

T.C.
BAHÇEŞEHİR ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

İMAR HUKUKUNDAN KAYNAKLANAN
UYUŞMAZLIKLARDA EHLİYET

YÜKSEK LİSANS TEZİ
CAN DOĞAN SARCAN

İSTANBUL, 2024

T.C.
BAHÇEŞEHİR ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

İMAR HUKUKUNDAN KAYNAKLANAN
UYUŞMAZLIKLARDA EHLİYET

YÜKSEK LİSANS TEZİ
CAN DOĞAN SARCAN

TEZ DANIŞMANI
PROF. DR. AHMET YAYLA

İSTANBUL, 2024

BAHÇEŞEHİR ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

17/01/2024

YÜKSEK LİSANS TEZ ONAY FORMU

Program Adı:	KAMU HUKUKU
Öğrencinin Adı Soyadı:	CAN DOĞAN SARCAN
Tezin Adı:	İMAR HUKUKUNDAN KAYNAKLANAN UYUŞMAZLIKLARDA EHLİYET
Tez Savunma Tarihi:	17/01/2024

Bu tezin Yüksek Lisans tezi olarak gerekli şartları yerine getirmiş
olduğu Lisansüstü Eğitim Enstitüsü tarafından onaylanmıştır.

.....

Enstitü Müdürü

Bu Tez tarafımızca okunmuş, nitelik ve içerik açısından bir Yüksek Lisans
tezi olarak yeterli görülmüş ve kabul edilmiştir.

	Ünvanı, Adı Soyadı	Kurumu	İmza
Tez Danışmanı:	Prof. Dr. Ahmet YAYLA		
2. Üye :	Doç. Dr. Elif KÜZECİ		
3. Üye :	Dr. Öğr. Üyesi Hulüsi Alphan DİNÇKOL		

Bu tezdeki tüm bilgilerin akademik kurallara ve etik ilkelere uygun olarak elde edildiğini ve sunulduğunu; ayrıca bu kuralların ve ilkelerin gerektirdiği şekilde, bu çalışmadan kaynaklanmayan bütün atıfları yaptığımı beyan ederim.

Ad, Soyad :

İmza :

ÖZET

İMAR HUKUKUNDAN KAYNAKLANAN UYUŞMAZLIKLARDA EHLİYET

Can Doğan SARCAN

Kamu Hukuku Yüksek Lisans

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Ahmet Yayla

Ocak 2024, 152 Sayfa

Bu çalışmamızda, medeni yargılama usulüne kıyasla idari yargılama usulünde kendine özgü anlam ve kapsamı olan ehliyetin, imar hukukundaki uyuşmazlıklarda özellik arz ettiği durumlar açıklanarak imar hukuku açısından ehliyet kavramının mahiyetinin ne olduğunun yargısal içtihatlar ışığında ortaya konulması amaçlanmıştır.

Bu doğrultuda, çalışmamızda ilk olarak ehliyetin kavram olarak muhakeme hukukundaki yerine değinildikten sonra idari yargılama usulüne özgü yönü üzerinde durulmuştur. Bununla birlikte ehliyetin bir ilk inceleme şartı olması sebebiyle idari davalara olan etkisi de incelenmiştir.

İmar Hukukunun kapsamı, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun yürürlüğe girdiği 1985 yılına nazaran ortaya çıkan toplumsal ihtiyaçlar nedeniyle günümüzde büyük ölçüde genişlemiştir. Bu sebeple İmar Hukukuna ait incelenen konuların tüm boyutlarına yönelik bir açıklamada bulunmak bu çalışmanın sınırını aşacağından ehliyet ile ilgili olan durumlar üzerinden ayrıntılı bir şekilde açıklama yapılmıştır. Ayrıca ele alınan konular ile ilgili yargısal içtihatlarla yer verildikten sonra *de lege feranda* bakımından değerlendirme ve tenkitlerde bulunulmuştur.

Anahtar kelimeler: İmar Hukuku, 3194 sayılı İmar Kanunu, Ehliyet, İlk İnceleme, İdari Yargılama Usulü.

ABSTRACT

CAPACITY IN DISPUTES ARISING FROM ZONING LAW

Can Doğan SARCAN

Public Law Master's Program

Thesis Supervisor: Professor Dr Ahmet Yayla

January 2023, 152 Pages

In this study, it is aimed to reveal the nature of the concept of capacity in terms of zoning law in the light of judicial precedents by explaining the situations in which the capacity, which has its own specific meaning and scope in administrative trial procedure compared to civil procedure, is specific in disputes in zoning law.

In this respect, in our study, firstly, the place of capacity as a concept in the law of procedure is analysed and then the capacity's specific aspect of the administrative procedure is examined. In addition, the effect of capacity on administrative lawsuits, as it is a condition of initial examination, is also studied.

The scope of zoning law has expanded considerably today due to the emerging social needs compared to 1985 when the Zoning Code Law No. 3194 entered into force. For this reason, since it would be beyond the scope of this study to explain all aspects of zoning law, a detailed explanation has been made through the situations related to capacity. In addition, after the judicial precedents related to the issues discussed, evaluations and criticisms are made in terms of *de lege ferenda*.

Keywords: Zoning Law, Zoning Code Law No. 3194, Capacity, Initial Examination, Administrative Trial Procedure.

TEŞEKKÜR

Öncelikle bu süreçte, sorularımı cevaplayarak ilgisini esirgemeyen ve kendisini tanımış olmakla gurur duyduğum Kıymetli Danışman hocam Prof. Dr. Ahmet Yayla'ya teşekkürlerimi ve hürmetlerimi arz etmeyi bir borç bilirim. Ayrıca katkılarından dolayı Değerli Jüri Üyelerim, Doç. Dr. Elif Küzeci ile Dr. Öğr. Üyesi Hulüsi Alphan Dinçkol'a teşekkürlerimi sunarım.

Bu tezin yazımı aşamasında ebediyete irtihal eden ve halen sevgilerini üzerimde hissettiğim Rüzgar ninem ile Aysel teyzemi, yine İdare Hukuku ve İmar Hukuku alanında sayısız çalışmalara imza atan Merhum Prof. Dr. Yıldızhan Yayla hocamızı rahmetle anıyorum.

Hukuka ve adalete bağlılığını örnek aldığım Değerli Hakim Mithat Çelikel'e, idari yargılama usulüne ait bilgisiyle yol gösteren Değerli Ankara İdare Mahkemesi Başkanı Ali Ün'e, imar hukukuna dair konular hakkındaki birikimini esirgemeyen Danıştay 6. Dairesi Tetkik Hakimi Kazım Bal ağabeyime ve Ankara İdare Mahkemesi Başkanı Bahtiyar Kayışoğlu'na teşekkür ederim. Tedrisinden geçmek ile kıvanç duyduğum İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı Başkanı Prof. Dr. Aydın Gülan hocamı da hürmet ile anıyorum.

Son olarak, üzerimdeki emeğini bir ömür boyu ödeyemeyeceğim ve her anımda yanımda olan sevgili annem ile babama, bu süreçte maddi ve manevi desteklerini esirgemeyen kıymetli abim Doğuş Sarcan'a, bu sürecin zorluklarını benimle birlikte yaşayan ve desteğini esirgemeyen sevgili eşime ve yine bu süreçte hayatımıza katılan canım oğluma teşekkürlerimi sunarım.

Ankara, 2023

İÇİNDEKİLER

ETİK BEYAN.....	iii
ÖZET.....	iv
ABSTRACT	v
TEŞEKKÜR	vi
İÇİNDEKİLER	vii
KISALTMALAR	ix
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM.....	4
EHLİYET	4
1. Genel Olarak Ehliyet Kavramı	4
2. Objektif Ehliyet.....	5
2.1. Taraf Ehliyeti.....	5
2.1.1. Gerçek Kişilerde Taraf Ehliyeti.....	8
2.1.2. Özel Hukuk Tüzel Kişilerinde Taraf Ehliyeti.....	9
2.2. Dava Ehliyeti.....	10
2.2.1. Gerçek Kişilerin Dava Ehliyeti	10
2.2.1.1. Tam Dava Ehliyetine Sahip Olanlar	11
2.2.1.2. Sınırlı Dava Ehliyetine Sahip Olanlar	13
2.2.1.2.1. Anayasa Mahkemesinin Türk Medeni Kanunu’nun 407. Maddesinin İptaline İlişkin Kararının İdari Davalara Etkisi	17
2.2.1.3. Dava Ehliyetine Sahip Olmayanlar	19
2.2.2. Tüzel Kişilerin Dava Ehliyeti	20
2.2.2.1. Özel Hukuk Tüzel Kişilerinin Dava Ehliyeti.....	20
2.2.2.1.1. Dernekler ve Vakıfların Dava Ehliyeti.....	21
2.2.2.1.2. Şirketlerin Dava Ehliyeti	25
2.2.2.1.3. Sendikaların Dava Ehliyeti	27
2.2.2.2. Kamu Tüzel Kişiliğinin Dava Ehliyeti	33
3. Subjektif Ehliyet	41
3.1. Menfaat İhlali Kavramı	42
3.1.1. Menfaat İhlalinin Unsurları	44
3.1.1.1. Menfaatin Meşru Olması	45
3.1.1.2. Menfaatin Kişisel Olması	47

3.1.1.3. Menfaatin Güncel Olması	50
3.2. Tam Yargı Davalarında Hak İhlali	56
3.3. Kanun Yollarında Ehliyet.....	57
İKİNCİ BÖLÜM	62
İMAR HUKUKUNDAN KAYNAKLANAN UYUŞMAZLIKLARDA EHLİYETİN DEĞERLENDİRİLMESİ	62
1. İmar Hukukunun Tanımı ve Kapsamı	62
2. İmar Planları.....	64
2.1. Belde Sakini	67
2.2. Komşu Parsel Malikinin Durumu	73
2.3. Meslek Odaları.....	75
2.3.1. Mimarlar Odası ve Şehir Plancıları Odası	76
2.3.2. İnşaat Mühendisleri Odası	89
2.3.3. Ziraat Mühendisleri Odası.....	91
2.3.4. Diğer Mühendis Odaları	92
2.4. Barolar	94
2.5. Dernekler	104
2.6. Özellik Arz Eden Diğer Durumlar	110
2.6.1. Plan Müellifleri	110
2.6.2. Tapu Tahsis Belgesi	111
2.6.3. Kiracılar	114
2.6.4. Sendikalar	116
3. Parselasyon.....	118
4. Kamulaştırma	122
5. Yapı Ruhsatı	124
6. Yıkım ve İmar Para Cezası.....	128
7. Kentsel Dönüşüm Hukuku İle İlgili Uyuşmazlıklar	132
8. Yapı Kayıt Belgesi	136
9. 7269 Sayılı Kanundan Doğan Uyuşmazlıklar	139
SONUÇ	142
KAYNAKÇA	148

KISALTMALAR

a.g.e.	: Adı geçen eser
a.g.m.	: Adı geçen makale
bkz.	: Bakınız
C.	: Cilt
D.	: Daire
E.	: Esas
İDD.	: İdari Dava Dairesi
İDDGK	: İdari Dava Daireleri Genel Kurulu
İDDK	: İdari Dava Daireleri Kurulu
İÜHFM	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
K.	: Karar
R.G.	: Resmi Gazete
s.	: Sayfa
S.	: Sayı
t.	: Tarihli
TMMOB	: Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

GİRİŞ

Hukuk devleti, devletin tüm eylem ve işlemlerinde hukuka bağlı olması demektir. Hukuk devletinin en önemli teminatlarından biriyse idarenin eylem ve işlemlerinde yargısal denetime tabi olmasıdır. Bu nedenle, devleti yönetenlerin (idarelerin) hukuka bağlılığının etkin bir şekilde denetlenebilmesi ile ancak hukuk devleti idealine ulaşılabilir. İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu kuralını getiren 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyet Anayasasının 125.maddesinin gerekçesinde, “İdarenin denetim yolları arasında hukuka uygunluğu sağlamada en etkin olanı yargısal denetimdir. Dolayısıyla, idarenin eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu ilkesi getirilmek suretiyle Hukuk Devleti anlayışının zorunlu unsuru vurgulanmaktadır.” denilmek suretiyle idarenin yargısal denetimi ile hukuk devleti arasındaki ilişki ortaya konulmuştur.

İdari yargı, devletlerin polis devleti aşamasından hukuk devleti aşamasına geçmesinin bir sonucudur.¹ Bu anlamda idarenin yargısal denetimi, hukuk devletinin vazgeçilmez bir unsuru olduğundan idarenin eylem ve işlemlerine kimlerin dava açabileceği sorusuna verilecek cevabın, hukuk devletinin gerçekleşmesine ve gelişimine doğrudan bir etkisi vardır. Bu soruya verilebilecek cevabın sınırlarını Türk pozitif hukukunda İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 2. maddesi çizmiştir. Bu madde uyarınca iptal davalarını menfaati ihlal edilenler, tam yargı davalarını ise hakları muhtel² olanlar açabilir.

İdarelerin denetlenmesini sağlayan idari davaların görülebilmesi için gereken hak ve menfaat ihlali, idari yargılamaya özgü ehliyeti ifade etmektedir. Bununla birlikte İdari Yargılama Usulü Kanunu’nda bir ilk inceleme şartı olduğu belirtilen ehliyet, anılan Kanun’un 31. maddesinde Hukuk Muhakemeleri Kanunu’na atıf yapılan haller arasında sayılmıştır. Bu nedenle idari yargılama usulü açısından, medeni muhakeme/usul hukukunda ehliyetin ne anlam ifade ettiği önem taşımaktadır.

¹ Özay, İl Han, Günışığında Yönetim II Yargısal Korunma, Onikilevha Yayıncılık, İstanbul, 2010, s.3.

² Muhtel kelimesi, Arapça ihtilal kelimesinden türetilmiş olup bozulan, zarara uğrayan anlamında kullanılmaktadır. (Geniş bilgi için bkz. Ayverdi, İlhan, Kubbealtı Lugatı-Misalli Büyük Türkçe Sözlük, Kubbealtı Yayınevi, 5.Baskı, 2005.)

Belirtmek gerekir ki, Ceza Muhakemesi Kanunu ve Hukuk Muhakemeleri Kanunu'na kıyasla daha kısa bir kanun olan İdari Yargılama Usulü Kanununda ehliyet gibi daha birçok muhakeme hukuku müessesesine müstakil olarak yer verilmemesi bir takım yorumsal sorunları beraberinde getirmektedir. İdari yargılama sırasında ortaya çıkabilecek bu sorunlara, KUNTER tarafından ifade edilen tüm yargılama usullerinin muhakeme hukukunun bir alt dalı olduğuna ilişkin sınıflandırma dikkate alınmak suretiyle muhakeme hukuku bakış açısı ile çözüm getirilebilir.³ Ayrıca ehliyet ile ilgili uyuşmazlıklarda, Danıştay'ın belirli ölçüde istikrar bulan içtihatları, zamanla aksi yönde değişim gösterebilmektedir. Bu değişimin ortaya çıkabilmesine büyük ölçüde imkân sağlayan durum, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun kazuistik bir yapıda olmaması ve istikrar bulan içtihatların değişmesinin önünde hukuki bir engel bulunmamasıdır.

İmar Hukukunun tüm konularına teşmil edilebilecek nitelikte ilkesel bir amaç ortaya koyan 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 1.maddesi, İmar Kanunu'nun yerleşme yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmaların; plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünü sağlamak amacıyla düzenlendiğini belirtmiştir. İmar Kanunu'nun amacının gerçekleştirilmesi için idarelere tanınan planlama ve uygulama yetkisi, bireylerin mülkiyet hakkını doğrudan etkileyebileceği gibi kimi zaman mülkiyet ilişkisi bağına bakılmaksızın toplumda yaşayan tüm bireyleri, nihayetinde yaşayan bir varlık olan şehirleri⁴ etkileyebilmektedir. Dolayısıyla idarelerin imar mevzuatı kapsamında tesis ettikleri işlemlerin bireyler, toplum ve şehirler üzerinde ortaya çıkan etkisi sebebiyle hukuka uygunluğunun denetlenmesi elzemdir. Bu anlamda, İmar Hukukundan kaynaklanan uyuşmazlıklarda kimlerin dava açabileceği hususu şehirlerin istikbalini etkilemesi açısından da önem arz etmektedir.

Tezin ilk bölümünde ehliyetin muhakeme hukukundaki yeri genel olarak ele alındıktan sonra idari yargılama usulüne özgü yönü üzerinde detaylı açıklamalarda bulunulmuştur. Bununla birlikte açıklanan konulara ilişkin olarak ne türden uyuşmazlıkların olabileceğinin öngörülmesi amacıyla Danıştay kararlarına konu olan imar hukuku dışındaki konular üzerinden de örnekler verilmiştir. Öte yandan 2016 yılının Temmuz ayı itibariyle istinaf uygulamasına geçilmiş olması sebebiyle güncel

³ Kunter, Nurullah/Yenisey, Feridun/Nuhoğlu, Ayşe, Muhakeme Hukuku Dalı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku (Birinci Kitap), Beta Yayıncılık, 17. Bası, İstanbul, 2009, s.7.

⁴ Şehirlerin yaşayan bir varlık olduğuna ilişkin benzetme için bkz. Gülan, Aydın, Türk İmar Hukuku'nda "Hamur Kuralı" Uygulaması, Doçentlik Çalışması, İstanbul, 2000, s.161.

uymazlıklara temas edebilmek için Bölge İdare Mahkemelerinin kararlarına da yer verilmiştir.

Çalışmamızın ikinci bölümünde ise imar hukukuna ait konulara yönelik bir inceleme yapılmıştır. Bu bölümde yer alan konular hakkında genel bilgi verildikten sonra ilgili konunun ehliyeti ilgilendiren yönü üzerinde durulmuştur. Danıştay kararlarına konu olan uymazlıklarda ehliyetin ne şekilde değerlendirildiği incelenmiştir. Ayrıca ele alınan konulara yönelik olarak Danıştay 6. Dairesi'nin istikrar bulan içtihatları ile birlikte aynı Daire'nin zamanla değişen bakış açısına ilişkin süreç ele alınmıştır.



BİRİNCİ BÖLÜM

EHLİYET

1. Genel Olarak Ehliyet Kavramı

Ehliyet, sözlük anlamıyla bir işi yapabilme konusunda ehil olmayı yani yetenek sahibi olmayı ifade eder. Hukuk literatüründe ise hukuk süjesinin haklara sahip olması, haklarını kullanması, görev ve sorumlulukları yüklenebilmesi durumunu ifade etmektedir.⁵ Öğretide kimi yazarlar tarafından ehliyet yerine yetenek kelimesi de tercih edilmiştir.⁶ Ehliyetin hukuksal tanımından anlaşılacağı üzere ehliyetin kavramsal olarak hem maddi hukuka hem de yargılama usulüne bakan yönü bulunmaktadır. Medeni hukuktaki medeni haklardan yararlanmayı ifade eden hak ehliyeti muhakeme hukukunda taraf ehliyeti olarak, medeni hakları kullanmayı ifade eden fiil ehliyeti ise muhakeme hukukunda dava ehliyeti olarak karşımıza çıkmaktadır. İdari yargılama usulünde bu ehliyet türünü ifade etmek için objektif ehliyet kavramı kullanılmıştır. Öte yandan medeni muhakeme usulündeki objektif ehliyetle ilişkin kurallar idari davaların niteliği ve önemi dikkate alınarak farklı şekilde de uygulanabilmektedir.

İdari yargıda dava açma ehliyetine sahip olabilmek için genel olarak aranan bu şartların yanında idari davalara özgü olan hak ve menfaat ihlali şartı aranmaktadır ki bu durumu ifade etmek üzere de subjektif ehliyet kavramı kullanılmaktadır. Bununla birlikte 2577 sayılı Kanun'un 31.maddesinde ehliyet ile ilgili atıfta bulunulan 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'ndaki hükümler hem davacıya hem de davalıya ilişkindir. Ancak 2577 sayılı Kanun'un 31. maddesindeki atıf sadece davacı ile sınırlıdır.⁷ Zira idari yargıda kimin davalı olabileceği ayrı bir ilk inceleme şartı olarak İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 14/3-f maddesinde husumet başlığı ile ayrıca düzenlenmiştir. İdari davalarda husumet meselesi kamu düzenine ilişkin olduğundan

⁵ Yılmaz, Ejder, Hukuk Sözlüğü, Yetkin Yayıncılık, 4. Baskı, Ankara, 2012, s. 207.

⁶ Gözübüyük, A. Şeref, Yönetmelik Yargı, Turhan Kitabevi, 34.Bası, Ankara, Ekim 2015, s.368; Zabunoğlu, Yahya Kazım, İdare Hukuku Cilt 2, Yetkin Yayınevi, Ankara, Eylül 2012, s.237.

⁷ Yenice, Kazım/Yüksel, Esin, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, Ankara, 1983, s.456

davalının kim olması gerektiği mahkemece ilk inceleme aşamasında resen araştırılıp tespit edilir.

İdari yargıda açılan davalarda objektif ehliyet ya da subjektif ehliyetin bulunmaması halinde uyuşmazlığın esasına girilmeyerek İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 15/1-b maddesi gereğince davanın ehliyet yönünden reddine karar verilmektedir.

2. Objektif Ehliyet

2.1. Taraf Ehliyeti

Taraf ehliyeti, bir davada taraf olarak bulunabilme yeteneğidir.⁸ Türk Medeni Kanunu'na göre haklara ve borçlara, hukuk düzeni sınırları içinde ehil olabilme anlamına gelen hak ehliyeti kişiliğin kazanılmasıyla elde edilir. Davada taraf olma ehliyeti esas itibariyle medeni haklarından yararlanmanın yani hak ehliyetinin bir parçasıdır. Nitekim Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun 50. maddesinde, medeni haklardan yararlanma ehliyetini haiz olanların, taraf ehliyetini de haiz olduğuna açıkça yer verilmiştir. Ayrıca anılan maddenin gerekçesinde taraf ehliyetinin medenî hukuktaki hak ehliyetinin usul hukukunda büründüğü şekil olarak ifade edilmiştir.

Davanın taraflarının tespit edilmesi ile ilgili maddi ve şekli olmak üzere iki teori vardır.⁹ Maddi teoriye göre taraflar maddi hukuktaki hak ve borçlara göre tespit edilir. Şekli teoriye göre ise taraf kavramının, taraflar arasındaki hukuki durumlar ile ilgisi olmayıp dava dilekçesine göre belirlenir.¹⁰

Ancak İdari Yargılama Usulünde anılan teorilerden farklı olarak davalı konumunda Devlet bulunmalıdır. Dava dilekçesinde davacı tarafından gerçek kişi veya özel hukuk tüzel kişisi hasım gösterilse ya da davalı taraf hiç gösterilmemiş olsa dahi mahkemece hasım düzeltme kararı verilerek davalı konumuna yine Devlet alınacaktır. Zira gerçek veya özel hukuk tüzel kişilerinin organik bakımından idari

⁸ Yılmaz, Ejder, Hukuk Muhakemeleri Kanunu Şerhi, Yetkin Yayınları, 2. Baskı, Ankara, Mart 2013, s.508.

⁹ Gündüz, Fatma Ebru, İdari Davalarda Ehliyet ve Husumet, Yetkin Yayınları, Ankara, 2016, s.20.

¹⁰ Kuru, Baki/ Arslan, Ramazan/Yılmaz, Ejder, Medeni Usul Hukuku, 23. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2012, s.212.

işlem ve eylemde bulunması mümkün değildir. İdari davalar ile idarelerin/devletin eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunun denetlemesi amaçlanmaktadır.

İdari yargıda açılacak davalarda davacı gerçek veya özel hukuk tüzel kişisi olabileceği gibi kamu tüzel kişisi de olabilir. Ancak Danıştay tarafından, hiyerarşik makamlar içinde veya merkezi yönetim unsurları arasında açılan davalarda, kamu idaresinin davacılık sıfatı, başka bir deyişle taraf sıfatı uygun görülmemektedir. Nitekim Danıştay kararına konu bir uyuşmazlıkta, Sağlık Bakanlığı tarafından yürürlüğe konulan ve Sağlık Bakanı tarafından yürütülen hükümleri içeren düzenleyici işleme karşı açılan davada, Gelibolu Kaymakamlığının kişisel, meşru ve güncel bir menfaatinin bulunmadığı gerekçesiyle davanın ehliyet yönünden reddine karar verilmiştir.¹¹ Anılan karara karşı yapılan temyiz başvurusunu inceleyen Danıştay İDDK ise davanın incelenmeksizin reddi gerektiğini belirterek anılan daire kararının aşağıda aktarılan gerekçe ile onanmasına karar vermiştir:

“Devlet tüzel kişiliğinin tamamlayıcı birer organı olan Bakanlıkların ve Bakanlıkların ilçe teşkilatlarındaki temsilcisi konumunda olan Kaymakamlıkların ayrı birer taraf sıfatıyla, aralarındaki uyuşmazlıkları yargı yerleri önüne getirerek dava konusu yapmaları mümkün değildir. Ayrıca, Devlet tüzel kişiliği içinde bulunan Bakanlıklar ile hiyerarşik olarak altlık üstlük ilişkisi bulunan Kaymakamlıklar arasında yetki veya diğer nedenlerle ortaya çıkan uyuşmazlıkların, organlar arasında eşgüdümün sağlanarak ve düzeltici önlemler alınarak idari yollarla çözümlenmesi gerekmektedir.”¹²

Yine, Danıştay İDDGK döneminde yaşanan bir uyuşmazlıkta Bayındırlık ve İskân Bakanlığı tarafından onaylanan 1/25.000 ölçekli nazım imar planına karşı Milli Savunma Bakanlığınca açılan davada aynı tüzel kişiliği temsil eden bakanlıklar arasında yetki veya diğer nedenlerle ortaya çıkan uyuşmazlıkların iptal davasına konu edilemeyeceği belirtilmiştir.¹³ Bu kararda tartışılması gereken husus aynı tüzel kişiliği temsil eden bakanlıkların birbirlerine karşı dava açıp açamayacağıdır.

Hiç şüphesiz aynı tüzel kişilik içindeki birimlerin bir davada karşı taraf olamayacağı pek tabiidir. Hukuki kişilik de zaten ayrı olabilmeyi sağlamak içindir.

¹¹ Danıştay 12.D. 16.05.2018 t. ve E.2018/726, K.2018/2199 sayılı kararı.

¹² Danıştay İDDK 06.05.2019 t. ve E.2018/4874, K.2019/2162 sayılı kararı.

¹³ Danıştay İDDGK 12.12.1997 t. ve E.1995/2487, K.1997/703 sayılı kararı.

Bakanlıkların görevlerini yerine getirme aşamasında bir ihtilaf olduğu zaman tüzel kişilik içindeki mekanizmalarla çözülmesi gerekir ve davada davacı/davalı olmak mümkün olmayabilir. ONAR'ın da ifade ettiği üzere ayrı birer taraf sayılmalarına olanak bulunmayan taraflar arasında çıkacak uyuşmazlığın yine kendisi tarafından giderilmesi zorunludur.¹⁴ Öğretide, kamu tüzel kişiliklerinin iptal davası açabileceklerinde tereddüt bulunmamakla birlikte bakanlıkların birbirlerine karşı iptal davası açabileceği konusunda görüş birliği yoktur.¹⁵ Kanaatimizce bir bakanlığın kendi görev alanına girdiği hiç kuşkusuz olan bir alanda yaptığı işlemin hukuka aykırılığı, bir diğer bakanlık açısından gerekli ve yeterli ilgiyi sağlıyorsa bunun içinde bulunan tüzel kişilik tarafından çözülmesi beklenemez. Zira bu durum, bakanlıklar arası bir görev ve yetki çakışması değil, bir bakanlığa ait olduğunda hiç kuşku bulunmayan yetkinin kullanımının hukuka uygunluğunun değerlendirilmesiyle ilgilidir. Bu tip durumlarda iptal davasının bir gereği olarak idari makam/autorite¹⁶ olmak davalı olmak bakımından gerekli ve yeterlidir. Davacı olmak bakımından da menfaati ve ilgisi olmak esas alınmalıdır.¹⁷

Diğer taraftan, yukarıda aktarılan gerekçeyle uyuşmayan ve farklı bir ölçüt getiren Danıştay dairelerinin kararlarına rastlanmaktadır. Örneğin Danıştay 8. Dairesi bir kararında, Yahyalı Kaymakamlığınca Kayseri Valiliğine karşı açılan davada, ilk derece mahkemesince verilen ehliyet ret kararını değişik gerekçe ile onamıştır:

“...davacı Yahyalı Kaymakamlığı'nı (İlçe Mal Müdürlüğü) temsil eden kişinin karara muhalif kalmadığı, bir başka anlatımla davacı İlçe Mal Müdürlüğünün hiyerarşik amiri konumunda bulunan Defterdar Yardımcısı G. S. 'nin kararda muhalefet şerhinin bulunmaması karşısında, muhalif kalınmayan anılan Komisyon kararlarının ve itirazın reddine ilişkin dava konusu işlemler

¹⁴ Onar, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları Cilt II, İstanbul, 1966, s.987.

¹⁵ Tan, Turgut /Gözübüyük, A. Şeref, İdare Hukuku Cilt II İdari Yargılama Hukuku, Turhan Kitabevi, Güncelleştirilmiş 7. Bası, Ankara, 2014, s.381.

¹⁶ Erkut, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, Danıştay Yayınları, Ankara, 2015, s.76.

¹⁷ Duran bu konudaki Danıştay'ın içtihatlarını tenkit ederek şu ifadelere yer vermiştir: “...Fransa da öteden beri jürisprüdans ve Doktrinin mütefikan kabul ettikleri veçhile, bizde de Danıştay'ın da muhtelif idare hükmî şahıslarının, Devlet Hükmî şahsına veya organlarına karşı ve yekdiğeri aleyhine ikame edecekleri idari dâvaları iptidaen kabule şayan sayması muvafık ve hukukan lâzımdır.” Duran, Lütfi, İdare Hukuku Meseleleri, İstanbul, 1964, s.13. Ast-üst ilişkisi dışında olan kamu kuruluşları arasında ortaya çıkan uyuşmazlıkların yargısal yollara çözümlenebileceğine ilişkin görüş için bkz. Gözübüyük, A. Şeref / Akıllıoğlu, Tekin, Yönetim Hukuku, Turhan Kitabevi, 6. Bası, Ankara, 1993, s.327.

bakımından davacı Yahyalı Kaymakamlığı'nın (İlçe Mal Müdürlüğü'nün) yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca dava açma ehliyeti bulunmamaktadır.”¹⁸

Danıştay 8. Dairesi'nin belediye meclis kararlarına karşı meclis üyelerinin açtığı davalardaki istikrar bulan içtihatlarında, dava açan belediye meclis üyesinin kararda muhalefet şerhi bulunması şartını menfaat ihlaline esas aldığı bilinmektedir. Ancak Dairenin bu içtihadı ile birlikte aynı hiyerarşide bulunan kuruluşların birbirlerine karşı iptal davası yöneltebilme yolu açılmaktadır.

Kanaatimizce, gerek Gelibolu Kaymakamlığının Sağlık Bakanlığına karşı açtığı davada gerekse Yahyalı Kaymakamlığının Kayseri Valiliğine karşı açtığı davada menfaat ile hukuki kişilik kavramları birbirine karıştırılmaktadır. Belirtmek gerekir ki valilik ile kaymakamlık arasında yargısal uyumsuzluk çıkması düşünülemez. Bu durumu basit bir örnek ile ifade etmek gerekir ise sağ el sol el ile kavga edemez. Bu sebeple velev ki dava konusu işlem kaymakamlık açısından gerekli ilgiyi sağlamış olsa da hiyerarşik ilişkinin varlığı sebebiyle dava açabileceğinin kabulü mümkün değildir.

2.1.1. Gerçek Kişilerde Taraf Ehliyeti

Türk Medeni Kanunu'nun 8. maddesine göre her insanın hak ehliyeti vardır. Aynı Kanun'un 28. maddesine göre kişilik, çocuğun sağ olarak tamamıyla doğduğu anda başlar ve ölümle sona erer. Çocuk hak ehliyetini, sağ doğmak koşuluyla, ana rahmine düştüğü andan başlayarak elde eder. Başka bir ifadeyle hak ehliyeti kişinin iradesi ve davranışlardan bağımsız olarak kişi olma vasfı sebebiyle kazanmış olduğu bir durumdur.¹⁹ Bu nedenle kişi yaşadığı sürece taraf ehliyetine sahiptir. Taraf ehliyeti hak ehliyeti gibi ölümle birlikte sona erer. Dolayısıyla ölmüş kişi adına dava açılması halinde taraf ehliyeti yokluğu nedeniyle ehliyet yönünden davanın reddine karar verilmesi gerekmektedir.

¹⁸ Danıştay 8.D. 28.11.2017 t. ve E.2016/7040, K.2017/8476 sayılı kararı.

¹⁹ Oğuzman, M. Kemal/ Seliçi, Özer / Oktay-Özdemir, Saibe, Kişiler Hukuku (Gerçek ve Tüzel Kişiler), Filiz Kitabevi, 19. Bası, İstanbul, 2020, s.41.

Belirtilmesi gereken bir durumda dava devam ederken davacının ölmesi halinde ne olacağı hususudur. Bu halde ehliyetle ilişkin özel bir düzenleme niteliğinde olan İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 26. maddesi uygulama alanı bulacaktır. Buna göre davanın konusu sadece öleni ilgilendiren bir konu ise dilekçenin iptaline karar verilecektir. Diğer hallerde ise anılan maddede düzenlenen dosyanın işleminden kaldırılmasına ilişkin usul izlenecektir.

2.1.2. Özel Hukuk Tüzel Kişilerinde Taraf Ehliyeti

Gerçek kişilerin aksine, tüzel kişiler fiziki mevcudiyete sahip değildirler. Tüzel kişilerin mevcudiyeti 743 sayılı Türk Kanunu Medenisinin ifadesiyle hükmi olarak, yani hükmen kabul edilmektedir. Dernekler, vakıflar gibi özel hukuk tüzel kişileri mevzuatta öngörülen şekilde kurulmakla kişiliğe sahip olurlar. Türk Medeni Kanunu'na göre tüzel kişiler, cins, yaş, hısımlık gibi yaradılış gereği insana özgü niteliklere bağlı olanlar dışındaki bütün haklara ve borçlara ehildirler. Mevzuata uygun bir şekilde kurularak kişilik kazanan tüzel kişilikler böylelikle hak ehliyetine ve taraf ehliyetine de sahip olurlar. Kişiliklerin sona ermesi ile birlikte taraf ehliyeti de son bulmaktadır.

Danıştay bir kararında, davacı şirket adına düzenlenen 29.05.2015 tarihli ödeme emrine karşı açılan davada, şirketin 26.08.2014 tarihinde ticaret sicilinden kaydının silindiği ve Ticaret Sicil Gazetesinde ilan edildiği, sicilden silinmeyle birlikte tüzel kişiliğinde son bulacağı, dolayısıyla hukuken varlığı bulunmayan şirketin medeni haklarından yararlanma ve bu haklarını kullanma ehliyetinin bulunmadığı gerekçesiyle davanın ehliyet yönünden reddi gerektiğini belirtmiştir.²⁰

Bununla birlikte, Conseil d'Etat kararına konu bir uyuşmazlıkta, idari işlem ile tüzel kişiliğini kaybetmiş olan bir derneğin, söz konusu işleme karşı açtığı davayı görerek karara bağlamıştır.²¹ Bu karardan çıkarılması gereken sonucu daha açık bir şekilde ifade etmemiz gerekirse, tüzel kişiliği sona ermesinden dolayı derneğin taraf ehliyeti bulunmadığından kural olarak dava açmaya da ehil değildir. Ancak davanın

²⁰ Danıştay 3.D. 21.03.2017 t. ve E.2016/7834, K.2017/1940 sayılı kararı.

²¹ Aktaran; Tan, Turgut /Gözübüyük, A. Şeref, a.g.e., s.773. Conseil d'Etat'ın bakış açısıyla ilgili daha detaylı bir çalışma için bkz. Kaplan, Gürsel, Danıştay Kararları ve İlgili Özel Yasal Düzenlemeler Çerçevesinde İdari Yargıda Ehliyet ve Husumet, İÜHFM, C.69, S.1-2, Aralık 2011, s.356-358.

konusunu teşkil eden işlem dolayısıyla derneğin taraf ehliyetini kaybetmiş olması nedeniyle bu işlemle sınırlı olacak şekilde usul kurallarında esneklik gösterilerek derneğe dava açma hakkı tanınmıştır. Görüleceği üzere, kaynağı itibarıyla medeni usul hukukunda yer alan normlar idari yargılama usulünde davanın koşulları ve durumuna göre, farklı bir şekilde yorumlanarak uygulama alanı genişleyebilmektedir. Buna karşın, Danıştay’ın aksi yönde yaklaşım gösterdiği kararlarına rastlanılmaktadır.²²

2.2. Dava Ehliyeti

Dava ehliyeti bir davayı yürütebilme ve usuli işlemleri yapabilme yeteneğidir. Medeni Hukuktaki fiil ehliyetinin usul hukukundaki paraleli dava ehliyetidir.²³ Bu durum Hukuk Muhakemeleri Kanunu’nun 51. maddesinde dava ehliyetinin, medenî hakları kullanma ehliyetine göre belirleneceği, 52. maddesinde medenî hakları kullanma ehliyetine sahip olmayanlar davada kanuni temsilcileri, tüzel kişilerin ise yetkili organları tarafından temsil edileceği şeklinde düzenlenmiştir.

Gerçek ve tüzel kişilerin dava ehliyetine ilişkin konular aşağıda detaylı bir şekilde incelenmiştir.

2.2.1. Gerçek Kişilerin Dava Ehliyeti

Hukuk Muhakemeleri Kanunu’nun 51. maddesinde dava ehliyetinin medeni hakları kullanma ehliyetine göre tayin edileceği düzenlenmiştir. Dolayısıyla gerçek kişilerin dava ehliyeti irdelenirken medeni haklarını kullanma ehliyetine yani fiil ehliyetine göre bir ayrıma gidilmesi gerekir. Medeni Kanun’daki düzenlemeler dikkate alındığında gerçek kişiler dört grupta sınıflandırılabilir.²⁴ Buna göre ayırt etme gücünü haiz, ergin ve kısıtlı olmayan kişiler “tam ehliyetliler”dir. Ayırt etme gücünü haiz olmayan küçükler ve erginler “tam ehliyetsiz” olarak nitelendirilmektedir. “Sınırlı

²² Danıştay 12.D. 24.12.1969 t. ve E.1969/3727, K.1969/2425.(Kararı aktaran; Tan, Turgut /Gözübüyük, A. Şeref, a.g.e., s.774.); Danıştay 10.D. 14.10.1997 t. ve E.1995/6473, K.1997/3669 sayılı kararı.(Kararı aktaran; Kaplan, Gürsel, a.g.m., s.355.)

²³ Alangoya, Yavuz/Yıldırım, Kamil/ Deren-Yıldırım, Nevhis, Medeni Usul Hukuku Esasları, Beta Yayıncılık, 8. Baskı, , İstanbul, 2009 s.116.

²⁴ Oğuzman, M.Kemal/Seliçi, Özer/Oktay-Özdemir, Saibe, a.g.e., s.82.

ehliyetsizler” ayırt etme gücünü haiz olan küçükler ve kısıtlılardır. Son olarak Medeni Kanun’un 429. maddesi uyarınca kendisine yasal danışman atanan kişiler ise sınırlı ehliyetlilerdir. Ancak öğretide kimi yazarlarca, sınırlı ehliyetliler ayrı bir grup olarak görülmemektedir.²⁵

Ancak dava ehliyeti bakımından üç grupta sınıflandırılma yapılması yeterlidir. Zira sınırlı ehliyetliler ile sınırlı ehliyetsizlere yönelik uygulanacak usul hükümleri benzer nitelikte olduğundan her ikisinin de sınırlı bir şekilde dava ehliyeti mevcuttur.

2.2.1.1. Tam Dava Ehliyetine Sahip Olanlar

Ayırt etme gücünü haiz, ergin ve kısıtlı olmayan kişiler tam ehliyetlilerdir. Tam ehliyetli olan gerçek bir kişi tam dava ehliyetine sahiptir. Bunların fiil ehliyeti tam olduğundan kendileri dava açabileceği gibi vekil vasıtasıyla da dava açabilirler. Ancak avukat olmayan bir vekil tarafından dava açılması halinde İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 15/1-d maddesi gereğince dilekçenin reddine karar verilecektir. Yine idari davanın açıldığı tarih itibarıyla tam ehliyetli olan bir kimse adına bir başkası tarafından dava açılması mümkün değildir. Danıştay’da, dava tarihi itibarıyla 18 yaşını dolduran ve öğrenci olan çocuk adına babası tarafından velayeten açılan davada babanın ehliyetli olmadığını belirtmiştir.²⁶

Belirtilmesi gereken bir hususta, tam ehliyetli olan kişinin davanın seyrinde kısıtlı hale gelmesidir. Böyle bir halde İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun “Tarafların kişilik ve niteliğinde değişiklik” başlıklı 26. maddesinin 1. fıkrasında yer alan "Dava esnasında ölüm veya herhangi bir sebeple tarafların kişilik veya niteliğinde değişiklik olursa davayı takip hakkı kendisine geçenin başvurmasına kadar; gerçek kişilerden olan tarafın ölümü halinde, idarenin mirasçılar aleyhine takibi yenilemesine kadar dosyanın işlemde kaldırılmasına ilgili mahkemece karar verilir." hükmü uygulama alanı bulacaktır. Aktarımı yapılan kanunun hem kenar başlığında hem de metninde yer alan “nitelik değişikliği” ibaresi davayı takip yetkisi bakımından ortaya

²⁵ Dural, Mustafa/ Öğüz, Tufan, Türk Özel Hukuku Cilt II Kişiler Hukuku, Filiz Kitabevi, 14. Baskı, İstanbul, 2013, s.66.

²⁶ Danıştay 12.D. 21.05.1966 t. ve E.1966/127, K.1966/1919 sayılı kararı.

çıkabilecek değişiklikleri de kapsadığından artık davayı davacı adına yasal temsilcinin takip etmesi gerekmektedir.²⁷

Danıştay bir uyuşmazlıkta, ilk derece mahkemesince karar verildikten sonra kanun yolu aşamasında kısıtlı hale gelen davacının karar düzeltme talebini kabul ederek dosyanın işlemden kaldırılmasına ilişkin usulün izlenmesi gerektiğini belirterek mahkeme kararının bozulmasına karar vermiştir.²⁸ Danıştay'ın bozma kararı, 26. maddenin uygulanması cihetiyle usule uygun olmakla birlikte davacının sonradan kısıtlı hale gelmesi hali ilk derece mahkemesi kararını kusurlandırıcı bir sebep olmadığından bozma sebebi yapılması isabetli değildir. Böyle bir durumda yine dosyanın işlemden kaldırılmasına karar verilmesi gerekip karar düzeltme talebi davayı takip hakkı kendisine geçenin başvurusundan sonra incelenmelidir.

Uygulamada böyle bir halde Danıştay İDDK ve Danıştay'ın bazı daireleri dosyanın işlemden kaldırılmasına ilişkin usulü izlemek yerine davacının yasal temsilcisinin davayı takip etmeyi isteyip istemediklerine yönelik ara kararı tesis ederek davanın devamı sağlanmaktadır.²⁹ Vesayet makamının izninin alınmasının gerekliliği hususunda Danıştay daireleri arasında içtihat birliği bulunmasa da ara karar ile istenilen hususların yerine getirilmemesi halinde dava veya temyiz isteminin ehliyet yönünden reddine ilişkin kararlar verilmektedir.³⁰

Aynı maddenin 3. fıkrasında dosyanın işlemden kaldırılmasına karar verilmesi tarihinden itibaren 1 yıl içerisinde yeni adres bildirilerek dosyanın yeniden işleme konulması istenilmediği takdirde davanın açılmamış sayılmasına karar verileceği belirtilmiştir. Ancak 3. fıkrada yer alan bu hükmün 1. fıkra açısından uygulanıp uygulanmayacağı hususunda uygulamada birlik yoktur.³¹

Kanaatimizce, kişinin fiil ehliyetinin niteliğinde meydana gelen değişiklik nedeniyle dosyanın işlemden kaldırılmasına karar verilmesi durumunda İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 26. maddesinin 3. fıkrasında belirtilen 1 yıllık sürenin uygulanması mümkün değildir. Zira 1 yıllık yenileme süresinin düzenlendiği fıkra

²⁷ Yenice, Kazım/Yüksel, Esin, a.g.e., s.563

²⁸ Danıştay 12.D. 08.05.2018 t. ve E.2015/4701, K.2018/2070 sayılı kararı.

²⁹ Danıştay İDDK 30.05.2022 t. ve E.2022/1290 sayılı ara kararı; Danıştay 10.D. 25.11.2021 t. ve E.2016/1963 sayılı ara kararı.

³⁰ Danıştay 10.D. 25.03.2019 t. ve E.2017/645, K.2019/2374 sayılı kararı.

³¹ Danıştay 6.D. 12.06.2019 t. ve E.2016/12976, K.2019/5512 sayılı kararında 1 yıllık sürenin uygulanması gerektiği belirtilmiştir. Danıştay 10.D. 26.11.2019 t. ve E.2019/9376, K.2019/8835 sayılı kararında ise 1 yıllık süre uygulanmamıştır.

itibariyle ancak adres sebebiyle dosyanın işlemde kaldırılması halinde uygulanabilir. Bu halde İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 26. maddesinin 1. fıkrasına göre işlemde kaldırılan dosyanın yenilenmesi için bir süre öngörülmediğinden davanın açılmamış sayılmasına karar verilmesi olanaklı değildir.

Öte yandan, İdari Yargılama Usulü Kanun'da açık bir hüküm bulunmayan bu hal ile ilgili olarak Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun 56. maddesinde düzenleme yapılmıştır. Bu maddeye göre dava devam ederken taraflardan birinin vesayet altına alınması halinde yargılamanın erteleneceği hüküm altına alınmıştır. Sonuç olarak, Medeni Usul Hukukunda dava ehliyetinde ortaya çıkan bu eksikliğin tamamlanmaması halinde dava şartı noksanlığı nedeniyle davanın usulden reddine karar verilecektir.

Görüleceği üzere, İdari Yargılama Usulü Kanunu mevzu bahis konu ile ilgili açık bir hüküm içermediğinden idari yargı merciileri uygulamasında birlik bulunmamaktadır. Dosyanın belirsiz süre ile işlemde kaldırılması halinin yargılamanın sürüncemede bırakılmasına sebebiyet vereceği kuşkusuzdur. Fakat kanunda açık bir şekilde kayıtlanmayan yasal temsilcinin başvuru hakkının kıyas yoluyla kısıtlanması yoluna gidilmesi mahkemeye erişim hakkına bir müdahale oluşturacaktır. Ancak bu halde söz konusu müdahalenin kanunilik şartını taşımayacağı hususu da belirtilmelidir.

2.2.1.2. Sınırlı Dava Ehliyetine Sahip Olanlar

“Sınırlı ehliyetsizler” ayırt etme gücünü haiz olan küçükler ve kısıtlılardır. Bu kişiler adına dava kanuni temsilciler dava açabilirler. Kanun temsilcilerin, sınırlı ehliyetsiz tarafından açılan davaya izin veya icazette verebilmeleri mümkündür. Yine kendisine yasal danışman atanan kişiler, yani sınırlı ehliyetlilerin belirli konularda fiil ehliyeti sınırlandığından bunlarında yasal danışmanın izin veya icazetini alması gerekir. Ayrıca Türk Medeni Kanunu'nun 462. maddesinin 8. fıkrasında, vesayet altında bulunan kişiler için dava açabilmesi için vesayet makamının izni gerekmektedir.

Sınırlı dava ehliyetine sahip olan kişi tarafından, yukarıda belirtilen izinler alınmayarak dava açılması halinde doğrudan davanın ehliyet yönünden reddine karar

verilmemelidir. Böyle bir durumda öncelikle mahkemenin, ara kararı ile yasal temsilciye, davacının açmış olduğu davaya icazet veriyorsa buna ilişkin dilekçenin ve yetkili vesayet makamı olan Sulh Hukuk Mahkemesinden davaya ilişkin izin alındığına dair belgelerin sunulması istemelidir. Belgelerin sunulmaması durumunda ise dava ehliyet yönünden reddedilmektedir.

Nitekim Danıştay'da bir kararında, müebbet hapis cezasına mahkûm olan davacı tarafından, elektrik fiyatlarına zam getirilmesine ilişkin Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu kararına karşı açtığı davada, davacının vasisine davayı takip edip etmeyeceğini, takip etmesi halinde Sulh Hukuk Mahkemesinden izin alınması gerektiği vasiye bildirilmesine rağmen vasi tarafından herhangi bir beyanda bulunulmadığından davacının objektif ehliyet koşulunu taşımadığı gerekçesiyle davanın ehliyet yönünden reddine karar vermiştir.³² Öte yandan, Danıştay'ın kimi daireleri aktarılan bu usulü izlemeksizin doğrudan davanın ehliyet yönünden reddine karar vermektedir.³³ Kanaatimizce yasal temsilciye süre tanınmaksızın davanın usulden reddedilmesi hak arama hürriyeti ile bağdaştırılabilir değildir.

Danıştay, anne-babasının velayeti altında bulunan küçükler adına açılan davalarda ise, küçüklerin sınırlı ehliyetsiz konumda bulunması sebebiyle küçük adına velayet hak ve yetkisini kullanan ve küçüğün menfaatleri doğrultusunda hareket etmekle yükümlü bulunan kanuni temsilci anne ve babanın ortak dava açması gerektiği düşüncesindedir. Örneğin Temel Eğitimden Ortaöğretime Geçiş (TEOG) sınavına ait bir sorunun iptali istemiyle küçük adına sadece anne tarafından açılan davayı, babanın icazeti bulunmadığı gerekçesiyle ehliyet yönünden reddetmiştir.³⁴

Sınırlı ehliyetsizlerin doğrudan dava ehliyetine sahip oldukları bazı istisnai durumlarda vardır. Bu istisnai hallerin neler olduğu Türk Medeni Kanunu'nda belirtilmiştir. İdari yargılama usulü açısından uygulamada sıklıkla karşılaşılan hal Türk Medeni Kanunu'nun 16. maddesidir. Anılan madde uyarınca ayırt etme gücüne sahip küçükler ile kısıtlılar kişiye sıkı sıkıya bağlı olan haklarını kullanırken yasal temsilcilerin rızası gerekmez. Dolayısıyla bu maddenin kapsamına giren hallerde

³² Danıştay 13.D. 15.09.2020 t. ve E.2019/4242, K.2020/2094 sayılı kararı.

³³ Davanın ara kararı yapılmaksızın ehliyet yönünden reddedildiği kararlar için bkz. Danıştay 11.D. 07.06.2006 t. ve E.2004/1438, K.2006/3011 sayılı kararı. Aynı yönde istinaf mahkemelerinin güncel kararları için bkz. Ankara Bölge İdare Mahkemesi 10.İDD. 25.06.2020 t. ve E.2020/1053, K.2020/987; Ankara Bölge İdare Mahkemesi 12.İDD. 17.06.2021 t. ve E.2021/415, K.2021/677 sayılı kararları.

³⁴ Danıştay 8.D.19.10.2017 t. ve E.2017/6723, K.2017/7341 sayılı kararı.

sınırlı ehliyetsizlerin doğrudan dava açabilmeleri mümkündür. Bununla birlikte maddede kişiye sıkı sıkıya bağlı hakların tanımı ve neler olduğu belirtilmemiştir. Öğretide kişiye sıkı sıkıya bağlı haklar ile ilgili mutlak ve nisbi anlamda kişiye sıkı sıkıya bağlı haklar olarak ayırma gidilmiştir.³⁵

Türk Medeni Kanunu'nda yer alan bu hükmün idari davalarda uygulanacak usul kurallarına da etki edeceği tartışmazdır. Buna karşılık, gerek Danıştay içtihatları gerekse idare mahkemesi kararlarında kişiye sıkı sıkıya bağlı haklarla ilgili olabilecek davalarda bu istisna hükmün uygulanması yoluna gidilmekten içtinap eden bir tutum izlenmiştir. Örneğin Danıştay İDDK'nın önüne gelen kamu görevinden çıkarılma işleminin iptali istemiyle açılan birçok davada, dava devam ederken hükümlü statüsünü kazanan kişilerin temyiz taleplerinin incelenebilmesi için yasal temsilcinin icazetinin istenilmesi yoluna gidilmiştir. Başka bir ifadeyle kamu görevinden çıkarılma durumu kişiye sıkı sıkıya bağlı bir hak olarak görülmemiştir. Danıştay İDDK'nın çoğunluk kararına katılmayan üyeler azlık oylarında şu gerekçelere yer vermiştir:

*"Hukuksal tartışmaya neden olan husus; 6100 sayılı Kanun'un "Taraf ehliyeti" ve "Dava ehliyeti" başlıklı 50. ve 51. maddelerinin Medeni Kanuna yaptığı atfın, fiil ehliyetini düzenleyen genel hükümlerine göre anlaşılması, Medeni Kanun'un 16. maddesi ile fiil ehliyetinin kısıtlanmasına sınır getiren istisna maddesinin dikkatten kaçırılmasıdır. Davaya neden olan olayda, davacı terör örgütü olarak tanımlanan bir yapı ile ilgili olduğu gerekçesi ile mesleğinden ihraç edilmiştir. İşlem niteliği itibari ile kişi ve mal varlığında eksilme yaratmış olan bir idari işlemdir. Bu davanın açılması veya ilk derece mahkemesince verilen karar hakkında kanun yoluna başvurulması, davacı bakımından borç doğurucu bir hukuksal işlem veya eylem olmayıp, tam aksine yargı merciince haklı bulunması halinde, kişi ve mal varlığında işlem nedeniyle gerçekleşmiş olan eksilmeyi ortadan kaldırmayı, gidermeyi sağlayan bir hukuksal imkan olduğundan bu imkanın kullanılmasını kanuni temsilcinin (vasi) rızasına veya iznine bağlamak; Medeni Kanun'un yukarıda ayrıntılı bir biçimde üzerinde durulan hükmü ile bağdaştırılabilir bir yaklaşım değildir."*³⁶

³⁵ Oğuzman, M.Kemal/ Seliçi, Özer/Oktay-Özdemir, Saibe, a.g.e., s.95.

³⁶ Danıştay İDDK 29.04.2021 t. ve E.2021/450 sayılı ara kararı.

İdari yargı yerlerince gösterilen bu tutumun sakıncalarını temyize tabi olmayan bir uyuşmazlık üzerinden detaylı bir şekilde izah ederek ortaya koymaya çalışacağız. Bölge İdare Mahkemesi, hükümlü olan davacının başka bir ceza infaz kurumuna nakledilmesi işlemine karşı açtığı davada vasinin icazeti ve vesayet makamının izni olmadığı gerekçesiyle davacının ehliyetli olmadığına hükmetmiştir:

“...kısıtlı olan davacının vasisinin ve vesayet makamının iznini almadan doğrudan açtığı işbu davaya vasi olarak icazet verip vermediği sorularak, icazet veriyorsa, icazetini gösterir imzalı bir dilekçe ile birlikte vesayet makamından (Sulh Hukuk Mahkemesi'nden) aldığı tarafına davacı adına dava açma izni verildiğini gösterir kararın Mahkememize ibrazının istenildiği, ilgili ara kararının 17.11.2021 tarihinde vasiye tebliğine karşın vasi A. K. tarafından Mahkememize herhangi cevap verilmediği gibi istenilen belgelerin de sunulmadığı görülmüş olup, bu durumda vasi ve vesayet makamı tarafından kendisine izin verilmeyen ve dolayısıyla dava açma ehliyeti bulunmayan kısıtlı davacı imzasıyla doğrudan açılan iş bu davanın esasının incelenmesine olanak bulunmamaktadır.”³⁷

Bilindiği üzere, Uyuşmazlık Mahkemesinin hükümlü ve tutukluların nakil taleplerinin reddi işlemlerine karşı açılan davalarda idari yargının görevli olduğu yönünde karar verilmeden önce bu uyuşmazlıklar İnfaz Hakimliği tarafından çözümlenmekte iken vasinin onayı ve vesayet makamının izni aranmamaktaydı. İnfaz Hakimliği Kanunu’nun 5.maddesinde “Şikâyet yoluna, kendisi ile ilgili olmak kaydıyla hükümlü veya tutuklu ya da eşi, anası, babası, ayırt etme gücüne sahip çocuğu veya kardeşi, müdafii, kanunî temsilcisi veya ceza infaz kurumu ve tutukevi izleme kurulu başvurabilir.” düzenlemesi ile bu işlemleri dava konusu edebilme hakkını hükümlünün kendisi ile birlikte aile bireylerine de tanımıştır. Ancak aynı mesele idari yargının görev alanına dahil olduktan sonra kişinin kendisinin bile tek başına dava açamayacağı şeklinde adil olmayan bir sonuçla karşılaşılmaktadır.

Burada dikkat çekilmesi gereken husus şudur, maddi hukukun konusu olan kişiler hukukuna ait bir meselenin yorumunda yargı merciilerince farklı şekilde karar verilebilir. Ne var ki maddi hukuka ait olan bu konunun yorumundaki farklılık yukarıda izah edilen uyuşmazlıklarda da görüleceği üzere usul kurallarının

³⁷ Ankara Bölge İdare Mahkemesi 10.İDD. 13.04.2022 t. ve E.2022/1289, K.2022/1720 sayılı kararı.

uygulanmasında farklılığa yol açarak birçok problemi beraberinde getirmektedir. Hak arama hürriyeti açısından ortaya çıkan problemleri çözmede İdari Yargılama Usulü Kanunu yetersiz kaldığı gibi mevcut idari yargı mercilerince verilen kararlar da bir çözüm getirebilmiş değildir.

Elbette İnfaz Hakimliği Kanunu'nda olduğu gibi bu konuda İdari Yargılama Usulü Kanununda açık bir hüküm bulunması daha isabetli olur. Ancak yargı kararlarıyla da bu durumun aşılması beklenebilir. Anayasa Mahkemesi usul konularından kaynaklanan bireysel başvurularda bu gibi durumları usul kurallarının labirenti içine girmeden amaca göre yorumlayarak daha esnek yaklaşım gösteren kararlar verebilmektedir. Bu yaklaşım esas alındığında kısıtlamanın sebebi olan hususlara ilişkin hak aramanın kişiye sıkı sıkıya bağlı hakların kullanılması kapsamında sayılmalıdır. SEROZAN'ın ifadesiyle soyut kurallara ve kavramlara sıkı sıkıya bağlı olan kavram hukukçularının³⁸ yorumuyla kişiye sıkı sıkıya bağlı hakların nişanlanmak, evlenmek, vb. medeni haklar ile sınırlı görülerek bu kavramın esnemeyeceği düşünülmekte ise kısıtlamanın hükümlünün dış hukuki muamelelerine ilişkin olduğu, bir başka ifadeyle kısıtlamanın sebebi olan süreçle ilgili olarak kişinin şikayet ve dava açılması hususunda ayrıca izne gerek duyulmayacağı yönünde bir yaklaşım gösterilerek bu sorun aşılabılır.

Aslında, sınırlı ehliyetsizler açısından ortaya çıkan bu sorunun çözümü hükümlüler özelinde, Anayasa Mahkemesinin aşağıda yer verilen iptal kararı neticesinde nihai olarak bir çözüme kavuşabildiği söylenebilir.

2.2.1.2.1. Anayasa Mahkemesinin Türk Medeni Kanunu'nun 407. Maddesinin İptaline İlişkin Kararının İdari Davalara Etkisi

4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun 407. maddesinde yer alan, bir yıl veya daha uzun süreli özgürlüğü bağlayıcı bir cezaya mahkûm olan her erginin kısıtlanacağına ilişkin kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu iddiasıyla yapılan başvuru üzerine Anayasa Mahkemesinin 22.03.2023 tarihli ve E.2022/105, K.2023/54 sayılı

³⁸ Serozan, Rona, Medeni Hukuk Genel Bölüm/Kişiler Hukuku, Vedat Kitapçılık, 3. Baskı, İstanbul, 2011, s.116.

kararı ile söz konusu kural iptal edilmiş ve kararın dokuz ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiştir:

“...kural ile özgürlüğü bağlayıcı bir ceza nedeniyle hükümlünün, özellikle şahsi ve mal varlığıyla ilgili bazı hukuki işlemleri yapamayacağından kendisine kanun gereğince mutlak olarak vasi atanmasıyla korunması amaçlanmaktadır. Ancak bir yıl veya daha uzun süreli özgürlüğü bağlayıcı bir cezaya mahkûm olan kişilerin ayırt etme gücünü haiz ve herhangi bir vasi atanmaksızın kendi işlemlerini yürütebilecek durumda oldukları açıktır. Dolayısıyla hükümlü, kendi işlemlerini görebilecek durumda olup olmadığı değerlendirilmeksizin kendisine vasi atanmasıyla kural olarak vasinin rızası olmadıkça... herhangi bir işlem yapamayacaktır. Böylece hükümlünün şahsi gözetimi ve mal varlığının idaresi adına özel hayatın korunması ve mülkiyet haklarına büyük ölçüde sınırlama getirilmektedir.

Bu bağlamda kuralla hükümlünün gerçekten korunmasını gerektiren durumların bulunup bulunmadığının araştırılıp ancak böyle bir durumun varlığı hâlinde vesayet kararı verilmesi hususunda mahkemeye takdir hakkı tanınmamakta ya da ihtiyaçları dikkate alınarak hükümlünün ergin ve ayırt etme gücünün bulunması nedeniyle vesayete göre kişinin ehliyetini daha az sınırlayan ve daha dar koruma sağlayan yasal danışmanlık ve kayyımlik atamasına imkân sağlanmamaktadır. Dolayısıyla kuralın ulaşılmak istenen amaç bakımından sınırlamanın zorunlu olmadığını, diğer bir ifadeyle aynı amaca daha hafif bir sınırlama ile ulaşılmışının mümkün olduğunu göstermektedir. Bu nedenle kuralla hükümlüye zorunlu olarak vasi atanmasının... Anayasa'nın 13., 20. ve 35. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.”³⁹

Öncelikle açıklığa kavuşturulması gereken konu Anayasa Mahkemesince, iptal kararının yürürlüğe girmesi için dokuz aylık süre öngörülmüş olmasının mevcut uyuşmazlıklara etkisidir. Anayasa Mahkemesi tarafından bir kanunun tamamının ya da belirli maddelerinin Anayasa'ya aykırı olduğundan iptal edildiğinin bilinmesine rağmen, mevcut davaları bu iptal edilmiş hükümlere göre incelenip karara bağlanması, Anayasa'nın üstünlüğü ve hukuk devleti ilkeleri ile çelişecektir. Bu bağlamda,

³⁹ 23.06.2023 t. ve 32230 sayılı R.G.

Anayasa Mahkemesi kararının mevcut uyuşmazlıklara uygulanması hukuk devleti olmanın bir gereğidir.

Belirtilmelidir ki Anayasa Mahkemesince söz konusu kuralın iptaline karar verilmiş olması, hükümlülükleri nedeniyle kısıtlanan kişilerin vesayet halinin kendiliğinden sona ermesi sonucunu doğurmamaktadır. Zira kısıtlanan kişi hakkında mahkemece verilmiş olan vesayet kararı ortadan kaldırılmadıkça kısıtlılık hali geçerliliğini koruyacaktır. Bu nedenle, bu kişiler tarafından açılan davalarda uygulanacak usul, sınırlı dava ehliyetine sahip olanlar ile aynıdır. Davanın devamı sırasında kişinin tam ehliyetli olması halinde ise, artık herhangi bir izin veya icazet gerekli değildir. Son olarak, dava tarihi itibarıyla hükümlü olmasına rağmen vesayet altına alınmayan kişiler yönünden ise, tam dava ehliyetine sahip olanlara uygulanacak olan usul izlenmelidir.

2.2.1.3. Dava Ehliyetine Sahip Olmayanlar

Ayırt etme gücünü haiz olmayan küçükler ve erginler “tam ehliyetsiz” olarak nitelendirilmektedir. Türk Medeni Kanunu’nun 14. maddesine göre ayırt etme gücü bulunmayanların fiil ehliyeti olmadığından usul hukuku açısından dava ehliyeti de bulunmamaktadır. Dolayısıyla bu kişiler ancak kanuni temsilcileri vasıtasıyla dava açabilirler. Tam ehliyetsizler adına kanuni temsilci tarafından açılan davalarda ise, tıpkı sınırlı dava ehliyetinde olduğu gibi vesayet makamının izni gerekmektedir.

Danıştay’da bir uyuşmazlıkta, hakkında herhangi bir kısıtlama kararı bulunmayan davacının, hukuki ve cezai ehliyeti olmadığına Adli Tıp Kurulu raporu ile tespit edildiğinden ehliyetsiz kişinin taraf olarak davayı takibi ve verilen kararın temyizen bozulmasını istemesinin olanaklı olmadığı gerekçesiyle ilk derece mahkemesince verilen karara karşı yapılan temyiz başvurusunu incelenmeksizin reddetmiştir.⁴⁰

Belirtmek gerekir ki dava ehliyetinin bulunup bulunmadığı hususu mahkemece resen araştırılması gerekeceğinden davacının hakkında bir kısıtlama kararı mevcut olmasa da kişinin tam ehliyetsiz olduğu dosya kapsamından anlaşılıyor ise bu durum

⁴⁰ Danıştay 7.D. 09.03.2005 t. ve E.2004/2742, K.2005/332 sayılı kararı.

gözetilerek karar verilmelidir. Ancak bu halde doğrudan davanın veya temyiz talebinin ehliyet yönünden reddine karar verilmesi yerine kanuni temsilcisine icazet edip etmediği hususu sorulmalıdır. Nitekim Medeni Usul Hukukunda, tam ehliyetsizlerin yapmış olduğu işlemler, kanuni temsilcilerinin icazeti ile geçerlilik kazanabilmektedir.⁴¹

2.2.2. Tüzel Kişilerin Dava Ehliyeti

Tüzel kişilerin dava ehliyeti, özel hukuk tüzel kişileri ile kamu tüzel kişileri açısından ayrı ayrı ele alınarak incelenecektir.

2.2.2.1. Özel Hukuk Tüzel Kişilerinin Dava Ehliyeti

Türk Medeni Kanunu’nun 49. maddesinde, “ Tüzel kişiler, kanuna ve kuruluş belgelerine göre gerekli organlara sahip olmakla fiil ehliyetini kazanırlar.” düzenlenmesine yer verilerek tüzel kişilerin fiil ehliyetini ne şekilde kazanacağı belirtilmiştir. Medeni hakları kullanmayı ifade eden fiil ehliyeti, dava açma ehliyetini de beraberinde getireceğinden tüzel kişiler, fiil ehliyetinin bulunduğu konular ile ilgili dava açma ehliyetine de sahiptir. İradesini organları vasıtasıyla açıklaması mümkün olan tüzel kişiler adına kimlerin dava açabileceği ve davaları kimin takip edebileceği hususu ise tüzel kişiliğin kendi kuruluş belgelerine göre tayin edilecektir.

Tüzel kişiler nitelikleri gereği gerçek kişilere özgü kimi haklardan yararlanamazlar. Örneğin tüzel kişiler evlenemezler, evlat edinemezler, miras bırakamazlar, kanuni mirasçı sıfatıyla mirasçı⁴² olamazlar. Tüzel kişinin ehliyetinin niteliğe bağlı bu doğal sınırlar ile birlikte tüzel kişinin ehliyeti izlediği amaç ile de sınırlıdır.⁴³ Dolayısıyla tüzel kişileri, kuruluş belgelerinde belirtilen amaçları dışındaki

⁴¹ Bu yöndeki içtihadı birleştirme kararı için bkz. 27.04.1955 t. ve 9039 sayılı R.G.’de yayımlanan Temyiz Mahkemesi Tevhidi İctihat Hukuk Kısmı Umumi Heyetinin 09.03.1955 t. ve E.22, K.2 sayılı kararı.

⁴² Bu kuralın istisnası Türk Medeni Kanunu’nun 501. maddesinde belirtilen halde Devlet tüzel kişiliğinin mirasçı olabilmesidir.

⁴³ Serozan, Rona, Tüzel Kişiler Özellikle; Dernekler ve Vakıflar, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1990, s.24.

işlemlerinde⁴⁴ (ultra vires) fiil ehliyeti bulunmadığından dava ehliyetine de sahip değildir. Bu duruma örnek olarak Danıştay İDDK'ya konu olan bir uyuşmazlıkta, kamu sendikası tarafından yönetmelik hükmüne karşı açılan davada, genel kamu yararı kavramından hareketle sendikanın dava açma ehliyetinin bulunmadığını, kuruluş tüzüğünü veya üyelerinin ortak çıkarlarının etkilemesi ya da yönetmeliğe dayanılarak üyelerinden birinin menfaatini ihlal eden bir işlem tesisi ve hukuki yardım gerekliliğinin ortaya çıkması durumunda üyesini temsil ederek dava açmasının mümkün olduğunu, kuruluş amaçları ile ilgili olmayan bir konuda ehliyetli olmadığını belirtmiştir.⁴⁵

2.2.2.1.1 Dernekler ve Vakıfların Dava Ehliyeti

5253 sayılı Dernekler Kanunu'nun 2. maddesinde dernek tanımlanırken “kazanç paylaşma dışında, kanunlarda yasaklanmamış belirli ve ortak bir amacı gerçekleştirmek üzere, en az yedi gerçek veya tüzel kişinin, bilgi ve çalışmalarını sürekli olarak birleştirmeleri suretiyle oluşturdukları tüzel kişiliğe sahip kişi toplulukları” olarak ifade edilmiştir. Türk Medeni Kanunu'nun 59.maddesine göre de dernekler, kuruluş bildirimini, dernek tüzüğünü ve gerekli belgeleri yerleşim yerinin bulunduğu yerin en büyük mülki amirine verdikleri anda tüzel kişilik kazanacakları hüküm altına alınmış, başka bir ifadeyle ne şekilde taraf ehliyetine sahip olacakları belirtilmiştir.

5253 sayılı Dernekler Kanunu'nun "Dernek Tüzüğü" başlıklı 4. maddesinin (b) bendinde; "Derneğin amacı ve bu amacı gerçekleştirmek için dernekçe sürdürülecek çalışma konuları ve çalışma biçimleri ile faaliyet alanı"nın dernek tüzüğünde yer alacağı belirtildikten sonra; 30. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde ise, "Tüzüklerinde gösterilen amaç ve bu amacı gerçekleştirmek üzere sürdürüleceği belirtilen çalışma konuları dışında faaliyette bulunamayacakları" kurala bağlanmıştır.

Yukarıda anılan yasal düzenlemeler çerçevesinde derneklerin dava ehliyeti, tüzüklerinde gösterilen amaç ve faaliyetleri ile sınırlı olduğundan amaç ve faaliyetleri doğrultusunda dava açabilmeleri mümkündür. Derneklerin genel nitelikteki

⁴⁴ Ultra vires olarak bilinen bu ilkeye, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu 125. maddesi ticaret şirketleri açısından istisna getirmiştir.

⁴⁵ Danıştay İDDK 20.04.2022 t. ve E.2022/281, K.2022/1548 sayılı kararı.

düzenleyici işlemlere karşı, kural olarak tüzüklerinde gösterilen amaçları doğrultusunda dava açma ehliyeti bulunmaktadır. Ancak bir derneğin üyelerinin her birinin şahsi ve hukuki durumuna göre değerlendirme yapılması gereken durumlarda derneğin kendi adına ancak üyeleri menfaatine dava açması mümkün değildir.

Danıştay'da dernek üyelerinin hak ve menfaatlerini ilgilendirmeyen işlemlere karşı açılan davalarda derneklerin dava ehliyeti bulunmadığını kabul etmektedir.⁴⁶ Ancak Danıştay'ın aksi yönde kararları da mevcuttur Örneğin Biyoistatistik Derneği tarafından Biyoistatistik Anabilim Dalı Başkanlığı için ilan edilen profesör kadro ilanına karşı açılan davada herhangi bir üyesinin başvuruda bulunmadığı gerekçesiyle ilk derece mahkemesince dava ehliyet yönünden reddedilmiş, temyiz incelenmesinde Danıştay ilk derece mahkemesi kararını, derneğin işlemin iptalini istemekte güncel, kişisel ve meşru bir menfaatinin bulunduğu gerekçesiyle oyçokluğuyla bozmuştur:

“Biyoistatistik Derneği Tüzüğü'nün 4. maddesinde, Biyoistatistik Derneğinin amacı, "Biyoistatistikçiler arasında, birlik ve dayanışmayı sağlamak, mesleki sorunların çözümlenmesi, mesleki gelişmenin sağlanması için bilimsel araştırma yayın ve ilgili her türlü çalışma yapmak ve biyoistatistikçilerin haklarını yurt çıkarları doğrultusunda savunmak" olarak belirtildiği dikkate alındığında; iptali istenilen söz konusu işlem ile davacı derneğin Tüzüğünde belirtilen amaçlar arasında bir bağlantının olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Bu durumda; davacı derneğin dava konusu işlemin iptalini istemekte güncel, kişisel ve meşru bir menfaatinin bulunduğu sonucuna varıldığından işin esasının incelenmesi gerekmekte iken, davanın ehliyet yönünden reddine ilişkin temyize konu Mahkeme kararında hukuka uyarlık görülmemiştir.”⁴⁷

4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun 96. maddesine göre, kuruluş amaçları aynı olan en az beş dernek, amaçlarını gerçekleştirmek üzere üye sıfatıyla bir araya gelmeleri suretiyle federasyonlar kurabilecektir. Dernek federasyonlarının hukuki çerçevesi sendika konfederasyonlarına benzemekte olup dernek federasyonlarının, üyesi olan derneklerin ayrı ayrı dava açabilecekleri düzenlemelere karşı dava ehliyeti yoktur. Bu konu ile ilgili Danıştay bir kararında, Hayvan Hakları Federasyonu tarafından yaban domuzunun avlanması ile ilgili yapılan düzenlemeye karşı açtığı

⁴⁶ İkinciçoğulları, Füzuran, İdari Yargıda Dava Açma Ehliyeti, İdare Hukuku ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler I, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları, Ankara, 1976, s.145.

⁴⁷ Danıştay 8.D. 17.09.2020 t. ve E.2016/466, K.2020/3615 sayılı kararı.

davada, kendi tüzel kişiliğine yönelik bir düzenleme getirmeyen işlemin iptalini istemekte doğrudan bir menfaatinin bulunmadığına karar vermiştir.⁴⁸

Türk Medeni Kanunu'nda vakıflar, gerçek veya tüzel kişilerin yeterli mal ve hakları belirli ve sürekli bir amaca özgülemeleriyle oluşturduğu tüzel kişiliğe sahip mal toplulukları olarak tanımlanmış ve vakıfların mahkemeler nezdinde tutulan sicile kaydedilmeleri ile birlikte tüzel kişilik kazanacağı belirtilmiştir. Vakıfların dava ehliyeti konusu vakfın türüne göre farklılık arz etmektedir. 5737 sayılı Vakıflar Kanunu'nda vakıf türleri belirlenirken 743 sayılı Türk Kanunu Medenisi yürürlüğe girdiği tarih esas alınarak bir ayrıma gidilmiştir. Vakıflar Kanunu'nda belirtildiği üzere mazbut, mülhak, cemaat ve esnaf vakıfları ile yeni vakıflar olarak türlere ayrılmıştır. 743 sayılı Türk Kanunu Medenisi'nin yürürlük tarihinden önce kurulan mazbut vakıflar, Vakıflar Genel Müdürlüğüne yönetilerek temsil edilen vakıflardır. Mülhak vakıf ise mülga 743 sayılı Türk Kanunu Medenisi'nin yürürlük tarihinden önce kurulan ve yönetimi vakfedenlerin soyundan gelenlere şart edilmiş vakıflardır.

Vakıflar Genel Müdürlüğüne idare ve temsil edilen mazbut vakıfların, ayrı bir tüzel kişiliği bulunup bulunmadığı hususu tartışmalıdır.⁴⁹ Ancak bu vakıflar adına dava ehliyetine Vakıflar Genel Müdürlüğü sahiptir. Mülhak vakıflar, Vakıflar Genel Müdürlüğünün denetimde mütevellî heyeti tarafından idare edildiğinden, tek başına dava açabilmeleri mümkündür.

Danıştay'da mazbut vakfa ait camiinin sınırlarını genişletilmesine yönelik imar planı değişikliğine karşı açılan iptal davasında Vakıflar Genel Müdürlüğünün dava ehliyetinin bulunduğunu belirtmiştir:

“5737 sayılı Yasa gereğince vakıfların mallarını korumak ve değerlendirmek konusunda kanunen görevlendirilmiş olan davacı idarenin, vakıf taşınmazın çevresinde bulunan üçüncü kişilere ait taşınmazların söz konusu vakıf taşınmaz ile birlikte ibadet alanı olarak fonksiyonlandırılması ile, davacı vakfın hak ve menfaatleri yakında ilgilendiren bir durumun ortaya çıktığı açıktır. Dolayısıyla davacı vakfın kendi taşınmazı ile birlikte aynı fonksiyona ayrılan diğer taşınmazlar ile ilgili yapılan plan değişikliğine karşı dava açarak imar

⁴⁸ Danıştay 10.D. 20.01.2021 t. ve E.2020/4513, K.2021/102 sayılı kararı.

⁴⁹ Arslan, Merve, Mazbut Vakıfların Tüzel Kişilikleri, Malları ve Tasfiyesi, Sakarya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C.10, S.1, Temmuz 2022, s.128.

planlarının hukuka uygunluğunun denetiminin sağlanması konusunda ehliyetli olduğu açıktır.”⁵⁰

Yine, Danıştay kararına konu olan bir uyuşmazlıkta, Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından tesis edilen Maryakop Ermeni Kilisesi Vakfının mazbut vakıflar arasına alınmasına ilişkin işleme karşı Kudusi Şerifte Kain Maryakop Ermeni Kilisesi Vakfı tarafından dava açılmış, idare mahkemesince idari işlemde bahsi geçen vakıf ile davacı vakfın aynı olmadığı gerekçesiyle dava ehliyet yönünden reddedilmiştir.⁵¹ Ehliyet ret kararının Danıştay'da temyiz ve karar düzeltme aşamalarından geçerek kesinleşmesinin ardından davacı tarafından yapılan bireysel başvuru üzerine Anayasa Mahkemesi 12/09/2019 tarih ve 2016/14982 sayılı kararı ile mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğine karar vermiştir:

“... olayda gerçekten de iki ayrı vakfın bulunup bulunmadığı ve başvurusunun davaya konu idari işlemin muhatabı olup olmadığı hususundaki belirsizliğin bütün açıklığıyla giderilemediği görülmektedir. Dolayısıyla başvurusunun dava konusu idari işlemin muhatabı vakıf olup olmadığı hususunda derece mahkemelerince yeterli bir araştırma yapılmadan davanın ehliyet yönünden reddi yönünde karar verildiği sonucuna varılmıştır. İdarenin ve başvurusunun sunduğu kayıt ve belgeler ile özellikle dava konusu idari ⁵²işlemden önce söz konusu vakfın işlerinin yürütülme süreçleri ve tarihçesi incelenerek başka bir vakfın mevcut olup olmadığının bütün ilgili kurum ve kuruluşlardan araştırılmak suretiyle bu belirsizliğin giderilmesinin mümkün olduğu anlaşılmaktadır. Bu şekilde başka bir vakfın mevcut olup olmadığı ilgili ve yeterli bir araştırma ile kesin olarak tespit edilmeden davanın ehliyet yönünden reddedilmesi başvurucuya şahsi olarak aşırı bir külfet yüklemektedir.”

İhlal kararı üzerine idare mahkemesince yapılan yeniden yargılama sonucunda davacı vakfın Osmanlı Devleti'nin hukuk kurallarına göre kurulan ve Cumhuriyet döneminde de kuruluş amaçları doğrultusunda faaliyetlerine devam eden bir vakıf olduğu belirtilmiş, mazbut vakıflar arasına alınmasına dair işlemin hukuka aykırı olduğuna karar verilmiştir.⁵³ Bu durum, dava tarihi itibarıyla mazbut vakıf niteliğinde

⁵⁰ Danıştay 6.D. 11.05.2015 t. ve E.2015/5819, K.2016/2505 sayılı kararı.

⁵¹ Danıştay 10.D. 15.12.2014 t. ve E.2014/2813, K.2014/7730 sayılı kararı.

⁵² Anayasa Mahkemesinin 12.09.2019 t. ve Başvuru No: 2016/14982 sayılı Kudusi Şerifte Kain Maryakop Ermeni Kilisesi Vakfı Başvurusu.

⁵³ Ankara 15. İdare Mahkemesinin 31.12.2019 t. ve E.2019/1958, K.2019/2450 sayılı kararı.

olan davacı vakfın, Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından temsil edileceğine ilişkin kuralın idari davanın durumuna göre farklı bir şekilde uygulanabileceği, başka bir ifadeyle uygulanamayabileceğini de ortaya koymuştur.

2.2.2.1.2. Şirketlerin Dava Ehliyeti

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 124. maddesinde, ticaret şirketlerinin; kollektif, komandit, anonim, limited ve kooperatif şirket türlerinden ibaret olduğu belirtilmiştir. Anılan Yasa'nın 125. maddesinde ise, ticaret şirketlerinin, tüzel kişiliğe sahip olduğu ve Türk Medenî Kanunu'nun 48. maddesi uyarınca tüm haklardan faydalanabileceği ve borçlarını üstlenebileceği açık bir biçimde ifade edilmiştir. Böylece 6762 sayılı Mülga Türk Ticaret Kanunu'nun 137. maddesinde öngörülen ticaret şirketlerinin ehliyetinin işletme konusu ile sınırlı olması kuralı olan ultra vires (yetki aşımı) ilkesinden vazgeçilmiştir. Bu yönüyle ticaret şirketlerine, 6102 sayılı Kanun ile birlikte ana sözleşmelerin de yazılı olan iştiğal konuları dışında da faaliyette bulunabilmesine imkan tanınarak diğer özel hukuk tüzel kişilerinden farklı bir konuma getirilmiştir.

Danıştay'da yeni Ticaret Kanunu döneminde ticaret şirketleri açısından ultra vires ilkesinin geçerli olmadığını birçok kararında vurgulamıştır. Örneğin ihale mevzuatına ilişkin bir uyuşmazlıkta, ticaret şirketinin, faaliyet göstermediği bir alanda yapılan ihale teklifinin idarece reddedilmesi üzerine açılan davada, ticaret şirketlerinin ana sözleşmede yazılı olan iştiğal konuları dışında da faaliyette bulunabileceğini belirterek Kamu İhale Kurulu kararının iptaline karar vermiştir:

“6102 sayılı Kanun'la yetki aşımı (ultra vires) ilkesi kaldırılmış, 6103 sayılı Kanun'la da 6762 sayılı (mülga) Türk Ticaret Kanunu döneminde kurulan ve şirket ana sözleşmesinde şirketin sadece ana sözleşmede yazılı olan konularla sınırlı şekilde faaliyette bulunabileceğine ilişkin hükümlerin yazılmamış sayılacağı ifade edilerek, ticarî şirketlerin ana sözleşmede yazılı olan iştiğal konuları dışında da faaliyette bulunabilmesi mümkün kılınmıştır. 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nda şirketlerin ana sözleşmede yazılı olan iştiğal konuları

dışında da faaliyette bulunabilmesine imkân tanındığı dikkate alındığında dava konusu Kurul kararının bu kısmında hukuka uygunluk bulunmamaktadır.”⁵⁴

Türk Ticaret Kanunu’nda yer almayan bir şirket türü de, Türk Borçlar Kanunu’na göre düzenlenen adi ortaklıklardır. Adi ortaklıklar, tüzel kişiliği sahip olmayan bir ortaklık/şirket şeklidir. Adi ortaklıkların tüzel kişiliklerinin olmaması nedeniyle dava ehliyeti bulunmamaktadır. Ancak adi ortaklıkta, haklar ve yükümlülükler doğrudan ortaklara ait olduğundan, adi ortaklığı oluşturan gerçek veya tüzel kişilerin her birinin fiil ehliyeti varlığını devam ettirmektedir. Yani adi ortaklık adına dava açılması veya adi ortaklığa karşı dava açılması durumunda, dava ehliyetinin ortakların bireysel durumuna göre değerlendirilmesi gerekir.

Bununla birlikte Joint Venture/konsorsiyum olarak bilinen ortak girişim ise birden fazla şirket tarafından belirli bir işin gerçekleştirilmesi amacıyla ve belirli bir süre boyunca oluşturulan bir ortaklık türüdür. Ancak Türk hukuk sistemimizde bu tür ortaklık sözleşmelerini kapsayan özel bir düzenleme bulunmamaktadır. Kurumlar Vergisi Kanunu’nda “iş ortaklıkları” başlığı altında ele alınan bu tür ortaklıklar, vergi mükellefiyeti açısından kabul edilmiştir. Fakat adi ortaklık özelliğine sahip olan bu iş ortaklıklarına vergi mükellefi sıfatının tanınması bu tür ortaklıklara tüzel kişilik kazandırmayacağından dava ehliyeti açısından adi ortaklık ile bir farklılık bulunmamaktadır.

İş ortaklıklarının vergisel yükümlülükleri olması nedeniyle daha çok Danıştay’ın vergi dava dairelerinin görev alanına giren uyuşmazlıklarda ortaklık adına açılan davalara rastlanılmaktadır. Örneğin iş ortaklığı adına yalnızca ortaklardan biri tarafından imzalanan dilekçe ile dava açılmış, Danıştay’da iş ortaklığının medeni haklardan yararlanma ve bu hakları kullanma ehliyeti bulunmadığından iş ortaklığı adına dava açılmayacağını belirtmiştir.⁵⁵

⁵⁴ Danıştay 13.D. 28.06.2022 t. ve E.2022/2679, K.2022/2219 sayılı kararı.

⁵⁵ Danıştay 7.D. 05.06.2007 t. ve E.2004/1887, K.2007/2607 sayılı kararı.

2.2.2.1.3. Sendikaların Dava Ehliyeti

6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nun⁵⁶ 2. maddesi, sendika ve konfederasyonları "Kuruluş" olarak nitelendirmektedir. Kanun, sendikaları, işçilerin veya işverenlerin çalışma ilişkilerinde ortak ekonomik ve sosyal hak ve çıkarlarını korumak ve geliştirmek için en az yedi işçi veya işverenin bir araya gelerek bir işkolunda faaliyette bulunmak üzere oluşturdukları tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar şeklinde konfederasyonları ise değişik işkollarında en az beş sendikanın bir araya gelerek oluşturdukları tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar şeklinde tanımlanmıştır. Tanımlardan da anlaşılacağı üzere sendikalar çalışma hayatının ve dolayısıyla çalışma ilişkilerinin, ekonominin, bu alanı düzenleyen, programlayan mevzuatın içinde yer almaktadırlar. Sendikal örgütlenme özgürlüğünün bir sonucu olarak serbest kuruluş ilkesine tabi olan sendikalar Anayasal güvenceye sahip kuruluşlardır.⁵⁷ Anayasa'nın 51. maddesi ile sendikalar ile konfederasyonların kurulmasının herhangi bir izne bağlanamayacağı düzenlenmiştir. Anayasal bu güvence 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nun "Kuruluş serbestisi" başlıklı 3. maddesi ile de tekit edilmiştir.

Sendikalar üyelerinin çıkar ve menfaatleri koruyabilmesi adına üyeleri temsilen dava açabilirler. Sendika ve konfederasyonların dava ehliyetine yönelik anılan Kanunun "Kuruluşların faaliyetleri" başlıklı 26. maddesinde "Kuruluşlar, tüzüklerinde yer alan konularda serbestçe faaliyette bulunur. Kuruluşlar, çalışma hayatından, mevzuattan, örf ve adetten doğan uyuşmazlıklarda işçi ve işverenleri temsilen; sendikalar, yazılı başvuruları üzerine iş sözleşmesinden ve çalışma ilişkisinden doğan hakları ile sosyal güvenlik haklarında üyelerini ve mirasçılarını temsilen dava açmak ve bu nedenle açılmış davada davayı takip yetkisine sahiptir. Yargılama sürecinde üyeliğin sona ermesi üyenin yazılı onay vermesi kaydıyla bu yetkiyi etkilemez." hükmüne yer verilmiş bulunmaktadır.

Ayrıca üyelerinin ortak ekonomik ve sosyal hak ve çıkarları korumanın yanında bu hakları geliştirme yükümlülüğü de bulunan sendikalar ve konfederasyonlar, bu kapsamda üyelerinin ekonomik hak ve çıkarlarını olumsuz

⁵⁶ 07.11.2012 t. ve 28469 sayılı R.G.

⁵⁷ Kaboğlu, İbrahim Ö., Özgürlükler Hukuku: İnsan Haklarının Hukuksal Yapısı, AFA Yayıncılık, 5. Baskı, İstanbul, 1994, s.295.

yönde etkileyeceğini düşündüğü idari işlemleri idari yargının denetimine tabi tutmak için dava açabilirler.

Konfederasyonların dava ehliyeti Mülga 2821 sayılı Sendikalar Kanunu dönemine göre daha geniş bir alanı kapsamaktadır. Zira sendikaların faaliyetlerini düzenleyen kanun hükümlerinin eski ve yeni şekilleri arasındaki temel fark, yeni kanun metninde çalışma hayatından, mevzuattan, örf ve adetten doğan uyuşmazlıklarda işçi ve işverenleri temsilen dava açmak ve bu nedenle açılmış davada davayı takip yetkisinin sendikaların yanında konfederasyonlara da verilmiş olmasıdır. Nitekim Mülga 2821 sayılı Sendikalar Kanunu döneminde bir konfederasyon tarafından Alt İşverenlik Yönetmeliği'nin iptali istemiyle açılan davayı Danıştay 10. Dairesi ehliyet yönünden reddetmiş, kararın temyiz incelemesi sırasında yeni Sendika Kanunu'nun yürürlüğe girmesi üzerine Danıştay İDDK daire kararını bozmuştur:

“...yeni Yasa hükmünün, işçi ve işveren konfederasyonlarının idari yargıda açacakları davalarda, dava açma ehliyetlerinin tespiti bakımından dikkate alınması gerektiği açıktır. Bu itibarla, 6356 sayılı Yasa'nın 26. maddesi hükmünün yürürlüğe girmesinden sonra, davacı Konfederasyonun çalışma hayatından, mevzuattan, örf ve adetten doğan uyuşmazlıklarda işçi ve işverenleri temsilen dava açabileceği, daha önce açılmış olan davalarda da dava açma ehliyetinin anılan Yasa hükmüne göre değerlendirilmesi gerektiği sonucuna varılmıştır. Diğer yandan asıl işveren ve alt işveren arasındaki hukuki ilişkileri, karşılıklı hak ve yükümlülükleri düzenleyen dava konusu Yönetmeliğin asıl işverenlerin, dolayısıyla davacı Konfederasyon üyesi işverenlerin menfaatlerini ilgilendirdiği açıktır. Bu durumda, davacı Konfederasyonun üyesi olan işverenleri temsilen açtığı bu davada uyuşmazlığın esası incelenerek yeniden bir karar verilmesi gerektiği...”⁵⁸

Danıştay'ın bu yaklaşımında dikkat çekilmesi gereken bir noktada, ilk inceleme şartı olması nedeniyle idari davanın açıldığı sırada bulunması zorunlu olan ehliyetin sonradan oluşan hukuki duruma göre yeniden değerlendirilebileceğidir. Yani davanın açıldığı sırada bulunmayan ehliyetin sonradan kazanılması halinde ehliyet ret kararı verilmeyerek davanın görölüp çözümlenmesi gerektirir.

⁵⁸ Danıştay İDDK 30.01.2013 t. ve E.2012/1463, K.2013/271 sayılı kararı.

Kamu görevlilerinin kurabilecekleri sendikalar ise, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nda düzenlenmiştir. Dava ehliyeti ile ilgili olarak anılan Kanun'un 19/f maddesinde, üyelerin idare ile ilgili doğacak ihtilaflarında, ortak hak ve menfaatlerinin izlenmesinde veya hukuki yardım gerekliliğinin ortaya çıkması durumunda üyelerini veya mirasçılarını her düzeyde ve derecedeki yönetim ve yargı organları önünde temsil etmek veya ettirmek, dava açmak ve bu nedenle açılan davalarda taraf olmak sendika ve konfederasyonların faaliyetleri arasında sayılmıştır.

Öte yandan söz konusu kuralın yorumlanmasında Danıştay dairelerden farklı kararlar çıkması sebebiyle mesele Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulunun önüne gelmiş ve kamu görevlisini ilgilendiren birel işlemlere ilişkin uyuşmazlığın çözümünde kamu görevlisinin isteğine bağlı olarak sendika ve üst kuruluşun temsil etme yetki ve sorumluluğunun bulunduğu yönünde içtihadın birleştirilmesine karar verilmiştir.⁵⁹

Danıştay'ın, kamu sendikalarınca kurulan konfederasyonların dava ehliyetine bakış açısı işçi ve işveren sendikalarınca kurulan konfederasyonlardan farklı olarak konfederasyonun üyelerini, kamu görevlilerinin değil sendikaların oluşturduğu gerekçesiyle konfederasyonun, sendika üyesi kamu görevlilerine yönelik düzenleyici işlemlere karşı dava açamayacakları yönündedir. Konfederasyonların ancak kendi tüzel kişiliğine yönelen düzenlemelere karşı dava açabileceği görüşü benimsenmiştir.⁶⁰

Kanaatimizce kamu görevlisi üyelerinin ortak hak ve menfaatlerini ilgilendiren konularda sendikalara tanınan dava açma yetkisi konfederasyonlara da tanınmış, bu yetkinin kullanılmasında sendika ile konfederasyon arasında herhangi bir ayrıma gidilmemiştir. Bu sebeple, işçi ve işveren sendikalarınca kurulan konfederasyonlarda kabul edildiği gibi kamu sendikalarınca kurulan konfederasyonlarında kamu görevlilerine yönelik düzenleyici işlemlere karşı dava açabileceğinin kabul edilmesi gerekir.

Bununla beraber Danıştay kamu görevlileri tarafından kurulan sendikaların, üyelerinin ifa ettiği kamu hizmeti ile ilgili yapılan düzenlemelere karşı dava açılması halinde yapılan düzenlemenin doğrudan kamu görevlilerini ilgilendirmemesi halinde

⁵⁹ Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulunun 03.03.2006 t. ve E.2005/1, K.2006/1 sayılı kararı.

⁶⁰ Bu yöndeki kararlar için bkz. Danıştay İDDK 12.03.2018 t. ve E.2015/2549, K.2018/866 sayılı kararı; Danıştay İDDK 18.04.2016 t. ve E.2014/3275, K.2016/1628 sayılı kararı; Danıştay İDDK 18.04.2016 t. ve E.2014/3276; K.2016/1625 sayılı kararı.

menfaat bağıının bulunmadığı görüşündedir. Örneğin Danıştay, Haber-Sen tarafından, Radyo, Televizyon ve İsteğe Bağlı Yayınların İnternet Ortamında Sunumu Hakkında Yönetmeliğinin iptali istemiyle açılan davada, dava konusu yönetmeliğin sendikanın tüzel kişiliğinin hak ve menfaatlerini doğrudan etkilemediği ve davacı sendika üyesi personelin hak ve menfaatlerine yönelik herhangi bir düzenleme getirmediği gerekçesiyle davayı ehliyet yönünden reddetmiştir. Ayrıca Danıştay bu kararında sendikanın salt Radyo ve Televizyon Üst Kurulunda örgütlü olmasının menfaat bağı için yeterli olmadığını açık bir şekilde belirtmiştir.⁶¹ Yine Danıştay, Eğitim ve Bilim İşgörenleri Sendikası tarafından, Kur'an Kursları Öğretim Programı'nın (4-6 Yaş Grubu) iptali istemiyle açılan davayı benzer gerekçeyle ehliyet yönünden reddetmiştir:

*“Dava konusu öğretim programının, davalı Diyanet İşleri Başkanlığı tarafından yürütülen yaygın din eğitimi kapsamında açılan Kur'an kurslarında uygulanmak üzere hazırlanan ve ilk kez 2013-2014 eğitim-öğretim yılında uygulamaya konulan programın güncellenmesine ilişkin olduğu, içeriğinde programın Kur'an kursları dışında Milli Eğitim Bakanlığına bağlı eğitim öğretim kurumlarında da uygulanacağına ilişkin herhangi bir düzenlemeye yer verilmediği, ayrıca iptali istenen düzenleyici işlem uyarınca davacı sendika üyeleri hakkında tesis edilmiş bireysel bir işlemin de bulunmadığı anlaşıldığından, doğrudan davacı sendika hakkında uygulanma olanağı bulunmayan ve davacı sendikanın tüzel kişiliğini de doğrudan ilgilendirmeyen dava konusu düzenleyici işlem ile davacı sendika arasında menfaat ilgisi bulunmadığı...”*⁶²

Bu konuyla ilgili Danıştay kararına konu olan başka bir uyuşmazlıkta, Eğitim-Sen tarafından Yükseköğretim Kurulunun 11.02.2023 tarihli duyurusu ile ülkemizde yaşanan deprem nedeniyle 2022-2023 yılı bahar döneminin uzaktan öğretim yoluyla tamamlanmasına ilişkin kararının iptali istemiyle Danıştay'da iptal davası açılmış, Danıştay bu konuda geçmiş yıllarda istikrar kazanan içtihatları ile uyarlı olacak şekilde dava konusu kararın, davacı sendikanın tüzel kişiliği ya da üyelerinin ortak ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve menfaatleri ile ilgisinin bulunmadığını belirterek davayı ehliyet yönünden reddetmiştir.⁶³ Buna karşın, Eğitim-Sen tarafından Boğaziçi

⁶¹ Danıştay 13.D. 07.10.2019 t. ve E.2019/3675, K.2019/2939 sayılı kararı. Anılan karar, Danıştay İDDK'nın 02.12.2020 t. ve E.2020/868, K.2020/2845 sayılı kararı ile onanmıştır.

⁶² Danıştay 10.D. 07.04.2020 t. ve E.2020/1873, K.2020/1257 sayılı kararı.

⁶³ Danıştay 8.D. 24.02.2023 t. ve E.2023/951, K.2023/864 sayılı kararı.

Üniversitesinde Hukuk Fakültesi ve İletişim Fakültesi kurulmasına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararna karşı açılan davada, Danıştay 8. Dairesi adı geçen sendikayı ehliyetli görmüş ve yürütmeyi durdurma istemini reddetmiştir. Ancak yürütmeyi durdurma kararına karşı yapılan itiraz incelemesinde Danıştay İDDK sendikanın ehliyetli olmadığına karar vermiştir:

“Davacı Sendika tarafından, Boğaziçi Üniversitesinde görev yapan öğretim elemanı üyelerinin bulunduğu belirtilerek dava açıldığı ve dava konusu işleme yönelik birtakım hukuka aykırılık iddialarında bulunulduğu görülmekte ise de, bu işlemin, Sendikanın üyelerinin ortak hak ve menfaatlerini hangi yönden ihlal ettiğine dair herhangi bir açıklamaya yer verilmediği anlaşılmaktadır. Dava konusu düzenlemenin kapsamı dikkate alındığında, Sendikanın bütün üyelerinin ortak çıkarlarını ilgilendiren bir yönünün de olmadığı görülmüştür. Bu durumda, davacı Sendikanın dava açma ehliyetinin bulunmadığı sonucuna varılmıştır.”⁶⁴

Danıştay İDDK’nın yukarıda yer verilen karardan farklı olarak Danıştay kamu görevlilerince kurulan sendikaların dava açma hakkının sadece tüm üyelerinin değil, bir kısım üyelerinin menfaatini ilgilendiren konularda da mevcut olduğu görüşündedir. Nitekim Haber-Sen tarafından, PTT Başdağıtıcılığı Görevde Yükselme Sınavı Sorularının yayımlanmamasına yönelik işleme karşı açılan davada, ilk derece mahkemesi iptali istenilen işlemin Sendikanın tüm üyelerinin ortak menfaatini ihlal eder nitelikte olmadığından davayı ehliyet yönünden reddetmiştir. Temyiz incelenmesinde karar Danıştay 5. Dairesi tarafından bozulduktan sonra ilk derece mahkemesi ehliyet ret kararında ısrar etmesi üzerine uyuşmazlık Danıştay İDDK önüne gelmiştir. Danıştay İDDK ise ilk derece mahkemesinin ısrar kararını bozmuştur:

“Bu durumda; Tüzüğü'ne göre; basın yayın ve iletişim hizmetleri kolunda kurulan ve hizmet koluna dahil kamu kurum ve kuruluşları işyerlerinde çalışan kamu görevlilerini üye olarak kabul eden davacı sendikanın, 4688 sayılı Kanun'da yer verilen "ortak hak ve menfaatlerin izlenmesi" ifadesi kapsamında, sadece tüm üyelerinin değil, bir kısım üyelerinin menfaatini ilgilendiren konularda da dava açma hakkına sahip olduğu, öte yandan, iptal

⁶⁴ Danıştay İDDK 23.02.2023 t. ve E.2022/89 sayılı yürütmenin durdurulması isteminin reddi kararına yönelik itirazın reddine ilişkin kararı.

davalarında ön koşul olan menfaat ilişkisinin, iptal davasının içtihat ve doktrinde kabul gören hukukun üstünlüğünün sağlanması yoluyla idarenin hukuka bağlılığının ve sonuçta hukuk devleti ilkesinin gerçekleştirilmesi amacına hizmet edecek şekilde yorumlanması gerektiği hususları birlikte değerlendirildiğinde, davacı sendikanın; davalı idarece 07/02/2015 tarihinde yapılan PTT Başdağıtıcılığı Görevde Yükselme Sınavı Sorularının yayımlanmamasına yönelik Kurul kararının iptali istemiyle açılan davada, söz konusu sınava katılan üyeleri açısından, kişisel ve güncel menfaatinin, dolayısıyla dava açma ehliyetinin bulunduğu kabulü gerektiği sonucuna varılmıştır.”⁶⁵

Yine Türk Eğitim-Sen adlı sendika tarafından, herhangi bir üyesi temsil edilmeksizin doğrudan sendika adına 2022 Ekim Dönemi Doçentlik Kılavuzunun bazı maddelerinin iptali istemiyle dava açmıştır. Danıştay bu uyuşmazlıkta oyçokluğuyla adı geçen sendikanın ehliyetli olduğuna karar vermiştir.⁶⁶

Ne var ki yukarıda aktarılan ve Danıştay’ın istikrar kazanan kararlarının aksi yönünde verilen Bölge İdare Mahkemelerinin kesin nitelikte kararlarına rastlanılmaktadır. Buna örnek olarak, Sağlık ve Sosyal Hizmet Çalışanları Sendikası’na, tıbbi yeterlilik sertifikasına sahip olmayan psikologlar ile sağlık hizmetinde biyolog, çevre sağlığı teknikeri/teknisyeni, tıbbi sekreter, yaşlı bakım teknikeri, evde hasta bakım teknikeri gibi unvanlarda görev yapan sigortalıların da fiili hizmet süresi zammından yararlandırılmaları istemiyle yapılan başvurunun reddine ilişkin Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı’nın iptali istemiyle açılan davada, Ankara Bölge İdare Mahkemesi, ilk derece mahkemesinin uyuşmazlığın esasına yönelik verilen kararı kaldırarak davanın ehliyet yönünden reddine karar vermiştir:

“...üyelerinin hak ve menfaatlerini ihlal eden bireysel işlemlere karşı ancak üyelerinin verdiği yetki doğrultusunda yine "üyeleri adına" dava açma ehliyeti bulunan sendikanın, üyeleri adına tesis edilmemiş bulunan işleme karşı ve temsil ettiği üyeler tarafından verilmiş yetki belgesi bulunmaksızın açtığı

⁶⁵ Danıştay İDDK 13.06.2018 t. ve E.2017/247, K.2018/3187 sayılı kararı.

⁶⁶ Danıştay 8.D. 23.03.2023 t. ve E.2022/7201 sayılı yürütmeyi durdurma isteminin reddi kararı.

davanın ehliyet yönünden reddi gerekirken işin esasına girilerek verilen Mahkeme kararında hukuka uyarlık görülmemiştir.”⁶⁷

Danıştay’ın sendikalar ile ilgili yaklaşımı yukarıda aktarılan kararlarda ortaya konulan ilkeler dahilindedir. Ancak kimi uyuşmazlıklarda Danıştay bu yaklaşımını dava açma hakkını genişletecek şekilde yorumlamaktadır. Örneğin Tarım ve Ormancılık Hizmet Kolu Kamu Emekçileri Sendikası tarafından, kamuoyunda İstanbul Sözleşmesi olarak bilinen “Kadınlara Yönelik Şiddet ve Aile İçi Şiddetin Önlenmesi ve Bunlarla Mücadeleye İlişkin Avrupa Konseyi Sözleşmesi”nin Türkiye Cumhuriyeti bakımından feshine ilişkin karara karşı açılan davada, adı geçen sendikayı ehliyetli görmüştür.⁶⁸

2.2.2.2. Kamu Tüzel Kişiliğinin Dava Ehliyeti

Kamu hukuku tüzel kişileri, medeni hakları kullanma yeteneğine, yani fiil ehliyetine sahip oldukları için aynı zamanda dava ehliyetine de sahiptirler. Kamu hukuku tüzel kişileri adına açılacak davanın, yetkili organlar tarafından açılması gerekir. Yetkili organ ise ilgili kamu tüzel kişinin kuruluş mevzuatına göre tespit edilir. Bununla birlikte kamu tüzel kişilerinin yargı mercilerinde ne şekilde temsil edileceği hususu 659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlenme altına alınmıştır.

Bilindiği üzere kamu tüzel kişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulabilir. Türk İdari Teşkilatı’na ilişkin geleneksel sınıflandırmada devlet tüzel kişiliği kapsamındaki kuruluşlar merkezi idare olarak ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip olan idari birimler ise yerinden yönetim kuruluşları olarak kategorize edilmektedir.⁶⁹

Belirtmek gerekir ki kamu kurum ve kuruluşların dava açmaya ehil sayılmaları için mutlaka tüzel kişilik şeklinde örgütlenmesi gerekmez.⁷⁰ Örneğin Devlet tüzel kişiliğinden bağımsız bir kişiliği bulunmayan bakanlıklar idari davalarda, davacı ve

⁶⁷ Ankara Bölge İdare Mahkemesi 11.İDD. 26.10.2022 t. ve E.2020/1844, K.2022/4419 sayılı kararı.

⁶⁸ Danıştay 10.D. 14.06.2022 t. ve E.2021/1769, K.2022/3233 sayılı kararı.

⁶⁹ Ulusoy, Ali D., Yeni Türk İdare Hukuku, Yetkin Yayınları, 4. Baskı, Ankara, 2021, s.142.

⁷⁰ Yenice, Kazım/Yüksel, Esin, a.g.e., s.476.

davalı konumunda yer alarak Devleti temsil etmektedirler. Danıştay ve öğreti, davalı sıfatına sahip olabilmek için gereken dava ehliyetini, husumet başlığı altında irdelemektedir. Davacı olabilmek açısından ise mevcut yasal düzenlemelerde, tüzel kişiliği bulunmayan kamu kuruluşlarının idari dava açmasını engelleyen belirgin bir hüküm bulunmamaktadır. Bu durum menfaati ihlal edilen bir kamu kuruluşunun, diğer bir kamu kuruluşunun idari işlemine karşı dava açmasına olanak tanımaktadır.

Bununla beraber tüzel kişiliği bulunmayan kamu kuruluşlarının dava açabilmeleri için açık bir yasal düzenlemenin varlığına gerek olup olmadığı konusu Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulunca da tartışılmış, belirli konularda bağımsız görev ve yetkiye sahip olan kamu kuruluşlarına, tüzel kişilikleri olmasa bile görev ve yetki alanlarıyla sınırlı bir biçimde dava açma ehliyeti tanınması gerektiği sonucuna varılmıştır:

“...tüzel kişiliği olmayan idari mercilerin davalı sıfatını kabul etmek; ancak davacı olamayacaklarını söylemek genel surette usul hukuku ve özellikle idare usul hukuku esaslarıyla bağdaştırılamaz. İdari yapı içinde belli yetki ve görevleri olan kamu idaresi kuruluşlarının tüzel kişilikleri olmasa da, faaliyetlerinden doğan anlaşmazlıklar için kendilerine taraf ve dava ehliyeti tanınmalıdır.”⁷¹

Buna karşın, yukarıda aktarılan içtihadı birleştirme kararının aksi yönünde verilen Danıştay 8. Dairesinin kararları da bulunmaktadır. Örneğin Mimarlar Odası Ankara Şubesi tarafından belirli bir bölgenin yayla alanı ilan edilmesine ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararına karşı dava açılmış, ilk derece mahkemesi sıfatıyla verilen kararda Dairece, şubenin tüzel kişiliği bulunmadığından dava ehliyetine sahip olmasının mümkün olmadığı ve dava açma ehliyetinden yoksun olduğu gerekçesiyle dava ehliyet yönünden reddedilmiştir.⁷² Danıştay İDDK temyiz incelemesinde, Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulunun 08/03/1979 tarih ve E.1971/1, K.1979/1 sayılı kararına atıfta bulunarak şubenin davacı ve davalı olarak taraf ve dava ehliyetinin bulunduğu, ancak dava konusu işlemin şubenin menfaatini etkilemediği gerekçesiyle daire kararının değişik gerekçe ile onanmasına karar vermiştir.⁷³

⁷¹ Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulunun 08.03.1979 t. ve E.1971/1, K.1979/1 sayılı kararı.

⁷² Danıştay 8.D. 07.04.2021 t. ve E.2021/2331, K.2021/2135 sayılı kararı. Aynı Dairenin benzer yöndeki kararı için bkz. Danıştay 8.D. 16.10.2012 t. ve E.2012/5666, K.2012/7636 sayılı kararı.

⁷³ Danıştay İDDK 20.12.2021 t. ve E.2021/2796, K.2021/3222 sayılı kararı.

Aynı hiyerarşik makam veya aynı tüzel kişilik içinde yer alan kamu kuruluşlarının birbirlerine karşı dava açıp açamayacağı ile ilgili olarak yukarıda detaylı bir açıklamaya yer verilmiştir.⁷⁴

Devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olan yerinden yönetim kuruluşları, tüzel kişi olması sebebiyle yetkili organları aracılığıyla dava açabilirler. Yerinden yönetim kuruluşları yer ve hizmet bakımından ikiye ayrılır. Yerinden yönetim kuruluşları, vesayet makamlarının kararlarına karşı iptal davası açabilirler. Örneğin belediyenin, valiliğin onayına tabi kararının onanmaması halinde belediye başkanlığınca valilik kararı aleyhine iptal davası açılabilir.⁷⁵ Danıştay, Cumhurbaşkanlığı kararı ile Muğla ilinde bulunan bir taşınmaza yönelik imar planlarında yapılan değişikliklere karşı Bodrum Belediye Başkanlığı tarafından açılan davada idarenin ehliyet itirazını yerinde görmemiştir.⁷⁶

Buna mukabil vesayet makamları da yerinden yönetim kuruluşlarının vesayet konusu dışında kalan kararlarına karşı iptal davası açabilirler. Bu duruma ilişkin olarak Danıştay kararlarına konu olan hukuki bir sorunun detaylı bir şekilde irdelenmesi, konuyu aydınlatmaya vesile olacaktır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Meclis kararlarının kesinleşmesi" başlıklı 23. maddesinin 5. fıkrasında yer verilen mülkî idare amirlerinin hukuka aykırı gördüğü belediye meclis kararları aleyhine idarî yargıya başvurabileceğine ilişkin kuralın iptali için Danıştay 6. Dairesince Anayasa'da yer alan idarenin bütünlüğü ilkesini zayıflattığı gerekçesiyle Anayasa Mahkemesine başvuruda bulunulmuş, bunun üzerine söz konusu kural Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir.⁷⁷ Anılan iptal kararı sonrasında Danıştay 6. Dairesi, valilik veya kaymakamlık tarafından belediyelere karşı açılan davaların kanun yolu incelemesinde bulunan ilk derece mahkemesi kararlarını, davanın ehliyet yönünden reddi gerektiğini belirterek bozulmasına karar vermiştir.⁷⁸ İlk derece mahkemelerince Danıştay 6.

⁷⁴ Bkz. s.6.

⁷⁵ İkinciöğulları, Füzan, a.g.e. , s.147.

⁷⁶ Danıştay 6.D. 15.02.2022 t. ve E.2021/9621 sayılı yürütmeyi durdurma kararı. Benzer yöndeki Danıştay kararları için bkz. Danıştay 6.D. 07.06.2023 t. ve E.2021/6834, K.2023/5639, Danıştay 6.D. 25.05.2022 t. ve E.2019/14595, K.2022/6168 sayılı kararları.

⁷⁷ Anayasa Mahkemesinin 04.02.2010 t. ve E.2008/27, K.2010/29; E.2008/28, K.2010/30 sayılı kararları. Kararlar için bkz. 21.06.2010 tarihli ve 27619 sayılı R.G.

⁷⁸ Bu doğrultudaki Danıştay kararları için bkz. Danıştay 6.D. 27.01.2012 t. ve E.2011/3307, K.2012/299 sayılı kararı; Danıştay 6. D. 11.04.2012 t. ve E.2009/12488, K.2012/1744 sayılı kararı; Danıştay 6.D. 14.03.2011 t. ve E.2010/12526, K.2011/588 sayılı kararı.

Dairesinin bozma kararlarına ısrar edilmesi üzerine uyuşmazlık Danıştay İDDK'nın önüne gelmiş, Kurul ısrar kararlarının onanmasına karar vermiştir.

“...Anayasa Mahkemesi'nin 04/02/2010 günlü, E:2008/27 K:2010/29 sayılı iptal kararının gerekçesini mülki idare amirlerinin dava açma yetkilerinin olmadığı hususu oluşturmayıp, belediye meclisi kararlarına karşı mülki amirlere tanınan yetkinin sadece dava açma yetkisiyle sınırlı tutulmasının Anayasanın 127. maddesindeki idarenin bütünlüğü ilkesi ile vesayet yetkisine aykırılık taşıdığı hususu oluşturmaktadır... Devlet tüzel kişiliğini temsil eden mülki amirin, bir başka tüzel kişinin işlemine dava açıp açamayacağı hususunun değerlendirilmesi ve olayın çözüme kavuşturulması gerekir.

Özellikle alt ölçekli imar planlarını mahalli müşterek ihtiyaç kapsamında görmek mümkün olmakla birlikte; bu planların daha üst ölçekli planlara uygun olma zorunluluğu da dikkate alındığında, bunların "mahalli" boyutu aşan bir niteliği bulunduğu da görülmektedir... mülki idare amirinin hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabilme yetkisi her ne kadar Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş ise de, iptal kararının gerekçesi ve daha sonra aynı nitelikte verilmiş olan yukarıda yer verilen Anayasa Mahkemesi kararı dikkate alındığında, mahalli idarelerin "mahalli" niteliği aşan kamu hizmetlerine ilişkin iş ve işlemlerine karşı İdari Yargılama Usulü Kanununun 2. maddesi kapsamında sübjektif dava ehliyeti bulunan mülki idare amiri tarafından dava açılabileceği sonucuna varılmıştır.”⁷⁹

Değinilmesi gereken bir husus da belediye meclisi kararlarına karşı belediye başkanının iptal davası açması durumunda belediyenin yargısal süreçte kim tarafından temsil edileceği noktasıdır. Yerinden yönetim kuruluşları arasında yer alan belediye tüzel kişiliğini yargı merciileri önünde belediye başkanı temsil eder. Ancak 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 43. maddesi, belediye başkanının ve belirli hısımlarının belediye ile olan uyuşmazlıklarındaki dava sürecinde belediyenin temsilini meclis birinci veya ikinci başkan vekilinin ya da onların yetkilendireceği kişilerin yerine getireceğini kurala bağlamıştır. Danıştay'da belediye başkanı tarafından belediye meclis kararının

⁷⁹ Danıştay İDDK 27.05.2015 t. ve E.2013/1558, K.2015/2084 sayılı kararı; Danıştay İDDK 27.05.2015 t. ve E.2013/4465, K.2015/2083 sayılı kararı; Danıştay İDDK 28.05.2014 t. ve E.2011/1592, K.2014/2335 sayılı kararı.

iptali istemiyle açılan bir davada, dava dilekçesi belediye başkanlığına tebliğ edildiğinden dosyanın tekemmül etmediğini belirterek ilk derece mahkemesi kararını bozmuştur:

“...5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 43. maddesi gereği belediyeyi temsil edecek kişinin tespitine yönelik gereken araştırmanın Mahkemece yapılarak dosyanın usulüne uygun tekemmülü sağlandıktan sonra bir karar verilmesi gerekirken; dosyanın tekemmül sürecine veya diğer işlemlere yönelik tebligatların davacı olarak belediye başkanına, davalı idare olarak da belediye başkanının özel kalem müdürüne yapılmak suretiyle dosya tekemmül ettirilip esastan karar verildiği anlaşılmaktadır. Bu durumda, görülmekte olan bir dava da davacı ve davalı sıfatlarının aynı kişide birleşmesi hukuken mümkün olmadığından, Mahkemece dava dilekçesinin 5393 sayılı Belediye Kanunun 43. maddesine uygun bir şekilde madde de yazan kişi veya kişilere tebliği sağlanıp dosya tekemmül ettirilerek bir karar verilmesi gerekirken, işin esasına girilerek verilen kararda usule ve hukuka uyarlık bulunmamaktadır.”⁸⁰

Öte yandan, anılan Kanun hükmünün belediye meclis kararlarına karşı belediye başkanı tarafından açılan davalarda uygulanıp uygulanmayacağını belirsiz olduğu gerekçe gösterilerek söz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu iddiasıyla Tekirdağ İdare Mahkemesince Anayasa Mahkemesine başvuruda bulunulmuş, Anayasa Mahkemesi, itiraz konusu kuralda düzenlenen davanın taraflarının sıfatına ve temsiline ilişkin hususların Danıştay kararlarında açık ve net bir biçimde yorumlanarak ortaya konulduğundan belirsizlik bulunmadığını belirterek Anayasa'ya aykırılık itirazının reddine karar vermiştir.⁸¹

Kamu tüzel kişilerinin dava açma ehliyeti ile değinilmesi önem arz eden bir konu da kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarıdır. Bilindiği üzere, Türk İdari teşkilatlanmasında kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları dayanağını Anayasanın 135. maddesinden almaktadır. Bu maddeye göre, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının; belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleriyle ve

⁸⁰ Danıştay 8.D. 20.12.2021 t. ve E.2021/2796, K.2021/3222 sayılı kararı.

⁸¹ Anayasa Mahkemesinin 24.09.2020 t. ve E.2020/27, K.2020/52. Karar için bkz. 17.11.2020 t. ve 31307 sayılı R.G.

halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hakim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlakını korumak maksadı ile kurulan kamu tüzel kişilikleri olduğu ifade edilmiş ve kuruluş amaçları dışında faaliyette bulunamayacakları hüküm altına alınmıştır. Bu sebeple kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, sadece kuruluş kanunlarında gösterilen amaçları doğrultusunda dava açma ehliyetinin varlığı kabul edilmektedir.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşların açtığı davalarda ehliyet konusu, Danıştay'ın geçmişten günümüze değin kararlarında tartışma konusu olmuş ve zaman içinde içtihadi anlamda gelgitlerin çokça yaşandığı bir alan haline gelmiştir.

Barolar tarafından genel nitelikte düzenleyici açılan davalarda Danıştay'ın yaklaşımı, söz konusu düzenleme ile avukatlık mesleği ile ilgili herhangi bir düzenleme getirilmemekte ise kural olarak baroların dava açma ehliyeti de bulunmamaktadır. Ayrıca Danıştay, 1136 sayılı Kanun'un 76. ve 95. maddelerinde barolara verilen "hukukun üstünlüğünü ve insan haklarını savunmak, korumak ve bu kavramlara işlerlik kazandırmak" görevinin ise barolara avukatlık mesleği ile ilgili olmayan konularda tek başına dava açma imkanı tanımadığını ifade etmektedir. Örneğin Trabzon Barosu Başkanlığı tarafından Covid-19 tedbirleri kapsamında ulaşım ile ilgili getirilen kısıtlamaları ilişkin İçişleri Bakanlığı genelgesine karşı açılan davayı Danıştay, ehliyet yönünden reddetmiştir.⁸² Yine başka bir uyuşmazlıkta Ankara Barosu tarafından, Radyo, Televizyon ve İsteği Bağlı Yayınların İnternet Ortamında Sunumu Hakkında Yönetmeliğin bazı maddelerinin iptali istemiyle dava açılmış; Danıştay 13. Dairesi yukarıda ifade edilen yaklaşıma uygun olan bir gerekçe ile oyçokluğuyla davanın ehliyet yönünden reddine karar vermiştir. Çoğunluk kararına katılmayan üyeler ise azlık oyunda şu gerekçelere yer vermiştir:

“...dava konusu Yönetmeliğin kişilerin haber alma ve haber verme özgürlüğüne doğrudan bir müdahale niteliğini taşıdığı, bu kapsamda ifade özgürlüğü ve basın özgürlüğünün daraltılması sonucunu doğurduğu, denetim yetkisinin Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'na verilmesinin ise internet yayınlarının keyfi olarak sansürlenmesine yol açacağı iddialarıyla açılan davanın, bu özelliği itibarıyla genel kamu yararı ve hukukun üstünlüğü ile ilgili bulunduğu açık olup, davacı Ankara Barosu Başkanlığı'nın hukuka aykırılık iddiaları da dikkate alındığında, dava konusu Yönetmeliğin iptalini istemekte,

⁸² Danıştay 10.D. 20.01.2021 t. ve E.2020/6698, K.2021/103 sayılı kararı.

kişisel, meşru ve güncel menfaat ihlâli şartının gerçekleştiği sonucuna ulaşılmıştır.”⁸³

Danıştay’ın Baroların dava açma ehliyeti ile ilgili yaklaşımı yukarıda ifade edildiği üzere dava açma hakkını sınırlayıcı nitelikte olmakla birlikte kimi uyuşmazlıklarda, yukarıda yer verilen azlık oyundaki gerekçeyle benzer nitelikte bozma kararlarına rastlanılmaktadır. Nitekim İstanbul Barosu tarafından, Sivil Havacılık Genel Müdürlüğünün 19/11/2015 tarihli Twitter üzerinden yayımlandığı, uçak altı bagajların güvenlik sebebi ile güvenlik birimlerince açılıp incelenebileceği, bu nedenle bagajların kilitlenmemesi, kilitli bagajların güvenlik birimlerince kilitlerinin kırılarak açılacağı ve içine not konulacağına dair duyurusunun iptali istemiyle dava açılmış; Danıştay 10. Dairesi, dava konusu işlemin avukatlık mesleği ile ilgili bir düzenleme getirmediği gerekçesiyle davayı ehliyet yönünden reddetmiştir.⁸⁴ Danıştay İDDK temyiz incelemesi neticesinde, söz konusu işleme karşı İstanbul Barosunun dava açma ehliyetinin bulunduğu sonucuna vararak Danıştay 10. Dairesinin ehliyet ret kararının bozulmasına hükmetmiştir:

“Dava konusu düzenleme ile, davalı idarenin mevzuat düzenlemesi yoluna gitmek yerine bir sosyal paylaşım sitesi olan Twitter üzerinden duyuru yaparak; uçak altı kilitli bagajların gerektiğinde güvenlik birimlerince kilitleri kırılarak açılmak zorunda kalındığı ve içine not konulduğu; uçak altı bagajlar güvenlik sebebi ile güvenlik birimlerince açılıp incelenebileceğinden yolcuların bagajlarını kilitlememeleri gerektiği belirtilmiştir... dava konusu düzenlemelerin, başta Anayasa olmak üzere ulusal ve uluslararası kişi hak ve hürriyetlerini esas alan temel düzenlemelere aykırı olduğu, söz konusu duyurunun Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 8. maddesinde ve Anayasa’nın 20. maddesinde düzenlenen özel yaşamın gizliliğini ihlal ettiği, ancak yasa ile temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılabilirliği, yapılan sınırlamanın orantılı ve ölçülü olduğundan da söz edilemeyeceği savıyla açılan davanın, bu özelliği itibarıyla genel kamu yararı ile ilgili bulunduğu açıktır. Bu nedenle, hukukun üstünlüğünü koruma görevi ve yükümlülüğü bulunan davacı Baro Başkanlığının, dava konusu düzenlemenin değinilen niteliği gereği dava açma

⁸³ Danıştay 13.D. 19.09.2019 t. ve E.2019/2918, K.2019/2678 sayılı kararı. Söz konusu kararın temyiz edilmesi üzerine Danıştay İDDK 02.12.2020 t. ve E.2020/117, K.2020/2844 sayılı kararı ile daire kararının onanmasına karar verilmiştir.

⁸⁴ Danıştay 10.D. 26.12.2019 t. ve E.2015/5152, K.2019/11106 sayılı kararı.

ehliyeti bulunmakta olup... davanın ehliyet yönünden reddine ilişkin Daire kararında hukuki isabet görülmemiştir.”⁸⁵

Esasen Danıştay’ın güncel içtihatları ile uyumlu olmayan bu kararı, Danıştay’ın geçmiş zamanda benimsediği görüşü ve güncel tarihli kararlarda ise azınlıkta kalan üyelerin gerekçeleri ile benzer niteliktedir. Danıştay’ın geçmiş yıllarda benimsediği bu görüşü, idari yargının varlık nedeni olan idari işlemlerin etkin ve yaygın biçimde hukuka uygunluk denetiminin yerine getirilmesine büyük bir katkı sağladığı kuşkusuzdur. Örneğin Türkiye Barolar Birliği tarafından, yargı kararı üzerine ileriye veya geriye yönelik olarak yeniden bir işlem tesis edilmemesine ilişkin 27.04.1992 tarihli Bakanlar Kurulu Prensip Kararının iptali istemiyle açılan davada Danıştay İDDK, davanın ehliyet yönünden reddine ilişkin Danıştay 10. Dairesinin kararını benzer gerekçeyle bozmuştur:

“...avukatların üst meslek kuruluşu olan Türkiye Barolar Birliği, hukuk devletinin ve Anayasanın 138. maddesinin zorunlu gereği olan "yargı kararlarının gereklerini yerine getirilmesi" ilkesini bertaraf edici nitelik taşıdığını öne sürdüğü 27.4.1992 günlü Bakanlar Kurulu Prensip Kararının iptali istemiyle dava açmıştır. Türkiye Barolar Birliği... yargılama faaliyetinin savunma ayağını oluşturan avukatların üst meslek kuruluşu sıfatı nedeniyle, mesleki bir örgüt olmanın ötesinde hukukun üstünlüğünü savunmak ve korumak işlevine de sahiptir. Anılan işlevi nedeniyle de Türkiye Barolar Birliğinin, bir kısım yargı kararlarının uygulanmaması yolunda Bakanlar Kurulunca alınan prensip kararıyla menfaat ilgisi olduğunun kabulü gerekir. Esasen doğrudan hukuk düzenini etkileyen anılan prensip kararıyla barolar arasında menfaat ilgisi kurulmaması, söz konusu kararla diğer sivil toplum kuruluşlarının da menfaat ilgisi olmayacağı, dolayısıyla hiçbir şekilde yargı denetimine tabi tutulamayacağı sonucunu doğuracaktır. Böyle bir sonucun ise hukuk devletiyle bağdaşmayacağı açıktır.”⁸⁶

Danıştay’ın odalar ile ilgili yaklaşımı barolar ile benzer niteliktedir.⁸⁷ TMMOB Mimarlar Odası tarafından, mühendisler ile ilgili düzenleme getiren Kamu İç Denetim

⁸⁵ Danıştay İDDK 23.12.2020 t. ve E.2020/1033, K.2020/3395 sayılı kararı.

⁸⁶ Danıştay İDDK 04.05.2001 t. ve E.2001/315, K.2001/420 sayılı kararı.

⁸⁷ İmar mevzuatından kaynaklanan uyuşmazlıklarda Danıştay’ın meslek odaları ile ilgili yaklaşımı tezin ikinci bölümünde incelenmiştir.

Genel Tebliği'nin bazı maddelerinin iptali istemiyle dava açılmış, Danıştay söz konusu düzenlemenin yalnızca mühendis unvanlı personeli ilgilendiren hususları kurala bağladığı ve Mimarlar Odasının anılan düzenlemenin iptalini istemekte menfaatinin bulunmadığı gerekçesine yer vererek davayı ehliyet yönünden reddetmiştir.⁸⁸

Son olarak belirtelim ki Danıştay bir kararında, dernekler açısından dikkate alınması gerekli olan "üyeleri arasında menfaat birlikteliği" koşulunun meslek odaları yönünden aranmasının mümkün olmadığını belirterek tüm üyeler arasında menfaat birlikteliği bulunmadığı gerekçesiyle davayı ehliyet yönünden reddeden Daire kararının bozulmasına hükmetmiştir.⁸⁹

3. Subjektif Ehliyet

İdari yargıda açılacak olan iptal ve tam yargı davalarında, dava açma ehliyetine sahip olabilmek için Hukuk Muhakemeleri Kanunu'na göre aranılan genel kurallar ile birlikte idari davalara özgü olan hak ve menfaat ihlali şartı aranmaktadır. İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesinde; iptal davası açısından davacıda bulunması gereken koşul olarak menfaat ihlalinin, tam yargı davası açısından ise hak ihlalinin aranmıştır. Davacı olabilmeye ilişkin getirilen bu koşullar idari yargıya özgü olduğundan, literatürde bu durumu ifade etmek için subjektif ehliyet kavramı tercih edilmiştir.

İdari işlemlere karşı açılan iptal davaları açısından hak ihlali yerine sadece menfaat ihlalinin yeterli sayılması, iptal davası açabilecek kişilerin sayısının artmasını sağlayarak iptal davasının alanını genişletmekte ve böylelikle idarenin hukuka uygunluğunu sağlamaya, yani hukuk devletinin gerçekleşmesine yardımcı olmaktadır.⁹⁰ İptal davaları ile idarelerin hukuka bağlılığı denetlendiğinden, bu davalar ile hukuk devleti ilkesi arasında doğrudan bir orantı bulunmaktadır.⁹¹ Bu cihetle, menfaat ihlali kavramının yorumundaki farklılıklarda idarelerin yargısal denetiminin kapsamının genişlemesine veya daralmasına sebep olacaktır. Öğretide SARICA'ya

⁸⁸ Danıştay 2.D. 14.12.2017 t. ve E.2016/7182, K.2017/7929 sayılı kararı.

⁸⁹ Danıştay İDDK 09.06.2021 t. ve E.2020/3088, K.2021/1206 sayılı kararı.

⁹⁰ Yayla, Yıldızhan, İdare Hukuku, Beta Yayıncılık, 2. Basım, İstanbul Eylül 2010, s.450; Tan, Turgut /Gözübüyük, A. Şeref, a.g.e., s.326 .

⁹¹ Özey, İl Han, a.g.e., s.152.

göre menfaatin ihlali şartı yalnızca iptal davasında aranmaz. Her davada aranması gereken bir şart olduğu belirtilmiştir.⁹² Ancak GÖZÜBÜYÜK ise genel olarak yargı yerlerinde dava açabilmek için bir hakkın ihlal edilmiş olması gerektiği, bu durumun iptal davaları için menfaat ihlaline indirgendiğini belirtilmiştir.⁹³

3.1.Menfaat İhlali Kavramı

İptal davalarının esasının irdelenebilmesi için öncelikle davacı açısından aranan menfaatin ihlalinin gerçekleşmiş olması gerekmektedir. Bu bağlamda bir idari işlemten dolayı açılan iptal davasının esasına girebilmesi için iptali istenilen idari işlem ile davacı arasında bir menfaat ilişkisinin bulunması gereklidir. Bilindiği gibi hak, hukukten korunan menfaat olarak tanımlanmaktadır.⁹⁴ ÖZAY'a göre bu tanım İdare Hukuku ve idarenin yargısal yolla denetlenmesi için öngörülen sistem bakımından doğru değildir. İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesinin 1. bendinde yer alan menfaatin, Özel Hukuk alanında geçerli sayılabilecek bir tanıma göre değil Kamu Hukuku alanında idarenin denetlenmesini sağlayacak bir değişime uğramış olarak algılanması gerektiğini belirtmiştir.⁹⁵

Menfaatin ne şekilde tanımlanması gerektiği konusunda yasa ile bir ölçüt getirilmemekle birlikte yargısal içtihatlar ve öğretide, "menfaat" kavramı davacı ile iptali istenilen idari işlem arasındaki bağı, ilgiyi ifade ettiği belirtilmiştir. Buna göre idari işlem ile davacı arasında meşru, güncel ve ciddi bir alaka mevcut ise, davada menfaat bağının bulunduğu kabul edilmektedir.⁹⁶ Daha açık bir ifadeyle iptal davasına konu olan idari işlemin davacıyı etkilemesi halinde menfaatin ihlali gündeme gelebilecektir. Ancak bu menfaat ihlalinin de yukarıda zikredildiği gibi davacının kişisel menfaati ile ciddi ve makul düzeyde bir ilişkinin olması gerekmektedir. Aksi halde, davacıların üzerinde etkisi bulunmayan, menfaatlerini zedelemeyen idari işlemlere karşı da iptal davası açma yetkisi doğar ki bu da idari işlemlerde

⁹² Sarıca, Ragıp, İdari Kaza Cilt I, Kenan Matbaası, İstanbul, 1949, s.26.

⁹³ Gözübüyük, A. Şeref, a.g.e., s.173.

⁹⁴ Yılmaz, Ejder, Hukuk Sözlüğü, s.280.

⁹⁵ Özay, İlhan, a.g.e., s.152.

⁹⁶ Onar, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları Cilt III, İstanbul, 1966, s.1781; Yenice, Kazım/Yüksel, Esin, a.g.e., s.483. Bu yönde değerlendirmede bulunan Danıştay kararları için bkz. Danıştay İDDK 07.02.2022 t. ve E.2021/3725, K.2022/348 sayılı kararı; Danıştay 10.D. 04.03.2019 t. ve E.2016/14710, K.2019/1720 sayılı kararı; Danıştay 6. D. 02.03.2020 t. ve E.2020/2462, K.2020/2963, Danıştay 13.D. 18.05.2022 t. ve E.2022/648, K.2022/2128 sayılı kararı.

istikrarsızlığa neden olarak idarenin işleyişini olumsuz etkileyebilir. Diğer taraftan, ciddi ve makul ilişkinin değerlendirilmesi yapılırken söz konusu ilişkinin dar bir çerçevede yorumlanması, hak arama özgürlüğünü kısıtlayacağı gibi hukuka uyarlı olması gereken idarenin hukukilik denetiminden bağışık olması sonucunu doğurabilir.

Menfaat ilişkisinin tespitiyle ilgili kanunda açık bir belirleme yapılmamıştır. Bu nedenle dava açan kişinin iptal davasına konu idari işlemten dolayı menfaatinin ihlal edilip edilmediği, her olayın durum ve şartlarına göre idari yargı yerlerince takdir edilecektir. Yargısal kararlar ile de ne şekilde bir menfaat ihlalinin dava açma yeteneğini sağladığı konusunda kesin bir ölçü ortaya konulması pek mümkün gözükmemektedir.⁹⁷ Bununla birlikte idari yargı yerlerince uyuşmazlığın niteliği ile ilgili yasa hükümleri dikkate alınarak davacının dava konusu işlemin muhatabı olup olmadığı, işlemin davacının hukuki durumu üzerinde yaratacağı olası etki ve sonuçlardan hareket edilerek menfaat ihlalinin mevcut olup olmadığının değerlendirmesi gerekir. Kimi durumlarda menfaatin varlığı özel kanun hükmü ile de belirlenebilir. Buna örnek olarak 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 377. maddesinde vergi mahkemesinde dava açmaya yetkili olanlar sayılmıştır. Böyle bir durumda, kanun ile belirleme yapıldığından menfaat ihlalinin var olup olmadığının araştırılmasına gerek bulunmamaktadır.

Danıştay'ın genellikle menfaat konusundaki yaklaşımı iptal davasının uygulama alanını genişletecek şekildedir.⁹⁸ Nitekim Danıştay'da kimi kararlarında, menfaat ilişkisinin dava ehliyetinin bir unsuru olması sebebiyle daha geniş yorumlandığını açık bir şekilde ifade etmektedir. Öte yandan, Danıştay bu tutumunun, tüm vatandaşlara her idari işlem aleyhine salt vatandaşlık bağı nedeniyle dava açma haklarının olduğu şeklinde genişletilmesine olanak sağlamadığını da ifade etmekten kaçınmamıştır.⁹⁹ Örneğin Danıştay kararına konu olan bir uyuşmazlıkta, "Cinsel Dokunulmazlığa Karşı Suçlardan Hükümlü Olanlara Uygulanacak Tedavi ve Diğer Yükümlülükler Hakkında Yönetmelik'te yapılan değişiklik ile "cinsel isteğin azalmasını veya yok edilmesini sağlayan yöntemdir." şeklinde getirilen düzenlemenin iptali avukat olan bir kişi tarafından istenmiş; Danıştay, kişinin tek başına avukatlık mesleği icra etmesinin her türlü işleme karşı dava açma ehliyeti verdiğinin kabul

⁹⁷ İkinciogulları, Füzan, a.g.e. , s.150.

⁹⁸ Tan, Turgut /Gözübüyük, A. Şeref, a.g.e., s.328 .

⁹⁹ Danıştay Dava Daireleri Kurulunun 25.01.1974 t. ve E.1972/586, K.1974/80 sayılı kararı. Karar için bkz. Danıştay Dergisi, S.16-17, s.162-163.

edilmesinin hukuken mümkün olmadığı, söz konusu düzenlemenin cinsel suçlardan hükümlü bulunanları ilgilendirdiği gerekçesiyle davayı ehliyet yönünden reddetmiştir.¹⁰⁰ Yine başka bir uyuşmazlıkta Danıştay, M.A.’nın Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığına yeniden seçilmesine ilişkin Cumhurbaşkanlığı Kararına karşı açılan bir davayı, salt vatandaş olma sıfatından dolayı davacının işlem ile arasında makul ve meşru bir ilişkinin, diğer bir deyişle menfaat bağının bulunduğundan söz edilemeyeceğini belirtmiştir.¹⁰¹ Buna karşın, Danıştay’ın dava açma ehliyetini tüm vatandaşlara teşmil ettiği aksi yönde kararlarına da rastlanılmaktadır. Örneğin kamuoyunda İstanbul Sözleşmesi olarak bilinen “Kadınlara Yönelik Şiddet ve Aile İçi Şiddetin Önlenmesi ve Bunlarla Mücadeleye İlişkin Avrupa Konseyi Sözleşmesinin Türkiye Cumhuriyeti bakımından feshedilmesine ilişkin Cumhurbaşkanı kararına karşı açılan davada, davacı olabilmek açısından vatandaşlık sıfatını yeterli görmüştür:

“Cumhurbaşkanı Kararı ile ülkemiz bakımından feshedilen Sözleşmenin toplumun bütününe yönelik düzenlemeler içermesinin yanı sıra iç hukuka ilişkin etkileri de dikkate alındığında, davacı da dahil olmak üzere tüm vatandaşların ve sivil toplum kuruluşlarının dava konusu Cumhurbaşkanlığı Kararının iptalini istemekte menfaati bulunduğu sonucuna varılmıştır.”¹⁰²

3.1.1. Menfaat İhlalinin Unsurları

İdari işlemlere karşı iptal davası açılmasına imkan sağlayacak olan menfaatin bir takım nitelikleri haiz olması gerekmektedir. Bu kapsamda ihlal edilen menfaatin; “meşru”, “kişisel” ve “güncel” (aktüel) nitelikte olması iptal davası için gerekli ve yeterlidir. Her uyuşmazlık bağlamında, menfaat ihlalinde olması gereken bu üç unsurun yargı yerlerince detaylı bir şekilde incelenmesi ve değerlendirilmesi gerekmektedir. Menfaatin unsurlarının belirtildiği sıralama aynı zamanda menfaatin somut bir uyuşmazlıkta değerlendirilmesi sırasında da dikkate alınmalıdır. Menfaatin meşru olduğu tespit edildikten sonra ihlalle kişi arasında ilgi kurulmalı, son olarak bu ilginin zaman bakımından uygunluğu başka bir ifadeyle güncelliği araştırılmalıdır.¹⁰³

¹⁰⁰ Danıştay 10.D. 26.10.2022 t. ve E.2022/2315, K.2022/4771 sayılı kararı.

¹⁰¹ Danıştay İDDK 03.03.2022 t. ve E.2020/1080, K.2022/1096 sayılı kararı.

¹⁰² Danıştay 10 D. 28.04.2022 t. ve E.2021/1528, K.2022/2490 sayılı kararı.

¹⁰³ Işıklar, Celal, İdari Yargılamada İlk İncelemenin Sıra, Düzen ve Usûlü, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, C.1, S.6, Temmuz 2011, s.30.

Ancak öğretide, bazı yazarlarca meşru menfaatin kişisel ve güncel menfaat araştırmasına göre son aşamada gündeme gelmesinin iptal davasının amacına daha uygun düşeceğini belirtilmiştir.¹⁰⁴

Bu koşullar davanın açıldığı sırada tespit edilememiş olsa bile sonradan tespit edilmesi halinde davanın ehliyet yönünden reddine karar verilmektedir. Bununla beraber yargılama sürecinde menfaat ilişkisinin değerlendirildiği zamanlama da çok önemlidir. Zira kimi zaman idari yargı yerlerince dosya tekemmül ettikten sonra menfaatin unsurlarının bulunmadığı gerekçesine bağlı olarak verilen davanın ehliyet yönünden reddi kararları, mahkemenin işin esasına girmekten kaçındığı izlenimi yaratabilmektedir.¹⁰⁵ Bu sebeple yargılamanın ilk safahatında bu ilişkinin detaylı bir şekilde incelenmesi yargılamanın selameti açısından da önem taşımaktadır.

Aşağıda menfaat ihlalinde bulunması gereken unsurlara ilişkin detaylı bir şekilde açıklamada bulunulmuştur.

3.1.1.1.Menfaatin Meşru Olması

İptal davası açabilmek için gerekli olan menfaatin meşru olması gerekir. Menfaatin meşru olması, hukuk düzenince korunmaya layık olması anlamına gelir.¹⁰⁶ Yine başka bir tanıma göre, menfaatin meşru sayılabilmesi için hukuksal bir durumdan kaynaklanması ya da böyle bir duruma dayanması gerekmektedir.¹⁰⁷ SARICA'ya göre menfaatin meşru sayılması için hukuki bir temelinin olması gerekir. Bu çerçevede ihlal edilen menfaat; örf ve adete, kanuna, talimatnameye, kararnameye, içtihada, sözleşmeye ve bir idari işleme dayanmakta ise meşru olarak telakki edilebilir.¹⁰⁸

¹⁰⁴ Gür, Necip Taha, İptal Davalarında Menfaatin Meşruluğuna İlişkin Düşünceler, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.21, S.2, 2019, s.702. Öğreti Kaplan'a göre ise, bu şart ancak davanın esasına girilmekle anlaşılabileceğinden bunun menfaatin ihlali koşulunun bir unsuru olarak ifade edilmesinin doğru olmadığını belirtmiştir. Bkz. Kaplan, Gürsel, İdari Yargılama Hukuku, Ekin Kitabevi, 6. Baskı, Bursa, 2020, s.237.

¹⁰⁵ Özay'ın "Hafize Özal" adıyla kamuoyunda bilinen bir olayla ilgili Danıştay'a yönelttiği eleştirisi için bkz. Özay, İl Han, a.g.e. s.155.

¹⁰⁶ Candan, Turgut, a.g.e., s.116.

¹⁰⁷ Tan, Turgut /Gözübüyük, A. Şeref, a.g.e., s.336.

¹⁰⁸ Sarıca, Ragıp, a.g.e., s.32.

Ayrıca öğretide bir menfaatin hukuk düzenince yasaklanmadıkça meşru kabul edilmesi gerektiğini ifade edenlerde mevcuttur.¹⁰⁹

Danıştay menfaatin meşruluğu ile ilgili bir kararında aşağıdaki yer verilen şekilde değerlendirmelerde bulunarak ilk derece mahkemesinin esastan verdiği kararı bozmuştur:

“...Menfaati işlemin varlığına bağlı olanlar açısından işlemin yargı kararı ile iptal edilmesinden çıkan sonuç, söz konusu işlemde sağladığı menfaatin hukuken korunabilir, bir başka deyişle "meşru" nitelikte olmadığıdır... iptal davasını, işlem nedeniyle menfaati ihlal edilenler açabilecek ise de söz konusu menfaatin; kişisel, aktüel ve meşru olması gerekir. Meşru menfaatin varlığından söz edebilmek, hukuken ileri sürülebilir olmasına bağlıdır.

Dava ve temyiz dosyalarının incelenmesinden; 7.4.1997 tarih ve 97/13 sayılı Özelleştirme Yüksek Kurulu Kararı'nın Tekirdağ Limanı'nın işletme hakkının 30 yıl süreyle Aksu İplik Dokuma A.Ş.'ne verilmesine ilişkin kısmının Edirne İdare Mahkemesinin 27.2.1998 tarih ve E:1997/679, K:1998/140 sayılı kararıyla iptal edildiği, anılan kararın temyiz incelemesi sonucu Dairemizin 5.6.2000 tarih ve E:1998/3539, K:2000/2870 sayılı kararıyla onandığı, kararın düzeltilmesi isteminin yine Dairemizin 19.11.2001 tarih ve E:2000/5661, K:2001/3983 sayılı kararıyla reddedildiği anlaşılmaktadır.

Bu durumda, davacı şirketin Tekirdağ liman işletmeciliğini yapmasına olanak veren işlemlerin yargı kararı ile iptal edildiği halde, yargı kararının gereklerinin yerine getirilmeyerek işlem veya eylem yapılmaması nedeniyle Tekirdağ limanı işletmeciliğini halen sürdürebildiği dikkate alındığında, sözü edilen sıfatına dayalı olarak açtığı bu davadan elde etmek istediği menfaatin, hukuken korunması gereken meşru bir nitelik taşımadığı açıktır.”¹¹⁰

Danıştay, bu kararında şirketin liman işletme hakkının idare mahkemesince iptal edilmesine rağmen idarenin yargı kararını yerine getirmemesi sebebiyle şirketin limanı işletmiş olması karşısında menfaatin meşru olmadığına hükmetmiştir. Yine Danıştay, hazine taşınmazını fuzulen işgal eden bir kişinin, işgal ettiği taşınmazın üçüncü bir kişi adına tescil edilmesi işlemine karşı açtığı davada, mülkiyeti hazineye

¹⁰⁹ Yıldırım, Turan, İdari Yargı, Beta Yayıncılık, İstanbul, Aralık 2008, s.324.

¹¹⁰ Danıştay 10.D. 08.05.2003 t. ve E.2002/7519, K.2003/1610 sayılı kararı.

ait taşınmazı fuzulen işgal etme dışında bir sıfatı bulunmayan ve 4706 sayılı Yasa hükümlerinden de yararlanma olanağı olmayan davacının hukuken korunması gereken meşru bir menfaatinde söz edilemeyeceğini belirterek dava konusu işlemin iptali yolundaki ilk derece mahkemesi kararının bozulmasına hükmetmiştir. Bozma kararında, öncelikle davacının 4706 sayılı Yasa'dan yararlanmayacağına ilişkin detaylı bir inceleme yapılmış, akabinde davacının meşru bir menfaatinin olmadığı belirtilmiştir:

“...taşınmazın tamamının hazineye ait olduğu ve üzerinde davacıya ait bir yapının bulunmadığı, bekçi kulübesi ve kimyevi madde tankı konulmak ve harfiyat dökülmek suretiyle davacı tarafından fuzulen işgal edildiği, İdare Mahkemesi kararında da belirtildiği üzere davacının anılan taşınmazla ilgili olarak 4706 sayılı Yasadan yararlanma olanağının bulunmadığı çekişmesizdir.”¹¹¹

Bu bağlamda, menfaatin meşru olup olmasına ilişkin değerlendirme, kimi zaman kişinin içinde bulunduğu öznel durumlar nedeniyle ancak işin esasına girildikten sonra tespit edilebilmektedir.¹¹² Buna karşın, menfaat ihlalinin mevcut olmaması, bir ilk inceleme şartı olan ehliyetin yokluğuna da sebebiyet vereceğinden idari yargılamanın her aşamasında davanın ehliyet yönünden reddine karar verilmesi gerekir.

3.1.1.2.Menfaatin Kişisel Olması

Menfaatin kişisel olması, iptali talep edilen işlemin doğrudan veya dolaylı olarak ilgiliye etki etmesi anlamını taşır. Esasen menfaatin kişiselliği ile iptal davasına konu edilen idari işlemin etki alanı belirlenerek ilgilinin idari işlemin etki alanına ciddi ve makul bir şekilde girip girmediği sorusuna cevap aranır. Bu etki alanının kişisel olarak kabul edilmesi sadece doğrudan doğruya bir etkiyi değil, dolayısıyla olan bir maddi ve manevi ilişkiyi de kapsar. Bu nedenle idari işlemin doğrudan doğruya dava açan kişi hakkında tesis edilmiş olması da gerekmez. Burada önemli olan, idari işlemin

¹¹¹ Danıştay 10.D. 08.05.2003 t. ve E.2002/5819, K.2003/1623 sayılı kararı.

¹¹² Öğretide Gür, bu durumu meşru menfaatin, iptal davasının açılabilmesi konusundaki daraltıcı etkisi olarak adlandırmaktadır. Bkz. Gür, Necip Taha, a.g.m., s.694.

dava açan kişiyi etkilemesidir.¹¹³ İdari işlem ile davacı arasında var olan maddi ve manevi, doğrudan veya dolaylı ciddi ve makul bir ilişki menfaatin kişisel kabul edilmesi için yeterlidir.¹¹⁴

Bununla birlikte, hangi menfaatlerin kişisel, hangilerinin kişisel değil sorusunun kesin olarak bir cevabı yoktur.¹¹⁵ Hem ülkemizde hem de Fransa’da kişisel menfaat ihlalinin belirlenmesi hususunda yargısal içtihatlar ile bir takım ölçütler ortaya konulmuştur.¹¹⁶ Danıştay, davacının belli sınıflara sahip olmasını menfaatin kişisel olup olmadığının belirleme bakımından bir ölçüt olarak esas almaktadır. Kişisel menfaat ihlaline ilişkin Danıştay’ın kararlarına bakıldığında, olayın özelliğine göre farklılıklar gösterdiği gözlemlenmektedir. Öğretide kimi yazarlarca Danıştay, kararlarında istikrar bulunmadığı, benzer konularda farklı kararlar verdiği gerekçesiyle eleştirilmektedir.¹¹⁷

Danıştay’ın olaylara bakış açısının zamanla değişmesi pek tabiidir. Örneğin kiracı, belde sakinleri, dernek, sendika, meslek kuruluşları ile ilgili uyuşmazlıklarda Danıştay’ın dava açma ehliyeti ilgili içtihatlarına bakıldığında, zaman içinde dava açma hakkını genişletecek bir seyir izlediği söylenebilir. Hiç şüphesiz ilk bakışta, aynı konularda farklı yönde kararlar çıkması yargı merciilerine karşı eleştirel bir yaklaşıma sebep olabilir. Ancak her uyuşmazlığın kendine özgü özellikleri de içinde barındırabileceği dikkate alınmak suretiyle değerlendirme yapılmalıdır. Kanaatimizce, kişisel menfaatin sınırı konusunda zamansal anlamda her uyuşmazlıkta geçerli olacak nitelikte ortaya kesin bir ölçüt konulabilmesinin mümkün olmadığını söylemek yanlış olmayacaktır.¹¹⁸

¹¹³ Yenice, Kazım/Yüksel, Esin, a.g.e., s.486. Onar’da bu konuya yönelik olarak “Menfaatin şahsi mahiyette olması demek, idari kararın doğrudan doğruya veya dolayısıyla alakalıya, davacıya tesir etmesi demektir” ifadelerine yer vermiştir. Bkz. Onar, Sıddık Sami, a.g.e., s.1783. Aynı yönde bkz. Alan, Nuri , İptal Davalarının Ön ve Esastan Kabul Şartları, Danıştay Dergisi, S.50-51, 1983, s.32.

¹¹⁴ Dolaylı yoldan ihlal edilen menfaatin varlığının tespitinin tümüyle yoruma dayalı yönündeki görüş ve bu yöndeki Danıştay kararlarının eleştirisi için bkz. Yücesoy, Ayşe Aslı . İptal Davaları Bağlamında Dolaylı ve Kişisel Menfaat Üzerine Bir Değerlendirme, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.23, S.38, Mayıs 2018, s.173-203 .

¹¹⁵ Tan, Turgut /Gözübüyük, A. Şeref, a.g.e., s.339.

¹¹⁶ Akyılmaz, Bahtiyar/ Sezginer, Murat/Kaya, Cemil, Açıklamalı-İçtihatlı Türk İdari Yargılama Hukuku, Savaş Yayınevi, Ankara, Ağustos 2019, s.563.

¹¹⁷ Çağlayan, Ramazan, İdari Yargılama Hukuku, Seçkin Yayıncılık, Güncellenmiş 6. Baskı, Ankara, Şubat 2015, s.405.

¹¹⁸ Çelikkol, Hüseyin, İdari Yargıda Ehliyet ve Husumet, Adalet Dergisi, S.3, 1985, s.764. Aynı yönde, Ulusoy, Ali Dursun, a.g.e., s.725.

Öte yandan, kişisel menfaat ihlali kavramı ile ilgili yorum yapılırken hatırd tutulması gereken bir husus, iptal davalarının hukuk devletinin varlığının bir sonucu ve teminatı olmasıdır. Bireylerin açtıkları bu davalar sayesinde, idarelerin hukuka uygun hareket edip etmediğinin yargısal denetimi sağlanarak hukuk devleti ilkesi mevcudiyetini sürdürmektedir. Başka bir anlatımla, her bir uyumsuzluk açısından etkilenen menfaat kişisel olsa bile bireylerin açtıkları iptal davaları kümülatif olarak hukuk alanında mevcut olan hukuka aykırı işlemlerin bertaraf edilmesine katkı sağlayacağından, ihlal edilen menfaatin tüm toplumu ilgilendiren bir yönü de bulunmaktadır. Aksine bir yaklaşım, menfaat ihlalini hak ihlaline evrilen bir şekilde yorumlanması sonucu yaratabilir. Böyle bir halde ne idari yargının varlık nedeni ile ne de iptal davalarının amacı ile bağdaştırılabilir değildir.

Danıştay'ın çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması gibi kamunun yararını ilgilendiren konularda, menfaatin kişiselliği noktasında yaklaşımı daha geniştir.¹¹⁹ Danıştay, birçok kararında bu hususu açık bir şekilde vurgulamaktadır:

“İptal davalarındaki sübjektif ehliyet koşulu doğrudan doğruya hukuk devletinin yapılandırılması ve sürdürülmesine ilişkin bir sorundur. Dolayısıyla sübjektif ehliyet koşulunun, idari işlemlerin hukuka uygunluğunun iptal davası yoluyla denetlenmesini engellemeyecek bir biçimde anlaşılması gerekmektedir.

Nitekim çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması, imar uygulamaları gibi kamu yararını yakından ilgilendiren konularda sübjektif ehliyet koşulunun, bu durum dikkate alınarak yorumlanması gerektiğine ilişkin Danıştay kararları yerleşik içtihat niteliği kazanmıştır.”¹²⁰

Öte yandan, Danıştay'ın yukarıda aktarılmış yapılan gerekçeye aykırı olacak şekilde davanın ehliyet yönünden reddettiği kararları da mevcuttur. Buna örnek olarak Çağdaş Yaşamı Destekleme Derneği tarafından, Maden Yönetmeliğinde değişiklik yapılmasına ilişkin Yönetmeliğin iptali istemiyle dava açılmış, Danıştay derneğin amacı ile dava konusu düzenleyici işlem birlikte değerlendirildiği belirterek dernek ile davaya konu Yönetmelik hükmü arasında güncel, kişisel ve meşru bir menfaat ilişkisinin bulunmadığı gerekçesiyle oyçokluğuyla davayı ehliyet yönünden

¹¹⁹ Yayla, Yıldızhan, İdare Hukuku, s.451-452.

¹²⁰ Danıştay 6.D. 07.12.2022 t. ve E.2021/2096, K.2022/10704 sayılı kararı. Aynı yönde değerlendirmelere yer verilen kararlar için bkz. Danıştay İDDK 24.03.2022 t. ve E.2021/3525, K.2022/980, Danıştay 12.D. 09.12.2022 t. ve E.2021/6675, K.2021/6557 sayılı kararı.

reddetmiştir.¹²¹ Çoğunluğun kararına karşı azlık oyu kullanan üyeler ise Danıştay'ın yerleşik içtihatlarına da atıf yaparak aşağıda aktarılan gerekçe ile karara katılmadıklarını belirtmişlerdir:

“Çevre bilinci ile birlikte kültürel mirasımızla ilgili duyarlılığın artırılması ve çevre sorunlarıyla ilgilenilmesi ilkesine kuruluş tüzüğünde yer veren davacı derneğin, madencilik faaliyetlerinin zeytinlik sahalarda yapılmasına ilişkin dava konusu düzenleme bakımından düzenlemenin niteliği de dikkate alındığında dava açma ehliyeti bulunduğundan, yürütmenin durdurulması istemi hakkında karar verilmesi gerektiği görüşüyle aksi yöndeki çoğunluk kararına katılmıyoruz.”

3.1.1.3. Menfaatin Güncel Olması

Menfaat ilişkisinin sınırlarını çizen diğer bir unsur ise ilişkinin güncel (aktüel) olmasıdır. Kural olarak iptal davasına konu edilen idari işlem nedeniyle davacının ihlal edilen menfaatinin, iptal davasının açıldığı anda veya karara bağlandığı anda var olması gerekir.¹²² Doğmamış ya da ileride doğacak olası bir menfaat için iptal davası açılması mümkün değildir.¹²³ Menfaat ilişkisinin güncelliği, bu ilişkinin zamansal anlamda yargılamanın hangi sürecinde veya işlemin tesis edildiği anda mevcut olup olmaması gerektiği sorusunu da beraberinde getirir.

İptal davasının açıldığı zamanda mevcut olan menfaatin yargılama süresince veya karar aşamasına kadar varlığını koruması gerekip gerekmediği konusunda öğreti ve uygulamada birlik bulunmamaktadır.¹²⁴ Danıştay'ın bu konudaki genel yaklaşımı davanın açıldığı sırada bulunan menfaatin davanın sonuçlanmasına kadar devam etmesini aramaktadır. Ancak, Danıştay'ın bazı dairelerince aksi yönde verilen kararlarda mevcuttur. Buna karşın, Conseil d'Etat, dava açıldığı sırada var olan menfaatin, davanın seyri sırasında ortadan kalkmasını davanın reddi sebebi olarak görmemektedir.¹²⁵ Öğretide bu konuda ikiye ayrılmaktadır. Bir kısım yazarlar

¹²¹ Danıştay 8.D. 11.04.2023 t. ve E.2023/762, K.2023/1885 sayılı kararı.

¹²² Zabunoğlu, Yahya Kazım, a.g.e., s.255.

¹²³ Tan, Turgut /Gözübüyük, A. Şeref, a.g.e., s.370.

¹²⁴ Danıştay'ın bu konudaki kararların çelişkili ve istikrarlı olmadığı yönündeki eleştiri için bkz. Çağlayan, Ramazan, a.g.e., s.404.

¹²⁵ Conseil d'Etat'ın 22.11.1963 tarihli kararı. Aktaran; Tan, Turgut /Gözübüyük, A. Şeref, a.g.e., s.373.

tarafından, davanın sonuçlanmasına kadar menfaatin aranması gerektiğini savunulmaktadır.¹²⁶ Bir kısım yazarlar ise menfaatin davanın açıldığı tarihte bulunmasının yeterli olduğunu, davanın sonuna kadar aranmaması gerektiği görüşündedir.¹²⁷

Danıştay'ın bu konudaki yaklaşımını ortaya koyan uyuşmazlıklara temas edilmesi, sorunun açıklığa kavuşması için önemlidir. Örneğin Danıştay imar planı değişikliğine karşı dava açan kişilere ait taşınmazın, dava devam ederken yargı kararıyla mülkiyetinin hazine adına devredildiğini ve dava konusu işlemle davacıların güncel bir menfaat ilişkisinin kalmadığını belirterek davanın ehliyet yönünden reddine karar verilmesi gerekçesiyle temyize konu mahkeme kararının bozulmasına hükmetmiştir.¹²⁸ Yine, 2019 yılı Dikey Geçiş Sınavına ait kılavuzda belirli bir ham puanın altında kalan adayların DGS puanının hesaplanmayacağına ilişkin kurala karşı açılan dava devam ederken davacı sınava girmiş ve DGS puanı hesaplanmıştır. Danıştay, davacıya ait DGS sonucu belgesinde puanının hesaplandığını belirterek davacının dava konusu kuralın iptalini istemede güncel bir menfaatinin kalmadığı gerekçesiyle davayı ehliyet yönünden reddetmiştir.¹²⁹ Danıştay, başka bir kararında ise vakıf üniversitesinde öğretim üyesi olarak görev yapmakta olan kişi tarafından Vakıf Yükseköğretim Kurumları Yönetmeliğinin ilgili maddelerinin iptali istemiyle açılan davanın devamı sırasında, davacının 667 sayılı Olağanüstü Hal Kararnamesi ile getirilen hükümler uyarınca kamu görevinden çıkarıldığı, davacının hali hazırda bir Vakıf Yükseköğretim Kurumunda görev yapmadığı, dolayısıyla dava konusu düzenlemenin iptalini istemede güncel bir menfaatinin kalmadığı gerekçesiyle davayı ehliyet yönünden reddetmiştir.¹³⁰ Buna karşın Danıştay'ın bazı dairelerince kamu görevlilerini ilgilendiren davalarda istikrarlı bir şekilde ayrık kararlar verilmektedir. Buna örnek olarak memur kadrosundan grafiker kadrosuna atanma talebiyle yapılan başvurunun reddi işlemine karşı açılan davanın devamı sırasında, davacının grafiker kadrosuna atanması üzerine mahkemece davanın esası hakkında karar verilmemiş,

¹²⁶ Candan, Turgut, a.g.e., s.122 ; Onar, Sıddık Sami, a.g.e., s.1782 ; Gündüz, Fatma Ebru, a.g.e., s.172. Candan bu görüşünü temellendirirken bir idari yargıcın, uygulanmasının imkansızlığı önceden bildiği bir karar vermemesi gerektiğini ve bu durumun iptal kararlarının gücünü etkisizleştirdiği savına dayanmaktadır.

¹²⁷ Yenice, Kazım/Yüksel, Esin, a.g.e., s.491; Sarıca, Ragıp, a.g.e., s.42; Alan, Nuri, a.g.m., s.32.

¹²⁸ Danıştay 6.D. 12.09.2019 t. ve E.2019/4919, K.2019/7271 sayılı kararı.

¹²⁹ Danıştay 8.D. 25.03.2019 t. ve E.2015/14736, K.2019/2142 sayılı kararı.

¹³⁰ Danıştay 8 D. 25.03.2019 t. ve E.2015/14736, K.2019/2142 sayılı kararı.

anılan kararın temyizi üzerine Danıştay 2. Dairesi davanın esası hakkında karar verilmesi gerektiğini belirterek idare mahkemesi kararını bozmuştur:

“İdari yargıda yargısal denetim, işlemin kurulduğu tarih itibarıyla yapılır. Bireysel ya da düzenleyici işlemlerin iptali istemiyle açılan davalarda, işlem geri alınmadığı sürece işleme yönelik hüküm kurulması esastır. Davacının idari işlemle ilişkisinin davanın sonuçlanmasına kadar devam etmesini zorunlu tutmak, iptal davalarını sadece davacılar yönünden ortaya koyduğu sonuçlarla değerlendirmek ve bu davaların amacını ihmal etmek anlamını taşır. Bunun sonucu olarak, dava görülmeden önce alınacak yeni idari kararlarla davacının iptali istenilen işlemle ilişkisini kesmek ve böylece hukuka aykırılığı ileri sürülen işlemi yargısal denetim dışında bırakmak yolu açılmış olur. Ayrıca idari yargılamada, yargılamanın işlemin tesis edildiği tarihten itibaren hüküm ifade etmesi nedeniyle işlemin hukuka uygun olup olmadığının saptanması, yargılama giderlerine ve vekalet ücretine hükmedilmesi açısından da önem arz etmektedir.”¹³¹

Yine, ayrıksı yönde karar veren Danıştay 5. Dairesi tarafından da kamu görevlileri ile ilgili davalarda aynı gerekçelerle, uyuşmazlığın esası hakkında karar vermeyen mahkeme kararlarının bozulmasına hükmetmiştir.¹³² Bu konuya ilişkin Danıştay 5. Dairesi bir kararında şu gerekçelere yer vermiştir:

“..İdare Hukukunun genel ilkelerine göre iptal davası açılabilmesi için, davacı ile dava konusu işlem arasında menfaat ilişkisinin varlığının yeterli olup, ayrıca bu işlemle menfaat ilişkisinin davanın sonuçlanmasına kadar devam etmesinin aranmadığı, davacının idari işlemle ilişkisinin davanın sonuçlanmasına kadar devam etmesini zorunlu tutmanın, iptal davalarını sadece davacılar yönünden ortaya koyduğu sonuçlarla değerlendirmek ve bu davaların amacını ihmal etmek anlamını taşıyacağı...”¹³³

¹³¹ Danıştay 2.D. 30.04.2018 t. ve E.2018/30, K.2018/2924 sayılı kararı.

¹³² Danıştay 5.D. 28.05.2015 t. ve E.2014/340, K.2015/5868 sayılı kararı; Danıştay 5.D. 13.05.2015 t. ve E.2014/3247, K.2015/4841 sayılı kararı.

¹³³ Danıştay 5.D. 15.12.2014 t. ve E.2012/2143, K.2014/9343 sayılı kararı.

Bununla birlikte, yukarıda aktarımı yapılan bozma kararlarında yer alan gerekçeler Danıştay'ın diğer dairelerinde ise azlık oyu gerekçesi olarak yer alabilmiştir.¹³⁴

Anayasa Mahkemesi'nin kamu görevlilerini statüleri ile ilgili bireysel başvuru kararlarındaki yaklaşımı da Danıştay 2. ve 5. Daireleri ile benzer niteliktedir.¹³⁵ Buna örnek olarak komiser olarak görev yapan başvurucu hakkında verilen disiplin cezasının iptali istemiyle açılan davada başvurucu, 670 sayılı Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararname ile kamu görevinden ihraç edildiğinden idari işlemle olan menfaat bağının ortadan kalktığı gerekçesiyle Bölge İdare Mahkemesince uyuşmazlığın esası hakkında karar verilmesine yer olmadığına kararı verilmesi üzerine adil yargılanma hakkı kapsamında yer alan karar hakkının ihlal edildiğini ileri sürerek bireysel başvuruda bulunmuştur. Anayasa Mahkemesi, başvuruyu değerlendirirken Danıştay'ın menfaatin güncel olmasına ilişkin kamu görevlileri ile kararında yer alan içtihadını esas almıştır. Salt kamu görevinden ihraç edilmenin, menfaat ilişkisini ortadan kaldıracağı yönündeki kabulün adil yargılama hakkı kapsamında yer alan karar hakkını ihlal ettiğine karar vermiştir:

“...olayda başvurunun Olağanüstü Hal İşlemlerini İnceleme Komisyonuna (OHAL Komisyonu) başvurabileceği, OHAL Komisyonu kararına karşı yargı yolunun açık olduğu tespit edilmiştir. Bu durumda başvurunun yeniden kamu görevliliği statüsünü kazanabileceği ihtimalinde dava konusu disiplin cezasının başvuru üzerinde bir etkisinin bulunmayacağı söylenemez. Bu itibarla disiplin cezasının iptali talebiyle açılan davanın yargılaması devam ederken başvurunun kamu görevinden ihraç edilmesinin davaya konu idari işlem ile ihlal edilen menfaatinin ortadan kalkmadığı, bu durumda davanın esasının incelenmesi gerektiği... Bireysel başvuruya konu Bölge İdare Mahkemesi kararında ise Danıştay içtihadında belirtilen ölçütler kapsamında herhangi bir irdelemeye gidilmeksizin salt kamu görevinden ihraç edilme sebebiyle davanın konusunun kalmadığı yönünde şekilci bir yaklaşımla hareket edilerek davanın esasının incelenmediği... Bölge İdare Mahkemesi somut olayda davanın esasının incelenebilmesine ilişkin değerlendirmesi konusunda

¹³⁴ Danıştay 11.D. 05.02.2015 t. ve E.2013/1841, K.2015/235 sayılı kararı.

¹³⁵ Cın Karagöz, Emine, İdari Yargıdaki Güncel Menfaat Kavramının Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Değerlendirilmesi, Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, S.26, 2022, s.140.

2577 sayılı Kanun'da düzenlenen usul kurallarının uygulanmasıyla ilgili bu şekilci yorumun başvurucunun hukuksal durumunu etkileyen disiplin cezasından doğan uyuşmazlık hakkında karar verilmemesi sebebiyle başvurucuya ağır bir külfet yüklediği, bu sebeple başvurucunun karar hakkının ihlal edildiği değerlendirilmiştir.”¹³⁶

Tüm bu bilgiler ışığında önemle belirtmek gerekir ki iptal davasının görülebilmesi için usuli bir şart olan “menfaat ihlali” koşulunun davanın açıldığı anda bulunması gerektiği tartışmadan uzaktır. Ancak iptal davasında, menfaat ilişkisi ile davacı arasında zamansal bir birliktelik aranması, bu davaların maddi ve parasal bir alana indirgendiği izlenimi yaratacaktır ki, bu yaklaşım da iptal davalarının hukuk düzenini koruyan ve kamu yararını amaçlayan objektif bir dava olma özelliğini ve hukuk devleti ilkesini gerçekleştirme işlevinin dışlanmasına yol açacaktır. Nihayetinde, böyle bir yol ise hukuk devleti ilkesine bağlı kalması gereken idarelerin, hukuka aykırı işlemlerini yargı denetiminden bağımsız hale gelmesine ve yargı erkinin etkisiz bir hale gelmesine sebep olacaktır. Öğretide YENİCE/ESİN’in de belirttiği gibi davacı kendi iradesiyle davadan vazgeçmedikçe dava sırasında menfaat ilişkisinin ortadan kalktığı gerekçe gösterilerek davanın esasının incelemesinden kaçınılmamalıdır.¹³⁷

Anayasa Mahkemesi’nin kamu görevlileri statüleri ilgili istikrar bulan bu yaklaşımı Bölge İdare Mahkemesi kararlarında da etkisini göstermiştir. Ne var ki, Anayasa Mahkemesinin ihlal kararında yer alan ölçütleri aşar nitelikte Bölge İdare Mahkemelerinin istinaf incelemesi neticesinde verdiği kaldırma kararları da mevcuttur. Bu duruma örnek olarak Radyo ve Televizyon Üst Kurulu üyesi olan davacının, yaptığı başvurunun üst kurulun gündemine alınmasına gerek olmadığı

¹³⁶ Anayasa Mahkemesinin 16.12.2020 tarihli ve Başvuru No: 2018/26987 sayılı Süleyman Filiz Başvurusu. Benzer yönde ihlal kararları için bkz. Levent Tütüncü Başvurusu, Osman Yüztaş Başvurusu, Turgay Dabakoğlu Başvurusu, Yılmaz Aksu Başvurusu.

¹³⁷ Yenice, Kazım/Yüksel, Esin, a.g.e., s.490. Bu konuda Bilgin ise, iptal davalarında menfaatin dava açıldığı anda mevcut ise kendiliğinden davanın sonuna kadar devam edeceğini görüşüne ilişkin olarak şu açıklamalarda bulunmuştur: “...bir idari işlemde dolayı menfaati ihlal olan kişinin bu işlemin idare mahkemesince iptal edilmesinde daima bir menfaati vardır. İdarenin bu şekilde davaya konu olan işlemi idare mahkemesince iptal edilmesi halinde, hem bireyin sonradan açacağı tam yargı davaları açısından hem de psikolojik olarak bir davayı kazanmış olması ve idarece kendisine yapılan bir haksızlığın ortadan kaldırıldığını bilmesi açısından birey bakımından önem arz etmektedir. Aynı şekilde, bu durum mahkemelerin itibarını ve kararlarına güvenirlilik açısından da önem taşımaktadır. İdarenin haksız ve hukuka aykırı işlemine karşı iptal davası açan bireyin hukuksal durumundaki değişikliğe bağlı olarak mahkemeye verilecek olumsuz kararlar, bireylerin vicdanında da mahkeme hakkında olumsuz izlenim uyandırabilecektir.” Bkz. Bilgin, Hüseyin, Danıştay Kararları Işığında İptal Davalarında Menfaatin Güncel Olması, Terazi Hukuk Dergisi, C.4, S.30, Şubat 2009, s.140.

yolunda tesis edilen Radyo ve Televizyon Üst Kurulu kararın iptali istemiyle açılan dava devam ederken davacının üst kurul üyeliği sona ermesi üzerine idare mahkemesi davayı ehliyet yönünden reddetmiştir:

“...davacının üst kurul üyesi olduğu dönemde toplantıdaki teklifi üzerine başvurusunun üst kurulun gündemine alınmasına gerek olmadığı yönünde verilen karar olduğu, bir başvurunun Kurul gündemine nasıl alınacağına ilişkin hususların Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun Çalışma Usul ve Esaslarında Hakkında Yönetmelikte düzenlendiği, dolayısıyla dava konusu işlemin Kurulun iç işleyişine ilişkin işlemlerden olduğu gözetildiğinde, üst kurulu üyeliği bulunmayan davacının Kurulun iç işleyişine ilişkin verilecek bir kararda menfaatinin bulunmayacağı sonucuna varıldığından, dava konusu işlemle ilgisi kalmayan davacının açtığı davanın esasının incelenemeyeceği...”

İdare Mahkemesi kararının, istinaf edilmesi üzerine Bölge İdare Mahkemesince, Anayasa Mahkemesinin ihlal kararına yollamada bulunularak ilk derece mahkemesinin kesin olarak kaldırılmasına karar vermiştir:

“Yukarıda yer verilen kararlar ışığında uyuşmazlık konusu olay değerlendirildiğinde, dava açılırken Radyo Televizyon Üst Kurulu Üyesi olarak davacının menfaatinin bulunduğu, dava devam ederken Radyo ve Televizyon Üst kararıyla davacının 6112 sayılı Kanun'un 38. maddesinin 6. fıkrası uyarınca Üst Kurul üyeliğinden çekilmiş sayılmasına karar verilmiş ise de, söz konusu karara karşı açılan davada verilen kararın henüz kesinleşmediği, dolayısıyla davacının başvurusunun Üst Kurul'un gündemine alınmasına gerek olmadığı yönünde verilen kararlar menfaatinin kalmadığı söylenemeyeceğinden davanın ehliyet yönünden reddi yolundaki İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet görülmemiştir.”¹³⁸

Anayasa Mahkemesi'nin bireysel başvuru kararlarına konu olan uyuşmazlıklar, kamu görevlileri ilgili olmakla birlikte daha spesifik olarak kamu görevlisinin statüsüne ilişkindir. Nitekim Anayasa Mahkemesinin ihlal kararlarına referans aldığı Danıştay 2. ve 5. Dairelerinin kararları da kamu görevlisinin statüsüyle ilgili olan uyuşmazlıklardır. Bu bakımdan yukarıda belirtilen uyuşmazlık eğer ki Anayasa Mahkemesinin ihlal kararındaki ölçütler esas alınarak davacı ehliyetli

¹³⁸ Ankara Bölge İdare Mahkemesi 2.İDD. 03.12.2021 t. ve E.2021/758, K.2021/2656 sayılı kararı.

görülmüş ise verilen kaldırma kararı hatalı bir gerekçeye dayanmaktadır. Zira aktarılan uyuşmazlık statü hukukundan ziyade üst kurulun işleyiş ile ilgili bir kararın iptali talebinden ibaret olup davacının statüsünü etkiler bir yanı bulunmamaktadır.

Yine, imar planında bir taşınmazın "İlköğretim Alanı" olarak ayrılması nedeniyle kamulaştırmasız el atmadan dolayı açılan tazminat davasının seyri sırasında taşınmazın devri nedeniyle menfaat ilişkisinin ortadan kalktığı gerekçesiyle ilk derece mahkemesince dava ehliyet yönünden reddedilmiş; anılan karara ilişkin istinaf incelemesinde, Bölge İdare Mahkemesi, Anayasa Mahkemesinin Levent Tütüncü Başvurusu kararına atıfta bulunarak, Danıştay 6. Dairesinin davanın devamı sırasında taşınmazın satışı nedeniyle yeni malikin dava açma ehliyeti bulunmadığı yönündeki gerekçesinin taşınmazın esas alındığı davalarda devralan kişinin dava hakkını kazanmasına hukuki engel oluşturduğu belirtilerek ehliyet ret kararının kesin olarak kaldırılmasına karar vermiştir.¹³⁹ Görüleceği üzere, Bölge İdare Mahkemesine konu olan uyuşmazlık Anayasa Mahkemesinin ihlal kararı ile benzeşmese de ihlal kararında yer alan ölçütlerden esinlenerek verildiği söylenebilir.

3.2. Tam Yargı Davalarında Hak İhlali

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesinin b bendine göre tam yargı davalarının, idari işlem veya eylemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olan kişiler tarafından açılabilceği belirtilmiştir. Günümüz Türkçesinde kullanımına pek rastlanılmasa da muhtel sözcüğü, bozulan ve zarara uğrayan anlamına gelmektedir. Dolayısıyla tam yargı davası açılabilmesi ancak kişisel bir hakkın ihlalinin mevcudiyeti halinde mümkündür.

Bununla birlikte tam yargı davalarındaki ehliyet, özel hukuktaki tazminat davalarında aranan ehliyet ile birbirine benzemektedir.¹⁴⁰ Davacı kişisel hakkının zarara uğradığı iddiasını haklı gösterecek olgularla ispatlaması gerekir ve ispat

¹³⁹ Ankara Bölge İdare Mahkemesi 5.İDD. 20.02.2020 t. ve E.2020/129, K.2020/180 sayılı kararı. Danıştay 6.D. davanın ehliyet yönünden reddine karar verilmesi gerektiği yönündeki kararı için bkz. Danıştay 6.D. 13.02.2017 t. ve E.2016/10893, K.2017/909 sayılı kararı.

¹⁴⁰ Demirkol, Selami/ Bereket Baş, Zuhul, İdari Yargıda Dava Açma ve Davaların Takip Usulü, Beta Yayıncılık, Gözden Geçirilmiş 7. Bası, İstanbul, Haziran 2007, s.85. Bununla beraber Onar, tam yargı davasının şartlarının ve hükümlerinin de benzer olduğu görüşündedir. Bkz. Onar, Sıddık Sami, a.g.e., s.1797.

yükümlülüğü davacıya aittir.¹⁴¹ Bu benzerliğe bağlı olarak tam yargı davalarında re'sen araştırma ilkesi dava açma ehliyetinin tespiti açısından geçerli değildir.¹⁴²

Danıştay'da bir kararında, zarara uğradığını ve hakkının ihlal edildiğini ispatlayamayan davacının tazminat davası açmasına imkan bulunmadığını belirtmiştir.¹⁴³

Subjektif ehliyet yönünden kanun koyucu iptal davaları için işlemle davacı arasında menfaat ilişkini yeterli görmekteyken tam yargı davaları için işlem veya eylemle davacı arasında daha sıkı bir ilişkiyi gerektiren kişisel bir hakkın doğrudan ihlal edilmesini aramıştır. Kanun koyucu, iptal ve tam yargı davaları arasında neden böyle ayrıma gitmiştir sorusuna iptal davalarının objektif olma özelliğinden farklı olarak tam yargı davalarının daha çok öznel nitelikte davalar olması cevabı verilebilir.

3.3. Kanun Yollarında Ehliyet

Kanun yolu kavramı yargılama usulünde, davanın taraflarına tanınmış olan hukuksal bir başvuru mekanizmasını ifade etmektedir.¹⁴⁴ Bu yol ile taraflara, yanlış olarak verildiğini düşündükleri derece mahkemelerinin kararlarının, üst mahkemece yeniden incelenmesi ve değiştirilmesi imkânı sağlanır.¹⁴⁵ Daha açık bir ifadeyle tanımlamak gerekirse kanun yolu, mahkemelerce verilen her türlü yargısal kararın, üst mahkemece ya da kararı veren mahkemece gözden geçirilmesidir. Kanun yolları, olağan ve olağanüstü kanun yolları şeklinde olmak üzere ikiye ayrılır. Nihai kararın kesinleşmesine engel olan başvurulara olağan kanun yolu denir. Kararın kesinleşmesinden sonra tanınmış olan başvurular ise olağanüstü kanun yoludur.¹⁴⁶

¹⁴¹ Yenice, Kazım/Yüksel, Esin, a.g.e., s.494.

¹⁴² Gündüz, Fatma Ebru, a.g.e., s.194.

¹⁴³ Danıştay 10.D. 02.02.1986 t. ve E.1982/4314, K.1986/159 sayılı kararı. (Kararı aktaran; Demirkol, Selami/ Bereket Baş, Zuhul, a.g.e., s.86.)

¹⁴⁴ Ulusoy, Ali Dursun, a.g.e., s.805. Öğretide kimi yazarlar bunu hukuki bir çare olarak isimlendirmiştir. Bkz. Alangoya, Yavuz/Yıldırım, Kamil/ Deren-Yıldırım, Nevhis, a.g.e., s.445.

¹⁴⁵ Turgut, Tan /Gözübüyük, A. Şeref, a.g.e., s.988. 20.07.2016 tarihi itibarıyla istinaf mahkemelerinin faaliyete girmesi ile birlikte üçlü bir yargısal sistem oluşturulmuştur. Bu sebeple kanun yolu tanımlaması yapılırken yer verilen "ilk derece mahkemelerinin" şeklinde ifade yerine "derece mahkemelerinin" kullanılması, istinaf kararlarının da temyiz denetime tabi olabilmesi nedeniyle daha isabetli olacaktır.

¹⁴⁶ Turgut, Tan /Gözübüyük, A. Şeref, a.g.e., s.988.

Medeni usul hukukunda kanun yolu, mahkemelerce verilen nihai kararlara karşı öngörülmüştür.¹⁴⁷ Bununla birlikte idari yargıda nihai olmayan, yani hakimın davadan el çekmediği kimi kararlara karşıda kanun yolu imkanı getirilmiştir. Ara karar niteliğinde olan yürütmenin durdurulmasına ilişkin verilen kararlara karşı 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesinin 7. fıkrasında itiraz yolu öngörülmüştür. Yine bağlantı isteminin reddine ilişkin karara karşı da itiraz yolu getirilmiştir.

Kanun yoluna başvurmada aranan bu şekli şartların yanında tarafların bu yola başvurmada hukuki bir yararının, yani menfaatinin bulunması gerekir. Daha açık bir ifadeyle, taraflar lehine olarak verilmiş bir karara karşı kanun yoluna başvuramazlar.¹⁴⁸ Örneğin davalı idare lehine verilmiş olan bozma kararına karşı davalı idarece karar düzeltme isteminde bulunulması üzerine Danıştay, bu istemi hukuki yarar yokluğundan incelenmeksizin reddetmiştir:

*“İdari yargılama usulünde dava açmakta olduğu gibi kanun yoluna başvurmada da, hukuki yarar bulunmalıdır. Diğer bir ifadeyle, kanun yoluna başvuranın, aleyhine kanun yoluna başvurduğu kararın bozulmasında, korunmaya değer bir yararının bulunması gerekir. Davalı idarenin, İdare Mahkemesi kararının, dosyada 2577 sayılı Kanunun 26. maddesi uyarınca işlem yapılmak üzere bozulmasına ve dosyanın İdare Mahkemesine gönderilmesine yönelik karara karşı karar düzeltme isteminde bulunmasında korunmaya değer hukuki bir yararı bulunmadığından, karar düzeltme isteminin incelenmesine hukuken imkan bulunmamaktadır.”*¹⁴⁹

Yine, Danıştay kararına konu olan bir uyuşmazlıkta, yıkım işlemine karşı açılan davada, davanın reddine ilişkin kararın davalı idarece temyiz edilmesi üzerine, kararın bozulmasında davalı idarenin hukuki yararı bulunmadığı gerekçesiyle temyiz istemi incelenmeksizin reddedilmiştir: “Bu durumda; yıkıma ilişkin kısmı yönünden davanın reddi yolunda verilen ve davalı idare lehine olan Mahkeme kararının bozulmasında davalı idarenin korunmaya değer hukuki bir yararı bulunmadığından,

¹⁴⁷ Kuru, Baki/ Arslan, Ramazan/ Yılmaz, Ejder, a.g.e., s.585.

¹⁴⁸ Kuru, Baki/ Arslan, Ramazan/ Yılmaz, Ejder, a.g.e., s.587.

¹⁴⁹ Danıştay İDDK 23.05.2019 t. ve E.2018/1947, K.2019/2672 sayılı kararı.

davalı idarenin temyiz isteminin esasının incelenmesine hukuki olanak bulunmamaktadır.”¹⁵⁰

Ancak hüküm ile talep sonucu arasında fark var ise tarafın o hükmü kanun yoluna götürmede hukuki yararın varlığı kabul edilmedir. Öte yandan, davacının talep sonucu ile mahkemenin hükmü aynı olsa da kimi durumlarda, mahkeme kararının gerekçesinin değiştirilmesi davacının menfaatini etkileyebilir. Bu gibi durumlarda kanun yoluna başvurmada hukuki yarar mevcuttur. Buna örnek olarak kamu görevine atanmaması işleminin iptali istemiyle açılan davada, işlemde hukuka uyarlık görülmemiş olsa da iptal kararının davacının atanması sonucunu doğurmayacağı belirtilmiştir. Davacı tarafından iptal kararının atanması sonucunu doğuracak şekilde olması gerektiği yönünde yapılan istinaf başvurusu Bölge İdare Mahkemesince kabul edilmiştir.¹⁵¹

Kanun yolları ile ilgili değinilmesi gereken bir konuda, müdahilin tek başına kanun yollarına başvurmaya ehil olup olmadığı hususudur. Bu konu uzun sürelerdir Danıştay daireleri arasında farklı yönde uygulamalar oluşmasına sebep olmuştur.

Öncelikle davaya müdahale hakkında mevzuatta yer alan hükümlere bakıldığında, üçüncü kişilerin davaya katılması ile ilgili 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda doğrudan bir kurala yer verilmemiş, anılan Kanun'un 31. maddesi ile Hukuk Muhakemeleri Kanunu'na atıfta bulunulmuştur. 6100 sayılı Kanun'un 66. maddesinde, üçüncü kişilerin davayı kazanmasında hukuki yararı bulunan taraf yanında ve ona yardımcı olmak amacıyla müdahil olarak davada yer alabilecekleri; 68. maddesinde, müdahale talebinin kabulü hâlinde müdahilin, yanında katıldığı tarafın yararına olan iddia veya savunma vasıtalarını ileri sürebileceği, onun işlem ve açıklamalarına aykırı olmayan her türlü usul işlemlerini yapabileceği; 69. maddesinde, müdahilin de yer aldığı asıl davada hükmün taraflar hakkında verileceği düzenlemelerine yer verilmiştir.

Medeni usul hukuku bakımından üçüncü bir kişinin davaya katılmış olması, yani davaya müdahil olması onu taraf veya bir tarafın temsilcisi konumuna getirmeyecek sadece yanında davaya müdahil olduğu tarafın yardımcısı niteliği kazandıracaktır. Müdahil davayı ancak bulunduğu noktadan itibaren takip edebilir ve

¹⁵⁰ Danıştay 6.D. 01.07.2020 tarihli ve E.2019/8568, K.2020/6519 sayılı kararı.

¹⁵¹ Ankara Bölge İdare Mahkemesi 4.İDD. 13.02.2020 t. ve E.2020/67, K.2020/285 sayılı kararı.

kendisinden önce yapılmış olan usul işlemlerinin tekrarlanmasını isteyemez. Bununla birlikte müdahil, yanında katıldığı tarafla birlikte hareket edebilir. Davaya katıldığı tarafın, istemediği konularda talepte bulunamaz.¹⁵²

Yukarıda yapılan açıklamalarda da belirtildiği üzere, bir davada kanun yoluna başvurma hakkı taraflara verilmiştir. Müdahil görülmekte olan davanın tarafı değil, taraf yardımcısı konumunda olduğu dikkate alındığında, ilk bakışta kanun yoluna başvuramayacağı söylenebilir. Ancak idari davaların özellikleri, hukuk yargılamasındaki davalardan farklıdır. Bu sebeptendir ki, Danıştay daireleri ve kurullarının içtihatları arasında aykırılıklar ortaya çıkmaktadır. Danıştay dairelerinin kahir ekseriyeti ve İDDK müdahilin tek başına kanun yoluna başvuramayacağı yönünde karar vermektedir.¹⁵³ Danıştay kimi dairelerinin kararları da müdahilin tek başına kanun yoluna başvurabileceği yönündedir.¹⁵⁴ İdari yargı açısından öğretide bu konuda görüş birliği yoktur. CANDAN'a göre idari yargı yerince verilen kararı müdahil, davaya yanında katıldığı taraftan bağımsız olarak temyiz edemez.¹⁵⁵ ULUSOY ise idari yargıda yer alan davaya katılma ile özel hukuktaki fer'i müdahale kurumunun özellikleri ve niteliklerinin farklı olduğunu ve davaya katılanların tek başına kanun yollarına başvurabilmesi gerektiğini, aksi yaklaşımın hak arama özgürlüğü ile adil yargılanma hakkını ihlal edebileceğini söylemiştir.¹⁵⁶

Nihayetinde bu konuda ortaya çıkan içtihat aykırılıklarının giderilmesi için mesele Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu'na taşınmış ve kurul müdahilin, tarafın işlem ve açıklamalarına açıkça aykırı olmamak şartıyla tek başına kanun yollarına başvurabileceği ve ilgili yargı merciince başvuru dilekçesinin bilgisine sunulmak üzere yanında katıldığı tarafa tebliğ edilmesi gerektiği yönünde içtihadın birleştirilmesine karar vermiştir:

“...idari yargının kendine özgü özellikleri göz önüne alınarak konu değerlendirildiğinde, Hukuk Muhakemeleri Kanunu ile tarafın işlem ve

¹⁵² Akyılmaz, Bahtiyar/ Sezginer, Murat/Kaya, Cemil, a.g.e., s.1464.

¹⁵³ Danıştay İDDK 28.04.2021 t. ve E.2020/1847 , K.2021/907 sayılı kararı; Danıştay 13.D. 15.02.2016 t. ve E.2015/6064., K.2016/287 sayılı kararı; Danıştay 8.D. 24.02.2015 t. ve E.2015/809, K.2015/1166 sayılı kararı; Danıştay 6.D. 18.01.2022 t. ve E.2022/42, K.2022/337 sayılı kararı; Danıştay 2.D. 17.05.2022 t. ve E.2022/1484, K.2022/2651 sayılı kararı.

¹⁵⁴ Danıştay 6.D. 15.03.2018 t. ve E.2017/2261, K.2018/2250 sayılı kararı; Danıştay 10.D. 21.10.2019 t. ve E.2018/4172, K.2019/6922 sayılı kararı; Danıştay 17.D. 08.05.2015 t. ve E.2015/9316, K.2015/1943 sayılı kararı.

¹⁵⁵ Candan, Turgut, a.g.e., s.794.

¹⁵⁶ Ulusoy, Ali Dursun, a.g.e., s.773-774.

açıklamalarına aykırı olmayan her türlü usul işlemini yapma hakkı tanınan müdahilin, yanında katıldığı taraf hakkında verilen karara karşı tek başına kanun yollarına başvurabilmesinin, adil yargılanma hakkının temini bakımından gerekli olduğu neticesine ulaşılmıştır... müdahilin, tarafın aksi yönde iradesinin varlığı halinde, bu iradeye aykırı ve bu iradeyle çelişen bir işlem yaparak kanun yollarına başvurma olanağı bulunmamaktadır... müdahilin, yanında katıldığı tarafın işlem veya açıklamalarına aykırı olmadığı sürece, karara karşı tek başına kanun yollarına başvurabileceği...”¹⁵⁷

Nitekim anılan İçtihatları Birleştirme Kurulu kararı üzerine, Danıştay Dairelerince müdahillerin tek başına kanun yoluna başvurabilecekleri kabul edilmiştir:

“...davalı idare tarafından süresinde temyiz isteminde bulunulmadığı görülmekte ise de, davalı yanında müdahil şirket tarafından yapılan temyiz başvurusunun, davalı tarafın işlem ve açıklamalarına açıkça aykırı olmadığı... Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu kararı uyarınca, davalı yanında müdahil şirketin tek başına kanun yoluna başvurma hakkının bulunduğu...”¹⁵⁸

¹⁵⁷ Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulunun 03.03.2023 t. ve E.2021/4, K.2023/1 sayılı kararı.

¹⁵⁸ Danıştay 6.D. 18.05.2023 t. ve E.2023/1500, K.2023/4854 sayılı kararı.

İKİNCİ BÖLÜM

İMAR HUKUKUNDAN KAYNAKLANAN UYUŞMAZLIKLARDA EHLİYETİN DEĞERLENDİRİLMESİ

1. İmar Hukukunun Tanımı ve Kapsamı

İmar kelime anlamı itibariyle yapmak, tamir etmek, şenlendirmek, mamur kılmak ve ıssızlıktan kurtarmak anlamına gelmektedir.¹⁵⁹ Fakat imar hukukunu etimolojik bir yaklaşımla tanımlamak günümüzdeki imar hukukunun kapsamı ve çok boyutluluğu açısından yetersiz kalacaktır. Zira imar hukukunun günümüzde imar kelimesinin etimolojik anlamını aşan ve birçok alana sirayet eden yönü bulunmaktadır.

Hukuk dallarına ilişkin yapılan geleneksel kamu hukuku ve özel hukuk ayrımı toplumların ihtiyaçları karşısında geçerliliği yitirmiş ve her iki hukuk dalından esinlenen karma nitelikte yeni hukuk dalları oluşmuştur.¹⁶⁰ İmar hukuku da hem kamu hukukunun hem de özel hukukun ilkelerinden yararlanan bir hukuk dalıdır.¹⁶¹ Öncelikle imar hukukunun, idare hukukunun bir alt dalı olmaktan çıkarak ayrı bir hukuk dalı olarak kabul edilebilmesi için sadece imar mevzuatının derlenmesinin ötesinde, kendisine özgü teorik bir temeli ve bakış açısına sahip olması gerekir.¹⁶²

İmar hukuku alanını düzenleyen temel kanun 3194 sayılı İmar Kanunu'dur. İmar Kanunu'nun 1. maddesinde, "Bu Kanun, yerleşme yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmaların; plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünü sağlamak amacıyla düzenlenmiştir." hükmüne yer verilmiştir. İmar Kanunu'nun amacını ortaya koyan bu madde esasen imar hukukunun müstakil bir hukuk dalı

¹⁵⁹ Çolak, Nusret İlker, İmar Hukuku, Onikilevha Yayıncılık, 2. Baskı, İstanbul, Aralık 2014, s.5.

¹⁶⁰ Keleş, Ruşen/ Mengi, Ayşegül, İmar Hukuku Hukuksal, Yönetmel ve Siyasal Boyutlarıyla, İmge Kitabevi, 3. Baskı, Ankara, Ocak 2019, s.22.

¹⁶¹ Keleş, Ruşen/ Mengi, Ayşegül, a.g.e., s.23. Abacıoğlu'na göre İmar hukuku, medeni hukuk ile idare hukukunun sınırları arasında yeni bir branş olarak ortaya çıkmıştır. Bkz. Abacıoğlu, Muhittin, Abacıoğlu Ali, Açıklamalı-İçtihatlı İmar Kanunu Mevzuatı ve Uygulaması, Seçkin Yayıncılık, 11. Baskı, Ankara, Haziran 2016, s.23. Buna karşın Gözler, imar hukukunun idare hukukunun bir alt dalı olduğu belirtmiş ve kendisinin ileri sürdüğü genel-özel idare hukuku ayrımından özel idare hukuku alanı içinde görmüştür. Bkz. Gözler, Kemal, İdare Hukuku Cilt I, Ekin Kitabevi, 2. Baskı, Bursa, Ekim 2009, s.106.

¹⁶² Gülan, Aydın, İmar Hukuku Ders Notları (2015-2016 Öğretim Yılı), s. 1 (Yayınlanmamıştır).

olmasından kaynaklanan bakış açısını yansıtmakta ve idare hukukundan kopuşuna olanak sağlamaktadır.¹⁶³ İmar hukuku multidisipliner bir alan olup birçok bilim dalı ile sıkı bir ilişki içindedir. Bu bilim dalları ile arasındaki ilişki aslında imar hukukunun çok yönlü olduğunu göstermektedir. Esasen şehir planlaması, toplumun güncel ihtiyaçlarına karşılık verebilmesi için çok yönlü olmak zorundadır.¹⁶⁴ Yukarıda aktarılan maddede, bu çok yönlülüğü vurgulamak için fen, sağlık, çevre şartları ifadelerine açık bir şekilde yer verilmiştir.

İmar hukuku dinamik bir hukuk dalıdır. 3194 sayılı İmar Kanunu da kabul edildiği 03.05.1985 tarihinden bu yana birçok değişikliğe uğramıştır. Esasen toplumsal ihtiyaçlar karşısında kanunlarda değişiklik yapılması veya yeni bir düzenleme getirilmesi mümkündür.¹⁶⁵ Yapılan değişiklikler ile birlikte imar hukuku alanına yeni müesseseler kazandırılmıştır.

Ülkemizde imar hukukuna ait tarihsel süreçte getirilen yeni müesseseler genellikle kendi içinde bir sorunun ortadan kaldırılması amacını taşımaktadır. Bundan dolayı, bu müesseselerin her birinin kendine özgü bir bakış açısı bulunmaktadır. Öğretide GÜLAN, imar hukukunun gelişimindeki tarihsel seyrini dikkate alarak bu hukuk dalının dönüşerek değil eklenilerek geliştiğini ileri sürmüştür.¹⁶⁶

Öte yandan, İmar Kanunu'nun dışında birçok kanunda İmar Hukukunu ilgilendiren düzenlemeler yer alabilmektedir. Önemine binaen İmar Kanunu'ndan istisna tutulan ve imar hukukunu ilgilendiren bazı konuların müstakil olarak düzenlenebileceği İmar Kanunu'nun 4. maddesinde sayılmıştır. Örneğin Boğaziçi Kanunu, içeriğinde imar planı yer alan bir kanundur. Boğaziçi bölgesinin tarihi ve stratejik bir öneme sahip olması nedeniyle temel ilkelerden ayrıksı tutulmuştur.

¹⁶³ Gülan, Aydın, İmar Hukuku Ders Notları (2015-2016 Öğretim Yılı), s.3.

¹⁶⁴ Yayla, Yıldızhan, Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği, İstanbul, 1975, s.12.

¹⁶⁵ Kalabalık, Halil, İmar Hukuku Dersleri, Seçkin Yayıncılık, 2. Baskı, Ankara, 2009, s.28.

¹⁶⁶ Gülan, Aydın, İmar Hukuku Ders Notları (2015-2016 Öğretim Yılı), s.1.

2. İmar Planları

Öncelikle bu çalışmanın kapsamını, imar planlarına karşı kimlerin dava açabileceği sorusuna verilecek cevap nispetiyle sınırladığımızdan imar planı türlerine ilişkin detaylı bir açıklama yapmaktan kaçınıp ilgili konuya yönelik kısa bir tanımlamaya yer verilecektir. Sonrasında çalışma konusu olan ehliyet üzerine odaklanılarak açıklamalarda bulunulacaktır.

İmar planları; düzenli, sağlıklı ve kontrollü yerleşmenin ve yapılaşmanın gerçekleştirilmesini amaçlayan ve çeşitli kentsel işlevler arasında var olan ya da sağlanabilecek olanaklar ölçüsünde en iyi çözüm yollarını bulmak, belde halkına iyi yaşama düzeni ve koşulları sağlamak amacıyla kentin kendine özgü yaşayış biçimi ve karakteri, nüfus, alan ve yapı ilişkileri, yörenin gerek çevresiyle ve gerekse çeşitli alanları arasında olan bağlantıları, halkın sosyal ve kültürel gereksinimleri, güvenlik ve sağlığı ile ilgili konular göz önüne alınarak hazırlanan hukuki metinlerdir.¹⁶⁷

İmar planlarının idari işlem olarak mahiyetine bakıldığında, belirli taşınmazlar açısından hukuki statü değişikliği sonucunu doğuracak düzenlemeler içermeleri nedeniyle bireysel işlem olma özelliği bulunmaktadır.

Ancak Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinde planların hazırlanması aşamasında elde edilmesi ve gerekli veriler ile bu verilerin elde edilmesi sonucu yapılan eşik analizi ve doğal, yapay ve yasal eşikler göz önünde bulundurularak taşınmazın mülkiyet durumundan bağımsız olarak planlama kararı getirilmesi, diğer yandan plan notları ile yapılan düzenlemelerin bu işleme düzenleyici işlemin özelliklerinden olan genellik, nesnellik ve soyutluk niteliklerinin kazandırılması nedeniyle hem bireysel işlem hem de genel düzenleyici işlem niteliğine sahip karma bir işlem şekline bürünmektedir.

Öğretide ÖZAY'da, imar planlarını içerikleri açısından karma işlem niteliğinde görmektedir. Ancak imar planlarını bütünü bakımından ise düzenleyici işlem olarak nitelendirmiştir.¹⁶⁸ YAYLA ise imar planlarının, taşınmazlar hakkında statü değişikliği yaratması nedeniyle koşul işlem niteliğini de taşıdığını ifade etmiştir.¹⁶⁹

¹⁶⁷ Danıştay 6.D. 02.05.2023 t. ve E.2020/4899, K.2023/4205 sayılı kararı.

¹⁶⁸ Özay, İl Han, Günışığında Yönetim, Filiz Kitabevi, 3. Tıpkı Baskı, İstanbul, 2017, s.429.

¹⁶⁹ Yayla, Yıldızhan, Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği, s.107.

Bununla birlikte, planlama işlemlerinin geleceğe dönük bir yönelme alanı olduğundan statik karakterli işlemlerden ayırmsamak için prospektif (ileriye yönelik) işlemler kavramı geliştirilmiştir.¹⁷⁰ Danıştay içtihatlarında ise imar planları düzenleyici işlem olarak kabul edilmektedir.¹⁷¹

İmar planları, bir şehrin anayasası niteliğindedir.¹⁷² Yapılaşma için gereken temel işlemlerden biridir ve şehir planlamasının başlangıç noktasını oluştururlar.¹⁷³ Zira imar planına göre, parselasyon işlemi yapılır ve böylece yapılaşılabilir düzgün imar parselleri oluşturulur. Parselasyon işlemi yapılmadan başka bir ifadeyle kadastral parseller üzerinde yapı yapmak çok sınırlı istisnalar dışında hukuken mümkün değildir.¹⁷⁴ Yapı ruhsatı alabilmek ve inşaaata başlayabilmek için parselin bulunduğu alanda uygulama imar planının bulunması ve buna göre parselasyon işlemi yapılarak imar parselinin oluşması gerekmektedir. Parselasyon işlemi yapılmayan bir alanda kural olarak inşai faaliyette bulunmak söz konusu olamaz.

İmar planlarının yapılaşma sürecindeki etkisi dikkate alındığında, bir şehrin inşa edilmesinden silüetinin oluşumuna kadar etki edebilecek bir boyutu vardır. Bundan dolayı imar planlarının yargısal denetimi aynı zamanda bir şehircilik sorunu olarak da görülmektedir.¹⁷⁵

İmar planlarına karşı kimlerin dava açabileceği sorusu ise, dava açma ehliyetini ilgilendiren ve dava açma ehliyeti ile ilgili esaslar altında cevap bulabilecek bir sorudur. İdari yargılama usulü teorisi esas alınarak imar planlarına karşı kimlerin dava açabileceğinin sayılması mümkün ise de imar planları açısından özellik arz eden durumlar ancak mevcut uyuşmazlıklar üzerinden bir ilke ve esas çıkarıldıktan sonra teorik olarak ortaya konulabilir. Nitekim bu konu ile ilgili telif edilen eserlerin çoğunluğu, Danıştay içtihatlarına konu olan gerçekleşmiş mevcut uyuşmazlıklar üzerinden şekillenmiştir.

¹⁷⁰ Erkut, Celal, a.g.e., s.47; Yayla, Yıldızhan, Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği, s.107.

¹⁷¹ Danıştay 6.D. 08.10.2002 t. ve E.2001/3849, K.2002/4194 sayılı kararı.

¹⁷² Karabatak, Rüstem/Özdal, Mehmet, İmar Hukuku (İmar Terimleri Sözlüğü ile İlişkilendirilmiş Yargı Kararları Işığında), Esen Yayıncılık, Ankara, Aralık 2005, s.19.

¹⁷³ Yayla, Yıldızhan, Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği, s.10.

¹⁷⁴ İstisnai haller için bkz. 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 33. maddesi ile Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği'nin 61. Maddesi.

¹⁷⁵ Gülan, Aydın, Şehircilik Sorunlarının Ağırlaşmasında Hukukun Rolü Hakkında Düşünceler, İstanbul Üniversitesi Sosyoloji Dergisi, C.3, S. 22, 2011, s.297.

Bu bakımdan çalışmamızda imar planlarında dava açma ehliyeti, yargısal kararlara konu olan, genellikle de Danıştay 6. Dairesi ile Danıştay İDDK'nın içtihatları üzerinden ortaya konulmaya çalışacaktır.

İmar Hukukuna ait mevzuatta yer alan mekânsal plan türleri, 3194 sayılı İmar Kanuna göre çevre düzeni planları ve imar planlarıdır. İmar planları, nazım imar planları¹⁷⁶ ve uygulama imar planlarından¹⁷⁷ oluşurlar. Bu imar plan türleri plan kademelenmesinde en alt sırada yer alırlar ve bir bütünü oluştururlar. Bu nedenle öğretide kimi yazarlarca farklı bir plan türü olarak görülmemiştir.¹⁷⁸ Öğretide YAYLA, bu imar planlarının konuları, yani hukuki sonuçları itibarıyla ayrıma tabi tutulması gerektiğini ifade etmiştir.¹⁷⁹

Aşağıda detaylı olarak inceleneceği üzere hem öğretide hem de Danıştay kararlarında dava açma ehliyeti ile ilgili olarak nazım imar planları ve uygulama imar planları yönünden subjektif ehliyetin tespiti noktasında ortaya konulan kriterlerde farklılık arz eden bir durum bulunmamaktadır. Bu nedenle, bu iki plan türüne ilişkin inceleme aynı başlık altında yapılacaktır.

¹⁷⁶ 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 5. maddesinde nazım imar planı; "...varsa bölge planlarının mekâna ilişkin genel ilkelerine ve varsa çevre düzeni planlarına uygun olarak halihazır haritalar üzerine, yine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak çizilen ve arazi parçalarının; genel kullanım biçimlerini, yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklüklerini, nüfus yoğunlukları ve eşiklerini, ulaşım sistemlerini göstermek ve uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere düzenlenen, plan hükümleri ve raporuyla beraber bütün olan plandır." olarak tanımlanmıştır. Nazım imar planına ilişkin kanundaki bu tanımlamaya ek olarak Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliğinin 4. maddesinde ise bu plan türünün ölçekleri belirtilmiştir: "...varsa kadastral durumu işlenmiş olarak 1/5.000 ölçekte, büyükşehir belediyelerinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte, onaylı halihazır haritalar üzerine, plan notları ve ayrıntılı raporuyla bir bütün olarak hazırlanan planı..."

¹⁷⁷ 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 5. maddesinde uygulama imar planı; "...tasdikli halihazır haritalar üzerine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak nazım imar planı esaslarına göre çizilen ve çeşitli bölgelerin yapı adalarını, bunların yoğunluk ve düzenini, yolları ve uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren plandır." olarak tanımlanmıştır. Kanuna nazaran Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliğinin 4. maddesinde uygulama imar planının tanımı daha geniş kapsamlı yapılmıştır: "Nazım imar planı ilke ve esaslarına uygun olarak yörenin koşulları ve planlama alanının genel özellikleri, yapının kullanım amacı ve ihtiyacı, erişilebilirlik, sürdürülebilirlik ve çevreye etkisi dikkate alınarak; yapılaşmaya ilişkin yapı adaları, kullanımları, yapı nizamı, bina yüksekliği, taban alanı katsayısı, kat alanı kat sayısı veya emsal, yapı yaklaşma mesafesi, ön cephe hattı, ifraz hattı, kademe hattı, ada ayırım çizgisi, taşıt, yaya ve bisiklet yolları, ulaşım ilişkileri, parkları, meydanları, kentsel, sosyal ve teknik altyapı alanlarını, gerektiğinde; parsel büyüklükleri, parsel cephesi ve derinliği, arka cephe hattı, yol kotu ve bu kotun altındaki kat adedi, bağımsız bölüm sayısı gibi yapılaşma ve uygulamaya ilişkin kararları, uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren ve varsa kadastral durumu işlenmiş olarak 1/1.000 ölçekte onaylı halihazır haritalar üzerinde, plan notları ve ayrıntılı raporuyla bir bütün olarak hazırlanan planı..."

¹⁷⁸ Orta, Elif, İmar Hukukunda Plan Hiyerarşisi ve Planların Çatışması, Legal Yayıncılık, İstanbul, Şubat 2006, s.27.

¹⁷⁹ Yayla, Yıldızhan, Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği, s.112-115.

2.1. Belde Sakini

İmar planlarına karşı iptal davası açılabilmesi mutlaka aynı bir hakkın varlığına bağlı değildir.¹⁸⁰ Danıştay 6. Dairesinin ve İDDK'nın süre gelen içtihatlarında, çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması, imar uygulamaları gibi kamu yararını yakından ilgilendiren uyuşmazlıklarda mülkiyet ilişkisinin varlığına bakılmaksızın belde sakini¹⁸¹ olmanın dava açma ehliyetinin varlığı için yeterli olduğu kabul edilmektedir.¹⁸² Öğretideki baskın görüşte, kişinin oturduğu şehirde yaşamını doğrudan ilgilendiren planlama işlemlerine karşı hemşehri sıfatıyla dava açabileceği yönündedir.¹⁸³

Bilindiği üzere, hemşehrilik hukuku ile ilgili Belediye Kanunu'nun 13. maddesinde "Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır." hükmü yer almaktadır. Anılan düzenleme uyarınca belediye sınırları içinde yaşayan belde sakinlerinin hemşehrilik hukuku kapsamında hizmetlerden yararlanmanın yanında alınan kararlara katılma hakları da bulunmaktadır. 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 8.maddesinde öngörülen itiraz usulüyle de idarelerin imar planları ile ilgili alacağı kararlar bakımından hemşerilere, yani belde sakinlerine itirazlarını ileri sürülebilme imkanı tanımıştır.¹⁸⁴ Bu nedenle, idari işlemin tesisi aşamasına katılmasına imkan tanınan belde sakinleri, söz konusu işlemlerinin yargısal denetimi sağlanmasını konusunda ehliyetli görülmelidirler.

Danıştay kararlarında, belde sakini olmanın dava açma ehliyeti için yeterli olduğu kabul edilmekle birlikte dava konusu işlemin bireysel yararının ötesinde kamusal bir nitelik taşıması gerektiği hususu öncelikli olarak ele alınmaktadır.¹⁸⁵

¹⁸⁰ Şimşek, Suat/ Hazar, İlhami, Açıklamalı-İçtihatlı ve Örnek Dilekçelerle İmar Davaları Rehberi, Seçkin Yayıncılık, Güncellenmiş 3. Baskı, Ankara, 2020, s.299.

¹⁸¹ Yargı kararlarında sıklıkla belde sakini tamlaması kullanılmakla birlikte kimi yargı kararlarında ve öğretide kimi yazarlarca, kent sakini, semt sakini, hemşehri hukuku tamlamaları tercih edilmektedir. Bkz. Şimşek, Suat/ Hazar, İlhami, a.g.e., s.298, Kara, Seyfettin, Danıştay Kararları Işığında İmar Planı Değişikliği, Yetkin Yayınları, Ankara, 2016, s.239.

¹⁸² Danıştay 6.D. 08.05.2006 t. ve E.2005/7264, K.2006/2539 sayılı kararı; Danıştay 6.D. 20.04.2017 t. ve E.2015/11064, K.2017/2815 sayılı kararı.

¹⁸³ Karavelioğlu, Celal, Açıklama ve İçtihatlarla İmar Kanunu ve Mevzuatı Cilt II: Esas, Karavelioğlu Hukuk Yayınevi, Ankara, 2002, s.1612.

¹⁸⁴ Dinçkol, Hulüsi Alphan, İmar Planlarında Kamu Yararı Denetimi, Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 17, S. 2, Aralık 2018, s.57.

¹⁸⁵ Danıştay 6.D. 13.10.2014 t. ve E.2014/1802, K.2014/5896 sayılı kararı.

Danıştay bu kapsamda gördüğü uyuşmazlıklarda, subjektif ehliyeti yani menfaat ihlalini tespit ederken kimi kararlarında aynı ilde yaşamayı yeterli görürken kimi kararlarında ise aynı ilçede veya aynı mahallede yaşamayı esas almaktadır. Danıştay'ın bu ölçütlerinin farklılık arz etmesinin sebebi kimi zaman uyuşmazlığın özelliklerinden kaynaklanırken kimi zamanda uyuşmazlığın özellikleri benzer nitelikte olsa bile tarihsel süreç içerisinde içtihatların değişim yaşamasından kaynaklanmaktadır. Danıştay'ın bu konudaki kararları mukayese edilirken, güncel içtihatlarda eski içtihatlardan farklı olarak ne gibi ölçütler nedeniyle menfaat ihlali kavramının dar anlaşıldığı ortaya konulmaya çalışılacaktır.

Belirtmek gerekir ki Danıştay'ın belde sakini sıfatıyla açılan davalardaki hem güncel hem de eski tarihli kararlarında sıklıkla "...Nitekim; çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması, imar uygulamaları gibi kamu yararını yakından ilgilendiren konularda subjektif ehliyet koşulunun, bu durum dikkate alınarak yorumlanması gerektiğine ilişkin Danıştay kararları yerleşik içtihat niteliği kazanmıştır." gerekçesine yer verilmiştir.¹⁸⁶ Dolayısıyla güncel ve eski içtihatlar arasında farklılığa sebebiyet veren husus, soyut gerekçeden çok somut uyuşmazlıkların nitelendirmesinde ayrılığa düşülmesidir. Bununla beraber Danıştay'ın özellikle davacının ehliyetsiz görüldüğü yakın tarihli kararlarında "imar uygulamaları gibi kamu yararını yakından ilgilendiren" ibaresini kullanmaktan kaçındığı görülmektedir.

Danıştay tarafından, imar planında, park, yeşil alan, otopark, yol gibi umumi hizmetlere ayrılmış ve imar planının uygulandığı alan içerisinde yaşayan herkesi ilgilendiren imar plan kullanım kararlarının kaldırılması, yerinin değiştirilmesi veya yeni bir fonksiyon getirilmesi hallerinde belde sakini sıfatıyla imar plan değişikliğine karşı dava açma ehliyetinin bulunduğu kabul edilmektedir.¹⁸⁷ Ancak planın veya plan değişikliğinin davacıya etkisinin, başka bir deyişle plandan veya plan değişikliği işleminden dolayı belde sakini sıfatı taşıyan menfaatini ne şekilde etkilediği konusunda güncel ve eski içtihatlar arasında yorumsal farklılıklar mevcuttur.

2011 yılı öncesindeki Danıştay 6. Dairesinin kararlarına bakıldığında belde sakini sıfatının geniş yorumlandığı ve menfaat ihlalinin tespitine ilişkin olarak il

¹⁸⁶ Eski tarihli içtihat için bkz. Danıştay 6.D. 09.07.2003 t. ve E.2003/1712, K.2003/4221 sayılı kararı. Yeni tarihli içtihadı için bkz. Danıştay 6.D. 25.05.2022 t. ve E.2019/19242, K.2022/6150 sayılı kararı.

¹⁸⁷ Bu yöndeki eski içtihadı için bkz. Danıştay 6.D. 08.10.2008 t. ve E.2008/5716, K.2008/6203 sayılı kararı. Güncel tarihli içtihadı için bkz. Danıştay 6.D. 30.05.2019 t. ve E.2019/1928, K.2019/5245 sayılı kararı.

bazında bir değerlendirme yapıldığı görülmektedir.¹⁸⁸ Örneğin Danıştay 6. Dairesi 2011 yılında verdiği bir kararında, emsal artışı getiren plan değişikliğine karşı İstanbul ilinde ikamet etmekle birlikte planlama sınırları içinde oturmayan ancak bölgedeki ulaşım aksını kullanan davacının ehliyetli olduğuna hükmetmiştir.¹⁸⁹ Danıştay İDDGK'nın eski tarihli içtihatlarındaki yaklaşımı da benzer yöndedir.¹⁹⁰

Buna karşın Danıştay 6. Dairesi 2012 yılında verdiği bir kararında plan değişikliğinin yapıldığı ilde yaşayan bir kişinin açtığı davada ilk derece mahkemesinin ehliyet ret kararını değişik gerekçe ile onamıştır:

*“...plan değişikliğine konu taşınmaz ile aynı belediye sınırları içerisinde ikamet etmek, o plan değişikliğine karşı hemşehri sıfatıyla dava açılabilmesi için yeterli görülemez. Bu bağlamda, hemşehri sıfatı ile dava açılabilmesinin temel unsurunun, dava konusu edilen plan değişikliğinin tüm beldenin menfaatini ilgilendiren, kamu yararına dayanan konulara ilişkin olmasının gerekliliği karşısında; planda ticari alan fonksiyonunda kalan taşınmaza yönelik yoğunluk artışı öngören ve parsel bazında yapılan dava konusu plan değişikliğinin iptali istemiyle hemşehri sıfatıyla açılan davada, yukarıda anılan kanun maddesinde belirtilen kişisel, meşru, güncel menfaat ihlali koşulunun sağlanmadığı...”*¹⁹¹

¹⁸⁸ Belde sakini sıfatının geniş yorumlandığı Danıştay 6. Dairesinin kronolojik olarak eski tarihli kararları için bkz. Danıştay 6.D. 26.12.1995 t. ve E.1995/6830, K.1995/5345 sayılı kararı; Danıştay 6.D. 09.07.2003 t. ve E.2003/1712, K.2003/4221 sayılı kararı; Danıştay 6.D. 14.05.2008 t. ve E.2006/3509, K.2008/3041 sayılı kararı; Danıştay 6.D. 01.06.2009 t. ve E.2007/4043, K.2009/6445 sayılı kararı; Danıştay 6.D. 15.10.2010 t. ve E.2008/9596, K.2010/9372 sayılı kararı.

¹⁸⁹ Danıştay 6.D. 18.10.2011 t. ve E.2011/1084, K.2011/3788 sayılı kararı: “...kamu yararını ilgilendiren genel nitelikte düzenleyici işlem olan dava konusu imar planı tadilatının İstanbul'da yaşayan ve tadilatın yapıldığı bölgedeki aksı kullanan bir birey olarak davacının menfaatini ihlal ettiği, dolayısıyla dava açma ehliyetinin bulunduğu açık olup...”

¹⁹⁰ Danıştay İDDGK 11.11.2004 t. ve E.2003/85, K.2004/1855 sayılı kararı. Bu kararda Kurul, davacının Kütahya ilinde ikamet etmesini dava ehliyeti açısından yeterli görmüştür.

¹⁹¹ Danıştay 6.D. 05.11.2012 t. ve E.2012/4563, K.2012/5603 sayılı kararı. Danıştay'ın gerekçesini değiştirdiği Hatay 1. İdare Mahkemesinin 04.04.2012 t. ve E.2012/105, K.2012/608 sayılı kararında davacının aynı ilçe sınırları içinde oturmadığı gerekçesiyle oyçokluğuyla ehliyetli görülmemiştir. İlk derece mahkemesi kararındaki azlık oyu 188 numaralı dipnotta yer verilen Danıştay kararı ile benzer yöndedir : “...davacının her ne kadar ikamet adresi Dörtyol ise de, mesaisini ve yaşantısının önemli bir kısmını İskenderun'da geçirdiğinden, İskenderun İlçesi sınırları içindeki dava konusu imar planı değişikliği işleminin iptali istemiyle hemşehrilik sıfatı ile dava açmasında hukuki anlamda bir engel bulunmadığından, davacının açmış olduğu bu iptal davasında ehliyetli olduğu...” Benzer yönde daire kararları için bkz. Danıştay 6.D. 23.06.2015 t. ve E.2014/9782, K.2015/4463 sayılı kararı: “Olayda, mülkiyeti Şehitkamil Belediyesine ait olan Gaziantep İli, Şehitkamil İlçesi, Karaca Ahmet Mahallesi, 22L pafta, 740 ada, 1 parselde kayıtlı taşınmaza ilişkin olarak ilçe belediyesinin talebi doğrultusunda imar planı değişikliği yapıldığı, davacının MERNİS kayıtlarına göre Gaziantep İli, Şehitkamil İlçesi, Sarıgüllük Mahallesi, Akcan Sokak, Kesici Apartmanında ikamet ettiği ve dava konusu taşınmaza yaklaşık 7 km uzaklıkta oturduğu, dava dilekçesinde davacının dava konusu taşınmazda yapılan imar

Yine Danıştay 6. Dairesinin yakın tarihli bir kararında, İzmir ili, Bornova ilçesinde bulunan bir taşınmazın askeri hizmet alanından çıkarılmasına ilişkin plan değişikliğine karşı açılan davada, davacının İzmir ili, Urla ilçesinde ikamet ettiği, bu nedenle belde sakini sıfatı bulunmadığı gerekçesiyle verilen ehliyet ret kararını onamıştır.¹⁹² Benzer şekilde Danıştay 6. Dairesi yakın tarihli başka bir kararında, yeşil alan miktarını azaltan ve yapı kat sayısını arttırılmasına yönelik plan değişikliğine karşı açılan davada, kişinin dava konusu planlamanın yapıldığı ilçede bulunmasına rağmen aynı mahallede ikamet etmediği gerekçesiyle verilen ehliyet kararını onamıştır.¹⁹³

Esasen, Danıştay 6. Dairesi belde sakini ile ilgili yaklaşımına esas aldığı gerekçeyi bir kararında açık bir şekilde ifade etmiştir:

“Her ne kadar çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması amacıyla kamu yararını yakından ilgilendiren konularda Danıştay içtihatlarıyla belde sakini olmak dava açmak için yeterli görülmüş ise de; bu kapsamda bulunmayan bir alanda imar planının iptali istemiyle dava açabilmek için komşu, bitişik parsel maliki ya da en azından mahalle sakini olmak gerekmektedir.”¹⁹⁴

planı değişikliğinin iptal edilmesindeki menfaatini ortaya koyacak çevre ve tarihi kültürel değerlerin korunması, kamu yararının sağlanması, planlama yapılacak bölgede taşınmaz maliki olması nedeniyle plan değişikliğinden etkilenmesi, komşu parsel maliki olması veya düzenleme yapılacak taşınmaz üzerindeki yol aksını kullanması gibi iddialarla açılmadığı tespit edilmiş olup davacının dava konusu işlemin iptalini istemede kişisel, güncel ve meşru bir menfaat ilişkisinin varlığını ispatlayamadığı...” Daire bu kararında, yol aksını kullanılmamasını, davacının ehliyetsiz olmasına esas alırken 05.11.2012 tarihli kararında davacının ehliyetli olarak nitelendirilmesi için yeterli görmemiştir.

¹⁹² Danıştay 6.D. 10.04.2023 t. ve E.2021/10137, K.2023/3554 sayılı kararı. Çoğunluğun kararına karşı yazılan azlık oyunda şu gerekçelere yer verilmiştir: “Nitekim; çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması, imar uygulamaları gibi kamu yararını yakından ilgilendiren konularda subjektif ehliyet koşulunun, bu durum dikkate alınarak yorumlanması gerektiğine ilişkin Danıştay kararları yerleşik içtihat niteliği kazanmıştır....Bu durumda, daha önce askeri alan kullanımında kalan ve yapılaşmamış bir alanın yapılaşmaya açılması suretiyle sosyal donatı alanlarını azaltıcı nitelikte tesis edilen imar planları yönünden İzmir ilinde ikamet eden davacının dava açma ehliyetinin bulunduğu...”

¹⁹³ Danıştay 6.D. 22.05.2023 t. ve E.2021/7731, K.2023/4924 sayılı kararı.

¹⁹⁴ Danıştay 6.D. 25.09.2023 t. ve E.2021/11149, K.2023/6788 sayılı kararı: “Bakılan uyumsuzlukta, "park alanı" ve "konut alanı" kullanımlarında kalan özel mülkiyete konu parsellerin kullanım kararlarında değişikliğe gidilmesine dair 1/5.000 ölçekli nazım ve 1/1.000 ölçekli uygulama imar planlarının dava konusu edildiği ve davacının davayı yalnızca belde sakini (Isparta il sınırlarında ikamet eden bir vatandaş) sıfatıyla açtığı, Ulusal Yargı Ağı Bilişim Sistemi (UYAP) üzerinden adres kayıt sistemindeki (MERNİS) adresi sorgulandığında ikamet yerinin uyumsuzluk konusu taşınmazlara uzak bir konumda ve farklı mahallede yer aldığı, yine UYAP üzerinden Tapu Kadastro Bilgi Sistemindeki (TAKBİS) mal varlığı sorgulandığında ise uyumsuzluk konusu taşınmaza komşu ya da yakın alanda üzerine kayıtlı bir taşınmazının bulunmadığı görülmüştür. Bu durumda, davacının, dava konusu işlemler ile doğrudan bir menfaat ilişkisinin bulunmadığı, Isparta ilinde yaşayan bir kişi olarak açtığı bu davadaki istemlerinin çevre, tarihi, kültürel değerlerin korunması gibi kamu yararını yakından ilgilendiren hususlar kapsamında da değerlendirilemeyeceği, dolayısıyla bakılan davayı açma ehliyetinin bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır.”

Ne var ki, Danıştay 6. Dairesinin yukarıda aktarılan gerekçeyle uyumlu olmayan kararlarına da rastlanılmaktadır. Örneğin İzmir ili, Aliğa ilçesinde yer alan I ve III. Derece Arkeolojik Sit Alanı olarak tescil edilen Kyme Antik Kentinin bulunduğu alanda yapılan koruma amaçlı imar planlara karşı dava açılmış; Danıştay 6. Dairesi davacının İzmir ilinde ikamet etmesinin belde sakini olarak nitelendirilmesi için yeterli görmemiştir.¹⁹⁵ Hiç şüphesiz, koruma altına alınan kültür ve tabiat varlıkları, somut olayda ise Kyme Antik Kenti ile ilgili yapılan imar planlaması kamu yararını yakından ilgilendiren bir konudur.¹⁹⁶ Bu sebeple koruma alanları ile ilgili hazırlanan imar planlara karşı açılan davalarda menfaat ihlaline esas olan belde sakini sıfatının geniş yorumlanması gerekir. Bu bağlamda, Danıştay'ın yukarıda aktarılan gerekçeden hangi sebeple ayrıldığının anlaşılması güçtür. Bununla beraber öğretide kimi yazarlarca, bu konularda herkese dava açma hakkı tanınması gerektiği de ileri sürülmüştür.¹⁹⁷

Danıştay 6. Dairesinden farklı olarak Danıştay İDDK'nın yakın tarihli kararlarındaki yaklaşımının ilçe bazında olduğu söylenebilir.¹⁹⁸ Örneğin Ankara ili, Çankaya ilçesi, Alacaatlı mahallesinde parsel bazında yapılan imar planı değişikliğine karşı açılan davada, Danıştay 6. Dairesi davacının dava konusu taşınmaz ile aynı mahallede oturmadığı gerekçesiyle Ankara 8. İdare Mahkemesinin iptal kararını bozmuştur. Bozma kararına karşı Ankara 8. İdare Mahkemesi, davacının Çankaya ilçesi sınırları içerisinde oturduğundan semt sakini sıfatıyla dava açabileceği gerekçesiyle ısrar etmiştir. Ankara 8. İdare Mahkemesince verilen ısrar kararı, İDDK tarafından onanmıştır.¹⁹⁹ Buna karşın, Danıştay 6. Dairesi yakın tarihli bir bozma kararında, İDDK kararlarının aksi yönünde karar vermeye devam ederek Bölge İdare

¹⁹⁵ Danıştay 6.D. 18.05.2023 t. ve E.2021/9954, K.2023/4764 sayılı kararı.

¹⁹⁶ Danıştay 6.D. 18.05.2023 t. ve E.2021/9954, K.2023/4764 sayılı kararı. Çoğunluk kararına katılmayan kullanan üye azlık oyunda bu duruma işaret etmiştir: “...dava konusu imar planları ile mülkiyeti kamuya ait taşınmazlar üzerinde özel bir şirketin talebi üzerine mevcut iskelenin genişletilmesi ve bu alanın liman haline getirilmesi, limanın lojistik ihtiyaçları için de liman geri sahası oluşturulmasının öngörüldüğü, yapılan planlama ile 3000 yıllık bir tarihe sahip olan antik Kyme kentinin yok edileceği, tarihi eserlerinin mevcudiyeti yönünden bir araştırma inceleme yapılmaksızın doğrudan doğruya sit alanında yapılacak inşai faaliyetler ile gelecek nesillere aktarılması gereken tarihi eserlerin tahrip edileceği iddiaları ile belde sakini sıfatıyla açılmış olan bu davanın çevreyi, tarihi, kültürel değerlerin korunmasını ve kamu yararını yakından ilgilendirdiği açıktır.”

¹⁹⁷ Gök, Hasan, Koruma Alanlarındaki İmar Uygulamaları, Onikilevha Yayıncılık, İstanbul, Temmuz 2017, s.274.

¹⁹⁸ Danıştay İDDK 25.04.2022 t. ve E.2022/425, K.2022/1622 sayılı kararı; Danıştay İDDK 25.04.2022 t. ve E.2022/ 427, K.2022/1624 sayılı kararı.

¹⁹⁹ Danıştay İDDK 05.12.2019 t. ve E.2019/490, K.2019/6216 sayılı kararı.

Mahkemesi kararını davanın ehliyet yönünden reddi gerektiğini belirterek bozmuştur.²⁰⁰

Danıştay İDDK bir kararında, diğer kararlarından farklı bir şekilde belde sakini sıfatını daha geniş yorumlamıştır. Söz konusu uyuşmazlıkta, Danıştay 6. Dairesi, Adana ili, Çukurova ilçesinde, yapı yoğunluğunu arttıracak ve sosyal donatı alanını azaltacak nitelikte imar planı değişikliğine karşı açılan davada, davacıyı Seyhan ilçesinde ikamet ettiği gerekçesiyle ehliyetli görmemiş, temyize konu kararı bozmuştur. Bölge İdare Mahkemesi, Seyhan ilçesi ile Çukurova ilçesinin bitişik merkez ilçe konumunda olduğu, Çukurova ilçesinin konut ağırlıklı bir yerleşim yeri özelliğinin bulunduğu, ticari ve iş merkezlerinin ise yoğunluk itibarıyla Seyhan ilçesinde yer aldığı, bu haliyle Çukurova ilçesindeki taşınmazın yoğunluğunu artıran dava konusu plan değişikliğinde, gerek Çukurova ilçesi gerekse de Seyhan ilçesinin ulaşım altyapısının etkilenmesinin kuvvetle muhtemel olduğu gerekçesiyle bozma kararına uymayarak ilk kararında ısrar etmiştir. Bu ısrar kararı Danıştay İDDK tarafından onanmıştır.²⁰¹

Öte yandan, Danıştay İDDK 2021 yılında verdiği bir kararında, belde sakini sıfatı ile dava açılabilmesine ilişkin ilkesel nitelikte bir yaklaşım getirdiği söylenebilir. İmar planı veya plan değişikliğine karşı belde sakini sıfatıyla başka bir ilçede ikamet eden kişi tarafından dava açılabilmesi için planlamanın veya plan değişikliğinin mahalli boyutu aşar bir niteliğinin olması gerektiğini vurgulamıştır:

“...CHP İstanbul İl Başkanı olan C.K.’nın İstanbul ilinde yaşayan bir semt sakini olmasının sonucu olarak, hemşehri hukuku nedeniyle dava konusu işlemle menfaat bağının incelenmesine gelince;

...İstanbul ili, Silivri ilçesini ve bu ilçeye ilişkin imar planlarını ilgilendirmektedir. Zira imar planları, çeşitli kentsel işlevler arasında var olan ya da sağlanabilecek olanaklar ölçüsünde en iyi çözüm yolları bulmak, insan, toplum ve çevre münasebetlerinde kişi ve aile mutluluğu ile toplum hayatını yakından etkileyen fiziksel çevreyi sağlıklı bir yapıya kavuşturmak; yatırımların yer seçimlerini ve gelişme eğilimlerini yönlendirmek ve belde halkına iyi yaşama düzeni ve koşulları sağlamak amacıyla hazırlanır. Bu

²⁰⁰ Danıştay 6.D. 25.09.2023 t. ve E.2021/11149, K.2023/6788 sayılı kararı.

²⁰¹ Danıştay 6.D. 02.10.2020 t. ve E.2020/5456, K.2020/8646 sayılı kararı.

bağlamda özellikle davacının dava dilekçesinde vurguladığı 1/5.000 ve 1/1.000 ölçekli imar planlarının getireceği kullanım kararları mahalli müşterek ihtiyaçlara ilişkin kararlar olup; dava konusu işlem sonucunda yapılması gerekecek olan imar planı değişikliklerinin "mahalli" boyutu aşan bir niteliği bulunduğu söylenemez. Bu sebeple dava dosyasının ve UYAP kayıtlarının incelenmesinden İstanbul ili Beyoğlu ilçesinde ikamet ettiği anlaşılan davacının hemşehri hukuku bağlamında belde sakini olarak değerlendirilmesi mümkün değildir.”²⁰²

Kısaca değerlendirmek gerekirse Danıştay’ın belde sakinin dava açma ehliyeti ile ilgili kararlarına kronolojik bir perspektif ile bakıldığında, 2011 yılından sonraki kararlarda belde sakini sıfatı ile dava açılabilmesinin kapsamının daraltıldığı söylenebilir.²⁰³ Ancak imar planlarının genel olması ve bir şehrin geleceği ile yakından ilgili olması nedeniyle belde sakini sıfatıyla imar planlarına karşı açılan davalarda menfaat ihlali geniş anlaşılmalıdır. Bu durum aynı zamanda idarelerin hukuka uygunluğunun temini açısından önemlidir.²⁰⁴ Öğretide YAYLA, bu konuda etkili bir yargısal denetimin yapılabilmesi için plan kapsamı içinde oturan kimselere dava açma hakkının tanınması gerektiğini ifade etmiştir.²⁰⁵

2.2. Komşu Parsel Malikinin Durumu

İmar planına veya imar planı değişikliği işlemine karşı, dava konusu taşınmazın yakınındaki taşınmazın maliki olan kişinin dava açma ehliyeti bulunmaktadır.²⁰⁶ Yargı kararlarında bu durum komşu parsel malikinin dava ehliyeti olarak ifade edilmektedir.

Komşu parsel malikinin dava ehliyeti ile belde sakininin dava ehliyeti ilk bakışta birbirine benzer gibi gözükse de komşu parsel malikinin dava açabilmesi için planlama işleminin kamusal bir nitelik taşıması gerekmez. Planlama işlemi yapılan

²⁰² Danıştay İDDK 13.10.2021 t. ve YD İtiraz No. 2021/619 sayılı kararı.

²⁰³ Burada dikkat çekilmesi gereken bir husus da Danıştay’ın 2011 yılı sonrasında içtihatlarının değişime uğramasına sebebiyet veren kararların birçoğunun oyçokluğuyla çıkmasıdır. Danıştay tarafından temyizen bozulan kararlara karşı yapılan karar düzeltme talepleri sonraki yıllarda oybirliğiyle reddine karar verilmiştir.

²⁰⁴ Kara, Seyfettin, a.g.e., s.243.

²⁰⁵ Yayla, Yıldızhan, Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği, s.211.

²⁰⁶ Danıştay 6.D. 09.07.2003 t. ve E.2003/1712 K. 2003/4221 sayılı kararı.

taşınmazın yakınında bulunan taşınmaz malikinin menfaatinin etkilenmesi gerekli ve yeterlidir. Bu konu ile ilgili Danıştay bozma kararında, yapılan planlama işlemi ile dava konusu edilen parselin çekme mesafelerinin azaltıldığı ve inşaat alanın arttırıldığı ileri sürülerek açılan davada, komşu parsel maliki olan davacıyı ehliyetli görmüştür.²⁰⁷ Buna karşın, Danıştay aynı nitelikte bir uyuşmazlık belde sakini sıfatıyla açıldığında ise, öncelikle davanın çevre ve tarihi kültürel değerlerin korunması gibi kamu yararını yakından ilgilendiren bir uyuşmazlık olmadığını belirtmiş, sonrasında davacının komşu parsel maliki de olmadığına vurgu yaparak davanın ehliyet yönünden reddine karar vermiştir.²⁰⁸

Hatta kimi zaman komşu parsel malikinin planlanma alanı içinde olmasa bile dava açabileceği yargı yerlerince kabul edilmiştir. Nitekim Danıştay kararına konu olan bir uyuşmazlıkta, plan onama sınırı bitişiğinde bulunan komşu parsel malikleri tarafından planlama sınırının tespit edilmesini de kapsayan planlama işlemine ilişkin plan müelliflerinin yetkisiz ve yetersiz olduğu iddialarıyla dava açılmış, ilk derece mahkemesi söz konusu iddiaların taşınmaz malikleri tarafından ileri sürülebileceğini belirterek davacıları ehliyetli görmemiştir. Ancak Danıştay, dava açma ehliyetinin belirtilen iddia kapsamında geniş yorumlanması gerektiğini belirterek davacıları ehliyetli görmüştür.²⁰⁹

Bununla birlikte, komşu parsel maliki sıfatıyla açılan davalarda, hukuka aykırılık iddiaları genellikle planlama işleminin tümüne yönelik olmayıp davacının taşınmazını etkileyen dava konusu taşınmazdaki planlama işlemine ilişkindir. İdare mahkemelerince bu gibi durumlarda açık bir şekilde planlama işleminin tümünün iptali talep edilmediği sürece taşınmaz yönünden imar planı hakkında hüküm kurulmaktadır.²¹⁰

Ayrıca komşu parsel maliki tarafından açılan davanın sonucu dava konusu taşınmaz malikinin menfaatini doğrudan etkilemesi nedeniyle davanın taşınmaz malikine ihbar edilmesi gerekmektedir.²¹¹

Daha önce de değindiğimiz üzere, menfaat ihlalinin dava süresince devamının aranıp aranmayacağı hususunda Danıştay daireleri arasında görüş birliği

²⁰⁷ Danıştay 6.D. 19.12.2022 t. ve E.2020/9569, K.2022/11615 sayılı kararı.

²⁰⁸ Danıştay 6.D. 07.10.2019 t. ve E.2016/11510 K.2019/8656 sayılı kararı.

²⁰⁹ Danıştay 6.D. 18.10.2023 t. ve E.2023/815, K.2023/7601 sayılı kararı.

²¹⁰ İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 4.İDD. 02.11.2023 t. ve E.2023/1378, K.2023/1485 sayılı kararı.

²¹¹ Danıştay 6.D. 20.11.2019 t. ve E.2015/8588 K.2019/11732 sayılı kararı.

bulunmamaktadır.²¹² Ancak Danıştay 6. Dairesi, menfaat ihlaline ölçüt aldığı diğer kriterler olduğu gibi komşu parsel maliki olma durumunun da dava süresince devam etmesi gerektiğini kabul etmiştir. Nitekim bir uyuşmazlıkta Danıştay 6. Dairesi, davanın seyri sırasında yapılan parselasyon işlemi sonucu davacının komşu parsel maliki olmaktan çıktığı iddia edilmiş, bunun üzerine Danıştay ehliyet hususunun açıklığa kavuşturulması gerektiğini belirterek ilk derece mahkemesi kararını bozmuştur.²¹³ Belirtilmesi gereken bir durumda, davanın açıldığı sırada kişinin ehliyetine ilişkin koşulları taşımasıdır. Danıştay 6. Dairesi başka bir kararında, komşu parsel maliki olma sıfatının dava açma tarihi itibarıyla taşınmayan ancak sonradan bu sıfatı kazandığı anlaşılan davacının ehliyetli olmadığı gerekçesiyle davanın ehliyet yönünden reddedilmesi gerektiğini belirtmiştir.²¹⁴

Yine Danıştay 6. Dairesi bir kararında, üçüncü derece sit alanı olarak ilan edilen bir alandaki koruma amaçlı imar planlarında parsel bazında yapılan plan değişikliğine karşı açılan davada komşu parsel maliki sıfatıyla dava açılabileceğini belirtmiştir.²¹⁵

2.3. Meslek Odaları

Meslek odaları, kuruluş kanunlarında yer alan amaçları doğrultusunda idari işlemlere karşı dava açabilirler. Bu doğrultuda, imar planlarına karşı faaliyet konusu itibarıyla TMMOB ve TMMOB'ye bağlı odalar tarafından iptal davası açılmaktadır. Bunun yanında TMMOB'ye bağlı odalara ait şubeler tarafından da iptal davası açılabileceği Danıştay içtihadı birleştirme kararı ile de kabul edilmiştir.²¹⁶

Öğretide, meslek odalarının subjektif dava ehliyetiyle ilgili Danıştay içtihatlarında birlik bulunmadığı belirtilmektedir.²¹⁷ Ancak belirtmek gerekir ki 2011 yılından sonra Danıştay'ın menfaat ihlalinin yorumlanması konusundaki birçok içtihadında değişim yaşanmış olsa da Danıştay'ın imar planları açısından meslek odalarına karşı, özellikle de TMMOB Mimarlar Odası ve Şehir Plancıları Odası

²¹² Bkz. s.51.

²¹³ Danıştay 6.D. 08.12.2020 t. ve E.2019/10558, K.2020/12313 sayılı kararı.

²¹⁴ Danıştay 6.D. 05.06.2007 t. ve E.2005/5556, K.2007/3298 sayılı kararı. Dairenin bu kararı İDDK'nın yaklaşımının aksi yönündedir.

²¹⁵ Danıştay 6.D. 26.05.2016 t. ve E.2014/9360, K.2016/3294 sayılı kararı.

²¹⁶ Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulunun 08.03.1979 t. ve E.1971/1, K.1979/1 sayılı kararı.

²¹⁷ Akyılmaz, Bahtiyar/ Sezginer, Murat/Kaya, Cemil, a.g.e., s.613.

tarafından açılan davalardaki ehliyeteye yaklaşımının geçmişten günümüze aynı şekilde devam ettiği söylenmelidir.

Bu bağlamda, Danıştay'ın imar planları bakımından meslek odalarına bakış açısının bedihi bir şekilde ortaya konulabilmesi için meslek odalarının yapı ruhsatlarına karşı açtığı uyuşmazlıklarda bu başlık altında ele alınıp incelenecektir. Danıştay'ın yapı ruhsatlarına karşı açılan davalardaki son yıllardaki içtihatları, imar planlarının aksine dava açma hakkını kısıtlayacak bir nitelik kazanmıştır. Ortaya çıkan bu durumu, hem imar planları açısından hem de yapı ruhsatları açısından Danıştay'ın geçmiş ve güncel içtihatlarına esas aldığı gerekçeler üzerinden irdelemeye çalışacağız.

Aşağıda TMMOB'ye bağlı olan odaların faaliyet türüne göre dava açma ehliyeti ilgili hususlar detaylı bir şekilde incelenmiştir.

2.3.1. Mimarlar Odası ve Şehir Plancıları Odası

Danıştay'ın yerleşik içtihatlarına göre, TMMOB Mimarlar Odası ve Şehir Plancıları Odası, kanunlara, kamu yararına, şehircilik ilkelerine ve planlama esaslarına aykırı gördüğü imar planlarına karşı kendi kuruluş amacı²¹⁸ doğrultusunda dava açma ehliyetine sahiptir. Bu kapsamda, Mimarlar Odası ile Şehir Plancıları Odası her ölçekteki imar planlarına ve imar planı değişikliklerine karşı dava açabilirler. Yargısal içtihatlarda Mimarlar Odası ile Şehir Plancıları Odası arasında subjektif dava ehliyeti açısından herhangi bir ayırım gözetilmemiştir. Başka bir deyişle, Mimarlar Odasının dava açabildiği imar planına karşı Şehir Plancıları Odası da dava açabilmektedir. Buna karşılık, yapı ruhsatları açısından Danıştay'ın yakın tarihli içtihatları, söz konusu odaların dava açma ehliyetinin bulunmadığı yönündedir.²¹⁹ Ancak Danıştay'ın geçmiş

²¹⁸ Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Mimarlar Odası Ana Yönetmeliğinin 6. maddesinde: “Odanın başlıca amaçları; a) Mesleki alanda ülke ve kamu çıkarları ile uluslararası gelişmeler çerçevesinde çalışmalar yapmak, mesleğin ve üyelerin değişen toplumsal ve ekonomik yapı içindeki değişen konumlarını izlemek, tespit etmek, değerlendirmek, mesleğin ve üyelerin görev, yetki ve sorumluluklarını düzenlemek, ulusal ve uluslararası ölçekte mesleğin gelişmesini izlemek ve sağlamak, b) Meslek onurunu ve üye haklarını korumak, c) Ülke içinde ve dışında tüm resmi ve özel kuruluşlarla işbirliği yaparak, mesleğin uygulama ve kuram alanında gelişmesini sağlamak üzere her türlü etkinliklerde bulunmak; bilimsel ve teknik evrakı inceleyerek gereken mesleki denetimleri yapmak, d) Mimarlık uygulamasıyla ilgili standart ve normları, yönetmelik ve teknik şartnameleri araştırmak ve incelemek, gerekli düzenlemeleri yapmak, e) Eğitim kurumlarıyla işbirliği yaparak mesleki eğitimin gelişmesine katkıda bulunmak, f) Üyeler arasındaki dayanışmayı sağlamak ve haksız rekabeti önlemek, g) Mimarlık kültürünün korunmasını ve geliştirilmesini sağlamak, bu doğrultudaki başarılı çalışmaları özendirmek.” düzenlemelerine yer verilmiştir. Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Şehir Plancıları Odası Ana Yönetmeliğinin 6. maddesinde de benzer yönde düzenlemeler yer verilmiştir.

²¹⁹ Dairenin bu yöndeki güncel kararları için bkz. Danıştay 6.D. 02.11.2023 t. ve E.2020/2096, K.2023/7903 sayılı kararı; Danıştay 6.D. 30.10.2023 t. ve E.2023/3225, K.2023/7861 sayılı kararı;

tarihli içtihatlarında ise kimi zaman ayrıksı yönde kararlara rastlanılsa da söz konusu odaların, imar planlarına dayalı olarak verilen yapı ruhsatlarına karşı dava açılacakları kabul edilmiştir. Yüksek Mahkemenin içtihatlarında ortaya çıkan bu değişim, TMMOB'ye bağlı odaların yanı sıra barolar ve dernekler nezdinde açılan davalarda da ehliyetin dar yorumlanması suretiyle etkisini göstermiştir.²²⁰

Danıştay'ın geçmiş yıllardaki kararlarında, TMMOB Mimarlar Odası ile Şehir Plancıları Odasının imar planları ve yapı ruhsatlarına karşı açılan davalarda ehliyetli olduğuna yönelik olarak aşağıda aktarılan gerekçe yer almaktadır:

“İlgililer kavramından imar faaliyetlerinden etkilenen belde sakinlerinin de anlaşılması gerektiği ve bu faaliyetler nedeniyle dava açabilecekleri sonucuna varıldığından, ifa ettikleri meslek ve sanat açısından şehirleşme ve dolayısıyla imar faaliyetleriyle çok yakından ilgileri bulunan mimarların oluşturduğu oda ve şubelerde görevli bulunanlar, belde sakini sıfatıyla ayrı ayrı dava açabileceklerine göre bu kişiler tarafından kurulan ve yürütülen şubelerin de doğrudan dava açabilecekleri kuşkusuzdur.”²²¹

Aktarılan gerekçeden de anlaşılacağı üzere, Danıştay'ın geçmiş yıllarda bu meslek odalarını, imar planları ve yapı ruhsatlarına ilişkin davalarda ehliyetli görmesindeki ölçütleri, üyelerinin ifa ettikleri mesleğin niteliği ile belde sakini olmalarıdır.

Elbette ki imar planlarının, TMMOB'ye bağlı oda ve şubelerin içerisinde yer alan üyelerin mesleklerini ilgilendiren yönü vardır. Üstelik bu kişilerin mesleki yönleri dışında yaşadıkları şehrin sakini olmaları halinde imar planlarından etkilenecekleri de bir gerçektir. Kanaatimizce, Danıştay'ın gerekçesindeki bir hususa dikkat çekilmez. Danıştay geçmiş yıllardaki kararlarında belde sakini sıfatıyla açılan davalarda, subjektif dava ehliyetini geniş yorumlamıştır. Danıştay'ın bu yaklaşımının bir sonucu

Danıştay 6.D. 26.12.2022 t. ve E.2020/9928, K.2022/12028 sayılı kararı; Danıştay 6.D. 01.03.2018 t. ve E.2016/9106, K.2018/1870 sayılı kararı; Danıştay 6.D. 22.01.2015 t. ve E.2014/9027, K.2015/103 sayılı kararı; Danıştay 6.D. 24.09.2013 t. ve E.2013/943, K.2013/5151 sayılı kararı.

²²⁰ Benzer yöndeki değerlendirme için bkz. Akyılmaz, Bahtiyar/ Sezginer, Murat/Kaya, Cemil, a.g.e., s.609.

²²¹ Örneğin Danıştay 6.D. 07.05.1998 t. ve E.1997/5636, K.1998/2327 sayılı kararı. Söz konusu kararda, TMMOB Şehir Plancıları Odası tarafından, Büyükçekmece Gölü Havzası sınırları içinde kalan alana ait 1/5.000 ölçekli nazım imar planıyla 1/1.000 ölçekli uygulama imar planlarının iptali istemiyle açılan davada, İstanbul 6. İdare Mahkemesince dava ehliyet yönünden reddine karar verilmiş, temyiz incelemesinde Danıştay yukarıda aktarılan gerekçe ile kararın bozulmasına hükmetmiştir. TMMOB'nin ehliyetli görüldüğü benzer yöndeki Danıştay kararları için bkz. Danıştay 6.D. 29.11.2001 t. ve E.2001/4890, K.2001/5897 sayılı kararı; Danıştay 6.D. 26.02.2003 t. ve E.2002/1659, K.2003/1225 sayılı kararı.

olarak TMMOB'nin ehliyetli görülmesine dayanak oluşturması için belde sakini olma gerekçesine yer verildiği söylenebilir. Zira yukarıda başlık altında detaylı bir şekilde izah edildiği üzere Danıştay'ın yakın tarihli kararlarındaki içtihatlarına kıyasla geçmiş yıllarındaki kararlarında belde sakini sıfatıyla açılan davalarda ehliyet geniş yorumlanmaktadır.

Hiç şüphesiz Danıştay 6. Dairesinin “oda ve şubelerde görevli bulunanların, belde sakini sıfatıyla ayrı ayrı dava açabilecekleri” şeklindeki gerekçesinin kapsamı sadece TMMOB ile sınırlı düşünölmemelidir. Bu gerekçe diğer meslek kuruluşlarını, hatta özel hukuk tüzel kişiliklerini de kapsayacak niteliktedir. Oysa Danıştay 6. Dairesinin diğer meslek kuruluşlarına yaklaşımının bu şekilde geniş olduğu söylenemez. Kanaatimizce Danıştay 6. Dairesi bu içtihatlarında belde sakini sıfatını ikinci bir gerekçe olarak görmekten ziyade TMMOB üyeleri tarafından ifa edilen mesleğin niteliği gerekçesini kuvvetlendirecek ek bir gerekçe olarak esas almıştır. Aksi takdirde farklı alanlarda faaliyet gösteren meslek kolları arasında gerekçe yönünden çelişkili bir uygulamanın olduğu izlenimi doğacaktır.

Meslek odalarının dava ehliyeti konusunda Danıştay İDDK'nın geçmiş yıllardaki yaklaşımı, Danıştay 6. Dairesi içtihatları ile benzer yöndedir. Hatta İDDK'nın meslek kuruluşlarının ehliyeti açısından Daire kararlarına göre daha geniş bir yorum yaptığını söylemek yanlış olmaz. Bu duruma örnek olarak imar planlarının sınırını belirleyecek nitelikte bir işlem olan kıyı kenar çizgisinin iptali istemiyle TMMOB Mimarlar Odası tarafından dava açılmış; Danıştay 6. Dairesi temyiz incelenmesinde “...üçüncü kişilere ait olan taşınmazdan geçen kıyı kenar çizgisinin belirlenmesinin genel düzenleyici bir işlem niteliğinde olmadığı, subjektif bir işlem olduğu, iptali istenilen kıyı kenar çizgisi ile davacı oda arasında aktöel, kişisel ve meşru bir ilişki bulunmadığı...” gerekçesiyle ilk derece mahkemesinin iptal kararını bozmuştur. Bozma kararına ısrar edilmesi üzerine uyuşmazlık Danıştay İDDK'nın önüne gelmiş ve davacı oda ehliyetli görülerek ısrar kararı onanmıştır:

“...Özellikle çevre, tarih ve kültörel değlerlerin korunması, imar uygulamaları gibi kamu yararını ilgilendiren konularda dava açma ehliyetinin geniş yorumlanması çevreyi geliştirmeyi, çevre sağlığını korumayı ve çevre kirliliğini önlemeyi Devlete bir ödev olarak veren, ayrıca herkesin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahip olduğunu belirten Anayasa'nın 56. maddesinin zorunlu bir sonucudur... Bu durumda, Kıyı Yasası'nın amacı ve kıyı kenar çizgisinin niteliği de gözetildiğinde, yukarıda değinilen mevzuat

karşısında, uyuşmazlık konusu alanla ilgili olarak düzenlenen imar planlarına karşı dava açma ehliyeti bulunduğu hususunda tartışma olmayan Mimarlar Odasının bunun doğal sonucu olarak planların dayanağı kıyı kenar çizgisinin iptalini isteme konusunda da dava açma ehliyeti bulunduğu sonucuna varılmıştır.”²²²

Danıştay İDDK’nın bu kararı, kimi yazarlarca Mimarlar Odası mensuplarının ortak ihtiyaçlarını gidermeye, menfaatlerini korumaya ve mimarlık mesleğinin gelişimini sağlamaya yönelik olmadığından davacı odanın ehliyeti bulunmadığı gerekçesiyle eleştirilmiştir.²²³

Kanaatimizce, Danıştay İDDK’nın bu kararı Anayasa’nın 56. maddesi ile koruma altına alınan çevre hakkı ile bağlantılı olan imar ve şehircilik faaliyetlerinin hukuksal denetiminin sağlanması açısından yerindedir. Zira imar ve şehircilik faaliyetleri sadece davaların görüldüğü tarihte yaşayan bireyleri değil gelecek kuşakları da etkilemektedir. Bu yüzden diğer haklardan farklı olarak çevre hakkının konusu içinde yer alan bu uyuşmazlıkların gelecek kuşakları da yakından ilgilendirdiği kuşkusuzdur.²²⁴ Nitekim mevcut uyuşmazlıkta kıyı kenar çizgisinin yanlış belirlenerek kıyıların yapılaşmaya uygun hale gelmesi, gelecek nesillerin haklarını da ihlal edecek niteliktedir. Bu nedenle, TMMOB Mimarlar Odası ve Şehir Plancıları Odasının ifa ettikleri görev kapsamının geniş yorumlanması gereklidir. Esasen Türk idari yargılama usulünde re’sen dava açma müessesesinin olmamasından kaynaklı olarak TMMOB’ye bağlı odaların bu görevi üstlenmesine fiilen olanak tanındığı söylenmelidir.

Danıştay yakın tarihli kararlarında ise TMMOB Mimarlar Odası ile Şehir Plancıları Odasının imar planlarına karşı açılan davalarda ehliyetli olduğuna yönelik olarak “İmar planlarına karşı açılan davalarda ifa ettikleri meslek ve sanat açısından şehirleşme ve dolayısıyla imar faaliyetleriyle çok yakından ilgileri bulunan şehir plancılarının oluşturduğu oda ve şubelerin de birlikler gibi doğrudan dava açabileceği kabul edilmektedir.” gerekçesine yer vermiştir.²²⁵ Görüldüğü gibi Danıştay yakın tarihli kararlarında “oda ve şubelerde görevli bulunanlar, belde sakini sıfatıyla ayrı

²²² Danıştay İDDK 04.11.2010 t. ve E.2010/2026, K.2010/1474 sayılı kararı.

²²³ Kara, Seyfettin, a.g.e., s.235.

²²⁴ Gülan, Aydın, Çocuk Haklarının Hayata Geçirilmesi Açısından Çevreye İlişkin Düzenlemelerin Önemi, Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni C.16, S.1-2 1996, s.52.

²²⁵ Dairenin, TMMOB’yi aktarılan gerekçe ile imar planlarına ilişkin davalarda ehliyetli gördüğü kararlar için bkz. Danıştay 6.D. 14.06.2023 t. ve E.2021/10290, K.2023/6028 sayılı kararı; Danıştay 6.D. 25.10.2022 t. ve E.2019/1880, K.2022/8904 sayılı kararı; Danıştay 6.D. 25.10.2022 t. ve E.2019/1880, K.2022/8904 sayılı kararı; Danıştay 6.D. 09.02.2021 t. ve E.2020/3383, K.2021/1538 sayılı kararı; Danıştay 6.D. 09.12.2019 t. ve E.2019/15992, K.2019/13299 sayılı kararı.

ayrı dava açabilecekleri” şeklindeki gerekçeyi kullanmaktan kaçınmıştır. Bu gerekçe genellikle imar planları ile birlikte yapı ruhsatlarına karşı açılan davalarda karara katılmayan azınlıktaki üyelerin gerekçesi olarak kararda yer alabilmiştir. Buna karşın, çok az sayıda olsa da Danıştay 6. Dairesi yakın tarihli kimi kararlarında davacı odaya yönelik ehliyet itirazını karşılarken yukarıda aktarılan gerekçeye de yer verdiği görülmektedir.²²⁶ Bu anlamda, Daire tarafından içtihat belirleme açısından ortaya konulan ölçütlerin ve buna dayanak olan gerekçenin hangi uyumsuzlukta neden yazıldığı ya da yazılmadığı konusunda bir kanaate varılması pek güçtür.

Belirtmek gerekir ki TMMOB Mimarlar Odası ve Şehir Plancıları Odası tarafından imar planlarına karşı açılan davalar bakımından Danıştay 6. Dairesi, yakın tarihli kararlarında gerekçe bakımından bir birlik olmadığı eleştirisine maruz kalsa bile anılan odaların ehliyetli görülmesi hususunda ayrıksı bir kararı bulunmamaktadır. Ancak yapı ruhsatları açısından bunu söyleyebilmek mümkün değildir. Yapı ruhsatları ile ilgili Danıştay 6. Dairesinin kararlarında, özellikle 2013 yılından itibaren gelgitler yaşanmaya başlamış ve aynı zaman diliminde birbiriyle zıt yönde kararlar çıkmıştır. Bununla birlikte Danıştay’ın yapı ruhsatları ile ilgili olarak 2015 yılına kadar verdiği kararların ekseriyetinde söz konusu odalar ehliyetli kabul edilmiştir. Gelineen noktada Danıştay 2015 yılından sonra söz konusu odaların, subjektif işlem niteliğinde gördüğü yapı ruhsatlarına karşı dava açma ehliyetinin bulunmadığı yönünde karar vermektedir.

Yapılan bu açıklamalara örnek olarak, TMMOB Mimarlar Odası tarafından, Bolu İlinde bulunan bir taşınmaza ilişkin verilen yapı ruhsatının iptali istemiyle açılan davayı ilk derece mahkemesi ehliyet yönünden reddetmiştir. Söz konusu kararın temyiz edilmesi üzerine Danıştay 6. Dairesi, 2013 yılındaki verdiği karar ile ilk derece mahkemesi kararını oyçokluğuyla onamıştır.²²⁷ Bu kez onama kararına karşı karar düzeltme isteminde bulunulması üzerine, Danıştay 6. Dairesi karar düzeltme istemini kabul ederek ehliyet ret kararının bozulmasına 10.12.2014 tarihinde oybirliğiyle karar vermiştir.²²⁸

²²⁶ Bkz. Danıştay 6.D. 20.09.2023 t. ve E.2022/7820, K.2023/6711 sayılı kararı; Danıştay 6.D. 30.11.2022 t. ve E.2019/15774, K.2022/10478 sayılı kararı; Danıştay 6.D. 04.04.2019 t. ve E.2014/3793, K.2019/2110 sayılı kararı.

²²⁷ Danıştay 6.D. 24.09.2013 t. ve E.2013/943, K.2013/5151 sayılı kararı. TMMOB’nin ehliyetli görülmediği benzer yöndeki Daire kararı için bkz. Danıştay 6.D. 20.03.2014 t. ve E.2013/4659, K.2014/2220 sayılı kararı.

²²⁸ Danıştay 6.D. 10.12.2014 t. ve E.2014/1435, K.2014/8483 sayılı kararı. Bozma kararının gerekçesi şöyledir: “Davacı oda tüzel kişiliğinin kuruluş amacı ile idari işlem arasında öngörülen subjektif ehliyet koşulu olarak menfaat ihlalinin kişisel, meşru ve güncel bir menfaat olması ölçütleri göz önünde tutulduğunda, Bolu İli, Karamanlı Mahallesi, 285 ada, 95 parselde bulunan taşınmaza verilen 22/10/2012 günlü ve 530 sayılı yapı ruhsatının, dayanağı plana aykırı olarak verildiği iddiasıyla davacı

Buna karşılık, Danıştay söz konusu 10.12.2014 tarihli bozma kararından kısa bir süre önce TMMOB Mimarlar Odası tarafından yapı ruhsatlarına karşı açılan davada odanın ehliyetli olmadığına ilişkin ilk derece mahkemesi kararını 25.11.2014 tarihinde onamıştır.²²⁹ Yine, Danıştay 25.11.2014 tarihli onama kararından önce verdiği başka bir kararında ise TMMOB Mimarlar Odasının yapı ruhsatlarına karşı açılan davada ehliyetli olduğunu belirterek davanın ehliyet yönünden reddine ilişkin kararın 26.05.2014 tarihinde oybirliğiyle bozulmasına karar vermiştir.²³⁰ Burada şunun ifade edilmesi gerekir, Daire kararlarının aynı nitelikteki uyuşmazlıklarda farklı yönde olmasına etken birçok sebep olabilir. Kanaatimizce, Dairenin iş yükünün diğer dairelere nazaran çok fazla olması nedeniyle Dairede çok sayıda üyenin yer alması ve aynı zamanda başkanvekilinin riyaseti ile ikinci bir heyet ile de dosyaların karara bağlanması bunun başlıca sebeplerinden biridir.

Nihai olarak Danıştay 6. Dairesi, 22.01.2015 tarihinde verdiği onama kararı ile birlikte artık yapı ruhsatlarına karşı açılan davalarda TMMOB Mimarlar Odası ve Şehir Plancıları Odasının ehliyetli olduğu görüşünden vazgeçmiştir. Söz konusu 22.01.2015 tarihli onama kararına konu uyuşmazlık ise Ankara Büyükşehir Belediye Meclisinin yapılaşma yüksekliğini düzenleyen meclis kararının Ankara 10. İdare Mahkemesi'nin kararıyla iptal edilmesi üzerine, davacı TMMOB Mimarlar Odası ve

oda tarafından belediyeye yapılan başvurunun, zımni reddi üzerine açılan bu davada davacı odanın dava açma ehliyeti bulunmaktadır.”

²²⁹ Danıştay 6.D. 25.11.2014 t. ve E.2014/121, K.2014/7668 sayılı kararı. Söz konusu dava İstanbul İli, Beyoğlu İlçesi, Hüseyinağa Mahallesi, İstiklal Caddesi, 5 pafta, 338 ada, 34 parsel sayılı alan ile ilgili 13.02.2013 tarih ve 01-24, 01-25, 01-26 sayılı yapı ruhsatlarının ve anılan yapı ruhsatlarına dayanak İstanbul Yenileme Alanları Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu'nun 06.05.2010 gün ve 1555 karar sayılı kararı ile 25.03.2010 gün ve 1371 sayılı kararın iptal istemiyle açılmış, İstanbul 3. İdare Mahkemesince “...dava konusu yapı ruhsatının genel düzenleyici bir işlem niteliğinde olmadığı, sübjektif bir işlem olduğu, iptali istenilen yapı ruhsatları ile davacı arasında yukarıda tanımlandığı şekilde aktüel, kişisel ve meşru bir ilişki oluşmadığı... inşaat ruhsatına yönelik olarak davacının dava açma ehliyeti bulunmamaktadır.” gerekçesiyle verilen ehliyet ret kararı Danıştay tarafından onanmıştır.

²³⁰ Danıştay 6.D. 26.05.2014 t. ve E.2013/6262, K.2014/4093 sayılı kararı. Bozma kararında şu gerekçelere yer verilmiştir: “ Bu durumda, “İlgililer” kavramından imar faaliyetlerinden etkilenen belde sakinlerinin de anlaşılması gerektiği ve bu faaliyetler nedeniyle dava açabilecekleri sonucuna varıldığından, ifa ettikleri meslek ve sanat açısından şehirleşme ve dolayısıyla imar faaliyetleriyle çok yakından ilgileri bulunan mimarların oluşturduğu oda ve şubelerde görevli bulunanlar, belde sakini sıfatıyla ayrı ayrı dava açabileceklerine göre bu kişiler tarafından kurulan ve yürütülen şubeler de doğrudan dava açabileceklerdir. TMMOB Mimarlar Odası tarafından uyuşmazlık konusu plan değişikliğinin ve buna göre verilen yapı ruhsatının bölgede yapı yoğunluğunu artıracacağı ve olası bir depremde telefisi imkansız zararların doğacağı iddiası ile yapı ruhsatının öğrenilmesi üzerine yapı ruhsatı ve dayanağı imar planının iptali istemiyle açılan davada; uyuşmazlık konusu taşınmaz için verilen ruhsatın iptali istemi, bireysel yararının ötesinde kamusal bir nitelik de taşıdığından, davacının menfaatini etkileyen bir işlem olduğu, yapı ruhsatının iptalini istemekte menfaati bulunduğu, bununla birlikte davacı tarafından uygulama işlemi olan yapı ruhsatına süresinde dava açılmış olduğu anlaşıldığından imar planına göre düzenlenen yapı ruhsatlarıyla beraber imar planının da iptali istenebileceği göz önünde bulundurulduğunda davanın ehliyet yönünden reddine karar verilmesinde hukuka uygunluk bulunmamaktadır.”

Şehir Plancıları Odasının mania kotunu delen yapıların ruhsatlarının iptali istemiyle yaptığı başvurunun reddi işlemine ilişkindir. Danıştay, Ankara 13. İdare Mahkemesinin davanın ehliyet yönünde reddine ilişkin kararını oyçokluğuyla onanmıştır:

“...üçüncü kişilere ait olan mania kotunu delen yapılara verildiği belirtilen inşaat ruhsatlarına ilişkin işlemlerin genel düzenleyici bir işlem niteliğinde olmadığı, subjektif bir işlem olduğu ve bu ruhsatlara dayalı olarak yapılan inşaatların çoğunun tamamlanarak yapı kullanma izni alınmış olması nedeniyle bu aşamadan sonra iptali istenilen inşaat ruhsatları ile davacı odalar arasında yukarıda tanımlandığı şekilde aktüel, kişisel ve meşru bir ilişki olmadığı anlaşıldığından dava açma ehliyetleri bulunmamaktadır... davacı odalar açısından uyumsuzluk konusu yapı ruhsatlarının iptali isteme konusunda dava açma ehliyeti bulunmamaktadır.”²³¹

Danıştay 6. Dairesinin bu kararından sonra söz konusu odaların yapı ruhsatları ile ilgili davalarda ehliyetli olmadığı yönündeki içtihadı istikrar bulmuştur. İçtihatlardaki bu istikrar ta ki Danıştay 14. Dairesinin kapatılarak Danıştay 6. Dairesinde başkanvekilinin riyaseti ile ikinci heyetin kurulmasına kadar devam etmiştir. İkinci heyet ile birlikte bu konudaki kararlar birbiriyle zıt yönde çıkmaya başlamıştır.

Örneğin TMMOB Mimarlar Odası tarafından, Kapadokya Bölgesinde inşa edilecek bir otele ait yapı ruhsatına karşı dava açılmış; ilk derece mahkemesince uyumsuzluğun esasına girilerek verilen davanın reddine ilişkin kararın temyiz edilmesi üzerine Danıştay 6. Dairesi 16.01.2019 tarihli kararında, aşağıda aktarılan gerekçe ile davanın reddine ilişkin kararın gerekçesini değiştirerek onanmıştır:

“...dava konusu taşınmaz için verilen yapı ruhsatı yönünden bir değerlendirme yapıldığında, davaya konu edilen yapı ruhsatına ilişkin yapının, bir belde veya kentte yaşayan tüm insanları veya büyük çoğunluğunu etkileyecek ölçüde önemli bir inşaat olmadığı, yapının komşuların veya aynı mahalledeki insanların hukuki ve kişisel menfaatlerini etkileyebileceği, davacı

²³¹ Ankara 13. İdare Mahkemesinin 16.07.2014 t. ve E.2014/1355, K.2014/1193 sayılı kararı. Bu karar Danıştay 6.D. 22.01.2015 t. ve E.2014/9027, K.2015/103 sayılı kararı ile onanmıştır. Aynı gerekçeyle Danıştay 6.Dairesi mania kotunu aşan başkaca yapılar ile ilgili söz konusu odanın açtığı davalarda verilen iptal kararlarını bozmuştur. Bkz. Danıştay 6.D. 17.02.2020 t. ve E.2016/8539, K.2020/1736 sayılı kararı. Benzer yöndeki onama kararları için bkz. Danıştay 6.D. 30.10.2023 t. ve E.2023/3225, K.2023/7681 sayılı kararı.

odanın davaya konu yapı ile ilgili olarak bir hukuki, kişisel ve güncel bir menfaatinin söz konusu olamayacağı...”²³²

Buna karşın, TMMOB Mimarlar Odası tarafından aynı otelin inşaat ruhsatının hukuka aykırı olduğundan bahisle otel inşaatının mühürlenerek durdurulması ve alanın eski haline getirilmesi istemiyle yapılan başvurunun reddine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada ise ilk derece mahkemesince verilen ehliyet ret kararı, Danıştay 6. Dairesinin başkanvekilliğinde kurulan ikinci heyetin 27.04.2021 tarihli kararında, aşağıda aktarılan gerekçe ile davacı oda ehliyetli kabul edilerek aksi yöndeki idare mahkemesi kararı bozulmuştur:

“...gerek çevre, tarih ve kültürel değerlerin korunması, imar uygulamaları gibi kamu yararını ilgilendiren konularda dava açma ehliyetinin geniş yorumlanması sonucunu doğuran Anayasa'nın 56. maddesi, gerekse yukarıda bahsedilen mevzuat hükümleri dikkate alındığında, taşıdığı çevre, tarih ve kültürel değerler nedeniyle sit alanı ilan edilerek de koruma altına alınan bölgede yapılması planlanan otel inşaatının mühürlenmesine yönelik işlemin kamu yararını doğrudan ilgilendiren bir husus olduğu, dolayısıyla davacının kamu yararını koruma görev ve yükümlülüğünden dolayı ehliyetli kabul edilmesi gerekmektedir.”²³³

Kanaatimizce, aynı Daire'den aynı nitelikteki olaylarda farklı yönde kararlar çıkması hukuki güvenlik ilkesini zedelemektedir. İçtihat mahkemesi makamında olan Danıştay'ın bu gibi durumların önüne geçecek mekanizmalar üretmesi adil yargılama yükümlülüğünün bir gereğidir.²³⁴ Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararlarında, aynı yargı kolu içerisindeki mahkeme kararları arasında çelişkinin ortaya çıkmasının kaçınılmaz olduğu belirtmektedir.²³⁵ Ancak Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, ortaya çıkan çelişkili kararların adil yargılanma hakkını etkileyebilmesi için bu durumun yanında bazı şartlarda aramaktadır. Bunlar; kararlar arasında süregelen büyük farklılıklar olması, iç hukukta bu farklılıkları düzeltmek için herhangi bir mekanizma

²³² Danıştay 6.D. 16.01.2019 t. ve E.2015/8643, K.2019/322 sayılı kararı.

²³³ Danıştay 6.D. 27.04.2021 t. ve E.2019/20224, K.2021/6024 sayılı kararı. Anılan bozma kararı üzerine uyuşmazlığın esasına ilişkin verilen idare mahkemesi kararı, Danıştay 6.D. 23.03.2022 t. ve E.2021/9641, K.2022/3543 sayılı kararı ile onanmıştır.

²³⁴ Aynı konuda farklı yönde kararlar çıkması ile ilgili Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin yaklaşımı “...hukuk devletinden bahsedilebilmesi için Devletin çelişkili yargı kararları ortaya çıkmasını önlemekle yükümlü olduğu...” yönündedir. Bkz. Yayla, Ahmet, İç Hukuktaki Çelişkili Yargı Kararlarına İHAM'ın Yaklaşımı, Bahçeşehir Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C 8, S. 107-108, Temmuz- Ağustos 2013, s.39.

²³⁵ Yayla, Ahmet, a.g.m., s.42.

öngörülmemiş olması veya öngörülmüşse bunun uygulanmasının etkisinin olmaması ve mahkemelerin çelişkili kararları neticesinde hukuki belirsizliğin ortaya çıkması gerekmektedir.²³⁶

Danıştay 6. Dairesinin yapı ruhsatları yönünden TMMOB'yi ehliyetli görmemesine ilişkin gerekçe ele alınacak olursa Dairenin geçmiş yıllardaki kararlarında, TMMOB Mimarlar Odası ile Şehir Plancıları Odası imar planları ve yapı ruhsatlarına karşı açılan davalarda herhangi bir ayrıma gitmeksizin benzer gerekçelerle ehliyetli görülmekteydi. Danıştay 2015 yılı ve sonrası kararlarında, TMMOB Mimarlar Odası ve Şehir Plancıları Odasını, yapı ruhsatlarına karşı açılan davalarda ehliyetli görmemesine ilişkin olarak “üçüncü kişiye ait olan yapı ruhsatına ilişkin işlemin genel düzenleyici bir işlem niteliğinde olmadığı, subjektif bir işlem olduğu; iptali istenilen yapı ruhsatı ile davacı oda arasında yukarıda tanımlandığı şekilde aktüel, kişisel ve meşru bir menfaat ilişkisinin olmadığı” gerekçesini sıklıkla kullanmaktadır.²³⁷

Bunun yanında çok az sayıda olsa da kimi kararlarında ise bir belde veya kentte yaşayan tüm insanları veya büyük çoğunluğunu etkileyecek ölçüde önemli bir inşaat olup olmadığı da gerekçe olarak gösterilmektedir. Ancak Danıştay 6. Dairesinin bu ölçütü esas alarak yukarıda verilen örnek dışında TMMOB Mimarlar Odası ve Şehir Plancıları Odasının ehliyetli gördüğü bir karara rastlanılmamıştır.²³⁸

Gelinen noktada, Danıştay 6. Dairesi imar planı ile birlikte yapı ruhsatına da dava açılması halinde TMMOB Mimarlar Odası ve Şehir Plancıları Odasını, imar planları yönünden ehliyetli, yapı ruhsatları yönünden ise ehliyetsiz görmektedir. Ancak bu durumda, uygulama işlemi niteliğinde yapı ruhsatının düzenleyici işlem niteliğinde olan imar planına karşı dava açma süresini ihya edip etmeyeceği konusunu gündeme getirmektedir. Danıştay 6. Dairesi, yapı ruhsatına karşı dava açma ehliyeti bulunmayan davacı bakımından, söz konusu uygulama işleminin imar planına karşı dava açma süresini canlandırması mümkün olmadığı görüşünde olduğundan, imar planları açısından davanın süre aşımı nedeniyle reddine karar vermektedir.²³⁹

²³⁶ Yayla, Ahmet, a.g.m., s.43-45.

²³⁷ Aktarılan gerekçeye yer verilen Danıştay 6.D. kararları için bkz. Danıştay 6.D. 28.12.2016 t. ve E.2015/2226, K.2016/9539, Danıştay 6.D. 19.12.2022 t. ve E.2019/17624, K.2022/11624 sayılı kararı,

²³⁸ TMMOB Mimarlar Odası tarafından, Mesa Koza 216 Adet Konut Projesine ait yapı ruhsatına karşı açılan davada, uyumsuzluğun esasına yönelik verilen kararı temyiz aşamasında ehliyet hususuna girmeksizin Danıştay bozmuş ise de, bozma kararını, karar düzeltme aşamasında davacı odanın ehliyetli olmadığı gerekçesiyle kaldırmıştır. Bkz. Danıştay 6.D. E.2019/1368, K.2022/1968 sayılı kararı.

²³⁹ Bu yöndeki kararlar için bkz. Danıştay 6.D. 06.10.2020 t. ve E.2019/15558, K.2020/8727 sayılı kararı; Danıştay 6.D. 25.12.2017 t. ve E.2017/8228, K.2019/1905 sayılı kararı.

Öte yandan, Danıştay İDDK'nın görüşü de Danıştay 6. Dairesi ile aynı yöndedir. Örneğin TMMOB Şehir Plancıları Odası tarafından, Özelleştirme Yüksek Kurulunca onaylanan 1/1.000 ölçekli uygulama imar planı değişikliği ile yapı ruhsatının iptali istemiyle açılan davaya Danıştay 6. Dairesi ilk derece mahkemesi sıfatıyla bakmış; yukarıda aktarılan gerekçe doğrultusunda, yapı ruhsatına ilişkin davanın ehliyet yönünden reddine, imar planına ilişkin ise davanın süre aşımı nedeniyle reddine karar verilmiştir.²⁴⁰ Söz konusu kararın temyiz edilmesi üzerine Danıştay İDDK, Daire kararının oybirliğiyle onanmasına karar vermiştir.²⁴¹

Belirtilmesi gereken bir durumda, Danıştay'ın 2015 yılı ve sonrasına yönelik yapı ruhsatları ile ilgili davalarda TMMOB Mimarlar Odasını ehliyetli görerek uyuşmazlığın esasına yönelik verdiği kararların bir kısmı, içtihat değişiminden kaynaklanmayıp dava dosyasının safahatı ile ilgili olmasıdır. Bu hal, Dairenin temyize konu kararı bozması üzerine ilk derece mahkemesince bozma kararına uyulmayarak ısrar edilmesi sonrasında İDDK'nın bu konuda nihai olarak karar vermesi halleri ile sınırlıdır.

Örneğin TMMOB Mimarlar Odası tarafından, Beykoz Belediyesi tarafından verilen yapı ruhsatlarına karşı açılan davada, davacı odanın Danıştay 6. Dairesinin son içtihatları gereği uygulama işlemi olan yapı ruhsatlarının iptali için açılan davalarda dava açma ehliyetinin bulunmadığı yolundaki kararları gereğince davanın ehliyet yönünden reddine karar verilmesi gerektiği ileri sürülmüştür. Danıştay 6. Dairesi ehliyet itirazını şu şekilde karşılayarak yerinde görmemiştir:

“...kamu yararını olumsuz yönde etkileyecek hukuksal bir boşluğun doğmamasının temini için Danıştay Altıncı Dairesinin dava açma ehliyeti ile ilgili son içtihatlarından ayrı olarak bakılan davanın değerlendirilmesi gerekmektedir. Kamu yararını bozacak, olumsuz yönde etkileyecek hukuksal boşluğun doğmasını engellemek için böyle bir değerlendirme yapılması oluşmuş hukuksal durumun korunmasını ve devam etmesini amaçlamaktadır.

Nitekim bakılan davada İstanbul 4. İdare Mahkemesince verilen davanın ehliyet yönünden reddine ilişkin 30/12/2005 tarihli E:2004/1118, K:2005/2408 sayılı kararı, Danıştay Altıncı Dairesinin 09/02/2007 tarihli E:2006/3763, K:2007/702 sayılı kararı ile bozulması üzerine İstanbul 4. İdare Mahkemesinin 24/09/2007 tarihli, E:2007/724, K:2007/1903 sayılı davanın

²⁴⁰ Danıştay 6.D 09.07.2018 t. ve E.2018/1341, K.2018/6484 sayılı kararı.

²⁴¹ Danıştay İDDK 04.02.2019 t. ve E.2018/4584, K.2019/357 sayılı kararı.

ehliyet yönünden reddine ilişkin ısrar kararı, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 18/06/2009 tarih ve E:2008/397, K:2009/1684 sayılı kararıyla ‘Yasal düzenlemeler karşısında uyuşmazlık konusu alanla ilgili olarak düzenlenen imar planlarına karşı dava açma ehliyeti bulunduğu hususunda tartışma olmayan Mimarlar Odasının bunun doğal sonucu olarak planlara dayalı yapı ruhsatlarının iptalini isteme konusunda da dava açma ehliyeti bulunduğu’ gerekçesiyle bozulması üzerine idare mahkemesince işin esasına girilerek verilen kararın Dairemizce onanması karşısında davalı yanında müdahilin ehliyet itirazı yerinde görülmemiştir.”²⁴²

Ancak Danıştay 6. Dairesi, ilk derece mahkemesince verilen davanın ehliyet yönünden ret kararını temyiz aşamasında bozduktan sonra ilk derece mahkemesince bozma kararına uyularak uyuşmazlığın esasına girilmek suretiyle verilen kararlara ilişkin temyiz incelemesini bu kapsamda görmemektedir.²⁴³ Kanaatimizce, bozmaya uyulmak suretiyle verilen kararın, yeniden temyizen incelemesinin bozma kararına uygunluk yönünden yapılabileceği, bu nedenle davacının usuli kazanılmış hak ilkesi uyarınca dava açma ehliyetinin olduğu kabul edilmelidir. İdari yargılama usulünde, temyiz merciince bozma kararı verilmesi ve ilk derece mahkemesince bu bozma kararına uyulması sonucunda, taraflar lehine doğmuş ve oluşmuş bulunan hukuki olguların usuli kazanılmış hak uyarınca benimsenmesi esastır. Danıştay 6. Dairesi bu konuda, re’sen göz önünde tutulması gereken bir hususa önceki bozma kararında değinilmemiş olması, taraflar lehine usuli kazanılmış hak oluşturmayacağı, kamu düzeni ile ilgili hususlarda usuli kazanılmış haktan bahsedilemeyeceği görüşündedir.²⁴⁴

Bilindiği üzere, 2016 yılının Temmuz ayı itibariyle ülkemizde istinaf uygulamasına geçilmiştir. Yapı ruhsatlarının tek başına dava konusu edilmesi halinde 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 46. maddesinin 1. fıkrasının f bendi uyarınca istinaf merciince verilen karara karşı temyiz yolu kapalıdır. Bölge İdare Mahkemelerinin verdiği kesin kararlarda da çoğunlukla TMMOB Mimarlar Odası ve Şehir Plancıları Odasının yapı ruhsatlarına ilişkin dava açma ehliyetinin bulunmadığı kabul edilmiştir.²⁴⁵ Buna karşın, Samsun Bölge İdare Mahkemesi bir kararında,

²⁴² Danıştay 6.D. 03.04.2023 t. ve E.2021/8365, K.2023/3259 sayılı kararı.

²⁴³ Danıştay 6.D. 02.04.2019 t. ve E.2017/8228, K.2019/1905 sayılı kararı.

²⁴⁴ Danıştay 6.D. 02.07.2019 t. ve E.2019/2410, K.2019/6781 sayılı kararı.

²⁴⁵ Ankara Bölge İdare Mahkemesi 5.İDD. 10.11.2022 t. ve E.2022/1278, K.2022/1885 sayılı kararı; İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 4.İDD.05.01.2022 t. ve E.2021/749, K.2022/20 sayılı kararı; İzmir

TMMOB Mimarlar Odası tarafından, belediye hizmet binası için düzenlenen yapı ruhsatının iptali istemiyle açılan davada, ilk derece mahkemesinin esasa ilişkin kararına yapılan istinaf başvurusunu kesin olarak reddetmiştir.²⁴⁶ Yine, yapı ruhsatları açısından odaların ehliyetli görülmesine ilişkin olarak hem Danıştay’ın hem de Bölge İdare Mahkemeleri’nin kararlarında yer alan bir belde veya kentte yaşayan tüm insanları veya büyük çoğunluğunu etkileyecek ölçüde önemli bir inşaat olup olmadığı ölçütünün somut bir şekilde uygulandığı karara rastlanılmıştır.²⁴⁷ Nitekim Yargıtay Başkanlığı hizmet binasına ait yapı ruhsatlarına TMMOB Mimarlar Odası tarafından dava açılmış, yapı ruhsatının bireysel işlem olduğundan hareket edilerek davanın ehliyet yönünden reddine karar verilmiştir.²⁴⁸ Kanaatimizce, Yargıtay Başkanlığı’na ait yapılan binanın kentte yaşayan tüm insanları veya büyük çoğunluğunu etkileyecek ölçüde önemli bir inşaat olduğu noktasında bir tereddüt bulunmamalıdır. Bu duruma rağmen davacı odanın ehliyetli görülmemesi anılan gerekçenin kararlarda soyut nitelikte kaldığını ortaya koymaktadır.

Bağlayıcılığı olmamakla birlikte, Danıştay Başkanlığı ile Bölge İdare Mahkemeleri arasında yapılan İçtihat Paylaşımı ve Değerlendirme Toplantısı Sonuç Raporları yayımlanarak temyiz mahkemeleri ile istinaf mahkemeleri arasındaki içtihat uyumu sağlanmaya çalışılmaktadır. 4-7 Kasım 2021 tarihinde İstanbul’da gerçekleştirilen Danıştay 6. Dairesinin başkan ve üyelerinin de bulunduğu toplantı sonucunda odaların ruhsata dava açamayacağı açık bir şekilde sonuca bağlanmıştır.²⁴⁹

Yapılan açıklamaların sonunda kısaca değerlendirme yapmak gerekirse TMMOB Mimarlar Odası ve Şehir Plancıları Odasının, her ölçekteki plana karşı dava

Bölge İdare Mahkemesi 3.İDD. 21.10.2021 t. ve E.2021/910, K.2021/929 sayılı kararı; Konya Bölge İdare Mahkemesi 2.İDD. 16.06.2021 t. ve E.2021/222, K.2021/1385 sayılı kararı; Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi 2.İDD. 04.03.2019 t. ve E.2018/2791, K.2019/344 sayılı kararı.

²⁴⁶ Samsun Bölge İdare Mahkemesi 2.İDD. 13.06.2023 t. ve E.2022/902, K.2023/1278 sayılı kararı; Samsun Bölge İdare Mahkemesi 2.İDD. 24.12.2020 t. ve E.2020/601, K.2020/868 sayılı kararı.

²⁴⁷ Söz konusu ölçüt esas alınarak davacı odanın ehliyetli görülmesine ilişkin görüş, ancak azlık oyunda yer alabilmiştir. Örneğin Ankara Bölge İdare Mahkemesi 5.İDD. 10.10.2019 t. ve E.2019/479, K.2019/908 sayılı kararında “*Kentin üç şehirlerarası yolun şehir içi bağlantısını sağlayan Anadolu Bulvarı ile anayol olan Eskişehir Yolunun kesişiminde konumlanan taşınmazdaki yapılaşma imar planları nedeniyle açılan davalar ile taşınmaz üzerindeki yapılaşma amacıyla yürürlükte olmayan imar planlarına göre yapı ruhsatı düzenlendiği iddialarının ileri sürülmesi karşısında; davacının hukuki, kişisel ve güncel bir menfaatini etkileyeceği sonucuna ulaşılmıştır.*” gerekçesine yer verilerek yapı ruhsatının kentin genelini ilgilendirdiği açık bir şekilde ortaya konulmuştur. Dolayısıyla işlemin subjektif nitelikte olduğundan bahisle verilen ehliyet ret kararı yerinde değildir. Esasen uygulamanın bu yöndeki kararlarından çıkan sonuç, söz konusu gerekçe yargı kararlarında soyut olarak yer alıp uygulanabilir olmadığıdır.

²⁴⁸ Ankara Bölge İdare Mahkemesi 5.İDD. 12.09.2019 t. ve E.2019/420, K.2019/735 sayılı kararı.

²⁴⁹ Danıştay İçtihat, Raporlama ve İstatistik Birimi, 4-7 Kasım 2021 İstanbul Bölge İdare Mahkemeleri İçtihat Paylaşımı ve Değerlendirme Toplantısı Sonuç Raporları, Danıştay Yayınları, Ankara, 2022, s.19

açılabilirliğine ilişkin yargısal içtihatlarda ihtilaf bulunmamaktadır. Hiç şüphesiz, söz konusu odaların, imar planlarının yargısal denetiminin sağlanmasına yönelik olarak ortaya koydukları emek yadsınamaz.²⁵⁰ Zira bir belde sakininden yaşadığı şehirde kendisini etkileyen tüm planlama işlemine karşı dava açmasını beklemek zordur. Çünkü gerçek kişi tarafından açılan davada, hukuksal katkının sağlanması, davaların bireysel olarak takibi, ekonomik anlamda yargılama giderlerinin karşılanması gibi zor durumlar ortaya çıkabilir. Böyle bir durumda, belde sakini olan bir kişinin ehliyetli olması halinde bile dava hakkını kullanmaması muhtemeldir. Dolayısıyla meslek odalarının bu noktada, kurumsal bir yapıda olması imar planlarına karşı dava açılmasında zorlukları ortadan kaldırmaktadır. Bu nedenle yargısal içtihatlarda, TMMOB Mimarlar Odası ve Şehir Plancıları Odasının imar planlara karşı dava açma hakkının geniş yorumlanması yerindedir. Buna karşın, yargısal içtihatlarda söz konusu odaların yapı ruhsatlarına karşı açtığı davalarda sonuç olarak istikrar bulunmamaktadır. Aynı Danıştay Dairesinden farklı yönde kararlar çıkması, Bölge İdare Mahkemelerinin farklı yönde kesin nitelikte kararlar vermesi gibi durumlar bu noktada ortaya çıkan sorunların başında gelmektedir. Danıştay'ın eski yıllardan beri süregelen söz konusu odaların yapı ruhsatlarına karşı açılan davalarda ehliyetli olduğu yönündeki içtihadından kopuşların başladığı 2013 yılından beri yapı ruhsatları ile ilgili kararlar dönemsel olarak bir istikrar göstermiştir. Ancak hem istinaf uygulamasına geçilmesi hem de Danıştay 6. Dairesinde aynı zamanda ikinci bir heyetin oluşturulması yargı merciileri tarafından verilen kararların farklı yönde çıkmasına ve içtihat birliğinin sağlanamamasına sebebiyet verdiği ifade edilmelidir. Kanaatimizce, TMMOB Mimarlar Odası açısından herhangi bir ayrıma gidilmeksizin şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına aykırı olduğu dava konusu imar planlarına ve bu planların uygulanması niteliğinde olan yapı ruhsatına karşı dava açma ehliyetine sahip olduğu kabul edilmelidir.

²⁵⁰ Öğretide ilgili odaların yargılama sürecindeki fonksiyonlarını tam anlamında yerine getirmedikleri yönelik yapılan eleştiride “...Garip bir biçimde mimar ve mühendis odalarının buna temelli bakmasını düşünürsünüz, onlar da bu yığından kendilerine göre yararlanıyor. Herşeye dava açıyorlar, her açtıkları davayı kazanıyorlar ama her dava açtıkları da inşaat olarak bitiyor. Nasıl oluyor? Çünkü aktörlerin anlaştığı bir yol var. Anlaşılan bu yol çerçevesinde o dava açma misyonunu, avukat savunma misyonunu yerine getirecek, belediye bir koyundan iki post çıkaracak çünkü dava açılan imar planı, dava açıldıktan sonra ufak değişikliklerle yeniden yapacak, böylelikle ilk plan iptal edilse bile ikinci plan çerçevesinde inşaat devam ettiği için, mimarlar mühendisler odası davayı kazanmış olacak. Avukatlar paralarını almış olacak, belediye imar planını yapmış olacak, yeni imar planı yaparak tekrar bağış almış olacak, imar planı sayesinde rant sağlayan da davayı kaybetmesine rağmen, inşaatını bitirmiş ve kazanılmış hak sahibi olacak. Bu komik bir tiyatro..” hususlarına dikkat çekilmiştir. Bkz. Gülan, Aydın, İmar Hukuku Ders Notları (2015-2016 Öğretim Yılı), s.2.

Son olarak belirtelim ki Danıştay'ın son yıllardaki içtihatlarının değişiminin önünde hukuken bir engel bulunmamaktadır. Dolayısıyla, içtihatlar üzerinden bir birlik sağlanması hem bugün için hem de geleceğe yönelik olarak pek mümkün gözükmemektedir. Kanaatimizce, Danıştay'ın bu konudaki içtihatlarını esas alan, somut kriterler ortaya koyan ve ilkesel nitelikte ölçütler getiren yasal bir düzenlemenin yapılması elzemdir. Zira dava açma hakkı bakımından, uygulanacak normun, zamana ve şartlara göre değişkenlik arz etmesi hem hukuki güvenlik ilkesi ile hem de hakkaniyetle bağdaştırabilir değildir.

2.3.2. İnşaat Mühendisleri Odası

Danıştay kararlarında, TMMOB İnşaat Mühendisleri Odasının amaç ve görevleri göz önünde bulundurularak dava ehliyeti durumu değerlendirilmektedir. Bu bakımından, TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası, kuruluş amaçları doğrultusunda inşaat mühendisliği mesleğini ilgilendiren konulardaki imar planları ve yapı ruhsatlarına yönelik olan işlemlere dava açabilecektir. Bu sebeple söz konusu odanın, her ölçekteki imar planına veya yapı ruhsatına dava açabileceği söylenemez.

Bu konu ile ilgili Danıştay kararına konu olan uyuşmazlıklara bakıldığında, TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası, Bursa Büyük Sanayi Sitesine ilişkin 1/25.000 ve 1/5.000 ölçekli nazım imar planında yapılan değişikliklerinin iptali istemiyle açılan davada odayı ehliyetli görülmüştür.²⁵¹ Aynı şekilde Danıştay, 1/5.000 ölçekli Kuzey Marmara Otoyolu Projesi kapsamında yapılan planlara karşı açılan davada, söz konusu oda ehliyetli görülerek ilk derece mahkemesinin ehliyet ret kararını bozmuştur.²⁵² Yine, askeri alan kullanımına sahip 26.196 metrekare büyüklüğündeki yeşil alan ağırlıklı bölgenin, 2,5 emsal ve yapı yüksekliği en çok 177 metre oranlarında yapılaşmaya açılmasına ilişkin 1/5.000 ölçekli Şişli Ayazağa Nazım İmar Planına karşı açılan davada da Oda ehliyetli görülmüştür.²⁵³ Danıştay yakın tarihli kararlarında da, imar planları açısından söz konusu odayı ehliyetli görmeye devam etmektedir.²⁵⁴

Bunun yanında, Danıştay'ın TMMOB İnşaat Mühendisleri Odasının imar planlarına karşı açılan davalarda ehliyetli görmediği kararları da mevcuttur. Nitekim TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası tarafından, Bursa Büyükşehir Belediye Meclisi

²⁵¹ Danıştay 6.D. 16.10.2017 t. ve E.2013/6310, K.2017/7774 sayılı kararı.

²⁵² Danıştay 6.D. 03.04.2014 t. ve E.2013/3849, K.2014/2625 sayılı kararı.

²⁵³ Danıştay 6.D 24.06.2013 t. ve E.2012/2491, K.2013/4460 sayılı kararı

²⁵⁴ Danıştay 6.D. 13.12.2022 t. ve E.2019/21296, K.2022/11182 sayılı kararı

kararıyla onaylanan Samanlı bağlantı yoluna ilişkin 1/1.000, 1/5.000 ve 1/25.000 ölçekli plan değişikliklerinin iptali istemiyle dava açılmış; Bursa 3. İdare Mahkemesi uyuşmazlığın esasını incelemek suretiyle plan değişikliklerinin iptaline karar vermiştir. Bu kararın temyiz edilmesi üzerine Danıştay, odaların görevleri ve amaçları göz önünde bulundurulduğunda dava konusu plan kararlarının belirlenmesine ilişkin plan değişikliğinin davacı İnşaat Mühendisleri Odasının doğrudan tüzel kişiliğinin hak ve menfaatlerini etkilemediği gerekçesiyle davacı odanın ehliyetli olmadığı sonucuna varmıştır.²⁵⁵ Aynı şekilde Danıştay başka bir kararında, 1/100.000 ölçekli İstanbul Çevre Düzeni Planına ait plan notunun tadili ve anılan plana plan notu eklenmesine ilişkin İstanbul Büyükşehir Belediyesi meclis kararına karşı dava açılmış; İnşaat Mühendisleri Odasının alt ölçekli planlar ve plan hükümleri doğrultusunda yapılacak imar uygulamaları sonucunda inşaat mühendisliği kapsamındaki konularda dava açma ehliyetinin bulunduğunu belirtmiştir. Ancak davacı Odanın, ilave boğaz geçiş ve güzergahlarına ilişkin olan plan notunun iptalini istemekte inşaat mühendisliği mesleğinin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesi amacı çerçevesinde bir menfaatinin ihlal edildiğinden bahsedilmeyeceği belirtilerek TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası ehliyetli görülmemiştir.²⁵⁶

Danıştay 6. Dairesi'nin, yapı ruhsatlarına karşı TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası tarafından açılan davalardaki dava ehliyetine yaklaşımı, TMMOB Mimarlar Odası ve Şehir Plancıları Odası ile benzer niteliktedir. Danıştay 6. Dairesinin 2015 yılından önce verdiği bir kararında, Bursa ilinde nişasta fabrikası kurulmasına olanak sağlayan Yüksek Planlama Kurulu kararı ile 1/1.000 ölçekli mevzi imar planının onaylanması yolundaki İl İdare Kurulu kararı ve yapı ruhsatının iptali istemiyle açılan davada, söz konusu odayı ehliyetli görülmüştür.²⁵⁷ Buna karşın, Danıştay 6. Dairesi 2021 yılında verdiği kararında ise davacı İnşaat Mühendisleri Odasının yapı ruhsatı verilen parselin maliki olmadığı ve malikin yasal vekili sıfatını da taşımadığından parsel verilecek yapı ruhsatlarının iptali istemine yönelik olarak sübjektif dava açma ehliyeti bulunmadığı belirtilerek Bölge İdare Mahkemesinin davanın süre aşımı nedeniyle reddine ilişkin kararının gerekçesini değiştirerek onamıştır.²⁵⁸

²⁵⁵ Danıştay 6.D. 28.03.2013 t. ve E.2012/3566, K.2013/2034 sayılı kararı.

²⁵⁶ Danıştay 6.D. 19.12.2012 t. ve E.2012/4035, K.2012/7928 sayılı kararı.

²⁵⁷ Danıştay 6.D. 13.10.2014 t. ve E.2014/1474, K.2014/5914 sayılı kararı.

²⁵⁸ Danıştay 6.D. 06.10.2021 t. ve E.2018/8577, K.2021/10808 sayılı kararı.

2.3.3. Ziraat Mühendisleri Odası

Danıştay kararlarına göre, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, tarım, hayvancılık ve toprağın korunmasına dönük, ziraat mühendisliği mesleğini ilgilendiren davalarda ehliyetli görülmektedir. Ziraat Mühendisleri Odasının imar planları açısından dava açma ehliyeti, yukarıda değindiğimiz Mimarlar Odası, Şehir Plancıları Odası ve İnşaat Mühendisleri Odasına göre dar kapsamlıdır. Zira söz konusu odanın amaç ve görevleri göz önünde bulundurulduğunda her tür ve ölçekteki imar planına dava açabilmesi mümkün değildir.

Danıştay'da, Antalya ili, Kırcami Bölgesi'ne ait 1/5.000 ölçekli nazım imar planının, tarım topraklarının yerleşime açıldığı iddia edilerek iptali istemiyle açılan davada Ziraat Mühendisleri Odası Antalya Şubesi ehliyetli görülmüştür.²⁵⁹ Aynı şekilde Danıştay, bölgenin tarımsal niteliği, özel iklim koşulları, çevresel doğal yapının dikkate alınmadan hazırlandığı iddia edilen Kıyı Kanunu uyarınca onaylanan 1/1.000 ölçekli dolgu alanı imar planının iptali isteminde söz konusu oda ehliyetli kabul edilmiştir.²⁶⁰ Yine Danıştay başka bir kararında, mülkiyeti özel bir şirkete ait olan parsellere ilişkin hazırlanan Özelleştirme Yüksek Kurulu kararı ile kabul edilerek ilan edilen koruma amaçlı imar planlarında yapılan değişikliklerin uygun bulunmasına ilişkin Ankara I Numaralı Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu kararına karşı açılan davada da Ziraat Mühendisleri Odasının ehliyetli olduğu kabul edilmektedir²⁶¹ Bu karara karşı yapılan temyiz başvurusunda ileri sürülen ehliyet itirazını, Danıştay İDDK oyçokluğuyla yerinde görmemiştir.²⁶²

Bununla birlikte Danıştay'ın imar planı ile getirilen düzenlemeleri dikkate alarak TMMOB Ziraat Mühendisleri Odasının ehliyetli olmadığı yönünde kararları bulunmaktadır. Söz konusu oda tarafından, Tekirdağ Büyükşehir Belediye meclis kararı ile parsel bazında imar planı değişikliğine karşı açılan davada, dava konusu parselin tarımsal nitelikte bir parsel olmadığı gerekçesiyle odanın ehliyetli olmadığı

²⁵⁹ Danıştay 6.D. 07.07.2020 t. ve E.2017/5289, K.2020/6865 sayılı kararı.

²⁶⁰ Danıştay 6.D 26.11.2010 t. ve E.2010/7523, K.2010/10528 sayılı kararı. Bu karara karşı yapılan temyiz ve karar düzeltme talepleri Danıştay İDDK tarafından reddedilerek karar kesinleşmiştir. Bkz. Danıştay İDDK 20.11.2014 t. ve E.2011/1599, K.2014/4300 sayılı kararı, Danıştay İDDK 18.05.2017 t. ve E.2015/3366, K.2017/2169 sayılı kararı.

²⁶¹ Danıştay 6.D. 04.04.2019 t. ve E.2014/3793, K.2019/2110 sayılı kararı.

²⁶² Danıştay İDDK 24.06.2021 t. ve E.2019/2299, K.2021/1313 sayılı kararı. Danıştay İDDK çevre düzeni planına karşı açılan davada Ziraat Mühendisleri Odasını ehliyetli görmüştür. Bkz. Danıştay İDDK 20.05.2021 t. ve E.2020/3281, K.2021/974 sayılı kararı.

yönündeki mahkeme kararını onamıştır.²⁶³ Ayrıca Bölge İdare Mahkemesine konu olan uyuşmazlıkta, Kayseri Büyükşehir Belediye Meclisince onaylanan imar planlarına karşı açılan davada, imar planlarıyla getirilen kullanım kararlarının odayı ne şekilde etkilediği ortaya konulmadığından TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası ehliyetli görülmemiştir.²⁶⁴

Yapı ruhsatları açısından TMMOB Ziraat Mühendisleri Odasının tarafı olduğu çok fazla uyuşmazlık bulunmamaktadır. Fakat Danıştay 6. Dairesi, 2015 yılı öncesinde verdiği kararlarında, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası tarafından yapı ruhsatlarına karşı açılan davalarda ehliyetli gördüğü kararları bulunmaktadır.²⁶⁵ Buna karşın, Danıştay'ın yakın tarihli kararlarında, diğer odalardaki yaklaşımından farklı olarak söz konusu odayı ehliyetli gördüğü bir kararı mevcut değildir.²⁶⁶

Sonuç olarak, Danıştay'ın Ziraat Mühendisleri Odasının dava ehliyeti açısından güncel bakışının, tarım, hayvancılık, toprağın korunmasıyla ilgili ve ziraat mühendisliği mesleğini ilgilendiren davalar açısından ehliyetli gördüğü söylenmelidir.

2.3.4. Diğer Mühendis Odaları

Danıştay diğer mühendis odaları açısından, ilgili odanın kuruluş amacını, faaliyet alanlarını ve davada ileri sürülen iddiaları dikkate alarak ehliyet bakımından bir değerlendirme yapmaktadır. Bu yüzden, ilgili mühendis odalarının, her tür ve ölçekteki imar planına karşı dava açabilecekleri söylenemez.

Daha öncede örnek verdiğimiz, Bursa ilinde nişasta fabrikası kurulmasına olanak sağlayan 1/1.000 ölçekli mevzi imar planının ve yapı ruhsatının iptali istemiyle ilgili uyuşmazlıkta, Danıştay, görev alanı ile ilgili olmaması nedeniyle Orman Mühendisleri Odası, Kimya Mühendisleri Odası, Makine Mühendisleri Odası, Elektrik Mühendisleri Odası ve diğer bir meslek kuruluşu olan Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası ehliyetli görülmemiştir.²⁶⁷

²⁶³ Danıştay 6.D. 15.03.2021 t. ve E.2019/1544, K.2021/3783 sayılı kararı.

²⁶⁴ Ankara Bölge İdare Mahkemesi 5.İDD. 07.09.2023 t. ve E.2023/223, K.2023/1453 sayılı kararı.

²⁶⁵ Bu yöndeki Danıştay 6. Dairesinin kararları için bkz. Danıştay 6.D. 19.01.2009 t. ve E.2007/1026, K.2009/415 sayılı kararı; Danıştay 6.D. 24.03.2003 t. ve E.2001/655, K.2023/2021 sayılı kararı; Danıştay 6.D. 13.06.2002 t. ve E.2001/4467, K.2002/3486 sayılı kararı.

²⁶⁶ Danıştay 6. Dairesinin söz konusu odayı ehliyetsiz gördüğü kararı için bkz. Danıştay 6.D. 02.03.2016 t. ve E.2015/2662, K.2016/900 sayılı kararı.

²⁶⁷ Danıştay 6.D. 05.12.2011 t. ve E.2009/8323, K.2011/5030 sayılı kararı.

Danıştay başka bir kararında, Ketendere Liman Kompleksi ve Lojistik Merkezi Projesi'nin, Bursa Çevre Düzeni Planına eklenmesine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada, Kimya Mühendisleri Odasının, Kimya alanına yönelik yapılan işlemlerle ilgisinin olduğu, davanın konusunun Kimya alanı ile ilgisi olmayıp çevre düzeni planındaki liman işlevine ilişkin olması nedeniyle Kimya Mühendisleri Odasının ehliyetli görülmemesine ilişkin Bölge İdare Mahkemesi kararını onamıştır.²⁶⁸

Danıştay'ın ilgili odaları imar planlarına karşı açtıkları davalarda, uyuşmazlığın konusunu ve ileri sürülen iddiaları dikkate alarak ehliyetli gördüğü kararları da bulunmaktadır. Örneğin Peyzaj Mimarları Odası tarafından, Taksim Meydanı Yayalaştırma Projesine ilişkin 1/5.000 ölçekli Beyoğlu Koruma Amaçlı Nazım İmar Planı değişikliği ile 1/1.000 ölçekli Beyoğlu Koruma Amaçlı Uygulama İmar Planı değişikliğinin iptali istemiyle açılan davada, Danıştay ilgili odayı ehliyetli görmüştür.²⁶⁹ Yine, Peyzaj Mimarları Odası tarafından, kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı ilan edilmesine ilişkin Cumhurbaşkanı kararı ile bu kapsamda yapılan imar planlarının iptali istemiyle açılan davada da Danıştay, Peyzaj Mimarları Odasının ehliyetli olduğunu kabul etmiştir.²⁷⁰

Benzer şekilde yakın tarihli Bölge İdare Mahkemesi kararına konu bir uyuşmazlıkta, Atatürk Orman Çiftliği Hayvanat Bahçesi Yenileme Alanına dair 1/10.000 ölçekli koruma amaçlı nazım imar planına karşı Çevre Mühendisleri Odası, Harita Kadastro Mühendisleri Odası, Ziraat Mühendisleri Odası ve Peyzaj Mimarları Odası tarafından açılan davada, ilk derece mahkemesi ilgili odaları ehliyetli görmemiştir. İstinaf incelemesinde Bölge İdare Mahkemesi, imar planlarına ait açıklama raporunu hazırlayan planlama ekibi içerisinde şehir plancısı meslek mensuplarının yanı sıra çevre mühendisi ve peyzaj mimarı meslek mensuplarının da yer aldığı, planlamaya konu edilen arazinin Tarım Bakanlığına bağlı çiftlik alanı olduğu ve plan yapımının dayanağını oluşturan kanunla arazide harita ve kadastro mühendisliği meslek mensuplarınca imar planları uyarınca imar uygulamalarının gerçekleştirilmesinin öngörüldüğü gerekçesiyle ilgili odaların imar planlarına karşı açılan davada ehliyetli olduğuna karar vermiştir.²⁷¹ Kanaatimizce, ilgili odanın meslek

²⁶⁸ Danıştay 6.D. 29.09.2022 t. ve E.2018/8981, K.2022/8234 sayılı kararı.

²⁶⁹ Danıştay 6.D. 05.11.2018 t. ve E.2017/5782, K.2018/8822 sayılı kararı.

²⁷⁰ Danıştay 6.D. 16.05.2019 t. ve E.2015/6428, K.2019/4375 sayılı kararı.

²⁷¹ Ankara Bölge İdare Mahkemesi 5.İDD. 03.05.2018 t. ve E2017/3550, K.2018/639 sayılı kararı.

mensuplarının planlama sürecine katılması şeklindeki gerekçenin menfaat ihlaline esas alınması yerinde değildir. Bizce, dava ehliyeti açısından, Danıştay’ın da ölçüt olarak kullandığı uyuşmazlığın konusunu ve davacı tarafından ileri sürülen iddiaların ilgili odanın faaliyet alanını ilgilendirmesi aranmalıdır.

2.4. Barolar

Bilindiği üzere, 1136 sayılı Avukatlık Kanunu’nun 76. maddesinde baroların tanımı yapılmıştır.²⁷² Kanun koyucu tarafından, bu tanım ile barolara hukukun üstünlüğünü, insan haklarını savunmak ve korumak şeklinde bir işlev yüklenerek diğer meslek kuruluşlarından farklı bir konuma getirilmiştir. Danıştay’ın, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu olan barolara ve Türkiye Barolar Birliğine güncel yaklaşımı, avukatlık mesleği ile ilgili herhangi bir düzenleme getirilmediği sürece kural olarak dava açma ehliyetlerinin bulunmadığı yönündedir. Daha öncesinde baroların, genel nitelikte düzenleyici işlemlere dava açma ehliyetinden bahsetmiştik.²⁷³ Bu başlık altında, baroların imar planlarına karşı açtığı davalardaki, Danıştay’ın geçmiş ve güncel kararlarındaki yaklaşımı ele alınacaktır.

Öğretide kimi yazarlarca, baroların ve Türkiye Barolar Birliğinin subjektif dava açma ehliyetli ilgili olarak Danıştay’ın 2011 yılına kadar ki kararlarında, dava açma ehliyetinin geniş yorumlandığı belirtilmiştir. Danıştay’ın 2011 yılından sonraki kararlarında ise dava açma ehliyetinin daha dar yorumlandığı ifade edilmiştir.²⁷⁴

İmar planları açısından bu tespite katılmakla birlikte, Danıştay 6. Dairesinin ve İDDK kararlarının ayrı ayrı bir değerlendirmeye tabi tutulması gerekir. Bu bağlamda çalışmamızda, Danıştay 6. Dairesi ve İDDK kararları hem kronolojik olarak hem de gerekçe bakımından incelenecektir. Bu doğrultuda, aşağıda imar planlarına ilişkin somut uyuşmazlıklar üzerinden, Danıştay 6. Dairesinin ve İDDK’nın kararları, kronolojik bir sıralamayla mukayese edilerek ortaya konulacaktır.

²⁷² 1136 sayılı Avukatlık Kanunu’nun 76. maddesinin 1. fıkrası : “(Değişik birinci fıkra: 2/5/2001 - 4667/46 md.) Barolar; avukatlık mesleğini geliştirmek, meslek mensuplarının birbirleri ve iş sahipleri ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni sağlamak; meslek düzenini, ahlâkını, saygınlığını, hukukun üstünlüğünü, insan haklarını savunmak ve korumak, avukatların ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla tüm çalışmalarını yürüten, tüzel kişiliği bulunan, çalışmalarını demokratik ilkelere göre sürdüren kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarıdır.”

²⁷³ Bkz. s.38.

²⁷⁴ Akyılmaz, Bahtiyar/ Sezginer, Murat/Kaya, Cemil, a.g.e., s.609- 611.

Danıştay 6. Dairesi, 2000 yılında verdiği bir kararında, Bursa ilinde kurulacak nişasta fabrikasına ilişkin 1/25.000 ölçekli planda yapılan imar değişikliği işlemine karşı açılan davada, Bursa Barosunu ehliyetli görmemiştir.²⁷⁵ Aynı şekilde Danıştay 6. Dairesi 2001 yılında verdiği bir kararında, İzmir ili, Konak ilçesindeki bir taşınmaza ilişkin 1/1.000 ölçekli imar planı değişikliğine karşı açılan davada, dava konusu işlemin baronun faaliyet alanı ile ilgili olarak herhangi bir hak ve menfaat ihlaline yol açmadığı, baroların faaliyet konusu itibariyle şehirleşme ve imarla ilgisinin bulunmadığı, bu sebeple imar planı yapılması ya da değişikliği işlemlerine karşı İzmir Barosunun dava açma ehliyetinin bulunmadığını belirtmiştir.²⁷⁶

Danıştay 6. Dairesi 2002 yılında verdiği bir kararında ise, imar planı ile yapı ruhsatlarına karşı açılan davada Bursa Barosu'nu ehliyetli görmüştür.²⁷⁷ Ancak Danıştay 6. Dairesinin bu kararının, önceki kararlarıyla çelişki oluşturduğunu söyleyemeyiz. Zira söz konusu uyuşmazlıkta, dava konusu taşınmaza ilişkin olarak hazırlanan imar planı ve yapı ruhsatının, yargı kararı gereklerinin yerine getirilmesi ilkesini bertaraf edici nitelik taşıdığı öne sürülerek baro tarafından dava açılmıştır. Danıştay 6. Dairesi bu durumu dikkate alarak baroların, yargılama faaliyetinin savunma ayağını oluşturan avukatların meslek kuruluşu olması nedeniyle, mesleki bir örgüt olmanın ötesinde hukukun üstünlüğünü savunmak ve korumak işlevine de sahip olduğu, bundan dolayı Bursa Barosunun yargı kararının uygulanmaması yolundaki uyuşmazlığa konu taşınmazlar için verilen inşaat ruhsatı ve dayanağı imar planına karşı dava açmasında menfaatinin bulunduğunu belirterek isabetli bir biçimde ehliyet itirazını yerinde görmemiştir. Nitekim Danıştay 6. Dairesi aynı yıl için verdiği başka bir kararında, Antalya ili, Kundu köyünde 610.955 m²'lik alanın 200 yataklı 1.sınıf tatil köyü ve 18 delikli golf sahası olarak belirlenmesine ilişkin imar planına karşı açılan davada, Antalya Barosunu önceki kararlarında yer alan gerekçelerle ehliyetli görmemiştir.²⁷⁸

²⁷⁵ Danıştay 6.D. 07.11.2000 t. ve E.1998/6071, K.2000/5507 sayılı kararı. Bu kararın, davanın ehliyet yönünden reddine ilişkin kısmı Danıştay İDDK tarafından onanmıştır. Bkz. Danıştay İDDGK 14.09.2001 t. ve E.2001/267, K.2001/627 sayılı kararı.

²⁷⁶ Danıştay 6.D. 07.11.2001 t. ve E.2000/4498, K.2001/5322 sayılı kararı. Benzer yönde baroların ehliyetli görülmediği karar için bkz. Danıştay 6.D. 10.04.2001 t. ve E.2001/1294, K.2001/1811 sayılı kararı. Söz konusu kararda, Antalya Barosu, bazı taşınmazların askeri alan olarak belirlenmesine ilişkin 1/25.000 ölçekli Antalya Çevre Düzeni Planına karşı dava açmıştır.

²⁷⁷ Danıştay 6.D. 13.06.2002 t. ve E.2001/4467, K.2002/3486 sayılı kararı.

²⁷⁸ Danıştay 6.D. 19.03.2002 t. ve E.2000/5250, K.2002/1707 sayılı kararı. Bu karar, Danıştay İDDK tarafından onanmıştır. Bkz. Danıştay İDDGK 17.01.2003 t. ve E.2002/1094, K.2003/22 sayılı kararı.

Danıştay 6. Dairesi, baroların dava ehliyeti ilgili yaklaşımını 2003 yılında verdiği kararlar da devam ettirmiştir.²⁷⁹ Ta ki Danıştay İDDK tarafından 2004 yılında verilen bozma kararı ile birlikte Danıştay 6. Dairesinin kararları, heyetteki üyelerin çoğunluğunun görüşüne göre çıkmaya başlamıştır. Danıştay İDDK'nın 2004 yılında verdiği karara konu olan uyuşmazlık, Bursa ilinde kurulacak çimento fabrikasına ilişkin 1/25.000 ölçekli planda yapılan imar değişikliği işlemine ilişkindir. Bu uyuşmazlığa ilişkin Danıştay 6. Dairesi ilk derece mahkemesi sıfatıyla 2000 yılında verdiği karar ile Bursa Barosunu ehliyetli görmemiştir.²⁸⁰ Bu kararın temyiz edilmesi üzerine Danıştay İDDK, hukukun üstünlüğünü ve kamu yararını koruma görev ve yükümlülüğü taşıyan meslek kuruluşu olan Bursa Barosunun ehliyetli olduğu gerekçesiyle temyize konu daire kararını bozmuştur.²⁸¹ Esasen Danıştay İDDK'nın bu kararı ile yukarıda örnek verdiğimiz Bursa'da nişasta fabrikası kurulmasına ilişkin olay arasında iddialar yönünden bir farklılık bulunmamaktadır. Ancak Danıştay İDDK 2004 yılında verdiği bozma kararında diğer kararlarından farklı olarak planlama işleminin Orhangazi-İznik yöresinin bitki örtüsü ve doğal görüntüsünün bozulacağı, kurulması öngörülen tesisin çevreye zarar vereceği iddialarıyla açılan davada belde sakini olmanın dava açma ehliyetinin varlığı için yeterli olduğunu açıklamasına yer verdikten sonra baroların kamu yararını koruma görev ve yükümlülüğü bulunduğu gerekçesiyle ehliyetli olduğu sonucuna ulaşmıştır.

Danıştay 6. Dairesinin 2004 yılından sonraki kararlarında ise, baroların imar planlarına karşı açılan davalarda hem ehliyetli hem de ehliyetsiz görüldüğü kararlarına rastlamak mümkündür. Danıştay İDDK'nın bu bozma kararı Danıştay 6. Dairesinin temyiz incelemesi için önüne gelen diğer dosyalarda da etkisini göstermiştir. Nitekim Danıştay 6. Dairesi 22.06.2004 tarihinde verdiği bir kararında, Antalya ili, Kundu köyünde ormanlık alanda yer alan taşınmazların golf alanına dönüştürülmesine ilişkin planlama işlemine karşı açılan davada, Antalya Barosuna yönelik ehliyet itirazını yerinde görmeyerek eksik incelemeye dayalı idare mahkemesi kararını bozmuştur.²⁸² Yine Danıştay 6. Dairesi'nin bu kararı ile yukarıda örnek olarak verdiğimiz Kundu köyünde, tatil köyü ve golf sahası belirlenmesine ilişkin imar planı arasında fark

²⁷⁹ Danıştay 6.D. 20.03.2003 t. ve E.2000/6142, K.2003/2013 sayılı kararı, Danıştay 6.D. 27.10.2003 t. ve E.2003/775, K.2003/5150 sayılı kararı.

²⁸⁰ Danıştay 6.D. 07.11.2000 t. ve E.1999/1943, K.2000/5506 sayılı kararı.

²⁸¹ Danıştay İDDGK 29.04.2004 t. ve E.2001/553, K.2004/528 sayılı kararı.

²⁸² Danıştay 6.D. 22.06.2004 t. ve E.2003/586, K.2004/4028 sayılı kararı.

bulunmadığı anlaşılmaktadır. Dolayısıyla Danıştay 6. Dairesinin baroların dava ehliyeti ilgili içtihadında değişim yaşandığı açık bir şekilde görülmektedir.

Öte yandan, Danıştay 6. Dairesi 2006 yılında verdiği başka bir kararında, Antalya ili, Arapsuyu mevkiinde bulunan bir taşınmazın alışveriş merkezi olarak belirlenmesine ilişkin nazım ve uygulama imar planı değişikliklerinin iptali istemiyle açılan davada, Antalya Barosunun ehliyetli olmadığı yolundaki ilk derece mahkemesi kararını üçe iki çoğunlukla onamıştır.²⁸³ Baroların ehliyetli olmadığı yönünde verilen ayrıksı kararların çoğu temyiz incelemesi üzerine verilen onama kararlarıdır. Bu açıdan bakıldığında, söz konusu kararlar Danıştay İDDK'nın incelemesinden geçmeyecek nitelikte kararlardır. Esasen, bu durum Danıştay İDDK'nın bozma kararının, Danıştay 6. Dairesinin tüm üyeleri tarafından benimsenmediği sonucunu ortaya çıkarmaktadır.

Danıştay 6. Dairesi aynı yıl içinde verdiği başka bir kararında, Bursa ili, Yeni Merkez Uygulama İmar Planına karşı açılan davada, baroların imar planına ilişkin davada kamu yararını koruma görev ve yükümlülüğü taşıdığı gerekçesiyle Bursa Barosu ehliyetli görülmüş ve aksi yöndeki idare mahkemesi kararını oyçokluğuyla bozmuştur.²⁸⁴

Danıştay 6. Dairesinin, baroların dava açma ehliyeti açısından farklı yönde çıkan kararları, 2007 yılında da devam etmiştir. Danıştay 6. Dairesi 2007 yılında verdiği bir kararında, Bursa ili, Osmangazi ilçesinde yer alan bazı taşınmazların yeşil alandan çıkarılarak konut alanı olarak belirlenmesine ilişkin imar planı değişikliğine karşı açılan davada, Bursa Barosunun ehliyetli olmadığı yönündeki ilk derece mahkemesi kararını onamıştır.²⁸⁵ Buna karşın Danıştay'ın aynı yıl verdiği başka bir kararında ise, Antalya'nın Beldibi Beldesi, Çifte Çeşmeler Mevkiinde 1/25.000 ve 1/5.000 ölçekli nazım imar planlarında belediye hizmet alanı ve park olarak kamuya özgülenen ve devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan alanın bir inşaat tahsis

²⁸³ Danıştay 6.D. 25.01.2006 t. ve E.2005/1445, K.2006/125 sayılı kararı. Onama kararına karşı yapılan karar düzeltme istemi Danıştay 6.D. 22.03.2007 t. ve E.2006/5384, K.2007/1842 sayılı kararı ile üçe iki çoğunlukla reddedilmiştir.

²⁸⁴ Danıştay 6.D. 08.05.2006 t. ve E.2005/7264, K.2006/2539 sayılı kararı. Danıştay 6. Dairesi, aynı yıl içinde başka bir kararında, bazı taşınmazların sanayi alanı olarak belirlenmesine ilişkin imar planına karşı Bursa Barosu'nun ehliyetli görmüştür. Karar için bkz. Danıştay 6.D. 24.03.2006 t. ve E.2005/6953, K.2006/1394 sayılı kararı.

²⁸⁵ Danıştay 6.D. 19.03.2007 t. ve E.2005/331, K.2007/1717 sayılı kararı.

edilerek imar planlarında değişiklik yapılması işlemi ile yapı ruhsatına karşı açılan davada, Antalya Barosu ehliyetli kabul edilmiştir.²⁸⁶

Nihayetinde, Danıştay 6. Dairesinin 2008 yılı itibariyle verdiği kararlarında, baroların imar planlarına karşı dava açma ehliyetlerinin bulunduğu yönündeki içtihadı istikrar kazanmıştır. Nitekim Danıştay 6. Dairesi 2008 yılında verdiği bir kararında, Lami Camii civarı ve Selvili Cadde Güneyi 1/1.000 ölçekli imar planı değişikliğinin iptali istemiyle açılan davada, Bursa Barosunu ehliyetli görerek aksi yöndeki idare mahkemesi kararını bozmuştur.²⁸⁷

Bununla birlikte, Danıştay 6. Dairesi'nin 2008 yılında verdiği bir kararında, Muğla ili, Bodrum ilçesini kapsayan alana ilişkin koruma amaçlı revizyon imar planları ile bu planların uygun bulunmasına ilişkin 10.06.2003 tarihli Muğla Kùltür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulu kararının iptali istemiyle açılan davada, Muğla Barosu ehliyetli görölmemiştir.²⁸⁸ Ancak, Danıştay 6. Dairesinin bu kararının gerekçesi dikkate alındığında, 2008 yılı içinde verdiği diğer kararları ile çelişki oluşturduğu söylenemez. Zira Muğla Barosu tarafından kamu yararına yönelik yapılan işlemlerin iptali istenilmektedir. Danıştay 6. Dairesi, bu kararını diğer kararlarından ayıksı kılan hususu şu şekilde açıklamıştır:

“...davacı baro başkanlığının dava dilekçesinin iptalini istediği revizyon imar planlarında bodrum sanayi sitesinin büyük bir bölümünün 1.derece arkeolojik sit alanı olarak ilan edildiği, askerlik şubesi ve PTT binalarının bulunduğu alanın yeşil alan olarak belirlendiğini bu durumun planlamaya aykırı olduğunu iddia ettiği, ancak söz konusu sanayi sitesinin bulunduğu alanda Halikarnassos Antik kenti hipodromunun bulunduğu bu nedenle alanın 1.derece Arkeolojik Sit alanı olarak ilan edildiği anlaşılmaktadır.

Bu durumda, uyuşmazlık konusu davada kamu yararını koruma görev ve yükümlülüğü taşıyan bir meslek kuruluşu olan Muğla Barosu Başkanlığı'nın kültürel mirasın korunması amacıyla tesis edilen dava konusu işlemin

²⁸⁶ Danıştay 6.D. 20.03.2007 t. ve E.2005/4598, K.2007/1824 sayılı kararı.

²⁸⁷ Danıştay 6.D. 22.05.2008 t. ve E.2006/1271, K.2007/3318 sayılı kararı. Danıştay 6. Dairesinin benzer yöndeki kararları için bkz. Danıştay 6.D. 21.03.2008 t. ve E.2006/1747, K.2008/1919 sayılı kararı; Danıştay 6.D. 06.06.2008 t. ve E.2006/5389, K.2008/3736 sayılı kararı; Danıştay 6.D. 15.10.2008 t. ve E.2006/7148, K.2008/6684 sayılı kararı.

²⁸⁸ Danıştay 6.D. 02.04.2008 t. ve E.2006/2580, K.2008/2142 sayılı kararı.

kaldırılmasını istemesinde, taşıdığı görev ve yükümlülük yönünden hukuka uyarlık bulunmamaktadır.”

Öte yandan, Danıştay İDDK 2008 yılında verdiği bir kararında, Bursa Barosu tarafından açılan davanın esasına yönelik verilen kararı onamıştır.²⁸⁹ Başka bir ifadeyle Danıştay İDDK, Bursa Barosunun ehliyetli olması hususunda bir sorun görmemiştir. Danıştay 6. Dairesi, 2009 ve 2010 yıllarında verdiği kararlarında da baroların dava açma ehliyetini kabul etmiştir.²⁹⁰

Danıştay 6. Dairesi 2011 yılında verdiği kararında, 1/1.000 ölçekli uygulama imar planı değişikliğine karşı açılan davada, bir alanda yapı emsalinin yükseltilmesi ve yapılanma şartlarının belirlenmesine ilişkin plan değişikliğinin baronun doğrudan tüzel kişiliğinin hak ve menfaatlerini etkilemediği, Avukatlık Kanunu’nun 76. maddesinde barolara bu yönde bir hak tanınmadığı gerekçesiyle Bursa Barosunu üçe iki çoğunlukla ehliyetli görmemiştir.²⁹¹ Danıştay 6. Dairesinin bu kararı ile birlikte baroların, imar planlarına karşı dava açma ehliyetinin bulunmadığı yönünde içtihatları değişim göstermiştir. Yine, Danıştay 6. Dairesi aynı yıl içinde verdiği bir kararında, 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanununun 13. maddesine aykırı olarak yapıldığı iddia edilen ilave nazım imar planına karşı açılan davada Bursa Barosunu ehliyetsiz görmüştür.²⁹²

Buna karşın, Danıştay 6. Dairesinin 2011 yılında üçe iki çoğunlukla verdiği bir kararında, uyuşmazlığın esasına yönelik verilen iptal kararı onanarak Bursa Barosu ehliyetli görülmüştür. Ancak onama kararı, ilk derece mahkemesinin ehliyet ret kararının, Danıştay 6. Dairesince temyizen bozulması üzerine uyuşmazlığın esasına yönelik verilmiş bir karardır. Her ne kadar kararda açık bir şekilde yer verilmemiş olsa

²⁸⁹ Danıştay İDDK 21.02.2008 t. ve E.2007/581, K.2008/235 sayılı kararı.

²⁹⁰ Danıştay 6. Dairesinin 2009-2010 yılları arasında baroları ehliyetli gördüğü kararları için bkz. Danıştay 6.D. 26.06.2009 t. ve E.2007/6465, K.2009/7781 sayılı kararı; Danıştay 6.D. 29.01.2010 t. ve E.2009/13892, K.2010/885 sayılı kararı; Danıştay 6.D. 25.06.2010 t. ve E.2008/4539, K.2010/6664 sayılı kararı; Danıştay 6.D. 25.10.2010 t. ve E.2008/4709, K.2010/9758 sayılı kararı,

²⁹¹ Danıştay 6.D. 08.06.2011 t. ve E.2010/12920, K.2011/2120 sayılı kararı.

²⁹² Danıştay 6.D. 29.11.2011 t. ve E.2009/15828, K.2011/4896 sayılı kararı. Danıştay 6. Dairesinin 2011 yıl içinde verdiği ve baroların ehliyetli görmediği kararları için bkz. Danıştay 6.D. E.2011/1817, K.2011/2267 sayılı kararı, Danıştay 6.D. 16.11.2011 t. ve E.2011/5613, K.2011/4482 sayılı kararı, Danıştay 6.D. 30.11.2011 t. ve E.2010/7103, K.2011/4990 sayılı kararı, Danıştay 6.D. 16.12.2011 t. ve E.2011/5190, K.2011/5338 sayılı kararı.

da Bursa Barosunun ehliyetli görülmesine esas olan gerekçenin usuli kazanılmış hakkın varlığı olduğunu düşünmekteyiz.²⁹³

Danıştay 6. Dairesince 2012 yılında verilen kararlara bakıldığında, baroların ehliyetli olmadığı yönündeki kararlar oyçokluğuyla verilmeye devam etmiştir.²⁹⁴ Nitekim Yalova ili, Çiftlikköy ilçesi, Liman, İskele ve Geri Sahasına ait 1/5.000 ölçekli nazım imar planı ilave ve değişikliği ile 1/1.000 ölçekli uygulama imar planı ilave ve değişikliğinin iptali istemiyle açılan davada liman, iskele ve geri sahasına ilişkin plan değişikliğinin davacı baronun doğrudan tüzel kişiliğinin hak ve menfaatlerini etkilenmediği gerekçesiyle Yalova Barosu ehliyetli görülmemiştir.²⁹⁵ Yine imar planı değişikliğiyle üst ölçekli plana aykırı düzenlemeler getirildiği, doğal sit alanlarında kalan yerlerde yeni yapılaşmalarının önünün açılacağı, Uludağ'ın doğal yapısına zarar verileceği, kamu yararına ve yargı kararlarına aykırı işlem tesis edildiği iddialarıyla açılan davada, Bursa Barosu ehliyetsiz görülmüştür.²⁹⁶

Belirtmek gerekir ki hem zaman içerisinde Danıştay'ın eski üyelerin emekli olarak yeni üyelerin seçilmesi hem de 2010 yılı Anayasa değişikliği üzerine Danıştay'ın üye sayısında artışa gidilmesi ile birlikte, Danıştay'ın geçmiş yıllardaki içtihatlarının yeniden ele alınmasına sebebiyet vermiştir. Bundan dolayı Danıştay 6. Dairesinin kararlarında ortaya çıkan bu değişim, etkisini Danıştay İDDK'nın kararlarında göstermiştir.

Nitekim Danıştay İDDK 2012 yılında verdiği bir kararında, Antalya ili, Kemer ilçesi, Çıralı Mevkiine ilişkin Turizmi Teşvik Kanunu'nun 7. Maddesi uyarınca Kültür ve Turizm Bakanlığınca onaylanan 1/25.000 ölçekli çevre düzeni planı, 1/5.000 ölçekli koruma amaçlı nazım imar planı ile 1/1.000 ölçekli koruma amaçlı uygulama imar planının iptali istemiyle açılan davada, dava konusu planların baronun doğrudan tüzel kişiliğinin hak ve menfaatlerini etkilemediği, Avukatlık Kanunu'nun 76. maddesinin barolara hukuken böyle bir hak tanımadığı gerekçesiyle Antalya Barosu oyçokluğuyla ehliyetli görülmemiştir.²⁹⁷

²⁹³ Benzer bir durum için bkz. s.86.

²⁹⁴ Bkz. Danıştay 6.D. 13.02.2012 t. ve E.2009/9535, K.2012/599 sayılı kararı, Danıştay 6.D. 18.04.2012 t. ve E.2010/12184, K.2012/1876 sayılı kararı,

²⁹⁵ Danıştay 6.D. 24.02.2012 t. ve E.2011/8568, K.2012/1945 sayılı kararı. Bu kararın temyiz edilmesi üzerine Danıştay İDDK 08.12.2014 t. ve E.2013/115, K.2014/4695 sayılı kararı ile onanmıştır.

²⁹⁶ Danıştay 6.D. 25.09.2012 t. ve E.2012/2282, K.2012/4252 sayılı kararı.

²⁹⁷ Danıştay İDDK 12.11.2012 t. ve E.2011/155, K.2012/1803 sayılı kararı. Danıştay İDDK'nın 2012 yılında Bursa Barosunu ehliyetli görerek uyuşmazlığın esasına yönelik verilen kararı onanmıştır. Ancak

Danıştay 6. Dairesi ve İDDK'nın 2013 yılından sonraki kararları, baroların imar planlarına dava açamayacağı yönünde devam etmiştir.²⁹⁸ Fakat bu süreçte Danıştay İDDK, barolar tarafından yargı kararlarının uygulanmadığı öne sürülerek imar planlarına karşı dava açılması halinde baroları ehliyetli görmeye devam etmiştir. Aslında Danıştay İDDK'nın bu içtihadı, Danıştay'ın 2004 yılında önceki içtihatları ile aynı yöndedir.

Nitekim Danıştay 6. Dairesi 2014 yılında verdiği bir kararında, 08.12.2010 tarihinde onaylanan Uludağ Milli Parkı 1. Gelişim Bölgesi Koruma Amaçlı İmar Planlarının iptali istemiyle bir dernek ile birlikte Bursa Barosu tarafından açılan davada, Bursa Barosunun dava açma ehliyetinin bulunmaması nedeniyle baro açısından yürütmenin durdurulması isteminin koşulları oluşmadığı gerekçesiyle yürütmenin durdurulması isteminin reddine karar vermiştir.²⁹⁹ Bu karara itiraz edilmesi üzere Danıştay İDDK, Bursa Barosu tarafından, yargı kararının uygulanmadığını öne sürerek dava konusu planların iptali istemiyle bakılan davanın açıldığı, baroların mesleki çalışmalarının yanında hukukun üstünlüğünü korumak ve savunmakla da yükümlü olduklarından davada menfaat ilgisinin olduğu kabul edilerek Bursa Barosu ehliyetli görülmüştür.³⁰⁰ Bu gerekçeden hareketle Danıştay İDDK, Uludağ Milli Parkı 1. Gelişim Bölgesi'ne ilişkin 11.04.2011 tarihinde onaylanan koruma amaçlı imar planlarının iptali istemiyle açılan davada, yargı kararlarının uygulanmaması yönünde bir iddianın mevcut olmaması nedeniyle Bursa Barosunu ehliyetli görmemiştir.³⁰¹ Yine, Danıştay İDDK 2015 yılında verdiği bir kararında, Bursa ilinde nişasta fabrikası kurulacak taşınmazlara tarım dışı kullanımının uygun

burada da usuli kazanılmış hak söz konusudur. Bkz. Danıştay İDDK 17.09.2012 t. ve E.2007/2233, K.2012/1141 sayılı kararı.

²⁹⁸ 2013 yılında baroların ehliyetsiz görüldüğü kararlar için bkz. Danıştay İDDK 14.03.2013 t. ve E.2009/662, K.2013/894; Danıştay İDDK 09.12.2013 t. ve E.2010/1684, K.2013/4420 sayılı kararı; Danıştay 6.D. 25.01.2013 t. ve E.2011/4560, K.2013/224 sayılı kararı; Danıştay 6.D. 14.02.2013 t. ve E.2009/12366, K.2013/841 sayılı kararı; Danıştay 6.D. 17.09.2013 t. ve E.2013/1436, K.2013/4963 sayılı kararı.

²⁹⁹ Danıştay 6.D. 16.12.2013 t. ve E.2011/7080 sayılı yürütmenin durdurulması isteminin reddine ilişkin kararı.

³⁰⁰ Danıştay İDDK 23.06.2014 t. ve YD İtiraz No:2014/376 sayılı kararı. Bu karara konu uyuşmazlığın esasına yönelik Bursa Barosu ehliyetli görülerek verilen Danıştay 6.D. 06.12.2018 t. ve E.2019/1359, K.2020/522 sayılı kararı; Danıştay İDDK'nın 27.02.2020 t. ve E.2019/1359, K.2020/522 sayılı kararı ile onanmıştır.

³⁰¹ Danıştay İDDK 07.05.2014 t. ve YD İtiraz No:2014/278 sayılı kararı. Ancak bu uyuşmazlığın esasında Bursa Barosu, Danıştay 6. Dairesi tarafından ehliyetli görülmüştür. Danıştay İDDK'da temyiz incelemesinde söz konusu imar planının 08.12.2010 tarihinde onaylanan koruma amaçlı nazım ve uygulama imar planlarına ilan-askı sürecinde yapılan itirazların kısmen kabul edilmesi sonrasında onaylanan imar planları olduğunun anlaşılması üzerine ehliyet itirazını yerinde görmemiştir. Bkz. Danıştay İDDK 22.11.2021 t. ve E.2019/1530, K.2021/2553 sayılı kararı.

bulunmasına ilişkin Bursa Valiliğinin kararına karşı açılan davada, dava konusu taşınmaz hakkındaki yargı kararlarının uygulanmadığı öne sürülerek davanın açılmış olması nedeniyle Bursa Barosunu ehliyetli görmüştür.³⁰²

Öte yandan, barolar tarafından çevre düzeni planlarına karşı açılan davalarda, Danıştay'ın 2011 yılından sonraki içtihatları son yıllara kadar değişkenlik göstermiş olsa da gelinen güncel durum itibarıyla hem Danıştay 6. Dairesinin hem de Danıştay İDDK'nın son kararlarında barolar çevre düzeni planlarına karşı açılan davalarda ehliyetli görülmemiştir. Bu konuda Danıştay 6. Dairesi 2015 yılında verdiği bir kararında, İzmir-Manisa Planlama Bölgesi 1/100.000 ölçekli Çevre Düzeni Planının iptali istemiyle açılan davada, İzmir Barosunu ehliyet görmemiştir.³⁰³ Bu karar, Danıştay İDDK tarafından 2017 yılında onanmıştır.³⁰⁴ Danıştay 6. Dairesi 2018 yılında verdiği bir kararında ise, 1/100.000 ölçekli Trakya Alt Bölgesi, Ergene Havzası Revizyon Çevre Düzeni Planının iptali istemiyle açılan davada, Tekirdağ Barosunu ehliyetli görmüştür.³⁰⁵ Aynı şekilde Danıştay İDDK 2018 yılında verdiği bir kararında, Bursa Küçük Sanayi Sitesine yönelik 1/100.000 ölçekli çevre düzeni planı değişikliğinin iptali istemiyle açılan davada, Bursa Barosu ehliyetli görülerek uyuşmazlığın esasına yönelik verilen kararı onamıştır.³⁰⁶ Danıştay İDDK 2020 yılında, bu onama kararına yönelik karar düzeltme talebini reddetmiştir.³⁰⁷ Buna karşın, Danıştay İDDK 2021 yılında verdiği kararında, Tekirdağ Barosunun çevre düzeni planına karşı dava açma ehliyetinin bulunmadığı gerekçesiyle Danıştay 6. Dairesinin yukarıda belirttiğimiz kararını bozmuştur.³⁰⁸

Gelinen güncel durum itibarıyla, Danıştay 6. Dairesi ve Danıştay İDDK'nın, baroların imar planlarına karşı açılan davalarda ehliyetli olmadığı yönündeki içtihadı son yıllardaki kararlarında da kabul edilmiştir. Nitekim Danıştay 6. Dairesi yakın bir tarihte verdiği kararında, Ardahan ili, Merkez, Kaptanpaşa Mahallesiye yönelik hazırlanan ilave ve revizyon imar planlarının iptali istemiyle açılan davada, Ardahan Barosu oybirliğiyle ehliyetli görülmemiştir.³⁰⁹ Yine, Danıştay 6. Dairesi, Muğla

³⁰² Danıştay İDDK 25.06.2015 t. ve E.2013/1882, K.2015/3034 sayılı kararı.

³⁰³ Danıştay 6.D. 02.07.2015 t. ve E.2015/5101, K.2015/4821 sayılı kararı.

³⁰⁴ Danıştay İDDK 06.02.2017 t. ve E.2015/3303, K.2017/387 sayılı kararı.

³⁰⁵ Danıştay 6.D. 05.11.2018 t. ve E.2013/8004, K.2018/8786 sayılı kararı.

³⁰⁶ Danıştay İDDK 11.10.2018 t. ve E.2016/546, K.2018/4062 sayılı kararı.

³⁰⁷ Danıştay İDDK 30.01.2020 t. ve E.2019/1107, K.2020/153 sayılı kararı.

³⁰⁸ Danıştay İDDK 08.12.2021 t. ve E.2019/1327, K.2021/1825 sayılı kararı.

³⁰⁹ Danıştay 6.D. 07.11.2023 t. ve E.2021/7556, K.2023/8005 sayılı kararı.

Gökova Özel Çevre Koruma Bölgesi Akyaka Mahallesi ve Kıyı Alanlarına ilişkin koruma amaçlı revizyon nazım imar planlarının iptali istemiyle açılan davada, Muğla Barosu oybirliğiyle ehliyetli görülmemiştir.³¹⁰ Görüleceği üzere, Danıştay 6. Dairesinin baroların dava açma ehliyetiyle ilgili önceki yıllardaki kararları, kimi zaman üçe iki gibi çoğunlukla çıkarken son yıllardaki kararları artık oybirliğiyle çıkmaktadır. Bu durum, aynı zamanda Danıştay 6. Dairesinin baroların imar planlarına karşı dava açma ehliyetinin bulunmadığı içtihadının yerleşik hale geldiğinin bir göstergesidir.

Baroların dava açma ehliyetine ilişkin tarihsel süreçte dikkate alınarak kısaca değerlendirme yapmak gerekirse, 1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nun 76. maddesi ile barolara yüklenen hukukun üstünlüğünü ve insan haklarını savunması ve koruması görevi, baroların alelade bir meslek kuruluşu olmadığını göstermektedir. Ancak barolara yüklenen bu görevin, hukuka aykırı olan her idari işlem aleyhine iptal davası açma yetkisini barolara sağladığı düşünülemez. Zira Avukatlık Kanunu'nun 76. maddesinin 2. fıkrasında yer alan baroların, kuruluş amaçları dışında faaliyette bulunamayacaklarına ilişkin hüküm de emredici niteliktedir.³¹¹ Bu bakımından, bir şehrin planlamasına ilişkin imar planlarına karşı baroların, Avukatlık Kanunu'nun 76. maddesinde yapılan tanımdan hareketle her durum ve koşul altında dava açabileceğini kabul etmek kanunun amaçladığı bir yaklaşım olamaz. Barolara yüklenen misyon hukukun üstünlüğünü savunmak ve korumak olduğuna göre, baroların ancak hukukun üstünlüğünü zedeleyecek nitelikte durumların mevzubahis olması halinde menfaatlerinin ihlal edildiği kabul edilmelidir. Bu duruma örnek olarak Danıştay'ın geçmiş yıllardaki içtihatlarında kabul ettiği ve çok az olsa da güncel içtihatlarda karşımıza çıkan bir durum olan, yargı kararlarının gereklerinin yerine getirilmemesi gösterilebilir. Böyle bir durumda, artık baroların olayın tarafı olup olmadığına ya da işlemin subjektif nitelikte olup olmadığına bakılmamalıdır. Farazi bir olay üzerinden örnek vermek gerekirse, şehrin tamamını etkileyen bir binaya ait imar planına ve yapı ruhsatına karşı barolar tarafından dava açılması halinde, imar planı ve yapı ruhsatının baroların faaliyet alanı ile ilgisi bulunmadığından, baroların dava açma ehliyetlerinin bulunmadığı kabul edilmelidir. Ancak başka bir kişi tarafından açılan davada, o binaya ait imar planı mahkemece iptal edilmesine rağmen idarece yargı kararının gerekleri

³¹⁰ Danıştay 6.D. 16.05.2023 t. ve E.2021/9399, K.2023/4613 sayılı kararı.

³¹¹ Kimi meslek odalarının bu hükmü ihlal ettiklerine yönelik eleştiri için bkz. Gözler, Kemal, a.g.e., s.603-604.

yerine getirilmemiş ya da yargı kararının gereklerini ihlal edecek nitelikte bir işlem tesis edilmiş olabilir. Artık bu halde, hukuk devleti ilkesi, dolayısıyla hukukun üstünlüğü zedelendiğinden, baroların menfaatinin ihlal edildiğinde kuşku duyulmamalıdır. Kanaatimizce, baroların bu gibi durumda, artık yargı kararının uygulanmaması ya da gereklerinin yerine getirilmemesi kapsamında olan imar planlarına ve yapı ruhsatlarına dava açabileceği kabul edilmelidir.

Son olarak belirtmek gerekir ki, barolar açısından istikrar bulan içtihatların değişiminin önünde diğer meslek odalarında olduğu bir engel yoktur. Bu kapsamda çalışmamızda barolar açısından yaklaşık yirmi yıllık süreçteki içtihatların ne şekilde değişim gösterdiğini açıklamaya çalıştık. Geçmişten günümüze kadar içtihatlarda yaşanan bu değişim aslında mevcut içtihatların da oturduğu zeminin muhkem olmadığına bir göstergesidir. Kanaatimizce, mevcut uyuşmazlıklar üzerinden yola çıkılarak içtihatların yasal bir zemine kavuşturulması nihai bir sonuca ulaşmayı sağlayacaktır.

2.5. Dernekler

Danıştay, derneklerin dava açma ehliyet ilgili kararlarında, menfaat ihlalinin dar bir biçimde yorumlama eğilimindedir.³¹² Ancak belirtmeliyiz ki Danıştay'ın güncel tarihli kararlarına nazaran geçmiş yıllardaki kararlarında, dava açma ehliyeti daha geniş yorumlanmıştır.

Derneklerin, imar planlarına karşı açtığı davalarda, Danıştay'ın farklı yönde kararlarına rastlamak mümkündür. Bu durum, hem dava açan derneklerin kuruluş amacıyla öngörülen faaliyet alanları ilgili hem de Danıştay'ın menfaat ihlalinin dar ve geniş yorumlamasından kaynaklıdır.³¹³ Bu bakımdan, derneklerin dava ehliyeti açısından tüm uyuşmazlıklarda geçerli olacak bir ölçüt getirmek zordur. Zira bir dernek tarafından imar planına karşı açılan bir davada, derneğin kuruluş amacına bakılarak ehliyetli görülebilirken aynı dernek tarafından başka bir imar planına karşı açılan davada ehliyetli görülmemektedir. Aşağıda örnekleri ile takdim edileceği üzere,

³¹² Tan, Turgut /Gözübüyük, A. Şeref, a.g.e., s.356.

³¹³ Tan, Turgut /Gözübüyük, A. Şeref, a.g.e., s.357.

bu durum çoğu kez derneğin kuruluş amaçlarında yer alan hükümlerin yorumlanmasındaki farklılıktan kaynaklanmaktadır.

Danıştay'ın geçmiş yıllardaki kararlarına bakıldığında, derneklerin faaliyet konusu ile planlama işlemi arasında makul sayılabilecek bir ilgiliyi menfaat ihlali açısından yeterli gördüğü söylenebilir. Nitekim Danıştay, İstanbul ili, Bakırköy ilçesindeki bir parselin Dünya Ticaret Merkezi kullanımına ayrılmasına ilişkin 1/1.000 ölçekli uygulama imar planı değişikliği işlemine karşı açılan davada Ataköy Çevre Dostları Derneği ile Çağdaş Yaşamı Destekleme Derneği Bakırköy Şubesini ehliyetli görmüştür.³¹⁴ Yine başka bir kararda, Kuşadası'nda bazı parsellerin turizm tesis alanı olarak belirlenmesine ilişkin imar planı değişikliklerine karşı açılan davada, Kuşadası Kent Meclisini Yaşatma ve Geliştirme Derneği ehliyetli görülmüştür.³¹⁵ Bu konu ile ilgili Danıştay başka bir kararında ise, faaliyet konusu itibariyle şehirleşme ve imarla ilgisi bulunmayan parti belde teşkilatlarının ve Atatürkçü Düşünce Derneği Darıca Şubesinin, imar planı yapılmasına ilişkin işleme karşı dava açmakta menfaatlerinin bulunmadığına hükmetmiştir.³¹⁶

Danıştay'ın kararlarına sıkça konu olan ve Danıştay'ın zaman içerisinde içtihatlarında değişime yol açan Çağdaş Başkent Ankara Derneği'ne ilişkin kararların hususen incelemesi, derneklerin imar planları açısından dava ehliyeti konusuna ışık tutacaktır.³¹⁷ Adı geçen dernek ile ilgili kararların, doğru anlaşılabilmesi için Çağdaş Başkent Ankara Derneği'nin amaçlarının hatırdta tutulması önem arz etmektedir.³¹⁸

Danıştay'ın, adı geçen dernek ile ilgili tespit edebildiğimiz ilk kararı 2006 yılına aittir.³¹⁹ Bu karara konu uyuşmazlık, Mamak ilçesinde bulunan bir parselin belediye hizmet alanı fonksiyonundan çıkarılarak yoğunluklu konut alanı olarak

³¹⁴ Danıştay 6.D. 26.02.2003 t. ve E.2003/1579, K.2004/5569 sayılı kararı.

³¹⁵ Danıştay 6.D. 19.10.2005 t. ve E.2004/5282, K.2005/4919 sayılı kararı.

³¹⁶ Danıştay 6.D. 10.11.2004 t. ve E.2003/1579, K.2004/5569 sayılı kararı.

³¹⁷ Ulusal Yargı Ağı Projesi sistemi üzerinden yapılan incelemede, adı geçen derneğin güncel durum itibariyle 711 adet Danıştay kararında, davacı olarak yer aldığı tespit edilmiştir.

³¹⁸ Çağdaş Başkent Ankara Derneği Ana Tüzüğü'nün 2. maddesinde. derneğin amaçları arasında: Başkent Ankara'da çağdaş yaşamı gerçekleştirecek kent ve kentli bilincini oluşturmak ve bu amaçla faaliyette bulunmak; Ankara'da yapılan ve yapılacak planlama ve imar uygulamalarında, şehircilik ilkeleri, kamu yararı, hizmet gerekleri ve imar mevzuatına uygunluğu sağlamada girişimlerde bulunmak; noktasal bazda yoğunluk ve kullanım kararı değişikliği getirilerek kamu yararı ve Ankara halkının gözetilmediği rant sağlamaya yönelik planlama, proje değişiklikleri ve her türlü imar ve benzeri uygulamalara engel olmak; kamu kullanımına ayrılan ve herkesin yararlanması gereken alanların gerçekten bu amaca hizmet etmesi için çalışmalar yapmak; Dernek amacını gerçekleştirmek için gerektiğinde dava açmak konularına yer verilmiştir.

³¹⁹ Danıştay 6.D. 27.03.2006 t. ve E.2006/38, K.2006/1140 sayılı kararı.

belirlenmesine ilişkin 1/1.000 ölçekli uygulama imar planı değişikliğidir. Dernek tarafından, parsel bazında yoğunluk artışı getirildiği, ada bazında plan bütünlüğünü bozucu, şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına aykırı işlem yapıldığı ileri sürülerek plan değişikliğine karşı dava açılmıştır. Ankara İdare Mahkemesi, dernek tüzel kişiliğinin hak ve çıkarlarını etkilemediği, davacının ancak kendi tüzel kişiliğinin hak ve çıkarlarını ilgilendiren konularda iptal davası açabileceği, derneklerin tüzüklerinde belirttikleri her türlü konuya ilişkin olarak iptal davası açma olanağının kabul edilemeyeceği, plan değişikliğinin dernek tüzel kişiliğinin hak ve çıkarlarını etkilemediği gerekçesiyle davayı ehliyet yönünde reddetmiştir.³²⁰ Temyiz incelemesinde Danıştay, derneğin kuruluş amaçlarıyla öngörülen faaliyet alanları içerisinde Dernek tüzel kişiliğinin menfaatini ihlal eden konular arasına girmesi karşısında plan değişikliği yapılmasına ilişkin dava konusu işlemlerin iptali istemiyle açılan davada davacı Derneğin dava açma ehliyeti bulunduğu gerekçesiyle aksi yöndeki idare mahkemesi kararını bozmuştur. Yine benzer şekilde 2007 yılında verilen bir karara konu uyuşmazlıkta, Yenimahalle ilçesi, Alacaatlı Mahallesi'nde parsel bazında emsal ve kat artışı getiren plan değişikliğine karşı adı geçen dernek tarafından parçacı bir anlayış ile noktasal bazda değişiklik yapılarak kullanım kararı ve yoğunluk farklılıklarına gidilmesinin nazım imar planı bütünlüğünü tamamiyle bozduğu ileri sürülmüştür. Danıştay benzer gerekçelerle adı geçen derneği ehliyetli görmüştür.³²¹

Danıştay'ın 2007 yılı içinde Çağdaş Başkent Ankara Derneği'ni ehliyetsiz gördüğü kararları da vardır. Bu kararlara konu olan uyuşmazlıklardaki imar planı değişikliklerine bakıldığında, parsel bazında belirli kişilere imtiyaz sağlayan plan değişiklikleri olmayıp kamusal nitelik taşıyan planlama işlemleridir. Örneğin, Etimesgut ilçesindeki bir parselin idari tesis alanından çıkarılarak sosyal ve kültürel tesis alanına dönüştürülmesine ilişkin işleme karşı açılan davada, adı geçen dernek Danıştay tarafından ehliyetli görülmemiştir.³²² Yine başka bir kararda, Çankaya ilçesinde yapılması düşünülen Belediye Yaşlılar Hizmet Merkezi binasının inşaat derinliğinin komşu parsele 3 metre yaklaştırılması ve bu alana bina giriş ve

³²⁰ Ankara 2. İdare Mahkemesinin 26.07.2005 t. ve E.2005/905, K.2005/1190 sayılı kararı.

³²¹ Danıştay 6.D. 30.04.2007 t. ve E.2006/1180, K.2007/2380 sayılı kararı. Danıştay'ın, Çağdaş Başkent Ankara Derneği'ni aynı içinde ehliyetli gördüğü diğer kararları için bkz. Danıştay 6.D. 30.04.2007 t. ve E.2006/1182, K.2007/2369 sayılı kararı; Danıştay 6.D. 04.05.2007 t. ve E.2006/1197, K.2007/2307 sayılı kararı; Danıştay 6.D. 15.05.2007 t. ve E.2006/5048, K.2007/2863 sayılı kararı; Danıştay 6.D. 10.10.2007 t. ve E.2007/5667, K.2007/5614 sayılı kararı; Danıştay 6.D. 20.11.2007 t. ve E.2007/5666, K.2007/6644 sayılı kararı.

³²² Danıştay 6.D. 15.05.2007 t. ve E.2006/1325, K.2007/2857 sayılı kararı.

asansörlerin konumlandırılması şeklinde belirlenmesi yolunda 1/1.000 ölçekli uygulama imar planı değişikliğine karşı açılan davada, adı geçen dernek ehliyetli görülmemiştir.³²³

Görüleceği üzere, Danıştay adı geçen dernek ile ilgili kararlarında, planlama işleminin parsel bazında yoğunluk arttırıcı ve bireysel yararı önceleyen nitelikte olması durumunda adı geçen derneği ehliyetli görmüştür.³²⁴ Ancak kamusal nitelikte bir fonksiyon getiren planlama işlemlerinde ise adı geçen derneği ehliyetli görmemiştir.³²⁵ Ne var ki aksi yönde verilen kararların mevcudiyeti nedeniyle Danıştay'ın bu konudaki yaklaşımının kesin bir ölçüt olduğunu söyleyebilmek mümkün değildir. Ancak Danıştay'ın ele aldığımız kararlarında, bu şekilde bir ayrıma gitme sebebinin, derneğin kuruluş amacında yer alan faaliyetleri ile ilgili olduğu söylenilebilir.

Danıştay'ın, Çağdaş Başkent Ankara Derneği ile ilgili kararları 2011 yılına kadar benzer yönde devam etmiştir.³²⁶ Danıştay'ın 2011 yılında adı geçen dernek ile ilgili verdiği kararlarında, adı geçen derneği ehliyeti görmemeye başlamıştır. Danıştay'ın adı geçen dernek ile ilgili içtihatlarında, değişimin yaşandığı kararları genellikle üçe iki çoğunlukla çıkmıştır. Karar düzeltme aşamasında olan birçok dosyada Danıştay, karar düzeltme istemlerini kabul ederek davanın ehliyet yönünden reddi yolundaki mahkeme kararlarını onamıştır. Danıştay bu yöndeki kararlarında şu gerekçeye yer vermiştir:

“Derneklerin, doğrudan dernek tüzel kişiliğinin hak ve çıkarlarını ilgilendiren konularda iptal davası açabilecekleri açık olmakla birlikte, bu kapsamı aşan konularda salt tüzüğünde hüküm bulunduğu bahisle dava ehliyetinin

³²³ Danıştay 6.D. 14.05.2007 t. ve E.2006/8015, K.2007/2797 sayılı kararı. Danıştay'ın, Çağdaş Başkent Ankara Derneği'ni aynı içinde ehliyetsiz gördüğü diğer kararları için bkz. Danıştay 6.D. 04.05.2007 t. ve E.2006/39, K.2007/2455 sayılı kararı; Danıştay 6.D. 14.05.2007 t. ve E.2006/4245, K.2007/2798 sayılı kararı; Danıştay 6.D. 25.12.2007 t. ve E.2007/4972, K.2007/8066 sayılı kararı.

³²⁴ Danıştay'ın bu konuda çok az sayıda da olsa aksi yönde kararlarına da rastlanılmaktadır. Bkz. Danıştay 6.D. 14.05.2007 t. ve E.2006/8064, K.2007/2796 sayılı kararı. Söz konusu karara konu uyumsuzlukta, parsel bazında değişiklik yapılarak kat yüksekliği ve emsal artışı gidildiği görülmektedir.

³²⁵ Benzer şekilde Danıştay'ın bu konuda çok az sayıda da olsa aksi yönde kararlarına da rastlanılmaktadır. Bkz. Danıştay 6.D. 20.10.2008 t. ve E.2008/6614, K.2008/6839 sayılı kararı. Söz konusu karara konu uyumsuzlukta, çocuk bahçesi alanının dini tesis alanına dönüştürülmesine ilişkin planlama işlemine karşı dava açıldığı görülmektedir.

³²⁶ Benzer yöndeki tespiti için bkz. Şimşek, Suat/ Hazar, İlhami, a.g.e., s.309. Çağdaş Başkent Ankara Derneği'nin 2011 yılı öncesinde ehliyeti görüldüğü kararlar için bkz. Danıştay 6.D. 09.10.2008 t. ve E.2008/3681, K.2008/6352 sayılı kararı; Danıştay 6.D. 19.06.2009 t. ve E.2008/8960, K.2009/7405 sayılı kararı; Danıştay 6.D. 03.12.2010 t. ve E.2009/5229, K.2010/10625 sayılı kararı.

mevcut olduğunun kabulüne hukuken olanak bulunmamaktadır. Plan değişikliğinin doğrudan doğruya dernek tüzel kişiliğinin hak ve çıkarlarını etkilemediği, davacı dernek tarafından hazırlanan dernek tüzüğüne de, davacıya hukuken böyle bir hak tanımayacağı...”³²⁷

Danıştay’ın Çağdaş Başkent Ankara Derneği’nin dava ehliyeti ile ilgili yaklaşım sonraki yıllarda da devam etmiştir.³²⁸ Benzer şekilde, Danıştay İDDK 2012 yılında verdiği bir kararında, Çağdaş Başkent Ankara Derneği’ni ehliyetli görmemiştir.³²⁹ Ancak Danıştay İDDK, 04.02.2015 tarihinde verdiği kararlarında, aksi bir yaklaşım ile Çağdaş Başkent Ankara Derneğini ehliyetli görmüştür.³³⁰ Buna karşın, Danıştay 6. Dairesi sonraki kararlarında, Çağdaş Başkent Ankara Derneğini ehliyetsiz görmeye devam etmiştir.³³¹ Adı geçen derneğin yakın tarihte tarafı olduğu yeni bir uyuşmazlık tespit edilememiştir. Geline nokta itibarıyla Danıştay 6. Dairesi, Çağdaş Başkent Ankara Derneğinin ana tüzüğünde getirilen hükümlerin tek başına dava açma hakkı tanımadığını kabul etmeye devam etmektedir.

Danıştay 6. Dairesi yakın tarihli kararına konu olan uyuşmazlıkta, Kamu Yararını Savunma Derneği tarafından, Aydos Kalesi ve yakın çevresine yönelik 1/5.000 ölçekli koruma amaçlı nazım imar planı değişikliğinin iptali istenilmiştir. Söz konusu dernek, ilk derece mahkemesince ehliyetli görülmüş ve plan değişikliği işlemi iptal edilmiş ve iptal kararına yönelik istinaf başvurusu reddedilmiştir.³³² Temyiz edilen kararı, Danıştay açıklamalı bir şekilde onamıştır:

³²⁷ Bkz. Danıştay 6.D. 04.05.2011 t. ve E.2009/6408, K.2011/1131 sayılı kararı; Danıştay 6.D. 27.05.2011 t. ve E.2009/7394, K.2011/2006 sayılı kararı; Danıştay 6.D. 20.07.2011 t. ve E.2009/15881, K.2011/3020 sayılı kararı; Danıştay 6.D. 12.12.2011 t. ve E.2010/11923, K.2011/5199 sayılı kararı.

³²⁸ Danıştay 6.D. 20.09.2012 t. ve E.2012/2160, K.2012/4399 sayılı kararı; Danıştay 6.D. 24.04.2013 t. ve E.2013/665, K.2013/2897 sayılı kararı; Danıştay 6.D. 22.05.2014 t. ve E.2014/3600, K.2014/3948 sayılı kararı.

³²⁹ Danıştay İDDK 08.10.2012 t. ve E.2008/2035, K.2012/1442 sayılı kararı. Aynı yönde 2013 yılında verilen karar için bkz. Danıştay İDDK 17.01.2013 t. ve E.2009/1284, K.2013/73 sayılı kararı.

³³⁰ Danıştay İDDK, 21 adet ısrar dosyasını aynı gün karara bağlamıştır. Adı geçen derneği ehliyet gördüğü söz konusu kararlar için bkz. Danıştay İDDK 04/02/2015 tarihli, E.2013/2174 K.2015/194, E.2013/2343 K.2015/193, E.2013/2463 K.2015/192, E.2013/2465 K.2015/191, E.2013/2457 K.2015/190, E.2013/2461 K.2015/189, E.2013/3508 K.2015/188, E.2013/2462 K.2015/187, E.2013/2464 K.2015/186, E.2013/2456 K.2015/185, E.2013/2453 K.2015/184, E.2013/2454 K.2015/183, E.2013/2211 K.2015/182, E.2013/3799 K.2015/181, E.2012/1849 K.2015/180, E.2013/4616 K.2015/179, E.2014/331 K.2015/178, E.2014/328 K.2015/176, E.2013/452 K.2015/17, E.2013/24 K.2015/174 sayılı kararları.

³³¹ Danıştay 6.D. 22.12.2016 t. ve E.2015/10948, K.2016/9233 sayılı kararı; Danıştay 6.D. 21.02. 2017 t. ve E.2015/4493, K.2017/1175 sayılı kararı; Danıştay 6.D. 02.05.2017 t. ve E.2015/4633, K.2017/3054 sayılı kararı; Danıştay 6.D. 26.03.2018 t. ve E.2016/3, K.2018/2581 sayılı kararı,

³³² İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 4. İDD. 30.10.2019 t. ve E.2019/426, K.2019/1942 sayılı kararı.

“...imar planına konu Şalgamlı Devlet Ormanı ve Aydos Kalesi'nin, başka şubesi açılmayacak davacı derneğin merkezi olan Maltepe ilçesine en yakın ilçelerden biri olduğu dikkate alındığında, faaliyet konuları arasında yaşanabilir bir çevrenin sağlanması ve korunması için hukuk çalışmaları yürütmek bulunan ve dava konusu imar planının Şalgamlı Ormanı'nın yok olmasına neden olacağı, ormanların korunmasının kamu yararına olduğu iddialarıyla dava açan davacı dernek ile dava konusu işlem arasında meşru ve güncel bir menfaat ilişkisinin bulunduğu...”³³³

Kanaatimizce Danıştay bu kararını, Çağdaş Başkent Ankara Derneği ile ilgili verdiği kararlardan ayrıksı tutmasına esas olan gerekçe, Kamu Yararını Savunma Derneği'nin kuruluş tüzüğünde yer verdiği düzenlemeden ziyade derneğin merkezinin planlama alanına yakın olması, başka bir deyişle belde sakini olmanın dava açmak için yeterli olmasıdır.

Danıştay'ın yakın tarihli kararına konu bir uyuşmazlıkta, Kazdağı Doğal ve Kültürel Varlıkları Koruma Derneği ile Doğa Derneği tarafından, Balıkesir-Çanakkale Planlama Bölgesi 1/100.000 ölçekli Çevre Düzeni Planı değişikliğinin iptali talebiyle yapılan başvurunun zımnen reddine ilişkin işlemin iptali istemiyle dava açılmıştır. Danıştay tarafından, çevre düzeni planı değişikliği taleplerinde ilgililerin ancak kendi mülkiyetlerinde bulunan taşınmazlara ilişkin kullanım kararlarının değiştirilmesini talep edebileceği, davacı derneklerin ise plan değişikliğine konu parselin malikleri olmadığından bu parsel üzerinde yapılan çevre düzeni planı değişiklik isteminin reddine ilişkin işlemin iptali isteminde kişisel, meşru ve güncel bir menfaatlerinin etkilenmediği gerekçesiyle ehliyetli görmemiştir. Bununla birlikte, adı geçen dernekler Balıkesir-Çanakkale Planlama Bölgesi 1/100.000 ölçekli Çevre Düzeni Planı değişikliğinin iptali istemi yönünden ehliyetli görülmüştür.³³⁴

Sonuç olarak belirtmek gerekir ki Danıştay'ın derneklerin imar planlarına karşı açtığı davalardaki, ehliyet ile ilgili içtihatları istikrar bulmamıştır. Danıştay'ın Çağdaş Başkent Ankara Derneği ile kararlarından da görüleceği üzere, Danıştay'ın derneklerin dava ehliyeti ile ilgili içtihatlarının, zaman içerisinde değişime uğradığı açıktır.

³³³ Danıştay 6.D. 11.04.2022 t. ve E.2019/21407, K.2022/4463 sayılı kararı.

³³⁴ Danıştay 6.D. 03.10.2022 t. ve E.2022/6543, K.2022/8315 sayılı kararı.

2.6. Özellik Arz Eden Diğer Durumlar

Bu başlık altında Danıştay’ın imar planlarına karşı açılan davalarda, menfaat ihlali değerlendirmesine konu olan ve yukarıda zikretmediğimiz diğer durumlar incelenecektir.

2.6.1. Plan Müellifleri

İmar planının müellifi olan kişi, müellifi olduğu imar planında yapılan değişikliğe veya revizyon işlemine karşı dava açabileceği hem öğretide hem de yargısal içtihatlarda kabul edilmiştir.³³⁵ Danıştay bir kararında, imar planlarını 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu’nun 1/B maddesi kapsamında tanımlanan eser kapsamında gördüğünü belirtmiştir.³³⁶

Yukarıda anılan Kanun’da yer alan tanıma göre eser “sahibinin hususiyetini taşıyan ve ilim ve edebiyat, musiki, güzel sanatlar veya sinema eserleri olarak sayılan her nevi fikir ve sanat mahsullerini” ifade etmektedir. Ayrıca aynı Kanun’un 16. maddesinin 1. fıkrasında ise, eser sahibinin izni olmadıkça eserde veyahut eser sahibinin adında kısaltmalar, ekleme ve başka değiştirmeler yapılamayacağı hükmüne bağlanmıştır.

Danıştay bu hükümler uyarınca planın teknik ve bilimsel fikir eseri olarak korunduğunu, eser sahibinin izni olmadıkça plan değişikliği yapılamayacağını, planda değişiklik yapılabilmesi için plan müellifinin muvafakatinin alınması gerektiği görüşündedir.³³⁷ Hal böyle olunca plan müellifinin eseri niteliğinde olan imar planında, plan müellifinin görüşü alınmadan değişiklik yapılması halinde menfaatinin ihlal edilmiş olacağı açıktır.

Ancak belirtmeliyiz ki Danıştay’ın geçmiş yıllardaki bu kararları sonrasında, 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 8. maddesine 6495 sayılı Kanun ile eklenen (i) bendi ile

³³⁵ Ergen, Cafer, Danıştay İçtihatlarıyla İmar Hukuku, Seçkin Yayıncılık, 2. Baskı, Ankara, Mayıs 2012, s.25; Karavelioğlu, Celal, a.g.e., s.1611. Bu yöndeki Danıştay kararı için bkz. Danıştay 6.D. 14.01.2004 t. ve E.2003/5595, K.2004/179 sayılı kararı.

³³⁶ Danıştay 6.D. 22.01.2001 t. ve E.1999/6436, K.2001/382 sayılı kararı.

³³⁷ Danıştay 6.D. 14.01.2004 t. ve E.2003/5595, K.2004/179 sayılı kararı.

birlikte plan müelliflerinin, planların değişiklik ve revizyonlarında görüşünün veya izninin gerekli olmadığı hükme bağlanmıştır.

Kimi yazarlarca kanunda yapılan bu değişiklik nedeniyle plan müelliflerinin, plan değişikliklerine dava açamayacakları değerlendirilmiştir.³³⁸

Kanaatimizce kanun değişikliği ile getirilen hüküm, idari işlem tesis edilirken izlenecek usulle ilgilidir. Bir başka ifadeyle, imar planı değişikliği yapılırken artık ilk plan müellifinin görüşünün alınmamış olması imar planı değişikliği işlemini unsurları yönünden sakatlamayacaktır. Dolayısıyla kanuna eklenen bu hüküm, plan müellifinin eseri niteliğinde olan imar planında olumsuzluk yaratması halinde menfaat ihlalinin mevcudiyetini ortadan kaldırmayacaktır.

Yukarıda değinilen kanun hükmünün yürürlüğe girdiği tarihten sonra Danıştay tarafından verilen bir kararda, davacının 1/100.000 ölçekli Trakya Alt Bölgesi Ergene Havzası Çevre Düzeni Planı çalışmalarında yer alması nedeniyle ehliyetli görülmüştür.³³⁹

Öte yandan Bölge İdare Mahkemesi kararına konu olan yakın tarihli bir uyuşmazlıkta ise, plan revizyonu işlemine karşı açılan davada plan müellifi ehliyetli görülmemiştir.³⁴⁰

2.6.2. Tapu Tahsis Belgesi

Danıştay kararlarında, imar planları açısından menfaat ihlali değerlendirmesine esas alınan durumlardan biri de tapu tahsis belgeleridir. Aşağıda da değinileceği üzere, Danıştay'ın tapu tahsis belgesi ile ilgili geçmiş yıllardaki içtihatlarının güncel durum itibarıyla değişime uğradığı belirtilmelidir.

Bilindiği üzere, 2981 sayılı İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 Sayılı İmar Kanunu'nun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun uyarınca verilen tapu tahsis belgesi, kişilerin hak sahipliğinin tespitine ilişkin bir belgedir. Kanunda belirtilen yükümlülüklerin yerine

³³⁸ Şimşek, Suat/ Hazar, İlhami, a.g.e., s.303.

³³⁹ Danıştay 6.D. 25.12.2013 t. ve E.2010/1281, K.2013/9178 sayılı kararı.

³⁴⁰ Samsun Bölge İdare Mahkemesi 2.İDD. 28.10.2021 t. ve E.2021/157, K.2021/1113 sayılı kararı.

getirilmesi durumunda, bu belgeyle ilgili hak sahibi taşınmazın mülkiyetini kazanabilir. Bu açıdan bakıldığında, tapu tahsis belgesinin ilgiliye Türk Medeni Kanunu uyarınca tasarruf yetkisi vermediği açıktır. Bu belgenin tapuya dönüşene kadar ki işlevi yasanın amacının da belirtildiği üzere dar gelirli ailelerin barınma ihtiyacını karşılamaktır.

Tapu tahsis belgesine dayanılarak imar planlarının iptali istemiyle açılan davalarda, Danıştay'ın geçmiş yıllardaki içtihadı, ilgili kişilerin ehliyetli olmadığı yönündedir. Bu konuda Danıştay'ın 2010 yılında verdiği bir kararında İstanbul ili, Kağıthane ilçesi, Sanayi Mahallesi'ne ilişkin alanda yapılan imar planı değişikliklerinin iptali istemiyle açılan davada, davacının henüz tapuya dönüşmemiş tapu tahsis belgesi ile tasarruf edilen gecekondudan hareketle dava konusu plan değişikliklerinin iptalini istediği, davacının planlama alanındaki taşınmaz ile mülkiyet ilişkisi olmadığından ehliyetli görülmemiştir.³⁴¹ Öğretideki kimi yazarlarda, tapu tahsis belgesine dayanılarak imar planlarına karşı dava açılmayacağı görüşündedir.³⁴²

Danıştay 2017 yılında verdiği karar ile birlikte, tapu tahsis belgesine dayanılarak dava açabileceğini kabul etmiştir.³⁴³ Danıştay bu konu ile ilgili aynı yıl içinde verdiği başka bir kararında, Okmeydanı Tarihi Sit Alanları Koruma Amaçlı ve Etkileşim Geçiş Sahası 1/1.000 ölçekli uygulama imar planının tapu tahsis belgesine konu parsel yönünden iptali istemiyle açılan davada, tapu tahsis belgesi sahibi davacının ehliyetli olmasına "...gerek tasarrufları altında bulunan taşınmazla ilgili, gerek belde sakini sıfatıyla menfaatleri ihlal edildiği..." gerekçe göstererek davanın ehliyet yönünden reddine ilişkin kararı üçe iki çoğunlukla bozmuştur.³⁴⁴ Görüldüğü gibi Danıştay'ın bu kararında menfaat ihlaline esas aldığı iki gerekçe bulunmaktadır. Birincisi taşınmaz üzerinde tasarruf yetkisi, ikinci ise belde sakini olmak.

³⁴¹ Danıştay 6.D. 20.09.2010 t. ve E.2008/11447, K.2010/8158 sayılı kararı. Aynı yönde daha eski tarihli karar için bkz. Danıştay 6.D. 14.11.2006 t. ve E.2006/2392, K.2006/5255 sayılı kararı. Aynı yönde verilen sonraki tarihli kararlar için bkz. Danıştay 6.D. 08.11.2012 t. ve E.2009/11754, K.2012/5762 sayılı kararı, Danıştay 6.D. 10.11.2014 t. ve E.2013/4292, K.2014/6976 sayılı kararı,

³⁴² Ergen, Cafer, a.g.e., s.25; Şimşek, Suat/ Hazar, İlhami, a.g.e., s.316.

³⁴³ Danıştay 6.D. 11.01.2017 t. ve E.2015/10146, K.2017/10146 sayılı kararı. Söz konusu karara konu uyumsuzlukta, davacı tarafından, tapu tahsis belgesinin tapuya dönüşmesi için taşınmazın imar planlarında konut alanında kalması gerektiği ileri sürülmüştür. Danıştay, bu sebeple davacının imar planlarında taşınmazın sosyal ve kültürel tesis alanı olarak belirlenmesi işleminin iptali istemekte menfaatinin olduğunu kabul etmiştir.

³⁴⁴ Danıştay 6.D. 25.04.2017 t. ve E.2014/2879, K.2017/2854 sayılı kararı. Öte yandan, Danıştay'ın bir konudaki yerleşik içtihatlarında değişikliğinin başladığı ilk kararları, genellikle üçe iki çoğunlukla çıkmaktadır. Öncesinde temas ettiğimiz başka konulardaki içtihat değişikliklerindeki kararlar da üçe iki çoğunlukla çıkmıştır. Esasen bu durum, içtihatların değişim sürecinde bir vakia olarak karşımıza çıkmaktadır. Benzer yönde karar için bkz. 15.01.2018 t. ve E.2016/11260, K.2018/2 sayılı kararı.

Kanaatimizce, Danıştay’ın bu kararı birinci gerekçesi bakımından isabetli değildir. Zira tapu tahsis belgesine sahip olan kişinin taşınmaz üzerinde bir tasarruf yetkisinin varlığından söz edilemez. Buna karşın, tapu tahsis belgesi sahibi kişinin, dava tarihi itibarıyla tapu tahsis belgesine konu yapıda oturmakta ise belde sakini sıfatıyla dava açabileceği gerekçesi yerindedir.

Danıştay 6. Dairesi ilerleyen yıllardaki kararlarında, isabetli bir biçimde gerekçesinde değişikliğe gitmiştir. Danıştay İDDK tarafından, acele kamulaştırma kararlarının iptali istemiyle açılan davalarda, tapu tahsis belgesi sahiplerinin ehliyetli görülmesine ilişkin gerekçe, Danıştay 6. Dairesi tarafından, imar planlarına karşı açılan davalarda da menfaat ihlaline esas alınmıştır.³⁴⁵ Danıştay önceki gerekçesini, anayasal mülkiyet hakkının genel ilkeleri ile Anayasa Mahkemesi ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararlarında yer alan gerekçeler ışığında revize ederek tapu tahsis belgesi sahiplerinin, imar planlarına karşı dava açabileceği sonucuna varmıştır:

“Yukarıda aktarılan genel ilkeler çerçevesinde ve uyumsuzluk konusunun taşınmazın kullanım kararına ilişkin imar planı değişikliği olduğu dikkate alındığında tapu tahsis belgesine sahip bir kimsenin, bu belgenin ait olduğu alana yönelik mülkiyet çıkarının, Anayasa’nın 35. maddesi hükmü ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 1. No.’lu Protokol’ün 1. maddesinin ilk cümlesinin anlamı çerçevesinde önemli bir çıkar ve dolayısıyla bir mülk oluşturmaya yetecek niteliğe sahip olduğu dolayısıyla mülkiyet hakkının sağladığı güvencenin kapsamında kaldığı sonucuna ulaşılmaktadır.”³⁴⁶

Sonuç olarak yukarıda da ifade edildiği üzere, Danıştay 6. Dairesinin yerleşik nitelik kazanan birçok içtihadı gibi tapu tahsis belgesine dayanılarak imar planına karşı dava açılmayacağı içtihadı da değişime uğramıştır.

³⁴⁵ Danıştay İDDK’nın acele kamulaştırma işlemine karşı tapu tahsis belgesi ile dava açılabilmesine ilişkin kararı için bkz. Danıştay İDDK 21.09.2017 t. ve E.2017/1676, K.2017/2810 sayılı kararı.

³⁴⁶ Danıştay 6.D. 09.10.2019 t. ve E.2016/12720, K.2019/8828 sayılı kararı. Benzer yönde yakın tarihli karar için bkz. Danıştay 6.D. 21.06.2022 t. ve E.2021/5843, 2022/7237 sayılı kararı.

2.6.3. Kiracılar

Danıştay kararlarında, menfaat ihlali değerlendirmesine esas alınan diğer bir ölçüt kiracılıktır. Danıştay'ın imar planları açısından genel yaklaşımı, kiracılık vasfının menfaat ihlalinin varlığı için yeterli olmadığıdır.³⁴⁷ Ancak Danıştay'ın bazı kararlarında, kiracıların ehliyetli görüldüğü durumlara da rastlanılmaktadır.³⁴⁸ Kiracıların imar planları dışında diğer konularda da ehliyetli görüldüğü haller sınırlıdır. Aşağıda izah edileceği üzere, kiracılar tarafından açılan davalarda, Danıştay mülkiyet ya da herhangi bir üstün hakkın varlığını kira ilişkisinden öncelemektedir.

Danıştay'ın geçmiş yıllardaki kararlarına bakıldığında, kiracılık vasfıyla açılan davaların ehliyet yönünden reddedildiği görülmektedir. Örneğin Danıştay 2002 yılında verdiği bir kararında, plan değişikliği yapılmasını istediği parselde kiracı konumunda olan davacıyı ehliyetli görmemiştir.³⁴⁹ Bu kararın gerekçesinde ise, plan ve plan değişikliği işlemlerine karşı belde sakinlerinin de dava açabilmesinin mümkün olduğu, ancak mülkiyet hakkı kullanımının doğal sonucu olarak parsel bazında plan değişikliği isteminde bulunmanın malike tanınan ve onun tarafından kullanılabilecek bir hak olduğu belirtilmiştir. Yine 2007 yılında verilen bir kararda, mevzii imar planı ile konut alanı olarak belirlenen hazineye ait taşınmazda kiracı olan davacı tarafından, taşınmazın tarla vasfının bozulması nedeniyle plan kapsamına alınmaması gerektiği iddiasıyla açılan davada, Danıştay taşınmazın plan dışında bırakılmasının kamu yararına olmayacağından davacının belde sakini olmakla anılan imar planının iptalini istemesinde menfaati bulunmadığını ve ayrıca mülkiyetin davacıya ait olmaması nedeniyle anılan planının iptali isteminin de taşınmaz malikine ait ve onun tarafından kullanılabilecek bir hak olduğu gerekçesiyle davacıyı ehliyetli görmemiştir.³⁵⁰ Buna karşın, benzer nitelikteki başka bir davada Danıştay, hazineye ait taşınmazın kiracısı olan davacı tarafından taşınmazın akaryakıt satış istasyonu olarak kiraladığını ve kiralama amacına yönelik olarak kullanmak amacıyla imar planına karşı dava açmasında menfaatinin bulunduğu gerekçesiyle davacıyı ehliyet görmüştür.³⁵¹

³⁴⁷ Şimşek, Suat/ Hazar, İlhami, a.g.e., s.298.

³⁴⁸ Tan, Turgut /Gözübüyük, A. Şeref, a.g.e., s.341.

³⁴⁹ Danıştay 6.D. 11.11.2002 t. ve E.2001/4598, K.2002/4968 sayılı kararı. Benzer yönde geçmiş yıllardaki karar için bkz. Danıştay 6.D. 27.05.2003 t. ve E.2002/1036, K.2003/3328 sayılı kararı.

³⁵⁰ Danıştay 6.D. 13.06.2007 t. ve E.2005/1856, K.2007/3625 sayılı kararı.

³⁵¹ Danıştay 6.D. 31.12.2007 t. ve E.2007/6938, K.2007/8254 sayılı kararı.

Danıştay'ın bu kararı, aynı yıl içinde verdiği önceki kararı ile açık bir çelişki oluşturmuş olsa da istisnai niteliktedir.³⁵²

Ancak belirtmeliyiz ki Danıştay'ın sonraki yıllarda verdiği kararlarına bakıldığında, kiracıların ehliyeti geçmişe nazaran daha geniş yorumlanmıştır. Danıştay güncel tarihli kararlarında, kiracılara ilişkin değerlendirme yaparken öncelikle davacının hangi ilişkiden kaynaklı menfaatlerini korumak amacıyla imar planına karşı dava açtığını irdelemektedir.

Nitekim Danıştay İDDK kararına konu olan bir uyuşmazlıkta, tersane işletmeciliği yapan davacının kiracı olması nedeniyle kullanımında bulundurduğu taşınmaza komşu parselin önüne dolgu ve iskele yapımı amacıyla 3621 sayılı Kıyı Kanunu uyarınca onaylanan 1/1.000 ölçekli dolgu imar planının iptali istemiyle açılan davada, davacının iddialarının, sadece kiracısı olduğu taşınmazına yönelik olmadığı aynı zamanda imar planının bütününe ve özellikle kıyının kullanımına yönelik olduğu gerekçesiyle ehliyetli kabul edilmiştir.³⁵³ Danıştay başka bir kararında, Çanakkale İl Özel İdaresine ait bir taşınmazı otel olarak kiralayan davacının, imar planı değişikliğine karşı açtığı davada belde sakini sıfatıyla hareket etmediği, kira ilişkisinden doğan menfaatlerini korumak amacıyla dava açtığı gerekçesiyle ehliyetli görmemiştir.³⁵⁴

Buna karşın, Danıştay'ın ayrıksı yönde verdiği kararlarına da rastlanılmaktadır. Danıştay 2014 yılında verdiği bir kararında, Ambarlı Limanında kiraladığı taşınmazda akaryakıt depolama ve dolum tesisi olarak faaliyet gösteren davacının, Ambarlı Ro-Ro İskelesine ilişkin 26.10.2010 onay tarihli imar plan değişikliğine karşı açılan davada, davacı kiracı sıfatıyla ehliyetli görülmemiştir.³⁵⁵ Buna karşın, Danıştay 2017 yılında verdiği kararında, Ambarlı Ro-Ro İskelesine ilişkin, 10.03.2014 onay tarihli imar plan değişikliğinin iptali istemiyle açılan davada, kiraladığı taşınmazda akaryakıt

³⁵² Danıştay'ın sonraki yıllarda benzer şekilde işyeri amacıyla kiralanan taşınmazların kiracılarını ehliyetsiz gördüğü kararı için bkz. Danıştay 6.D. 16.02.2010 t. ve E.2008/572, K.2010/1437 sayılı kararı.

³⁵³ Danıştay İDDK 12.11.2012 t. ve E.2011/1301, K.2012/1819 sayılı kararı.

³⁵⁴ Danıştay 6.D. 23.11.2017 t. ve E.2013/8826, K.2017/9935 sayılı kararı. Benzer yöndeki kararlar için bkz. Danıştay 6.D. 21.03.2018 t. ve E.2013/8161, K.2018/2465 sayılı kararı; Danıştay 6.D. 04.02.2020 t. ve E.2018/8084, K.2020/992 sayılı kararı.

³⁵⁵ Danıştay 6.D. 23.05.2014 t. ve E.2013/8848, K.2014/4056.

depolama ve dolum tesisi olarak faaliyet gösteren şirketi, plan değişikliğinin davacı şirketinin faaliyetini doğrudan etkilediği gerekçesiyle ehliyetli görmüştür.³⁵⁶

Danıştay yakın tarihli bir kararında ise, Muğla ili, Marmaris ilçesinde bulunan bir taşınmazın kiracısı olan davacının, kiraladığı taşınmaza yönelik yapılan imar plan değişikliğinin mülkiyet hakkının kullanımına ilişkin olduğundan kiracı olan davacının imar planlarının iptalini istemesinde hukuken korunması gereken bir menfaatinin bulunmadığı belirtilerek davanın ehliyet yönünden reddi gerektiğini belirtmiştir.³⁵⁷

Son olarak, belirtmek gerekirse kanaatimizce Danıştay kiracılar bakımından imar planları açısından, dava açma ehliyetini dar yorumlamaya devam etmektedir. Danıştay'ın imar planları açısından kiracılar ile ilgili içtihatlarında kimi zaman ayrışık yönde kararlara rastlanılsa da belirgin bir değişime gidildiği söylenemez. Kiracıların ehliyetli kabul edildiği kararlar üzerinden hangi durumlarda kiracıların ehliyetli olduğunu belirlemek mümkün görünmemektedir.

2.6.4. Sendikalar

Danıştay'ın, sendikaların imar planlarına karşı dava açma ehliyeti ile ilgili kararlarında birlik bulunmamaktadır. Aynı sendika hakkında, hem dava açma ehliyetinin bulunduğu hem de dava açma ehliyetinin bulunmadığı yönünde kararlara rastlamak mümkündür.

Danıştay'ın, Liman-İş Sendikası tarafından, Derince Liman sahasını kapsayan alanda Özelleştirme Yüksek Kurulunca onaylanan 1/1.000 ve 1/5.000 ölçekli imar planı değişikliklerine karşı açılan davalarda, her iki yönde kararı da mevcuttur.

Danıştay 6. Dairesi 2015 yılında verdiği kararında, davacı sendikanın davayı üyelerin hak ve menfaatini korumak iddiasıyla açmadığı, işçi sendikaları ile ilgili mevzuatta meslek kuruluşları mevzuatında yer alan benzer bir hükmün bulunmadığı gibi sendikaların kamu yararı, çevrenin korunması, planlama esasları ve şehircilik ilkeleri kavramlarından hareketle imar planlarına dava açamayacağı gerekçesiyle

³⁵⁶ Danıştay 6.D. 30.05.2017 t. ve E.2015/1285, K.2017/4309 sayılı kararı.

³⁵⁷ Danıştay 6.D. 09.10.2023 t. ve E.2019/13763, K.2023/7265 sayılı kararı.

Liman-İş Sendikasını ehliyetli görmemiştir.³⁵⁸ Bu kararın temyiz edilmesi üzerine Danıştay İDDK 2015 yılında, davacı sendikanın kuruluş amaçları arasında, yaşanabilir ve sağlıklı bir toplum için ekolojik dengeye sahip çıkmak ve ulusal ve uluslararası düzeyde çevre sağlığının geliştirilmesine ve dünya barışına katkıda bulunmanın yer aldığı, sendikanın kuruluş amacı dikkate alındığında, planlama bölgesini şehircilik ve çevre yönlerinden etkileyecek nitelikte bulunan plana karşı açılan davada, davacı sendikanın subjektif ehliyetinin bulunduğu gerekçesiyle aksi yöndeki Danıştay 6. Dairesi kararını bozmuştur.³⁵⁹

Buna karşın, Danıştay İDDK 2018 yılında karar düzeltme istemi üzerine verdiği kararında, Liman-İş Sendikası tarafından, Derince Limanına ait imar planının iptali istemiyle açılan başka bir davada, Danıştay 6. Dairesinin yukarıda yer verilen gerekçesini benimseyerek sendikayı ehliyetsiz görmüş ve Danıştay 6. Dairesinin ehliyet ret kararının bozulmasına ilişkin kararını kaldırarak daire kararını onamıştır.³⁶⁰ Öte yandan, Danıştay İDDK bu tarihten sonra Liman-İş Sendikası tarafından, İzmir Yük Limanına yönelik imar planlarına karşı açılan davada, Danıştay 6. Dairesinin uyuşmazlığın esasına yönelik verdiği kararı onamıştır.³⁶¹

Danıştay yakın tarihli bir kararında, sendika tarafından, Haydarpaşa Garı, Kadıköy Meydanı ve Çevresi Koruma Amaçlı Nazım İmar Planının iptali istemiyle açılan davada imar planının, sendikanın hak ve çıkarlarını etkilemediği gerekçesiyle Birleşik Taşımacılık Çalışanları Sendikasını ehliyetli görmemiştir.³⁶²

Netice itibariyle, Danıştay'ın sendikalara yönelik kararlarında istikrar bulunmamaktadır. Kanaatimizce, sendikaların imar planlarına dava açma ehliyeti ancak imar planın üyelerinin ekonomik ve sosyal menfaatinin ihlal etmesi haliyle sınırlı olabilir. Aksi bir yorumun, sendikaların kuruluş amaçları ile bağdaştırılması mümkün değildir.

³⁵⁸ Danıştay 6.D. 08.06.2015 t. ve E.2014/10172, K.2015/3832 sayılı kararı. Benzer şekilde Liman-İş Sendikasının Derince Limanına ait imar planına karşı açılan davada ehliyetsiz görüldüğü karar için bkz. Danıştay 6.D. 09.09.2013 t. ve E.2013/6120, K.2013/4721 sayılı kararı.

³⁵⁹ Danıştay İDDK 15.10.2015 t. ve E.2015/3346, K.2015/3526 sayılı kararı.

³⁶⁰ Danıştay İDDK 13.06.2018 t. ve E.2016/4990, K.2018/3200 sayılı kararı.

³⁶¹ Danıştay İDDK 13.03.2019 t. ve E.2018/4868, K.2019/1011 sayılı kararı.

³⁶² Danıştay 6.D. 14.10.2021 t. ve E.2020/9804, K.2021/11404 sayılı kararı.

3. Parselasyon

Parselasyon kavramının yerine uygulama ve öğretide farklı kavramlar da tercih edilmiştir. Bunlar, arsa ve arazi düzenlemesi, imar uygulamaları, hamur kuralı, 18. madde uygulaması, ayırma ve birleştirme, yer bölümleme, düzenleme ortaklık payı olarak karşımıza çıkmaktadır.³⁶³ 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 18. maddesinde ise “parselasyon planlarının hazırlanması” kavramına yer verilmiştir. Ancak anılan Kanunun 18. maddesinde, 7181 sayılı Kanun ile yapılan değişikliğe kadar arsa ve arazi düzenlemesi kavramı yer almıştır. Kanaatimizce zikredilen kavramların bazıları, parselasyon kavramının yerine kullanılamaz. Örnek olarak, hamur uygulaması, parselasyon planlarının yapımında kullanılan en önemli araçlardan biridir.³⁶⁴ Hamur uygulaması dışında parsel oluşumunu sağlayan başkaca yöntemlerde mevcuttur.

Bir tanıma göre parselasyon, yapılaşabilir imar parselleri ile arazi ve ana parseller içerisinde yol, meydan, park gibi umumi hizmet alanlarından herhangi birini oluşturmak amacıyla yapılan birleştirme ve ayırma işlemleridir.³⁶⁵ Parselasyon planı ise, Arazi ve Arsa Düzenlemeleri Hakkında Yönetmelik’te yapılan tanıma göre, uygulama imar planına uygun olarak imar parsellerinin oluşturulduğu, parselasyon planı açıklama raporu, parselasyon paftaları ile tescile esas belgeleri içeren uygulama dosyası ile bir bütün olan planı ifade etmektedir.

Normlar hiyerarşi bakımından imar planları, parselasyon planlarının üzerinde yer almaktadır.³⁶⁶ Ancak parselasyon planı, imar planı kavramı içinde telakki edilemez.³⁶⁷ Daha açık bir ifadeyle belirtmek gerekirse parselasyon planları gerek içeriği, gerekse görünüm olarak bir imar planı niteliğinde değildir. Zira parselasyon planları, imar planına ait yapım tekniğine göre değil mülkiyet hukuku ve Arazi ve Arsa Düzenlemeleri Hakkında Yönetmelik’te yer verilen ilkelere göre düzenlenir.³⁶⁸

Yapılan bu açıklamalar ışığında belirtmek gerekir ki parselasyon planı, imar planının bir türü olmayıp mülkiyet dokusunu gösteren bir haritadır. İmar planlarında, parselin ne şekilde kullanılacağı gösterilmekte iken parselasyon planında, söz konusu

³⁶³ Köroğlu, Ömer, İmar Hukukunda Planlama Süreci ve Arazi ve Arsa Düzenlemesi, Onikilevha Yayıncılık, Güncellenmiş 3. Baskı, İstanbul, Haziran 2016, s.280.

³⁶⁴ Gülan, Aydın, Türk İmar Hukuku’nda “Hamur Kuralı” Uygulaması, s.3.

³⁶⁵ Karabatak, Rüstem/ Özdal, Mehmet, a.g.e., s.109.

³⁶⁶ Gülan, Aydın, Türk İmar Hukuku’nda “Hamur Kuralı” Uygulaması, s.59.

³⁶⁷ Yayla, Yıldızhan, Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği, s.33.

³⁶⁸ Köroğlu, Ömer, a.g.e., s.304.

parselin kimin kullanımında olacağı belirlenmektedir. Parselasyon planları ile amaçlanan, düzenleme sahasında yer alan taşınmazların mülkiyetine ilişkin sorunlar çözümlenmesidir. Bu bakımından parselasyon planından kaynaklanan uyuşmazlıkların mülkiyet hakkı ekseninde ortaya çıkması gerekir.

Parselasyon planlarına karşı açılan davalarda, dava ehliyetinin, yani menfaat ihlalinin mevcut olup olmadığının doğru anlaşılabilmesi için yukarıda yapılan açıklamaların hatırd tutulması önem arz etmektedir. Aşağıda parselasyon işlemlerine karşı açılan davalarda, dava ehliyetinin nasıl yorumlandığı incelenecektir.

Danıştay süre gelen içtihatlarında, parselasyon işlemini, imar planlarındaki arazi kullanım kararlarının hayata geçirilmesi amacıyla mevcut tapu kayıtları esas alınarak arsa ve arazilerin düzenlenmesi amacıyla yapılan subjektif nitelikte bir imar uygulaması olarak görmektedir.

Danıştay kararlarında açık bir şekilde, parselasyon işlemine karşı komşu parsel maliki, belde sakini, yatırımcı kuruluş vb. sıfatlarla dava açılmasının mümkün olmadığı ifade edilmektedir.³⁶⁹ Zira parselasyon işleminin doğrudan mülkiyet hakkına yönelik subjektif nitelikte bir idari işlem olması nedeniyle ancak parsel maliklerince bu işlemlere karşı dava açılabilir.

Bu konu ile ilgili Danıştay Başkanlığı ile Bölge İdare Mahkemeleri arasında yapılan İctihat Paylaşımı ve Değerlendirme Toplantısı Sonuç Raporunda, parselasyon işlemine parsel malikinin dava açabileceği, komşu, zilyet ya da hemşehrinin dava açamayacağı, bu konuda ehliyet hususunun dar yorumlanması gerektiği ifade edilmiştir.³⁷⁰

Danıştay 1995 yılında verdiği bir kararında, parselasyon işlemlerinin tapuda kayıtlı taşınmazlar ile ilgili olması nedeniyle taşınmaz satış vaadi sözleşmesine dayalı olarak parselasyon işleminin dava konusu yapılmasının mümkün olmadığı

³⁶⁹ Danıştay 6.D. 16.01.2019 t. ve E.2018/7697, K.2019/280 sayılı kararı.

³⁷⁰ Danıştay İctihat, Raporlama ve İstatistik Birimi, 4-7 Kasım 2021 İstanbul Bölge İdare Mahkemeleri İctihat Paylaşımı ve Değerlendirme Toplantısı Sonuç Raporları, s.19.

gerekçesiyle davacıyı ehliyetli görmemiştir.³⁷¹ Danıştay'ın taşınmaz satış vaadi ile ilgili içtihadı sonraki yıllarda da benzer şekilde devam etmiştir.³⁷²

Danıştay, nispi hakka dayalı olarak parselasyon işlemine karşı dava açılabilmesi için bu hakkın tapuya şerh verilmesi şartını aramaktadır. Bu konu ile ilgili bir kararında Danıştay, 99 yıllık kira sözleşmesinin tapu kütüğüne şerh verilmesinden dolayı etkisi kuvvetlendirmiş nispi hak kapsamında olduğu ve kiracı tarafından parselasyon işlemine karşı dava açılabilmesine hükmetmiştir.³⁷³ Danıştay kararına konu olan başka bir uyuşmazlıkta ise, parselasyon işlemi uygulanan taşınmazın üzerine haciz koyan alacaklı tarafından, icra dairesince düzenlenen yetki belgesine istinaden parselasyon işlemine karşı dava açılmıştır. Danıştay, icra dairesince düzenlenen yetki belgesinin, İcra ve İflas Kanunu'nun 94. maddesinde sayılan hallerin dışında olduğundan geçersiz olduğu ve davacının taşınmaz ile mülkiyet bağının bulunmayıp haciz alacaklısı sıfatına sahip olduğu gerekçesiyle davacı ehliyetsiz görülmüştür.³⁷⁴ Danıştay'ın bu yöndeki kararı kimi yazarlarca, alacaklının borçlunun zilyetliğinde bulunan bir taşınmazın tescilini sağlayabilmek için dava açabildiği bir sistemde, alacaklının imar uygulamasından etkilenmeyeceğinin kabul edilmesinin hukuk devleti ilkesine aykırı olduğu gerekçesiyle eleştirilmektedir.³⁷⁵

Danıştay benzer şekilde, parselasyon işlemine karşı tapu tahsis belgesine dayalı olarak dava açılmayacağı görüşündedir. Danıştay bu konu ile ilgili geçmiş yıllardaki kararları ile güncel tarihli kararları arasında farklılık bulunmamaktadır.³⁷⁶ Danıştay'ın güncel kararlarında, imar planları açısından tapu tahsis belgesini yeterli gördüğüne değinmiştik. Danıştay gerekçesinde, Anayasa Mahkemesi ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararından esinlenerek bu belgelerin mülkiyet çıkarını ortaya koyan belgeler olduğuna ve mülkiyet hakkının sağladığı güvencenin kapsamında olduğuna yer vermiştir. Kanaatimizce parselasyon işlemine karşı açılacak davalara da ışık

³⁷¹ Danıştay 6.D. 13.11.1995 t. ve E.1995/10, K.1995/4427 sayılı kararı. Kararı aktaran; Ercan Arslantaş, Gül Filiz/ Şimşek, Özlem/Berberoğlu, Ahmet, İmar Hukukunda Arazi ve Arsa Düzenlemesi (Parselasyon), Yetkin Yayınları, Ankara, 2006, s.403-404.

³⁷² Bu yöndeki kararlar için bkz. Danıştay 6.D. 21.09.2007 t. ve E.2005/2790, K.2007/2790 sayılı kararı, Danıştay 6.D. 05.10.2010 t. ve E.2008/11326, K.2010/8752 sayılı kararı, Danıştay 6.D. 18.03.2021 t. ve E.2019/109, K.2021/4038 sayılı kararı.

³⁷³ Danıştay 6.D. 29.05.2001 t. ve E.2000/2025, K.2001/2888 sayılı kararı. Kararı aktaran; Ercan Arslantaş, Gül Filiz/ Şimşek, Özlem/Berberoğlu, Ahmet, a.g.e., 399-400.

³⁷⁴ Danıştay 6.D. 25.03.2021 t. ve E.2019/16831, K.2021/4520 sayılı kararı.

³⁷⁵ Şimşek, Suat/ Hazar, İlhami, a.g.e., s.642.

³⁷⁶ Bkz. Danıştay 6.D. 18.06.2008 t. ve E.2006/4491, K.2008/4180 sayılı kararı, Danıştay 6.D. 02.02.2010 t. ve E.2008/966, K.2010/958 sayılı kararı,

tutacak bu gerekçeye, Danıştay'ın güncel tarihli kararlarında da değinmesi gerekirdi. Ancak Danıştay'ın güncel tarihli kararlarında bu yönde bir değerlendirmeye rastlanılmamıştır. Nitekim Danıştay yakın tarihli bir kararında, davacıların henüz tapuya dönüşmemiş tapu tahsis belgesi ile tasarruf edilen gecekondudan hareketle parselasyon işlemine karşı dava açma ehliyetinin bulunmadığını ifade etmekle yetinmiştir.³⁷⁷

Danıştay kararlarında, davacılara ait taşınmazın, parselasyon planın düzenleme sınırı içerisinde olmaması halinde davacıları ehliyetli görmemiştir.³⁷⁸ Ancak Danıştay, parselasyon planına ait düzenleme sınırının yanlış tespit edildiği iddiası üzerine düzenleme sınırına komşu parsel maliki olan davacı ehliyetli görülmüştür.³⁷⁹

Danıştay kararına konu olan bir uyuşmazlıkta, Ankara ili, Çankaya ilçesi, Alacaatlı Mahallesi'nde bulunan taşınmazlara ilişkin olarak Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından onaylanan parselasyon işlemine Çankaya Belediyesi tarafından dava açılmıştır. Danıştay 6. Dairesi, parselasyona konu olan taşınmazların Maliye Hazinesine ait olduğu, davacı idarenin davaya konu edilen taşınmazla herhangi bir mülkiyet bağının bulunmadığı gerekçesiyle Çankaya Belediyesini ehliyetli görmemiştir.³⁸⁰ Danıştay İDDK tarafından, bu karar oyçokluğuyla onanmıştır.³⁸¹

Danıştay, meslek kuruluşları tarafından açılan davalarda da ehliyetin tespiti açısından, mülkiyet ilişkisi bağını aramaktadır. Nitekim bu yöndeki bir kararında, Antalya ili, Gazipaşa ilçesi, Pazarcı ve Kuru Mahalleleri Kıyı kesimine ilişkin parselasyon işleminin iptali istemiyle açılan davada, TMMOB Mimarlar Odası Antalya Şubesi ehliyetli görülmemiştir.³⁸²

³⁷⁷ Danıştay 6.D. 21.06.2022 t. ve E.2021/5843, K.2022/7237 sayılı kararı. Benzer yönde kararlar için bkz. Danıştay 6.D. 18.11.2021 t. ve E.2020/5878, K.2021/12751 sayılı kararı.

³⁷⁸ Bu yöndeki güncel tarihli karar için bkz. Danıştay 6.D. 18.10.2023 t. ve E.2019/21155, K.2023/7598 sayılı kararı. Bu yöndeki geçmiş yıllardaki karar için bkz. Danıştay 6.D. 09.10.2001 t. ve E.2000/3677, K.2001/4466 sayılı kararı.

³⁷⁹ Danıştay 6.D. 22.01.2013 t. ve E.2011/8455, K.2013/39 sayılı kararı.

³⁸⁰ Danıştay 6.D. 17.05.2022 t. ve E.2022/2832, K.2022/5748 sayılı kararı.

³⁸¹ Danıştay İDDK 14.09.2022 t. ve E.2022/2558, K.2022/2510 sayılı kararı. Karara katılmayan kurul üyeleri azlık oylarında "...davacı Belediyenin, kendi yetki ve sorumluluk sahasında bulunan ancak özelleştirme kapsam ve programına alınması sebebiyle 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 9 ve Ek-3. maddesindeki düzenlemeler gereğince Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca parselasyon işlemi uygulanan dava konusu taşınmazlarla arasında menfaat ilişkisinin bulunmadığından bahsedilemez." gerekçesine yer vermiştir.

³⁸² Danıştay 6.D. 15.11.2022 t. ve E.2021/9953, K.2022/9657 sayılı kararı. Benzer yönde Bölge İdare Mahkemesi kararları için bkz. Ankara Bölge İdare Mahkemesi 5.İDD. 22.09.2022 t. ve E.2022/229, K.2022/1342 sayılı kararı; İzmir Bölge İdare Mahkemesi 3.İDD. 15.11.2022 t. ve E.2022/1281,

Öte yandan Danıştay, subjektif işlem niteliğinde olan ifraz ve tevhit işlemine karşı da ancak parsel malikleri tarafından dava açılabilceğini kabul etmiştir.³⁸³

Sonuç olarak belirtmek gerekirse Danıştay'ın bu konu ile ilgili geçmiş yıllardaki kararları ile güncel tarihli kararları arasında bir içtihat değişimi olduğu söylenemez. Bu nedenle, Danıştay'ın geçmişten günümüze kadar ki kararlarının istikrar gösterdiği ifade edilmelidir.

4. Kamulaştırma

Kamulaştırma, idarelerin kamu yararı amacıyla özel hukuk tüzel kişilerine ait taşınmazları gerçek değeri karşılığında elde edilmesi olarak tanımlanmaktadır.³⁸⁴ Kamulaştırma işlemi ile kişilerin mülkiyet hakkının özüne dokunulmakta olduğundan Anayasa'nın 46. maddesinde kamulaştırma usulüne ilişkin bazı güvenceler getirilmiş ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nda bir taşınmazın ne şekilde kamulaştırılacağına ilişkin usul ve esaslar detaylı bir şekilde düzenleme altına alınmıştır.

Çalışmamızın kapsamı, dava açma ehliyeti ile sınırlı olduğundan kamulaştırma işlemlerine karşı açılan davaların bu yönü üzerinde durulacaktır. Bu kapsamda, öncelikli olarak Danıştay 6. Dairesinin ilk derece mahkemesi sıfatıyla görmekte olduğu Cumhurbaşkanlığı tarafından alınan acele kamulaştırma işlemleri ile ilgili davaları ele alıp dava ehliyeti ile ilgili Danıştay içtihatlarını ortaya koymaya çalışacağız.

Danıştay, kamulaştırma işlemlerini, mülkiyet hakkına yönelik olması nedeniyle subjektif nitelik taşıyan bir işlem olarak görmektedir. Nitekim Danıştay kararlarında, kamulaştırma işlemine karşı tapuda kayıtlı malikler veya diğer hak sahipleri tarafından dava açılabilceği, kamulaştırma işlemine niteliği gereği malik olmayanların dava açma haklarının olmadığı hususuna açık bir şekilde yer verilmiştir.³⁸⁵ Bu konu ile ilgili bir uyuşmazlıkta Danıştay, Cumhurbaşkanlığı kararının ekli listesinde bulunan

K.2022/1734 sayılı kararı; Ankara Bölge İdare Mahkemesi 5.İDD. 12.10.2023 t. ve E.2023/1216, K.2023/1845 sayılı kararı.

³⁸³ Danıştay 6.D. 13.01.2009 t. ve E.2008/8745, K.2007/147 sayılı kararı.

³⁸⁴ Özay, İl Han, Günışığında Yönetim, s.607.

³⁸⁵ Danıştay 6.D. 03.12.2020 t. ve E.2020/2461, K.2020/12053 sayılı kararı.

taşınmazın acele kamulaştırmasına ilişkin işleme karşı açılan davada, davacının kamulaştırılan taşınmazın maliki olmayıp ecrimisil bedeli taşınmazı ödeyerek zilyetliğinde bulundurduğu gerekçesiyle davacıyı ehliyetli görmemiştir.³⁸⁶

Danıştay, kamulaştırma işlemlerine karşı meslek kuruluşları tarafından açılan davalarda, dava ehliyeti bakımından, parselasyondaki yaklaşımı ile benzer şekilde mülkiyet ilişkisinin varlığını aramaktadır. Nitekim Ankara ili, Altındağ ilçesi, Hacıbayram Mahallesi sınırları içinde bazı taşınmazların Cumhurbaşkanı kararı ile acele kamulaştırılmasına ilişkin işleme karşı açılan davada, Danıştay, ara kararı ile davacı TMMOB Mimarlar Odası Ankara Şubesi'nden acele kamulaştırma kararı alınan taşınmazlar ile mülkiyet ilişkisini gösteren (tapu senedi vs.) bilgi ve belgelerin sunulmasını istemiş; davacı odanın, dava konusu alanda herhangi bir taşınmazı ya da mülkiyeti bulunmadığını beyan etmesi üzerine davanın ehliyet yönünden reddine karar vermiştir.³⁸⁷ Danıştay İDDK, temyize konu olan daire kararını oybirliğiyle onamıştır.³⁸⁸ Yine, İzmir Çeşme Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgesindeki bazı taşınmazların acele kamulaştırılmasına ilişkin davada, İzmir Barosu ehliyetli görülmemiştir.³⁸⁹

Danıştay'ın derneklerin dava ehliyetine yaklaşımı da aynıdır. Örneğin Sulukule Roman Kültürü Geliştirme ve Yaşatma Derneği tarafından, Fatih ilçesinde bulunan bazı taşınmazların acele kamulaştırılması işlemine karşı açılan davada, davacı dernek aynı gerekçelerle ehliyetli görülmemiştir.³⁹⁰

Danıştay'ın, parselasyon ile kamulaştırma işlemleri bakımından dava ehliyetine bakış açısının aynı perspektifte olduğu söylenebilir. Ancak bu durumun tespit edebildiğimiz tek istisnası tapu tahsis belgesi ile ilgili kararlardır. Danıştay 6.

³⁸⁶ Danıştay 6.D. 22.11.2022 t. ve E.2022/2274, K.2022/10016 sayılı kararı.

³⁸⁷ Danıştay 6.D. 18.11.2020 t. ve E.2020/4759, K.2020/11046 sayılı kararı. Benzer yönde karar için bkz. Danıştay 6.D. 28.05.2018 t. ve E.2018/3676, K.2018/5163 sayılı kararı. TMMOB Mimarlar Odası'nın ehliyetli görülmediği bu karara katılmayan başkan azlık oyunda "*Esasen kamulaştırma işlemleri özü itibarıyla bireysel nitelikte olmakla beraber, bu davada olduğu gibi zaman zaman bireysel niteliği aşan uygulamalara olanak sağlayan niteliği de ortaya çıkmaktadır. Bir bütünün nihai aşamasını oluşturan ve ilk aşama işleminden başlamak suretiyle bütün işlemleri ayrı ayrı dava konusu edilen uyumsuzlukta önceki davaları açan davacının, sonuç doğurucu nitelikteki acele kamulaştırma işlemini dava konusu edemeyeceğini kabul etmek, yargılama sürecinin etkisiz kalması veya yargı kararlarının uygulanamaması sonucunu da doğurabilecektir.*" gerekçesine yer vermiştir. Haddizatında, TMMOB Mimarlar Odası bakımından ortaya konulan çekinceler yapı ruhsatları içinde geçerli olduğu söylenmelidir.

³⁸⁸ Danıştay İDDK 11.03.2021 t. ve E.2021/413, K.2021/475 sayılı kararı.

³⁸⁹ Danıştay 6.D. 02.03.2020 t. ve E.2020/2462, K.2020/2923 sayılı kararı.

³⁹⁰ Danıştay İDDK 04.03.2013 t. ve E.2009/2507, K.2013/763 sayılı kararı.

Dairesinin 2018 yılına kadar ki kararları, tapu tahsis belgesine dayanılarak kamulaştırma işlemine dava açılmayacağı, acele kamulaştırma işlemine karşı mülkiyet hakkını ilgilendirmesi nedeniyle tapuda kayıtlı malikler veya diğer hak sahipleri tarafından dava açılabileceği yönündedir.³⁹¹ Danıştay İDDK'nın bozma kararları sonrasında, Danıştay 6. Dairesi içtihatlarını bu doğrultuda güncellemiştir.³⁹²

5. Yapı Ruhsatı

İmar planlarının uygulanmasına dönük işlemlerden biri de yapı ruhsatıdır.³⁹³ Yapı ruhsatı ile birlikte imar planları, salt bir metin, çizim ve metin olmanın ötesine geçerek uygulanabilir bir nitelik kazanmaktadır.³⁹⁴ Yapı ruhsatları, inşaata başlamasına izni verilen kişi açısından sonuç doğuracağından bireysel işlem, başka bir ifadeyle subjektif nitelikte bir işlem olarak görülmektedir.³⁹⁵ Bu nedenle, yapı ruhsatlarına karşı açılan davalarda ehliyet, düzenleyici işlem niteliğinde olan imar planlarından farklı olarak daha dar yorumlanmaktadır.

Kural olarak mülkiyet ilişkisi, yapı ruhsatına da dava açma hakkı tanımaktadır. Taşınmaza yönelik verilen yapı ruhsatı ile ilgili malikin, bir menfaatinin ihlal edilmesi halinde bu işleme dava açabileceği tabiidir. Örneğin bir uyuşmazlıkta, akaryakıt istasyonuna ilişkin verilen yapı ruhsatının, 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nda öngörülen çekme mesafelerine uygun olmadığı iddiasıyla dava açılmıştır.³⁹⁶ Yapı ruhsatı ile ilgili davalarda tartışmalara sebebiyet veren, malik dışındaki kişilerin dava ehliyetleridir.

Danıştay'ın bu konudaki güncel yaklaşımı, yapı ruhsatı işleminden, yalnızca yapıdan doğrudan etkilenme durumunda olan komşu parsellerin veya aynı sokak yahut

³⁹¹ Tapu tahsis belgesinin dava ehliyeti için yeterli görülmediği kararlar için bkz. Danıştay 6.D. 22.09.2017 t. ve E.2016/5333, K.2017/6474 sayılı kararı; Danıştay 6.D. 05.06.2017 t. ve E.2016/13865, K.2017/4469 sayılı kararı; Danıştay 6.D. 28.12.2016 t. ve E.2016/6063, K.2016/9601 sayılı kararı.

³⁹² Danıştay İDDK 21.09.2017 t. ve E.2017/1675, K.2017/2811 sayılı kararı. Söz konusu kararlardaki gerekçenin değerlendirmesi için bkz. İkinci Bölüm, s.113.

³⁹³ Danıştay 6.D. 23.02.2009 t. ve E.2007/2465, K.2009/1730 sayılı kararı.

³⁹⁴ Köroğlu, Ömer, a.g.e.,s.33.

³⁹⁵ Danıştay 6.D. 12.10.2015 t. ve E.2014/6107, K.2015/5885 sayılı kararı.

³⁹⁶ Danıştay 6.D. 17.09.2018 t. ve E.2014/2541, K.2018/6845 sayılı kararı.

aynı mahalledeki insanların menfaatinin etkileneceği yönündedir.³⁹⁷ Aşağıda, Danıştay'ın bu yaklaşımı üzerinden ortaya çıkan içtihatları ele alınacaktır.

Komşu parsel malikinin, yapılacak yapı nedeniyle ne şekilde menfaatinin ihlal edildiğini ortaya koyması gerekmektedir. Nitekim Danıştay bir kararında, davacıya ait parselin komşu parseli olan taşınmaza verilen yapı ruhsatına karşı açılan davada, parselasyon işlemi ile yapılaşmaya uygun parseller oluşturulmadan ve çevredeki parsellerin durumu gözetiilmeden doğrudan yapı ruhsatı verilmesinde hukuka uyarlık bulunmadığını belirtmiştir.³⁹⁸ Esasen söz konusu olayda, Danıştay'ın iptal gerekçesi davacının ne şekilde menfaatinin ihlal edildiğini de ortaya koymaktadır. Zira parselasyon işlemi yapılmadan yapılaşmaya izin verilmesi başta düzgün imar parsellerinin oluşumuna engel olacağı gibi birçok soruna sebebiyet verecektir.

Danıştay bir kararında, Beşiktaş Jimnastik Kulübüne ait bulunan akaryakıt satış ve servis istasyonunda kiracı olarak bulunan şirket tarafından yapılması planlanan tadilat kapsamında verilen yapı ruhsatının iptali istemiyle açılan davada, dava konusu taşınmazın maliki olan Beşiktaş Jimnastik Kulübünün taraftarı olunması sebebiyle davacıyı ehliyetli görmemiştir.³⁹⁹

Danıştay başka bir kararına konu olan uyuşmazlıkta, İstanbul ili, Beşiktaş ilçesi, Ortaköy Mahallesi'nde 84.064 metrekare yüzölçümlü parsel üzerinde yapılacak alışveriş merkezine yönelik verilen yapı ruhsatı ve avan projenin onaylanması işlemine karşı açılan davada, davacı tarafından, dava konusu taşınmazın Ortaköy Vadisinde, Boğaziçi etkilenme ve geri görünüm bölgesinde yer aldığı ve İstanbul Boğazı'nın silüetini etkileyebilecek bir noktada bulunduğu, taşınmaz için verilen yapı ruhsatının trafik ve inşaat yoğunluğunu arttırdığı ve kendisinin bundan doğrudan etkilendiği belirtilmiştir. Ancak Danıştay, davacıya ait taşınmaz ile dava konusu taşınmaz arasında kuş uçuşu uzaklığın 773,63 metre, trafik erişim uzaklığının ise 1434,00 metre ve 1565 metre olduğunu ve davacının ise komşu parsel sahibi olmadığını, davacının

³⁹⁷ Danıştay 6.D. 06.06.2017 t. ve E.2015/5229, K.2017/4551 sayılı kararı.

³⁹⁸ Danıştay 6.D. 05.02.2020 t. ve E.2016/11625, K.2020/1153 sayılı kararı. Benzer şekilde Danıştay başka bir kararında "Yapı ruhsatı, yapı kullanma izni belgesi ve benzerlerinin subjektif işlemler olduğunun kabulü ile birlikte, anılan işlemlerin yapı sahibini ilgilendirdiği kadar yapı ruhsatı vb verilmesi halinde kişisel menfaati etkilenecek olan komşu parsel üzerinde hak sahibi olan kişileri de ilgilendireceği açıktır. Uyuşmazlığa konu yapı ruhsatında belirlenen yapılaşma koşullarının aynı ada farklı parselde taşınmazı bulunan davacı tarafından inşa edilecek yapı için emsal oluşturacağı..." gerekçesine yer vermiştir. Bkz. Danıştay 6.D. 22.08.2018 t. ve E.2016/9319, K.2018/1479 sayılı kararı.

³⁹⁹ Danıştay 6.D. 04.02.2020 t. ve E.2016/12756, K.2020/824 sayılı kararı.

ilçe sakini ve taşınmaza çok yakın mesafede ikamet ettiğinden bahisle yapı ruhsatına karşı dava açamayacağına karar vermiştir.⁴⁰⁰

Kanaatimizce, Danıştay'ın bu kararı, kendi bakış açısını belirttiği kararları ile de çelişmektedir. Zira Danıştay bir kararında, yapı ruhsatına karşı dava açılabilmesi için “bir belde veya kentte yaşayan tüm insanları veya büyük çoğunluğunu etkileyecek ölçüde önemli bir inşaat olup olmadığı” ölçütünü esas aldığını belirtmiştir.⁴⁰¹ Söz konusu olayda, davacı tarafından dile getirilen iddialar dikkate alındığında anılan ölçütün mevcut uyuşmazlık bakımından irdelenmesi gerekirdi. Yine, söz konusu olayda, davacının taşınmazı ile yapı ruhsatına konu taşınmazın arasındaki mesafe, kimi zaman bir sokağın uzunluğu da olabilmektedir. Hal böyle olunca, Danıştay'ın, “yapıdan doğrudan etkilenme durumunda olan komşu parsellerin veya aynı sokak yahut aynı mahalledeki insanların menfaatinin etkileneceği” şeklinde getirdiği ölçütün sadece komşu parseller açısından uygulanabilir olduğu sonucu çıkmaktadır. Sonuç olarak Danıştay, yapı ruhsatlarına karşı açılan davalarda, menfaat ihlalinin, ortaya koyduğu soyut ölçütlerden daha dar bir şekilde yorumlandığı söylenmelidir.

Danıştay İDDK kararına konu olan bir uyuşmazlıkta, İstanbul ili, Esenyurt ilçesi sınırları içinde bulunan bir taşınmazın yapı ruhsatına karşı dava açılmıştır. Davacı tarafından, Haramidere flora ve faunasının ortasında gerçekleştirilecek projenin silueti olumsuz etkileyeceği, ufku kapatan, doğallığı ortadan kaldıran, sağlığı olumsuz etkileyen bir proje olduğu ileri sürülerek dava açılmıştır. Danıştay 6.Dairesi “...yapı ruhsatına konu taşınmaz ile davacının ikametgâhı arasında menfaatini ihlâl elverişli ölçüde bir yakınlığın bulunduğu... menfaatini ihlâl edebilecek kadar yakın konumda inşasına başlanılan yapının davacı tarafından bilindiğinin kabulü gerekmektedir. Aksi durum hayatın olağan akışına uygun düşmemektedir.” gerekçesiyle davacıyı ehliyetli görmüş ise de davanın süre aşımı nedeniyle reddi gerektiğini belirtilerek temyize konu kararı bozmuştur.⁴⁰² Bozma kararına ısrar edilmesi üzerine, Danıştay İDDK davayı süresinde görerek ısrar kararını onamıştır.⁴⁰³ Danıştay 6. Dairesinin kararında yer verdiği “menfaatini ihlâl elverişli ölçüde bir yakınlığın” ne kadar olduğu belirtilmemiştir. Danıştay kararında yer alan veriler esas

⁴⁰⁰ Danıştay 6.D. 15.02.2017 t. ve E.2015/11623, K.2017/1035 sayılı kararı.

⁴⁰¹ Danıştay 6.D. 09.07.2018 t. ve E.2018/1341, K.2018/6484 sayılı kararı.

⁴⁰² Danıştay 6.D. 03.11.2021 t. ve E.2020/9942, K.2021/12138 sayılı kararı.

⁴⁰³ Danıştay İDDK 13.02.2023 t. ve E.2022/2023, K.2023/226 sayılı kararı.

alınarak Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Parsel Sorgu Uygulaması üzerinden yapılan incelemede, davacının ikametgâhı ile yapı ruhsatına konu taşınmaz arasında kuş uçuşu uzaklığının 253 metre olduğu ve iki parsel arasında Avcılar-Haramidere TEM otoyolu bağlantısının geçtiği görülmektedir. Ayrıca yapı ruhsatına konu binalar, 22-31 kat aralığında ve 74 metre ile 104 metre yüksekliğinde 11 adet blok inşa edilmiştir. Danıştay'ın bu noktada sadece “menfaat ihlâline elverişli ölçüde bir yakınlık” ölçütünü mü esas aldığı, yoksa bunun dışında davacı tarafından ileri sürülen iddiaları menfaat ihlaline esas alıp almadığı anlaşılmamaktadır.⁴⁰⁴

Danıştay'ın bu kararında getirdiği ölçütü esas alarak bir önceki karara dönecek olursak davacının ikameti ile alışveriş merkezi arasının kuş uçuşu uzaklığın 773,63 metre olduğu ve söz konusu yapının İstanbul Boğazının silüetini bozduğu şeklindeki iddialar ile açılan davada, söz konusu mesafenin “menfaat ihlâline elverişli ölçüde bir yakınlık” olmadığına söylenmesi isabetli değildir.

Öğretide YAYLA, Danıştay'ın bu şekilde daraltıcı bir menfaat anlayışına yönelmesine sebep olarak idare hukukundaki ilişkilerin, ikili ilişkiden fazla olabileceğinin tespit edilememesini göstermiştir. Bu nedenle YAYLA, idare hukuku alanında işleminden etkilenen üçüncü kişiler ile idare arasında bir ilişkinin olduğunun daha iyi anlaşılabilmesi için özel hukuktaki üçüncü kişi tabiri yerine dördüncü kişi tabirinin kullanması gerektiğini ifade etmiştir.⁴⁰⁵

Bununla birlikte, Danıştay'ın “bir beldede veya kentte yaşayan tüm insanları veya büyük çoğunluğunu etkileyecek ölçüde önemli bir inşaat olup olmadığı” ölçütünün somut olarak uygulandığı bir karara rastlamadığımızı öncesinde belirtmiştik.⁴⁰⁶ Esasen aktarılan bu ölçütün dosya üzerinden tespiti pek mümkün gözükmemektedir. Zira hangi türden bir inşaatın kentte yaşanan insanların çoğunluğunu etkileyebileceği hususu teknik bir konu olup davanın ilk aşamasında tespit edilebilmesi güçtür. Bu noktada ilk inceleme şartları arasında yer alan ehliyetin, yani menfaat ihlalinin varlığı için davacının menfaatinin ihlal edildiği konusundaki iddialarının, yaklaşık olarak ispat edilmesi yeterli görülmelidir.

⁴⁰⁴ Öğretide, ekonomik menfaat yerine estetik, moral bazı menfaatlerin tercih edilmesinin mümkün olabileceği ileri sürülmüştür. Bkz. Yayla, Yıldızhan, Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği, s.210.

⁴⁰⁵ Yayla, Yıldızhan, Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği, s.209.

⁴⁰⁶ Bkz. 244 numaralı dipnot.

Öğretide YAYLA, Danıştay’ın, menfaat ihlali şartını bu kadar daraltmasının daha da daralan bir başka aşamaya sebep olabileceğini belirtmektedir.⁴⁰⁷ Bu durum, düzenleyici işlem niteliğinde olan imar planına karşı açılan davaların süre aşımı nedeniyle reddedilmesi halidir. Nitekim Danıştay’ın güncel tarihli içtihatlarında, yapı ruhsatına karşı dava açma ehliyeti bulunmayan davacı bakımından, söz konusu uygulama işleminin imar planlarına karşı dava açma süresini canlandırması mümkün olmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddi gerektiği belirtilmektedir.⁴⁰⁸

Kanaatimizce, yapı ruhsatlarına karşı açılan davalarda, menfaat ihlalinin güncel içtihatlardaki olduğu gibi dar yorumlanması, kişilerin dava açma hakkını orantısız bir şekilde sınırlamaktadır. Bu yorumun beraberinde getirdiği sorunlardan biri de yapı ruhsatlarının hukuksal denetiminin dışında tutulmasına sebep olmasıdır. Parsel bazında imar planı değişikliği yapılan bir taşınmaza verilen yapı ruhsatının dayanağı imar planı iptal edilmesine rağmen yapı ruhsatına karşı dava açılmadığından hukuk alanında mevcudiyetini devam ettirmektedir.⁴⁰⁹ Dolayısıyla bu dar yorum, aynı zamanda imar planının iptaline ilişkin yargı kararının etkisizleşmesine sebep olacaktır.

6. Yıkım ve İmar Para Cezası

3194 sayılı İmar Kanunu’na göre bir yapının inşasına başlanılmadan önce ilgili idareden inşai faaliyette bulunabilmek için yapı ruhsatı alınması zorunludur. Yapı ruhsatları ile yapılaşma faaliyetlerinin ve fiziki yerleşimlerin, imar mevzuatına ve imar planlarına uygun olup olmadığı denetlenmektedir.⁴¹⁰ İdarelere, yapılaşma

⁴⁰⁷ Yayla, Yıldızhan, Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği, s.209. Yayla bu durumun sakıncasına ilişkin olarak şu örneği vermiştir: “Öyleyse, menfaat şartının dar anlaşılması imar planlarındaki aleniyet kuralları çok yetersiz olduğuna göre yalnız, hemşehrilerin, ilgili kuruluşların veya üyelerinin değil komşu maliklerin bile dava açma imkânlarını bu defa süre aşımı sebebiyle ortadan kaldırmaktadır.”

⁴⁰⁸ Danıştay’ın yapı ruhsatı açısından davanın ehliyet yönünden reddi, imar planı açısından davanın süre aşımı nedeniyle reddine karar verilmesi gerektiği yönünde kararları için bkz. Danıştay 6.D. 12.06.2023 t. ve E.2019/21047, K.2023/5807 sayılı kararı; Danıştay 6.D. 19.12.2022 t. ve E.2021/7058, K.2022/11625 sayılı kararı, Danıştay 6.D. E.2019/16819, K.2022/9946 sayılı kararı.

⁴⁰⁹ Yayla, bu konuda eserinde şu açıklamalara yer vermiştir: “Unutmamak gerekir ki, bir tek yanlış ruhsat işlemi bile bütün bir yerleşme düzenini bozabilir, çünkü bu düzene uyulmaması gerektiği inancını zedeler.” Bkz. Yayla, Yıldızhan, Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği, s.238.

⁴¹⁰ Yayla Yıldızhan, Yeni İdari Düzenlemeler Karşısında Evvelce Alınmış Ruhsatların Durumu, Galatasaray Üniversitesi Yayınları, Yiğit Okur’a Armağan, 1998, s. 402.

faaliyetlerinin denetimi görevi yükümleyen diğer bir durum ise yapı ruhsatı alınmayan veya ruhsata aykırı olarak yapılan yapılardır. İmar hukukunda bu tür yapılar “kaçak yapı” olarak da adlandırılmaktadır.⁴¹¹ Kaçak yapılar hakkında idarenin 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 32. ve 42. maddeleri uyarınca işlemlere başlaması gerekir.⁴¹² Anılan maddelere istinaden tesis edilecek işlemler arasında: yapı tatil tutanağı, inşaatın mühürlenerek durdurulması, yapının yıkılması, idari para cezası gibi işlemler bulunmaktadır. Aşağıda bu maddelerden kaynaklanan uyuşmazlıklar üzerinden dava ehliyeti ile ilgili özellik arz durumları ortaya koymaya çalışacağız.

Yapıya yönelik tesis edilen işlemlerde taşınmaz ile mülkiyet bağı olan malikin dava ehliyeti bulunduğu kuşku yoktur. Bununla birlikte, yapının üzerinde yapıldığı taşınmaz maliki ile yapı sahibinin farklı olması halinde her ikisinin de dava açma ehliyeti bulunmaktadır.⁴¹³ Danıştay kararına konu olan bir uyuşmazlıkta, yapı tatil zaptı ile kaçak yapının ruhsata bir ay içinde bağlanması, aksi takdirde yıkılacağı yolundaki işlemlerin taşınmaz malikinin çocukları adına tesis edildiği gerekçesiyle dava ehliyet yönünden reddedilmiştir. Danıştay temyiz incelemesinde, tapu kütüğünde malik olduğu anlaşılan davacının taşınmaz üzerinde bulunan yapılara ilişkin olarak tesis edilen işlemlerin uygulanması halinde menfaatinin ihlal edileceği gerekçesiyle idare mahkemesi kararını bozmuştur.⁴¹⁴

⁴¹¹ Bilgin, Hüseyin/ Sezer, Yasin, Açıklamalı-İçtihatlı İmar Kanunu Uygulama Rehberi ve İmar Davalarında Başvuru Yolları İstinat ve Temyiz, Adalet Yayınevi, Güncellenmiş 7.Baskı, Ankara, 2023, s.713.

⁴¹² 3194 sayılı İmar Kanunu’nun “Ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı olarak başlanan yapılar” başlıklı 32. maddesi: “*Bu Kanun hükümlerine göre; ruhsat alınmadan yapıya başlandığı veya ruhsat ve eklerine veya ruhsat alınmadan yapılabilecek yapılarda projelerine ve ilgili mevzuatına aykırı yapı yapıldığı ilgili idarece tespiti, fenni mesulce tespiti ve ihbarı veya herhangi bir şekilde bu duruma muttali olunması üzerine, belediye veya valiliklerce o andaki inşaat durumu tespit edilir. Yapı mühürlenerek inşaat derhal durdurulur. Bu tarihten itibaren en çok bir ay içinde yapı sahibi, yapısını ruhsata uygun hale getirerek veya ruhsat alarak, belediyeden veya valilikten mühürün kaldırılmasını ister. Ruhsata aykırılık olan yapıda, bu aykırılığın giderilmiş olduğu veya ruhsat alındığı ve yapının bu ruhsata uygunluğu, inceleme sonunda anlaşılırsa, mühür, belediye veya valilikçe kaldırılır ve inşaatın devamına izin verilir. Aksi takdirde, ruhsat iptal edilir, ruhsata aykırı veya ruhsatsız yapılan bina, belediye encümeni veya il idare kurulu kararını müteakip, belediye veya valilikçe yıktırılır ve masrafı yapı sahibinden tahsil edilir...*”, “İdari müeyyideler” başlıklı 42. maddesi “*...Ruhsat alınmaksızın veya ruhsata, ruhsat eki etüt ve projelere ve imar mevzuatına aykırı olarak yapılan ya da 27 nci madde kapsamında ruhsat alınmadan yapılabilen yapılardan aynı maddede belirtilen koşullar sağlanmadan yapılanların sahibine, yapı müteahhidine ve aykırılığı altı iş günü içinde idareye bildirmeyen ilgili fenni mesullere, yapının mülkiyet durumuna, bulunduğu alanın özelliğine, durumuna, niteliğine ve sınıfına, yerleşmeye ve çevreye etkisine, can ve mal emniyetini tehdit edip etmediğine ve aykırılığın büyüklüğüne göre, bin Türk lirasından az olmamak üzere, aşağıdaki şekilde hesaplanan idari para cezaları uygulanır...*”

⁴¹³ Şimşek, Suat/ Hazar, İlhami, a.g.e., s.1010.

⁴¹⁴ Danıştay 14.D. 31.01.2018 t. ve E.2015/7233, K.2018/349 sayılı kararı.

Danıştay’ın, kiracılık sıfatını dava açma ehliyetinin varlığı için yeterli gördüğü ender konulardan biri de 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 32. maddesine istinaden tesis edilen işlemlere karşı açılan davalardır. Bu yönde çok sayıda Danıştay kararına rastlamak mümkündür. Ancak Danıştay çok eski tarihli kararlarında, kiracıların yıkım işlemine karşı dava açamayacağı görüşünü kabul etmekteydi.⁴¹⁵ Danıştay sonradan bu görüşünü isabetli bir şekilde değiştirerek kiracıların yıkım işlemine dava açabileceğini kabul etmiştir.⁴¹⁶ Günümüzde Danıştay’ın bu konudaki içtihatlarının yerleşik nitelikte olduğu söylenebilir. Örnek olarak, dava konusu bağımsız bölümlerin kiracısı olan davacının, ruhsat ve eki mimari projeye aykırı ilave yapıldığından bahisle 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 32. maddesi uyarınca ruhsata aykırı imalatın yıkımına ilişkin encümen kararının iptali istemiyle açılan davada, kiracıyı ehliyetli görmüştür.⁴¹⁷ Başka karara konu olan bir uyuşmazlıkta, mobil ağ operatörünün kiracısı olduğu taşınmazın üzerinde yer alan baz istasyonunun ruhsatsız yapıldığından bahisle yapının İmar Kanunu’nun 32. maddesi uyarınca yıkımına yönelik encümen kararı alınmıştır. Bu kararın iptali istemiyle açılan davada, ilk derece mahkemesi işlemin davacı adına tesis edilmediği gerekisiyle davayı ehliyet yönünden reddetmiştir. Danıştay, davacının kira sözleşmesine dayanarak baz istasyonu işlettiği, ruhsata aykırı olarak inşa edildiği ileri sürülen yapının mühürlenmesi durumunda, anılan yapının işleteni olan davacının etkileneceği gerekisiyle davacıyı ehliyetli görmüştür.⁴¹⁸

Danıştay bir kararında, komşu parselde çekme mesafelerine uyulmadan inşa edilen yapı hakkında 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 32. ve 42. maddeleri uyarınca mühürleme, yıkım ve para cezası verilmesi yolunda işlemler tesis edilmesi istemiyle yapılan başvurunun reddi üzerine açılan davada, komşu parsel maliki ehliyetli görülmüştür. Ayrıca bu kararında, davacının maliki olduğu taşınmazın dava konusu edilen taşınmazla sınır komşusu olma durumunun dava sonuna kadar devam etmesi gerektiği, aksi halde davacının meşru ve güncel bir menfaatinin kalmadığı ve dava

⁴¹⁵ Kaya, Cemil, Kiracıların Sübjektif Dava Ehliyeti Konusunda Danıştay Kararlarının Değerlendirilmesi, İÜHFM, C.69, S.1-2, Aralık 2011, s.338. Yazar bu konuda, Danıştay Dergilerinde rastlanan ilk kararın 1952 tarihli olduğunu ve Danıştay’ın yıkım işlemine karşı kiracıyı ehliyetli görmediğini belirtmiştir.

⁴¹⁶ Kaya, Cemil, a.g.m.,s.339.

⁴¹⁷ Danıştay 6.D. 11.09.2019 t. ve E.2019/6023, K.2019/7119 sayılı kararı.

⁴¹⁸ Danıştay 6.D. 30.04.2019 t. ve E.2919/2731, K.2019/3360 sayılı kararı. Benzer yöndeki başka bir karar için bkz. Danıştay 14.D. 03.10.2012 t. ve E.2011/16001, K.2012/6458 sayılı kararı: “...kararının yıkıma yönelik kısmı, davacı Avea İletişim Hizmetleri A.Ş.’ye ait baz istasyonuna ilişkin olduğundan ve kararın uygulanması sonucu yıkım işleminin gerçekleştirilmesi ile davacı şirketin güncel ve meşru menfaati ihlal edileceğinden...”

açma ehliyetinin bulunmadığı gerekçesiyle davanın ehliyet yönünden reddine karar verilmesi gerektiği belirtilmiştir.⁴¹⁹

Danıştay, ruhsat ve eki projesine aykırı olarak inşa edilen yapılar açısından yapı denetim şirketi tarafından yıkım kararına dava açılmayacağı görüşündedir. Bu konuya ilişkin Danıştay bir kararında, “...aykırılıkları giderme veya ruhsat alma yükümlülüğünün yapı sahibine ait olduğu, yapı sahibinden ise inşai faaliyeti gerçekleştiren kişilerin anlaşılması gerektiği, yapının ruhsat ve eki mimari projeye uygunluğunu denetlemekle görevli yapı denetim şirketinin ise yapı sahibi olarak kabul edilmesine olanak bulunmadığı...” gerekçesine yer vermiştir.⁴²⁰ Danıştay benzer şekilde, tarihi bir yapının restorasyon tadilat projesine aykırı imalatlar yapıldığından bahisle İmar Kanunu’nun 32. maddesi uyarınca tesis edilen işleme karşı açılan davada, restorasyon işini üstlenen şirketi yapı sahibi olmadığı gerekçesiyle ehliyetli görmemiştir.⁴²¹

Danıştay, imar para cezalarına karşı ancak hakkında para cezası uygulanan kişinin dava açabileceği görüşündedir. Danıştay bir kararında, davacının eşinin adına verilen imar para cezasına karşı açılan davada, suç ve cezaların şahsiliği prensibi gereği davacının eşi adına tahakkuk ettirilen idari para cezası hakkında davacının dava açma ehliyetinin olmadığına hükmetmiştir.⁴²²

Son olarak, 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 39. maddesinde, yıkılacak derecede tehlikeli yapılar için tesis edilecek yıkım kararı için ayrı bir usul öngörülmüştür. Danıştay kararlarında, bu maddeye istinaden tesis edilen işlemlerde sadece yapı sahibinin ehliyetli olduğu belirtilmiştir:

“3194 sayılı Kanunun 39. maddesinde, kapsama giren taşınmaza ilişkin yapının malikinin muhatap alınacağı açıkça belirtildiğinden, söz konusu madde uyarınca tesis edilen yıkım işlemine karşı ancak malik sıfatıyla dava açılabilmesi, kiracı sıfatına sahip kişilerin ise işlem bakımından meşru ve

⁴¹⁹ Danıştay 6.D. 08.12.2020 t. ve E.2019/10558, K.2020/12313 sayılı kararı.

⁴²⁰ Danıştay 6.D 26.05.2022 t. ve E.2020/5407, K.2020/6335 sayılı kararı.

⁴²¹ Danıştay 6.D. 03.05.2023 t. ve E.2021/9897, K.2023/4392 sayılı kararı.

⁴²² Danıştay 6.D. 12.02.2020 t. ve E.2019/6856, K.2020/1500 sayılı kararı. Benzer yöndeki başka bir karar için bkz. Danıştay 14.D. 14.02.2018 t. ve E.2015/6511, K.2018/598 sayılı kararı: “...taşınmaz üzerinde bulunan binanın çatı katında ruhsatsız baz istasyonu yapıldığından bahisle 3194 sayılı Kanunun 42. maddesi uyarınca N. U.’ya para cezası verilmesine ilişkin olarak tesis edilen ... encümeni kararının iptali istemiyle, Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş. tarafından bakılan davanın açıldığı ...cezaların şahsiliği ilkesi gereğince, dava konusu işlemle davacı arasında kişisel ve güncel bir menfaat bağının bulunmadığı...”

güncel bir menfaatinin bulunmadığı, asıl malik tarafından iptali istenilmeyen işlemin iptalini isteme konusunda kiracı sıfatıyla açılan davada, davacının menfaatinin bulunmadığı...”⁴²³

7. Kentsel Dönüşüm Hukuku İle İlgili Uyuşmazlıklar

Kentsel dönüşüm uygulamaları, sadece eski yapı stoklarının yenilenmesini sağlamakla kalmayıp aynı zamanda yetersiz sosyal donatı ve teknik altyapı alanlarının geliştirilmesini, kent bölgeleri arasında yoğunluk dengelemesi sağlanmasını, ulaşım problemlerinin etkili bir şekilde çözülmesini ve doğal afetlere karşı yapılan kentlerin güvenilirliğini artırılmasını da hedeflemektedir. Bu sebeple kentsel dönüşüm, sağlıklı şehir dokularının düzeltilmesi ve kentsel sorunların çözümüne yönelik geniş kapsamlı faaliyetlerin bir arada yürütüldüğü bir süreç olarak tanımlanabilir.⁴²⁴

Bu bağlamda, kökeni itibarıyla hukuki bir kavram olmayan kentsel dönüşüm, şehir planlamasına ait bir terim olarak görülmüştür.⁴²⁵ Ancak kentsel dönüşüm; geniş bir perspektifle değerlendirildiğinde fiziksel, sosyal, toplumsal, ekonomik ve hukuksal yönleri içinde barındırmaktadır.⁴²⁶

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 73. maddesi ile kentsel dönüşüm kavramı ilk defa mevzuatta yer almıştır.⁴²⁷ Anılan madde uyarınca belediyelerce veya ilgisine göre

⁴²³ Danıştay 14.D. 29.01.2019 t. ve E.2018/4, K.2019/621 sayılı kararı. Bu madde kapsamında tesis edilen işlemlerde yapı müteahhidin de yapı sahibi kapsamında olduğu yönünde karar için bkz. Danıştay 14.D. 16.02.2018 t. ve E.2015/5582, K.2018/4648 sayılı kararı: “...idarece yapı sahibi olarak saptanan kişiden söz edilerek tesis edilen yıkım kararı ile işlemde adı geçen bu kişi ya da kişiler arasında menfaat bağı bulunduğunun kabulü kaçınılmazdır... davacının, hakkında yıkım kararı verilen yapının müteahhidi olduğundan, yapıyı yapan ve yapıyı projesine aykırı olarak yapılmasından, bu aykırılığın giderilmesinden, aksi halde yapıya ilişkin açılacak davalarda kendisine rücuca yönlendirilecek yükümlülüklerden sorumlu olan kişi olduğu aşıkardır... davacının dava konusu yapıyı yapan ve yapı sahibi olan kişi olarak kabulü gerektiğinden, dava konusu encümen kararı ile davacının menfaatinin ihlal edildiği...”

⁴²⁴ Danıştay 6.D. 16.11.2022 t. ve E.2021/4577 sayılı yürütmenin durdurulması kararı.

⁴²⁵ Yasin, Melikşah, İmar Hukuku Ders Notları (2017-2018 Öğretim Yılı), s. 52-53 (Yayınlanmamıştır).

⁴²⁶ Kentsel dönüşümün sosyal yapıya müdahale edilmek amacıyla da yapılabildiği yönündeki değerlendirme için bkz. Yasin, Melikşah, İmar Hukuku Ders Notları (2017-2018 Öğretim Yılı), s.57-60.

⁴²⁷ 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Alanı” başlıklı 73. maddesinin 1. fıkrası: “Belediye, belediye meclisi kararıyla; konut alanları, sanayi alanları, ticaret alanları, teknoloji parkları, kamu hizmeti alanları, rekreasyon alanları ve her türlü sosyal donatı alanları oluşturmak, eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek, kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak veya deprem riskine karşı tedbirler almak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilir. Bir alanın kentsel dönüşüm ve gelişim alanı olarak ilan edilebilmesi için yukarıda sayılan hususlardan birinin veya bir kaçının gerçekleşmesi ve bu alanın belediye veya mücavir alan sınırları içerisinde bulunması şarttır. Ancak, kamunun mülkiyetinde veya kullanımında olan yerlerde kentsel dönüşüm ve

Cumhurbaşkanı kararı ile belirli bir alan, kentsel dönüşüm ve gelişim alanı olarak ilan edilmektedir. Aşağıda yargısal kararlara sıkça konu olan kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilan edilmesi işlemi ile ilgili davalarda ehliyet ile ilgili hususları inceleyeceğiz.

Danıştay'ın geçmiş yıllarda bu konu ile ilgili verdiği kararları farklı yöndedir. Örneğin daha öncede değindiğimiz Çağdaş Başkent Ankara Derneği'nin hem ehliyetli hem de ehliyetsiz görüldüğü kararlara rastlanılmaktadır.⁴²⁸

Danıştay'ın güncel kararlarına konu olan davalar, genellikle TMMOB'ye bağlı odalar tarafından açılmaktadır. Danıştay, TMMOB'ye bağlı odalar tarafından, Ankara ili, Gölbaşı ilçesi, Tuluntaş ve Koparan Mahalleleri sınırları içerisinde bulunan bazı alanların "Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Proje Alanı" ilan edilmesine ilişkin 30/03/2018 tarih ve 2018/11469 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının iptali istemiyle açılan davada, davacı odaları ehliyetli görmüştür.⁴²⁹

Öğretide kimi yazarlarca, kentsel dönüşüm uygulamasının yapıldığı yerde ikamet eden, malik, kiracı, sınırlı ayni hak sahiplerinin dava açabileceği ileri sürülmüştür.⁴³⁰ Danıştay İDDK'da bir kararında, belde sakini olmayı yeterli gördüğünü ifade etmiştir:

*“...kentsel dönüşüm sınır ilanı gibi kamu yararını çok yakından ilgilendiren konularda dava açma hakkı daha geniş bir kapsamda ele alınarak, bu gibi hallerde belde sakini olmanın dava açma ehliyeti için yeterli olduğu kabul edilebilir ise de; belde sakini sıfatıyla söz konusu işleme karşı dava açılabilmesinin ön koşulu olarak, kişinin kentsel dönüşüm sınır ilanının tesis edildiği alanın bulunduğu ilçe sınırları içinde taşınmazının bulunması veya bu alanda ikamet etmesi ya da çalışması veyahut bunun gibi davacı ile söz konusu işlem arasında güncel bir menfaat ilişkisinin bulunması...”*⁴³¹

gelişim proje alanı ilan edilebilmesi ve uygulama yapılabilmesi için ilgili belediyenin talebi ve Cumhurbaşkanınca bu yönde karar alınması şarttır.”

⁴²⁸ Adı geçen derneğin ehliyetli görüldüğü karar için bkz. Danıştay 6.D. 04.05.2007 t. ve E.2006/2038, K.2007/2441 sayılı kararı. Adı geçen derneğin ehliyetsiz görüldüğü karar için bkz. Danıştay 6.D. 14.05.2007 t. ve E.2007/2497, K.2007/2793 sayılı kararı.

⁴²⁹ Danıştay İDDK 03.11.2021 t. ve E.2020/1377, K.2021/2152 sayılı kararı, Danıştay 6.D. 04.02.2020 t. ve E.2018/4249, K.2020/884 sayılı kararı.

⁴³⁰ Malbeği, Nida, Kentsel Dönüşüm Uygulamalarına İlişkin Temel İlkeler, Kentsel Dönüşüm Hukuku, (Ed. Melikşah Yasin ve Cenk Şahin), Onikilevha Yayıncılık, 2.Baskı, Ekim 2015, s.358.

⁴³¹ Danıştay İDDK 11.12.2017 t. ve E.2015/2309, K.2017/4237 sayılı kararı.

Kentsel dönüşüm uygulamaları açısından temel kanun olarak nitelendirilen kanun ise 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanundur. Bu kanun kapsamında gerçekleştirilecek uygulamalar açısından, idarelere mevcut imar düzenlemelerinin üstünde olağanüstü bir yetki tanındığı kimi yazarlarca ifade edilmiştir.⁴³²

6306 sayılı Kanunun uygulamasından doğan hem adli yargının hem idari yargının görev alanına giren birçok uyuşmazlık çıkmakla birlikte konumuz olan dava ehliyeti açısından önem arz eden işlemler çalışmamız kapsamında incelenecektir.

Danıştay bir kararında, davacının riskli alan sınırları içerisinde taşınmazının bulunmadığı ve yerleşim yerinin de bu sınırlar içinde bulunmadığı gerekçesiyle davacıyı ehliyetli görmemiştir.⁴³³ Danıştay, kamu yararını korumak üzere kentli bir yurttaş olarak dava açtığını belirtilen bir kişinin riskli alan sınırları içerisinde taşınmazı bulunmadığı gerekçesiyle ehliyetli görmemiştir. Ancak kararda, davacının yerleşim yerinin dava konusu riskli alan sınırları içinde olup olmadığı yönünden bir değerlendirme yapılmamıştır.⁴³⁴

Danıştay 6. Dairesinin kiracı vasfıyla açılan davada verdiği bir kararında, “6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'da yer alan düzenlemelerde, riskli alanların tespiti yönünden, söz konusu alanlarda bulunan taşınmaz maliklerine pek çok hak tanındığı, kiracı veya sınırlı ayni hak sahiplerine ise maliklere tanınan türden hakların tanınmadığı...” gerekçesine yer vermiştir. Bu gerekçe doğrultusunda Danıştay 6. Dairesi, davacının kiracısı olduğu taşınmazın bulunduğu alanın riskli alan olarak belirlenmesi işlemine dava açma ehliyetinin bulunmadığına karar vermiştir.⁴³⁵ Bu kararın temyiz edilmesi üzerine Danıştay İDDK, davacıyı ehliyetli görerek temyize konu daire kararını bozmuştur: “...söz konusu taşınmazda ticari faaliyette bulunması sebebiyle günlük yaşamının büyük çoğunluğunu riskli alan ilan edilen bölgede geçiren davacının, dava konusu işlemin uygulanması aşamasında, bu bölgede yürüttüğü ticari faaliyetinin sona erme ihtimalinin bulunduğunu...”⁴³⁶

⁴³² Yasin, Melikşah, Kentsel Dönüşüm Uygulamalarına İlişkin Temel İlkeler, Kentsel Dönüşüm Hukuku, (Ed. Melikşah Yasin ve Cenk Şahin), Onikilevha Yayıncılık, 2.Baskı, Ekim 2015, s. 2.

⁴³³ Danıştay 6.D. 27.09.2022 t. ve E.2022/82, K.2022/8156 sayılı kararı.

⁴³⁴ Danıştay 6.D 29.04.2019 t. ve E.2019/2517, K.2019/3962 sayılı kararı.

⁴³⁵ Danıştay 6.D. 24.09.2020 t. ve E.2020/4896, K.2020/8239 sayılı kararı.

⁴³⁶ Danıştay İDDK 17.03.2021 t. ve E.2021/244, K.2021/518 sayılı kararı.

Benzer şekilde Danıştay İDDK bir kararında, kiracı konumundaki davacıların menfaatlerinin etkilenmediği yönündeki üyelerin karşı oyuna karşılık, kurulun çoğunluğu davacıların riskli alan sınırları içinde ikamet ettikleri gerekçesiyle dava açma ehliyetlerinin bulunduğuna karar vermiştir.⁴³⁷

6306 sayılı Kanun uyarınca riskli alan olarak ilan edilme işlemine karşı dernekler kuruluş amaçları doğrultusunda dava açabilirler. Nitekim Danıştay, Afyonkarahisar ili, Merkez ilçesinde bazı mahallelerin riskli alan edilmesine ilişkin karara karşı açılan davada, Afyonkarahisar Kentsel Dönüşüm Dayanışma Derneğini ehliyetli görmüştür.⁴³⁸ Yine, TMMOB tarafından açılan davalarda ehliyet hususunda bir sorun görülmeyerek esastan karara bağlanmaktadır.⁴³⁹

Danıştay 6. Dairesinin kararlarında, binanın riskli yapı tespit edilmesi işlemlerine ilişkin olarak ancak binayla mülkiyet bağı bulunan kişilerin dava açabileceği kabul edilmektedir. Bu nedenle Danıştay 6. Dairesi, binada kiracı olarak bulunan kişilerin, dava açma ehliyetinin bulunmadığı şeklinde kararlar vermektedir.⁴⁴⁰

Kanaatimizce de yapı sahibinin menfaatini doğrudan etkileyen riskli yapı tespit işlemleri, İmar Kanunu'nun 32. maddesi uyarınca gerçekleştirilen yıkım işleminden farklıdır. Riskli yapı tespiti, mülkiyet hakkının tam ve mutlak kullanımında kısıtlılık doğurduğundan kiracının menfaati ile ilgili değil, yapı sahibinin çıkarlarını ilgilendirmektedir. Aksi bir yorum, kiracının taşınmazın esaslı unsurlarını etkileyen bir konuda karar alma yetkisi olmadığı ve kira ilişkisi sona erdiğinde taşınmazı yasal olarak boşaltması gerektiği göz önüne alındığında, maliklerin taşınmaz üzerindeki tasarruf yetkisi ve iradesini sınırlayacak bir şekilde kiracılara taşınmaz üzerinde tasarrufta bulunma yetkisi tanınmış olacaktır.

⁴³⁷ Danıştay 6.D. 16.12.2021 t. ve E.2021/3373, K.2021/3109 sayılı kararı.

⁴³⁸ Danıştay 6.D. 30.03.2023 t. ve E.2023/1369, K.2023/3202 sayılı kararı. Benzer yöndeki karar için bkz. Danıştay 6.D. 17.11.2021 t. ve E.2020/10941, K.2021/12644 sayılı kararı.

⁴³⁹ Danıştay 6.D. 17.03.2021 t. ve E.2019/21100, K.2021/4011 sayılı kararı.

⁴⁴⁰ Danıştay 6.D. 03.04.2019 t. ve E.2019/2762, K.2019/2046 sayılı kararı, Danıştay 6.D. 03.07.2019 t. ve E.2019/15379, K.2019/6803 sayılı kararı, Danıştay 14.D. 06.03.2019 t. ve E.2019/830, K.2019/1617 sayılı kararı

8. Yapı Kayıt Belgesi

3194 sayılı İmar Kanunu'na eklenen Geçici 16. maddesi ile yapı kayıt belgesi mevzuata girmiştir.⁴⁴¹ İmar barışı sağlanması amacıyla getirildiği belirtilen düzenleme ile ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı olan kaçak yapıların kayıt altına alınması sağlanmıştır.⁴⁴² Bu açıdan bakıldığında, yapı kayıt belgesi, yapının kullanım amacına yönelik olup kişiye herhangi bir ayni hak sağlamayan kişiye sadece yapıya ilişkin kullanma hakkı veren ve ruhsatsız yapının yıkımını önleyen bir belgedir.

Bu başlık altında, öncelikle yapı kayıt belgesinin menfaat ihlali değerlendirmesine konu olduğu durumlar ile yapı kayıt belgesinin iptali istemiyle açılan davalarda ehliyetle ilgili konular incelenecektir.

Danıştay; yapı kayıt belgesi bulunan kişilerin, yapının bulunduğu parsel ile ilgili imar planına ve plan değişikliğine karşı dava açma haklarının bulunmadığı görüşündedir. Nitekim Danıştay bir kararında, "...imar planlarına karşı açılacak olan davaların, bu planlardan doğrudan meşru ve güncel menfaati ihlal edilen parsel malikleri tarafından açılabilmesi, parselde zilyet veya parsel üzerindeki taşınmazlara ilişkin yapı kayıt belgesi bulunan kişilerin dava açma haklarının bulunmadığı..." gerekçesiyle yapı kayıt belgesini, menfaat ihlalinin varlığı için yeterli görmemiştir.⁴⁴³

Buna karşın, Bölge İdare Mahkemelerinin kararlarında bir birlik bulunmayıp her iki yönde karara da rastlanılmaktadır. Bu konu ile ilgili İzmir Bölge İdare Mahkemesi, Danıştay'ın tapu tahsis belgesinde esas aldığı "mülkiyet çıkarı" gerekçesinden hareketle yapı kayıt belgesinin, yapının bulunduğu alanda yapılan imar planına karşı yapının bulunduğu taşınmaz yönünden dava açma hakkı tanıdığı yönünde karar vermektedir.⁴⁴⁴ Bu konudaki İstanbul Bölge İdare Mahkemesinin

⁴⁴¹ 3194 sayılı İmar Kanunu'nun Geçici 16. maddesinin 1. fıkrası: "Afet risklerine hazırlık kapsamında ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapıların kayıt altına alınması ve imar barışının sağlanması amacıyla, 31/12/2017 tarihinden önce yapılmış yapılar için Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve yetkilendireceği kurum ve kuruluşlara 31/10/2018 tarihine kadar başvurulması, bu maddedeki şartların yerine getirilmesi ve 31/12/2018 tarihine kadar kayıt bedelinin ödenmesi halinde Yapı Kayıt Belgesi verilebilir. Başvuruya konu yapının ve arsasının mülkiyet durumu, yapı sınıf ve grubu ve diğer hususlar Bakanlık tarafından hazırlanan Yapı Kayıt Sistemine yapı sahibinin beyanına göre kaydedilir."

⁴⁴² Bilgin, Hüseyin/ Sezer, Yasin, a.g.e., s.1110. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından yayınlanan "İmar Barışı Bilgilendirme Prosedür" adlı broşürde, imar barışı "İmar mevzuatına veya ruhsata aykırı yapılara verilecek yapı kayıt belgesiyle vatandaşlarımızın imar sorunlarının çözülmesidir." olarak tanımlanmıştır. Bkz. <https://webdosya.csb.gov.tr/db/imarbarisi/icerikler/brosur-20180603111057.pdf>.

⁴⁴³ Danıştay 6.D. 02.11.2023 t. ve E.2023/4206, K.2023/7867 sayılı kararı.

⁴⁴⁴ İzmir Bölge İdare Mahkemesi 3.İDD. 04.10.2022 t. ve E.2022/982, K.2022/1460 sayılı kararı. Söz konusu uyuşmazlıkta yapı, hazineye ait taşınmaz üzerinde yer alması nedeniyle Mahkemece, davacının

kararları ise Danıştay'ın gerekçesiyle benzer şekilde yapı kayıt belgesinin, dava açma ehliyetinin varlığı için yeterli olmadığı yönündedir.⁴⁴⁵

Burada dikkat çekilmesi gereken bir hususta, mevcut istinaf sisteminin sakıncalarıdır. Bölge İdare Mahkemelerinin, idare mahkemelerince ilk inceleme üzerine verilen kararlara karşı yapılan istinaf başvurusu neticesinde verdiği kaldırma kararı, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 45. maddesinin 6. fıkrası uyarınca kesindir. Yapı kayıt belgesi ile içtihatlar üzerinde bu durumu örneklendirmek gerekirse, idare mahkemesince yapı kayıt belgesine dayalı olarak imar planına karşı açılan davada, Danıştay içtihadı doğrultusunda davanın ehliyet yönünden reddi kararı verilmesi üzerine İzmir Bölge İdare Mahkemesi, istinaf incelemesinde idare mahkemesinin bu kararını, kesin olarak kaldırılacaktır. Kaldırma kararlarına karşı ısrar müessesesi öngörülmediğinden, idare mahkemesi Danıştay'ın bu yöndeki içtihadına rağmen uyuşmazlığın esasını inceleyecektir. Ancak imar planları ile ilgili davaların temyizi kabil olduğu dikkate alındığında, uyuşmazlığın Danıştay'ın önüne gelmesi halinde, davanın ehliyet yönünden reddine karar verilmesi gerektiği belirtilerek temyize konu karar bozulacaktır. Elbette, bozma kararına karşı istinaf merciinin ısrar hakkı bulunmaktadır. Fakat yargılama sürecinin temyiz aşamasına geldiği bir noktada ilk inceleme konularında halen bir kesinlik bulunmaması davacılar açısından belirsizlik yaratmaktadır. Kanaatimizce, bu gibi durumların önüne geçilmesi ve yargılamanın ilk aşamasında çözülmesi gereken ilk inceleme konularındaki içtihatlarda birlik sağlanabilmesi için idare mahkemelerinin, Bölge İdare Mahkemelerinin kesin nitelikteki bu kararlarına karşı meseleyi Danıştay'ın ilgili dairesine ya da Danıştay İDDK'ya taşıyabileceği bir sistem öngörülmesi elzemdir.

Yapı kayıt belgesinin iptali istemiyle açılan davalar, bu belgenin mevcudiyeti nedeniyle menfaati etkilenen üçüncü kişiler tarafından açılmaktadır. Yapı kayıt belgesinin iptali istemiyle açılan davalarda Danıştay içtihatlarına rastlanılmamaktadır.

üzerinde yapısı bulunan taşınmaz 3194 sayılı Kanunu'nun Geçici 16. maddesinin 7. fıkrası uyarınca satın almak için başvuruda bulunma imkânına sahip olduğunu belirtmiştir. Yapı kayıt belgesi ile imar planına karşı dava açılabilmesi yönünde diğer Bölge İdare Mahkemesi kararları için bkz. Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi 2.İDD. 12.05.2022 t. ve E.2022/775, K.2022/955 sayılı kararı; Ankara Bölge İdare Mahkemesi 5.İDD. 30.11.2022 t. ve E.2021/1412, K.2022/2012 sayılı kararı.

⁴⁴⁵ İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 4.İDD 28.09.2022 t. ve E.2022/674, K.2022/1129 sayılı kararı. Yapı kayıt belgesi ile imar planına karşı dava açılmayacağı yönünde diğer Bölge İdare Mahkemesi kararları için bkz. Adana Bölge İdare Mahkemesi 2.İDD. 28.09.2023 t. ve E.2022/1720, K.2023/1213 sayılı kararı; Konya Bölge İdare Mahkemesi 2.İDD. 28.09.2023 t. ve E.2023/1790, K.2023/2048 sayılı kararı.

Zira bu durum, hem yapı kayıt belgesi ile ilgili davaların temyizi kabil olmaması hem de mevcut düzenlemenin 2018 yılında getirildiği zamanda istinaf uygulamasına geçilmiş olmasından kaynaklıdır.

Bu konudaki Bölge İdare Mahkemelerinin kararlarına bakıldığında, Samsun Bölge İdare Mahkemesi, yapı kayıt belgelerinin niteliği ile ilgili olarak bir kararında “...yapı kayıt belgesinin bireysel işlem niteliğinin ağır bastığı, yapı kayıt belgesinin iptali istemiyle açılacak davalarda, dava açma ehliyetinin komşuluk veya hemşehrilik hukuku kapsamında daha geniş değerlendirilmesine olanak bulunmadığı...” yönünde değerlendirmelerde bulunmuştur.⁴⁴⁶ Benzer şekilde Konya Bölge İdare Mahkemesi bir kararında, ihbarcı statüsünde bulunan kişinin yapı kayıt belgelerine konu yapıların bulunduğu taşınmaz ile mülkiyet ilişkisi bulunmadığından dava açma ehliyeti olmadığına hükmetmiştir.⁴⁴⁷ Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi ise, orman vasıflı taşınmaz üzerinde orman ağaçlarına zarar verilmek suretiyle yapılan kaçak yapı için alınan yapı kayıt belgesinin iptal edilmesi istemiyle yapılan başvurunun reddi işleminin iptali istemiyle açılan davada ehliyet itirazlarını yerinde görmemiştir.⁴⁴⁸ Yine, İzmir Bölge İdare Mahkemesi bir kararında, taşınmaz ile mülkiyet ilişkisi bulunmayan yapı müteahhidinin, yapı kayıt belgesinin iptali işleminin iptali istemiyle açılan davada ehliyetli olduğuna hükmetmiştir.⁴⁴⁹ İstanbul Bölge İdare Mahkemesi bir kararında, Yapı Denetim Kanunu’ndan kaynaklanan sorumluluklarından dolayı yapı denetim şirketinin, denetimi altında bulunan yapı için düzenlenen yapı kayıt belgesinin iptali istemiyle açılan davada ehliyetli olduğuna hükmetmiştir.⁴⁵⁰ İstanbul Bölge İdare Mahkemesi başka bir kararında ise, kiracı tarafından yapı kayıt belgesinin iptali işlemine açılan davada, cezaların şahsiliği ilkesinden hareketle kiracıyı ehliyetsiz görmüştür.⁴⁵¹

⁴⁴⁶ Samsun Bölge İdare Mahkemesi 2.İDD. 02.11.2021 t. ve E.2021/215, K.2021/1148 sayılı kararı. Söz konusu karara konu uyumsuzlukta, yapı kayıt belgesi düzenlenen yapının, davacıya ait iş yerinin karşısında bulunmaktadır. Mahkemece bu durumu menfaat ihlali için yeterli görülmemiştir.

⁴⁴⁷ Konya Bölge İdare Mahkemesi 2.İDD. 08.06.2022 t. ve E.2022/71, K.2022/1173 sayılı kararı. Söz konusu uyumsuzlukta, yapı kayıt belgesine konu taşınmaz köy tüzel kişiliği üzerine kayıtlıdır.

⁴⁴⁸ Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi 2.İDD. 02.11.2023 t. ve E.2022/486, K.2023/3376 sayılı kararı.

⁴⁴⁹ İzmir Bölge İdare Mahkemesi 4.İDD 10.05.2023 t. ve E.2023/1973, K.2023/1438 sayılı kararı.

⁴⁵⁰ İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 5.İDD. 27.09.2023 t. ve E.2023/588, K.2023/1956 sayılı kararı.

⁴⁵¹ İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 5.İDD. 04.10.2023 t. ve E.2023/1281, K.2023/2180 sayılı kararı. Kanaatimizce karardaki gerekçe isabetli değildir. Zira yapı kayıt belgesinin iptal edilmesine ilişkin işlem bir cezalandırma işlemi mahiyetinde değildir. İdari işlem niteliğinden olan bu işleme karşı kiracının ehliyetinin, tıpkı İmar Kanunu’nun 32. Maddesi uyarınca tesis edilen işlemlerdeki gibi kabul edilmesi daha isabetli olurdu.

Görüleceği üzere, Bölge İdare Mahkemelerinin, kesin olan bu kararları birbiriyle farklı gerekçeler içermektedir. Her ne kadar 2576 sayılı Kanun ile Bölge İdare Mahkemelerinin birbirine aykırı kararları arasındaki uyumsuzluğun giderilmesi için bir yöntem öngörülmüş ise de kesinleşen kararlar bakımından bir düzenleme mevcut değildir.⁴⁵²

9.7269 Sayılı Kanundan Doğan Uyuşmazlıklar

15.05.1953 tarihli ve 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun ile doğal risk olarak kabul edilen ve kamusal yaşayışı tehdit eden tehlikeler ile ilgili düzenlemeler getirilmiştir. Bu düzenlemeler esas itibarıyla afet meydana geldikten sonra alınacak tedbirler ile doğal afetten etkilenenlere yapılacak yardımlara yöneliktir.⁴⁵³

7269 sayılı Kanun, afet mağdurlarının can ve mal güvenliğini sağlama, hasar gören binaları hızlı bir şekilde tahliye edip yıktırma, ardından düzenli yapılaşmayı tekrar sağlama amacını taşımaktadır.

Aşağıda dava ehliyeti açısından hasar tespit işlemi ve yıkım işlemleriyle ilgili uyuşmazlıklar ele alınacaktır. Öte yandan, Danıştay'ın bu konudaki içtihatları, 17.08.1999 depreminden kaynaklanan uyuşmazlıklara dayanmaktadır. Bu nedenle, hem söz konusu işlemlerin temyizi kabil olmaması hem de güncel kararlara temas edebilmesi için idare mahkemesi ve bölge idare mahkemesinin 06.02.2023 tarihinde meydana gelen Kahramanmaraş merkezli depremlerle ilgili olan kararlarına yer verilecektir.

Danıştay 11. Dairesi bir kararında, hasar tespit işlemlerine kiracılar tarafından açılan davalarda, uyuşmazlığın esasına yönelik verilen iptal kararını onayarak

⁴⁵² 2577 sayılı Kanuna “temyiz olmadan kesinleşen bölge idare mahkemesi kararlarına karşı başvuru yolu” şeklinde bir düzenleme getirilmesi yönündeki görüş için bkz. Bilgin, Hüseyin, Bölge İdare Mahkemesi Kararları Arasındaki Aykırılık ve Uyuşmazlığın Giderilmesi Sorunu, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.25, S.3, Ağustos 2021, s. 681.

⁴⁵³ Yayla, Yıldızhan, Kentsel Gelişme, Doğal Risklerin Önlenmesi ve Hukuk Türkiye Raporu, Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.1, S.1, Ocak 2002, s.47.

kiracıların ehliyetinin bulunduğu kabul etmiştir.⁴⁵⁴ Yine, davacının müteahhidi olduğu bina ile ilgili hasar tespit işlemine karşı açılan dava esastan karara bağlanmıştır.⁴⁵⁵

Buna karşın, güncel tarihli uyuşmazlıklarda Bölge idare mahkemeleri ile idare mahkemeleri; kiracı ve müteahhidin, hasar tespiti ve yıkım işlemleri bakımından ehliyetsiz olduğu yönünde kararlar vermektedir. Bu konu ile ilgili Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi bir kararında, müteahhit şirket tarafından yapımı tamamlanan sitenin, 06.02.2023 tarihli depremler nedeniyle ağır hasarlı olarak tespiti ve yıkımına ilişkin işleme karşı açılan davada, Malatya İdare Mahkemesince “...müteahhidin ehliyetli görülmesinin, yapının ağır hasarlı olarak tespit edilmesine rıza gösteren kat maliklerinin mülkiyet haklarına tecavüz edilmesi ve sınırlandırılması sonucunu doğuracağı... taşınmazın ağır hasarlı olarak tespit edildiğinden bahisle yıkım kararına karşı 7269 sayılı Yasa hükümleri uyarınca yalnızca taşınmaz maliklerince itiraz edilebileceği...” gerekçesiyle verilen ehliyet ret kararına karşı istinaf başvurusunu reddetmiştir.⁴⁵⁶ Yine kiracı tarafından açılan davalarda, benzer şekilde ehliyet yönünden reddedilmektedir.⁴⁵⁷ İdare mahkemesinin bu gerekçesi, 6306 sayılı Kanun uyarınca riskli yapı tespitine karşı kiracıların dava açamayacağı yönündeki içtihat ile benzeşmektedir. Ancak İzmir Bölge İdare Mahkemesi bir kararında, hasar tespit işlemleri ile yıkım kararının kiracı olan davacı adına tesis edildiği gerekçesiyle kiracılık sıfatını dava ehliyeti için yeterli görmüştür.⁴⁵⁸ Yine İzmir Bölge İdare Mahkemesi bir kararında, davacının babasının adına kayıtlı olan taşınmaz hakkında tesis edilen yıkım işlemine karşı açılan davada, davacıyı taşınmazdan fiilen yararlandığı gerekçesiyle ehliyetli görmüştür.⁴⁵⁹

Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi bir kararında, dava ehliyetine esas aldığı yaklaşımını şu şekilde açıklamıştır:

“...7269 sayılı Kanun uyarınca yapılan hasar tespit işlemleri ile bu işlemlere dayalı olarak gerçekleştirilecek yıkım işlemlerinin yapı maliklerinin veya diğer

⁴⁵⁴ Danıştay 11.D. 10.06.2002 t. ve E.2001/2658, K.2002/2103 sayılı kararı. Söz konusu kararda, Danıştay Savcısı “...söz konusu yapının maliki olmayıp binada kiracı olarak oturduğu anlaşılmaktadır. Bu durumda yukarıda bahsi geçen yasal düzenlemeler uyarınca hak sahibi olmayan kiracıların dava açma ehliyetleri de bulunmadığından temyize konu kararın bozulması...” yönünde düşünce vermiştir.

⁴⁵⁵ Danıştay 11.D. 21.05.2002 t. ve E.2001/341, K.2002/1751 sayılı kararı.

⁴⁵⁶ Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi 7.İDD. 27.09.2023 t. ve E.2023/66, K.2023/40 sayılı kararı.

⁴⁵⁷ Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi 7.İDD. 09.11.2023 t. ve E.2023/1881, K.2023/204 sayılı kararı. Benzer yönde karar için bkz. İzmir Bölge İdare Mahkemesi

⁴⁵⁸ İzmir Bölge İdare Mahkemesi 3.İDD. 12.10.2021 t. ve E.2021/1030, K.2021/849 sayılı kararı.

⁴⁵⁹ İzmir Bölge İdare Mahkemesi 3.İDD. 30.12.2021 t. ve E.2021/1295, K.2021/1379 sayılı kararı.

hak sahiplerinin muvafakatı alınmaksızın tesis edilebileceği, 7269 sayılı Kanun uyarınca tesis edilecek işlemlerin doğrudan hak sahibinin Anayasa ile güvence altına alınan mülkiyet hakkına ilişkin olacağı... ağırlıklı yönüyle bireysel işlem niteliğinde olan bu işlemlere karşı kiracının, müteahhidin, satış vaadi sözleşmesi imzalananın dava açabileceğinin kabulü halinde maliklerin Anayasa ile güvence altına alınan mülkiyet hakkının özüne dokunabileceği gibi 7269 sayılı Kanun kapsamında ilgililerine sağlanan haklarında ortadan kaldırılması sonucu doğuracağı açıktır.”⁴⁶⁰

Sonuç olarak, 7269 sayılı Kanun kapsamında tesis edilen hasar tespiti ve yıkım işlemlerine yönelik açılan davalarda ehliyet açısından, taşınmaz maliklerini esas alan bir ölçütün getirildiği söylenmelidir.

⁴⁶⁰ Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi 7.İDD. 30.11.2023 t. ve E.2023/1760, K.2023/319 sayılı kararı. Söz konusu kararında, satış vaadi sözleşmesine dayalı olarak hasar tespitine ve yıkım işlemine dava açılmayacağı yönünde karar vermiştir.

SONUÇ

Şehirlere ait imar planları ile bu planların uygulamasına dönük işlemlerin sadece şehirlerin geleceğini şekillendirmekle kalmayıp aynı zamanda şehirlerin geçmiş tarihi ve çevresinin, gelecek nesillere aktarılması noktasında etkileri bulunmaktadır. Bu açıdan ele alındığında, imar planlarının diğer idari işlemlerden farklı olan yönü, gelecek nesillerin de içerisinde yaşayacağı çevreyi ilgilendirmesi nedeniyle “nesiller arası eşitliğin” sağlanmasına etki etmesidir. Zira şehircilik faaliyetlerinin düzenli ve sağlıklı bir şekilde hayata geçirilmesi, sadece bugün hayatta olan bireyler için değil, aynı zamanda gelecek nesiller için de önem arz etmektedir.

Şehircilik faaliyetlerinin önem arz ettiği şekilde gerçekleştirilmesi sadece hukukun çözebileceği boyutta bir sorun değildir. Fakat imar planları ve bu planların uygulamasına yönelik işlemlerin yargısal denetiminin etkin bir şekilde yapılması, bu sürece büyük bir katkı sağlamaktadır. Çalışmamız kapsamında, imar planları ile bu planların uygulamasına yönelik işlemlerin mahkemelerce hukuksal denetiminin sağlanmasının başat unsuru olan dava açacak kişilerde aranan şartların neler olduğu tespit edilmiştir. Bu kapsamda elde ettiğimiz sonuçlara özet olarak aşağıda yer verilmiş ve uygulamada ortaya çıkan sorunların çözümüne dair öneride bulunulmuştur.

Ehliyet ile ilgili medeni usul hukukunda geçerli olan kurallar, idari yargılama usulünde benzer bir şekilde, idari davalarda “objektif ehliyet” başlığı altında uygulanmıştır. Bunun yanında, medeni usul hukukundaki bazı kuralların, Danıştay içtihatlarıyla idari yargılama usulünde esneklik gösterdiği durumlar da tespit edilmiştir. İdari yargı yerlerinin, sınırlı dava ehliyetine sahip olanlar ile ilgili olarak uygulamasında bir birlik bulunmadığı yargısal kararlar ışığında ortaya konulmuştur. Ayrıca bu kişiler ile ilgili hükümlerin uygulanması aşamasında iptal davaları açısından ortaya çıkan sakıncalara dikkat çekilmiştir. İptal davalarının objektif niteliği göz önüne alınarak, uygulamada ortaya çıkan bu sakıncalar karşısında idari yargılama usulü açısından sınırlı ehliyetsizlere yönelik ayrıksı bir düzenleme getirilebilir.

İdari yargılama usulüne özgü ehliyeti ifade eden subjektif ehliyetin, iptal davaları bakımından ise menfaat ihlalinin nasıl yorumlandığı, idari davalarda imar mevzuatı dışındaki uyuşmazlıklar üzerinden örneklerle açıklanmıştır. Bu durum, imar hukuku perspektifinden ehliyetin mahiyetinin farklılık gösterip göstermediğinin

anlaşılabilmesi için önem taşımaktadır. İdari Yargılama Usulü Kanunu, menfaatin ne şekilde tanımlanması gerektiği konusunda bir ölçüt getirmemesi nedeniyle menfaat ihlalinin tespiti konusunda yargı yerlerine geniş bir değerlendirme yetkisi bırakmıştır. Danıştay dairelerinden, menfaatin dava sonuna kadar devamının gerekip gerekmediği konusunda her iki yönde de karar çıkmaktadır. İptal davaları, hukuk düzenini koruyan objektif nitelikte bir dava olduğundan, dava açma tarihi itibarıyla menfaatin varlığı halinde işlemin hukukilik denetiminin yapılması gerekir. Öte yandan, Danıştay'ın aykırı yönde süregelen bu içtihatları birleştirmesi isabetli olacaktır.

İmar hukukundan kaynaklanan uyuşmazlıklar geçmişten günümüze kadar çeşitlenerek çoğalmıştır. İdari yargılama usulüne özgü ehliyet ile ilgili içtihatların teksif ettiği konuların başında imar mevzuatından kaynaklanan uyuşmazlıklar gelmektedir. Danıştay'ın bu uyuşmazlıklar açısından menfaat ihlalinin nasıl yorumladığı sorusuna tek bir cevap bulunmadığını ifade etmek gerekir. Zira bu sorunun cevabı, işlemin türü ve davacının kim olduğuna göre değişkenlik gösterecektir.

Ancak ele alınan içtihatlar ışığında denilebilir ki Danıştay'ın son yıllardaki kararlarıyla birlikte menfaat ihlali geçmişe nazaran daha dar bir anlam kazanmıştır. İşlem türü bakımından yapı ruhsatları ile ilgili davaların, kişi bakımından ise meslek kuruluşları ve derneklerin dava açma ehliyetinin geçmişe nazaran dar bir şekilde yorumlandığında kuşku yoktur. Danıştay'ın içtihatları belli ölçüde istikrar göstermiş olsa da içtihatlar belirli süreden sonra değişkenlik gösterme eğilimi taşımaktadır. Hukuk devleti ilkesi kurallarda belirlilik ve öngörülebilirlik gerektirir. Anayasanın 2. maddesinde belirtilen hukuk devletinin unsurlarından biri, hukuki güvenliği sağlamasıdır. Bu yüzden, dava açma hakkına doğrudan etkisi olan ehliyet ile ilgili içtihatların değişkenliğinin hukuki güvenlik ilkesini zedeleyeceği düşüncesindeyiz.

Daha önce belirttiğimiz gibi bir şehrin geleceğiyle doğrudan ilgili olması sebebiyle imar planlarına karşı belde sakini sıfatıyla açılan davalarda menfaat ihlali geniş bir şekilde anlaşılmalıdır. Buna karşın, Danıştay son yıllarda belde sakini sıfatı ile dava açılabilmesinin kapsamını daraltmıştır. Yine Danıştay tarafından, ilgili meslek odalarının imar planlarına karşı dava açma ehliyeti kabul edilmiş olsa bile bu planın uygulaması niteliğinde olan yapı ruhsatlarına karşı odaların ehliyetli görülmemesi nedeniyle imar planlarına karşı açılan davalar neticesinde verilen kararların pratikte

etki doğurmamasına yol açmaktadır. Bu nedenle içtihatların istikrar göstermesinden bağımsız olarak uygulamada ortaya çıkan bu sorunları ve dava açma hakkı konusundaki tereddütleri gidermek adına imar planları ile bu planların uygulamasına dönük işlemlere karşı kimlerin dava açabileceğine ilişkin bir madde ihdas edilmesi gereklidir. Bu konuda 3194 sayılı İmar Kanunu'nda, Danıştay'ın bu konudaki içtihatlarını dikkate alan, somut kriterler ortaya koyan ve ilkesel nitelikte ölçütler getiren yasal bir düzenleme yapılabilir.

Bu noktada şu hususu ifade etmeliyiz ki idari istikrar ilkesi gereğince dava açma ehliyetinin sınırlandırılması, başka bir ifadeyle menfaat ihlalinin dar yorumlanması şeklindeki bir yaklaşım idari yargının varlık sebebiyle bağdaştırılamaz. Nihayetinde hukuka aykırılığı tespit edilmesi mümkün bir işlemin hukuk devletinde istikrar göstermesi gerektiğinden bahsedilemez. Bununla birlikte belirli bir süreden sonra idari işlemin iptal edilmesinin hukuki karmaşaya sebebiyet vermemesi için dava açma süresini sınırlandırılmasının ölçüsüz olduğu da söylenemez. Ancak yine de bu durum, menfaat ihlalinin varlığını ortadan kaldırmayıp dava açmaya ilişkin süreyi sınırlamaktadır.

Çalışmamız sırasında Danıştay 6. Dairesi özelinde bu içtihat değişikliği eğiliminin belirli periyotlar ile ortaya çıktığı, örneğin barolar açısından daire başkanlarının değişmesi sonrasında içtihatlarda değişimlerin yaşandığı görülmüştür. Ayrıca içtihat değişimlerinin ilk aşamalarında belirli bir süre boyunca karşı oylar ile yaşanan değişime direnç gösterildiği ve bu nedenle çoğu kez kararların üçe iki gibi bir çoğunlukla çıktığı, sonrasında içtihatların oybirliğiyle çıktığı izlenmiştir. Bu konu hakkındaki tespitlerin diğer dava daireleri bakımından da irdelenerek derinleştirilmesi içtihat değişikliği süreçlerinin sebeplerinin ve nasıl gelişim gösterdiğinin anlaşılması bakımından yararlı olacaktır.

Belirtmek gerekir ki Danıştay'a geçmişten günümüze uzanan süreçte yüklenen önemli misyonlardan biri de içtihat mahkemesi olmasıdır. Danıştay'ın bu misyonu, gereği gibi yerine getirebilmesi ancak içtihatların birbiriyle uyum göstermesi ve istikrar kazanması ile mümkün olabilir. Danıştay kararlarında bir içtihadın yerleşik nitelik kazandığı sıklıkla belirtilmekte ise de bir içtihadın yerleşik nitelikte olup olmadığı yoruma dayalıdır. Danıştay dairelerinin yerleşik içtihatlarının tespiti ile bu içtihatların değişmesini sınırlayıcı ya da güçleştirici bir düzenleme mevzuatta

bulunmamaktadır. Ayrıca mevcut durumda, Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu'nun işlevi, dava dairelerinin içtihatları arasında bir uyumsuzluk ortaya çıkması durumuna özgüdür. Nasıl ki Danıştay'ın kendi içindeki bir kurul aracılığıyla daireleri arasındaki içtihat farklılığını gidermek için bir mekanizma oluşturulduysa Danıştay dairelerinin yerleşik nitelik kazanan içtihatlarının tespit edilmesi ve bu içtihatların değiştirilmesiyle ilgili bir mekanizmanın oluşturulması, adil yargılanma hakkının ihlali sonucu doğurmaması için gelinen durum itibarıyla elzem hal bir almıştır.

Kanaatimizce, Danıştay'ın kendi inisiyatifi ile içtihatlarda yaşanan değişimleri güçleştirecek nitelikte önlemler almasını beklemek mevcut düzenlemeler karşısında mümkün gözükmemektedir. Bu yüzden, Danıştay'ın yapısının revize edilmesi ve içtihat belirleme açısından işlevselliğinin daha etkin bir hale getirilebilmesi ancak yasal değişiklik ile mümkün olabilir.

İncelememiz kapsamında yer verilen tüm bilgiler ışığında, olması gereken düzenleme bakımından, 2575 sayılı Danıştay Kanunu ve 3194 sayılı İmar Kanunu'nda değişiklik yapılmasına ilişkin kanun teklifine aşağıda yer verilmiştir.

2575 sayılı Danıştay Kanunu'na Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun Teklifi

Yerleşik içtihatları belirleme kurulu

Madde 1- (1) Yerleşik İçtihatları Belirleme Kurulu, Danıştay Başkanı, Başsavcı, Başkanvekilleri ile dava dairelerinin başkan ve üyelerinden oluşur.

(2) Danıştay Başkanı tarafından, kurul toplanmadan önce, içtihadının yerleşik olduğunun tespit edilmesi istenilen dava dairesinin kıdemli tetkik hakiminden bir ay içinde rapor hazırlanması istenilir. Bu raporda, yerleşik içtihat olması talep edilen konu ile ilgili kararlar kronolojik bir şekilde tasnif edilir ve talep hakkında görüşe yer verilir.

(3) Toplanma ve görüşme yeter sayısı Kurul üye tam sayısının salt çoğunludur. Toplantıda görüşülen konular, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla karara bağlanır.

(4) Yerleşik olduğu tespit edilen içtihadın değiştirilmesi hakkındaki taleplerin karara bağlanmasında da yukarıda yer alan usul izlenir.

Yerleşik içtihatları belirleme kurulunun görevleri

Madde 2- (1) Yerleşik İçtihatları Belirleme Kurulu, dava dairelerinin uzun süreden beri uygulanan kararlarının yerleşik hale geldiğinin tespit edilmesi veya yerleşik hale gelen içtihatların değiştirilmesi talepleri hakkında karar verir.

(2) Bir içtihadın yerleşik hale geldiğinin tespitinin istenebilmesi için, yerleşik içtihat istemine konu davalarda, istem tarihi itibarıyla en az 5 yıldır karar verilmiş olması gerekir.

İçtihatların yerleşik olduğunu istemeye yetkili olanlar

Madde 3-(1) İçtihatların yerleşik olduğunun tespiti veya değiştirilmesi, Danıştay Başkanı, ilgili dava daireleri, Başsavcı veya ilgili dava dairesinin kıdemli tetkik hakimleri tarafından istenebilir. Yerleşik olduğu tespit edilen içtihatların değiştirilmesini, bölge idare mahkemelerinin iş bölümü bakımından ilgili dairesi ile idare ve vergi mahkemeleri tarafından da istenebilir.

(2) Kurulun, içtihatların yerleşik olduğunun tespiti veya değiştirilmesi hakkındaki kararları, gönderildikleri tarihten itibaren 15 gün içerisinde Resmi Gazete’de yayımlanır.

(3) İçtihadın yerleşik olduğunun tespit edilmesine ilişkin kararlara, Danıştay’ın ilgili dava dairesi, idari ve vergi dava daireleri kurulları ile bölge idare mahkemeleri ilgili dava dairesi ve idare ve vergi mahkemeleri uymak zorundadır. Ancak yerleşik olduğu tespit edilen içtihadın değiştirilmesi talebi halinde, ilgili yargı mercii tarafından talep hakkında karar verilinceye kadar dosya bekletilir. Kurul dosyanın kendisine geldiği tarihten itibaren 6 ay içinde talepleri karara bağlamak zorundadır. Bu süre içinde bir karar verilmezse ilgili mercii yerleşik içtihat ile bağlı olmaksızın davayı sonuçlandırır.

3194 sayılı İmar Kanunu’na Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun Teklifi

Dava açma hakkı

Madde 1- (1) İmar planları veya imar uygulama işlemlerinin, çevreyi, tarihi ve kültürel değerleri ilgilendirmesi veya bu işlemlerin planlama alanında yaşayan kişileri etkilemesi halinde, yerleşim yeri planlama sınırları içinde olan kişiler tarafından, bu işlemlere karşı dava açılabilir. Yerleşim yeri planlama sınırları içinde olmayanların,

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesinden doğan dava hakları saklıdır.

(2) Özel hukuk tüzel kişileri, kuruluş amaçları ile ilgili olmak şartıyla çevre, tarihi ve kültürel değerler ile ilgili olan imar planlarına veya imar uygulama işlemlerine karşı dava açabilirler. Ancak dernek veya vakıfların dava açabilmesi için en az 15 yıldır faaliyette bulunuyor olmaları şarttır.

(3) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, faaliyet alanları ile doğrudan ilgili olmak şartıyla bu Kanun uyarınca tesis edilen işlemlere karşı dava açabilirler. Ancak imar planlarına ve uygulama işlemlerine ilişkin yargı kararlarının uygulanmaması ya da gereklerinin yerine getirilmemesi kapsamındaki işlemler nedeniyle Baroların dava açma hakkı saklıdır.

(5) Bu madde kapsamında açılan davalarda, feragate ilişkin hükümler uygulanmaz.

KAYNAKÇA

- Abacıoğlu, Muhittin, Abacıoğlu Ali, Açıklamalı-İçtihatlı İmar Kanunu Mevzuatı ve Uygulaması, Seçkin Yayıncılık, 11. Baskı, Ankara, Haziran 2016.
- Akyılmaz, Bahtiyar/ Sezginer, Murat/Kaya, Cemil, Açıklamalı-İçtihatlı Türk İdari Yargılama Hukuku, Savaş Yayınevi, Ankara, Ağustos 2019.
- Alan, Nuri, İptal Davalarının Ön ve Esastan Kabul Şartları, Danıştay Dergisi, S.50-51, 1983, s.22-50.
- Alangoya, Yavuz/Yıldırım, Kamil/ Deren-Yıldırım, Nevhis, Medeni Usul Hukuku Esasları, Beta Yayıncılık, 8. Baskı, İstanbul, 2009.
- Arslan, Merve, Mazbut Vakıfların Tüzel Kişilikleri, Malları ve Tasfiyesi, Sakarya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C.10, S.1, Temmuz 2022, s.123-138.
- Ayverdi, İlhan, Kubbealtı Lugatı-Misalli Büyük Türkçe Sözlük, Kubbealtı Yayınevi, 5.Baskı, 2005.
- Bilgin, Hüseyin, Bölge İdare Mahkemesi Kararları Arasındaki Aykırılık ve Uyuşmazlığın Giderilmesi Sorunu, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.25, S.3, Ağustos 2021, s. 639-688.
- Bilgin, Hüseyin, Danıştay Kararları Işığında İptal Davalarında Menfaatin Güncel Olması, Terazi Hukuk Dergisi, C.4, S.30, Şubat 2009, s.137-150.
- Bilgin, Hüseyin/ Sezer, Yasin, Açıklamalı-İçtihatlı İmar Kanunu Uygulama Rehberi ve İmar Davalarında Başvuru Yolları İstinaf ve Temyiz, Adalet Yayınevi, Güncellenmiş 7.Baskı, Ankara, 2023.
- Cin Karagöz, Emine, "İdari Yargıdaki Güncel Menfaat Kavramının Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Değerlendirilmesi", Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, S.26, 2022, s.123-151.
- Çağlayan, Ramazan, İdari Yargılama Hukuku, Seçkin Yayıncılık, Güncellenmiş 6. Baskı, Ankara, Şubat 2015.

- Çelikkol, Hüseyin, İdari Yargıda Ehliyet ve Husumet, Adalet Dergisi, S.3, 1985, s.749-770.
- Çolak, Nusret İlker, İmar Hukuku, Onikilevha Yayıncılık, 2. Baskı, İstanbul, Aralık 2014.
- Demirkol, Selami/ Bereket Baş, Zuhal, İdari Yargıda Dava Açma ve Davaların Takip Usulü, Beta Yayıncılık, Gözden Geçirilmiş 7. Bası, İstanbul, Haziran 2007.
- Dinçkol, Hulüsi Alphan, İmar Planlarında Kamu Yararı Denetimi, Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 17, S. 2, Aralık 2018, s.43-63.
- Dural, Mustafa/ Ögüz, Tufan, Türk Özel Hukuku Cilt II Kişiler Hukuku, Filiz Kitabevi, 14. Baskı, İstanbul, 2013.
- Duran, Lütfi, İdare Hukuku Meseleleri, İstanbul, 1964.
- Ercan Arslantaş, Gül Filiz/ Şimşek, Özlem/Berberoğlu, Ahmet, İmar Hukukunda Arazi ve Arsa Düzenlemesi (Parselasyon), Yetkin Yayınları, Ankara, 2006.
- Ergen, Cafer, Danıştay İçtihatlarıyla İmar Hukuku, Seçkin Yayıncılık, 2. Baskı, Ankara, Mayıs 2012.
- Erkut, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, Danıştay Yayınları, Ankara, 2015.
- Gök, Hasan, Koruma Alanlarındaki İmar Uygulamaları, Onikilevha Yayıncılık, İstanbul, Temmuz 2017.
- Gözler, Kemal, İdare Hukuku Cilt I, Ekin Kitabevi, 2. Baskı, Bursa, Ekim 2009.
- Gözübüyük, A. Şeref/ Akıllıoğlu, Tekin, Yönetim Hukuku, Turhan Kitabevi, 6. Bası, Ankara, 1993.
- Gözübüyük, A. Şeref, Yönetmelik Yargısı, Turhan Kitabevi, 34.Bası, Ankara, Ekim 2015.
- Gülan, Aydın, Çocuk Haklarının Hayata Geçirilmesi Açısından Çevreye İlişkin Düzenlemelerin Önemi, Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni C.16, S.1-2 1996, s.51-55.
- Gülan, Aydın, İmar Hukuku Ders Notları (2015-2016 Öğretim Yılı), (Yayınlanmamıştır).

- Gülan, Aydın, Şehircilik Sorunlarının Ağırlaşmasında Hukukun Rolü Hakkında Düşünceler, İstanbul Üniversitesi Sosyoloji Dergisi, C.3, S. 22, 2011, s.295-303.
- Gülan, Aydın, Türk İmar Hukuku'nda "Hamur Kuralı" Uygulaması, Doçentlik Çalışması, İstanbul, 2000.
- Gündüz, Fatma Ebru, İdari Davalarda Ehliyet ve Husumet, Yetkin Yayınları, Ankara, 2016.
- Gür, Necip Taha, İptal Davalarında Menfaatin Meşruluğuna İlişkin Düşünceler, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.21, S.2, 2019, s.685-705.
- Işıklar, Celal, İdari Yargılamada İlk İncelemenin Sıra, Düzen ve Usûlü, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, C.1, S.6, Temmuz 2011, s.69-140.
- İkinciogulları, Füzan, İdari Yargıda Dava Açma Ehliyeti, İdare Hukuku ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler I, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları, Ankara, 1976.
- Kaboğlu, İbrahim Ö., Özgürlükler Hukuku: İnsan Haklarının Hukuksal Yapısı, AFA Yayıncılık, 5. Baskı, İstanbul, 1994.
- Kalabalık, Halil, İmar Hukuku Dersleri, Seçkin Yayıncılık, 2. Baskı, Ankara, 2009.
- Kaplan, Gürsel, Danıştay Kararları ve İlgili Özel Yasal Düzenlemeler Çerçevesinde İdari Yargıda Ehliyet ve Husumet, İÜHFİM, C.69, S.1-2, Aralık 2011, s.349-390.
- Kara, Seyfettin, Danıştay Kararları Işığında İmar Planı Değişikliği, Yetkin Yayınları, Ankara, 2016.
- Karabatak, Rüstem/Özdal, Mehmet, İmar Hukuku (İmar Terimleri Sözlüğü ile İlişkilendirilmiş Yargı Kararları Işığında), Esen Yayıncılık, Ankara, Aralık 2005.
- Karavelioğlu, Celal, Açıklama ve İçtihatlarla İmar Kanunu ve Mevzuatı Cilt II: Esas, Karavelioğlu Hukuk Yayınevi, Ankara, 2002.
- Kaya, Cemil, Kiracıların Sübjektif Dava Ehliyeti Konusunda Danıştay Kararlarının Değerlendirilmesi, İÜHFİM, C.69, S.1-2, Aralık 2011, s.335-347.
- Keleş, Ruşen/ Mengi, Ayşegül, İmar Hukuku Hukuksal, Yönetmel ve Siyasal Boyutlarıyla, İmge Kitabevi, 3. Baskı, Ankara, Ocak 2019.

- Köroğlu, Ömer, İmar Hukukunda Planlama Süreci ve Arazi ve Arsa Düzenlemesi, Onikilevha Yayıncılık, Güncellenmiş 3. Baskı, İstanbul, Haziran 2016.
- Kunter, Nurullah/Yenisey, Feridun/Nuhoğlu, Ayşe, Muhakeme Hukuku Dalı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku (Birinci Kitap), Beta Yayıncılık, 17. Bası, İstanbul, 2009.
- Kuru, Baki/ Arslan, Ramazan/Yılmaz, Ejder, Medeni Usul Hukuku, 23. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2012.
- Malbeği, Nida, Kentsel Dönüşüm Uygulamalarına İlişkin Temel İlkeler, Kentsel Dönüşüm Hukuku, (Ed. Melikşah Yasin ve Cenk Şahin), Onikilevha Yayıncılık, 2.Baskı, Ekim 2015.
- Oğuzman, M. Kemal/ Seliçi, Özer / Oktay-Özdemir, Saibe, Kişiler Hukuku (Gerçek ve Tüzel Kişiler), Filiz Kitabevi,19. Bası, İstanbul, 2020.
- Onar, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları Cilt II, İstanbul,1966.
- Onar, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları Cilt III, İstanbul, 1966.
- Orta, Elif, İmar Hukukunda Plan Hiyerarşisi ve Planların Çatışması, Legal Yayıncılık, İstanbul, Şubat 2006.
- Özay, İl Han, Günışığında Yönetim II Yargısal Korunma, Onikilevha Yayıncılık, İstanbul, 2010.
- Özay, İl Han, Günışığında Yönetim, Filiz Kitabevi, 3. Tıpkı Baskı, İstanbul, 2017.
- Sarıca, Ragıp, İdari Kaza Cilt I, Kenan Matbaası, İstanbul, 1949.
- Serozan, Rona, Medeni Hukuk Genel Bölüm/Kişiler Hukuku, Vedat Kitapçılık, 3. Baskı, İstanbul, 2011.
- Serozan, Rona, Tüzel Kişiler Özellikle; Dernekler ve Vakıflar, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1990.
- Şimşek, Suat/ Hazar, İlhami, Açıklamalı-İçtihatlı ve Örnek Dilekçelerle İmar Davaları Rehberi, Seçkin Yayıncılık, Güncellenmiş 3. Baskı, Ankara, 2020.
- Tan, Turgut /Gözübüyük, A. Şeref, İdare Hukuku Cilt II İdari Yargılama Hukuku, Turhan Kitabevi, Güncelleştirilmiş 7. Bası, Ankara, 2014.

- Ulusoy, Ali D., Yeni Türk İdare Hukuku, Yetkin Yayınları, 4. Baskı, Ankara, 2021.
- Yasin, Melikşah, İmar Hukuku Ders Notları (2017-2018 Öğretim Yılı), (Yayınlanmamıştır).
- Yasin, Melikşah, Kentsel Dönüşüm Uygulamalarına İlişkin Temel İlkeler, Kentsel Dönüşüm Hukuku, (Ed. Melikşah Yasin ve Cenk Şahin), Onikilevha Yayıncılık, 2.Baskı, Ekim 2015.
- Yayla, Ahmet, İç Hukuktaki Çelişkili Yargı Kararlarına İHAM'ın Yaklaşımı, Bahçeşehir Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C 8, S. 107-108, Temmuz- Ağustos 2013, s.39-60.
- Yayla, Yıldızhan, İdare Hukuku, Beta Yayıncılık, 2. Basım, İstanbul Eylül 2010.
- Yayla, Yıldızhan, Kentsel Gelişme, Doğal Risklerin Önlenmesi ve Hukuk Türkiye Raporu, Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.1, S.1, Ocak 2002, s.47-57.
- Yayla, Yıldızhan, Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği, İstanbul, 1975.
- Yayla Yıldızhan, Yeni İdari Düzenlemeler Karşısında Evvelce Alınmış Ruhsatların Durumu, Galatasaray Üniversitesi Yayınları, Yiğit Okur'a Armağan, 1998, s. 399-405.
- Yenice, Kazım/Yüksel, Esin, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, Ankara, 1983.
- Yıldırım, Turan, İdari Yargı, Beta Yayıncılık, İstanbul, Aralık 2008.
- Yılmaz, Ejder, Hukuk Sözlüğü, Yetkin Yayıncılık, 4. Baskı, Ankara, 2012.
- Yılmaz, Ejder, Hukuk Muhakemeleri Kanunu Şerhi, Yetkin Yayınları, 2. Baskı, Ankara, Mart 2013.
- Yücesoy, Ayşe Aslı, İptal Davaları Bağlamında Dolaylı ve Kişisel Menfaat Üzerine Bir Değerlendirme, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.23, S.38, Mayıs 2018, s.173-203.
- Zabunoğlu, Yahya Kazım, İdare Hukuku Cilt 2, Yetkin Yayınevi, Ankara, Eylül 2012.