

T.C.
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
KAMU HUKUKU BİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

İDARİ YARGIDA DAVA AÇMA SÜRELERİ
ve
SÜRELERE İLİŞKİN TEMEL ESASLAR

DANIŞMAN
Prof. Dr. Ramazan YILDIRIM

HAZIRLAYAN
Fevzi KAYACAN
044234002006

KONYA 2010



T.C.
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü



BİLİMSEL ETİK SAYFASI

Öğrencinin	Adı Soyadı	Fevzi KAYACAN		
	Numarası	044234002006		
	Ana Bilim / Bilim Dalı			
	Programı	Tezli Yüksek Lisans ☒	Doktora	☐
	Tezin Adı	İdari Yargıda Dava Açma Süreleri Ve Sürelere İlişkin Temel Esaslar		

Bu tezin proje safhasından sonuçlanmasına kadarki bütün süreçlerde bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle riayet edildiğini, tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, ayrıca tez yazım kurallarına uygun olarak hazırlanan bu çalışmada başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel kurallara uygun olarak atıf yapıldığını bildiririm.

Öğrencinin imzası
(İmza)



T.C.
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü



YÜKSEK LİSANS TEZİ KABUL FORMU

Öğrencinin	Adı Soyadı			
	Numarası			
	Ana Bilim / Bilim Dalı			
	Programı	Tezli Yüksek Lisans ☒	Doktora	☐
	Tez Danışmanı			
Tezin Adı				

Yukarıda adı geçen öğrenci tarafından hazırlanan **İdari Yargıda dava Açma Süreleri Ve Sürelere İlişkin Temel Esaslar** başlıklı bu çalışma 18/06/2010 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği/oyçokluğu ile başarılı bulunarak, jürimiz tarafından yüksek lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

Ünvanı, Adı Soyadı
Prof. Dr. Mehmet AYAN

Danışman ve Üyeler
Jüri Başkanı

Prof. Dr. Ramazan YILDIRIM

Jüri üyesi ve Danışman

Doç. Dr. Faruk BİLİR

Jüri Üyesi

İmza

Prof. Dr. Ramazan YILDIRIM

ÖZET

Hukuk devleti ilkesinin en önemli unsuru; bireylerin idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yoluna gidebilmesidir. Hak arama özgürlüğü olarak nitelendirebileceğimiz bu yol, gerek Anayasa ve gerekse uluslar arası sözleşmelerle güvence altına alınan, adil yargılanma hakkının da bir gereğidir.

Ancak her hak ve özgürlük gibi hak arama özgürlüğü de belli sınırlamalara tabidir. Bu sınırlamaların en önemlisi ise sürelerdir. Bireyler yasayla öngörülen belli süreler içinde yargı önünde haklarını aramalıdır. Aksi halde idareler her an için dava tehdit ve kısıpacı altında çalışamaz hale gelebilecektir.

Yasal düzenlemelere karşın idari yargıda süreler her zaman için önem ve güncelliğini korumaktadır. Nitekim yüce Danıştay'da zaman içerisinde sürelerle ilgili verdiği kararlarla konunun önemini sürekli vurgulamıştır.

İdari yargıda tam yargı davalarıyla ilgili usul ise on üçüncü maddede gösterilmiştir. Ne var ki, adli yargıdan farklı olarak idari yargılama usulünde fazlaya ilişkin hakların saklı tutulması şeklinde bir usul bulunmamaktadır. Hak kayıplarına neden olan bu eksikliğin bir an önce yasal düzenlemeyle giderilmesi gerekir.

İdari yargılama usulünde bir diğer önemli eksiklik ise, hukuk usulünde veya icra iflas hukukunda olduğu gibi mücbir sebep veya gecikmiş itirazlara yer verilmemiş olmasıdır. Her ne kadar Danıştay makul ve ılımlı kararları ile konuyu çözüme kavuşturmaya çalışsa da, yasal düzenlemeye ihtiyaç bulunduğu tartışmasızdır.

Nihayet süreler kamu düzeninden olup, yasayla düzenlenmesi gerektiği açıktır. Ancak yasal düzenlemeler yapılırken sürelerle oynanmaması, sürelerin yeknesak hale getirilmesi hak arama özgürlüğü açısından önemli olduğunu düşünüyoruz.

SUMMARY

The most important element of the principle of rule of law, all actions and transactions of individuals against the administration to a court able to go. Can be described as the freedom to call us this way, both the Constitution and international agreements have been secured, the right to a fair trial is necessary.

However, the freedom of human rights as well as the rights and freedoms are subject to certain restrictions. Are the most important of these limitations period. Certain individuals within the periods prescribed by law on the rights of justice should call. To rule otherwise, every time the case is likely to become unable to work under threat and clamp. Although the legal regulations for the administrative judge is always important for maintaining and updating. Indeed, the High Council of State decision in time periods with continuously emphasized the importance of the issue.

Administrative procedures relating to judicial proceedings if a full trial on the third item is shown. However, unlike criminal jurisdiction over administrative proceedings related to the reserve of rights is not in the form of a procedure. Notice results in loss of these deficiencies as soon as regulations go away should be.

Administrative proceedings in other significant shortcomings, the legal proceedings or the enforcement of bankruptcy law, as in the case of force majeure or delayed appeals given its lack of is. Although Supreme Court decisions of reasonable and moderate attempt to resolve the issue, though, is undisputed that the legal arrangements are needed.

Another significant deficiencies in the administrative proceedings, legal proceedings or enforcement of bankruptcy law, as in the case offeree majeure is delayed or not given to appeal. Although Supreme Court decisions with a reasonable and moderate, if trying to resolve the issue, the controversy is in need of legal regulations.

Finally, in periods of public order, and should be regulated by the law is clear. However, legal arrangements are for periods of play does not, while the uniform making the right call to freedom that is important to think. Administrative proceedings in other significant shortcomings, the legal proceedings or the enforcement of bankruptcy law, as in the case of force majeure or delayed appeals given its lack of is. Although Supreme Court decisions of reasonable and moderate attempt to resolve the issue, though, is undisputed that the legal arrangements are needed.

İÇİNDEKİLER

BİLİMSEL ETİK SAYFASI.....	I
YÜKSEK LİSANS TEZİ KABUL FORMU	II
ÖZET	III
SUMMARY	IV
İÇİNDEKİLER.....	V
KISALTMALAR CETVELİ.....	IX
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

İDARİ YARGIDA DAVA AÇMA SÜRELERİ VE SÜRELERİN HUKUKSAL NİTELİĞİ VE İDARİ YARGIDA DAVA TÜRLERİ

I. SÜRE KAVRAMI	3
II. ÖZEL HUKUKTA DAVA AÇMA SÜRELERİNİN HUKUKİ NİTELİĞİ.....	4
III. İDARİ YARGIDA DAVA AÇMA SÜRELERİNİN HUKUKİ NİTELİĞİ.....	5
IV. İDARİ YARGILAMA USULÜNDE DAVA TÜRLERİ	7
A. İPTAL DAVALARI	8
1. İdari işlemin tanımı	8
2. İdari işlemin tek taraflılığı.....	8
3. İdari işlemin icraî niteliği	9
B. TAM YARGI DAVALARI	9
1. İdari işlemde doğan tam yargı davaları.....	10
2. İdari eylemden doğan tam yargı davaları.....	10
3. Sosyal risk kuramı.....	11
C. İDARİ SÖZLEŞMELERDEN DOĞAN DAVALAR	11

İKİNCİ BÖLÜM

İDARİ YARGIDA DAVA AÇMA SÜRELERİ

I. İPTAL DAVASINDA İDARİ DAVA AÇMA SÜRESİ	13
A. İDARİ YARGI YERİNE GÖRE DAVA AÇMA SÜRELERİ.....	14
1. Danıştay’da açılacak davalar.....	14
2. Vergi mahkemelerinde açılacak davalar	15
3. İdare mahkemelerinde açılacak davalar	15
B. İPTAL DAVALARINDA SÜRELERİN BAŞLANGICI.....	16
1. Yazılı bireysel işlemlerde sürenin başlangıcı.....	16
2. Öğrenme (ittıla) ve sözlü bildirim halinde sürenin başlangıcı	19
3. Zımni ret işlemlerinde sürenin başlangıcı	21
a. İdareye başvurma koşulları	24
aa. Başvuru yetkili makamlara yapılmalıdır	24
bb. Başvuru, idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylem için yapılmalıdır	25
cc. İdari makamlara başvuru için her hangi bir süre öngörülmemiştir	26
b. İdarenin karar süreci	27
c. İdari makamlarca kesin cevap verilmemesi	28
d. Zımni ret süresi geçtikten sonra cevap verilmesi	28
e. Zımni ret süresi dolmadan idari dava açılması	30
f. Ret kararı üzerine üst makamlara itiraz.....	31
4. İlân yoluyla bildirimde idari dava açma süresinin başlangıcı.....	31
5. Vergi davalarında sürenin başlangıcı	32
a. Tahakkuku tahsile bağlı vergilerde süre	33
b. Tebliğ yerine geçen işlemlerde süre	34
c. Tevkif yoluyla alınan vergilerde süre;	36
d. Tescile bağlı vergilerde süre	36
e. İdarenin dava açması gereken konularda süre	37
6. İlânı gereken düzenleyici işlemlerde sürenin başlangıcı.....	38
II. TAM YARGI DAVALARINDA İDARİ DAVA AÇMA SÜRESİ.....	40
1. İdari İşlemlerden Doğan Tazminat Davalarında Süre.....	40
a. İptal davasıyla birlikte açılacak tazminat davalarında süre	41

b. İptal davasının sonuçlanması üzerine açılacak tazminat davalarında süre ...	41
aa. İptal davasının kabulü halinde	41
bb. İptal davasının reddi halinde süre	43
c. Doğrudan doğruya açılacak tazminat davalarında süre	44
aa. İşlemin tesis ve bildirimi üzerine dava açma süresi.....	44
bb. İşlemin icrası üzerine dava açma süresi	45
2. İdari Eylemlerden Doğan Tazminat Davalarında Süre	46
a. Dava açmadan önce idareye başvurma	48
aa. Başvurma zorunluluğu	48
bb. Başvurma süresi.....	49
bb1. Zararı öğrenme	50
bb2. Zarar nedenini öğrenme.....	51
b. Başvurulacak idare.....	52
c. Başvurunun konusu.....	52
aa. Ön karar alınması şartı	53
bb. Dava açma süresi	55
III. İDARİ SÖZLEŞMELERDEN DOĞAN İDARİ DAVALARDA SÜRE.....	56
IV. YARGIKARARI GEREKLERİNİN YERİNE GETİRİLMEMESİNDEN DOĞAN TAZMİNAT DAVALARINDA SÜRE.....	58
1. İptal davalarında verilen kararların infazı	60
2. Yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararların infazı	61
3. Vergi uyuşmazlıklarına ilişkin mahkeme kararlarının infazı.....	62
4. İnfaz süresi	63
5. Tazminat	64
V. EK DAVA AÇMA SÜRELERİ	67
A. İdari Yargılama Usulü Yasası'nda Öngörülen Ek Süreler.....	67
1. Görevli olmayan yerlere başvurma	67
2. Dava Dilekçesinin Reddi Halinde Ek Süre	71
B. Vergi Usulü Yasasında Tanınan Ek Süreler.....	72
1. Uzlaşma müessesesinde vergi mahkemesinde dava açma süresi.....	72
2. Düzeltme ve şikâyet halinde vergi mahkemesinde dava açma süresi.....	75

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KARARLARA KARŞI BAŞVURU YOLLARINDA SÜRE

I. OLAĞAN KANUN YOLLARINDA SÜRE	78
A. İTİRAZ.....	78
B. TEMYİZ.....	79
C. KARAR DÜZELTME	81
II. OLAĞANÜSTÜ KANUN YOLLARINDA SÜRE	82
A. KANUN YARARINA BOZMA.....	82
B. YARGILAMANIN YENİLENMESİ	83

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

SÜRELERE İLİŞKİN GENEL ESASLAR

I. SÜRENİN HESABINDA BİLDİRİM GÜNÜ NAZARA ALINMAZ	86
II. SÜRELER GÜN ESAS ALINARAK HESAPLANMALIDIR	87
III. TATİL GÜNLERİNİN SÜRELERE ETKİSİ	88
IV. ÜST MAKAMLARA YAPILAN BAŞVURUNUN DAVA AÇMA SÜRESİNE ETKİSİ	89
A. Dava Açma Süresinin Durması.....	90
B. Sürenin Yeniden İşlemeye Başlaması	94
V. MÜCBİR SEBEPLER	96
A. Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununda öngörülen eski hale getirme	96
B. İcra İflas Kanununda öngörülen gecikmiş itiraz	97
C. Vergi Usul Kanununda öngörülen mücbir sebepler	97
D. İdari yargıdaki durum.....	98
SONUÇ.....	101
KAYNAKÇA	105

KISALTMALAR CETVELİ

AİD	: Amme İdaresi Dergisi
AİHS	: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
a.g.e.	: Adı Geçen Eser
a.g.m.	: Adı Geçen Makale
Bkz.	: Bakınız
Çev.	: Çeviren
D.	: Daire
D.D	: Danıştay Dergisi
DDK	: Danıştay Dava Daireleri Kurulu
DSİ	: Devlet Su İşleri
DKD	: Danıştay Kararları Dergisi
E.	: Esas
H.D.	: Hukuk Dairesi
HUMK	: Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu
İDDK	: İdari Dava Daireleri Kurulu
İİK	: İcra ve İflas Kanunu
İYUK	: İdari Yargılama Usulü Kanunu
K.	: Karar
Nak.	: Nakleden
R.G.	: Resmi Gazete
s.	: Sayfa
sy.	: Sayı
TCDD	: Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları
vd.	: Ve devamı
VDDK	: Vergi Dava Daireleri Kurulu
VUK	: Vergi Usulü Kanunu

GİRİŞ

Hukuk devleti ilkesinin en önemli unsuru; bireylerin idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yoluna gidebilmesidir. Hak arama özgürlüğü olarak da nitelendirebileceğimiz bu yol, gerek Anayasa ve gerekse uluslar arası sözleşmelerle güvence altına alınan, adil yargılanma hakkının da bir gereğidir.

Kamusal gücüyle, kamusal hizmet ve faaliyetleri icra etmekle görevli olan idare, her gün sayısız işlem ve eylemlerde bulunur. Gücünü yasalardan alan idare üstlendiği bu görevini yerine getirirken hukuka aykırı işlem ve eylemler icra edebilir. Hukuka aykırı bu işlem ve eylemden ötürü idare edilenlerin hak ve menfaatleri zedelenebilir. İşte bu gibi hallerde hukuk devleti ilkesi gereğince, hukuka aykırı işlemlerin ayıklanması, ıka edilen zararların giderilmesi gerekir. Hukuk devleti ilkesini benimsemiş sistemlerde bu hallerde değişik yöntemler benimsenmek suretiyle yargısal denetim sağlanarak bireylere hukuksal güvence vermeye çalışılmıştır. Ülkemizde benimsenen yol idari rejim yöntemidir. Yürütme organının bir uzantısı olmakla birlikte, yasayla kurulmuş, kendi başına ve bağımsız hareket edebilme gücüne sahip olan idare, özgün kurallar, diğer bir anlatımla idare hukuku kuralları dahilinde işlem, eylem ve sözleşme yapabilme gücüne sahip olup, bu gücün kullanımında ortaya çıkabilen hukuka aykırılıkların yine özgün kurallar çerçevesinde adlî yargıdan ayrı, bağımsız bir idarî yargı yerinde görülebilen sistem idari rejimi ifade etmektedir. Dolayısıyla idarenin hukuka aykırı işlem ve eylemlerine karşı bireyler idari rejim ilkesi ile güvence altındadırlar.

Her hak ve özgürlük gibi, yargı önünde hak arama özgürlüğü de belli koşullarla kullanılabilir. Diğer bir anlatımla hak arama özgürlüğü mutlak değil, bazı usuli sınırlamalara tabi bir haktır. En önemli sınırlama da dava açmak için yasalarla öngörülen belirli sürelerdir. Dava açma süreleri 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda açık ve seçik ifadelerle düzenlenmekle birlikte, uygulamada zaman zaman konuyla ilgili duraksamaların yaşandığı da görülmektedir. Hatta bazen yüksek yargı organı olan Danıştay dahi değişik dönem ve durumlarda farklı kararlara imza atabilmektedir. Hukuksal denetimin sağlanması, hak arama özgürlüğünün kullanılması oldukça önemli ve önemli olduğu kadar, günceldir de... Gerçekten dava açma süreleri

hukuk devleti ilkesinin yaşama geçirilmesinde her zaman önkoşul olarak ortaya çıkabilmektedir. Esasta ne denli haklı olunursa olunsun, idari bir dava süresinde değil ise, esasa geçilemeyecek ve dolayısıyla idari işlem veya eylemin hukuksal denetimi yapılamayacaktır. Hukuksal denetim yapılmayınca da doğaldır ki, hukuka aykırı işlem veya eylem varlığını devam ettirebilecektir. Bu nedenle dava açma süreleri ve sürelerle ilişkin genel esaslar her zaman güncel ve önemlidir.

Tez konumuzla ilgili daha öncesinde değişik çalışmalar ve eserler vücuda getirilmiş ise de, özellikle Danıştay'ımızın değişik tarih ve olaylarda verdiği kararlar, kamuoyunda tartışmalar yaratmış, böylelikle yukarıda da belirttiğimiz üzere konu her zaman güncelliğini korumuştur. Biz de idari yargıda dava açma süreleri ve sürelerle ilişkin genel esasları tez konusu seçmek suretiyle önemli ve güncel olan bu konuyu bir kez daha irdelemeye çalıştık. Çalışmamızda Danıştay'ımızın idari dava açma süreleriyle ilgili verdiği yeni ve çoğunlukla yayımlanmamış kararlarına ağırlıkla yer verilmiştir. Dolayısıyla Danıştay'ımıza intikal eden olaylarda verilen yerleşik kararlar ışığında idari yargıda dava açma süreleri ve bu sürelerle ilişkin genel esasları belirlemeye çalıştık. Özellikle hukuk programları ve Danıştay resmi web sitesindeki Bilgi Bankasında yer alan kararlar konunun ortaya konulmasında yararlandığımız başlıca kaynaklar olmuştur. Öte yandan Danıştay Dergisi ile 2577 sayılı İYUK'nun şerhli eserleri yararlandığımız diğer kaynaklar arasındadır. Ağırlıkla Danıştay kararları çerçevesinde çalışmakla birlikte elbette doktrinsel eserlerden de yararlandık.

Tez konumuzu dört ana başlık altında inceledik. İlk bölümde, süre kavramı, sürelerin hukuksal niteliği ve idari yargıda dava türleri üzerinde durduk. İkinci bölümde idari yargıda dava açma süreleri incelenmiştir. Üçüncü bölüm kararlara karşı başvuru yollarında sürelerden oluşmaktadır. Nihayet son bölümde sürelerle ilişkin temel esaslar irdelenmiştir.

Tezimizin sonuç bölümünde ise çalışmamızın genel bir değerlendirmesini ve vardığımız sonucu ana hatlarıyla izah etmeye çalıştık.

BİRİNCİ BÖLÜM

İDARİ YARGIDA DAVA AÇMA SÜRELERİ VE SÜRELERİN HUKUKSAL NİTELİĞİ VE İDARİ YARGIDA DAVA TÜRLERİ

I. SÜRE KAVRAMI

Hukuk devleti ilkesinin en önemli gereği; idarenin hukuka bağlı olması, hukuka uygun işlem tesis etmesidir. Bu nedenle hukuk devleti ilkesini benimsemiş sistemlerde kural olarak idarenin yaptığı tüm eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğu var sayılır. Tesis olunan bu işlem ve eylemlere iyi niyetle güvenerek hak veya statü elde eden bireylerin bu durumları kural olarak korunur. Ancak ilgili şahıs, idarece tesis olunan işlem veya eylemin hukuka aykırılığı kanaatinde ise bunu bağımsız ve tarafsız mahkemelerde gündeme getirebilir. Başka bir anlatımla ilgili şahıs yargı yoluna müracaat ile konusuna göre hukuka aykırı olduğu kanaatinde olduğu işlemin iptalini, eylem nedeniyle varsa zararının tazminini veya her ikisini birden isteyebilir. İşte idari davaya konusu olabilecek bir işlem veya eylemin yasalarla belirlenen bir zaman dilimi içinde ilgili şahıs veya şahıslar tarafından yargı yerlerine ulaştırılarak hukuki denetiminin sağlanması süreci, idari yargıda süre kavramını karşımıza çıkartmaktadır. Bu nedenle dava açma süresi; idari yargıda esasen ilgili şahsın hak arama özgürlüğü ve idarenin hukuki denetimi ile ilgili usul hukukuna ait bir kavramdır. Bu nedenle doktrinde, temyiz, karar düzeltme ve yargılamanın yenilenmesi gibi bağımsız dava niteliği taşımayan başvurulara ilişkin süreler, dava açma süresi olarak değerlendirilmemiştir¹. Gerçekten de idari davaların konusu; idari işlem veya eylemler dolayısıyla kişilerin uğradıkları hak veya menfaat kayıpları dolayısıyla idareye karşı açtıkları, bir işlemin iptali veya eylem nedeniyle zararın tazmini veya her ikisi iken, kanun yollarına başvurmanın konusu hukuki yanılğı iddiasıyla verilen bir yargı kararının hukuki denetiminin sağlanmasıdır. İdari dava açma süreleri sadece

¹ ARAL Kenan, Danıştay Muhakeme Usulü, Ankara-1965, s. 200

yönetilenler için hüküm ve sonuç doğururken, kanun yollarına müracaatta süreler davanın taraflarından olan idare içinde hüküm ve sonuç doğurur.

Esasen 2577 sayılı İYUK'nun 7 inci maddesinin başlığı da gayet açıktır: “*Dava açma süresi*”. Oysa temyiz, karar düzeltme ve yargılamanın yenilenmesi yöntemleri “*Kararlara Karşı Başvuru Yolları*” başlığında düzenlenmiştir. Böyle olmakla birlikte sürelerle ilişkin temel esaslar, kararlara karşı başvuru yollarını da kapsadığından çalışmamızın sistematigi içinde ele alıp irdelemeye çalışacağız.

II. ÖZEL HUKUKTA DAVA AÇMA SÜRELERİNİN HUKUKİ NİTELİĞİ

Özel hukuk dava açma süreleri hakkın niteliğine ve borcun kaynağına göre değişiklik gösterebilmektedir. Ancak idari yargıdan farklı olarak zamanaşımı, hukuk davalarında def'i nedenlerindendir. Eğer, davanın taraflarınca zamanaşımı def'i hususu ileri sürülmezse, hâkim kendiliğinden bu hususu gözetmeyecektir. Diğer bir anlatımla özel hukuk davalarında süre aşımı davanın esastan görülüp çözümlenmesi önünde bir engel değildir. Bu nedenle kural olarak özel hukukta süre kamu düzeninden değildir. Ancak taraflarca ileri sürülebilir, yargılamanın hiçbir aşamasında yargı yerince re'sen gözetilmez.

818 sayılı Borçlar Kanunu'nun 125 inci maddesinde, Kanun'da aksine hüküm bulunmayan hallerde alacak hakkına ilişkin davaların 10 yıllık zamanaşımı süresine tabi olduğu kurala bağlanmıştır. Aynı Yasa'nın 126 ıncı maddesinde ise beş yıllık zamanaşımına tabi olan davalar ayrıca belirtilmiştir.

Öte yandan haksız fiillerden kaynaklanan tazminat davalarına ilişkin düzenlemeyi Borçlar Kanunu'nun 41 ve 60 ıncı maddelerinde görüyoruz. Buna göre zamanaşımı süresi, zarar gören tarafın zararı öğrenme tarihinden itibaren bir sene ve fiilin gerçekleştiği tarihten itibaren on senelik bir dönem sonrasında geçerli olabilmektedir.

Kuşkusuz, özel hukukta dava açma süreleri ve zamanaşımı yukarıda anlattıklarımızdan ibaret değildir. Ticaret Kanunu'ndan, İş Kanunu'ndan, Tüketici Kanunu'ndan ve diğer özel hukuka ilişkin kanunlardan kaynaklanan dava açma ve zamanaşımı süreleri bulunmaktadır.

III. İDARİ YARGIDA DAVA AÇMA SÜRELERİNİN HUKUKİ NİTELİĞİ

Özel hukuk davalarında hak düşürücü süreler yukarıda da belirttiğimiz gibi (*özellikle alacağa ilişkin haklar*) bir yana bırakılacak olursa, genel olarak bir dava her zaman açılabilir. Hatta zamanaşımı, hukuk davalarında def'i nedenlerindendir. Eğer ki, davanın taraflarınca zamanaşımı def'i hususu ileri sürülmezse, hâkim kendiliğinden gözetmeyecektir. Diğer bir anlatımla hukuk davalarında süre aşımı davanın esastan görülüp çözümlenmesi önünde bir engel değildir. Bu nedenle kural olarak özel hukukta süre kamu düzeninden değildir.

Ancak kamu hukukunda, özellikle idari yargılama usulünde süreler, kamu düzenindendir². Bu nedenle taraflarca ileri sürülmezse dahi, hâkim tarafından re'sen nazara alınmak zorundadır. Bir dava esastan ne kadar haklı olursa olsun, başka bir anlatımla uyumsuzluk konusu işlem hukuka aykırı bile olsa süresinde dava konusu yapılmamışsa kural olarak yargı yerlerince esastan incelenemeyecek ve dolayısıyla hukuki denetimi yapılamayacaktır. Dolayısıyla idari yargıda dava açma süresi hak düşürücü bir süre niteliğindedir³. Doğaldır ki, bu durumda hukuka aykırı işlem veya eylem hukuk alanında varlığını sürdürecektir. Görülüyor ki, gerçekten hukuka aykırı bile olsa süresinde dava konusu yapıp, yargı yerlerince iptal edilmediğinden işlem hukuka uygun kabul edilecektir. Bu durumda idare dilerse kendi inisiyatifi ile hukuka aykırı gördüğü işlemi (*varsa müktesep haklara uyarak*) geri alabilir, değiştirebilir. Esasen hukuka dayanan idarenin yapması gereken de budur.

İdari yargılama usulünde süreler büyük bir önem taşımaktadır. Uygulamada birçok dava süresinde açılmadığından, yargı yerlerince esastan hukuki denetim yapılamamaktadır. Ancak yargı yerlerine özel hukuktaki durumun aksine belli bir süre içinde başvurulması gerekliliği kamu yararı ve kamu düzeni için bir zorunluluktur. Zira idari işlem ve eylemlerin sınırsız yargısal denetimi kısılacı altında tutulması, kamusal faaliyet ve işleyişi aksatacaktır. Her an idari işlemin iptal edilebileceği kuşkusu idarenin inisiyatif almasını engelleyecek ve dolayısıyla kamusal faaliyetin etkin ve verimli bir

² Danıştay VDDGK, 13/03/1998 tarih ve 1996/244 E., 1998/45 K., (Danıştay resmi sitesinden alınmıştır).

³ Danıştay 7.D., 09/07/1984 tarih ve 1984/1081 E., 1984/1385 K., DD. 58-59, s.

şekilde yürütülmesi aksayacaktır. Hele hele iptal kararı ile uyuşmazlık konusu işlemin başından beri hüküm ve sonuç doğurmayacağı temel ilkesi de göz önünde bulundurulduğunda, ileride kamusal düzen ve işleyişin bozulmaması, idari işlemlerde istikrarın sağlanması, bu işlemlerle tesis edilen hukuki durumların aydınlığa kavuşması, idareye duyulan güvenin sarsılmaması bakımından yargı yoluna başvurulmasının belli sürelerle sınırlandırılması kaçınılmazdır. Bu nedenle doktrinde idari dava açma süresi genel olarak hak düşürücü süre olarak kabul edilmektedir⁴. Bununla birlikte, dava açma süresinin kamu hukukuna özgü “*sui generis*” bir kurum olduğu da ileri sürülmüştür⁵.

Öte yandan; idari dava açma süresi kamu düzenine ilişkin bulunduğundan, dava süresinin taraflarca sözleşme ile yahut tek taraflı olarak veya mahkeme kararıyla tespit veya değiştirilmesi de mümkün değildir⁶.

2577 sayılı İYUK’nun 14 üncü maddesi uyarınca yapılacak ilk incelemede; açılan dava dilekçesinin,

a) *Görev ve yetki,*

b) *İdari merci tecavüzü,*

c) *Ehliyet,*

d) *İdari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olup olmadığı,*

e) *Süre aşımı,*

f) *Husumet,*

g) *3 ve 5 inci maddelere uygun olup olmadıkları ,*

⁴ ONAR Sıdık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları s. 1344.

⁵ DURAN Lütfi, İdari Kazada Dava Açma Süresi, İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası, cilt XI, sy. 1-2, s. 249, ÇIRAKMAN Erol, İdare Hukuku ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler I, Ankara-1976, İdari Davalarda Süre, s. 191 vd.

⁶ Nitekim Danıştay’ın 08/12/1944 tarih ve 1941/1 E., 1944/138 K., sayılı kararında “Kanunun tayin ettiği müddetleri kıyas ve istidlâl yolu ile ve hakimın içtihatlarıyla ve tenkise imkân olamayacağı ve bu kabil müddetlerin kat’i ve tadili hususunun ancak kanunun müsaadesine mütevakıf bulunduğu hukuken kabul edilmiş bir kaidedir” denilmektedir. ÇIRAKMAN Erol, a.g.m. s. 194.

yönlerinden Danıştay'da daire başkanının görevlendireceği bir tetkik hâkimi, idare ve vergi mahkemelerinde ise mahkeme başkanı veya görevlendireceği bir üye tarafından sırasıyla inceleneceği belirtilmektedir. Dolayısıyla ilk incelemeyi yapan hâkim, görev ve yetki, idari merci tecavüzü, ehliyet, idari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olup olmadığı yolundaki araştırmasında yasal bir eksiklik bulmazsa, 2577 sayılı Yasa veya diğer özel yasalarla belirlenen idari dava açma süresi içinde açılıp açılmadığını araştırmalıdır. Bu araştırmayı hâkim kendiliğinden yapmalıdır. Davalı idare de davanın her aşamasında süre itirazında bulunabilir. Süre kamu düzeninden olduğundan temyiz mahkemesi olan Danıştay da re'sen gözetmelidir. Hatta davalı idare ve ilgili şahıslar (*örneğin davalı idare yanında müdahil de*) her aşamada süre itirazında bulunabilirler. Davanın bir parçası olduğuna göre karar düzeltme aşamasında dahi davanın süresinde açılıp açılmadığı göz önünde bulundurulacaktır⁷.

Bilindiği üzere süre hak arama özgürlüğü, idarenin hukuksal denetimini doğrudan etkileyen usuli bir kurumdur. Temel hak ve özgürlüklerin en önemli güvencesi olan hak arama özgürlüğü ile yakından ilişkili olan süreler ancak kanunla düzenlenmelidir. Nitekim Anayasa'nın "*Temel hak ve hürriyetlerin sınırlanması*" başlıklı 13 üncü maddesinde; temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabileceği belirtilmektedir. Bu nedenle dava açma süreleri ancak kanunla öngörülebilir, genelge, yönetmelik veya tüzükle dava açma süreleri belirlenemez, yasayla belirlenen süreler genelge, yönetmelik veya tüzükle sınırlandırılmaz.

IV. İDARİ YARGILAMA USULÜNDE DAVA TÜRLERİ

2577 sayılı İYUK'nun 2 inci maddesinde idari yargılama usulünde dava türleri tek tek sayılmıştır:

⁷ Danıştay 13. D., 26/10/2007 tarih ve 2007/2678 E., 2007/6441 K., Danıştay 2. D., 23/12/2005 tarih ve 2004/7942 E., 2005/4297 K., sayılı kararları (Sinerji İçtihat, Mevzuat ve İcra Programlarından alınmıştır).

Maddenin 1/a bendinde; idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan iptal davaları,

1/b bendinde, İdari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılan tam yargı davaları,

1/c bendinde; tahkim yolu öngörülen imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklar hariç, kamu hizmetlerinden birinin yürütülmesi için yapılan her türlü idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davalar idari yargı yolunda açılabilir davalar.

A. İPTAL DAVALARI

İptal davalarının konusunu idari işlemler oluşturur. Nitekim madde “*idari işlemler hakkında...*” şeklinde başlamaktadır. İşte maddenin devamında belirtilen yetki, şekil, sebep, konu ve maksat idari işlemin esas unsurlarını oluşturmakta olup, bu unsurların her hangi birinde hukuka aykırılık, iptal davasına konu olabilecektir.

1. İdari işlemin tanımı

İdari işlem; bir idari makam tarafından idare edilenlere karşı hukuki bir hüküm oluşturmak amacıyla ve resen icra edilebilecek şekilde yapılan tasarruflar ve açıklanan irade beyanlarıdır⁸. Görülüyor ki, idari işlemler çeşitli hukuksal etki yaratan ve hukuk alanında sonuçlar doğuran irade açıklamalarıdır.

2. İdari işlemin tek taraflılığı

Özel hukuktan farklı olarak idari işlemler tarafların iradesinden bağımsız, tek taraflıdır. Bunun anlamı; kamusal gücü elinde bulunduran yetkililerin tek taraflı irade açıklamasıyla bireylerin hukukunda etki ve sonuç doğurmasıdır. İdari işlemin tek taraflılığı beraberinde kamusal iradenin üstünlüğünü getirir. İdare yasama organınca

⁸ ONAR S.S, a.g.e. s. 272.

ihdas edilen kanunları uygulamak amacıyla kamusal gücünü kullanır. Bu nedenle idarenin tek taraflı olan işlemleri karine olarak hukuka uygundur⁹.

3. İdari işlemin icraî niteliği

İptal davasının konusunu oluşturan idari işlemin en önemli özelliği icraîlik koşuludur. İcraî işlemler; kamu gücü ve kudretinin, üçüncü kişiler üzerinde, ayrıca bir başka işlemin varlığına gerek olmaksızın, doğrudan doğruya çeşitli hukuki sonuçlar doğurmak suretiyle etkisini gösteren işlemlerdir¹⁰. İcraî nitelikli işlemler, hukuk düzeninde mutlaka bir değişiklik yaratarak etki ve sonuç doğururlar. Bu tür işlemlerin idarece re'sen önlenebilmesi için idari yargıda alınacak bir yürütmeyi durdurma kararına ihtiyaç vardır. Dolayısıyla iptal davasına konu olacak işlemlerin, kesin ve yürütülebilir olması gerekir. Nitekim 2577 sayılı İYUK'nun 14/3-d maddesinde idari yargıcın dava dilekçesi üzerinde yapacağı ilk incelemede “*idari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olup olmadığı*” yönünden inceleme yapması ve ortada idari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi zorunlu bir işlemin olmadığına tespiti halinde aynı Yasanın 15/1-b maddesi gereğince davanın reddine karar verilmesi, iptal davasının ancak icraî işlemlere karşı açılabilceğinin yasal dayanaklarıdır. Bunun dışında idarenin tip işlemleri, direktif ve talimatları, hazırlık işlemleri, tavsiyeleri, mütalaa niteliğindeki işlemleri, bilgi verici ve açıklayıcı nitelikteki işlemleri kural olarak kesin ve yürütülebilir işlemlerden değildir.

B. TAM YARGI DAVALARI

Tam yargı davasının konusunu idari eylem ve idari işlemler oluşturur. Nitekim madde “İdari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılan tam yargı davaları...” ifadesine yer vermektedir.

⁹ Roger-Gerard Schwrtzemberg, “L’autorite de la chose Decidee, LGDJ., Paris, 1969 s. 42, nakleden ERKUT Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, Ankara-1990, s.13.

¹⁰ ERKUT Celal, a.g.e., s.119.

1. İdari işlem den doğ an tam yargı davaları

Her hangi bir idari işlemin uygulanmasıyla birlikte bireyin hukuk alanında olumsuz etki ve sonuçlar doğurmuş ve maddi veya manevi bir zarar oluşmuşsa ilgili idari işlemin iptali ile birlikte bu zararın giderilmesi için tam yargı davası da açılabilir. Öyle ki ilgili, idari işlemin iptalini istemeksizin sadece meydana gelen zararın giderilmesini de isteyebilir. Hatta ve hatta ilgili şahıs önce iptal davasını açıp, karar üzerine de tam yargı davası açabilir. Nitekim 2577 sayılı Yasanın 12 inci maddesi; *“İlgililer haklarını ihlal eden bir idari işlem dolayısıyla Danıştay’a ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması halinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğ an zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11 inci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır”* düzenlemesine yer vermiştir.

2. İdari eylemden doğ an tam yargı davaları

İdari eylemler de tam yargı davasının konusunu oluşturabilmektedir. İdare; mevzuata ve hukuk kurallarına aykırı işlem tesisinin yanı sıra, yürüttüğü faaliyet çerçevesinde hizmetin kötü işlemesi, hiç işlememesi veya geç işlemesi nedeniyle de zarara neden olabilir. İdari işlemlerin tesis ve yürütülmesindeki gecikmeler, hizmetin geç işlemesi, gerekli işlemin yapılmaması, hizmetin hiç işletilememesi idareye atfolunacak kusurlardır. Ancak idari eylemden dolayı tam yargı davasının açılabilmesi için *“ön karar”* alınma zorunluluğu bulunmaktadır. Nitekim 2577 sayılı Yasanın 13 üncü maddesinde;

“1. İdari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idari dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında

altmış gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir.

2. Görevli olmayan adli ve askeri yargı mercilerine açılan tam yargı davasının görev yönünden reddi halinde sonradan idari yargı mercilerine açılacak davalarda, birinci fıkrafta öngörülen idareye başvurma şartı aranmaz”

düzenlemesine yer verilmiştir. Böylelikle, idarenin eylemi nedeniyle uğranılan zararların giderilmesinde izlenecek yöntem yasa kuralıyla açıkça belirtilmiştir.

3. Sosyal risk kuramı

Danıştay’ımızın geliştirdiği sosyal risk (*idari hasar, idari risk*) kuramına göre de idare aleyhine tam yargı davası açılabilir. Bir idari işlem veya eylem hukuka uygun olmakla birlikte tüm toplum bu idari işlem ya da eylemden yararlanırken, bir veya birkaç kişi özel ve olağanüstü zarar görebilir. Bu durumda toplumsal yarar ile kişisel zarar arasında adil ve makul bir dengenin kurulması gerekir. Danıştay’ımız sosyal risk kuramını geliştirmek suretiyle idarenin işlem veya eylemi hukuka uygun olsa bile buna katlanmak durumunda olan kişi veya kişilerin hakkaniyet, adalet ve nesafet ilkeleri uyarınca uğradıkları zararın tazmin edilmesi gerektiğine hükmetmiştir. Hatta yasalara ve hukuk kurallarına aykırılığı nedeniyle iptali gereken, ancak bu aykırılığı hizmet kusuru derecesinde olmayan idari işlemlerden doğan özel ve olağandışı zararın da idari hasar sayılarak anılan kuram gereğince tazmini olanaklı bulunmaktadır.

C. İDARİ SÖZLEŞMELERDEN DOĞAN DAVALAR

İdare, tek yanlı işlem ve eylemlerin yanında kamusal nitelikli sözleşmeler de yapabilir. Ancak bu nitelikli idari sözleşmelerin uygulama alanı oldukça sınırlıdır. Özellikle liberal ekonominin gelişimiyle birlikte dünyada idarelerin eşitler arası sözleşmeler imzaladığı sıklıkla görülmektedir.

İdari sözleşme kuramının hukuk öğretisinde yeterince işlendiği söylenemez¹¹. İdari sözleşmeler özel hukuk sözleşmeleri gibi akdi bir hukuki ilişkiyi düzenlemekle

¹¹ GÖZÜBÜYÜK Şeref-TAN Turgut, İdare Hukuku, cilt 1 Ankara-2010 s. 553.

beraber, özellikle imtiyaz sözleşmeleri, sözleşmenin konusu olan kamu hizmeti ve kamu yararı ile olan ilgi ve irtibatına bağlı olarak idareye bu hallerde sözleşmede tek taraflı değişiklik yapma yetkisi veren sözleşmelerdir¹². Bu sözleşmelerin bir tarafı devamlı olarak kamudur. Diğer tarafı özel kişi ve kuruluşlar olabileceği gibi kamu da olabilir. İdari sözleşmelerin konusu kamu hizmeti ve kamu yararadır. İdari sözleşmelerin bir diğer özelliği de idareye, karşı tarafa göre üstün hakları tanınmış olmasıdır. Ancak idare sözleşmenin doğrudan doğruya kamu hizmetini, kamu malını ve kamu yararını ilgilendiren hükümleri üzerinde değiştirme yetkisine sahip olduğu kabul edilse bile bu yetkinin sözleşmenin konusunu ve edimini tamamen değiştirme, tarafa ifa etmeyi taahhüt ettiği yükümlülüklerden tamamen ayrı mahiyette birtakım yükümlülükler tahminine kadar gidemeyeceği kabul edilmektedir. Karma nitelikte bir tasarruf olan idari sözleşmelerde “*akit*” karakteri daha ziyade, idare ile diğer taraf arasındaki mali yapıda olduğundan, idarenin sözleşmede değiştirme yolunda hüküm bulunmaması halinde sözleşmenin mali hükümlerini tek taraflı olarak değiştiremeyeceği açıktır. Aksine, idarenin imtiyazlarına dayanarak yapmış olduğu değişiklikler mali denge üzerinde herhangi bir tesir oluşturduğu takdirde taraf bu dengenin iadesini ve tekrar aynı oranda kurulmasını istemek hak ve yetkisine sahiptir.

Mali iltizam sözleşmeleri, kamu istikraz sözleşmeleri, yer altı ve yerüstü servetlerin işletilmesi sözleşmeleri, idari hizmet sözleşmeleri gibi sözleşmeler idari sözleşmeye örneklerdir.

¹² Danıştay 13 D. 27/02/2008 tarih ve 2007/1622 E., 2008/2776 K. (Sinerji Mevzuat, İçtihat ve İcra Programından alınmıştır).

İKİNCİ BÖLÜM

İDARİ YARGIDA DAVA AÇMA SÜRELERİ

Birinci bölümde idari yargılama usulünde dava türlerine ana hatlarıyla değinmiştik. 2577 sayılı İYUK'nun 2 inci maddesinde sayılan dava türlerine göre idari dava açma sürelerini incelemekte yarar bulunmaktadır:

I. İPTAL DAVASINDA İDARİ DAVA AÇMA SÜRESİ

İdari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan davalar; 2577 sayılı İYUK'nun 2/1-a maddesi uyarınca iptal davalarından sayılmıştır. İptal davalarında dava açma süreleri, 2577 sayılı İYUK'nun “*Dava açma süresi*” başlıklı 7/1 inci maddesinde gösterilmiştir. Buna göre;

“Dava açma süresi, özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde Danıştay’da ve idare mahkemelerinde altmış ve vergi mahkemelerinde otuz gündür”.

Madde ana kurala yer vermiştir. Özel kanunlarda idari dava açma süresi özel olarak düzenlenmişse, elbette “*özel yasa genel yasadan önce gelir*” kuralı uyarınca özel yasa hükümlerine öncelik verilerek, uygulanacaktır. Nitekim maddede;

“Dava açma süresi, özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde...”

demek suretiyle, özel yasalar ile belirlenen dava açma sürelerine öncelik vermiştir.

Madde hukuki denetim yapılacak idari yargı yerlerini de saymıştır. Buna göre; iptal davaları,

1. Danıştay’da,
2. İdare mahkemelerinde,
3. Vergi mahkemelerinde,

açılabilir. Madde Danıştay ve idare mahkemelerinde dava açma süresini altmış, vergi mahkemelerinde ise otuz gün olarak öngörmüştür. Burada dikkat edilmesi gereken husus, yargı yerlerinde açılacak dava süreleri gün olarak belirtilmiştir. Diğer bir anlatımla dava açma süresi idare ve Danıştay’da (ilk derece mahkemesi sıfatıyla) 60 gün, vergi mahkemesinde ise 30 gündür. Dolayısıyla 60 gün yerine iki ay, otuz gün yerine bir ay düşüncesiyle açılacak davalarda süre kaçırılabilir.

A. İDARİ YARGI YERİNE GÖRE DAVA AÇMA SÜRELERİ

1. Danıştay’da açılacak davalar

2577 sayılı İYUK’nun “İlk derece mahkemesi olarak Danıştay da görülecek davalar” başlıklı 24 üncü maddesinde hangi hallerde Danıştay’ın ilk derece mahkemesi sıfatıyla dava görebileceği sınırlı sayıda ve tek tek sayılmıştır. Buna göre;

a) Bakanlar Kurulu kararlarına,

b) Başbakanlık, bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının müsteşarlarıyla ilgili müsterek kararnamelere,

c) Bakanlıkların düzenleyici işlemleri ile kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlere,

d) Danıştay idari dairesince veya İdari İşler Kurulunca verilen kararlar üzerine uygulanan eylem ve işlemlere,

e) Birden çok idare veya vergi mahkemesinin yetki alanına giren işlere,

f) Danıştay Yüksek Disiplin Kurulu kararları ile bu Kurulun görev alanı ile ilgili Danıştay Başkanlığı işlemlerine,

karşı açılacak iptal ve tam yargı davaları ile tahkim yolu öngörülmeven kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan idari davaları karara bağlar.

Ayrıca Danıştay ilk derece mahkemesi sıfatıyla, belediyeler ile il özel idarelerinin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri hakkındaki istemleri de inceler ve karara bağlar.

Kural olarak bir temyiz mahkemesi olan Danıştay'ın ilk derece mahkemesi sıfatıyla davaları görüp çözmesi istisnai bir durumdur. Ancak, yukarıda belirtilen hallerle sınırlıdır. İşte sayılan bu hallerden kaynaklanan iptal davaları; Danıştay nezdinde altmış gün içinde dava konusu yapılmalıdır.

2. Vergi mahkemelerinde açılacak davalar

2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 6 ıncı maddesinde vergi mahkemelerinin hangi konularda görevli olduğu belirtilmiştir. Buna göre vergi mahkemeleri;

a) Genel bütçeye, il özel idareleri, belediye ve köylere ait vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezaları ile tarifelere ilişkin davaları,

b) (a) bendindeki konularda 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun uygulanmasına ilişkin davaları,

c) Diğer kanunlarla verilen işleri,

görür ve çözümler.

Vergi mahkemeleri idari yargılama usulünde özel ihtisaslı mahkemelerdir. Bu mahkemelerde otuz gün içinde Yasada belirtilen dava türlerinin açılması gerekir.

3. İdare mahkemelerinde açılacak davalar

İdari yargılama usulünde asli (*genel*) mahkeme idare mahkemeleridir. Danıştay'ın ilk derece mahkemesi sıfatıyla dava bakması özel (*istisnai*) bir durumdur. Vergi mahkemeleri ise ihtisas mahkemeleridir. Oysa idare mahkemeleri genel görevli idari yargı mahkemeleridir. Nitekim 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun'un

“İdare Mahkemelerinin görevleri” başlıklı 5 inci maddesinde; İdare mahkemeleri, ihtisas mahkemeleri olan vergi mahkemelerinin görevine giren davalarla ilk derecede Danıştay’da görülüp çözümlenecek olanlar dışındaki;

- a) İptal davalarını,
- b) Tam yargı davalarını,
- c) Genel hizmetlerden birinin yürütülmesi için yapılan idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davaları,
- d) Diğer kanunlarla verilen işleri,
- e) Özel Kanunlarda Danıştay’ın görevli olduğu belirtilen ve İdari Yargılama Usulü Kanunu ile idare mahkemelerinin görevli kılınmış bulunduğu davaları,

görerek çözümleyeceği belirtilmiştir.

İdare mahkemelerine iptal davası açma süresi altmış gündür.

B. İPTAL DAVALARINDA SÜRELERİN BAŞLANGICI

1. Yazılı bireysel işlemlerde sürenin başlangıcı

Anayasa’nın 125 inci maddesinin üçüncü fıkrasında;

“İdari işlemlere karşı açılacak davalarda süre, yazılı bildirim tarihinden başlar”

kuralı yer almıştır. 2577 sayılı İYUK’nun 7/1 inci maddesinde;

“Dava açma süresi, özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde Danıştay’da ve idare mahkemelerinde altmış ve vergi mahkemelerinde otuz gündür.

2. Bu süreler;

- a) İdari uyuşmazlıklarda; yazılı bildirimin yapıldığı,

b) Vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezalarından doğan uyuşmazlıklarda: Tahakkuku tahsile bağlı olan vergilerde tahsilatın; tebliğ yapılan hallerde veya tebliğ yerine geçen işlemlerde tebliğin; tevkif yoluyla alınan vergilerde istihkak sahiplerine ödemenin; tescile bağlı vergilerde tescilin yapıldığı ve idarenin dava açması gereken konularda ise ilgili merci veya komisyon kararının idareye geldiği; tarihi izleyen günden başlar”

düzenlemesine yer verilmiştir. Dolayısıyla bireysel işlemlere karşı açılacak iptal davalarında, dava açma süresi ilgiliye işlemin yetkili makamlarca (*idarece*) Tebligat Yasası hükümlerine uygun tebliği ile başlayacaktır. Yazılı bildirim tüm idari davalarda genel bir kuraldır. Bu nedenle bireysel bir işlem söz konusu olduğunda dava açma süresi ilgiliye Tebligat Yasası uyarınca yapılan uyuşmazlık konusu işlemin tebliğ edildiği veya edilmiş sayılacağı tarihi izleyen günden itibaren başlayacaktır. Önemle belirtelim ki; dava açma süresinin yazılı bildirim ile başlayabilmesi için, idari işlemin tüm unsurları ile birlikte ilgili şahsa tebliğ edilmesi gerekir. Bir işlem tesis edildiği anlaşılmakla birlikte bu işlemin bizzat kendisi ilgili şahsa tebliğ edilmemişse, usulüne uygun bir yazılı bildirimden söz edilemeyecektir. Böyle bir durum hak arama özgürlüğünü ihlal edecektir. Bu durumda idari dava açma süresinin işlemeye başlamayacağı kanaatindeyiz. Nitekim 2577 sayılı İYUK’nun 3/3 üncü maddesinde yer alan;

“Dava konusu kararın ve belgelerin asılları veya örnekleri dava dilekçesine eklenir”

yolundaki kural ve bu kurala uyulmaması halinde dava dilekçesinin ret edilebileceğinin 15 inci maddede hüküm altına alınması bu görüşümüzü doğrulamaktadır. Nitekim Danıştay’ımız naklen atama işleminde “*yolluksuz*” ibaresinin yer almaması nedeniyle yolluk açısından naklen atama işleminin tebliğ tarihinin ancak bu işlem açısından sonuç doğuracağını, ilgili şahsın yolluğun ödenmesi istemini naklen atama işleminin kendisine tebliğ edildiği tarihi izleyen günden itibaren dava konusu yapabileceği gibi, ayrı bir başvuru yaparak, bu başvurusunun reddi üzerine süresinde idari davasını açabileceğine

hükmetmiştir¹³. Dolayısıyla idarece işlemin tüm unsurları ile birlikte ilgili şahsa tebliğ edilmesi gerekir. Yukarıdaki örnekte idari işlemde naklen atama işleminin “*yolluksuz*” olduğu belirtilmiş olsaydı, davacının yolluk istemini naklen atama işleminin kendisine tebliğ tarihinden itibaren idari dava açma süresi olan altmış gün içinde açması gerekeceği kuşkusuzdur. Dolayısıyla idari dava açma süresine başlangıç olacak yazılı bildirimin yetkili makamlarca karar ve işlemler açıklanması suretiyle yapılması gereklidir. İlgilinin hak ve menfaatini ilgilendiren bir idari işlem tesis edildiği yetkili makamlarca yapılan yazılı bildirim dışında başka yollarla öğrenmiş olması üzerine açtığı davada, usulüne uygun bir tebligat yapılmadıkça dava süresi işlemeye başlamayacağı gibi, bittiğinden de söz edilemeyecektir. İdari işlemler tesis edildikleri tarihte hukuken var olan geçerli bir işlem niteliğini kazanırlar. Yazılı bildirimin amacı ilgilileri işlemde haberdar etmek ve dava haklarını kullanmalarına olanak sağlamak olduğuna göre, usulüne uygun bir yazılı bildirim bulunması ilke olarak aranmalıdır. Önemle belirtmeliyiz ki; özel yasalarda, genel dava açma süreleri dışında ayrı dava açma sürelerinin öngörülmüş olması halinde, idare tarafından idari işlemlerin nitelikleri ve tabi oldukları dava açma süreleri gösterilmedikçe, özel dava açma sürelerinin işletilmesine olanak yoktur. Bu gibi hallerde 60 günlük genel dava açma süresinin uygulanması gerekir¹⁴. İdari işlemlere karşı başvuru yollarının idarece işlemlerinde ayrıntılı bir şekilde yer vermesi, hele hele özel yasalarla kısa süreli dava açma sürelerinin öngörülmesi, böylelikle olağan başvuru yollarına istisna getirilmesi nedeniyle, işlemlere karşı hangi birime, hangi sürede başvurulacağının idarelerce işlemde belirtilmesi hukuk güvenliği ilkesinin gereğidir. Nitekim 1982 Anayasası’nın 11 inci maddesinde, Anayasa hükümlerinin yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamların ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kuralları olduğu ifade edilmiş, 40 inci maddesinin 2 inci fıkrasında ise “*Devlet işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve emercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır*” hükmüne yer verilmiştir. Dolayısıyla sadece özel dava açma sürelerinin değil, genel dava açma sürelerinin de idari işlemlerde belirtilmesi gerektiği kanaatindeyiz.

¹³ Danıştay 5. D. 02/11/2006 tarih ve 2006/5234 E., 2006/5026 K., sayılı kararı, ERGEN Cafer, idari Yargılama Usulü Kanunu Şerhi., Ankara-2008, s. 113.

¹⁴ Danıştay İDDK, 17/10/2008 tarih ve 2005/1558 E., 2008/1803 K., DD., sy.121, s.74 vd.

2. Öğrenme (ittıla) ve sözlü bildirim halinde sürenin başlangıcı

İdari yargılama usulünde ilke yazılı bildirim olmakla birlikte, idari işlemi her hangi bir şekilde tebellüğ etmeden önce öğrenen ilgili şahısların yargı yerlerinde yazılı bildirim beklemeksizin dava açmaları da mümkündür. Zira idari işlem idarece tesis edilmekle birlikte hukuki geçerlilik kazanmıştır. İşlemin ilgiliye tebliği kurucu bir unsur olmayıp, sadece bildirici niteliktedir. Örneğin; görev yaptığı ilden başka bir ile atandığını öğrenen memurun, kendisine yazılı bildirim beklemeksizin idari dava açması gibi. Bu durumda yazılı bildirim bulunmadığı ve dolayısıyla davanın zamanından önce açıldığından bahisle her hangi bir yargısal karar verilmeyecektir. Yazılı bildirim ilgili şahsın hukuki haklarını korumak ve hak arama özgürlüğünü kullanması bakımından önem taşımaktadır. Eğer ilgili şahıs yazılı bildirimden önce işlemi öğrenerek hak arama özgürlüğünü kullanmışsa artık yazılı bildirimden beklenen amaç gerçekleşmiş olacağından, bu durumun ayrıca usuli bir eksiklik olarak görülmecektir¹⁵.

Diğer taraftan uygulamada zaman zaman, davalı idarelerce ilgili şahsın uyuşmazlık konusu işlemi öğrendiği ileri sürülerek, süre itirazında bulunulduğu görülmektedir. Önemle ifade etmeliyiz ki, bu nevi itirazların hak arama özgürlüğü ve hukuk devleti ilkesi de nazara alınarak dar yorumlanmasında yarar bulunmaktadır. Örneğin; adlî yargı yerinde görülmekte olan bir davada yönetsel işlemin varlığını ilgili şahsın öğrendiği ve dava açma süresinin öğrenme tarihine göre hesaplandığında geçmiş sayılacağını Danıştay 8. Dairesi 15/02/1985 tarihli ve 1984/648 E., 1985/151 K., sayılı kararında hükme bağlamıştır. Bu karar doktrinde kanaatimizce de haklı olarak

¹⁵ “İdari davalarda dava açma süresinin başlangıç tarihi idari işlemin tebliğ, yayın veya ilan tarihidir. Ancak yasada öngörülen bu durumların söz konusu olmadığı hallerde, davacının dava konusu işlemi öğrenme tarihinin iyi niyet kuralları çerçevesinde, olayın özelliği ve niteliği göz önünde tutulmak suretiyle yargı organınca belirleneceği kuşkusuzdur. Başka bir anlatımla, yazılı bildirimle ilgililerin idari dayaya konu edecekleri işlemde haberdar olmaları amaçlanmış olduğundan, yazılı bildirimin bulunmadığı hallerde dava açma süresinin, ilgililerin işlemde haberdar oldukları tarihten itibaren hesaplanması gerekmektedir. Nitekim 2577 sayılı Yasada ilgililerin idari işlemi öğrenmeleri üzerine dava açmalarını engelleyen bir hüküm de bulunmamaktadır...Her ne kadar iptali istenilen 25.6.2005 tarihli Maliye Bakanlığı işlemi davacıya tebliğ edilmemiş ise de, davacının en geç, Maliye Bakanlığına itirazda bulunduğu 8.7.2005 tarihinde, anılan işlemde haberdar olduğunun kabulü gerekmektedir” Danıştay 10 D., 31/01/2006 tarih ve 2005/9182 E., 2006/664 K., (Sinerji mevzuat, içtihat ve icra programlarından alınmıştır).

eleştirilmiştir¹⁶. Zira yukarıda da belirttiğimiz gibi, kural idari işlemlerin tüm unsurlarıyla birlikte yazılı olarak tebliğ edilmesidir. İlgili şahıs bakımından bireysel işlemler ancak tebliğ ile hüküm ve sonuç doğurur. Bunun dışında öğrendiğinin kabul edilmesi, var sayılması hak arama özgürlüğünü kısıtlayacaktır. Her nasılsa idari işlemin öğrenildiğinin varsayılarak hüküm kurulması doğru bir yaklaşım değildir. Her şeyden önce idari işlemin türü, niteliği ve hatta bu işleme karşı varsa başvurulacak yargı yerinin ilgili idarelerce gösterilmesi hukuk devleti ve hukuk güvenliği ilkesinin bir gereğidir¹⁷.

Ancak bazı hallerde ilgili şahsın idari işlemi öğrendiğinin varsayılarak, idari dava açma süresi hesap edilebilir. Örneğin; gayrimenkulü hakkında imar durumu için belediyeye başvuran şahsın, parselasyon işlemi veya kamulaştırma kararını öğrenmesi halinde, bu işleme karşı dava açma süresinin öğrenme tarihinden itibaren başlaması gerekir. Zira bu durumda ilgili şahsa imar durum belgesi verilecek, bu belgede parselasyon veya kamulaştırma işlemi ayrıntılarıyla yer alacaktır. Bu örnekte imar durum belgesinin adeta bir yazılı bildirim hüviyetinde görülmesi gerekir. Hal böyle olunca idari işlem hakkında dava açma süresi de öğrenme tarihinden itibaren işleyecektir. Nitekim Danıştay 6. Dairesi bir kararında¹⁸;

“...Davacının maliki olduğu uyuşmazlık konusu kadastral parseli de kapsayan alanda, 3.2.2002 günü meydana gelen depremden sonra afetzedelere konut yapımına yönelik olarak 3194 sayılı Yasanın 18. maddesi uyarınca parselasyon yapılması yönünde belediye encümenince 5.4.2002 günlü, 2002/28 sayılı kararın alındığı, parselasyon işlemiyle oluşan imar parseli üzerinde konut yapımı için kurulan kooperatife davacı da üye olduktan sonra, dosyada örneği bulunan ve davacının 2.9.2002 günlü imar durumunu belirten başvurusu üzerine imar parseli esas olmak suretiyle aynı günlü imar durum belgesinin düzenlendiği, bu tarih itibarıyla dava konusu parselasyon işleminin davacının bilgisine girdiği halde dava açma süresi geçirilerek 11.9.2003 günlü görülen davanın açıldığı anlaşıldığından, davanın süre

¹⁶ AKILLIOĞLU Tekin, “Danıştay Sekizinci Dairesinin 15.2.1985 tarih ve E.1984/648, K.1985/151 sayılı kararına ilişkin not”, AİD, c.20, sy 4, s. 194.

¹⁷ Aynı kanaatte olan KARAHANOGULLARI Özlem Erdem, İdari Davalarda Süre Sorunları, İdari Yargı Panel, Mersin-11, 12 Nisan 2003, s. 93.

¹⁸ 16/07/2009 tarih ve 2005/2872 E., 2007/4528 K., ERGEN Cafer, a.g.e. s. 115.

yönünden reddi yolundaki temyize konu mahkeme kararında sonucu itibarıyla isabetsizlik görülmemiştir”

değerlendirmesine yer verilmiştir. Gerçekten bu kararda; idarece tesis olunan işlem tüm unsurlarıyla birlikte esasen davacının bilgisine sunulduğu halde, süresinde idari davanın açılmadığı vurgulanmıştır.

Uygulamada kimi hallerde, idarelerce yargı yerine sunulan savunma veya itiraz dilekçelerinde tesis olunan yeni işlemlerden de söz edilebilmektedir. Bu durumda acaba bu dilekçelerin ilgili şahsa veya vekiline tebliği ile birlikte idari dava açma süresi işlemeye başlayacak mıdır? Konuyla ilgili farklı kararlar verilmekle birlikte, kanaatimizce hak arama özgürlüğü ve idari yargı yerinde dava açma süresinin işlemeye başlaması halinde, dava açmak için gerekli işlem bilgisi göz önünde bulundurulduğunda, dava açma süresinin işlememesi hukuk devleti açısından daha uygun olacaktır. Hak arama özgürlüğü ile yakın ilişkisi bulunan idari dava açma süresinin dar yorumlanmasında yarar olduğu kanaatindeyiz. Aksi halde idarelerce yargı yoluna gidilmesinin önlenmesi bakımından bazı idari işlemler adeta savunma veya itiraz dilekçeleri arasına gizlenebilecektir. Bu nedenle, idari işlemin tebliğ zorunluluğu bulunmayan kişiler tarafından açılan idari davalarda dava açma süresinin başlangıç tarihinin ilgililerin dava konusu işlemi öğrenme tarihi olduğu ve bu tarihin her bir olayın özelliği ve niteliği göz önünde tutulmak suretiyle iyi niyet kuralları çerçevesinde yargı yerlerince belirlenmelidir¹⁹.

3. Zımni ret işlemlerinde sürenin başlangıcı

Bilindiği üzere idari işlem ve eylemler idarece ya kendiliğinden ya da ilgililerin başvurması üzerine tesis edilirler. Nitekim 1982 Anayasası’nın 74 üncü maddesinde bireylerin kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkına sahip oldukları, kendileriyle ilgili başvuruların sonucunun, gecikmeksizin dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirileceği, ayrıca bu hakkın kullanılma biçiminin kanunla

¹⁹ Danıştay 10. D. 31/01/2006 tarih ve 2005/9189 E., 2006/664 K., DD., sy.112, s. 316.

düzenleneceği kuralına yer verilmiştir. Kendisine yapılan bir başvuru karşısında kalan idare, ya ilgilinin dilek ve şikâyetini yerinde görerek gereken işlem veya eylemi yapar, ya da kendisine olumsuz cevap vermek durumunda kalır. Her iki halde de Anayasa sonucun gecikmeksizin dilekçe ile ilgisine bildirilmek zorunda olduğunu emretmektedir. Ne var ki, uygulamada bu zorunluluğa pek uyulmadığı, başvuruların bazen cevapsız bırakıldığı, bazen de çok geç cevaplandırıldığı görülmektedir. İdari Yargılama Usulü Kanunu bu gibi durumlarda ilgililerin hak arama özgürlüklerini somut bir şekilde nasıl kullanabileceklerini göstermektedir. Ancak önemle belirtmeliyiz ki, 2577 sayılı İYUK'nun “*İdari makamların sükûtu*” başlıklı 10 uncu maddesi kapsamında bu hakkın kullanılabilmesi için; ortada henüz idari davaya konu bir uyuşmazlık yokken, ilgililerin idari makamlara müracaat ile haklarında idari dava konusu yapabilecekleri bir işlem veya eylemin icrası için başvuruda bulunmaları gerekir. Diğer bir anlatımla Yasanın 10 uncu maddesinin uygulanabilmesi için, ilgili hakkında daha önce tesis edilmiş bir işlem veya eylemin bulunmaması gerekir. Böyle bir durum varsa ilgilinin başvurusu 10 uncu madde anlamında bir başvuru olmaktan çıkar ve süreyle ilgili diğer maddelerin (*özellikle 11 inci maddenin*) kapsamına girer. Öte yandan uygulamada “*idari itiraz*” veya “*merciine itiraz*” olarak nitelendirilen başvuruların da 10 uncu madde kapsamında bulunmadığını belirtmekte yarar vardır. Örneğin; 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun “*İtiraz*” başlıklı 135 inci maddesinde disiplin amirleri tarafından verilen uyarma ve kınama cezalarına karşı itiraz edilebileceği, itirazın varsa bir üst disiplin amirine yoksa disiplin kurullarına yapılacağı belirtilmiştir. İşte bu nevi idari itiraz veya merciine itirazlar 2577 sayılı Yasanın 10 uncu maddesi kapsamında değerlendirilmeyecektir.

Yasanın 10 uncu maddesi kapsamında yapılan başvuruya idari makamlarca cevap verilmişse, bu durumda “*Yazılı bireysel işlemlerde sürenin başlangıcı*” başlığında yer verdiğimiz açıklamalar doğrultusunda davranılacaktır. Diğer bir anlatımla olumsuz cevabın ilgisine tebliğ tarihini izleyen günden itibaren idari dava açma süresi işleyecektir. Ancak müracaat edilen idari makam olumlu veya olumsuz hiçbir cevap vermezse, suskunluğu tercih ederse nasıl davranılacaktır? İşte bu soruyu Yasa'nın 10 uncu maddesi cevaplamıştır. Buna göre;

“Altmış gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır. İlgililer altmış günün bittiği tarihten itibaren dava açma süresi içinde, konusuna göre Danıştay’a, idare ve vergi mahkemelerine dava açabilirler. Altmış günlük süre içinde idarece verilen cevap kesin değilse ilgili bu cevabı, isteminin reddi sayarak dava açabileceği gibi, kesin cevabı da bekleyebilir. Bu takdirde dava açma süresi işlemez. Ancak, bekleme süresi başvuru tarihinden itibaren altı ayı geçemez. Dava açılmaması veya davanın süreden reddi hallerinde, altmış günlük sürenin bitmesinden sonra yetkili idari makamlarca cevap verilirse, cevabın tebliğinden itibaren altmış gün içinde dava açabilirler”.

Yasada yer alan bu maddenin konulmasındaki temel gaye, idarenin uzun süre bir başvuruyu cevapsız bırakması karşısında Anayasa’nın yazılı bildirimi esas alan hükmünün ilgililerin haklarını dava yoluyla aramalarına engel teşkil edecek tarzda işlemlerini önlemektir. Ayrıca madde ile idarenin bir başvuru üzerine tesis ettiği bir işlemin veya eylemin yargı denetimine tabi tutulabilmesi olanağını tanımıştır.

Bu arada Anayasa’nın 74 üncü maddesi hükmü gereğince çıkarılan 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun’un 7 inci maddesinde de kısaca söz etmek yararlı olur. Maddede;

“Türk vatandaşlarının ve Türkiye’de ikamet eden yabancıların kendileri ve kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri konusunda yetkili makamlara yaptıkları başvuruların sonucu veya yapılmakta olan işlemin safahatı hakkında dilekçe sahiplerine en geç otuz gün içinde gerekçeli olarak cevap verilir. İşlem safahatının duyurulması halinde alınan sonuç ayrıca bildirilir”

düzenlemesine yer verilmiştir.

Ancak, 2577 sayılı Yasanın ilgili 10 uncu maddesi ilgili şahıslara dilekçe hakkının yanında, ayrıca idari yargı önünde uyuşmazlık konusu yapabilecekleri işlem veya eylem tesisi konusunda idari makamları zorlayıcı bir düzenleme de içermektedir. Böylelikle idari makamların, kendisine yapılan (veya ulaştırılan) başvurularına cevap verilmemesine hukuki bir sonuç bağlanarak, bir kısım işlem ve eylemlerin yargı denetimi dışına bırakılması yolu önlenmiştir. Anayasanın idari müracaatlara yazılı

cevap verilmesi yönündeki hükmü ile cevap verilmemesi halinde izlenecek yolu düzenleyen İdari Yargılama Usulü Kanunu arasında bir çelişkiden ziyade, birbirlerini tamamlama söz konusudur²⁰. Gerçekten de idarenin her müracaata yazılı olarak cevap vermesi mümkün değildir. O zaman idarenin cevap vermediği kişilerin haklarının korunması gerekir. Yasa düzenlemesiyle idarenin sessizliğine “*zımnem ret*” anlamı yükletilmiştir. Böylelikle ilgili talebini yargı önünde inceletebilecektir. Bu yolun kullanılması halinde gerekli koşullar, kimi özel durumlar ile hüküm ve sonuçları üzerinde etraflıca durulması gerekmektedir.

a. İdareye başvurma koşulları

İdareye yapılacak başvuru koşullarını şu şekilde sıralamak mümkündür:

aa. Başvuru yetkili makamlara yapılmalıdır

İdarenin sessizliğine hukuki bir sonuç yüklenebilmesi için her şeyden önce ilgilinin “*yetkili makama*” başvurmuş olması gerekir. İlgili şahısça tesisi istenen işlem veya eylem, başvuruda bulunulan idarenin görev ve yetki alanının içinde bulunmalıdır. Eğer tesisi istenen işlem veya eylem başvuruda bulunulan idarenin görev ve yetki alanı içinde değilse, bu madde kapsamında ilgili şahıs lehine dava hakkı doğmayacağı kabul edilmektedir²¹. Zira idari makamlar görev ve yetki alanları dışında kalan konularda işlem tesisine ve eylem icrasına zorlanamazlar. İdari makamın işlem tesisine veya eylem icrasına görevli ve yetkili olması gerekir. Ancak bu değerlendirmenin çok katı uygulanması hukuk devleti ilkesini tehlikeye sokması da kaçınılmazdır. Anayasanın 123 üncü maddesine göre idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür. Dolayısıyla da idarenin karmaşık yapısı içinde idari makamda hata yapmış bulunan kişi için idareye başvurma şartını yerine getirmiş gözüyle bakmak gerekecektir. İdarenin bütünlüğü ilkesi ve idarenin son derece karmaşık teşkilat yapısı sebebiyle kanun koyucu, hatalı

²⁰ SEZGİNER Murat, İdari Makamların Sükutu Üzerine Açılan Davalarda Süre, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, c. 5, sayı 1-2, Konya-1996, s. 418.

²¹ ZABUNOĞLU Yahya, İdari Yargıda Dava Açma Süresi, I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Birinci Kitap İdari Yargı, Ankara 1-4 Mayıs 1990, s.196, KARAVELİOĞLU Celal, İdari Yargılama Usulü Kanunu, c. I, Trabzon-1993, s. 272, GÖZÜBÜYÜK Şeref, Yönetmelik Yargı, Ankara-2009, s.407, Çırakman Erol, agm.. s. 203.

idari makama karşı açılacak davalarda dahi mahkemenin dilekçeyi gerçek hasma tebliğ edeceği hükmünü getirmiştir (2577 sayılı İYUK, m. 15/1-c). Aynı yaklaşımın idari başvurular sebebiyle de söz konusu olmaması için hiçbir sebep yoktur. Bu durum aynı zamanda kanuni bir yükümlülüktür. 3071 sayılı dilekçe hakkının kullanımını düzenleyen Yasanın 5 inci maddesi dilekçenin, konuyla ilgili olmayan bir idari makama verilmesi durumunda, bu makam tarafından yetkili idari makama gönderilmesini ve durumdan da ilgilinin haberdar edilmesi gerektiğini belirtmektedir²². Bu durumda zımni ret için gerekli olan altmış günlük süre yetkisiz idari makamca dilekçenin yetkili idari makama ulaştırıldığı tarihten itibaren başlatılmalıdır. Yetkisiz idari makamca ilgilinin dilekçesi yetkili idari makama ulaştırıldığı tarihten itibaren 60 gün içinde yetkili idari makamca cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılacak ve 10 uncu maddeye göre dava açma hakkı oluşacaktır. Davanın yetkili idari makama karşı açılacağı izahtan varestedir²³. Nitekim Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin İyi İdare konusunda Üye devletlere CM/REC (2007)7 Sayılı Tavsiye Karar'ının 13 üncü maddesinin 3 üncü bendinde; *“istem, yetkili olmayan bir idareye yapıldığında, idare bu istemi mümkünse yetkili birime gönderir ve istem sahibini bundan haberdar eder”* tavsiyesine yer vermiştir²⁴. Tespit edebildiğimiz kadarıyla Danıştay'ımızın da bu yönde kararları bulunmaktadır²⁵.

bb. Başvuru, idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylem için yapılmalıdır

Başvurulan idareden kesin ve yürütülmesi zorunlu bir işlem veya eylem tesisi istenilmemişse, idari dava açma yoluna gidilemeyecektir. Bu nedenle eleştiri, tavsiye, temenni, şikayet, dilek içerikli veya bilgi istemli başvurulara idarenin sessiz kalması ilgili şahsa dava açma hakkı vermeyecektir. Bu durumda koşulları varsa başka yasa hükümleri uygulanabilir. Örneğin, ilgili şahsın 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu kapsamında yaptığı başvuruya cevap verilmezse, bu Kanun uyarınca yasal başvuru

²² Aynı kanaatte olan SEZGİNER Murat, a.g.m. s. 423.

²³ ZABUNOĞLU Yahya agm.. s.197, SEZGİNER Murat a.g.m. s. 423

²⁴ Çev. KARAHANOGULLARI Onur, DD, sy. 116. s. IX.

²⁵ Danıştay 6. D. 23/11/2005 tarih ve 2004/82 E., 2005/5762 K.,(Danıştay resmi sitesinden alınmıştır).

yolları tüketilebilecektir. Ancak 2577 sayılı İYUK'un 10 uncu maddesi çerçevesinde idari dava açılmayacaktır. Çünkü bu durumda ortada idari davaya konu olabilecek bir işlemten söz edilemeyecektir. 10 uncu madde kapsamında ilgililer ortada bir idari işlem yokken, yaptıkları başvuruyla böyle bir işlemi tesis etmek suretiyle uyuşmazlık konusu yapabilmektedirler²⁶.

cc. İdari makamlara başvuru için her hangi bir süre öngörülmemiştir

Aşağıda değineceğimiz 2577 sayılı İYUK'nun 11 inci maddesi ile 10 uncu maddesi arasındaki en önemli farklardan biri budur. 11 inci maddede idari dava açma süresi içinde idari makamlara başvuru zorunluluğu bulunmasına karşın 10 uncu madde kapsamındaki başvurularda bu şekilde bir süre kısıtlaması mevcut değildir. İlgililer haklarında idari dava konusu olabilecek bir işlem veya eylemde bulunmak üzere idari makamlara her zaman müracaat edebilirler. Elbette yasalarla bazı hallerde idarelere başvuru süresi kısıtlanabilir. Örneğin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "*Ödenmeyen Giderler ve Bütçeleştirilmiş Borçlar*" başlıklı 34 üncü maddesinin üçüncü fıkrasında; ilgili olduğu mali yılın sonundan başlayarak beş yıl içinde alacaklıları tarafından geçerli bir mazerete dayanmaksızın, yazılı talep edilmediğinden veya belgeleri verilmediğinden dolayı ödenemeyen borçlar zamanaşımına uğrayarak kamu idareleri lehine düşeceği öngörülmüştür. Mülga 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun 93 üncü maddesinde de benzer hüküm bulunmaktaydı.

Öte yandan düzenleyici işlemlerin genel ve soyut nitelikte kurallar içermesi nedeniyle bu işlemlere karşı açılan davalar sonucunda verilen iptal hükümlerinin, yalnızca o davanın tarafları hakkında değil; dava açmamış üçüncü kişiler hakkında da sonuç doğuracağı bilinen temel bir idare hukuku ilkesidir. Dolayısıyla; düzenleyici

²⁶ "Bu haliyle dava, herhangi bir idari işlemten dolayı değil, davalı idarelerin T. İmar Bankasının karşılığı olmadığı halde açığa Devlet İç Borçlanma senedi satışını engellemeleri, yeterli denetim yapmayı, hareketsiz kalmaları, bir başka ifadeyle idari eylemleri nedeniyle açılmış bir tam yargı davası olup; idarelerin denetim eksikliği veya hareketsizliği, idari eylem niteliğini taşımaktadır. İdari eylemden doğan zararın tazmini istemiyle, 25.6.2004 tarihinde yapılan başvuru üzerine, 6.9.2004 tarihinde açılan davanın süresinde olduğu anlaşıldığından, idare mahkemesince süre aşımı nedeniyle davanın reddine karar verilmesinde hukuki isabet görülmemiştir" Danıştay 13. D. 21/09/2007 tarih ve 2007/3011 E., 2007/5160 K., (Kazancı İçtihat Bankası Programından alınmıştır).

işlemin iptali üzerine, bu düzenlemeye karşı dava açmayan üçüncü kişilerin, iptal hükmünün, kendilerine uygulanması istemiyle 2577 sayılı Yasanın 10 uncu maddesi uyarınca ve genel zamanaşımı süresi olan 10 yıl içerisinde davalı idareye başvurabilecekleri tabiidir²⁷. Bu gibi ayırık durumlar saklı kalmak koşuluyla denilebilir ki, idari makamlara süre kısıtlamasına tabi olmaksızın her zaman için uyumsuzluk konusu yapılabilecek bir işlem veya eylem tesisi için başvuruda bulunmak mümkündür.

b. İdarenin karar süreci

2577 sayılı İYUK'nun 10 uncu maddesinde ilgililerin, haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idari makamlara başvurabilecekleri belirtilmiştir. İdari makamlarca altmış gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılacaktır. Her ne kadar 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanunun 7 inci maddesinde; Türk vatandaşlarının ve Türkiye'de ikamet eden yabancıların kendileri ve kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri konusunda yetkili makamlara yaptıkları başvuruların sonucu veya yapılmakta olan işlemin safahatı hakkında dilekçe sahiplerine en geç otuz gün içinde gerekçeli olarak cevap verileceği ve işlem safahatının duyurulması halinde alınan sonuç ayrıca bildirileceği düzenlenmiş ise de, bu kuralı 2577 sayılı Yasanın 10 uncu maddesi ile karıştırılmaması gerektiği kanaatindeyiz. Zira 3071 sayılı Yasa Türk vatandaşlarının kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, Türkiye Büyük Millet Meclisine ve yetkili makamlara yazı ile başvurma haklarının kullanılma biçimini düzenlemektedir. Oysa 2577 sayılı İYUK'nun 10 uncu maddesi ilgililerin haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemde bulunulması için idari makamlara müracaatı ve idari makamların sessizliğine hukuki bir sonuç bağlamıştır. İlgililer altmış gün içinde cevap verilmemesi durumunda, idari makamın başvuruyu reddettiği, başka bir anlatımla olumsuz işlem tesis ettiği yasa gereği kabul edilecektir. İsteğin ret edildiği veya olumsuz işlemin tesis edildiğinin varsayıldığı tarihten itibaren idari bir dava ise altmış, vergi davası ise otuz gün içinde görevli ve yetkili yargı yerinde dava açılmalıdır. Oysa 3071

²⁷ Danıştay 10 D. 23/09/2008 tarih ve 2006/6650 E., 2008/6283 K., (Kazancı İçtihat Bankası Programından alınmıştır)

sayılı Yasa kapsamında yapılan bir başvuruya idari makamların cevap vermemesi haline idari yargılama hukuku açısından bir sonuç bağlanmamıştır.

c. İdari makamlarca kesin cevap verilmemesi

10 uncu maddenin temel özelliği, ilgililerin yönlendirmesiyle idarenin bir işlem yapmasını sağlanmasıdır. 521 sayılı Danıştay Kanunu'nun 69 uncu maddesinde de yer alan kuralın uygulanması sırasında kesin olmayan idari cevaplar nedeniyle kimi tereddütlerle karşılaşıldığından, sorun 2577 sayılı Yasanın ilk şeklinde giderilmeye çalışılmıştır. Daha sonra 3622 sayılı Yasayla getirilen değişiklikle 521 sayılı Kanun zamanındaki ilkeye dönmüşse de, 4001 sayılı Yasayla yeniden kesin olmayan cevaplarla ilgili kural getirilmiş ve bu kez altı aylık bekleme süresi öngörülmüştür. Maddede bu kural dışında her hangi bir değişiklik yapılmamış, son cümledeki *"altmış günlük sürenin bitmesinden sonra yetkili idari makamlarca cevap verilirse"* yolundaki temel anlayış korunagelmıştır. Yasalardaki bu gelişim karşısında, *"bekleme"* sözcüğünün kesin cevabın beklenmesiyle ilgili olduğu ve altı ayla sınırlamanın da kesin cevabın bekleneceği bir süreci kapsadığında kuşku yoktur. Başka bir anlatımla, ilgililerin başvurusu üzerine idarece kesin olmayan bir cevap verilirse, bu cevap isteğin reddi sayılıp dava açılabilceği gibi; kesin işlem de beklenebilecek, ancak bekleme durumunda başvuruyu izleyen altıncı aydan sonra dava süresi işlemeye başlayacaktır²⁸. İlgililerce; 2577 sayılı İYUK'nun 10 uncu maddesi kapsamında bir başvuru olmakla birlikte, idarece verilen cevabın kesin olmaması haline böylelikle hukuki bir sonuç bağlanmıştır. Önemle belirtelim ki, altı aylık bekleme süresi, idari makamlarca verilen cevabın kesin sayılmaması hali için söz konusudur; altmış günlük bekleme süresi içinde başvurusuna cevap verilmeyen davacının, altı aylık bekleme süresinden yararlanması hukuken olanaksızdır.

d. Zımni ret süresi geçtikten sonra cevap verilmesi

2577 sayılı İYUK'nun 10 uncu maddesinin 2 inci bendinin son cümlesinde yer alan;

²⁸ Danıştay 8. D. 25/10/2000 tarih, 1998/7093 E., 2000/6612 K., sayılı kararı (Danıştay Resmi Sitesinden alınmıştır).

“Dava açılmaması veya davanın süreden reddi hallerinde, altmış günlük sürenin bitmesinden sonra yetkili idari makamlarca cevap verilirse, cevabın tebliğinden itibaren altmış gün içinde dava açabilirler”

hükmü ilgililere dava açmamaları veya süresinde dava açmamaları halinde yeniden süresinde idari dava açma imkanı tanımaktadır. Maddede; Dava açılmaması veya davanın süreden reddi hallerinde, altmış günlük sürenin bitmesinden sonra yetkili idari makamlarca cevap verilmesi halinde işbu cevabın tebliğinden itibaren altmış gün içinde idari dava açılabileceğini öngörmektedir. Altmış günlük sürenin bitiminden sonraki cevap ilgilinin aynı konuda yeniden başvurusu üzerine verilmiş olabileceği gibi, kendiliğinden gelmiş de olabilir. Kanaatimizce bunun bir önemi yoktur. İdari yargıda genel kural iptal davalarının ancak kesin ve yürütülmesi gerekli idari işlemler aleyhine açılmasıdır. İdari işlemlerin doğrudan doğruya veya ilgililerin isteği üzerine tesis edildiği göz önüne alınırsa, hakkında bir işlem yapılması için idareye başvuran kimseye olumlu veya olumsuz yönde bir cevap verilmemesinin, dava açma hakkını ortadan kaldıracaktır. İşte 10 uncu madde hükmü bu şekilde cevapsız bırakılan isteklerin gerektiğinde yargısal yoldan elde edilebilmesini amaçlamıştır. Böyle olunca, başvurmadan itibaren 60 günlük sürenin cevapsız geçmesini genel anlamda ve bütün kapsamıyla idarenin olumsuz bir işlem tesis ettiği yolunda yorumlamak mümkün değildir. Maddede yer alan *“Altmış gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır”* hükmü sonuçta bir varsayımdır. İdare hukukunda idarenin bir işlem tesis ettikten sonra artık aynı konuda yeni bir işlem daha yapamayacağını öngören bir kural bulunmadığına göre, altmış günlük sürenin cevapsız geçmesiyle ilgilinin isteği reddedilmiş varsayılsa dahi, idarece aynı istek hakkında sonradan kesin işlem tesisinin daima mümkün olduğunu kabul etmek gerekir. Bu nedenle yasa koyucu; *“Dava açılmaması veya davanın süreden reddi hallerinde, altmış günlük sürenin bitmesinden sonra yetkili idari makamlarca cevap verilirse, cevabın tebliğinden itibaren altmış gün içinde dava açabilirler”* hükmünü ihdas etmiştir. 10 uncu madde hükmü ile kural olarak idarenin altmış gün süren sessizlikle karşılaşan ilgililere daha fazla beklemeksizin altmış gün içinde dava yoluna başvurma olanağını tanımakta, ancak bu sürenin bitiminden sonra idarece cevap verilmesi halinde yeni bir dava süresi işlemeye başlamaktadır.

İdarenin istek hakkında sonradan bir işlem yapması ise kendiliğinden olabileceği gibi ilgilinin yeni müracaatı üzerine de olabilir. Gerçekten altmış günlük sürenin cevapsız geçmesine rağmen dava açma yoluna gitmeyerek idarenin cevabını bekleyen ilgilinin, müracaatının sonucunu öğrenmek için tekrar dilekçe vermesi ve bu suretle idareyi işlem tesisine tahrik ve icbar eylemesi daima mümkün olup dava açma süresinin yeniden işlemeye başladığı kabul edebilmek için, mutlaka idarenin altmış günlük bekleme süresi geçtikten sonra kendiliğinden cevap vermiş olmasını aramamak gerekir. Yasa kuralına göre, hakkında bir işlem veya eylem yapılması için idareye başvuran ilgilinin bunun sonucunu araştırması ve kanuni süre içinde cevap alamaması üzerine de yeniden başvurması son derece doğal bir olgudur. Esasen 10 uncu madde, böyle bir girişimde bulunan ilgilinin altmış günlük yeni dava süresinden yararlanamayacağını öngören bir anlatıma yer vermemiştir. Madde, ister kendiliğinden ister ilgilinin yeni başvurması üzerine olsun, idarece altmış günlük sürenin bitmesinden sonra cevap verilirse dava açma süresinin yeniden işlemeye başlayacağı hükme bağlamakta bu yönden bir ayırım gözetmemektedir.

e. Zimni ret süresi dolmadan idari dava açılması

Uygulamada çoğu zaman ilgililerce altmış günlük bekleme süresi dolmadan, başka bir anlatımla bekleme süresi içinde idari davalar açılabilir. Bu durumda yargı yerlerince nasıl davranılmalıdır? Bilindiği üzere idari yargı yeri hukuki denetim yapar. Başka bir anlatımla hukuk devleti ilkesinin gereği olarak, idarenin her türlü işlem ve eylemlerine karşı hukuksal denetim sağlar. Bu nedenle 2577 sayılı Yasanın 10 uncu maddesi kapsamında ilgililer haklarında idari davaya konu olabilecek idari bir işlem veya eylemde bulunmak üzere başvuruda bulunup, altmış günlük bekleme süresini tamamlamadan dava açmaları halinde yargı yerince davanın ret edilmemesi gerekir. Bu halde Anayasa'nın 141 inci maddesinin son cümlesinde yer alan davaların en az giderle ve mümkün olan süratle sonuçlandırılması yolundaki kuralın ihlal edileceği kanaatindeyiz. Yargı yerince altmış günlük bekleme süresinin dolması beklenilmeli, eğer ki idarece her hangi bir cevap verilmezse derdest davayı görmeli, olumsuz cevap verilmesi halinde yine derdest davayı, olumsuz işlemin iptali kapsamında bakmalıdır. Ancak idari makamlarca ilgilinin istemine uygun bir karar verilecek olursa, bu durumda konusu kalmayan dava hakkında karar verilmesine yer olmadığına karar verilmelidir.

Bu durumda doğal olarak yargı giderleri davacı üzerinde bırakılacaktır. Belirtmek gerekir ki, Danıştay kararları düşüncemizin aksi istikametindedir²⁹.

f. Ret kararı üzerine üst makamlara itiraz

Acaba başvuru sahibinin 10 uncu madde kapsamındaki başvurusu açıkça veya zımnen ret edilirse bir üst makama itiraz mümkün müdür? Böyle bir itiraz dava açma süresini keser mi? Kanaatimizce 10 uncu madde kapsamında yapılan başvuru ortada bir işlem yokken, idareyi açıkça veya zımnen de olsa işlem icrasına zorlayan bir yöntemdir. 10 uncu madde kapsamında işlem elde eden kişinin 11 inci madde uyarınca elde ettiği işleme itiraz etmesi mümkün olmalıdır. Danıştay'ımızın da bu yönde kararları bulunmaktadır³⁰. Doktrinde de zımni ret işlemine karşı üst makamlara başvuru hakkını kısıtlayan her hangi bir kuralın olmadığı, dolayısıyla ilk idari başvurunun reddi üzerine itirazla işlemeye başlayan dava açma süresinin de duracağı, ayrıca böyle bir durumda üst makamlara başvurunun, ilgilinin yargı yoluna gitmeden önce idareyle uzlaşma isteğinin de bir göstergesi olarak değerlendirilebileceği görüşü ileri sürülmüştür³¹

4. İlân yoluyla bildirimde idari dava açma süresinin başlangıcı

2577 sayılı İYUK'nun 7/3 üncü maddesinde, adresleri belli olmayanlara özel kanunlarındaki hükümlere göre ilân yoluyla bildirim yapılacağını öngörmektedir. Özel kanununda aksine bir hüküm bulunmadıkça bildirim süresi, son ilân tarihini izleyen günden itibaren onbeş gün sonra işlemeye başlayacaktır. İlân yoluyla bildirimle ilgili temel esaslar 7201 sayılı Tebligat Kanunu'nun 28-31 inci maddeleri arasında gösterilmiştir. Kimi hallerde ilân yoluyla bildirim kuralları özel yasalarla da öngörülebilir. Örneğin; 2942 sayılı Kamulaştırma ve 213 sayılı Vergi Usul

²⁹“Olayda, ...tarihinde yapılan şikâyet başvurusunun zımnen reddedilmiş sayıldığı tarih...günüdür. Dolayısıyla, bu zımni ret işleminin iptali istemiyle davanın, vergi mahkemesinde, bu tarihten itibaren otuz gün içerisinde açılması halinde, esasın incelenmesi mümkün bulunmaktadır. Oysa; dava, bu sürenin dolduğu gününden çok sonra, ...tarihinde açılmıştır. Yapılan şikâyet başvurusuna, Maliye Bakanlığınca kendiliğinden bir cevap verilmedikçe, bekleme süresinin dolmadan önce ...tarihinde açılan ilk davanın bu nedenle incelenmeksizin reddi üzerine yeni bir idari dava açma süresinin işlemesine de olanak yoktur” (Danıştay 7. D 12/03/2000 tarih ve . 1999/2360 E., 2000/1909K., sayılı kararı (Danıştay Bilgi Bankasından alınmıştır).

³⁰ Danıştay 10.D. 28/11/1985 tarih ve 1985/1899 E., 1985/1989 K., DD., sy. 62-63, s. 426.

³¹ YILDIRIM Ramazan, İdari Başvurular, Konya-2006, s. 137.

Kanunlarında ilân yoluyla bireysel işlemlerin tebliğ esasları özel olarak kurallara bağlanmıştır.

Yüce Danıştay'ımız bir kararında³²;

“...Davacıya Fakülte kararının ne şekilde bildiriminin yapıldığı konusu idareden sorulup istendiği, gelen yanıtta, bildirimin adi posta ile yapıldığı, bu nedenle alındısının olmadığı, ayrıca okulun ilan tahtasında asılarak ilan edildiğinin belirtildiği, bu durumda şahsa yapılan bildirim belgelendirilemediğine göre ilanen bildirim kurallarını geçerli saymak gerektiği, mahkemeye gönderilen imzalı belgeden ilan yoluyla bildirim tarihinin 4.7.1984 olduğu, Mahkemeye açılan ilk dava tarihinin ise 24.7.1984 olduğu, 24.7.1984 gününü yukarıda belirtilen yasal kurallara göre aynı zamanda mercie başvuru tarihi olarak saymak gerekeceğinden, 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanununun 54. maddesinde belirtilen 15 günlük sürenin geçirilmemiş olduğu, bu nedenle Dicle Üniversitesi Yönetim Kurulunca başvurunun işin özü incelenerek karar verilmesi gerekirken, sürenin aşıldığı nedeniyle isteğin uygun görülmemesi işlemde isabet bulunmadığı gerekçesi ile iptal eden Diyarbakır idare Mahkemesinin 10.10.1985 gün ve E: 1985/43, K: 1985/288 sayılı kararının... ONANMASINA...”

şeklindeki karar ile bireysel işlemin tebliğinin kanıtlanamadığı özel durumda, 2577 sayılı Yasa'nın 7/3 üncü maddesi kuralları uyarınca ilân yoluyla bildirim esaslarının geçerli olacağını vurgulamıştır.

5. Vergi davalarında sürenin başlangıcı

Esasen yukarıdaki tüm anlatımlarımız, vergi davaları için de geçerlidir. Ancak yasa koyucu vergi davalarının kendine has yapısı, özelliği ve karışıklıklara yer vermemek amacıyla sürenin başlangıcı konusunda özel bazı esaslara yer vermiştir. Gerçekten; 2577 sayılı İYUK'nun 7/2-b maddesinde,

“Vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezalarından doğan uyuşmazlıklarda: Tahakkuku tahsile bağlı olan vergilerde

³² Danıştay 8. D. 25/09/1986 tarih ve 1986/98 E., 1986/396 K., sayılı kararı, DD, sy. 66-67, s. 361.

tahsilatın; tebliğ yapılan hallerde veya tebliğ yerine geçen işlemlerde tebliğin; tevkif yoluyla alınan vergilerde istihkak sahiplerine ödemenin; tescile bağlı vergilerde tescilin yapıldığı ve idarenin dava açması gereken konularda ise ilgili merci veya komisyon kararının idareye geldiği”

tarihi izleyen günden itibaren sürenin başlayacağı özel olarak belirtmiştir.

Vergi davalarında sürenin başlangıcını, vergi türüne göre belirlemekte yarar vardır.

a. Tahakkuku tahsile bağlı vergilerde süre

213 sayılı VUK’nun 22 inci maddesinde;

“Verginin tahakkuku, tarh ve tebliğ edilen bir verginin ödenmesi gereken bir safhaya gelmesidir”

şeklinde tanımlanmıştır. Yine aynı Yasa’nın 24 üncü maddesinde;

“Mahiyetleri itibariyle tahakkuku tahsile bağlı vergilerde, verginin tahsili tahakkuku da içine alır”

denilmiştir.

Yüce Danıştay’ımız bir kararında³³;

“Tahakkuku tahsiline bağlı olan uyuşmazlık konusu işgaliye resminin 17.10.1978 tarihinde tahsil edildiği tartışmasızdır. Tahakkuku tahsiline bağlı olan resimlerde tahsilatın yapıldığı anda gerçekleştiği kabul edileceğinden yukarıda anılan hüküm nedeniyle resmin tahakkuk safhasına bir ay içinde itiraz edilmesi gereklidir”

şeklindeki kararı ile, öteden beri tahakkuku tahsile bağlı vergi davalarının tahsilat tarihinden itibaren açılacağı yolundaki kurala uygulama kazandırmıştır. Vergi hukukumuzda 488 sayılı Yasayla öngörülen damga vergisi, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda düzenlenen eğlence vergisi, 492 sayılı Harçlar Kanununda

³³ Danıştay 9. D. 22/02/1982 tarih, 1980/5485 E., 1982/1019 K., (Danıştay Bilgi Bankasından alınmıştır).

belirtilen kimi harçlar bu nevi vergilere örnek gösterilebilir. İşte bu nevi vergilerde dava açma süresi tahakkuku tahsile bağlı olduğundan, pul yapıştırmakla, bilet kesmekle veya makbuz düzenlemekle birlikte dava açma süresi tahsilat tarihini izleyen günden itibaren başlayacaktır³⁴.

b. Tebliğ yerine geçen işlemlerde süre

213 sayılı VUK'nun kapsamına giren vergi, resim ve harçlarla benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezaları ile ilgili işlemler öngörülen tebliğ hükümleri uyarınca muhatabına tebliğ edilirler. Dava açma süresi de işbu tebliğ tarihini izleyen günden itibaren başlar. Konuyla ilgili duraksamalar genellikle 213 sayılı VUK'nun 124 üncü maddesi kapsamında yaşanmaktadır. Buna göre; vergi mahkemesinde dava açma süresi geçtikten sonra aynı Yasa'nın 116 vd. maddeleri uyarınca yaptıkları düzeltme talepleri reddolunanlar şikâyet yolu ile Maliye Bakanlığına müracaat edebilirler. Vaki şikâyetleri Maliye Bakanlığınca kabul edilmeyerek kendisine kabul edilmeme işlemi tebliğ edilen mükellefler tebliğ tarihinden itibaren vergi mahkemesinde otuz günlük süre içinde davalarını açabileceklerdir. Kuşku yoktur ki, vergi mahkemesinin incelemesi 116 vd. maddeler kapsamında olacaktır. Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulu bir kararında³⁵;

“Bir vergilendirme hatasına dayalı olarak vergi idaresine yapılacak düzeltme başvurusu üzerine yanıtın vergi mahkemesinde dava açma süresinden sonra verilmesi halinde şikâyet yolu ile Maliye Bakanlığına başvurulması gerekmektedir.

Davacı kurumun, vergisi uyuşmazlık konusu dönemde, dava açma süresini geçirmeden düzeltme istemesine rağmen, bu istemin ilgili vergi dairesi müdürlüğünce reddedildiği ancak, bu süreçte dava açma süresinin geçirildiği saptanmaktadır. Dolayısıyla başvurunun, dava açma süresinden sonra yapılmış bir başvuru olarak değerlendirilmesi gerektiğinden, idari başvuru yolları tüketilmeksizin, kesin ve

³⁴ Danıştay 9. D. 30/04/1986 tarih, 1984/1503 E., 1986/1722 K., DD. sy. 64-65, s.386.

³⁵ VDDK'nun 26/11/1999 tarih ve 1999/166 E., 1999/493 K., DD. sy. 103, s. 239.

yürütülebilir özellikte bulunmayan düzeltme isteminin reddi üzerine vergi mahkemesine başvurulmasına olanak bulunmamaktadır.

Vergi mahkemesince, davacının vergi dairesine yaptığı başvurunun reddi sonucunda şikayet mercii olan Maliye Bakanlığına müracaat edilmeden açılan davada, dilekçenin 2577 sayılı Yasanın yukarıda açıklanan hükümleri uyarınca, Maliye Bakanlığına tevdi gerekirken, davanın süre aşımı nedeniyle reddinde hukuka uygunluk görülmemiştir”

şeklinde değerlendirmede bulunarak, genel ilkeye uygulama kazandırmıştır. Gerçekten Danıştay sonraki yıllarda benzer durumlarda yukarıda belirttiğimiz Vergi Dava Daireleri Genel Kurul Kararı doğrultusunda kararlar vererek, değerlendirmesini içtihat haline getirmiştir³⁶.

Öte yandan; vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlere ilişkin olarak düzenlenen ihbarnamelerde yer alan vergi ve cezalara karşı, ihbarnamenin tebliğ tarihinden itibaren otuz günlük yasal süre içerisinde dava açılması gerekmektedir. 213 sayılı Vergi Usul Kanununda belirtilen haller dışında üst mercii bulunmayan vergi dairelerince düzenlenen ceza ihbarnamelerinin tebliği üzerine 2577 sayılı İYUK’un 11 inci maddesinin uygulanma olanağı bulunmadığından, ceza İhbarnameleri ile tebliğ edilen ve süresinde, bir diğer anlatımla tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde dava açılmalıdır. Aksi halde amme alacağı kesinleşmiş olur. Bu durumda amme alacağının tahsili için ödeme emri düzenlenmesi de kaçınılmazdır³⁷

³⁶ “...Bu bakımdan; 24.2.2006 tarihli düzeltme talebinin, cevap verilmemek suretiyle zımnen reddi üzerine, 10.5.2006 tarihli şikayet başvurusuna altmış gün içerisinde cevap verilmemek suretiyle 9.7.2006 tarihinde oluşan zımni ret işleminin iptali istemiyle, bu tarihten itibaren dava açma süresi içerisinde (sürenin son gününün ara verme zamanına rastlaması nedeniyle) en geç 12.9.2006 tarihine kadar dava açılması gerekirken, zımni ret işleminin oluşmasından sonra verilen 11.7.2006 tarih ve 53238 sayılı kesin nitelikte olmayan cevabı istemin reddi kabul etmeyerek, şikayet başvurusuna altmış gün içerisinde herhangi bir cevap verilmemesi nedeniyle, yararlanılması mümkün olmayan altı aylık bekleme süresinin dolmasını müteakip, 28.11.2006 tarihinde mahkeme kaydına giren dilekçeyle açılan işbu davanın, süre aşımı sebebiyle reddi gerekirken, aksi gerekçeyle reddi yolundaki temyize konu mahkeme kararında sonucu itibarıyla isabetsizlik görülmemiştir” Danıştay 7. D. 06/11/2007 tarih ve 2007/2623 E., 2007/4486 K.,(Sinerji Mevzuat, İçtihat ve İcra Programlarından alınmıştır).

³⁷ VDDK, 18/10/2006 tarih ve 2006/75 E., 2006/300 K., DD, sy.115 s.107.

c. Tevkif yoluyla alınan vergilerde süre;

Hukukumuzda bazı vergi türleri için kaynaktan tahsil yöntemi tercih edilmiştir. Bu nevi vergilere tevkif yoluyla alınan vergiler denilmektedir. 213 sayılı VUK'nun 378 inci maddesinin birinci fıkrasında; vergi mahkemesinde dava açabilmek için verginin tarh edilmesi, cezanın kesilmesi, tevkif yoluyla alınan vergilerde istihkak sahiplerine ödemenin yapılmış ve ödemeyi yapan tarafından verginin kesilmiş olması gerektiği belirtilmiştir. Tevkif yoluyla alınan vergilerde vergi, istihkak sahiplerine ödemenin yapıldığı esnada, yapılan ödemeden yasada öngörülen oran veya miktarda kesinti yapılarak ödemeyi yapan (*vergi sorumlusu*) tarafından belirlenen dönemlerde muhtasar beyanname eşliğinde ilgili vergi dairesine beyan edilerek ödenmektedir. İşte bu kapsamdaki vergilerde vergi sorumlusu tarafından ihtirazi kayıtlı beyanname vermesi veya vermemesi, ya da noksan beyanda bulunması nedeniyle yapılan tahakkuk ve tarh işlemlerine karşı dava açılmak istenmesi halinde işlemlerin vergi sorumlusuna tebliğ olunduğu ya da tebliğ olunmuş sayıldığı tarihi izleyen günden itibaren başlar.

Kendisine ödeme yapılan istihkak sahibi bakımından ise, vergi mahkemesine açılacak dava süresi ödemenin yapıldığı tarihi izleyen günden itibaren başlayacaktır. Örneğin; maaşında yapılan gelir vergisi kesintisinde yüksek oran tatbikinin yasal olmadığı, fazladan yapılan kesintilerin ret ve iadesi gerektiği yolundaki iddialarla açılacak bir davada dava açma süresi, son vergi kesintisinin yapıldığı aya ilişkin talebin nazara alınması suretiyle hesaplanması gerekecektir. Tevkif yoluyla alınan vergilerde, vergi sorumlusuna karşı idari dava yöneltilemez. Bu konuda yetkili idare; verginin yatırıldığı vergi dairesi müdürlükleridir. İdari başvuru yoluna gidilmişse, Vergi Usul Kanununun 116-126'ncı maddelerine göre işlem yaratıldıktan sonra davaya konu yapılması olanaklıdır³⁸.

d. Tescile bağlı vergilerde süre

Türk vergi mevzuatında kimi vergiler için tarh ve tahakkuk işlemi; vergiyi doğuran olayın bir kütük veya sicile kayıt ve tesciline bağlı kılınmıştır. İşte bu nevi

³⁸ Danıştay 3. D. 10/11/2005 tarih ve 2005/304 E., 2005/2379, DD, sy.112 s. 125.

vergilerde dava açma süresinin başlangıcı kayıt veya tescil tarihinden itibaren başlar. Örneğin 197 sayılı Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanununda öngörülen motorlu taşıtlar vergisi mükellefiyeti taşıtın cinsine göre trafik, liman, belediye siciline veya ulaştırma Bakanlığı tarafından tutulan sicil, hava araçları siciline kayıt ve tescil ile başlar (3 ve 7 inci maddeler). Motorlu taşıtlar vergisi, taşıtların kayıt ve tescilinin yapıldığı yerin vergi dairesi tarafından her yıl Ocak ayının başında yıllık olarak tahakkuk ettirilmiş sayılır. Tahakkuk ettirilen vergi, ayrıca mükellefe tebliğ olunmaz ve vergi tahakkuk ettirilen günde tebliğ edilmiş sayılır. Dolayısıyla vergi mahkemesinde dava açma süresi bulunulan yılın Ocak ayı başından itibaren başlayacaktır³⁹. Ancak tahakkuk ettirilmesi gereken motorlu taşıtlar vergisinin eksik tahakkuk ettirilmesi veya hiç tahakkuk ettirilmemesi halinde, bu vergi ilgili vergi dairesi tarafından ikmalen tarh edilir. Bu durumda mükellefe tebligat yapılacağından, dava açma süresi de tebliğ tarihinden itibaren işlemeye başlayacaktır.

Öte yandan kayıt ve tescilleri yıl içinde yapılan taşıtlar için verginin ödenmesinde kayıt ve tescil tarihi esas alınmıştır. Bu durumda dava açma süresi söz konusu kayıt ve tescilin yapıldığı tarihi izleyen günden itibaren başlayacaktır.

e. İdarenin dava açması gereken konularda süre

213 sayılı VUK'nun 377 inci maddesi vergi mahkemesinde dava açmaya yetkili olanları tek tek saymıştır. Mükellefler ve kendilerine vergi cezası kesilenlerin yanında vergi dairesinin de tadilat ve takdir komisyonlarınca tahmin ve takdir olunan matrahlara karşı takdir kararlarının komisyonca imza karşılığında kendilerine tevdi olduğu tarihi izleyen günden itibaren vergi mahkemesinde dava açabileceklerdir. Nitekim maddenin ikinci fıkrasında;

“Vergi dairesi tadilat ve takdir komisyonlarınca tahmin ve takdir olunan matrahlara karşı vergi mahkemesinde dava açabilir”

denilmekle vergi dairesinin de vergi mahkemesinde dava açma ehliyetinin bulunduğu vurgulanmıştır.

³⁹ Danıştay 7. D. 2001/4592 E., 2005/26 K., DD. sy.109 s. 239.

Ayrıca Belediyelerin de dava açma yetkisi bulunduğunu ve belediye adına varidat müdürü, olmayan yerlerde hesap işleri müdürü veya o görevi yapanlarca kullanılacağına maddenin üçüncü fıkrasında yer verilmiştir. Gerçekten aynı Yasanın mükerrer 49 uncu maddesinde takdir komisyonlarının arsalara ve araziye ait asgari ölçüde birim değer tespitine ilişkin kararlarının, ilgili bulundukları il ve ilçe merkezlerindeki ticaret ve sanayi odalarına, köy ve mahalle muhtarlıkları ile vergi dairelerine imza karşılığında verilecekleri; kendilerine karar verilen daire, kurum, teşekkül ve ilgili mahalle ve köy muhtarlıklarının 15 gün içinde ilgili vergi mahkemesinde dava açabilecekleri belirtilmiştir. Bu gibi özel durumlar saklı kalmak koşuluyla idarelerin dava açabilecekleri hallerde takdir kararlarının komisyonca imza karşılığında kendilerine tevdi olunduğu tarihi izleyen günden itibaren vergi mahkemesinde süresinde dava açabileceklerdir.

6. İlânı gereken düzenleyici işlemlerde sürenin başlangıcı

İlânı gereken düzenleyici işlemlerin de, idari davaya konu edilebileceği kuşkusuzdur. Kanunlarda belirtilen bir konunun uygulanmasını sağlamak üzere, ilgili idarece çıkarılan, devamlı, objektif ve genel hükümler içeren düzenleyici işlemler ilân edilmek zorundadır. Örneğin; tüzükler, yönetmelikler gibi düzenleyici işlemler ilânı gereken idari tasarruflardır⁴⁰. Ancak ilânı gereken düzenleyici işlemler sadece tüzük ve yönetmeliklerden ibaret değildir. Bakanlar Kurulu kararları⁴¹, Maliye Bakanlığı Tebliğleri, mahalli idarelerin imar plânları⁴², tarife kararları gibi işlemler de düzenleyici idari işlemlerdir. Gerek Anayasa ve gerekse 2577 sayılı İYUK'da yer alan genel

⁴⁰ “Yönetmelik hükümlerinin iptali istemiyle, bu Yönetmeliğin Resmi Gazetede yayımlandığı tarihten itibaren dava açma süresi içerisinde dava açılması gerekirken, bu süre geçirildikten sonra açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesi olanağı bulunmamaktadır” Danıştay 5. D. 30/06/2008 tarih ve 2008/3361 E., 2008/4023 K., (Sinerji Mevzuat, İçtihat ve İcra Programlarından alınmıştır).

⁴¹ “Bakanlar Kurulu Kararının Resmi Gazete’de yayımlandığı tarihten itibaren yukarıda belirtilen yasal süreler geçirildikten sonra davanın açıldığı gerekçesiyle davanın süre aşımı yönünden reddine...” Danıştay İDDK, 21/12/20056 tarih, 2006/3553 E., 2006/2460 K., DD. sy. 115, s. 68.

⁴² “Düzenleyici işlem niteliğindeki imar planlarına karşı askı süresi içinde itiraz edilmiş fakat süresi içinde dava açılmamış olsa dahi, imar planının uygulanmasına yönelik işlem nedeniyle dayanağı olan imar planının iptali istemiyle 2577 sayılı Yasanın 7. maddesine belirtilen süre içerisinde dava açılabilirdiğinde anılan hükümler karşısında duraksama bulunmamaktadır” Danıştay 6D, 03/01/2003 tarih ve 2001/6627 E., 2003/20 K., DKD sy. 1 s. 228 vd.

hükümlere göre dava açma süresinin kural olarak yazılı bildirimin yapıldığı tarihi izleyen günden itibaren işleyeceği açıktır. Ancak ilânı gereken düzenleyici işlemler bakımından özel düzenlemelere yer verilmiştir. İlânı gereken işlemler, ilân tarihini takip eden günden itibaren idari dava açma süresi içinde uyuşmazlık konusu yapılabilir. Gerçekten 2577 sayılı Yasa'nın 7/4 üncü maddesinde; ilânı gereken düzenleyici işlemlerde dava açma süresinin ilân tarihinden itibaren başlayacağı belirtilmiştir. İlân Resmi Gazete ile olabileceği (*tüzük ve kimi yönetmeliklerde olduğu*) gibi, ilgili yasanın öngördüğü yöntemle de (*örneğin kapıya asılmak suretiyle de*) olabilir. Ancak Yasa, düzenleyici tasarruflar için ayrı bir dava açma süresi daha kabul etmektedir. 7/4 üncü maddede; ilânı gereken işlemlerin uygulanması halinde ilgililer seçimlik hakka sahiptirler. Dilerlerse, sadece düzenleyici işlemi, dilerlerse uygulanan işlemi veya dilerlerse hem düzenleyici işlemi ve hem de uygulama işlemini birlikte dava konusu yapabilirler. Böylelikle yıllarca varlığını koruyan bir düzenleyici işlemin uygulanması üzerine iptal davasına konu edilebilmesi mümkün olabilecektir. Burada önemli olan, düzenleyici işleme dayanılarak idari işlemin tesis edilip, uygulanması ve uygulama işlemine süresinde dava açılmasıdır⁴³. Bireysel işlemin dayanağı olan düzenleyici işlemin iptali durumunda yeni bir hukuki durum ortaya çıkacağından, daha önce dava açıp idareye başvuru tarihinden itibaren yoksun kaldıkları parasal hakları tazmin edilen kişilerin de bu yeni hukuki durumdan yararlanarak düzenleyici işlem nedeniyle yoksun kaldıkları tüm parasal hakların tazmini istemiyle idareye başvurup, ret üzerine idari dava açabilirler⁴⁴. Zira düzenleyici işlemler genel ve soyut nitelikte kurallar içerir. Bu nedenle bu işlemlere karşı açılan davalar sonucunda verilen iptal hükümleri, yalnızca o davanın tarafları hakkında değil, dava açmamış olan üçüncü kişiler hakkında da hüküm ve sonuç doğurur⁴⁵. Ancak bir kez daha belirtmek gerekir ki, temel kural bireysel

⁴³ “Düzenleyici işlemlere karşı, ilan tarihinden itibaren dava açılabilmesi gibi, bu düzenlemeye dayalı olarak bir işlem tesis edilmesi halinde, dava açma süresi geçmiş olsa bile düzenleyici işlemin iptali istemiyle uygulama işleminin tabi olduğu dava açma süresi içinde dava açma olanağı mevcuttur. Uygulama işlemine karşı açılan davada süre aşımı bulunması halinde, düzenleyici işlemin iptali isteminin de süre aşımı nedeniyle reddi gerekeceği kuşkusuzdur” Danıştay 6D., 25/09/2000 tarih ve 2000/573 E., 2000/966 K., (Danıştay Bilgi Bankasından alınmıştır).

⁴⁴ Danıştay 11. D.16/02/2007 tarih ve 2006/6610 E. 2007/1246 K., DD. sy. 115, s. 367.

⁴⁵ Danıştay 10. D. 23/09/2008 tarih ve 2006/6650 E., 2008/6283 K., (Sinerji Mevzuat, İçtihat ve İcra Programlarından alınmıştır).

işlemler tebliğ ile tekemmül eder⁴⁶. Resmi Gazetede yayımlansa dahi, bireysel nitelikte olan işlemler, ilânla değil, tebliğ ile geçerlik kazanır.

II. TAM YARGI DAVALARINDA İDARİ DAVA AÇMA SÜRESİ

1. İdari İşlemlerden Doğan Tazminat Davalarında Süre

2577 sayılı İYUK'nun 12 inci maddesinde; ilgililerin haklarını ihlal eden bir idari işlem dolayısıyla Danıştay'a, idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması halinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabileceklerini öngörmektedir. Yeri gelmişken ifade etmeliyiz ki, idari davaya konu edilen uyuşmazlıkların kendine özgü nitelik ve özellikleri göz önünde bulundurulduğunda; uyuşmazlık konusu bir idari işlemin idari yargı yerince iptal edilmiş olması, ilgiliye iptal edilen bu işlem nedeniyle mutlaka maddi veya manevi tazminata hükmedilmesini gerektirmez⁴⁷. İdari işlemlerden dolayı maddi tazminata hükmedilebilmesi için idarenin ağır hizmet kusurunun bulunması gerekir. Manevi tazminata haksız işlem⁴⁸ veya eylem nedeniyle kişilerin ağır ceza ve üzüntü verilmesi durumunda hükmedilebildiği öteden beri bilinmektedir⁴⁹. İdari işlemlerden zarar

⁴⁶ “Türkiye İstatistik Kurumunca gerçekleştirilen adrese dayalı nüfus sayımı sonuçları, Resmi Gazete’de yayımlanmadığı ve ilgili belediyelere tebliğ edilerek sonuçlara itiraz veya iptal davası açma imkanı tanınmadığına ve yasanın iptali istemiyle Anayasa Mahkemesi’ne doğrudan başvuru hakkı da olmadığına göre, davacı belediye tarafından nüfus sayımı sonuçlarının gerçeği yansıtmadığından bahisle, 5747 sayılı Yasanın uygulanmasına ilişkin genelgenin iptali istemiyle açılan bu davanın adrese dayalı nüfus sayımı sonucuna karşı açılan davalar kapsamında olduğunun kabulü zorunludur. Anayasa Mahkemesi kararında, genelgenin dayanağı 5747 sayılı Yasa’nın geçici 1. maddenin (1) numaralı fıkrasının, Türkiye İstatistik Kurumu tarafından gerçekleştirilen adrese dayalı nüfus sayımı sonuçlarına yasal süresi içinde iptal davası açanlar yönünden iptaline karar verildiğinden, dava açan belediyelerin tüzel kişiliklerinin devam ettiği tartışmasızdır” Danıştay 8 D.19/12/2008 tarih ve 2008/4826 E., 2008/8384 K., (Sinerji Mevzuat, İçtihat ve İcra Programlarından alınmıştır).

⁴⁷ Danıştay 5. D. 26/09/2007 tarih ve 2007/1088 E., 2007/4905 K., DD. sy. 117, s. 153.

⁴⁸ “Davacının manevi tazminat istemini atama işlemi sonucunda görev tahsisli olarak oturmakta olduğu kamu konutundan zabıta marifetiyle 21.8.1998 tarihinde çıkarılması sırasında ve öncesinde yaşanan olaylar nedeniyle duyduğu elem ve ızdıraba dayandırmakta olduğuna göre uğradığını ileri sürdüğü manevi zararın en geç 21.8.1988 tarihinde gerçekleşmiş olduğu ve davacı tarafından bu hususun anılan tarihte öğrenilmiş olduğunun kabulü gerekir. kamu konutunun boşaltılması işlemlerinden dolayı açılan tazminat davasında, dava açma süresinin hesaplanmasında 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uygulanmalıdır” Danıştay 5.D. 25/06/2004 tarih, 2003/4911 E., 2004/3006 K., DKD, sy. 6, s.142.

⁴⁹ Danıştay 8. D. 08/04/1997 tarih ve 1995/3635 E., 1997/1209 K., DD. sy. 94, s. 513.

gördüğünü ileri süren kişiler, doğrudan doğruya, iptal davasıyla birlikte veya iptal davası sonuçlandıktan sonra olmak üzere üç ayrı yolla tazminat davası açabilirler. Bu dava yollarından her birinin bağlı olacağı süre hükümleri birbirinden ayrı düzenlemelere tabidir.

a. İptal davasıyla birlikte açılacak tazminat davalarında süre

İlgililer iptal ve tazminat davalarını birlikte açma yolunu tercih ettikleri takdirde, iptal davasının bağlı olduğu süre içinde idari yargı yerine başvurmak zorundadır. İptal davasının konusunu oluşturan idari işlemin ilgiliye tebliğ edildiği tarihten itibaren altmış gün içinde ilgili yargı yerinde iptalle birlikte tazminat isteminde bulunabilir. Eğer ki işlem tebliğ edilmeyip uygulamaya konulmuş ise, uygulamanın başladığı tarihten itibaren iptalle birlikte tazminat da istenmelidir. Tekrar etmek gerekir ki, ilgilinin idari işleminden doğan zararı öğrendiği tarih saptanabiliyorsa, bu tarih tazminat istemi için de esas alınacaktır⁵⁰.

b. İptal davasının sonuçlanması üzerine açılacak tazminat davalarında süre

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 12 inci maddesindeki, *“ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine”* ifadesinden ilgililerin, gerek davanın kabulü gerekse reddi halinde tazminat davasını açılabileceği anlaşılmaktadır. Bu nedenle konunun iki alt başlıkta incelenmesi uygun olacaktır.

aa. İptal davasının kabulü halinde

Yasaya göre bu davaların, ya iptal kararının bildirimi üzerine ya da iptal kararına karşı kanun yollarına başvurulmuş ise kanun yolu sonunda verilecek kararın bildiriminden itibaren altmış gün içinde açılması gerekmektedir. Böylece, dava süresinin başlangıcı belirlenirken iki olasılık göz önünde tutulmuştur. Bunlardan biri iptal kararı üzerine tarafların kanun yollarına başvurmaması, diğeri ise böyle bir yola

⁵⁰ “Olayda da, davacının, anılan 12. madde ile kendisine tanınan olanaklardan, iptal davasının karara bağlanması üzerine tam yargı davası açma yolunu seçtiği ve yıkım kararının iptaline ilişkin mahkeme kararının 19.1.1987 tarihinde kendisine tebliği üzerine 60 günlük dava açma süresi içerisinde 18.3.1987 de tazminat davasını açtığı anlaşılmış olup, mahkemece dava süresinin, işlemin icra tarihine göre hesap edilerek davanın süreden reddinde isabet görülmemiştir” Danıştay 6. D. 12/12/1989 tarih ve 1989/2840 E., 1989/2514 K.,(Danıştay Bilgi Bankasından alınmıştır).

başvurulması olasılığıdır. Eğer ki, kanun yoluna başvurulmuş ise ilgili tazminat davası açısından dava açma süresini kesilecektir. Bu durumda, davalı idarece kanun yoluna başvurulmasına karşın davacı (*ilgili*) tarafından tazminat davası açılmışsa ne olacaktır? Bir idari işlemin iptaline ilişkin yargı kararı hakkında kanun yollarına başvurulmasının, ilgililerin bu işlem dolayısıyla uğradıkları zararın tazmini için iptal kararının tebliğinden itibaren idari dava açma süresi içinde tam yargı davası açmasına engel teşkil etmemelidir⁵¹. Zira Anayasa'nın 141 inci maddesinin son fıkrasında;

“Davaların en az giderle ve mümkün olan süratle sonuçlandırılması, yargının görevidir”

kuralı yer almaktadır. Bu kural uyarınca zamanından önce de açılmış olsa böyle bir dava kanun yoluna başvurulmuş davanın sonucuna göre çözümleneceğinden, mahkemenin bir ara kararı ile zamanından önce açılan dava hakkında bir *“bekletme kararı”* vermesi yerinde olacaktır⁵².

İptal davasının kabulü üzerine açılacak tazminat davalarında süre, iptal kararının veya bu karara karşı kanun yollarına başvurulmuşsa kanun yolundan gelen kararın bildirim tarihinden itibaren başlayacaktır.

İlgililerin, iptal davasının sonuçlanması üzerine tazminat isteminde bulunabilmeleri için, daha önce aynı işlem nedeniyle tazminat davası açmamış olmaları gerekir. İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda, bir idari işlemde doğan zararın bölümlere ayrılarak bir bölümünün iptal davasıyla birlikte, saklı tutulan diğer bölümünün ise iptal davasının sonuçlanması üzerine dava konusu edilebilmesine cevaz vermemektedir. Danıştay içtihatları da özel hukukta yer alan fazlaya ilişkin hakların saklı tutulması müessesesinin, idari yargıda uygulama alanı bulamayacağı yönünde gelişmiştir⁵³. Ancak bir idari işlemde doğan ve iptal ve tam yargı davasının birlikte açıldığı tarihte kesin miktarı belli olmayan zararların kalan kısmının, iptal ve tam yargı davasıyla ilgili

⁵¹ Danıştay 10. D. 16/06/1988 tarih, 1986/1563 E., 1988/1102 K., DD. sy.72-73, s. 695.

⁵² Danıştay 8. D. 04/05/2005 tarih ve 2004/3520 E., 2005/2145 K., DD. sy. 110, s. 252.

⁵³ Danıştay 8. D. 07/10/2003 tarih, 2003/590 E., 2003/3845 K., DKD sy. 3, s. 257, Danıştay 11. D. 27/02/2004 tarih, 2001/4405 E., 2004/943 K., DKD sy. 5, s. 331.

kararın veya bu karara karşı kanun yollarına başvurulmuşsa verilecek kararın tebliğinden itibaren 2577 sayılı Yasanın 12 inci maddesinde öngörülen süre içinde ayrıca açılacak bir tam yargı davasına konu edilebilir⁵⁴. Mamafih kanaatimizce, idari yargı alanında da fazlaya ilişkin hakların saklı tutulması hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir. Zira uygulama büyük hak kayıplarına neden olmaktadır. Bu nedenle Yasada ivedilikle değişiklik yapılmalıdır.

bb. İptal davasının reddi halinde süre

2577 sayılı Yasa'nın düzenleme biçimi iptal davasının reddi üzerine de tazminat davası açılmasına cevaz vermektedir. Yukarıda da belirttiğimiz gibi 12 inci maddede yer alan; *“ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine”* ifadesinden ilgililerin, sadece davanın kabulü kararları için değil, davanın reddi halinde de tazminat davasının açılabilceği anlaşılmaktadır. Mülga 571 sayılı Danıştay Kanunu'nun 18/06/1973 tarih ve 1740 sayılı Yasayla değişiklik getirilmezden önce 71 inci maddesinde *“ilgililer,...ilk önce iptal davası açarak bu dava üzerine işlemin iptali halinde ...tam yargı davası açabilirler”* denilmekte idi. Ancak bu hüküm 18/06/1973 tarih ve 1740 sayılı yasayla değiştirilmiş *“ilgililer, ...ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine... tam yargı davası açabilirler”* şeklinde değiştirilmiştir. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 12 inci maddesi de aynı şekilde kaleme alınarak, gerek davanın kabulü ve gerekse reddi halinde tazminat davasının açılabilceğini öngörmüştür. Gerçekten idare hukuku kurallarına göre, idare tarafından tesis edilmiş olan bir işlem, mevzuata uygun olmakla beraber, belli kişiler özel ve olağandışı zarara uğramışlarsa bu zararın *“idari hasar”* kuramı uyarınca tazmini gerekebilir. Dolayısıyla hukuka uygun idari işlem her hangi bir şahsın hakkını da ihlal ediyor ise, bu halde işlem iptal edilmeden de tam yargı davasının açılabilmesi gerekir⁵⁵.

⁵⁴ Danıştay 5. D. 23/11/1992 tarih ve 1991/1075 E., 1992/3154 K., DD sy. 87, s. 336, Danıştay İDDK, 04/10/2007 tarih ve 2006/1984 E., 2007/1822 K., (Sinerji Mevzuat, İçtihat ve İcra Programından alınmıştır).

⁵⁵ Danıştay İDDK, 04/10/2007 tarih ve 2004/795 E., 2007/1820 K., (Sinerji Mevzuat, İçtihat ve İcra Programlarından alınmıştır).

İptal davasının reddi üzerine açılacak tazminat davalarında da sürenin başlangıcı, ret kararının veya bu karara karşı kanun yollarına başvurulmuşsa kanun yolundan geçen kararın bildirim tarihidir. İlgililerin bu tarihten itibaren altmış gün içinde tazminat davasını açmaları gerekir. İptal davasının süreden reddi halinde açılan tam yargı davasının süre nedeniyle incelenme olanağı bulunmamaktadır⁵⁶.

12 inci madde iptal kararı üzerine açılacak davalarla, iptal davasının reddinden sonra açılacak davalar arasında süre yönünden bir ayırım gözetmemiştir. Dolayısıyla, kararın bildirim usulü ve dava süresinin belirlenmesi konusunda bundan önceki bölümlerde yaptığımız açıklamalara atıfla yetiniyoruz.

c. Doğrudan doğruya açılacak tazminat davalarında süre

İdari işlemlerden ötürü doğrudan doğruya tazminat davası açılıp açılmayacağı konusu, öğretide ve uygulamada uzun süre tartışma konusu olmuştur. Bu tartışmanın 521 sayılı Danıştay Kanunu'nun 71 inci maddesinin 18/06/1973 tarih ve 1740 sayılı Yasayla değiştirilmeden önceki halinden kaynaklandığı söylenebilir⁵⁷. Gerçekten maddede; *“ilgililer, haklarını da ihlal eden bir idari işlem dolayısıyla Danıştay’da iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi, ilk önce iptal davası açarak bu dava üzerine işlemin iptali halinde bu husustaki kararın tebliğinden itibaren doksan gün içinde tam yargı davası açabilirler”* kuralı öngörülmüştü. Maddenin bu düzenleniş biçiminden ötürü Danıştay kimi kararlarında ilgililerin ancak hukuklarını ihlal eden idari eylemler hakkında doğrudan tazminat davasını açabileceklerine hükmetmiştir⁵⁸.

aa. İşlemin tesis ve bildirimi üzerine dava açma süresi

İdari işlemlerden bir bölümü tesis ve tebliğ edildikleri anda yürütülürler. Bu işlemler yönünden tesis ve bildirim evresi dışında ayrıca bir yürütme evresi yoktur. İşlemin yürütülmesi işlemin bünyesindedir. Dolayısıyla yol açabilecekleri zararlar da

⁵⁶ Danıştay 13. D. 18/01/2005 tarih ve 2005/113 E., 2005/4651 K., (Sinerji Mevzuat, İçtihat ve İcra Programlarından alınmıştır).

⁵⁷ Danıştay’da Açılacak Tazminat Davaları, Birinci Kitap Usûl, YÜKSEL Esin, Ankara-1976, s. 396.

⁵⁸ Danıştay 5. D. 27/04/1966 tarih ve 1965/3644E., 1966/1685 K., Danıştay 12. D. 17/02/1969 tarih ve 1967/2754 E., 1969/291 K., YÜKSEL E., a.g.e. s. 397.

tesis ve tebliğ edildikleri anda ortaya çıkmış olur. Örneğin, olumsuz işlemler bu türdendir. Bir isteğin reddedilmesine veya reddedilmiş sayılmasına, bir hakkın tanınmamasına, bir alacağın ödenmemesine ilişkin işlemler gibi. Ayrıca tesis ve yürütme evreleri aynı ana rastlayan olumlu işlemleri de bu türden saymak gerekir. Örneğin resen emekliye sevk işlemleri gibi. Kuşkusuz sözü edilen işlemler (*ister olumsuz, ister olumlu olsun*) salt tesis edilmekle hüküm ve sonuçlarını doğurmazlar. bunun için, işlemin ilgilisine bildirilmiş olması da şarttır. Bildirim evresi tamamlanmadan idari işlem tekemmül etmiş sayılmaz ve dolayısıyla hukuki varlık kazanamaz. 2577 sayılı Yasa'nın 12 inci maddesinde;

“ilgililer haklarını ihlal eden bir idari işlem dolayısıyla Danıştay’a ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri...”

yolundaki hüküm, bildirim ve yürütme evreleri aynı olan idari işlemler nedeniyle, bildirim üzerine açılacak tazminat davalarını kapsamaktadır. Maddede bu davaların bağlı olacağı süre ayrıca gösterilmemek suretiyle 7 inci maddedeki genel süre hükmünün bu alanda da uygulanacağını öngörmektedir.

bb. İşlemin icrası üzerine dava açma süresi

2577 sayılı Yasa'nın 12 inci maddedeki *“ilgililer.. bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler”* hükmü, bir yandan idari işlemlerin icrası üzerine de bağımsız olarak tazminat davası açılabileceğini belirtirken, diğer yandan bu davaların bağlı olacağı süreyi açıkça saptamış olmaktadır. Şahsın hakkının, her zaman işlemin tesis edildiği tarihte ihlal edilmediği, ancak işlemin icrası sırasında zararın meydana gelebildiği de bir vakıdır. Bu gibi hallerde açılacak tam yargı davasının süre başlangıcının şahsın hakkının ihlali işlemin tesisi tarihinde değil de, işlemin icrası tarihinde vuku bulmuş ise, tazminat davası işlemin icrası tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmalıdır⁵⁹. Yukarıda da belirttiğimiz üzere, bu hükmün amaçladığı idari işlemler, tesis ve bildirim

⁵⁹ “Ayıların saldırması ve bu hayvanların avlanmasının idarece yasaklanmış olması nedeniyle, davacının tüfeğiyle vuramaması sonucu zararın oluşmasında her hangi bir idari eylem bulunmamakta; zarar idari işlem olan av yasağı kararından ve bu kararın icrasından doğmaktadır” Danıştay 10. D. 2006/237 E., 2008/172 K., ., (Sinerji Mevzuat, İçtihat ve İcra Programlarından alınmıştır).

evresi ile yürütme evresi birbirinden ayrı olan işlemlerdir. Gerçekten, idari işlemlerin bir bölümünde tesis ve bildirim ile yürütme evreleri arasında uzun veya kısa bir zaman aralığı bulunur. Bunlarda yürütme, işlemin bildirim tarihinden sonraki bir tarihte olur. Bu işlemlerden doğabilecek zararların da, ancak icra edildikleri, bir başka deyişle uygulandıkları tarihte ortaya çıkacağında kuşku yoktur. Bu nedenle anılan işlemlere ilişkin tazminat davalarının ayrı bir hükümde düzenlenmesi ve bu davalar yönünden yürütme tarihinin süreye başlangıç alınması isabetli olmuştur.

İdari işlemin yürütüldüğü tarih çeşitli belgelerden (*tutanak, alındı, çizelge v.b. gibi*) saptanabilir. Yürütme sadece bir olgudan ibaret kalmış ve bu konuda bir belge düzenlenmemişse, bazı belirtilerden yararlanmak suretiyle bu tarih belirlenebilir. Dava süresinin başlangıcı olması nedeniyle, yürütme tarihinin dava dilekçesinde gösterilmesi zorunluluğu vardır. Davacının bildirdiği yürütme tarihinin doğru olup olmadığı idari yargı yerlerince resen araştırılabileceği gibi; bildirilen tarihin yanlışlığı davalı idare tarafından da her zaman ortaya konulabilir. Dava açma süresi icra tarihinden itibaren altmış gündür.

İdari işlem ile doğduğu iddia edilen zarar arasında nedensellik bağının bulunması gereği de açıktır. Eğer idari işlem ile tazmini istenilen zarar arasında nedensellik bağı kurulamıyor ise, zarar tazmin edilemeyecek ve dolayısıyla bu yönde açılan dava ret ile nihayetlenilebilecektir⁶⁰.

2. İdari Eylemlerden Doğan Tazminat Davalarında Süre

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2 inci maddesinin 1 inci fıkrasında idari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılan tam yargı davaları idari dava türleri arasında sayılmıştır. Yukarıda işlem nedeniyle uğranılan zararın tazmininde süre konusuna değinmiştik. Eylem nedeniyle uğranılan zarar esasen özel hukuktaki haksız fiile benzer. Bu yüzden kanun koyucu Borçlar Kanunu'nun 60 ıncı maddesine paralel bir düzenleme ile eylemin öğrenilmesinden itibaren bir yıl içerisinde idareye başvurma ve uğranılan zararın

⁶⁰ Danıştay 12. D. 06/06/2006 tarih ve 2006/507 E., 2006/2268 K., (Sinerji Mevzuat, İçtihat ve İcra Programlarından alınmıştır).

tazminini isteme olanağını tanımıştır. Gerçekten Yasa'nın “Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması” başlıklı 13 üncü maddesinde;

“1. İdari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idari dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında altmış gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir.

2. Görevli olmayan adli ve askeri yargı mercilerine açılan tam yargı davasının görev yönünden reddi halinde sonradan idari yargı mercilerine açılacak davalarda, birinci fıkrafta öngörülen idareye başvurma şartı aranmaz”

düzenlemesine yer verilmiştir. Bu madde hükmüne göre hareket edilebilmesi için öncelikle ortada idari bir eylemin bulunması şarttır. İdari eylemlerden doğan zararlar idari yargı yerinde tam yargı davasına konu olabilirler. İdari eylemler ise çok değişik şekillerde tezahür edebilir. Örneğin idare yasalarla kendisine verilen denetim, gözetim, takip, başvurma gibi yetkilerini kullanmayarak bir zararın oluşmasına neden olabilir. Bu şekilde idare pasif davranarak zararın oluşmasına neden olmuştur⁶¹. Bir idari işlem veya bir idari sözleşmenin uygulanması durumunda olmayan, idarenin her türlü faaliyetlerinden veya hareketsiz kalmasından, araçlarının kullanımından, taşınır veya taşınmaz mallarının veya tesislerinin yönetiminden dolayı oluşan zararları idari eylem sonucu oluşan zarar ve buna yol açan eylemi de sonuç olarak idari eylem kavramı

⁶¹ “Hazine, devlete ait taşınmazların kadastro tespiti çalışmalarını takip etmemiş, askı ilan sonrasında itirazlarını yapmayarak hatalı tescilin oluşmasına ve bunun sonucunda sicile güvenerek taşınmazı satın alan davacının yanılmasına neden olmuştur. Hazinesinin yasalar uyarınca kendisine verilen bu görevlerini yapmaması sonucu doğan zarar ihmali nitelikteki idari eylemden doğmuş olup, bu tür idari eylemlerden kaynaklanan tazminat davalarının görüleceği yer idari yargı yerleridir” Yargıtay 4. HD. 03/03/2008 tarih ve 2007/7140 E.,2008/2642 K.,(Yargıtay resmi sitesinden alınmıştır). “Bu haliyle dava, herhangi bir idari işlemten dolayı değil davalı idarelerin T. İmar Bankası'nın karşılığı olmadığı halde açığa Devlet İç Borçlanma Senedi satışını engellememeleri, yeterli denetim yapmayıp, hareketsiz kalmaları bir başka ifadeyle idarelerin denetim eksikliği veya hareketsizliği biçiminde doğan idari eylemleri nedeniyle açılmış bir tam yargı davasıdır...” Danıştay 13. D. 21/09/2007 tarih ve 2007/3011 E., 2007/5160 K., (Sinerji Mevzuat, İçtihat ve İcra Programlarından alınmıştır).

içerisinde düşünmek gerekmektedir⁶². Veya idare kendisine verilen yetkileri kullanarak, diğer bir anlatımla aktif bir tutum ve davranışla hareket etmek suretiyle zararın oluşmasına neden olabilir. Bu yasal düzenlemeye göre idari eylemler nedeniyle tazminat davalarında dava açma süreleriyle ilgili esasları şu alt başlıklar altında toplamak mümkündür:

a. Dava açmadan önce idareye başvurma

aa. Başvurma zorunluluğu

Yukarıda metni verilen Yasa kuralına göre; idari eylemlerden zarar gören kişilerin, eylemi öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde beş yıl içinde idareye başvurarak, zararın ödenmesini istemeleri gerekmektedir. Bu nedenle idareye başvurmadan doğrudan doğruya tazminat davası açılması halinde mahkemesince, 2577 sayılı İYUK'nun 14/3-b maddesi ve 15/1-e maddesi gereğince dava dilekçesinin görevli idare merciine tevdiine karar verilecektir⁶³.

⁶² “Deprem nedeniyle oluştuğu ileri sürülen zararların tazmini istemiyle açılan bu davada, yapının üzerinde bulunduğu zeminin özelliği, zemin durumuna göre depreme dayanıklılığının kontrolü, yapı kullanma izni bulunup bulunmadığı, imar planları ve inşaat ruhsatlarının hangi idarelerce yapıldığı ve verildiği, yapıların imar açısından denetlenmesi, afete uğramış ve uğrayabilecek bölgeler ile yapı ve ikamet için yasaklanmış afet bölgelerinin tespit ve ilan edilip edilmediği, afet bölgelerinde yapılacak yapılarla ilgili kuralları , yapı tekniklerini, projelendirme esaslarını ülkenin deprem haritalarını hazırlamak konusunda idarelerin üzerlerine düşen görev ve yetkileri yerine getirip getirmediği, denetim ve kontrol görevlerini yapıp yapmadığı hususları ayrı ayrı irdelenmeli ve idarece gerekli önlemlerin alınıp alınmadığı belirlenmeli ve bunun sonucuna göre; idarenin belli bir hareket tarzı izleyip izlemediği veya hareketsiz kalıp kalmadığı ortaya konulmalıdır. Olaya bu açıdan bakınca yukarıda yapılan belirleme sonucu olayda idarelerin hareketsizliği söz konusu olmakla öğretide de kabul edildiği gibi idarenin bu hareketsizliğinin “olumsuz eylem olarak kabulü gerekmektedir.

Mücbir sebep sezilmeyen ve karşı konulamayan bir olayı ifade eder. Bu sebep , zararı idareye yüklenebilir olmaktan çıkaran ve zararlar idari faaliyet arasındaki illiyet bağını kesen dış bir etken olarak doğal, toplumsal veya hukuki bir olaydan kaynaklanabilir. Sezilmemezlik karşı konulamamazlık, kusursuzluk ve gerçeklik halleri mücbir sebebin ayırt edici öğelerini oluşturmaktadır. Deprem kuşağında yer alan bölgede, deprem gerçeğinin bir veri alınması suretiyle yerleşmelerle ilgili alanların belirlenmesi, bu alanlardaki yapılaşmaya ilişkin kararların alınması uygulanması eve denetlenmesiyle ilgili idari faaliyetlerin bütünündeki olumsuzlukların oluşan idarelerin “olumsuz eyleminin” bulunması durumunda depremin mücbir sebep değerlendirilerek illiyet bağının kestiğini kabule olanak bulunmamaktadır. Bu durumda Mahkemece uğranıldığı ileri sürülen zararın oluşumunda idarenin hizmet kusurunun bulunup bulunmadığının değerlendirilmesi ve sonuca göre bir karar verilmesi gerekirken depremin mücbir sebep kabul edilerek zararlar idari faaliyet arasındaki nedensellik bağının ortadan kalktığı gerekçesiyle davanın reddi yolundaki kararda isabet görülmemiştir” Danıştay 11. Daire,29/06/2007 tarih 2007/1353 E., 2007/6248, DD., sy. 117 s. 326.

⁶³ Danıştay 8D. 22/01/20002 tarih ve 2000/1396 E., 2002/364 K., (Danıştay Bilgi Bankasından alınmıştır).

bb. Başvurma süresi

13 üncü maddeye göre; idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanlar, idari dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde beş yıl içinde, ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gerekir. Beş yıllık azami sürenin başlangıcı “*eylem tarihi*” olarak belirlendiğinden, bu konuda bir duraksamaya yer yoktur. Ancak, asgari başvurma süresi olan bir yıllık sürenin başlangıcı neye göre, hangi veriler esas alınarak hesaplanacaktır? 13 üncü maddeye göre açılacak bir tazminat davası için ortada bir zararın varlığının gereği tartışmasıdır. Diğer bir anlatımla ortada zarar yoksa, tazminat davası açma hakkı da yoktur. Ortada bir zarar yoksa bir yıllık sürenin başlaması da söz konusu olmayacaktır. Öte yandan zarar var ve fakat ilgisince henüz öğrenilmemiş ise, yine tazminatla ilgili süre işlemeye başlamayacaktır. Aksi halde bazı hallerde ilgililere tanınan dava süresinin çok kısılmasına, bazı hallerde ise dava hakkının henüz doğmadan düşmesine neden olunabilecektir. Bu nedenle her ne kadar Yasanın lafzında eylemin öğrenildiği tarih denilmekte ise de, kanaatimizce bunu eylemle birlikte zararlı sonucun da öğrenildiği tarihten itibaren sürenin hesaplanmasında zorunluluk bulunmaktadır⁶⁴. Ulaştığımız bu yorum Yasanın özüne de uygundur. Zira 13 üncü madde “*İdari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların...*” demek suretiyle esasen eylemle birlikte zararın da öğrenilmesi gerekliliğini öngörmüştür. Özel hukukta; “*zarar ve faile ıtıla tarihi*” tazminat davalarında sürenin hesaplanmasında aranan koşullardandır. Aynı koşulun kamu hukukunda da kıyasen uygulanmasında hukuki bir engel bulunmamaktadır. Aksi bir yorum maddenin sözüne ve özüne olduğu kadar sevk amacına da aykırı düşecektir. Esasen idari eylemin tamamlandığı ve zararın ortaya çıktığı tarih dikkate alınmadan beş yıllık sürenin hesaplanması bazı hallerde zarar ortaya çıktığında idareye başvuru süresinin dolayısıyla dava açma süresinin geçmiş olması, dava açma hakkının kullanılmaması sonucunu doğuracaktır. Zararın ortaya çıkmasıyla kullanılması mümkün olan dava açma hakkını ortadan kaldırır biçimde süre hesabı yapılmasının hak arama özgürlüğüyle bağdaştırılamayacağı açıktır. Bu itibarla idareye başvurma ve dava süresinin başlangıcına yalnızca eylem tarihini almak yerine, o zararın

⁶⁴ Aynı kanaatte ESİN Yüksel, age. s. 408.

o eylemden kaynaklandığının öğrenildiği tarihi esas almak hakkaniyete daha uygun olacaktır. Dolayısıyla 13 üncü madde hem özü ve hem de sözü ile yorumlandığında; bir yıllık başvurma süresinin eylemin ve bundan doğan zararlı sonucun öğrenildiği tarihten itibaren hesaplanması gerektiğini rahatlıkla söyleyebiliriz. Nitekim Danıştay'ımızın da bu yönde gelişen kararları bulunmaktadır⁶⁵.

Zararlı sonucun öğrenilmesi demek, hem zararın kendisinin ve hem de zararlı idari eylem arasında nedensellik bağı bulunduğunun bilinmesi demektir. Şu halde, başvurma süresinin başlangıcını belirlerken, ilgilinin zarar nedenini öğrendiği tarih üzerinde durulması gerekir.

bb1. Zararı öğrenme

İdari eylemin öğrenildiği tarihle zararın öğrenildiği tarih arasında uzun veya kısa bir zaman aralığı bulunabilir. Bunun bir önemi yoktur. Kuşku yok ki, böyle hallerde bir yıllık başvurma süresine zararın öğrenildiği tarihi başlangıç almak gerekir. İlgililerin belirli bir zarara uğradıklarını öğrendikleri tarih, gerek olayın niteliğinden, gerekse bazı olgu ve belirtilerden çıkarılabilir.

Ölümle sonuçlanan olaylarda; idari eylem ve zararlı sonuç (*ölüm*) genellikle aynı anda öğrenilmiş olur. Ölüm nedeniyle tazminat isteyebilme hakkının ölenin yakınlarına tanınmış olması böyle düşünmeyi zorunlu kılmaktadır. Tazminat hakkı sahibinin ölenle aynı şehirde oturmaması veya herhangi bir nedenle (*hasta olması, cezaevinde yatması, başka bir şehirde veya ülkede bulunması gibi*) hallerde dahi, bu durumun pek değişmeyeceği kanaatindeyiz. Başka bir anlatımla eylemle zararlı sonuç arasındaki zaman aralığına karşın “*ölüm haberi çabuk duyulur*” karinesi uyarınca, bu zaman aralığının pek uzun olacağı düşünülemez. Mamafih, tazminat hakkı sahibi aksini kanıtlayabilir. Ancak bazı özel durumlar var dır ki, bu durumda ölüm olayının meydana geldiği tarihin değil, ölüm olayını meydana getiren faktörün öğrenildiği tarih önem kazanabilir. Danıştay bir kararında dava açma süresinin ölüm olayının meydana geldiği

⁶⁵ Danıştay 10 D., 20/12/2006 tarih ve 2004/2931 E., 2006/7287 K., DD., sy. 115, s. 329, Danıştay 10. D. 16/03/2004 tarih ve 2002/4534 E., 2004/2508 K., (Danıştay resmi sitesinden alınmıştır).

tarihten değil, idare ajanının, ölüm olayını meydana getiren işkence eyleminin ortaya çıktığı tarihten itibaren başlatılması gerektiğine hükmetmiştir⁶⁶.

Bedensel (*cismani*) zarar doğuran olaylarda zararı öğrenme tarihi, kesin raporun alındığı tarihtir⁶⁷.

Mala gelen zararlarda, zararı öğrenme yolları da olayın niteliğine ve zararın türüne göre değişebilir. Her olayı kendi özelinde değerlendirerek sonuca gitmekte yarar vardır⁶⁸.

bb2. Zarar nedenini öğrenme

Bazı olaylarda, ilgililer idari eylemi ve zararlı sonucu ayrı ayrı öğrenmekle birlikte bunlar arasında neden-sonuç ilişkisi bulunduğundan bilgisiz olabilirler. Ya da konuyla ilgili edindikleri bilgi kuşku veya zandan ibaret bulunabilir. Her iki halde de, zararın o idari eylemden doğduğunun, daha doğrusu zararla o eylem arasında illiyet bağı bulunduğu saptanabilmesi için ikinci derecede bazı olayların daha ortaya çıkması veya bir kısım bilgi ve belgelerin ilgisine ulaşması gerekebilir. Örneğin, hastanede meydana gelen bir ölüm vakasında, ölümün hastanın bünyesinden mi kaynaklandığı

⁶⁶“Dava açma süresinin, ölüm olayının meydana geldiği tarihten değil, idare ajanının, ölüm olayını meydana getiren işkence eyleminin ortaya çıktığı 12/10/1989 tarihinden başlatılması gerekmektedir. Bu davada ölüm, yalnızca işkence eyleminin sonucu olarak ifadesini bulmakta; manevi tazminat isteminin dayanağını, bir diğer anlatımla davanın sebebini ise işkence eylemi oluşturmaktadır. Bu nedenle de idare mahkemesince, dava süresinin askeri mahkemenin karar tarihinden başlatılarak davanın süresinde görülmesi ve esasının incelenmesinde usule aykırılık bulunmamaktadır” Danıştay İDDK, 17/04/1998 tarih ve 1996/468 E., 1998/196 K., DD sy. 98 s. 59.

⁶⁷ Danıştay 10 D. 12/03/2007 tarih ve 2005/896 E., 2007/899 K., DD sy. 116 s.321, Danıştay 10. D. 23/02/1998 tarih ve 1996/2548 E., 1998/756 K., (Danıştay resmi sitesinden alınmıştır). “İdari eylemlerin neden olduğu bedensel zararlar kesin sağlık raporunun alındığı tarihte öğrenilmiş sayılır. Yasada öngörülen sürenin kesin raporun ilgiliye tebliğ edildiği tarihte işlemeye başlayacağının gözetilmesi gerekir” Danıştay 10. Daire 10/11/1994 tarih ve 1994/4465 E., 1994/5622 K., DD. sy. 90 s. 1138.

⁶⁸ “Giderilmesi istenilen hak ihlaline idari işlem ve idari eylem olarak nitelendirilen birden fazla idari tasarruf neden olmuş ve zarara yol açmaları yönünden idari işlem ve idari eylemlerin ayrılması mümkün değil ise, dava açma süresinin, ilgililere zararın doğduğu tarihten itibaren 1 yıl içinde idareye başvuru ve daha sonra dava açma olanağı tanıyan 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 13 üncü maddesine göre belirlenmesi hak arama özgürlüğünün gereğidir. Aksine bir yorumla zarara yol açan İdari işlemlere göre dava açma süresinin hesaplanması, ilgililerin idari eylemlere karşı doğmuş olan dava açma hakkının göz ardı edilmesi sonucunu doğuracaktır” Danıştay 6. D. 30/12/2006 tarih ve 2006/931 E., 2006/6661 K., DD. sy. 115, s.

yoksa hizmetin kusurlu yürütülmesinden mi kaynaklandığı süreç içinde bazı bilgi ve belgelerle açığa çıkabilir. Bu nedenle mevcut eylem veya eylemlerin “*idariliğinin*” ortaya çıktığı tarihten itibaren 1 ve 5 yıllık süreleri başlatmak gerekir⁶⁹. Eylemin idari olup olmadığının belirlenmesi önemlidir. Bunun ise yukarıda belirttiğimiz gibi bir süreç alacağı kuşkusuzdur. Bu sürecin ilgisine tanınması usul ekonomisi açısından gerekli olduğu kanaatindeyiz. Diğer bir anlatımla ilgisince somut verilerden hareket edilmeden, zanla dava açılması ileride yargı giderlerine ve vekalet ücretine ilgisinin katlanması sonucu doğabilir. Bu nedenle ilgisine somut verilere ulaşarak dava açılması olanağı tanınmalıdır.

b. Başvurulacak idare

13 üncü maddede ilgili idareden söz edilmektedir. İlgili idare idari yargı önünde davalı olabilme yeteneğine sahip idaredir. Diğer bir anlatımla tam yargı davası ile ilişkilendirilebilen idare, başvurulacak idaredir. Başvuru süresinin işlemeye başlaması için, zarar gören kişinin bu idareyi öğrenmiş olması gerekir. başvuru ilgili idarenin en üst makamına yapılmalıdır. Aynı nitelikteki hizmetin birden çok idare tarafından yürütülmesi halinde ilgisinin zararı meydana getiren idareyi belirlemesi önemlidir. Bu belirleme yapıldıktan sonra yasal süreler işlemeye başlayacaktır. Yanlış idareye yapılacak bir başvuru tazminat davasının süreden reddi sonucunu doğurabilecektir. Bu nedenle ilgili idarenin belirlenmesi oldukça önemlidir. Somut olayın özelliği ve pozitif düzenlemelere göre hareket edilmelidir⁷⁰.

c. Başvurunun konusu

13 üncü madde, başvurunun ihlal edilen hakkın yerine getirilmesine yönelik olması gerektiğini düzenlemektedir. Diğer bir anlatımla başvuru, ilgilinin uğradığı zararın idarece karşılanması istemine havi olmalıdır. Bunun dışındaki istekler bu madde

⁶⁹ Danıştay 10 D. 02/11/1999 tarih ve 1999/1746 E., 1999/5376 K., (Danıştay Bilgi Bankasından alınmıştır).

⁷⁰ “TCCD İşletmesi Genel Müdürlüğünün kamu hizmeti gereği sahip olduğu taşınmazında gerekli önlemlerin alınmaması nedeniyle uğranıldığı ileri sürülen zararın tazmini için açılan dava, idari yargının görev alanında bulunduğu; idare mahkemesince davanın TCDD’ye ilişkin kısmının incelenmesi gerekir” Danıştay İDDK., 06/12/1996 tarih ve 1995/773 E., 1996/599 K., DD. sy. 93 s. 99.

kapsamında değildir. Başvurma dilekçesinde, idareden istenen tazminat miktarının gösterilmesi ve böylece uyuşmazlığın belirli bir miktar üzerinden çıkarılması gerekir. Düzenleme ile yargı yoluna gidilmeksizin uyuşmazlığın barışçıl bir şekilde sonuçlandırılması amaçlanmıştır. Ancak barışçıl bir sonuca varılamazsa ilgilisi tam yargı davasını açabilecektir. Bu itibarla, idarenin tazminat ödeyip ödemeyeceğinin tazminat istemini içeren başvuru dilekçesinin idarenin kayıtlarına, bir başka deyişle idarenin bilgisi dahiline girmesi ile mümkün olabileceğinden gerek ön karar için idarenin yasal cevap verme süresinin başlayabilmesi ve gerekse dava konusu olayda olduğu gibi idarenin cevap vermemesi üzerine açılacak tazminat davalarında dava açma süresinin başlama tarihini tespit edebilmek bakımından başvuru dilekçesinin idarenin kayıtlarına hangi tarihte girdiğinin kesin olarak saptanması gerekir⁷¹. Başvurunun olumsuz sonuçlanması halinde yargı yerlerinde aynı meblağ (*veya daha fazla bir meblağ*) üzerinde tazminat davası açılmalıdır. Eğer ki, daha az bir meblağla tam yargı davası açılacak olursa, kanaatimizce yargı yerinin 2577 sayılı İYUK'nun 14/3-b maddesi ve 15/1-e maddesi gereğince dava dilekçesinin görevli idare merciine tevdiine karar vermesi gerekecektir. Zira idarenin daha az bir meblağı ödemeye yanaşması en azından teorik olarak mümkündür. Mevcut düzenlemeye göre özel hukukta olduğu gibi fazlaya ilişkin hakların saklı tutulması sonuca etkili değildir. Kuşkusuz mevcut düzenleme hukuk devleti açısından eleştirilebilir. Yasa kuralının amacı ilgililerin uğradıkları hak kayıplarının giderilmesi olduğuna ve zararın bazen keşif, bilirkişi incelemesi gibi bazı usul işlemleriyle belirlenmesi nazara alındığında bir defaya mahsus olmak üzere fazlaya ilişkin hakların saklı tutulmasında yarar bulunmaktadır. Bunun için de 2577 sayılı Yasada değişiklik yapılması gerektiği kanaatindeyiz.

aa. Ön karar alınması şartı

13 üncü madde anlamında idari yargı yerlerinde tazminat davası açılabilmesi için bir “*ön karar*” alınması gereği vardır. Diğer bir anlatımla idari eylemlerden zarar gören kişiler dava açmadan önce idareye başvurup uğradıkları zararın giderilmesini

⁷¹ Danıştay 10 D. 03/12/2001 tarih ve 2000/407 E., 2001/407 K., (Sinerji Mevzuat, içtihat ve icra programlarından alınmıştır).

istediklerinde, idare buna olumlu veya olumsuz bir cevap vermek zorundadır. İşte bu cevap “*ön karar*” olarak karşımıza çıkmaktadır.

Ön karar idarece açık veya zımni biçimde tesis olunabilir. İdare ilgilinin isteğine açık bir şekilde yazılı bir bildirimle cevap verebileceği gibi, susma yolunu da tercih edebilir. Gerçekten Maddede yer alan;

“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”

ifadesin de idarenin gerek açık cevap vermesi, gerekse susması halinde “*ön karar alınması*” şartının gerçekleşmiş sayılacağı anlatılmaktadır. Maddeye göre idarenin susması altmış gün sürmelidir. Bu süre bitmeden “*ön karar*” şartı gerçekleşmiş sayılmayacaktır.

Burada düşünülmesi gereken bir husus da şudur; acaba altmış günün dolması beklenmeden ilgilisince idari yargı yerinde dava açılırsa ne yapılacaktır? İlgilisince altmış gün dolmadan idari yargı yerinde dava açılmış ve fakat dava henüz derdest iken idarece olumsuz cevap verilmiş veya altmış günün tamamı idarenin susması ile geçmişse, başlangıçta olmayan dava şartı giderilmiş olacağından kanaatimizce idari yargı yerince davaya esastan bakılmalıdır. Ancak ilgilisince açılan dava ön karardan yoksunsa ve bu arada dava şartı giderilmemişse 2577 sayılı İYUK’nun 14/3-b maddesi ve 15/1-e maddesi gereğince dava dilekçesinin görevli idare merciine tevdiine karar verilmelidir. Bu yöndeki uygulamanın usul ekonomisine daha uygun olacağını düşünüyoruz.

İlgilisince yapılan başvuruya idarece kesinlik içeren olumlu veya olumsuz bir cevap verilmeksizin yapılacak bildirimler “*ön karar*” yerine geçmeyecektir. Örneğin, ilgilisinin görüşmeye çağırılması, bazı bilgi ve belgelerin istenmesi gibi. Ancak her halükarda altmış gün içinde olumlu veya olumsuz bir cevap verilmezse bu sürenin bittiği tarihten itibaren idarece isteğin ret edildiği varsayılarak süresi içinde idari davanın açılması gerekir.

İdarece ilgilinin isteği kısmen kabul edilip, kısmen ret edilirse, ret edilen bölüm için “*ön karar*” verildiği açık olup, tebliğ tarihinden itibaren dava açma süresi içinde idari yargı yerinde süresinde dava açılmalıdır.

bb. Dava açma süresi

2577 sayılı Yasanın 7 inci maddesinde yer alan genel dava açma süreleri, 13 üncü maddede de korunmuştur. Yukarıda da belirttiğimiz üzere ön kararın alınmasından sonra süresinde idari dava açılmalıdır. Açılacak dava vergi davası ise otuz, idari dava ise altmış gün içinde açılmalıdır. Ön kararın alınmasında iki yolun bulunduğu yukarıda açıklanmıştı. Buna göre; ilgilinin isteği idarece verilen yazılı bir cevapla reddedilmişse süre, bu konudaki işlemin (*diğer bir ifadeyle ön kararın*) ilgisine yazılı bildirimle dava açma süresi başlayacaktır. İdarece altmış gün içinde istek hakkında hiçbir cevap verilmez veya bu süre içinde verilen cevaplar kesin değilse isteğin reddedildiği varsayılmalı ve başvuru tarihinden itibaren altmış günün bitiminde konusuna göre süresinde idari dava açılmalıdır.

Akla gelebilecek bir soru da şu olabilir; acaba ön kararın alındığı tarihe göre dava açma süresi geçtiği halde, eylemin ve zararlı sonucunun öğrenildiği tarihten itibaren henüz bir yıl geçmemişse, yine süre aşımından söz edilebilecek midir? Bu soruya tereddütsüz “*evet*” diyebiliriz. Zira bir yıllık başvuru süresi dava açma süresi değildir. İlgilinin bir yıllık süre içindeki başvurusu ile artık bir yıllık süre içinde kullanılması gereken hak kullanılmıştır. Verilecek olumlu veya olumsuz cevaptan itibaren süresinde dava açılmalıdır. Aksi halde dava açma hakkı süre aşımına uğrayacaktır.

III. İDARİ SÖZLEŞMELERDEN DOĞAN İDARİ DAVALARDA SÜRE

Bilindiği üzere, idareler kimi kamu hizmetlerini yapacakları sözleşmelerle yürütebilmektedirler. Bir sözleşmenin idari sözleşme sayılabilmesi için sürekli bir kamu hizmetinin görülmesi amacını taşıması, taraflardan birinin idare olması ve kamu hukukuna özgü, kamu hukukundan doğan şart ve hükümlerin sözleşmede yer alması zorunludur⁷². Bir kamu hizmetinin yürütülmesi için ihtiyaç duyulan mal veya hizmet temini sırasında “*idarede kanunilik*” ilkesi gereğince idarenin belirli usul ve esaslara uyması zorunlu olup, işin sözleşmeye bağlanmasından önce geçen süreçte tesis edilen işlemlerin, kamu gücüne dayalı, re'sen ve tek yanlı olması nedeniyle idari işlem niteliği taşıması karşısında, yargısal denetimin idare hukuku ilkelerine göre idari yargı yerlerince yapılacaktır.

İdari sözleşmelerden doğan tazminat davalarının tabi olacağı süreler 2577 sayılı Yasada gösterilmemiştir. Bilindiği gibi, idari sözleşmeler özellikle de imtiyaz sözleşmeleri bünyelerinde birbirinden çok farklı nitelikte unsurlar taşırlar. İdari sözleşmelerden doğan uyuşmazlıklar da mahiyetleri itibarıyla farklı nitelikte unsurlar içerebilirler. Menkul, gayrimenkul ve sair haklara ilişkin noktalardan kamusal yetkinin kullanılması bakımından uyuşmazlıklar çıkabilir. Sözleşmenin yürürlükte bulunduğu devrede uyuşmazlıklar çıkabileceği gibi, sözleşmenin bitmesinden sonra da uyuşmazlıklar çıkabilir. Her konunun ve hakkın bünyesel niteliği, idari sözleşmelerden doğan uyuşmazlıklarda tek bir dava süresinin tespitindeki ve tespit edilmesi halinde doğabilecek olası haksızlıkları izah eder mahiyettedir. Bu nedenle bu konuda uyuşmazlık yaratma süresi ile dava açma süresinin mutlaka birbirinden ayırmakta ve birbirinden ayrı mütalaa etmekte yarar vardır. Böyle bir ayırım yapılmadan dava açma süresinin tek başına kabul etmek, örneğin gayrimenkul mülkiyetinin iktisap ve intikalini altmış günlük bir süreye bağlamak anormal durumlara neden olabilir. Öte yandan idari sözleşmeler bünyelerinde bir yandan idari yargı, diğer yandan adli yargı yerlerinde çözüme bağlanması mümkün konular taşıyabilmekte, nihayet bu konular hukuki

⁷² Danıştay 10 D. 11/04/2005 tarih ve 2004/12712 E., 2005/1612 K., (Sinerji mevzuat, içtihat ve icra programından alınmıştır).

mahiyetleri bakımından birbirinden çok farklı olabilmektedir. Kanaatimizce bu ayrıntıyı gözeten yasa koyucu idari sözleşmeleri için ayrıca süre uygulamasına yer vermemiştir.

Dava açma hakkının yasalarla sınırlandırılması özel bir durumdur. Yasalarla dava açma süresiyle ilgili bir sınırlama getirilmemişse o dava, konusuna göre genel zamanaşımı süreleri dahilinde her zaman açılabilir. Bu nedenle idari sözleşmelerden doğan tazminat davaları, uyuşmazlık konusu hakkın bağlı olduğu genel zamanaşımı süresi içinde her zaman açılabileceğini kabul etmek gerekmektedir. Kuşkusuz ilgili idarece usulüne uygun yapılacak bildirim üzerine, konusu idari yargı ise süresinde dava açılması 2577 sayılı Yasanın temel gereğidir.

Öte yandan sözleşme serbestisi ilkesi gereği taraflar sözleşme metnine dava hakkı ile ilgili hak düşürücü süreler de koyabilirler. Bir hukuki durumu düzenlemekte olan sözleşmelerin tarafları arasında çıkacak uyuşmazlıkların öncelikle sözleşme hükümlerine göre çözümlenmesi gerektiği kuşkusuzdur. hüküm bulunmaması halinde sözleşmenin mali hükümlerini tek taraflı olarak değiştiremeyeceği açıktır. Aksine, idarenin imtiyazlarına dayanarak yapmış olduğu değişiklikler mali denge üzerinde herhangi bir tesir oluşturduğu takdirde taraf bu dengenin iadesini ve tekrar aynı oranda kurulmasını istemek yetkisine sahiptir. Ancak idarenin, sözleşmenin doğrudan doğruya kamu hizmetini, kamu malını ve kamu yararını ilgilendiren hükümleri üzerinde değiştirme yetkisine sahip olduğu kabul edilse bile bu yetkinin sözleşmenin konusunu ve edimini tamamen değiştirme, tarafa ifa etmeyi taahhüt ettiği yükümlülüklerden tamamen ayrı mahiyette birtakım yükümlülükler tahmiline kadar gidemeyeceği de açıktır. Karma nitelikte bir tasarruf olan idari sözleşmelerde akit karakteri daha ziyade, idare ile diğer taraf arasındaki mali yapıda olduğundan, idarenin sözleşmede değiştirme yolunda hüküm bulunmaması halinde sözleşmenin mali hükümlerini tek taraflı olarak değiştirmeyecektir. Aksine, idarenin imtiyazlarına dayanarak yapmış olduğu değişiklikler mali denge üzerinde herhangi bir tesir oluşturduğu takdirde taraf bu dengenin iadesini ve tekrar aynı oranda kurulmasını istemek yetkisine sahiptir⁷³. İdari sözleşmelerden kaynaklanan uyuşmazlıklar nitelikleri gereği ne idari işlemlerden ne de

⁷³ Danıştay 13.D. 27/02/2008 tarih ve 2007/1622 E., 2008/2776 K., (Sinerji mevzuat, içtihat ve icra programından alınmıştır).

idari eylemlerden kaynaklanan uyuşmazlıklara benzerler. Her şeyden önce idari işlem ve eylemlerde uyuşmazlığı çıkartan taraf her zaman idare iken, idari sözleşmeler alanında idare kadar diğer tarafın da yani gerçek veya tüzel kişinin de uyuşmazlık çıkartması mümkündür. Bu nedenle 2577 sayılı Yasada yer alan ve tümü idari eylem ve işlemlerle ilgili bulunan süre hükümlerinin idari sözleşmeler için de geçerli sayılabilmesine olanak yoktur. Dava açma süreleriyle ilgili yasallık ilkesi geçerlidir. Sürelerle ilgili kıyas yasağı da nazara alındığında bu alanda uygulanacak süreleri, uyuşmazlık konusu hakkın zamanaşımı süresine bağlı tutmakta yarar vardır.

IV. YARGI KARARI GEREKLERİNİN YERİNE GETİRİLMEMESİNDEN DOĞANTAZMİNAT DAVALARINDA SÜRE

Yargı kararı üzerine idarelerce kendiliğinden, her hangi bir müracaat olmaksızın harekete geçilerek, o yargı kararı gerekleri derhal icra edilmelidir. Diğer bir anlatımla idare maddi ve hukuki koşullara göre uygulanabilir nitelikte olan bir yargı kararını “aynen” ve “gecikmeksizin” uygulamaktan başka bir seçeneği yoktur. Anayasa’nın 2 inci maddesinde yer alan hukuk devleti ilkesi ve yine Anayasa’nın 138 inci maddesinin son fıkrasında yer alan;

“Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez”

yolundaki düzenlemeler oldukça açıktır.

Eski 571 sayılı Danıştay Kanunu’nun 95 inci maddesinde de idarenin yargı kararı doğrultusunda işlem tesis etme mecburiyetine yer verildiği ve aksi uygulamanın idare açısından maddi ve manevi tazminatı gerektirdiği belirtilmesine karşın bu nevi davaların tabi olacağı süre konusunda açık düzenlemeler içermemekteydi. Yürürlükte bulunan 2577 sayılı İYUK’nun “Kararların sonuçları” başlıklı 28 inci maddesi konuyla ilgili özel düzenlemelere yer vermiştir. Buna göre;

“1. Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının icaplarına göre idare, gecikmeksizin işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya mecburdur. Bu süre hiçbir şekilde kararın

idareye tebliğinden başlayarak otuz günü geçemez. Ancak, haciz veya ihtiyati haciz uygulamaları ile ilgili davalarda verilen kararlar hakkında, bu kararların kesinleşmesinden sonra idarece işlem tesis edilir.

2. Tam yargı davaları hakkındaki kararlardan belli bir miktarı içerenler genel hükümler dairesinde infaz ve icra olunur.

3. Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemeleri kararlarına göre işlem tesis edilmeyen veya eylemde bulunulmayan hallerde idare aleyhine Danıştay ve ilgili idari mahkemede maddi ve manevi tazminat davası açılabilir.

4. Mahkeme kararlarının (otuz) gün içinde kamu görevlilerince kasten yerine getirilmemesi halinde ilgili, idare aleyhine dava açabileceği gibi, kararı yerine getirmeyen kamu görevlisi aleyhine de tazminat davası açılabilir.

5. Vergi uyuşmazlıklarına ilişkin mahkeme kararlarının idareye tebliğinden sonra bu kararlara göre tespit edilecek vergi, resim, harçlar ve benzeri mali yükümler ile zam ve cezaların miktarı ilgili idarece mükellefe bildirilir.

6. Tazminat ve vergi davalarında kararın idareye tebliğinden itibaren infazın gecikmesi sebebiyle idarece kanuni gecikme faizi ödenir”

denilmektedir.

Gerek eski Danıştay Kanunu ve gerekse yürürlükte bulunan 2577 sayılı İYUK yargı kararı gereklerinin geciktirilmeksizin yerine getirilmesini amaçlamıştır. Ancak bu konudaki yetkinin idarenin kendisine ait olduğu unutulmamalıdır. Başka bir anlatımla adli yargı yerinde olduğu gibi davanın taraflarından bağımsız bir icra organı aracılığıyla yargı kararı gereği yerine getirilmemekte, yargı kararı gereği davada taraf durumunda olan daha doğru bir ifadeyle davada davalı durumunda bulunan idarenin sorumluluğundadır. İdari yargı yerleri karar gereği konusunda idarelere talimat veremezler,⁷⁴ denetiminin açıklanan gerekleri dışına çıkılarak, işlemi yargılanan idarenin yapması gereken konusunda talimat niteliği taşıyan hüküm kurulması, idari

⁷⁴ Danıştay 7. D. 25/01/2007 tarih ve 2006/1873 E., 2007/138 K., DD. sy. 115, s. 262.

yargının iki yüzyıllık geçmişinin kazanımı, olan, yargı kararıyla idareye talimat verilemeyeceği yolundaki kurala aykırı, olduğu gibi; Anayasanın ve İdari Yargılama Usulü Kanunun, yukarıda sözü edilen, maddelerinde idari yargı için getirilmiş olan yasaklamalara da aykırıdır.

Hukuka dayanan, hukuka saygılı bir idarenin yargı kararı gereklerini geciktirmeksizin, derhal uygulaması doğal bir sonuçtur. Ancak uygulanmazsa ne yapılacaktır? Bu soruya yukarıda metni verilen 28 inci madde açıklık getirmektedir.

1. İptal davalarında verilen kararların infazı

Hukuka dayanan ve hukuka saygılı olan idarenin, idari yargı yerlerinde uyuşmazlık konusu yapılan idari işlemin iptali ile birlikte, yargı kararı doğrultusunda hukuka uygun idari işlemi tesis etme mecburiyeti bulunmaktadır. Bir işlemin idari yargı yerince iptali, işlemin mevzuata, hukuka ve hakkaniyete aykırı olması gerekçesine dayanıyorsa, bu durumda İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 28 inci maddesi hükmünün doğal sonucu olarak iptal kararı, iptal edilen idari işlemin ilk tesis edildiği tarihe kadar geriye yürür ve idari işlemi tesis edildiği andan itibaren ortadan kaldırarak o işlemin tesisinden önceki hukuki durumu ortaya koyar. Bununla birlikte iptal kararı, iptal edilen işlemin yerine geçemez ve idarenin karar gereğince yeni bir işlem yapma zorunluluğunun bulunması nedeniyle, idare yeni bir düzenleme yapıncaya kadar farklı bir uygulama yapamaz⁷⁵. Hukuk devleti ilkesi karşısında, idarenin maddi ve hukuki koşullara göre uygulanabilir nitelikte olan bir yargı kararını aynen ve gecikmeksizin uygulamaktan başka bir seçeneği yoktur. İdare bağlı yetki içinde bulunduğu ve idarelere yargı kararlarının uygulanması noktasında yorum ve değerlendirme yoluyla takdir yetkisi tanımadığından yargı kararı gereği derhal icra edilmelidir. Aksi hal idare bünyesinde görevli kişi veya kişilerin hukuki sorumluluğunun yanında cezai sorumluluğunu da doğurur⁷⁶. İdare yargı kararı doğrultusunda hukuka uygun idari işlemi tesis etme mecburiyetinin yanında, hukuka aykırılığı tespit edilen işleminin

⁷⁵ Danıştay 11. D. 08/04/2008 tarih ve 2005/4262 E., 2008/3498 K., (Sinerji mevzuat, içtihat, icra programından alınmıştır).

⁷⁶ Danıştay 1. D. 05/04/2007 tarih ve 2007/317 E., 2007/441 K., DD sy. 116 s. 8.

hukuki etki ve sonuçlarını da tesis tarihinden başlayarak kaldırmalıdır. Hatta kanaatimizce hukuka aykırılığı tespit edilen işleme dayanan diğer idari işlemler de dava konusu yapılmasa dahi hukuka saygılı devlet gereği kaldırılmalıdır. Hele hele bu işlemler ilgili aleyhine hüküm ve sonuç doğuruyorsa, ilgili tarafından bu işlemler hakkında iptal davası açılmamış olsa bile, davalı idarece işlemin kesinleştiği kanaatiyle pasif davranılmamalı, müktesep haklara halel gelmemek kaydıyla hukuka aykırı işleme dayanan bu işlemler de kaldırılmalıdır. Örneğin; aldığı disiplin cezası nedeniyle sicil notu da olumsuz takdir edilen bir memurun disiplin cezasını iptal ettirdikten sonra olumsuz sicile dava açmamış olsa ve bu sicil notu kesinleşse dahi, hukuka dayanan, hukuka saygılı olan idarenin kendiliğinden verdiği olumsuz sicili kaldırılmalıdır. Mamafih uygulama böyle değildir. İdareler maalesef hukuka aykırılığı tespit edilen işlemleri dahi kaldırmakta ketum davranmaktadırlar.

2. Yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararların infazı

İptal kararlarının yanında yürütmeyi durdurma kararları da gereklerine göre işlem tesisi veya eylemde bulunulması zorunlu kararlardandır. Bilindiği üzere idari yargı yerlerinde iptal davası açılabilmesi için ortada kesin ve yürütülebilir bir işlem bulunmalıdır. Aksi halde 2577 sayılı İYUK'nun 14/3-d maddesi ve 15/1-b maddeleri uyarınca davanın reddine karar verilebilecektir. Bu nedenle ortada kesin ve yürütülebilir bir işlem varsa idari davaya konu edilebilir. Eğer bu nitelikli bir işlem idari davaya konu yapılmışsa, yargı yerince verilen (*geçici veya gerekçeli*) bir yürütmeyi durdurma kararı bulunmadıkça hukuk alanında varlığını sürdürür, etki ve sonuçlarını doğurur. Yürütmeyi durdurma kararları da iptal kararlarına benzer etkiler doğursa da, bazı yönlerden farklılık gösterir. Her şeyden önce yürütmeyi durdurma kararı ile idari işlemin hukuk alanındaki varlığına son verilmez, ancak yürürlüğü askıya alınır. Yürütmenin durulmasından amaç, kamu düzeninin ve giderek hukuk düzeninin korunmasıdır. Yürütmenin durdurulması kararları ile ileride giderilebilmesi veya düzeltilmesi zor, karışık durumlar önlenir; yönetimde düzen ve istikrar sağlanır⁷⁷. Örneğin; imar uygulamalarında tesis edilen bir yıkım işlemi hakkında yargı yerince

⁷⁷ Danıştay 5. D. 17/04/2006 tarih ve 2006/1462 E., 2006/2095 K., (16/09/2006 tarih ve 26291 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır).

idarenin savunmasına değin geçici de olsa yürütmeyi durdurma kararı verilebilir. Bu durumda yürütmeyi durdurma kararı işlemi ortadan kaldırmaz, sadece yürürlüğünü idarenin savunmasına değin askıya alır. Bilahare idarece savunma verilip, savunma ekinde işlem dosyası gönderilir de mahkemece tesis olunan yıkım işleminin haklılığına kanaat getirilirse, yürütmeyi durdurma istemi ret edilebilecektir. Görülüyor ki, yürütmeyi durdurma kararı sadece işlemin yürürlüğünü bir müddet askıya alan ve hukuki niteliği itibarıyla tedbir sayılabilecek ara kararlardandır. Oysa iptal kararları mahkemenin davadan el çekmesi sonucunu doğuran ve uyuşmazlığı esastan çözen nihai kararlardır. İptal kararı ile uyuşmazlık konusu yapılan idari işlem başından itibaren hukuk alemindeki varlığını kaybeder. Yürütmeyi durdurma kararı ile idari işlem hukuk alemindeki varlığını kaybetmez, korur, ancak yürürlüğü bir süre ertelenir.

3. Vergi uyuşmazlıklarına ilişkin mahkeme kararlarının infazı

Yasanın 28 inci maddesinin 5 inci fıkrası, vergi uyuşmazlıklarına ilişkin mahkeme kararlarından bazılarının nasıl infaz edileceğini özel olarak kurala bağlamıştır. Buna göre, vergi uyuşmazlıklarına ilişkin mahkeme kararlarının idareye tebliğinden sonra bu kararlara göre tespit edilecek vergi, resim, harçlar ve benzeri mali yükümler ile zam ve cezalarının miktarı ilgili idarece mükellefe bildirilmelidir⁷⁸. Kuşkusuz, vergi mahkemesince verilen kararın davalı idarenin bu şekilde davranmasını gerektiren nitelikte olması gerekir. Diğer bir anlatımla ancak davanın kısmen kabul ve kısmen de reddi halinde davalı idarece bu madde anlamında işlem tesis edilecektir. Davanın kabulü halinde tarhiyat işlemi tamamen iptal edileceğinden, idarece ayrıca bir vergi, resim veya harç ve benzeri mali yükümlülüğün tespiti cihetine gidilmeyecektir. Veya davanın reddi halinde zaten davalı idarece yapılan tarhiyat hukuka uygun bulunduğundan ayrıca yeni bir tarhiyat yapılmasına gerek kalmayacaktır. Bu nedenle anılan fıkranın davalı idare açısından uygulanması için, idarenin vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlerle zam ve cezalarını karada öngöröldüğü gibi yeniden hesaplayıp, ilgilisine tebliğ ve tahsil etmişse, vergi ve cezanın fazla alınan kısmını iade etmesini gerektirecek nitelikte olmalıdır.

⁷⁸ Danıştay 4. D. 25/04/2001 tarih ve 2000/1088 E., 2001/1698 K., (Danıştay Bilgi Bankasından alınmıştır).

4. İnfaz süresi

Hukuka bağlı, hukuka dayanan veya hukuka saygılı idare anlayışının en önemli gereği, yargı kararlarının icaplarına göre derhal idari işlem tesis etmesini veya eylemde bulunmaktır. Bu gereklilik öteden beri gerek Anayasa Mahkemesinin ve gerekse yüce Danıştay'ımızın yerleşik kararları ile ortaya konulmuştur. Elbette, iptal olunan ya da yürütülmesi durdurulan idari işlemin hukuk düzeninde meydana getirdiği değişikliklerin giderilmesi ve bu işlemin tesisinden önceki hukuki durumun geri getirilebilmesi, diğer bir ifadeyle iptal ya da yürütmenin durdurulması kararının icapların göre işlem tesisi veya eylemde bulunulması zaman alabilir. Bu nedenle 2577 sayılı İYUK'nun 28 inci maddesinin 4001 sayılı Kanunun 13 üncü maddesiyle değişik 1 inci fıkrasına göre idarenin en geç otuz gün içinde yargı kararı gereklerini icra etmelidir. Ne var ki uygulamada genellikle otuz günlük süre beklenilmekte ve sürenin son gününde yargı kararı gerekleri yerine getirilmeye çalışılmaktadır. Oysa Yasada idarenin iptal kararı üzerine gecikmeksizin işlem tesis etme veya eylemde bulunma mecburiyetinden söz edilmiştir. Yasada yer alan otuz günlük süre azami süredir. Nitekim bu gecikmenin hiçbir şekilde kararın idareye tebliğinden başlayarak otuz günü geçemeyeceği yolundaki kural da bu gerçeği vurgulamaktadır. Bu nedenle her somut olay kendi özelinde değerlendirilmelidir. Davalı idarece üç beş gün içinde yerine getirilmesi mümkün bir yargı kararı gereğinin icrası hiçbir işlem yapılmadan sadece otuz günlük sürenin son günü beklenip, son gün karar gereği yerine getirilmişse, hukuka uygun davranıldığı var sayılamayacak ve madde kuralının ihlalinden söz edilebilecektir.

Geciktirilmeksizin veya derhal değerlendirmesi ile azami otuz günlük sürenin başlangıcı 28 inci maddede *“Bu süre hiçbir şekilde kararın idareye tebliğinden başlayarak otuz günü geçemez”* şeklinde gösterilmiştir. Sürenin başlayabilmesi için, lehine karar verilen ilgilinin ayrıca bir başvuruda bulunması gerekli değildir. İdarece resen hareket edilmelidir.

Maddede; davalı idarece kural olarak mahkeme kararının kesinleşmesi beklenmeden derhal veya geciktirilmeksizin en geç otuz gün içinde icaplarına göre işlem veya eylemde bulunma mecburiyetinde söz edilmesine karşın, uygulamada kararın kesinleşmesi zaman zaman aranmaktadır. Bu uygulama son derece yanlıştır.

Hele hele davalı idarelerce karara itiraz edildiği veya temyiz yoluna gidildiği yolundaki savunma argümanları yasal dayanaktan yoksundur. 2577 sayılı Yasa sadece haciz ve ihtiyati haciz uygulamaları ile ilgili vergi uyuşmazlıklarında verilen kararlar bakımından kararın kesinleşmesini aramaktadır. Bunun dışındaki tüm yargı kararları kesinleşmemiş olsa dahi gerekleri yerine getirilmelidir. Meğerki bir üst yargı yerinden otuz günlük süre içinde yürütmeyi durdurma kararı getirilmemiş olsun. Aksi halde 28 inci maddenin ihlalinden söz edilebilecek ve davalı idare aleyhine tazminat davası açılabilir.

Yargı kararı gereği yasal süresi geçse bile yerine getirilmek zorundadır.

5. Tazminat

İdarenin, yargı kararı gereğini yerine getirmemesi halinde tazminat ödemesi gerektiği yine 2577 sayılı Yasa'nın 28 inci maddesinde açık bir şekilde belirtilmiştir. Yargı kararı gereğinin yerine getirilmemesi hali idare açısından "*ağır hizmet kusuru*" olarak görülmektedir⁷⁹. Yargı kararı gereğinin yerine getirilmemesi hali değişik şekillerde tezahür edebilir. Bunlar;

- **Hareketsiz kalmak, yargı kararı doğrultusunda hiç işlem tesis etmemek;** diğer bir anlatımla idari mahkemenin kararına pasif bir tutum takınarak, yasal otuz günlük süre içinde hiçbir işlem tesis etmemektir. Örneğin; ataması iptal edilen memurun göreve başlatılmaması, işyeri açma ve çalıştırma ruhsat istemi reddedilen davacıya iptal kararı üzerine ruhsat verilmemesi, tahsil olunan verginin iade edilmemesi, mahkum olunan tazminat, yargılama gideri ile vekalet ücretinin ödenmemesi gibi hallerdir.

- **Eksik işlem tesis etmek;** yargı kararı gereğini tümüyle uygulanmasını sağlayacak tutum ve davranış biçimini ortaya koymamaktır. Atama işleminin iptali ile birlikte tazminat istemi de olan davacının yargı kararı doğrultusunda eski görev yerine atanmasıyla birlikte tazminat ve yargılama giderlerinin ödenmemesi gibi hallerdir.

⁷⁹ Danıştay 5.D, 03/06/2008 tarih ve 2007/7369 E., 2008/3234 K.,(Sinerji mevzuat, içtihat ve icra programından alınmıştır), Danıştay 2.D, 13/07/2007 tarih ve 2007/1297 E., 2007/3247 K., DD, sy. 117, s.104.

- **Hatalı işlem yapmak;** yargı kararı gereğinin icrası sırasında ortaya çıkabilecek bazı hatalardır. Örneğin; idare işlem nedeniyle açıkta geçen sürelerle ilişkin maaşı ve yasal faiz miktarını hesaplarken maddi hata yapabilir. Özünde idare kararı infaz etmek istemektedir, diğer bir anlatımla iyi niyetlidir. Ancak, örnekte de olduğu gibi günlük yaşamda karşılaşılabilen hesap hatası pekâla yapılabilir.

- **Geç işlem tesis etmek;** idarece yargı kararı doğrultusunda işlem tesis edilmekle birlikte, yasada öngörülen otuz günlük süre içinde işlem tesis edilmemiştir. Kanaatimizce Yasadaki, “*gecikmeksizin*” ve “*...otuz günü geçemez*” ifadeleri karşısında somut olaya bakıp, otuz günlük süre içinde bile olsa geç işlem tesis edildiği iddia edilebilmelidir. Örneğin, bir hafta içinde verilebilecekken işyeri açma ve çalıştırma ruhsatının otuzuncu günde verilmesi, on gün içinde ataması yapılabilecekken otuzuncu güne kadar hiçbir işlem tesis etmeyip, son gün atamanın yapılması gibi.

- **Danışıklı işlem tesis etmek;** esasen idari yargı kararı gerekleri bilinmesine karşın, bunların iyi niyetle yerine getirilmeyip, zahirde getirilmiş gibi göstermektir. Genel müdür yardımcılığından alınan şahıs tarafından açılan dava sonucunda verilen iptal kararı doğrultusunda yeniden bu göreve atanmakla birlikte, eskiden kendisine bağlı birimlerin yetkisinden çıkartılması⁸⁰ veya otuz günlük süre içinde göreve başlatılmasına karşın birkaç gün sonra bu görevinden yeniden alınması gibi hallerdir.

Bu gibi hallerde, ilgili maddi ve manevi zarara uğrayabilir. Her şeyden önce yargı kararı gereğinin yerine getirilmemesi hali yukarıda da belirttiğimiz gibi idare açısından “*ağır hizmet kusuru*” dur. Hukuk devleti ilkesinin ihlalidir. Kişi masraf edip, genelde uzun ve yorucu olan yargı süreci sonucunda istediği kararı almasına karşın, gereklerinin yerine getirilmemesi hali onu derinden üzecektir. Hukuk devleti ve yargıya olan güvenini sarsacaktır. Bu nedenle her yargı kararı gereğinin yerine getirilmemesi hali kanaatimizce otomatikman manevi tazminatı gerektirir. Öte yandan yargı kararı gereğinin yerine getirilmemesi nedeniyle bazı maddi kayıplar da oluşmuşsa, tazmininin istenebileceği kuşkusuzdur. Kararın yerine getirilmemesi nedeniyle açılacak davalarda idari yargılama usulü kanununda özel bir süre hükmü bulunmamakla beraber; 10 yıllık zamanaşımı süresinin, burada da uygulanması gerekmektedir⁸¹. Dolayısıyla ilgililerin, idari yargı yerince verilen bir kararın uygulanması istemiyle on yıllık zamanaşımı süresi

⁸⁰ Danıştay 5D, 21/09/2005 tarih ve 2004/6390 E., 2005/3819 K., (Yayımlanmamıştır).

⁸¹ Danıştay VDDK., 18/06/1993 tarih ve 1992/301 E., 1993/74 K., DD sy. 89

içinde idareye başvurarak bu kararın uygulanmasını istemeleri, bu isteklerinin reddi üzerine 2577 sayılı Yasanın 10 uncu maddesinde belirtilen süre içinde dava açmaları olanaklıdır⁸². Yargı kararıyla saptanmış olan bir hukuka aykırılığın kendisinin ya da sözü edilen yargı kararının uygulanmaması sonucu süre gelen hukuk dışılığın yarattığı zararın 2577 sayılı Yasanın 28/3 inci maddesi uyarınca tazmini için dava açmadan önce idareden bir "*ön karar*" alma zorunluluğu bulunmamaktadır⁸³.

Yargı kararlarının uygulanmaması nedeniyle ilgililer uğradıkları manevi zararın tazmini için, 2577 sayılı Kanunun 28 inci maddesinin 4 üncü fıkrasında belirtilen iki seçenektan birini kullanarak ya idare aleyhine ya da kamu görevlisi aleyhine tazminat davası açabilirler. Her iki kişilik aleyhine idari yargı yerinde tazminat davası açılmasına olanak yoktur. Eğer ki ilgili idari yargı yerinde idareye, adli yargı yerinde ilgili görevliye tazminat davası açmış ise tazminatta mükerrerliğin önlenmesi bakımından idare mahkemesince adli yargı yerince görülen davanın bekletici mesele yapılmasında yarar vardır⁸⁴. Son yıllarda konuyla ilgili olarak Danıştay tarafından tazminat kararının yanında idareye kusurlu kamu görevlisine rücu edecek tarzda kararların verildiğini de görmekteyiz⁸⁵.

⁸² Danıştay 6. D., 30/01/2007 tarih ve 2004/831 E., 2007/453 K., DD, sy. 116, s.203, Danıştay 9. D., 1990/245 E., 1992/827 K., (Danıştay resmi sitesinden alınmıştır).

⁸³ Danıştay 5. D., 08/07/2005 tarih ve 2004/5997 E., 2005/3465 K., DD sy. 111, s. 181, 11/04/2001 tarih ve 1999/6313 E., 2001/1183 K., (Danıştay resmi sitesinden alınmıştır).

⁸⁴ Danıştay 5. D. 28/09/1999 tarih ve 1996/1753 E., 1999/2643 K., DD sy. 103, s. 473.

⁸⁵ "Ancak, idare adına verilen kararlarla ortaya çıkan ve yukarıda idarenin ağır hizmet kusuru olarak nitelendirilen "yargı kararını uygulamama" eyleminin, gerçekte bu konuda idare adına yetki kullanan kamu görevlilerinin kişisel kusurlarından doğduğu açıktır. Çünkü bir hukuk devletinde Anayasa'nın ve yasaların açık hükmüne karşın, (hukuka aykırılığı yargı kararlarıyla saptanan işlemlerin iptali üzerine) bilinçli olarak sergilenen keyfi bir davranışın idareden kaynaklandığını kabul etmek olanaksızdır. Öte yandan, Anayasanın 129. maddesinin 5. fıkrasında; memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davalarının, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak, ancak idare aleyhine açılacağı şeklinde emredici bir kurala yer verilmiştir. Anayasanın sözü edilen maddesindeki "kendilerine rücu edilmek kaydıyla" ibaresinin; kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlar nedeniyle idareye karşı açılan davalarda tazminata hükmedilmesi halinde idarenin ödemek zorunda kaldığı tazminatı yasal yollara başvurarak ilgili kamu görevlisinden tahsil etmeyi ifade ettiğinde kuşkuyla yer bulunmamaktadır. Bu hüküm karşısında, yargı kararını uygulamamak amacıyla davacı hakkında bir işlem kuran ve sorumluluğu bulunan ilgililerin kişisel kusuru bulunduğu açık olduğundan, hükmedilen tazminatı ödeyecek olan idarenin, sorumluluğu saptanan ilgili kişi veya kişilere yasal yollar çerçevesinde rücu etmesi Anayasa hükmü gereği bulunmaktadır" Danıştay 5. D. 28/01/2002 tarih ve 2000/3316 E., 2004/3372 K., (Sinerji mevzuat, içtihat ve icra programından alınmıştır).

V. EK DAVA AÇMA SÜRELERİ

Genel olarak idari yargıda dava açma süreleri 2577 sayılı Yasa’da vergi mahkemeleri için otuz, idare ve Danıştay’ın ilk derece mahkemesi sıfatıyla baktığı davalar için 60 gün olarak düzenlenmiştir. Ancak bazı hallerde İYUK ile VUK idari dava açma süresini geçiren ve bu nedenle dava açma hakkını yitiren davacılara bazı durumların gerçekleşmesi halinde ek dava açma sürelerini tanımıştır.

A. İdari Yargılama Usulü Yasası’nda Öngörülen Ek Süreler

1. Görevli olmayan yerlere başvurma

İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 9 uncu maddesinde görevsiz yargı yerlerinde açılan idari davalarda bazı ek süreler öngörmüştür. 2577 sayılı Yasanın 9 uncu maddesinde;

“1. Çözümlemesi Danıştay’ın, idare ve vergi mahkemelerinin görevlerine girdiği halde, adli ve askeri yargı yerlerine açılmış bulunan davaların görev noktasından reddi halinde, bu husustaki kararların kesinleşmesini izleyen günden itibaren otuz gün içinde görevli mahkemede dava açılabilir. Görevsiz yargı merciine başvurma tarihi, Danıştay’a, idare ve vergi mahkemelerine başvurma tarihi olarak kabul edilir.

2. Adli veya askeri yargı yerlerine açılan ve görevsizlik sebebiyle reddedilen davalarda, görevsizlik kararının kesinleşmesinden sonra birinci fıkrada yazılı otuz günlük süre geçirilmiş olsa dahi, idari dava açılması için öngörülen süre henüz dolmamış ise bu süre içinde idari dava açılabilir”

düzenlemesine yer verilmiştir.

Açılacak bir davanın adli yargının mı, askeri yargının mı yoksa idari yargının mı görev alanına girdiği kimi durumlarda duraksamaların yaşanmasına neden olabilmektedir. Gerçekten idari davaların bir bölümünün (özellikle tam yargı davalarının) özel hukuk davalarına benzerlik göstermesi, bunun yanında adli-idari-askeri yargı ayırımı ilkelerinin her zaman kesinlik taşınamaması, görev alanlarının çoğu zaman içtihatlarla düzenlenmesi, yargı yerinin belirlenmesinde yanlışların yaşanmasına

neden olabilmektedir. İşte bu gibi durumlarda; çözümlenmesi Danıştay'ın, idare mahkemelerinin veya vergi mahkemelerinin görev alanına girdiği halde bir davanın adli veya askeri yargı yerinde açılması halinde, dava açma süresi kesilmekte ve davacılara otuz günlük yeni dava açma süresi tanınmaktadır. Bu kuralın uygulanabilmesi için gereken koşulları başlık halinde belirtmek gerekirse;

a. Dava açılan yer adli veya askeri yargı yeri olmalıdır. Adli yargı yeriyle askeri yargı dışında kalan yerlere yapılan başvurularda anılan kuralın uygulanma olanağı yoktur.

b. Adli veya askeri yargı yerine idari dava açma süresi içinde başvurulmalıdır. Bilindiği gibi, idari davalarda süre kural olarak altmış (*vergi mahkemelerinde otuz*) gündür. Dolayısıyla konusu idari yargının görev alanına girdiği halde adli veya askeri yargıda açılan davanın görevli idari yargı için öngörülen süre içinde açılması gerekir. Aksi halde Yasa kuralında öngörülen ek süreden yararlanma olanağı kalmaz. Öte yandan idari eylemden kaynaklanan tam yargı davalarında da dava açma süresi altmış gün olmakla birlikte, ön karar için bir yıllık sürenin öngörüldüğüne yukarıda temas etmiş idik. Acaba idari makamlara bir yıllık süre içinde ön karar için yapılacak başvuru süresini dava açma süresi ile bir tutmak mümkün müdür? Kanaatimizce bir yıllık idareye ön karar almak için öngörülen süreyi dava açma süresi ile bir tutmak ve idari eylemlerden doğan tam yargı davalarında eylemin öğrenildiği tarihten itibaren bir yıl içinde görevsiz yargı yerine dava açılmış olması halinde dava süresinin kesileceğini kabul etmek gerekir. Zira, 13 üncü maddenin 2 inci fıkrası olan “*Görevli olmayan adli ve askeri yargı mercilerine açılan tam yargı davasının görev yönünden reddi halinde sonradan idari yargı mercilerine açılacak davalarda, birinci fıkrafta öngörülen idareye başvurma şartı aranmaz*” düzenlemesi ile, idari eylemler nedeniyle açılacak davalara yönünden bir yıllık süre içinde görevsiz yargı yerlerine başvurma mümkün olduğu zımnen kabul edilmektedir. Burada da görevsiz yargı yerine yapılan başvurunun dava açma süresi içinde yapılmış olması gerekir.

c. Adli veya askeri yargı yerince görevsizlik kararı verilmiş olmalıdır. Adli veya askeri yargı yerine açılan dava sonucunda verilen karar görev yönünden değil de başka bir nedenle reddedilmiş ise 9 uncu maddenin uygulanmasına olanak yoktur..

d. Görevsizlik kararına karşı kanun yollarına başvurulmamışsa, kararın bildirim tarihinden itibaren otuz gün içinde idari yargı yerine dava açılmış olmalıdır. 9 uncu maddenin uygulaması, görevsizlik kararının davacıya yazılı bildirim ile birlikte başlar. Madde, adli veya askeri yargı yerlerine açılmış bulunan davaların görev noktasından reddi halinde, bu husustaki kararların tebliğ tarihini izleyen günden itibaren otuz gün içinde idari yargı yerine dava açılabilirliğini öngörmekte, kanun yollarına başvurulması halinde sürenin nereden başlayacağını ise ayrıca düzenlemektedir. Görevsizlik kararını alan ilgili, kanun yoluna başvurmamışsa her halde otuz gün içinde idari yargı yerine dava açmak zorundadır. İdari yargı yerine dava açmadan önce idareye başvurmuş olması bu sürenin işlemlerini durdurmayacaktır. Bu nedenle görevsizlik kararının kesinleşmesinden itibaren 30 gün içinde idari yargı yerinde doğrudan dava açmak gerekmekte olup, idareye ayrıca başvurma şartı aranmamaktadır⁸⁶.

e. Temyiz sonucu idari yargıda dava açma süresi, adli yargı yerinin bozmaya uyarak vereceği görevsizlik kararının tebliğinden itibaren başlar. Adli yargı yeri davayı görevden reddetmeyerek uyuşmazlığın esası hakkında karar vermiş ve Yargıtay da bunu görev noktasından bozmuş ise, bu halde otuz günlük süre, adli yargı yerinin bozmaya uyarak vereceği görevsizlik kararının tebliğinden itibaren başlar. Ancak adli yargı yerlerinde yanlışlık yapılarak “*talep halinde dosyanın görevli ve yetkili ...vergi/idare mahkemesine gönderilmesine*” şeklinde kararlar verilmektedir. Bu durumda ilgili şahıs adli yargı yerine müracaatla dosyasının idari yargı yerine gönderilmesine istemekte, idari yargı yerlerince de haklı olarak süre tereddütleri yaşanmaktadır. İdari yargı, adli yargı içinde yer almadığından dava dosyasının idari yargı yerine gönderilmesi uygulaması yanlıştır. Adli yargı yerince yapılması gereken şey, görevsizliğin tespiti ile yetinmektir. Görevsizlik kararının ilgiliye tebliği ile birlikte 30 gün içinde (*kararın temyiz edilmemesi halinde*) idari yargı yerinde dava açma süresi işleyecektir. Ancak uygulamada hak arama özgürlüğünü kullanan bireyler özellikle tazminat davalarında usule ilişkin katı kurallar nedeniyle ciddi zararlar yaşamıştır. Bu konuda Danıştay dava daireleri arasında da farklı kararlar verilmiştir. Bir

⁸⁶ Danıştay 8D, 06/10/1998 tarih ve 1997/750 E., 1998/2925 K., DD., sy. 99, s. 419.

kısım Danıştay dava daireleri, adli yargı yerinde açılan idari davanın görev yönünden reddedilerek, dosyanın idare mahkemesine gönderilmesi suretiyle inceleme olanağının bulunmadığını⁸⁷, bir kısım daire ise daha geniş yorumla mağduriyetleri önlemeye çalışmıştır. Buna göre; adli yargı mercilerinin vermiş olduğu kararlarla davacıları yanlış yönlendirmesi ve davacıların da anılan karar doğrultusunda hareket etmesi karşısında, idare mahkemesince, davacı tarafından, dava dosyasının idari yargı yerine gönderilmesi istemiyle verilen dilekçenin esas alınıp, dilekçe ret kararı verilerek, hakkaniyete uygun olarak davacılara 2577 sayılı Yasanın 3. maddesine göre dava dilekçesinin hazırlama olanağının tanınması gerektiğine hükmetmiştir⁸⁸. Kanaatimizce yasa kuralı açık olmakla birlikte, yargı yerince hukukun yanlış yorumlanmasının sorumluluğu davacılara yükletilmemelidir⁸⁹.

Yargıtay'ın görev yönünden bozma kararı vermesi üzerine, adli yargı yerinin bozmaya uyup uymama konusundaki kararı beklenmeden, doğrudan idari yargı yerine dava açılması halinde bu davanın “*zamanından önce açıldığı*” gerekçesiyle incelenmeksizin reddi gerekecektir. Adli yargı yerince bozmaya uyulmayarak direnmesi halinde, Hukuk Genel Kurulu'nun bozmayı yerinde görüp, direnme kararını kaldırması üzerine yargı yerinece Hukuk Genel Kurul kararına uyularak verilecek görevsizlik kararının bildirim tarihinden başlayacağı açıktır.

⁸⁷ Danıştay 8D, 28/10/1999 tarih ve 1998/36 E., 1999/5625 K., Danıştay 9D, 17/09/1987 tarih ve 1986/2580 E., 1987/2497 K., (Danıştay resmi sitesinden alınmıştır)

⁸⁸ Danıştay 4D, 25/06/2003 tarih ve 2002/1254 E., 2003/1789 K., (Danıştay resmi sitesinden alınmıştır).

⁸⁹ “Görüldüğü gibi, açmış olduğu dava, uyuşmazlığın görüm ve çözümünün idari yargı yerinin görev alanına girdiği gerekçesiyle Bakırköy 4. Sulh Ceza Mahkemesi tarafından reddedilen davacı, anılan Sulh Ceza Mahkemesi kararında <talep halinde dosyanın ilgili mercie gönderilmesine> ifadesinin yer alması nederniyle sulh ceza hakimliğine verdiği dilekçede, dava dosyasının idare mahkemesine gönderilmesi isteminde bulunmuş böylece davaya idare mahkemesinde bakılmaya devam edilmesi iradesini ortaya koymuştur. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Yasasının 9 uncu maddesine göre adli ve askeri yargı yerlerinde açılan davaların görev yönünden reddi üzerine, 2577 sayılı Yasanın 3 üncü maddesine uygun biçimde dava dilekçesi düzenlenip, idari yargıda dava açılması mümkündür. Ancak olayda sulh ceza mahkemesinin, vermiş olduğu kararlar davacıyı yönlendirmiş olması nedeniyle, idare mahkemesince, davacı avukatı tarafından, dava dosyasının idari yargı yerine gönderilmesi istemiyle verilen dilekçe esas alınıp, dilekçe ret kararı verilerek, davacıya 2577 sayılı Yasanın 3 üncü maddesine göre dava dilekçesi hazırlama olanağı tanınması hakkaniyete uygun olacaktır. Zira yargı kararı doğrultusunda hareket eden davacının verdiği dilekçesin hiç dikkate alınmaması hak arama özgürlüğünü ağır biçimde zedeleyecektir” Danıştay 10 D., 18/05/2007 tarih ve 2005/5959 E., 2007/2739 K., DD, sy. 117, s. 292.

İdari yargı yerinde görevsizlik kararı üzerine açılacak dava yeni bir davadır. Diğer bir anlatımla adli yargı yerinde açılan davanın devamı değildir. Bu nedenle davacı görevsiz yargı yerinde talep ettiği tazminat miktarından daha yüksek bir tazminatı pekâla talep edebilir⁹⁰.

f. Görevsizlik kararının temyizi üzerine verilecek onama kararının tebliğiyle birlikte otuz günlük süre içinde idari yargı yerinde dava açılmalıdır. Madde kanun yoluna başvuran taraf yönünden bir ayırım yapmamıştır. Bu nedenle davalı tarafın kanun yoluna başvurusu da aynı sonucu doğurur. Görevsizlik kararının kanuni süre geçirildikten sonra temyiz edilmiş olması otuz günlük sürenin işlemlerini önleyemez. 9 uncu madde ancak süresi içinde kanun yoluna başvurulması halinde otuz günlük sürenin işlemeyeceğini öngörmektedir.

Belirttiğimiz bu koşulların gerçekleşmesi halinde, görevsiz yargı yerine başvurma dava açma süresinin kesilmesi sonucunu doğurmakta ve davacı otuz günlük ek süre içinde idari yargı yerine dava açabilme olanağına kavuşmaktadır. Maddede ayrıca görevsizlik kararının tebliğinden itibaren otuz günlük sürenin geçmiş ve fakat idari dava açma süresinin geçirilmemiş olması halinde kalan süre içinde idari dava açabileceğini öngörmektedir ki, bu sonucun doğal olduğu açıktır. Ancak sürelerin kısalığı bu düzenlemeyi pratik olmaktan yoksun bırakmaktadır.

2. Dava Dilekçesinin Reddi Halinde Ek Süre

Dava dilekçesinin İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "*İdari davaların açılması*" başlıklı 3 ve "*Aynı dilekçe ile dava açılabilir haller*" başlıklı 5 inci maddelerine aykırı olarak düzenlenmiş bulunması veya ehliyetli şahsın avukat olmayan vekili tarafından dava açılması hallerinde yargı yerince, aynı Kanunun 15 inci maddesinin 1-d fıkrası uyarınca dilekçenin reddine karar verilecektir. Bu durumda davacı kararın kendisine tebliğini izleyen günden itibaren otuz gün içinde, dilekçesinin anılan maddelere uygun olarak düzenlemek veya noksanlıklarını gidermek suretiyle,

⁹⁰ Danıştay 8D, 25/04/2001 tarih ve 2000/3359 E., 2001/1915 K., (Danıştay Bilgi Bankasından alınmıştır).

bizzat veya bir avukat aracılığıyla davasını yenileyebilir⁹¹. Dava bu takdirde süresinde açılmış sayılır.

B. Vergi Usulü Yasasında Tanınan Ek Süreler

1. Uzlaşma müessesesinde vergi mahkemesinde dava açma süresi

213 sayılı Vergi Usulü Kanunu'nda yer alan uzlaşma müessesesi ek sürelerle ilgili önemli düzenlemelere yer vermiştir. Yasanın Ek-1 inci maddesi bu müesseseyi düzenlemiştir. Buna göre;

“Mükellef tarafından, ikmalen, re'sen veya idarece tarh edilen vergilerle bunlara ilişkin vergi ziyai cezalarının (359 uncu maddede yazılı fiillerle vergi ziyasına sebebiyet verilmesi halinde tarh edilen vergi ve kesilen ceza ile bu fiillere iştirak edenlere kesilen ceza hariç) tahakkuk edecek miktarları konusunda vergi ziyasına sebebiyet verilmesinin kanun hükümlerine yeterince nüfuz edememekten ya da 369 uncu maddede yazılı yanılmadan kaynaklandığının veya bu kanunun 116, 117 ve 118 inci maddelerinde yazılı vergi hataları ile bunun dışında her türlü maddi hata bulunduğu veya yargı kararları ile idarenin ihtilaf konusu olayda görüş farklılığının olduğunun ileri sürülmesi durumunda, idare bu bölümde yer alan hükümler çerçevesinde mükellefler ile uzlaşabilir. Uzlaşma konusu verginin matrah farkları itibariyle bölünebildiği durumlarda uzlaşma sadece toplam matrah farkının bu bölümüne isabet eden vergi kısmı için de yapılabilir. Uzlaşma talebi vergi ihbarnamesinin tebliğ tarihinden itibaren 30 gün içinde yapılır. Uzlaşmanın vaki olmaması veya temin edilememesi halinde yeniden uzlaşma talebinde bulunulamaz. Uzlaşmanın vaki olmadığına dair tutanağa idarenin nihai teklifi yazılır. Mükellef dava açma süresinin sonuna kadar teklif edilen vergi ve cezayı kabul ettiğini yazılı olarak

⁹¹ “2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 3 üncü maddesi hükmüne uygun bulunmayan dava dilekçesinin, aynı Kanunun 15 inci maddesinin değişik (1/d) bendi uyarınca bu kararın bildirim tarihinden itibaren otuz gün içinde, belirtilen hususlara göre düzenlenerek, yeniden dava açılmak üzere reddine, sözü edilen Kanunun 15 inci maddesinin 3 üncü fıkrası uyarınca dilekçe düzenlenerek açılacak dava için ayrıca harç alınmamasına, yeniden verilen dilekçede aynı yanlışlıklar yapıldığı takdirde aynı maddenin 5 inci fıkrası uyarınca davanın reddedileceği hususunun davacıya bildirilmesine, dava dilekçesinin yenilenmemesi halinde artan posta giderlerinin istemi halinde davacıya iadesine karar verildi” Danıştay 11D, 22/11/2006 tarih ve 2006/7974 E., 2006/5418 K., DD, sy. 114, s. 328.

bildirirse bu takdirde uzlaşma sağlanmış sayılır. Mükellef, uzlaşma görüşmelerinde, bağlı olduğu meslek odasından bir temsilci ve 3568 sayılı kanuna göre kurulan meslek odasından bir meslek mensubu bulundurabilir.

Sürekli, geçici ve merkezi uzlaşma komisyonlarının teşkili, uzlaşmaya müracaat etmeye yetkili olanların belirlenmesi, uzlaşmanın şekli, uzlaşmaya konu edilebilecek vergi, resim ve harçların belirlenmesi, uzlaşma komisyonlarının yetkileri, uzlaşmanın yapılmasına ilişkin usul ve esaslar Maliye Bakanlığınca çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenir. İl özel idareleri ve belediyelere ait vergi, resim ve harçlar için bu yönetmelik İçişleri Bakanlığınca hazırlanır”

Görülüyor ki; uzlaşma talebinde bulunma süresi, vergi ve/veya ceza ihbarnamesinin tebliğinden itibaren otuz gündür. Bu süre, aynı zamanda vergi tarhına ve ceza kesme işlemine karşı vergi mahkemesinde idari dava açma süresine tekabül etmektedir. Otuz günlük süre dolduktan sonra uzlaşma isteğinde bulunulamaz. Otuz gün içinde uzlaşma isteğinde bulunulmak kaydıyla, ayrıca vergi mahkemelerine de başvurulabilir. Ancak vergi mahkemesi uzlaşma görüşmeleri sonuçlanmadan karar veremez. Herhangi bir sebeple uzlaşma sonucu alınmadan verilen kararlar hükümsüz sayılır. Nitekim bu husus 213 sayılı VUK’nun EK-7 inci maddesinde “*Mükellef veya ceza muhatabı aynı vergi veya ceza için uzlaşma talebinden önce dava açmışsa dava, uzlaşma işleminin sonuca bağlanmasından önce vergi mahkemelerince incelenmez; herhangi bir sebeple incelenir ve karara bağlanırsa bu karar hükümsüz sayılır*” düzenlemesi ile kurala bağlanmıştır.

Görülüyor ki, uzlaşma talebinde bulunan vergi mükellefi veya ceza muhatabının, idari dava açma süresi olan otuz gün içinde olmak koşuluyla vergi mahkemesinde dava açmasında her hangi bir engel bulunmamaktadır. Bunun yanında uzlaşma talebinde bulunmadan önce ilgilinin vergisel davasını açmadığı da olasıdır. Ayrıca uzlaşma görüşmelerinin zaman alması nedeniyle uzlaşmanın vaki olmadığına dair tutanağın ilgiliye tebliğ edildiği tarihte, dava açma süresinin geçmiş olması da mümkündür. İşte bu gibi durumda yasa koyucu, uzlaşma başvurusunda bulunan ve fakat bu başvurusunda olumlu sonuç alamayan vergi mükellefine veya ceza muhatabına dava açma hakkını kullanabilmesine olanak sağlayan ek dava açma süresi tanımaktadır.

Ancak unutmamak gerekir ki, bu hal ancak uzlaşmanın vaki olmaması hali için öngörülmüştür. Uzlaşmanın vaki olmaması halinde, mükellef veya ceza muhatabının, tarh edilen vergiye veya kesilen cezaya, uzlaşmanın vaki olmadığına dair tutanağın kendisine tebliğinden itibaren genel hükümler dairesinde ve yetkili vergi mahkemesinde dava açabileceği gibi, dava açma süresi sona ermiş veya 15 günden az kalmış ise, bu sürenin tutanağın tebliğ tarihinden itibaren 15 gün olarak uzayacağı düzenlenmiştir⁹². Diğer bir anlatımla uzlaşmaya varılmamış olması dolayısıyla uzlaşma talebinde bulunana tanınan ek dava açma süresi; uzlaşmanın vaki olmadığına dair tutanağın uzlaşma talebinde bulunana tebliğinden itibaren 15 gündür. Vergilendirme ile ilgili her türlü belge ve yazıların adresleri bilinen gerçek ve tüzel kişilere posta ilmuhaberli taahhütlü olarak tebliği gerekir. Uzlaşmaya varılamaması halinde uzlaşma talebinde bulunana tanınan ek dava açma süresi, söz konusu tutanağın uzlaşma talebinde bulunana tebliğ edildiği tarihten itibaren başlayacaktır. Uzlaşma talebinde bulunana tanınan bu ek dava açma süresi, hak düşürücü bir süre olup, sürenin geçmesiyle dava hakkı artık kullanılamayacağından uzlaşmanın vaki olmadığına dair tutanağın vergi usul kanunu hükümlerine göre mutlaka tebliği gerekmektedir⁹³.

Unutmamak gerekir ki, 213 sayılı Yasa'nın Ek-7 inci maddesinde öngörülen bu ek dava açma süresi vergi dava açma süresinin dolması halinde uygulama alanı bulabilecektir. Eğer ki, uzlaşmanın vaki olmadığına dair tutanağın ilgilisine tebliğ edildiği tarihte 15 gün ve daha fazla bir zaman varsa, ek dava açma süresi işlemeyecektir.

Vergi usul mevzuatında düzenleme altına alınan bu maddenin uygulanabilmesi için, ortada uzlaşma konusu oluşturan bir vergi ve ceza ihbarnamesi bulunmalıdır. Eğer

⁹² “Uzlaşma müessesesinin, uzlaşma için başvurdukları halde uzlaşmanın gerçekleşmemesi halinde ilgililerin yargıya başvurma haklarını kısıtlamak veya ortadan kaldırmak gibi bir amacı olduğu düşünülemeyeceğinden, uzlaşma talebinin reddi üzerine Ek 7 inci maddede öngörülen 15 günlük süre içinde açılan davanın esası incelenerek sonuca varılması gerekirken davanın süre aşımından reddi yolunda verilen ısrar kararı hukuka uygun bulunmamıştır” Danıştay VDDK., 09/02/2001 tarih ve 1999/214 E., 2000/1641 K., (Sinerji mevzuat, içtihat ve icra programından alınmıştır).

⁹³ Danıştay 4D, 04/03/2002 tarih ve 2002/1561 E., 2002/801 K., (Sinerji mevzuat, içtihat ve icra programlarından alınmıştır).

ki, uzlaşmanın konusuna girmeyen bir ihtilaf var ise, on beş günlük ek sürenin uygulama olanağı yoktur⁹⁴.

2. Düzeltme ve şikâyet halinde vergi mahkemesinde dava açma süresi

Bir verginin tahsil edilebilir safhaya gelmesi için, öncelikle vergi alacağının vergi yasalarına uygun olarak doğması, tarh ve tahakkuk ederek tebliğ edilmesi gerekir. Bu aşamalarda vergi mükellefi veya vergi dairesince Hazine lehine veya aleyhine maddi hesap hatalarının (*matrah hataları, vergi miktarında hatalar, verginin mükerrerliğinin*) yanı sıra, vergilendirmede (*mükellefin şahsında, mükellefiyette, verginin mevzuunda, vergilendirme veya muafiyet döneminde*) hatalar yapılabilir. İşte 213 sayılı VUK'nun 116 vd. maddeleri kapsamında bir hatanın varlığı halinde mükellef ilgili vergi dairesi müdürlüğüne hatanın düzeltilmesi için yazı ile başvurusunda bulunabilir. Vergi dairesinin ilgili servisi düzeltme talebini kendi mütalaasını da ilave ederek, düzeltme merciine gönderir. Düzeltme mercii talebi yerinde gördüğü takdirde, düzeltmenin yapılmasını emreder. Bu durumda hata düzeltme fişine dayanılarak düzeltilir. Hatanın mükellef aleyhine yapılmış olması halinde, fazla vergi aynı fişe dayanılarak terkin ve tahsil olunmuş ise mükellefe reddolunur Başvuru yerinde görülmezse, keyfiyet düzeltmeyi isteyen yazı ile tebliğ olunur.

İdarece tereddüt edilmeyen açık ve mutlak vergi hataları re sen düzeltilir. Kendi aleyhlerine düzeltme yapılan kimselerin düzeltmeye karşı vergi mahkemesinde dava açma hakları elbette mahfuzdur.

213 sayılı VUK'nun 124 üncü maddesinde; vergi mahkemesinde dava açma süresi geçtikten sonra yaptıkları düzeltme talepleri reddolunanların şikâyet yolu ile Maliye Bakanlığına müracaat edebilecekleri öngörülmüştür. İlgili vergi ve idari kuruluşa göre bu madde gereğince il özel idare vergileri hakkında valiliğe ve belediye vergileri hakkında belediye başkanlığına müracaat edilebilir. Mükellefler tarafından yapılan bu müracaatlar yerinde görülmezse dava açma hakkı doğabilecektir. Önemle belirtelim ki, açılacak davada mahkemece yapılacak inceleme 213 sayılı VUK'nunda

⁹⁴ Danıştay VDDK., 25/01/2008 tarih ve 2007/199 E., 2008/7 (Sinerji mevzuat, içtihat ve icra programlarından alınmıştır).

belirtilen hata nedenler ile sınırlı olacaktır. Maliye Bakanlığı veya ilgili valilik ve belediye altmış gün içinde bir cevap vermezse, ilgili şahıs, 2577 sayılı Kanunun, idari davaya konu edilebilecek nitelikte işlem tesisi için idareye başvuru haklarını ve idarenin davranış biçimine göre doğabilecek hukuki durumlarla bu hukuki durumlar dolayısıyla idari dava açma hakkının kullanılma süresinin hesaplanmasında uygulanacak yöntemi düzenleyen 10'uncu ve 11'inci maddeleri uyarınca hareket edebilecektir. Zira gerek düzeltme ve şikayet başvuruları ve gerekse 10'uncu veya 11'inci madde kapsamındaki başvurular, aynı amaca hizmet etmektedir. Aksi halde, düzeltme ve şikayet başvurularının, cevap verilmemek suretiyle sürüncemede bırakılması ve dolayısıyla, hak arama özgürlüğünün kısıtlanması sonucunu doğuracak uygulamaların ortaya çıkması kaçınılmazdır⁹⁵.

Vergi kanunlarında iade talepleri konusunda her hangi bir süre öngörülmediğinden, bu tür taleplerin vergi kanunlarında genel zaman aşımı süresinde her zaman yapılabileceği açıktır⁹⁶. Bu nedenle 213 sayılı Yasanın 114 üncü maddesinde belirtilen “*Vergi alacağının doğduğu takvim yılını takip eden yılın başından başlayarak beş yıl içinde tarh ve mükellefe tebliğ edilmeyen vergiler zamanaşımına uğrar*” kuralını iade için öngörülen azami süre olarak değerlendirmek mümkündür. Dolayısıyla beş yıl geçtikten sonra gerek mükellef ve gerekse ilgili vergi dairesi düzeltme ve şikâyet yoluna başvuramayacaktır. Bunun dışında azami süre içinde ilgililerin 2577 sayılı İYUK’nun 10 veya 11 inci madde uyarınca başvuru hakları her zaman için mümkündür.

Öte yandan 213 sayılı VUK’nun 126 ıncı maddesinde düzeltme zamanaşımı düzenlenmiştir. Buna göre; düzeltme zamanaşımı süresi;

a) Zamanaşımı süresinin son yılı içinde tarh ve tebliğ edilen vergilerde hatanın yapıldığı;

b) İlan yolu ile tebliğ edilip vergi mahkemesinde dava konusu yapılmaksızın tahakkuk eden vergilerde mükellefe ödeme emrinin tebliğ edildiği;

⁹⁵ Danıştay 7 D., 06/11/2007 tarih ve 2007/2623 E., 2007/4486 K., DD., sy. 118, s.

⁹⁶ Danıştay VDDK, 08/12/2006 tarih ve 2006/129 E., 2006/368 K., DD. sy. 115, s.

c) İhbarname ve ödeme emri ilan yoluyla tebliğ edilen vergilerde 6183 sayılı Kanuna göre haczin yapıldığı;

tarihten başlayarak bir yıldan aşağı olamaz.

Son olarak 213 sayılı Yasanın 114 üncü maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “Şu kadar ki, vergi dairesince matrah takdiri için takdir komisyonuna başvurulması zamanaşımını durdurur. Duran zamanaşımı mezkur komisyon kararının vergi dairesine tevdiini takip eden günden ibaren işlemeye devam eder” hükmü Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir⁹⁷. Yasa kuralının yürürlükte olduğu dönemde duran zamanaşımının işlemeye başlaması, ilgili takdir komisyonu kararının vergi dairesine tevdiine bağlanmıştı. Takdir komisyonu kararının tevdi, bu komisyonun çalışma ve kararını oluşturarak tamamlama süresine bağlı olarak değişiklik göstermekteydi. Bu durum, duran zamanaşımının yeniden işlemeye başlama süresini, mükellef yönünden öngörülmez hale getirmektedir. Zamanaşımının durma süresinin belirsizliği, makul ve adil bir sürenin bulunmaması, vergi dairesince matrah takdiri için başvurunun sırf zamanaşımını durdurmak için keyfi olarak kullanılmasında güvence sağlamayacağı gibi mükellefe vergi tahsilatının geciktiği süre kadar gecikme zammı ve faizi uygulanacak olması da mükellefin vergi yükünü artırarak haksız sonuçlar doğmasına neden olabilmektedir. Zamanaşımı hükümlerindeki açıklık, sadece zamanaşımı süresinin, başlangıç ve bitişinin yasada gösterilmesiyle kendisini göstermez. Vergilemede hukuksal kararlılığın sağlanması amacıyla getirilen zamanaşımını durduran nedenlerle, durma süresinin ve duran zamanaşımının işlemeye başlama tarihinin de açık, belirgin, somut ve öngörülebilir olması, keyfiliğe izin vermemesi yasallık ve hukuk devleti ilkesi gereği olarak anılan hüküm iptal edilmiştir.

⁹⁷ 08/01/2010 tarih ve 27456 sayılı RG

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KARARLARA KARŞI BAŞVURU YOLLARINDA SÜRE

I. OLAĞAN KANUN YOLLARINDA SÜRE

2577 sayılı İYUK'da olağan kanun yolları itiraz, temyiz ve karar düzeltmedir.

A. İTİRAZ

2577 sayılı İYUK'nun 45 inci maddesinde idare ve vergi mahkemelerinin;

a) İlk ve orta öğretim öğrencilerinin sınıf geçmelerine ve notlarının tespitine ilişkin işlemlerden,

b) Valilik, kaymakamlık ve yerel yönetimler ile bakanlıkların ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının taşra teşkilatındaki yetkili organları tarafından kamu görevlileri hakkında tesis edilen geçici görevlendirme, görevden uzaklaştırma, yolluk, lojman ve izinlerine ilişkin idari işlemlerden,

c) 3091 sayılı Taşınmaz Mal Zilyetliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkında Kanunun uygulanmasından,

d) 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun ile 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu gereğince kamu kurum ve kuruluşları tarafından sosyal yardım amacıyla bağlanan aylık ve yapılan sosyal yardımlarla ilgili uygulamalardan,

e) 213 sayılı Vergi Usul Kanunu uyarınca verilen işyeri kapatma cezalarından, Kaynaklanan uyuşmazlıklarla ilgili olarak verdikleri nihai kararlar ile tek hakimle verilen nihai kararlara,

başka kanunlarda aksine hüküm bulunsa dahi, mahkemelerin bulunduğu yargı çevresindeki bölge idare mahkemesine itiraz edilebilir. İtiraz yoluyla bölge idare mahkemesinin bakacağı davalar yukarıda sayılanlarla sınırlıdır.

İdare ve vergi mahkemelerinin yukarıdaki fıkra uyarınca verdikleri nihai kararlara karşı itiraz süresi, tebliğ tarihini izleyen günden itibaren otuz gündür. İtiraz, temyizın şekil ve usullerine tabidir.

Bölge idare mahkemesi evrak üzerinde yaptığı inceleme sonunda, maddi vakıalar hakkında edinilen bilgiyi yeter görürse veya itiraz sadece hukuki noktalara ilişkin ise veya itiraz olunan karardaki maddi yanlışlıkların düzeltilmesi mümkün ise işin esası hakkında karar verir. Aksi halde gerekli inceleme ve tahkikatı kendisi yaparak esas hakkında yeniden karar verir. Ancak, ilk inceleme üzerine verilen kararlara karşı yapılan itirazı haklı bulduğu veya davaya görevsiz hakim tarafından bakılmış olması hallerinde kararı bozmakla birlikte dosyayı geri gönderir, bölge idare mahkemesinin bu kararları kesindir.

İtiraz üzerine bölge idare mahkemesince verilen kararlar kesindir; temyiz yoluna başvurulamaz⁹⁸. Nitekim 2577 sayılı Yasa'nın 47'inci maddesinde “*İdare ve vergi mahkemelerinin itiraz yolu açık olan kararları temyiz edilemez*” kuralı yer almıştır.

B. TEMYİZ

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 46'ıncı maddesi “*Temyiz*” olağan kanun yolunu düzenlemiştir. Buna göre;

“1. Danıştay dava daireleri ile idare ve vergi mahkemelerinin nihai kararları, başka kanunlarda aksine hüküm bulunsa dahi Danıştay’da temyiz edilebilir.

2. Özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde, Danıştay dava daireleri ile idare ve vergi mahkemelerinin nihai kararlarına karşı tebliğ tarihini izleyen otuz gün içinde Danıştay’da temyiz yoluna başvurulabilir.”

⁹⁸ Danıştay 7D, 22/05/2006 tarih ve 2006/1640 E., 2006/1569 K., (Danıştay Bilgi Bankasından alınmıştır).

Danıştay'da görülecek temyiz incelemesi için kararın tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde ilgili idare, vergi veya Danıştay ilk derece mahkemesine başvurmak gerekir. Aksi halde temyiz süresi kaçırılabilir⁹⁹.

İdari yargı yerlerine verilecek dava dilekçesi ve temyiz dilekçelerinin, doğrudan mahkemesine verilmesi gerekir. Ancak ilgilinin bulunduğu yerde idari yargı yeri yok ise, adli yargı yeri aracılığıyla da gerek dava ve gerekse temyiz (*veya karar düzeltme*) dilekçesini verebilir. Ancak idari yargı teşkilatı olmasına karşın, adli yargı yeri aracılığıyla dava veya temyiz dilekçesi verilmesi halinde, idari yargı yerine dilekçenin ulaşılarak kaydedildiği tarih sürenin hesabında esas alınacaktır. Bu durumda sürenin kaçırılma ihtimali yüksektir¹⁰⁰.

Otuz günlük temyiz süresi kesindir. İlgiliden kaynaklanan kimi mazeretler bu süreyi uzatamaz¹⁰¹.

Temyiz eden tarafın kararda varlığına inandığı hukuka aykırılıkları dilekçesinde açıklaması, bu açıklamanın bozulması istenilen kararın dayandığı maddi ve hukuki gerçeklere yönelik bulunması gerekir¹⁰². Ceza yargılamasında yer alan “*süre tutum dilekçesi*” müessesesi idari yargıda bulunmamaktadır. Bu nedenle “temyiz süre

⁹⁹ “Dosyanın incelenmesinden, temyize konu idare mahkemesi kararının davacıya 18.04.2008 tarihinde tebliğ edilmesine karşın, davacı tarafından otuz günlük temyiz süresi geçirildikten sonra 20.05.2008 tarihinde kayda giren dilekçe ile temyiz edildiği anlaşıldığından, davacı temyiz isteminin süre aşımı nedeniyle esastan incelenmesine olanak bulunmamaktadır” Danıştay 11D, 05/11/2008 tarih ve 2008/13766 E., 2008/8841 K., (Sinerji mevzuat, içtihat ve icra programından alınmıştır).

¹⁰⁰ “Her ne kadar, temyiz dilekçesinin 27.4.2005 gününde Pendik Asliye Hukuk Hakimliğine sunulduğu görülmüş ise de, İstanbul İlinde İdare ve Vergi Mahkemesinin bulunması ve Pendik İlçesi ayrı bir ilçe olsa bile İstanbul İlının içinde yer alması nedeniyle, yukarıda Yasa hükmünde belirtilen, İdare ve Vergi mahkemelerinin bulunmadığı bir yer olarak değerlendirilmesi olanağı bulunmamaktadır” Danıştay 8D, 24/10/2005 tarih ve 2005/5247 E., 2005/4229 K., DD, sy. 111, s. 250.

¹⁰¹ “Temyiz edilen karara ilişkin dosyanın incelenmesinden; İzmir 2. İdare Mahkemesinin, davanın reddine ilişkin ısrar kararının temyiz isteminde bulunan davacı vekiline 7.6.2005 günü tebliğ edildiği, temyiz dilekçesinin ise 11.7.2005 tarihinde verildiği anlaşılmaktadır. Ayrıca davacı vekilinin temyiz dilekçesi ile birlikte sunduğu <3 gün istirahatının uygun olduğu> na dair uzman tabip raporu da, bu süreyi uzatabilecek nitelikte görülmemiştir” Danıştay İDDK., 06/10/2005 tarih ve 2005/2161 E., 2005/2292 K., DD, sy. 112, s. 55.

¹⁰² Danıştay 7D, 23/06/1998 tarih ve 1997/4436 E., 1998/2421 K., (Sinerji mevzuat, içtihat ve icra programından alınmıştır).

tutma” talebini içeren bir dilekçe, işlemeye başlayan temyiz süresini kesmez¹⁰³. İdari yargıda temyize gelen taraf temyiz nedenlerini açık, anlaşılabilir ve somut olarak ortaya koymak zorundadır. Aksi halde temyiz incelemesi yapılmayacaktır¹⁰⁴.

Temyiz dilekçelerinin 2577 sayılı Yasanın 3 üncü madde esaslarına göre düzenlenmesi gereklidir, düzenlenmemiş ise eksikliklerin on beş gün içinde tamamlanması hususu, kararı veren Danıştay veya mahkemece ilgiliye tebliğ olunur. Bu sürede eksiklikler tamamlanmazsa temyiz isteminde bulunulmamış sayılmasına Danıştay veya mahkemece karar verilir.

Temyizin kanuni süre geçtikten sonra yapılması halinde de kararı veren mahkeme, ilk derece mahkemesi olarak davaya bakan Danıştay dairesi, temyiz isteminin reddine karar verir. Mahkemenin veya Danıştay dairesinin bu kararına karşı, tebliğ tarihini izleyen günden itibaren yedi gün içinde temyiz yoluna başvurulabilir.

Temyiz incelemesi sonucunda verilen karar, dosyayla birlikte kararı veren mahkeme veya Danıştay dairesine gönderilir. Bu karar, dosyanın mahkeme veya Danıştay dairesine geldiği tarihten itibaren yedi gün içinde taraflara tebliğ edilir.

C. KARAR DÜZELTME

2577 İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 54 üncü maddesi “*Kararın düzeltilmesi*” olağan kanun yolunu düzenlemektedir. Danıştay dava daireleri ve İdari veya Vergi Dava Daireleri Genel Kurullarının temyiz üzerine verdikleri kararlar ile bölge idare mahkemelerinin itiraz üzerine verdikleri kararlar hakkında, bir defaya mahsus olmak üzere kararın tebliğ tarihini izleyen on beş gün içinde taraflarca;

¹⁰³ Danıştay 8D, 23/10/2002 tarih ve 2002/4647 E., 2002/4916 K., (Sinerji mevzuat, içtihat ve icra programından alınmıştır).

¹⁰⁴ “Her ne kadar, anılan dilekçede, 16.4.2001 gün ve 38387 sayılı dilekçede açıklanan sebeplerle temyiz talebinin kabulüne karar verilmesi istenilmiş ise de; yukarıda sözü edilen 2577 sayılı Kanunda, temyize gelen tarafa, daha önce verilen dilekçelerde gösterilen sebeplere dayanılarak temyiz isteminde bulunma olanağı tanıyan bir düzenleme olmadığından; söz konusu dilekçe ile yapılan temyiz başvurusu incelenebilecek nitelikte görülmemiştir” Danıştay 7D, 23/05/2007 tarih ve 2005/5477 E., 2007/2493 K., DD, sy.117, s. 213.

a) Kararın esasına etkisi olan iddia ve itirazların, kararda karşılanmamış olması,

b) Bir kararda birbirine aykırı hükümler bulunması,

c) Kararın usul ve kanuna aykırı bulunması,

d) Hükümün esasını etkileyen belgelerde hile ve sahtekarlığın ortaya çıkmış olması,

hallerinde kararın düzeltilmesi istenebilir.

Danıştay dava dairelerinin temyiz üzerine verdikleri kararlar hakkında bir defaya mahsus olmak üzere kararın düzeltilmesi istenebilir. Kararın düzeltilmesi istemi üzerine verilen karara karşı her hangi bir kanun yolu öngörülmemiştir¹⁰⁵

Danıştay dava daireleri ve İdari veya Vergi Dava Daireleri Genel Kurulları ile bölge idare mahkemeleri, kararın düzeltilmesi isteminde ileri sürülen sebeplerle bağılırlar.

Kararın düzeltilmesi istekleri esas kararı vermiş olan daire, kurul ve bölge idare mahkemesince incelenir. Dosyanın incelenmesinde tetkik hakimliği yapanlar, aynı konunun düzeltme yoluyla incelenmesinde bu görevi yapamazlar.

II. OLAĞANÜSTÜ KANUN YOLLARINDA SÜRE

A. KANUN YARARINA BOZMA

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51'inci maddesinde; bölge idare mahkemesi kararları ile idare ve vergi mahkemelerince ve Danıştay'ca ilk derece mahkemesi olarak verilip temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenler, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabileceği belirtilmiştir. Temyiz isteği yerinde görüldüğü

¹⁰⁵ Danıştay 10D, 18/10/1995 tarih ve 1994/6657 E., 1995/4541 K., (Sinerji mevzuat, içtihat ve icra programından alınmıştır).

takdirde karar, kanun yararına bozular. Bu bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan mahkeme veya Danıştay kararının hukuki sonuçlarını kaldırmaz. Bozma kararının bir örneği ilgili bakanlığa gönderilir ve Resmi Gazete de yayımlanır.

Danıştay’da temyizen incelenmiş olan idare ve vergi mahkemesi kararlarına karşı kanun yararına bozma istenemez. Zira yasa kuralı gayet açıktır. Bunun gibi Danıştay’ın ilk derece mahkemesi sıfatıyla baktığı davalar için de bu yola gidilemeyecektir.

Kanun yararına bozma müessesesi kesinleşmiş bulunan kararlar hakkında uygulanabilir. Henüz taraflara tebliğ edilmemiş veya tebliğ edilmekle birlikte itiraz ya da temyiz süresi geçmemiş olan kararlar için kanun yararına bozma istenemeyecektir.

Kanun yararına temyiz yoluna niteliği bakımından yürürlükteki hukuk kurallarına aykırı olarak verilen kararlar hakkında gidilebilecektir. Bu yolla hukuk kurallarının yanlış uygulandığının tespiti yapılarak, mahkemelerin benzer olaylarda aynı yanlışlığı yapmaları önlenmek istenilmiştir.

B. YARGILAMANIN YENİLENMESİ

2577 sayılı İYUK’nun “Yargılamanın yenilenmesi” başlıklı 53’üncü maddesinde; Danıştay ile bölge idare, idare ve vergi mahkemelerinden verilen kararlar hakkında, aşağıda yazılı sebepler dolayısıyla yargılamanın yenilenmesinin istenebileceği öngörülmüştür. Bunlar;

1) Zorlayıcı sebepler dolayısıyla veya lehine karar verilen tarafın eyleminden doğan bir sebeple elde edilemeyen bir belgenin kararın verilmesinden sonra ele geçirilmiş olması,

2) Karara esas olarak alınan belgenin, sahteliğine hükmedilmiş veya sahte olduğu mahkeme veya resmi bir makam huzurunda ikrar olunmuş veya sahtelik hakkındaki hüküm karardan evvel verilmiş olup da, yargılamanın yenilenmesini isteyen kimsenin karar zamanında bundan haberi bulunmamış olması,

3) Karara esas olarak alınan bir ilam hükmünün, kesinleşen bir mahkeme kararıyla bozularak ortadan kalkması,

4) *Bilirkişinin kasıtlı gerçeğe aykırı beyanda bulunduğu mahkeme kararıyla belirlenmesi,*

5) *Lehine karar verilen tarafın, karara etkisi olan bir hile kullanmış olması,*

6) *Vekil veya kanuni temsilci olmayan kimseler ile davanın görülüp karara bağlanmış bulunması,*

7) *Çekinmeye mecbur olan başkan, üye veya hakimin katılmasıyla karar verilmiş olması,*

8) *Tarafları, konusu ve sebebi aynı olan bir dava hakkında verilen karara aykırı yeni bir kararın verilmesine neden olabilecek kanuni bir dayanak yokken, aynı mahkeme yahut başka bir mahkeme tarafından önceki ilâmın hükmüne aykırı bir karar verilmiş bulunması.*

9) *Hükmün, İnsan Haklarını ve Ana Hürriyetleri Korumaya Dair Sözleşmenin veya eki protokollerin ihlali suretiyle verildiğinin, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin kesinleşmiş kararıyla tespit edilmiş olmasıdır.*

Yargılamanın yenilenmesi, bazı ağır yargılama hatalarından ve noksanlarından dolayı, maddi anlamda kesin hükmün bertaraf edilmesini ve daha önce kesin hükme bağlanmış olan bir dava hakkında yeniden yargılama ve inceleme yapılmasını sağlayan olağanüstü bir kanun yoludur¹⁰⁶. Yukarıda sayılan sebeplerin varlığı halinde, kesin hükme ilişkin esas kararı vermiş olan mahkemeden yargılamanın yenilenmesi istenebilir.

Yargılamanın yenilenmesi süresi; tarafları, konusu ve sebebi aynı olan bir dava hakkında verilen karara aykırı yeni bir kararın verilmesine neden olabilecek kanuni bir dayanak yokken, aynı mahkeme yahut başka bir mahkeme tarafından önceki ilâmın hükmüne aykırı bir karar verilmiş bulunması sebebi için on yıl, hükmün, İnsan Haklarını ve Ana Hürriyetleri Korumaya Dair Sözleşmenin veya eki protokollerin ihlali suretiyle verildiğinin, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin kesinleşmiş kararıyla tespit

¹⁰⁶ Danıştay 5D, 19/12/1996 tarih ve 1995/4159 E., 1995/4339 K., (Danıştay Bilgi Bankasından alınmıştır).

edilmiş olması sebebi içinse Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararının kesinleştiği tarihten itibaren bir yıl ve diğer sebepler için altmış gündür. Bu süreler, dayananın sebebin istemde bulunan yönünden gerçekleştiği tarihi izleyen günden başlatılarak hesaplanacaktır.

Yargılamanın yenilenmesi ancak esas kararı veren ilk derece mahkemelerinden istenebilir. Bunun dışında itiraz veya temyiz üzerine karar veren mahkeme veya Danıştay'dan yargılamanın yenilenmesi istenemez¹⁰⁷. Yargılamanın yenilenmesi talebinin kesinleşmiş yargı kararı için isteneceği izahtan varestedir¹⁰⁸.

Yargılamanın yenilenmesi hakkında verilen kararlar her ne kadar Yasada açık bir hüküm yok ise de temyiz edilebilir¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Danıştay 7D, 28/10/2004 tarih ve 2004/2407 E., 2004/2691 K., (Danıştay Bilgi Bankasından alınmıştır). Aynı doğrultuda Danıştay VDDK, 11/06/1999 tarih ve 1998/385 E., 1999/339 K., DD, sy.102, s.208

¹⁰⁸ Danıştay 3D, 12/05/1998 tarih ve 1997/1936 E., 1998/1706 K., DD, sy. 98, s. 232.

¹⁰⁹ Danıştay 12D, 13/12/1995 tarih ve 1995/3169 E., 1995/3237 K., DD, sy.91 s. 1232..

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

SÜRELERE İLİŞKİN GENEL ESASLAR

Yukarıdaki açıklamalarımızda da belirttiğimiz üzere; idari yargılama usulünde süreler kamu düzenindedir. Taraflarca ileri sürülmesi bile yargı yerlerince gerek yargılama aşamasında ve gerekse kanun yolları aşamasında re'sen nazara alınır. Bu nedenle sürelerin hesabında uygulanacak esasların bilinmesi istenmeyen sonuçlarla karşılaşılmasından bakımından büyük önem taşır. İdareye başvuru süreleri, dava açma süreleri, savunma ve cevap haklarının kullanılması, kanun yollarına başvurulması 2577 sayılı Yasada ayrıca düzenlenmiştir. Yasanın 8 inci maddesi idari yargılamada sürelerle ilgili genel esasları düzenlemiştir. Buna göre;

“1. Süreler, tebliğ, yayın veya ilan tarihini izleyen günden itibaren işlemeye başlar.

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

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

Buna göre genel esasları şu şekilde sıralamak mümkündür:

I. SÜRENİN HESABINDA BİLDİRİM GÜNÜ NAZARA ALINMAZ

Yasa'nın 8 inci maddesinin ilk fıkrasında sürelerin tebliğ, yayın veya ilân tarihini izleyen günden itibaren işlemeye başlayacağı belirtilmiştir. Dolayısıyla tebliğ veya tebliğ kapsamında sayabileceğimiz bir işlemin yapılması, işlemin Resmi Gazete'de yayımlanması, ilân veya ilân yerine geçen işlemlerdeki ilk gün sürenin hesabında göz

önünde bulundurulmayacaktır. Bu kural sadece dava açma süreleri için değil, genel olarak 2577 sayılı Yasa'nın sürelerle ilgili tüm uygulamalarında geçerlidir.

II. SÜRELER GÜN ESAS ALINARAK HESAPLANMALIDIR

2577 sayılı İYUK'nun 8 inci maddesinin ilk fıkrası, idari yargıda gün esas alınarak sürelerin hesaplanacağını öngörmektedir. Genelde de idari yargıda süreler gün esas alınarak öngörülmüştür. İdari başvurma, dava açma, cevap verme, bilirkişi raporlarına itiraz etme, kanun yollarına başvurma gibi haller, gün hesabına göre düzenlenmiştir. Ancak bazı hallerde ay ile de süreler hesap edilebilmektedir. Örneğin; 2577 sayılı Yasaya 4001 sayılı Yasayla getirilen değişiklikle idareye yapılan başvuru için azamı altı aylık süre öngörülmüştür. Bazı hallerde yıl olarak da süreler öngörülebilmektedir. Örneğin, doğrudan doğruya tam yargı davasının açılmasını düzenleyen 13 üncü maddede yer alan 1 ve 5 yıllık süreler, yargılamanın yenilenmesi ile ilgili 53/3 üncü maddesinde belirtilen; yargılamanın yenilenmesi süresi, tarafları, konusu ve sebebi aynı olan bir dava hakkında verilen karara aykırı yeni bir kararın verilmesine neden olabilecek kanuni bir dayanak yokken, aynı mahkeme yahut başka bir mahkeme tarafından önceki ilamın hükmüne aykırı bir karar verilmiş bulunması halinde on yıl öngörülmüştür. Aynı maddenin (1) bendinde kararın, İnsan Haklarını ve Ana Hürriyetleri Korumaya Dair Sözleşmenin veya eki protokollerin ihlali suretiyle verildiğinin, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin kesinleşmiş kararıyla tespit edilmiş olması halinde Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararının kesinleştiği tarihten itibaren bir yıl içinde başvuruda bulunmak gibi.

Ay olarak belirlenen sürelerin nasıl hesaplanacağı ile ilgili bir düzenlemeyi 2577 sayılı İYUK'da bulamıyoruz. Kanaatimizce bu konuda 1086 sayılı HUMK'nun 161/II inci maddesi kıyasen uygulanabilir. Buna göre; ay olarak hesap edilen sürelerde sürenin başladığı günü takip eden ayda karşılık gelen günün tatil saatinde biter. Ay olarak hesaplanan sürelerde, sürenin başlaması ay sonuna rastlarsa ve sürenin bittiği ayda böyle bir gün yoksa, o ayın son günü süre bitmiş sayılır. Yıl olarak belirlenen sürelerin hesabıyla ilgili ne İYUK ve ne de HUMK'da her hangi bir hüküm bulunmamaktadır. Bu konudaki düzenlemeyi 2004 sayılı İcra İflas Kanunu'nda buluyoruz. Anılan Yasa'nın 19 uncu maddesinin idari yargıda uygulanmasında

kanaatimizce bir sakınca bulunmamaktadır. Buna göre; yıl olarak hesaplanan sürelerde, süre o yılın hangi ayının hangi günü işlemeye başlamışsa, biteceği yılın aynı ayının aynı günü sona erer.

İdari yargıda bu nevi özel düzenlemeler dışında sürelerin hesabı gün esasına göre düzenlenmiştir.

III. TATİL GÜNLERİNİN SÜRELERE ETKİSİ

Yasanın 8 inci maddesinin 2 inci fıkrası; tatil günlerinin süreler dahil olduğunu öngörmektedir. Bu nedenle sürenin işlemeye başladığı tarih ile sona erdiği tarih arasında yer alan hafta tatilleri, dini ve milli bayramlar, resmi tatil günleri ile çalışmaya ara verme zamanı sürenin hesabına dahil edilir. Sürenin ilk gününün tatil gününe rastlaması, sürenin hesabında bir ayrıcalık yaratmamaktadır. Diğer bir anlatımla sürenin ilk gününün süreyi uzatıcı bir etkisi yoktur. Ancak sürenin son gününün tatil gününe rastlamasında durum farklıdır. Yasa kuralı sürenin son gününün tatil gününe rastlaması halinde sürenin tatil gününü izleyen çalışma gününün bitimine kadar uzayacağını öngörmektedir. Sürenin son günün rastladığı tatil günün niteliği, diğer bir anlatımla hafta tatili, resmi tatili, milli ve dini bayramlar oluşu önemli değildir. Süre bu tatil günlerine rastlarsa tatil gününün bitimini izleyen çalışma gününün mesai bitimine kadar uzayacaktır.

Yasa çalışmaya ara verme zamanı için ayrı bir düzenleme öngörmüştür. Buna göre 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda öngörülen sürelerin çalışmaya ara verme zamanına rastlaması halinde, ara vermenin sona erdiği günü izleyen tarihten itibaren yedi gün uzamış sayılacağı belirtilmiştir. İdari Yargılama Usulü Kanununda çalışmaya ara verme zamanı 61/1 inci maddede düzenlenmiştir. Buna göre; bölge idare, idare ve vergi mahkemeleri her yıl ağustosun birinden eylülün beşine kadar çalışmaya ara verecektir. Ancak Yasada yer alan “...beşine kadar” ifadesi, acaba Eylül ayının beşinci günü çalışma günü mü yoksa tatil günü mü tartışmalarına yol açmıştır. Ancak Danıştay İDDGK yakın zamanda verdiği bir kararında¹¹⁰ çalışmaya ara vermenin son

¹¹⁰ 19/02/2009 tarih ve 2009/276 E., 2009/52 K., (Danıştay Bilgi Bankasından alınmıştır).

gününün Eylül'ün dördü olduğu, dolayısıyla temyiz süresinin bitiminin çalışmaya ara verme zamanına rastlaması halinde sürenin son gününün Eylül'ün onbirine kadar uzamış sayılacağına karar vermiştir.

Öte yandan idari izinler, sürelerin hesabında dikkate alınacağını belirtmeliyiz. Zira idari izinler özellikle Başbakanlıkça yayımlanan genelgeler ile resmi tatil günleri ile hafta sonu tatil günleri arasındaki mesai gününün birleştirilmesi süreyi kesmeyecektir. Zira idari izin idarenin tüm personeli için değil, zorunlu hizmetlerin yürütülmesi için asgari seviyede bulundurulması gereken eleman dışındaki personele verilmektedir. bu nedenle idari izinli sayılan günün son gün olması halinde süre uzamayacaktır¹¹¹.

IV. ÜST MAKAMLARA YAPILAN BAŞVURUNUN DAVA AÇMA SÜRESİNE ETKİSİ

2577 sayılı İYUK'nun 11 inci maddesinde;

“ 1. İlgililer tarafından idari dava açılmadan önce, idari işlemin kaldırılması, geri alınması değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, idari dava açma süresi içinde istenebilir. Bu başvurma, işlemeye başlamış olan idari dava açma süresini durdurur.

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

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

kuralına yer verilmiştir.

Madde; idareye, yargı yoluna gitmeksizin, işlemini hukuki açıdan bir kez daha gözden geçirebilme olanağını hiyerarşik denetim yoluyla sağlamak amacıyla öngörülmüştür. Hukuka aykırı idari eylem ve işlemlerin ortadan kaldırılması için ilgililerin başvurabileceği tek yol idari dava değildir. ilgililer idari dava yoluna

¹¹¹ Danıştay 6D, 30/01/1992 tarih ve 1991/2720 E., 1992/398 K.,DD, sy.86 s. 334.

gitmeden önce de, idari başvuruda bulunabilirler. Her türlü hukuka aykırılık şüphesinde idari yargının devreye sokulmaması, ilgililerin idari başvuruyla da sonuç alabilmeleri, hukuka bağlı bir idarenin var olduğu sistemde yargının iş yükünü hafifletecektir. Gerçekten, mahkeme önünde sürekli bir hasımlık ilişkisi, birey ile idare arasında var olması gereken meşruiyet bağına zayıflatacağından, idarenin, ilgililerin hukuka aykırılık konusundaki yakınmalarını kendi içinde gidermek konusunda etkili araçlar geliştirmesi, idareye olan güvenin tesis edilmesi için önemli bir unsurdur. Ancak yukarıda da belirttiğimiz gibi idari eylemlerden kaynaklanan tam yargı davalarının açılabilmesi için bir ön karar alınması yasal bir zorunluluktur. Dikkat edilirse madde sadece idari işlemlerden söz etmekte, idari eylemlerden hiç söz etmemektedir. Bu nedenle idari eylemler hakkında uygulanacak madde Yasanın 13 üncü maddesidir.

11 inci madde, sıklıkla karıştırılan 10 uncu maddeden de farklıdır. 10 uncu maddede; idarece yapılmış, idari davaya konu edilebilecek nitelikte bir işlem ya da eylemin bulunmaması halinde uygulanabilme olanağına sahiptir. Oysa 11 inci madde hükmü, ortada kesin ve yürütülebilir bir işlemin bulunması halinde uygulama kabiliyetine sahiptir. İster idarece re'sen tesis edilmiş bulunsun, ister ilgililerin istemi üzerine tesis edilmiş bulunsun, ortada kesin ve yürütülebilir bir işlemin bulunması 11 inci maddenin uygulanabilmesinin ön koşuludur. Elbette 11 inci madde düzenlemesine rağmen ilgililer idari yargı yerlerinde işlemin iptali davasını açabilirler. Hatta 11 inci madde kapsamında yapılan bir idari başvuru dava açmaya engel de teşkil etmez. İlgili idareye müracaatının yanında idari yargı yerinde iptal davasını pekala açabilir. Eğer ki, idare ilgilinin isteği doğrultusunda işlem tesis ederse, açılan dava konusuz kalacaktır. Yok eğer idare ilgilinin isteği doğrultusunda işlem tesis etmezse, zaten işlem yargıya intikal ettirildiğinden karar sonucu beklenecektir¹¹².

A. Dava Açma Süresinin Durması

Belirtmek gerekir ki, sürenin durması ile kesilmesi arasında önemli farklar bulunmaktadır. Sürenin kesilmesi halinde, buna yol açan durumun ortadan kalkmasıyla yeni bir dava süresi doğar. Bunun yanında sürenin durması söz konusu olduğunda

¹¹² Aksi yönde verilen Danıştay VDDK, 23/09/2005 tarih ve 2005/122 E., 2005/199 K.; DD, sy. 112, s.82.

durma anına kadar geçen zaman saklı kalır ve durma hali sona erdikten sonra artan kısım üzerinden süre tekrar işlemeye başlar. Yasa maddesi uyarınca dava açma süresinin durması için şu koşullara ihtiyaç bulunmaktadır:

1. Başvuru idari dava açma süresi içinde yapılmalıdır.

Yasa kuralı sadece idari işlemlerden kaynaklanan davalarda uygulanabilir. Bu nedenle madde kapsamındaki başvuru idari işlemler için genel dava açma süresini düzenleyen 7 inci madde ile işlem nedeniyle uğranılan tazminat davalarını düzenleyen 12 inci maddelerde öngörülen süreler içinde yapılmalıdır¹¹³.

2. Başvuru üst makama, üst makam yoksa işlemi tesis eden makama yapılmalıdır.

Yasa kuralı hiyerarşik başvuruyu düzenlemektedir. İdari bir işlem veya karardan dolayı hiyerarşik yönden yetkili olan idareden başka idarelere yapılan başvurular süreyi durdurmayacaktır¹¹⁴. İdari işlem veya karar hakkında yetkili bir hiyerarşik makam yoksa, tesis eden makama 11 inci madde kapsamında başvuru yapılabilir. Diğer bir anlatımla üst makam yoksa ilgilinin işlemi tesis eden makama

¹¹³ “Davacı Sendikanın, dava açma süresinin geçirilmesinden sonra dava konusu Yönetmelik maddelerinin değiştirilmesi istemiyle davalı idareye yaptığı 31.3.2003 günlü başvuru; 2577 sayılı Yasanın yukarıda belirtilen 11 inci maddesine göre dava açma süresini durdurmayacağından, davanın süreaşımı yönünden reddine...” Danıştay 5D 22/09/2003 tarih ve 2003/3144 E., 2003/3551 K., DKD sy. 3 s.169.

¹¹⁴ “Dava konusu işleme karşı, üst makam olan Gümrük Başmüdürlüğü yerine işlemi tesis eden Mardin Gümrük Müdürlüğüne başvuruda bulunulduğundan; bu başvurunun üst makama yapılmaması nedeniyle; işlemeye başlayan dava açma süresini durdurması olanaklı değildir” Danıştay 7D. 05/10/2004 tarih ve 2003/2031 E., 2004/2338 K., (Danıştay resmi sitesinden alınmıştır).

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

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

Dava konusu edilen 16.11.1999 tarihli kurul kararına karşı 22.11.1999 tarihli dilekçeyle itirazın yapılan başvuruyu yukarıda anılan 4054 sayılı Yasa hükmü karşısında 2577 sayılı Yasanın 11. maddesi uyarınca dava açma süresini durdurur nitelikte yapılmış bir başvuru olarak kabul etme olanağı bulunmamaktadır.

Bu durumda davacı firmaya 19.11.1999 tarihinde tebliğ edilen kurul kararına karşı en geç 18.1.2000 tarihinde dava açılması gerekirken 27.1.2000 tarihinde açılan davanın esasının incelenmesi olanaklı değildir” Danıştay 10D., 14/11/2002 tarih ve 2000/260 E., 2002/4360 K., DKD sy.1 s. 411.

işlemin geri alınması, kaldırılması veya değiştirilmesi için yaptığı başvuru 11 inci madde kapsamında sayılacaktır. Aksi halde, hiyerarşik makam olduğu halde işlemi tesis eden makama yapılan başvuru 11 inci madde anlamında yapılan bir başvuru sayılmayacaktır. Bu durumda idari dava açma süresi durmayacak, işlemeye devam edecektir. Örneğin, her hangi bir bakanlık bünyesindeki idari birimin işlemine karşı ilgili bakanlığa değil de başka bir bakanlığa veya başbakanlığa yapılan başvuru 11 inci madde kapsamına girmez. Bu durumda idari dava süresi işler. Bunun gibi Büyükşehir belediye başkanlığının işlemine karşı yine bu makama yapılması gereken bir başvuru, İçişleri Bakanlığına veya Mahalli İdareler Genel Müdürlüğüne karşı yapılırsa yine 11 inci maddede öngörülen düzenlemelerin hukuki himayesinden yararlanmayacaktır. Bu nedenle kamu tüzel kişileri ile merkezi idare birimleri arasındaki idari vesayet ilişkisi ve bu ilişkiye dayanan başvurular madde hükmü kapsamı dışında kalır. Daha açık bir ifadeyle; kamu tüzel kişilerinin işlemlerine karşı bunların vesayet makamlarına başvurulması dava süresinin işlemesine etki etmez ve bu süreyi durdurmaz. Bunun gibi Cumhurbaşkanlığı ve TBMM gibi idari-hiyerarşik düzen içinde esasen yer almayan makam ve mercilere yapılan başvurular 11 inci madde kapsamında sayılan başvurular değildir.

3. Başvuru konusu kesin olmamalıdır.

Başvuru hakkı, idari işlemin kaldırılması, geri alınması veya değiştirilmesi amacına yönelik olduğundan, idarece tesis edilmekle kesin sayılan işlemler 11 inci madde kapsamında yer almazlar. Örneğin 3091 sayılı Taşınmaz Mal Zilyetliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkında Kanun'un 7 inci maddesi "*kararların kesinliği*" başlığını taşımakta olup; Yasaya göre verilen kararlar hakkında idari yargı yolunun açık ancak idari başvurunun kapalı olduğu belirtilerek, verilen kararların kesin olduğu kurala bağlanmıştır. Bu nevi işlem ve kararlar aleyhine 11 inci madde kapsamında bir başvuru yapılamaz, yapılsa dahi başvuru, 11 inci maddede öngörülen etki ve sonuçları doğuramaz¹¹⁵. Örneğin vergi tarhiyatlarında da 2577 sayılı Yasanın 11 inci maddesi uygulama alanı bulmaz. Tarh işlemlerinin kaldırılmasında, geri alınmasında, değiştirilmesinde veya yeni bir işlem yapılmasında, özel bir kanun olan

¹¹⁵ "Doktor olarak görev yapan davacının 657 sayılı Yasanın 125/C-b maddesi uyarınca 1/30 oranında aylıktan kesme cezasıyla cezalandırılmasına ilişkin 9.10.2006 tarihli işlemin iptali istemiyle açılan davada; aylıktan kesme cezasına karşı yapılan itirazın 2577 sayılı Yasanın 11. maddesi kapsamında bulunmadığı, işlemeye başlayan yasal dava açma süresini durdurmayaacağı, davada süre aşımı bulunduğu gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen mahkeme kararının ONANMASINA..." Danıştay 12 D., 19/12/2008 tarih ve 2007/2918 E., 2008/7008 K.,(Sinerji mevzuat, içtihat ve icra programlarından alınmıştır).

VUK ayrıntılı bir biçimde düzenlemeler öngörölmüş ve uyuşmazlıkların en aza indirilmesi sağlanmıştır. Bu durumda, vergi tarh ve tahsilinde üst mercii bulunmayan ve tek yetkili mercii olan vergi dairelerine bir kere daha müracaatla dava açma süresini kesmek olanaklı değildir¹¹⁶.

4. Başvuru ile uyuşmazlık konusu idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değıştirilmesi veya onun yerine yeni bir işlem yapılması isteğine havi olmalıdır.

Kamu gücünü kullanan ve hukuk devleti ilkesini benimsemiş, özümsemiş bir idare, ilgililerin başvurusu üzerine yapacağı değerdendirme sonucunda kamu yararı ve hizmet gerekleri doğrultusunda işlemini geri alabilir, değıştirebilir veya kaldırabilir. Gerekirse yeni bir işlem dahi tesis edebilir. *İşlemin geri alınması*; tesis edildiğı tarihten itibaren hüküm ve sonuçlarıyla birlikte işlemin hükümsüz bırakılmasıdır. Bu durum bir nevi idari yargı yerince verilen iptal kararlarına benzer. Nasıl ki; idari yargı yerince verilen iptal kararları başından itibaren idari işlemin etki ve sonuçlarını ortadan kaldırıyor, sanki işlem hiç tesis edilmemiş gibi sonuç doğuruyorsa, geri alma da aynı şekilde işlem sanki hiç tesis edilmemiş gibi hüküm ve sonuç doğurur. *İşlemin kaldırılması*; kaldırıldığı tarihten itibaren işlemin hukuk aleminde varlığını yitirmesidir. İşlem tesis tarihinden kaldırıldığı tarihe kadar hüküm ve sonuç doğurmuştur. Ortaya çıkan bu sonuçlar hukuken geçerlidir. Ancak kaldırıldığı tarihten itibaren de işlem son bulmuştur. Kaldırıldığı tarihten sonraki sonuçların hukuki bir önemi ve bağlayıcılığı yoktur. *İşlemin değıştirilmesi*; mevcut idari işlemin varlığını korumasıyla birlikte farklı sonuçlar bağlanmasıdır. İşlem değıştirildiğı tarihe kadar hukuken geçerli olup, değıştirildikten sonra yeni haliyle hukuk aleminde etki ve sonuçlar doğuracaktır. *Mevcut işlem yerine yeni bir işlem tesisi*; hukuken belirli bir zaman diliminde sonuç doğuran işlemin geri alınarak veya kaldırılarak yerine hukuk aleminde etki ve sonuç doğuracak yeni bir işlem tesis edilmesidir.

İşte başvuru konusunun 11 inci madde hükmüne uygun sayılabilmesi için bu dört istekten birine ilişkin olması şarttır. Bunların dışında bir isteğı içeren veya başka nedenlerle yapılan bir başvurma dava süresinin işlemlerini durdurmaz. Örneğın, ilgilinin

¹¹⁶ Danıştay VDDK, 16/02/2007 tarih ve 2006/232 E., 2007/62 K., (Sinerji mevzuat, içtihat ve icra programlarından alınmıştır).

işlemden duyduğu üzüntüyü belirtmek için veya işlemin nedenini yahut gerekçesini öğrenmek amacıyla yaptığı başvurular 11 inci madde kapsamına uygun başvurular olarak nitelendirilemez ve dava süresini durduran sonuçlar doğurmazlar.

Öte yandan 11 inci madde uyarınca yapılan başvurudan sonra zımnen veya açıkça ret işleminin tesisinden sonra açılacak dava 11 inci madde kapsamında yapılan başvuruya ilişkin ret işlemi olmalıdır. İlgili açacağı idari davada başvuru konusu dışındaki bir işlemi veya başvurusuyla birlikte başkaca bir işlemi de uyuşmazlık konusu yaparsa, diğer işlem için genel dava açma süresi geçerli olacaktır¹¹⁷

B. Sürenin Yeniden İşlemeye Başlaması

2577 sayılı Yasanın 11 maddesinin 2 inci fıkrasında, başvuruya altmış gün içinde bir cevap verilmemesi halinde başvuru konusu isteğin reddedilmiş sayılacağı hükme bağlanmıştır. 3 üncü fıkra da belirtildiği üzere, dava açma süresi bu halde altmış günün bitiminden itibaren işlemeye başlar¹¹⁸. İdarece verilen cevap kesin değilse dahi dava açma süresini bu hüküm kapsamında ele almak gerekir. Örneğin; idare ilgiliden bazı bilgi ve belgeleri istemiş veya başvuruyu incelemekte olduğunu bildirmek suretiyle kesin cevap vermeme yoluna gitmişse ilgilinin en fazla altmış gün beklemesi ve bu süre dolduğunda davasını açması gerekir¹¹⁹. İdarece 60 günlük süreden sonra cevap verilse

¹¹⁷ “Davacı tarafından 11.6.2004 gününde 2577 sayılı Yasanın 10. maddesi kapsamında Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ve Çevre ve Orman Bakanlığına başvuruda bulunularak plan değişikliği istenilmiş ise de bu istemlerin reddi yolundaki işlemin değil doğrudan 19.6.1998 onaylı planın iptalinin istenmiş olması karşısında yukarıda içeriği yazılı yasal düzenlemeler uyarınca genel düzenleyici işlem niteliğinde bulunan dava konusu 1/25.000 ölçekli imar planına karşı doğrudan açıldığının kabulü gereken bu davanın anılan planın son ilan tarihini izleyen günden itibaren sözü edilen maddelerde öngörülen süreler içerisinde açılması gerekmektedir” Danıştay 6D. 11/05/2005 tarih ve 2005/1682 E., 2005/1740 K., (Danıştay resmi sitesinden alınmıştır).

¹¹⁸ “Olayda, davacının Ağrı İline yapılan atamasının kendisine tebliğinden sonra bu işlemin düzeltilmesi istemiyle yaptığı 27.9.2001 günlü başvurusuna 60 gün içerisinde cevap verilmemesi üzerine zımni ret işlemi olduğundan, bu tarihten itibaren 60 günlük dava açma süresinden, tebliğ ile başvuru arasında geçen süre düşüldükten sonra kalan süre içerisinde dava açması gerektiği açıktır. Davacının bu süreler geçirildikten çok sonra 9.1.2004 tarihinde, 27.9.2001 günlü başvurusuna cevap verilmesi istemiyle verdiği dilekçeye verilen cevap, dava açma süresini yenilemeyeceğinden, bu cevap üzerine açılan davanın esasını süre aşımı nedeniyle inceleme olanağı bulunmamaktadır” 12.D 24/10/2007, 2005/3077 E, 2007/4588 K, DD., sy. 117, s. 347.

¹¹⁹ Danıştay İDDK, 23/06/2006 tarih ve 2006/133 E., 2006/763 K., DD sy. 114, s.85.

dahi bu durum ilgiliye kaçırdığı dava açma süresini geri vermeyecektir¹²⁰. İdareye yapılan başvuru üzerine, altmış gün içinde cevap verilmezse süre durduğu yerden, yeniden işlemeye başlayacaktır.

Maddenin 3 üncü fıkrası, başvuru konusu isteğin açıkça reddedilmesi veya cevap verilmemek suretiyle reddedilmiş sayılması üzerine dava açma süresinin yeniden işlemeye başlayacağını ve başvuru tarihine kadar geçen sürenin de hesaba katılacağını öngörmektedir. Buna göre, idare ilgilinin isteğini açık olarak ret etmiş ise ret cevabının yazılı bildirim tarihini izleyen günden itibaren, kalan süre içinde davanın açılması gerekecektir. İdarenin altmış gün içinde bir cevap vermemesi halinde ise, kalan süre, altmış günün bitimini izleyen günden işlemeye başlayacaktır. Kalan süreden amaç, başvuru tarihine kadar geçen sürenin normal dava süresinden çıkarılmasıyla bulunacak süredir. Bir örnekle konuya açıklık getirmek gerekirse; örneğin, işlemin yazılı bildirim tarihini izleyen 20 gün boyunca ilgili ne idari dava açmış ne de 11 inci madde kapsamında bir başvuru yapmıştır. 21 inci gün ilgili 11 inci madde kapsamında idareye başvurmuş, idare 59 gün sonra isteğini ret etmiştir. Bu durumda 60 gün olan dava süresinden ilgilinin boşa geçirdiği 20 günü çıkartmak gerekecektir. İdarece ilgilinin 11 inci madde kapsamında yaptığı başvuruya 59 gün sonra verdiği cevabın kendisine tebliğinden itibaren kalan 40 gün içinde idari yargı yerinde davasını açmalıdır. İlgilinin idareye 11 inci madde kapsamında başvurusunu yaptığı gün idari dava açma süresi durmuştur. İdarece cevabın ilgiliye tebliğ edildiği gün duran idari dava açma süresi yeniden işlemeye başlamıştır.

Maddenin 3 üncü fıkrası, isteğin reddi veya reddedilmiş sayılması üzerine dava süresinin yeniden işlemeye başlayacağını öngördüğünden, ret cevabının bildirilmesinden veya altmış günün cevapsız geçmesinden sonra aynı konuda yeniden idareye başvurulması, dava süresinin ikince kez durması sonucunu doğurmaz. Kanun ilgililere bir defaya mahsus olmak üzere başvurma hakkı tanımıştır. Ondan sonraki başvuruların sürenin işlemesine etkisi yoktur.

¹²⁰ Ancak idarece daha sonra verilen cevap, ilgilinin başvurusunun reddinden ziyade yeni bir işlem tesisine yönelik olması durumunda, yeni bir hukuki sonuç yaratan bu işleme karşı süresinde dava açılabilir (Danıştay 6D, 20/04/1999 tarih ve 1998/1839 E., 1999/2054 K., DD., sy. 102 s. 354.)

Bu arada bu başlık altında değinmek istediğimiz bir diğer husus; 1136 sayılı Avukatlık Kanunu’nun 42 inci maddesidir. Bu maddede, bir avukatın ölümü, işten veya meslekten yasaklanması, yahut geçici olarak iş yapamaz duruma gelmesi hallerinde, ilgililerin isteği veya onayı ile işleri yürütmek üzere baro başkanınca bir avukatın görevlendirileceği ve dosyaların o avukata devir ve teslim edileceği, devir ve teslim yapıldıktan sonra bu işlere ait kanuni sürelerin işlemeyeceği, ancak bu sürenin üç ayı geçemeyeceği kuralı yer almaktadır. Buradaki “*kanuni süreler*” ifadesinin kapsamında dava açma sürelerinin de bulunduğu kuşkusuzdur. Bu gibi özel durumlarda dava açma süresinin belirlenen süreler esas alınarak hesaplanması gerektiği açıktır.

V. MÜCBİR SEBEPLER

Genel olarak kanunun veya hakim tarafından tayin edilen kesin süre içinde bir işlem yapılmazsa, işlemin ilişkin olduğu hak düşebilir. Ancak bazı hallerde, bir işlemin yapılmaması, işlemi yapacak olan tarafın iradesi dışında meydana gelmiş olabilir. Diğer bir anlatımla tarafın süreyi kaçırmaması kendi kusurundan ileri gelmemiş olabilir. Hastalık, doğal afetler, tutuklama gibi nedenler buna örnek gösterilebilir. İşte bu gibi hallerde, tarafa süresinde yapmadığı işlemi sonradan yapabilme imkanını veren kimi müesseseler ihdas edilmiştir. Özel hukukta bu müesseselere ait düzenlemeleri görebiliyoruz.

A. Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununda öngörülen eski hale getirme

1086 sayılı HUMK’nun 166’ıncı maddesinde;

“Bu kanunun veya hâkimin tayin ettiği kati müddetin müruriyle sukût etmiş olan hakkın hali sabıka ircaı aşağıda beyan olunan hallerde talep ve hükmolunabilir”

denilmiştir. “*Hali sabıka ircaı*” denilen bu müesseseyi eski hale getirme de diyebiliriz. Bunun için öngörülen süre içinde işlemi yapmağa zorunlu olan tarafın veya vekilinin, iradesi dışında işlemi yapmaktan aciz bulunduğunun belgelenmesi halinde kaçırılan süre yeniden kazanılabilir. Bu haller özel hukukta; ağır hastalık, doğal afetler, taraf adresinde bulunamadığı için onun adına tebligatı kabule yetkili bir kimseye yapılmış ve taraf seyahatte olduğu için adına tebligatı kabule şahıs tarafından verilmemiş olması, vekil ile takip edilen davalarda, vekilin elinde olmayan bir nedenle sürenin kaçırılmış olması gibi hallerdir. Bu gibi hallerin varlığı halinde yasal yollara başvurmak da imkansız ise

eski hale başvurulabilecektir. Eski hale başvurma süresi yukarıda belirtilen engel hallerin kalkmasından itibaren on gün içinde yapılmalıdır.

B. İcra İflas Kanununda öngörülen gecikmiş itiraz

2004 sayılı İİK'nun 65 inci maddesi "*gecikmiş itiraz*" yolunu düzenlemektedir. Borçlu kusuru olmaksızın engel bir hal nedeniyle süresinde itiraz edememiş ise paraya çevirme muamelesi bitinceye kadar gecikmiş itirazda bulunabilir. Ancak borçlu, engelin kalktığı günden itibaren üç gün içinde, mazeretini gösterir delillerle birlikte itiraz ve sebeplerini ve dayanaklarını bildirmeye ve ilgili giderleri ödemek zorundadır. İtiraz üzerine icra mahkemesi ancak gecikme sebebinin mahiyetine ve olayın özelliklerine göre takibin ertelenmesine karar verebilir. Mahkeme, incelemesini evrak üzerinde yapar. Gerektiğinde her iki tarafı hemen davetle mazeretin kabule değer olup olmadığına karar verir.

C. Vergi Usul Kanununda öngörülen mücbir sebepler

213 sayılı VUK'nun 13'üncü maddesinde mücbir sebepler olarak;

1. Vergi ödevlerinden her hangi birinin yerine getirilmesine engel olacak derecede ağır kaza, ağır hastalık ve tutukluluk;
2. Vergi ödevlerinin yerine getirilmesine engel olacak yangın, yer sarsıntısı ve su basması gibi afetler;
3. Kişinin iradesi dışında vukua gelen mecburi gaybubetler;
4. Sahibinin iradesi dışındaki sebepler dolayısıyla defter ve vesikalarının elinden çıkmış bulunması;

gibi haller sayılmıştır. Mücbir sebeplerden her hangi birinin bulunması halinde bu sebep ortadan kalkıncaya kadar süreler işlemez. Bu takdirde tarh zamanaşımı işlemeyen süreler kadar uzar. Ancak bunun için Bu hükmün uygulanması için mücbir sebebin malum olması veya ilgililer tarafından ispat veya tevsik edilmesi lazımdır.

D. İdari yargıdaki durum

2577 sayılı İYUK'da 1086 sayılı HUMK'da öngörülen eski hale getirme veya 2004 sayılı İİK'da öngörülen gecikmiş itiraz türünde bir müesseseye rastlayamıyoruz. 2577 sayılı İYUK'nun 31'inci maddesinde 1086 sayılı HUMK'nun kimi kural ve kurumlarına atıfta bulunulmuş olmasına karşın eski hali düzenleyen 167 vd. maddelerine her hangi bir atıfta bulunulmamıştır. Özel hukukta bu müesseselerin yer almasındaki temel gaye ilgililerin iradesi dışında meydana gelen kimi olaylardan dolayı hak kaybına uğramaması, yargı önünde haklarının güvence altında tutulmasıdır. Hukuk devleti, hakkaniyet ve adalet anlayışı da bunu gerektirmektedir. Ancak kamu hukukuna ilişkin olan 2577 sayılı İYUK'da benzeri bir müesseseye yer verilmemesi düşündürücüdür.

Danıştay kural olarak mücbir sebeplerin varlığı halinde dava açma sürelerinin uzayacağı kanaatinde değildir. Hatta Danıştay'ımız 213 sayılı VUK'da öngörülen mücbir sebeplerin ancak vergisel iş ve işlemler için uygulanabileceğini, vergi mahkemesinde dava açmanın bu kapsamda sayılmayacağına karar vermiştir¹²¹. Danıştay'ın bu düşüncesinin temel kaynağı 2577 sayılı Yasada veya Yasanın HUMK'a atıfta bulunulan 31 inci maddesinde benzer bir müessesenin olmayışıdır¹²².

Elbette İdari davalarda dava açma süresi, idari eylem ve işlemlerin süratle istikrarını sağlamak için kamu yararı amacıyla öngörülmüş ve kanunlarda yer almıştır. Kanunda her yönüyle ve kesin olarak belirtilen dava açma süresinin, ancak kanunda gösterilen hallerde duracağı, kesileceği veya uzayabileceği kabul edilmektedir. Dava açma süresi hak düşürücü bir süre niteliğindedir. Yani, süresinde kullanılmayan dava

¹²¹ Danıştay 9. D. 20/05/2008 tarih ve 2007/906 E., 2008/2530 K., (*Sinerji Mevzuat, İçtihat ve İcra Programından alınmıştır*).

¹²² “Yargı yoluna başvurma, hak arama özgürlüğünün kullanılması olup, maddi vergi hukukunun vergi yükümlülerine yüklediği vergi ödevlerinin yerine getirilmesiyle ilgisinin bulunmaması karşısında ve ağır hastalık hali vergi mahkemesinde dava açma süresine etkili bir durum oluşturmadığından, 2577 sayılı Yasanın 7'nci maddesinde yapılan göndermeden dolayı uygulanması gereken 6183 sayılı Yasanın 58'inci maddesiyle öngörülen yedi gün olan dava açma süresinde açılmayan davanın süre aşımı noktasından reddi yolundaki kararda sonucu itibarıyla hukuka aykırılık görülmemiştir” Danıştay 3. D. 05/10/2006 tarih ve 2006/1488 E., 2006/2447 K., DD., sy. 114 s.

hakkı düşmekte ve yargı yolu kapanmaktadır. Bu husus, Danıştay'ın 08/12/1944 günlü ve E:1941-1, K:1944-138 sayılı İçtihadı birleştirme Kararında, *"Kanunun tayin ettiği müddetleri kıyas ve istidlal yolu ile ve hakim in içtihatları ile tezyid ve tenkise imkan olamayacağı ve bu kabil müddetlerin kat'i ve tadili hususunun ancak kanunun müsaadesine mütevakıf bulunduğu hukuken kabul edilmiş bir kaidedir. Kanunda gösterilen müstesna hallerden başka hakim in kanunen tayin edilen müddetleri tezyid ve tenkis edemeyeceği"* denilmek suretiyle ifade edilmiştir. Ancak bu denli sert bir uygulama hakkaniyete uygun değildir. Bu konuda kanaatimizce 2577 sayılı İYUK'da bir boşluk bulunmaktadır. Esasın, usulün içinde boğmamak gerekir. Öyle bazı haller vardır ki, kişi gerçekten dava açabilecek durumda değildir. Hukuk devleti ilkesi uyarınca bu durumda bulunan kişilerin temel haklarından olan hak arama özgürlüğünün güvence altına almak gerekir. Bu nedenle zaman zaman Danıştay'ımızın kanunda öngörülmemiş olmasına rağmen, çok ağır maddi ve hukuki engellerin varlığı halinde, dava süresinin uzayacağını veya işlemeyeceğini kabul suretiyle, kanunda öngörülen süreden sonra açılmış davaların esası hakkında kararlar verdiği de görülmektedir. Sürenin son gününün rastladığı 27 Mayıs 1960 günü yapılan askeri darbe nedeniyle resmi daireler kapalı olduğundan, ertesi gün yapılan başvurunun süresinde olduğunu kabul eden beşinci dairesinin 07/03/1961 günlü ve 1960/947 E., 1961/608 K., sayılı kararı ile *"görülen lüzum üzerine"* yapılan emeklilik işlemlerinde yargı mercilerine başvurmayı engelleyen 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanununun 39 uncu maddesinin (b) bendinin Anayasa Mahkemesince iptali üzerine bu bende göre tesis edilmiş emeklilik işlemleri hakkında, bu karar üzerine, ancak kanunda öngörülen süreden sonra açılan davaların esasının incelenebileceğini öngören yine 5. Dairesinin 20/04/1965 günlü ve 1963/2020 E., 1965/934 K., sayılı kararı bu görüşün örneklerini teşkil etmektedir. Bayram öncesi ve sonralarında memurlara topluca verilen idari izinlerin, kamuoyuna resmi tatil gibi intikal ettirilmesinin ilgililerin süre hesabında yanılmalarına neden olduğu gerekçesiyle resmi tatilden hemen sonra açılan davanın süresinde olduğunu kabul eden 4. Dairenin 15/11/1993 günlü ve 1993/754 E., 1993/5242 K., sayılı kararı da bu konuya yeni bir örnek olarak gösterilebilir. Danıştay'ımızın bu nevi kararlarında, kanunlarda belirtilmediği halde, hukuki ve fiili engellerin dava süresini uzatan veya işlemesini durduran sebepler olarak kabul edilmesiyle, *"mücbir sebep"*lerin dava açma süresinin işlemesini etkileyeceği görüşü gittikçe kuvvet kazanmaktadır. Özellikle doğal

afet gibi, kişilerin iradeleriyle değiştiremeyecekleri veya önleyemeyecekleri durumlarda mücbir sebep halinin nazara alınmayarak dava açma süresinin işlediğini kabul etmenin haklı bir nedeni olamaz¹²³. Nitekim benzer başka bir kararında Danıştay'ımız doğal afet gibi kişilerin iradeleri ile değiştiremeyecekleri veya önleyemeyecekleri durumlarda, mücbir sebep halinin göz önünde bulundurulması ve mücbir sebebinin ortadan kalkmasından sonraki makul sürede açılan davaların esasının incelenerek karara bağlanması gerekeceğine hükmetmiştir¹²⁴

Denilebilir ki; Danıştay'ımız kanunla öngörülmemiş olsa da, mücbir sebep hallerinde dava açma süresinin işlemeyeceğini genel hukuk kuralı olarak kabul etmiştir. Gerçekten Dava açmanın hukuki niteliği ve sonuçları göz önünde bulundurulduğunda, dava açma süresinin işlememesine neden olacak haller, ancak kişinin iradesi dışında gelişen afet ve felaketler, savaş hali ve benzeri durumlarla, kişinin bu tür haklarını kullanmasını olanaksız kılan çok ağır hastalık hali gibi durumlar olabilmelidir. Ancak mücbir sebep olarak gösterilen nedeni takdir etme hak ve yetkisi elbette yargı yerlerine aittir¹²⁵

¹²³ “Davacının ikamet etmekte bulunduğu ...'da 1.10.1995 günü saat 17.57 de Richter ölçeğine göre, 5.9 şiddetinde bir deprem olduğu, sarsıntıların bu tarihten 15 gün kadar önce başlayıp depremden sonra da bir süre devam ettiği bilinmektedir. Depremin ölüm ve yaralanmalara neden olduğu çok sayıda binanın yıkıldığı, kalanının da oturulamaz hale geldiği, halkın uzun süre çadırlarda yaşamak zorunda kaldığı, basında yer alan haberlerden görülmektedir. Depremden sonra yörede yaşayanların tamamına yakınının can derdine düştüğü ve yaşam savaşı verdikleri, kişilerin normal zamanlarda yapabildikleri işlerin hiçbirini yapamayacak bir ortamda bulundukları anlaşılmaktadır. Bu şartlar altında, normal süresinden 7 gün sonra açılan davanın, mücbir sebebin ortadan kalkmasından sonra makul sürede yargı yerine başvurulduğu göz önünde tutularak, esas incelenerek sonuçlandırılmak yerine süreci noktasından reddedilmesinde isabet görülmemiştir” Danıştay 4. D. 20/06/1996 tarih ve 1995/6183 E., 1996/298 K., DD., sy. 92, s.

¹²⁴ Danıştay 4. D. 20/06/1996 tarih ve 1995/6183 E., 1996/2698 K., sayılı kararı, DD., sy. 92. s.420 vd.

¹²⁵ “Yükümlü vekilinin mücbir sebep haline dayanak olarak gösterdiği yatak istirahatını öngören raporun dava açma hakkının kullanılmasını olanaksız kılacak ağırlıkta bir hastalık haline ilişkin bulunmaması karşısın da, bu raporun dava açma süresini durduracak bir mücbir sebep olarak kabulü mümkün değildir” Danıştay 7. D. 18/01/1994 tarih ve 1991/3407 E., 1994/66 K., (Danıştay resmi sitesinden alınmıştır).

SONUÇ

Hukuk devleti ilkesinin en önemli unsuru; bireylerin idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yoluna gidebilmesidir. Hak arama özgürlüğü olarak da nitelendirebileceğimiz bu yol, gerek Anayasa ve gerekse uluslar arası sözleşmelerle güvence altına alınan, adil yargılanma hakkının da bir gereğidir.

İdareler yasalardan aldıkları yetkilerini kullanırlarken sınırsız işlem ve eylemde bulunurlar. Toplum yararı, toplum ihtiyaçları her an için idarenin eylem ve işlemde bulunma mecburiyetini zorunlu kılmaktadır. Esasen idarelerin varlık nedeni de budur. İdare karşılaştığı her türlü sorunu gidermek, toplumsal beklentilere cevap vermek durumundadır. Bu beklenti ve zorunluluklar beraberinde idarenin istikrarını, idareye duyulan güveni, işlemlerin kamu yararı ve hizmet gerekleri ölçütüyle (*hukukiliğini*) tesis edildiğini varsaymamızı gerekli kılmaktadır. Öte yandan idare yüklendiği sınırsız görevlerini yerine getirirken elbette hatalı işlemler tesis edebilir, elbette üçüncü şahıslara zarar verebilir. Hatalı işlemlerin hukuk alanında ayıklanması, zararların giderilmesi, (*idari müracaat yolları saklı kalmak koşuluyla*) yargı yoluna gitmekle mümkün olabilecektir. Nitekim 1982 Anayasası'nın 125 inci maddesinde yer alan idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu yönündeki kural da bu gerçeği dile getirmektedir. Ancak her hak ve özgürlük gibi hak arama özgürlüğü de belli sınırlamalara tabidir. Bu sınırlamaların en önemlisi süredir. Diğer bir anlatımla dava açma hakkı yasalarla belirlenen süreler içinde kullanılmalıdır. Zira kamusal hizmetleri yerine getirme görevi olan idare her an dava tehdit ve kısılcı altında çalışamaz hale gelebilecektir. Bu nedenle idari yargıda hak arama özgürlüğünün belli sürelerle sınırlandırılması doğaldır. Genel olarak idari yargıda dava açma süresinin 60 gün olarak belirlenmesi hem bireylerin hukuka aykırı işlem ve eylemlerin ayıklanması, hem de idarenin bu süre içinde davalı olabileceğini bilerek hareket etmesi bakımından makul sayılabilir. Böylelikle idari istikrar ilkesi de bozulmayacaktır.

Ancak yasal düzenlemelere karşın idari yargıda süreler her zaman olduğu gibi, şimdilerde de güncelliğini ve önemini korumaktadır. Kanaatimizce süreler konusu idari rejim sisteminde her zaman önem ve güncelliğini gelecekte de koruyacaktır. Öyle ki, konuyla ilgili Danıştay'ımızın bile zaman içerisinde farklı kararlarına tanık

olabilmekteyiz. Her zaman için hukuk devleti ilkesini göz önünde bulunduran yüce Danıştay'ımız dava açma süreleriyle ilgili olarak zaman içerisinde makul ve ılımlı kararlar vermiştir. Çalışmamızın temeli de Danıştay'ımızın sürelerle ilgili verdiği kararları üzerine kuruludur. Konuyla ilgili vücuda getirilen eserlerin sistematığından ayrılmadan ancak özellikle son yıllarda yüksek mahkeme olan Danıştay'ın verdiği kararlar çerçevesinde idari yargıda dava açma süreleri ve sürelere ilişkin genel esasları ortaya koymaya çalıştık. Gelişen teknoloji karşısında konuyla ilgili kaynak bulmakta zorlanmadığımızı ifade etmek isteriz. Özellikle Danıştay Bilgi Bankası ve periyodik dönemler halinde güncelleştirilen hukuk programları çalışmamızda başvurduğumuz önemli kaynaklar olmuştur.

İlke olarak; İdari Yargılama Usulü Yasasında dava açma süresi tebliğ tarihinden itibaren 60 gündür. Bu ilkenin yaşama geçirilebilmesi için tebliğ süreleri büyük önem taşımaktadır. Bu nedenle bireysel işlemler ancak tebliğ ile birlikte hüküm ve sonuç doğururlar. Özel yasalarda öngörülen dava açma süreleri işlemle bildirilmediği sürece genel dava açma süresi olan 60 günün esas alınacağı önemli bir yargı kararıdır. Öte yandan ortada idari bir işlem olmadan da ilgililer idareyi işlem yapmaya zorlayabilirler. Yasa'nın 10 uncu maddesi kapsamındaki düzenleme idarelerin başvurular karşısında sessiz kalmasına dahi sonuç bağlayarak hukuksal denetim imkânı sağlamıştır. Hatta 10 uncu maddede belirtilen idari dava açma süresi geçtikten sonra idarece bir cevap verilmesi halinde dahi yargı yolu öngörülerek hukuki denetime verilen önem gösterilmiştir. Yasa ayrıca bireylere mevcut bir idari işlemin değiştirilmesi, kaldırılması, geri alınması veya yeni bir işlem yapılması için başvuru imkânı vermiştir. Aslında yasa düzenlemesi idareye yargı yoluna gidilmeksizin hatalı işlemi değiştirme, kaldırma, geri alma veya yeni bir işlem tesis edebilme fırsatı vermektedir. Hukuk devleti ilkesini benimsemiş sistemlerde idareler inisiyatif kullanarak hatalı işlemlerini müktesep haklara uymak koşuluyla her zaman alabilirler. İşte Yasal düzenleme de bunu öngörmektedir. İdari işlem ve eylemlerden kaynaklı tazminat davaları yine çalışmamızın diğer bir parçasını oluşturmuştur. İdari işlemlerden zarar gördüğü iddiasında olan davacılar işlemle birlikte dava açma hakkına sahip oldukları gibi, önce işlem hakkında dava açıp, dava sonuçlandıktan sonra tazminat davalarını açabileceklerdir. Önemle belirtelim ki, işlem ret ile sonuçlansa dahi ilgililerin tazminat

davası açma ve hakketme olasılıkları her zaman mevcuttur. Doğrudan doğruya tam yargı davası açılabilmesi için ön karar koşulu Yasa'nın 13 üncü maddesinde kurala bağlanmıştır. Madde kapsamında en önemli sorun idari yargıda fazlaya ilişkin hakların saklı tutulamamasıdır. Adli yargıda olan bu müessesenin idari yargıda da bir defaya mahsus olmak üzere yer bulması yaşanan hak kayıplarını önleyeceği kanaatindeyiz. İdari yargıda ek dava açma süreleri, özellikle farklı yargı yerlerinde açılan davalarla ilgili süreler de büyük önem taşımaktadır. Bu konuda da büyük mağduriyetler yaşanmıştır. Farklı yargı yerlerine ait davalar hakkında özellikle adli yargı yerlerince verilen gönderme kararları mağduriyetlerin temel sebebi olmuştur. Danıştay'ımızın geliştirdiği içtihat ile sorun giderilmeye çalışılmıştır.

Öte yandan hukuk usulünde ve icra iflas hukukunda bulunan mücbir sebep veya gecikmiş itiraz halleri, idari yargılama usulünde düzenlenmemiştir. Bunlara benzer bir müessese düzenlenmemekle birlikte doğası gereği, bazı olağanüstü hallerde ilgiliye kaçırdığı sürelerle ilişkin hak tanımak gerekir. Önemle ifade etmeliyiz ki, idari yargılama usulünde de benzer bir müessesenin düzenlenmesine ihtiyaç bulunmaktadır. Hak arama özgürlüğü ve hukuka aykırı işlem ve eylemlerin hukuk alanında ayıklanması ve böylelikle hukuk devleti ilkesinin güç kazanması için benzer bir müessesenin yasal statüye kavuşturulması gerekir. Şimdilik Danıştay içtihatları ile mağduriyetlerin giderilmeye çalışıldığını görüyoruz. Ancak yasal bir düzenlemeye şiddetle ihtiyaç bulunduğunu da ifade etmeliyiz.

Esasen çalışmamızın sonucunda vardığımız kanaat odur ki; yüksek yargı organı olan Danıştay sürelerle ilgili olarak bireylerin lehine içtihatlar geliştirmiş, yasal düzenlemeleri bireylerin mağduriyet yaşamaması veya yaşanan mağduriyetlerin giderilmesi için geniş yorumlamıştır. Kanaatimizce bu olgu doğru bir yaklaşımdır. İdare hukuku ve idari yargılama usulü hukukunun karmaşık yapısı içinde, yargı yerlerince bile duraksamaların yaşandığı nazara alınırsa, hukuk devleti amacına uygun yorumun yapılması kaçınılmazdır. Dava açma süresi hak arama özgürlüğünün kullanımında belirleyici bir unsurdur. Süresinde açılmayan bir dava, esasta ne denli haklı olursa olsun hukuksal denetimi yapılamayacaktır. Dolayısıyla hukuka aykırı olmakla birlikte bir idari işlem pekâla hukuk alanında varlığını koruyabilecektir. Bu sakıncanın önlenbilmesi için olayın özelliği de göz önünde bulundurularak yasal düzenlemeler

sözü ve özü ile birlikte hukuk devleti ilkesinin yaşama geçirilmesi amacıyla yoruma tabi tutulmalıdır. Aslolanın hukuksal denetim olduğu, unutulmamalıdır. Yeri gelmişken belirtmeliyiz ki, zaman zaman idari yargılama usulünde değişiklikler gündeme geldiğinde, sürelerle ilgili düzenlemelerin de yapıldığı görülmektedir. İçtihatlar arasındaki farklılıkları gidermek, doktrinle uygulama arasında yeknesaklığı sağlamak, yorumlara ve duraksamalara yer bırakmamak gibi amaçlara matuf bu değişiklikler yapılırken özen gösterilmelidir. Yerleşmiş değişikliklerden uzaklaşılmalıdır. Örneğin 571 sayılı Danıştay Kanunu'nda dava açma süresi 90 gün iken, 2577 sayılı Yasa ile bu süre idare mahkemeleri için 60, vergi mahkemeleri içinse 30 güne indirilmiştir. Bu nevi değişikliklerin uygulama sürecinde süre nedeniyle kayda değer hak kayıplarına neden olduğunu rahatlıkla söyleyebiliriz. Hatta bugün dahi idari yargılama usulünde genel dava açma süresinin 60 gün olduğu düşüncesinden hareketle vergi davalarında sürelerin kaçırılabilmesine tanık olmaktayız. Yine bazı özel yasalarda genel dava açma süresinden daha az sürelerin öngörülmesi süresinde davanın açılmamasına neden olabilmektedir. Kanaatimizce bu nevi hak kayıplarının önlenmesi ihtimaline binaen, idari yargılama usulünde sürelerin yeknesak hale getirilmelidir.

KAYNAKÇA

AKILLIOĞLU Tekin, “Danıştay Sekizinci Dairesinin 15.2.1985 tarih ve E.1984/648, K.1985/151 sayılı kararına ilişkin not”, AİD, c.20, sy 4

ALAN Nuri, İptal Davalarının Ön ve Esastan Kabul Şartları, DD sy. 50-51

ARAL Kenan, Danıştay Muhakeme Usulü, Ankara 1965.

BALTA Tahsin Bekir, İdare Hukuku I Genel Konular, Ankara 1970/72.

CANDAN Turgut, Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu, Ankara 2005.

ÇIRAKMAN Erol, İdare Hukuku ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler I, Ankara 1976

DURAN Lütfi, İdari Kazada Dava Açma Süresi, İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası, cilt XI, sy. 1-2.

ERGEN Cafer, İdari Yargılama Usulü Kanunu Şerhi, Ankara 2008.

ERGEN Cafer, İdari Yargıda Dava Açma Süreleri, Ankara 2007.

ERKUT Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, Ankara 1990.

ESİN Yüksel, Danıştay’da Açılacak Tazminat Davaları, Birinci Kitap-Usûl, Ankara 1976

GÖZÜBÜYÜK Şeref, Yönetmelik Yargı, Ankara 2009

GÖZÜBÜYÜK Şeref-TAN Turgut, İdare Hukuku cilt 1, Ankara 2010.

KARAHANOGULLARI Onur (çev.), Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi’nin İyi İdare konusunda Üye devletlere CM/REC (2007)7 Sayılı Tavsiye Kararı, DD. sy. 116.

KARAHANÖĞULLARI Özlem Erdem, İdari Davalarda Süre Sorunları, İdari Yargı Panel, Mersin 11, 12 Nisan 2003.

KARAVELİÖĞLU Celal, İdari Yargılama Usulü Kanunu, c. I, Trabzon 1993.

KUMRULU Ahmet, Vergi Yargılama Hukukunun Kuramsal Temelleri, İşlev-Yapı-İlkeler-Nitelik (Vergi Yargılama), Ankara 1989.

KURU Baki, Hukuk Muhakemeleri Usulü, Cilt IV, İstanbul 1991

ÖĞURLU Yücel, İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu, Ankara 2003.

ONAR Sıdık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, İstanbul 1952.

ÖNGÖREN Gürsel, Türk Hukukunda İdari Dava Açma Süreleri, İstanbul 1990

ÖZAY İl Han, Günışığında Yönetim, İstanbul 1996.

ÖZBALCI Yılmaz, Vergi Davaları, Ankara 2004.

ÖZBALCI Yılmaz, Vergi Usul Kanunu Yorum ve Açıklamaları, Ankara 1988

SEZGİNER Murat, İdari Makamların Sükutu Üzerine Açılan Davalarda Süre, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, c. 5, sayı 1-2, Konya 1996.

TEKGÜNDÜZ Metin, İdari Dava Türleri ve Vergi Davası, DD, sy. 50-51.

YENİCE KAZIM- ESİN YÜKSEL, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, Ankara 1983.

YILDIRIM Ramazan, İdari Başvurular, Konya 2006.

YILDIRIM Ramazan, İdare Hukuku Dersleri, Konya 2009.

ZABUNOĞLU Yahya, İdari Yargıda Dava Açma Süresi, I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Birinci Kitap İdari Yargı, Ankara 1-4 Mayıs 1990.