *İdari Yargıda Dava Açma Süreleri*, Seçkin Yayıncılık, Ankara
- ERYILMAZ, Bilal, (2006), *Kamu Yönetimi*, Erkam Matbaası, Gözden Geçirilmiş Yeni Baskı, İstanbul
- GİRİTLİ, İsmet, Bilgen, Pertev ve Akgüner, Tayfun, (2008), *İdare Hukuku*, İstanbul
- GÖZLER, Kemal, (2008), *İdare Hukuku Dersleri*, Güncelleştirilmiş 7. Baskı, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa
- GÖZLER, Kemal, (2003), *İdare Hukuku Cilt 1*, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa
- GÖZLER, Kemal, (2003), *İdare Hukuku Cilt 2*, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa

- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, (2008), *Yönetim Hukuku*, Güncelleştirilmiş 27. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, (2002), *Yönetimsel Yargı*, Güncelleştirilmiş 15. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, (2003), *Anayasa Hukuku*, Güncelleştirilmiş 12. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref ve Tan, Turgut, (2001), *İdare Hukuku Cilt 1*, Genel Esaslar, Güncelleştirilmiş 2. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref - TAN, Turgut, (2003), *İdare Hukuku Cilt 2*, Genel Esaslar, Güncelleştirilmiş Bası, Turhan Kitabevi, Ankara
- GÜÇLÜ, Yaşar, (2008), *Temel Kanunlarda ve Usul Kanunlarında Yer Alan Süreler*, Seçkin Yayıncılık, Ankara
- GÜÇLÜ, Yaşar, *Herkes İçin İdari Dava Takip Rehberi*, Seçkin Yayıncılık , Ankara (2008),
- GÜNAY, Erhan, (2008), *Uygulamalı - Örnekli Dava ve Ceza Zamanaşımı*, 3. Baskı, Seçkin Yayıncılık , Ankara
- GÜNDAY, Metin, (2005), *İçtihadı Birleştirme ve Genel Kurul Kararları ve En Son Değişiklikleriyle İdari Yargı Temel Kanunları ve İlgili Mevzuat (Notlu)*, Genişletilmiş 7. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara
- GÜNDAY, Metin, (2002), *İdare Hukuku*, İmaj Yayınevi, 6. Bası, Ankara
- GÜNEY, Niyazi ve Yılmaz, Zekeriya, (2008), *Ceza Hukukumuzda Dava ve Cezanın Düşürülmesi*, Adalet, Ankara
- GÜRİZ, Adnan, (1992), *Hukuk Başlangıcı*, 3. Baskı, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara
- KALABALIK, Halil, (2004), *İdare Hukuku Dersleri*, Değişim Yayınları, Sakarya

- KALABALIK, Halil, (2006), *İdari Yargılama Usulü Kanunu Mevzuat ve Soru İlaveli*, Genişletilmiş 2. Baskı, Değişim Yayınları, Sakarya
- KALABALIK, Halil, (2009), *İnsan Hakları Hukuku*, Seçkin Yayıncılık, 2. Baskı, Ankara
- KAPLAN, Gürsel, (2007), *İdari Yargıda Dava Açma Süreleri*, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara
- KARAKUŞ, Mehmet, (2005), *İdari Yargıda Dava Açma Süresi*, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Ankara
- KARATAŞ, Fatma, (2002), *Memur Yargılama Hukuku ve Uygulaması*, Legal Yayıncılık, İstanbul
- KARAVELİOĞLU, Celal, (2006), *Açıklama ve Son İçtihatlarla İdari Yargılama Usulü Kanunu*, 1. Cilt, 6. Baskı, Karavelioğlu Hukuk Yayınevi, Ankara
- KIRMIZIGÜL, Hüsamettin, (1998), *Uygulama ve Teoride Disiplin Suç ve Cezaları ve Denetim Yolları*, Kazancı Kitap Ticaret, İstanbul
- KURU, Baki, Arslan, Ramazan ve Yılmaz, Ejder, (2006), *Medeni Usul Hukuku*, 17. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara
- NOHUTÇU, Ahmet, (2006), *Kamu Yönetimi*, Savaş Yayınevi, Ankara
- OĞURLU, Yücel, (2003), *İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu*, Seçkin Yayıncılık, Ankara
- ÖNER, Şerif, (2006), *Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiyede Belediye Yönetimi*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara
- ÖNGÖREN, Gürsel, (1990), *Türk Hukukunda İdari Dava Açma Süreleri*, Kazancı Hukuk Yayınları, İstanbul
- ÖZDEN, Yekta Güngör, (2007), *Hukuk Rehberi* 9. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara

- ÖZDENER, Gültekin ve Özsoy, Sevim, (2004), *4857 Sayılı İş Kanununda Süreler*, Vedat Kitapçılık, İstanbul
- ÖZGÜLDÜR, Serdar, (1996), *Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kararları Işığında Tam Yargı Davaları*, Yetkin Hukuk Yayınları, Ankara
- PEKCANITEZ, Hakan, Atalay, Oğuz ve Özekes Muhammet, (2008), *Medeni Usul Hukuku*, Yetkin Yayınları, 7. Bası, Ankara
- SALİHOĞLU, Enver ve Demirkol, Selami, (2005), *Teori ve Uygulamada 4483 Sayılı Kanun ile Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Öncesi Aşamaya İlişkin Usul ve İşlemler*, 2. Bası, Beta, İstanbul
- TEZİÇ, Erdoğan, (1997), *Anayasa Hukuku*, Beta Basın Yayın Dağıtım, İstanbul
- TUNÇ, Hasan ve Bilir, Faruk, (2005), *Anayasa Hukuku*, Gazi Kitabevi, Ankara
- YAMAN, Murat, (2006), *Açıklamalı - İctihatlı - Dilekçe Örnekli Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kanunu*, 2. Bası, Bilge Yayınevi, Ankara
- YILDIRIM, Ramazan, (2006), *Açıklamalı Kaynakçalı İdare Hukuku Kavramları Sözlüğü*, Mimoza, Konya
- YILDIRIM, Ramazan, (2009), *İdare Hukuku Dersleri I*, Güncelleştirilmiş 3. Baskı, Mimoza, Konya
- YILDIRIM, Ramazan, (2006), *İdari Başvurular*, Genişletilmiş ve Güncellenmiş 2. Baskı, Mimoza, Konya
- YILDIRIM, Turan, (2008), *İdari Yargı*, Beta Basın Yayın Dağıtım, 1. Bası, İstanbul
- YILMAZ, Ejder, (2006), *Öğrenciler İçin Hukuk Sözlüğü*, Yetkin Yayınları, Ankara
- ZEVKLİLER, Acabey ve Gökyayla, (1997), *Medeni Hukuk*, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 5. Bası, , İzmir
- ZEVKLİLER, Aydın ve Havutçu, Ayşe, (2002), *Yeni Medeni Kanuna Göre Medeni Hukuk Temel Bilgiler*, Seçkin Yayıncılık, Ankara

ÖZGEÇMİŞ

1974 Yılında Konya’da doğdu. İlk ve ortaöğrenimini Konya’da tamamladı. 1992 Yılında girdiği Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesinden 1996 yılında mezun oldu. 1996 yılında Öğretmenlik Formasyon Belgesi aldı. 1997 yılında öğretmen olarak göreve başladı.

1997 yılında girdiği, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesinden, 2001 yılında mezun oldu. 2003 yılında stajını tamamlayarak avukatlık ruhsatını aldı. 2005 yılında Sakarya Üniversitesi bünyesinde avukat unvanıyla görev aldı. 2006–2007 yılında Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalında yüksek lisans eğitimine başladı. 2008 yılında Selçuk Üniversitesindeki avukatlık görevine naklen atandı. Halen Selçuk Üniversitesindeki görevini sürdürmektedir.