

63288

Gazi Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı

İDARİ YARGIDA İPTAL VE TAM YARGI DAVASI AÇMA SÜRELERİ

63288

Yüksek Lisans Tezi
Danışman : Yrd. Doçent Dr. İbrahim ONGÜN
Hazırlayan : Adnan ZENGİN
Ankara 1997

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne

Adnan ZENGİN'e ait İdari Yargıda İptal ve Tam Yargı Davası Açma Süreleri adlı çalışma, jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Başkan

Üye

Üye

ÖZET

Hukuk Devleti ilkesi bütün demokratik rejimlerin temel ilkelerinden biridir. Hukuk devletinde idarenin eylem ve işlemleri yargı denetimi altındadır. İdari eylem ve işlemlere karşı yargı yoluna başvurulmasının belli bir süreyle sınırlandırılması gerektiği kabul edilmektedir. Ancak bu sürenin ne kadar olması gerektiği tartışmalıdır. Türk pozitif hukukunda bu konuda düzenleme yapılmıştır. Bu yasal düzenlemelerin uygulanması sırasında ortaya çıkan sorunlar Danıştay kararlarıyla giderilmeye çalışılmaktadır. İdari yargıda dava açma sürelerinin genellikle kısa olması nedeniyle birçok davalar süre aşımından reddedilmektedir. Bireylerin haklarının korunabilmesi için yeni bir yasal düzenlemeye ihtiyaç bulunmaktadır.

SUMMARY

"The state of law" is one of the fundamental principle of all democratic regimes. In this state of law, all administrative actions and transactions of the administration are subject to judicial review. Even though, filing a suit against the administrative actions and transactions is acceptable, it should be restricted by a time period. However the duration of this time period is disputable. There is a legal arrangement in Turkish positive law regarding this time restriction. The confucts, which may arise during the implementation of the abovementioned legal arrangements are currently being resolved by the awards of Council of State. Sience, the time period for filing of this kind of suit is quit short, considerable amount of the cases are rejected by the courts due to statute of limitations. Therefore, a new legal arrangement is necessary for the protection of the rights of the individuals.

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
KISALTMALAR	v
GİRİŞ	1
I- DAVA AÇMA SÜRESİ KAVRAMI, NİTELİĞİ, ÖZELLİKLERİ	3
A- DAVA AÇMA SÜRESİNİN TANIMI	3
B- DAVA AÇMA SÜRESİNİN HUKUKİ NİTELİĞİ	5
C- DAVA AÇMA SÜRESİNİN ÖZELLİKLERİ	7
1- KENDİLİĞİNDEN GÖZÖNÜNE ALINMA	7
2- HER AŞAMADA GÖZÖNÜNE ALINMA	7
3- KANUNLA DÜZENLENEBİLME	7
4- DAVA AÇMA HAKKININ KAYBEDİLMESİ.....	8
5- İDAREYE BAŞVURMA HAKKININ KAYBOLMAMASI	9
II- İDARİ DAVA TÜRLERİNE GÖRE DAVA AÇMA SÜRELERİ	9
A- İPTAL DAVALARINDA DAVA AÇMA SÜRESİ.....	9
1- DOĞRUDAN İPTAL DAVASI AÇILMASI DURUMUNDA	9
a- Genel Dava Açma Süresi	10
b- Özel Kanunlarda Öngörülen İptal Davası Açma Süreleri ...	10
aa- 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında	
Kanun'daki Süreler	10
bb- 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunundaki Süreler	11
cc- 6326 sayılı Petrol Kanunu'ndaki Süreler	11
dd- 403 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu'ndaki Süreler	11
ee- 2575 sayılı Danıştay Kanunu'ndaki Süreler	11
ff- 2872 sayılı Çevre Kanunu'ndaki Süreler	12
2- İDAREYE BAŞVURULMASI DURUMUNDA	12
a- İdareye Başvurulmasının Zorunlu Olduğu Durumlar	12
b- Ortada İdarenin Bir İşlemi Yokken İdareye Başvurulması	
Durumunda (İYUK'nun 10. maddesi)	15
aa- İdarenin Olumsuz Cevap Vermesi	17
bb- İdarenin Hareketsiz Kalması	18

cc- İdarenin Cevabının Kesin Olmaması.....	19
dd- Bekleme Süresinin Dolmasından Sonra İdarenin Cevap Vermesi	20
c- Ortada Bir İdari İşlem Bulunmakta İken İdareye Başvurulması (İYUK'nun 11. Maddesi)	23
aa- Başvurunun Dava Açma Süresi İçinde Yapılması	23
bb- Başvurunun Yetkili Makama Yapılması	24
cc- Başvurunun İşlemin Kaldırılması, Geri Alınması, Kaldırılması veya Yeni Bir İşlem Tesisi Amacıyla Yapılması	25
B- TAM YARGI DAVALARINDA DAVA AÇMA SÜRELERİ	29
1- İDARİ İŞLEMLERDEN DOĞAN TAM YARGI DAVALARINDA DAVA AÇMA SÜRELERİ	29
a- İdari İşlemler Nedeniyle Doğrudan Açılacak Tam Yargı Davalarında	29
aa- İdari İşlemin Tesis Edilip Bildirilmesi Üzerine Açılacak Tam Yargı Davalarında	29
bb- İdari İşlemin Uygulanması Üzerine Açılacak Tam Yargı Davalarında	30
b- İptal Davasıyla Birlikte Açılacak Tam Yargı Davalarında	34
c- İptal Davasının Sonuçlanması Üzerine Açılacak Tam Yargı Davalarında	34
d- Üst Makamlara İdari Başvuru Yapılması Üzerine Açılacak Tam Yargı Davalarında	37
e- 10. Maddeye Göre Yapılan Başvuru Üzerine Açılacak Tam Yargı Davalarında	38
2- İDARİ EYLEMLERDEN DOĞAN TAM YARGI DAVALARINDA DAVA AÇMA SÜRELERİ	40
a- Dava Açmadan Önce İdareye Başvurulması	41
aa- Başvurma Zorunluluğu	41
bb- Başvurma Süresi	42
cc- Başvurulacak İdari Makam	46
dd- Başvurunun Konusu	46
b- Ön Karar Alma	47
c- Ön Karardan Sonra Dava Açma Süresi	47

C- İDARİ YARGI KARARLARININ YERİNE	
GETİRİLMEMESİNDEN DOĞAN TAM YARGI DAVALARINDA	
DAVA AÇMA SÜRELERİ	49
3- İDARİ SÖZLEŞMELERDEN DOĞAN DAVALARDA DAVA AÇMA	
SÜRELERİ	51
III- DAVA AÇMA SÜRESİ KONUSUNDA ÖZEL DURUMLAR	53
A- GÖREVLİ OLMAYAN YARGI YERİNDE DAVA AÇILMASI	
DURUMUNDA	53
1- DAVANIN GÖREVSİZ YARGI YERİNDE AÇILMASI	53
2- GÖREVSİZ YARGI YERİNDE AÇILAN DAVANIN İDARİ	
DAVA SÜRESİ İÇİNDE AÇILMASI	54
3- GÖREVSİZ YARGI YERİNCE GÖREVSİZLİK KARARININ	
VERİLMESİ	55
4- OTUZ GÜNLÜK EK SÜRENİN BAŞLAMASI	55
5- İDARİ YARGIDA OTUZ GÜN İÇİNDE DAVANIN AÇILMASI ..	58
6- OTUZ GÜNLÜK SÜRENİN GEÇİRİLMESİ ANCAK İDARİ	
DAVA SÜRESİNİN GEÇİRİLMEMİŞ OLMASI	58
B- KANUNA UYGUN OLMAYAN DİLEKÇEYLE DAVA AÇILMASI	
DURUMUNDA	60
IV- DAVA AÇMA SÜRESİNİN BAŞLAMASI VE	
HESAPLANMASI.....	61
A- DAVA AÇMA SÜRESİNİN BAŞLAMASI	61
1-Yazılı Bildirimde	61
a- Yazılı Bildirimin Yapılması	61
b- Bildirimin İşlemin Tüm Unsurlarını Taşımaması	64
c- Bildirimin Yetkili Makamlarca Yapılması	65
d- Bildirimin Tebligat Kanunu Hükümlerine Göre	
Yapılması	65
2- İlan Yoluyla Bildirimde	69
3- Düzenleyici İşlemlerde	70
4- Zımni Ret İşlemlerinde	73
B- DAVA AÇMA SÜRESİNİN HESAPLANMASI	74
1- Sürelerin Teblig, Yayın veya İlan Tarihini İzleyen Günden	
Başlaması	74
2- Tatil Günlerinin Süreye Dahil Olması	75
3- Sürenin Son Gününün Tatile Rastlaması	76

C- MÜCBİR SEBEP HALLERİNDE DAVA AÇMA SÜRESİ	76
V- SÜRENİN GEÇİRİLMESİNDEN SONRA DAVA AÇMANIN KABUL EDİLDİĞİ DURUMLAR	77
VI- ALTMİŞ GÜNLÜK DAVA AÇMA SÜRESİNİN İDARİ YARGI DENETİMİNE ETKİLERİ	83
VII- DAVA AÇMA SÜRESİNİN YENİDEN DÜZENLENMESİ GEREKLİLİĞİ	85
SONUÇ	87
KAYNAKÇA	90



KISALTMALAR

ABD	: Ankara Barosu Dergisi
age	: Adı geçen eser
agm	: Adı geçen makale
AİD	: Amme İdaresi Dergisi
AMKD	: Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi
AÜHF	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
AÜSBFD	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
C	: Cilt
D	: Daire
DBB	: Danıştay Bilgi Bankası
DD	: Danıştay Dergisi
E	: Esas
İÜHF	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi
İÜHFM	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
İYUK	: İdari Yargılama Usulü Kanunu
K	: Karar
s	: Sayfa
S	: Sayı
TİD	: Türk İdare Dergisi
TODAİE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü

GİRİŞ

Vatandaşların hukuki güvenlik içinde bulundukları Devletin bütün eylem ve işlemlerinin hukuk kurallarına bağlı olduğu sisteme hukuk devleti adı verilir¹. Hukuk devleti olabilmenin şartlarından biri de idarenin yargısal denetimidir².

İdarenin yargısal denetimi her ülkenin kendi hukuk yapısına göre değişmektedir. Kimi ülkelerde yönetimin yargı yolu ile denetimi genel mahkemelerde, kimi ülkelerde ise genel mahkemeler dışında teşkilatlanmış mahkemeler yoluyla olmaktadır. Ülkemizde idarenin yargısal denetimi adli yargı teşkilatı dışında teşkilatlanmış Danıştay, Bölge İdare Mahkemeleri ile İdare ve Vergi Mahkemeleri tarafından yapılmaktadır ve bu mahkemeler idari yargı teşkilatı olarak adlandırılmaktadır.

İdari yargının görevi olan idarenin eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunun denetlenmesi iptal ve tam yargı davaları aracılığıyla gerçekleşmektedir. İptal davası sakat bir idari işlemin ortadan kaldırılmasını sağlayan davadır³. Tam yargı davası ise idarenin işlem ve eylemlerinden zarar gören ilgililerin bu zararlarının tazmininin sağlandığı davadır.

İdarenin yargı yoluyla denetimi, idarenin hukuka bağlılığını sağladığı gibi vatandaşların temel hak ve özgürlüklerinin de etkin güvencesini oluşturmaktadır. Ancak idarenin hukuka bağlılığını sağlamak üzere teşkilatlandırılan idari yargı mercilerine dava açılması değişik sorunların doğmasına yol açmaktadır. Bu sorunların belli esaslara bağlanması zorunluluğu doğmuştur. Dava açma süresi de bu sorunlar arasında yer almaktadır.

İdari dava açma süresi 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun çeşitli maddelerinde dava türlerine göre ayrı ayrı düzenlenmiş bulunmaktadır. Bu düzenlemeler ayrıntılı olmakla beraber uygulamada bütün sorunlara açık cevaplar verememektedir.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda idari işlemler için altmış günlük iptal davası açma süresi öngörülmüşken, vergi davaları için otuz günlük dava açma süresi getirilmiştir. Bu durum uygulamada karışıklık meydana getirmektedir.

"İdari dava açma süresi" adını verdiğimiz bu çalışmamızda vergi davaları için öngörülen otuz günlük dava açma süresini ve vergi davaları için uygulanacak olan 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nda düzenlenen özel süreleri kapsam dışında tuttuk. Yalnızca idari işlemler için açılacak iptal davalarıyla idari işlem veya eylemlerden dolayı açılacak tam yargı davalarını açma için öngörülen süreleri inceleme konusu olarak ele aldık. Ancak bu süreleri incelemeyi önce idari dava açma süresinin kavramı, hukuki niteliği konusunda ileri sürülen görüşleri toparlamaya çalıştık. Daha sonra İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda öngörülen sistematik esas alınarak iptal ve tam yargı davalarında dava

¹ ÖZBUDUN, Ergun: *Türk Anayasa Hukuku*, Gözden Geçirilmiş 4. Baskı, Ankara 1995, s. 90; Anayasa Mahkemesinin

E. 1976/1, K. 1976/28 sayılı kararı, AMKD, S. 14, s. 189.

² GİRİTLİ, İsmet - AKGÜNER, Tayfun: *İdare Hukuku Dersleri, (Giriş)*, İstanbul 1985, s. 12; GİRİTLİ, İsmet - BİLGİN, Pertev: *İdare Hukuku Dersleri*, İstanbul 1979, s. 29; GİRİTLİ, İsmet: *İdarenin Yetki Saptırması*, İstanbul 1957, s. 11; AKILLIOĞLU, Tekin: *Yönetim Önünde Savunma Hakları*, Ankara 1983, TODAİE Yayını s. 54; ÖZAY, İl Han: *Devlet İdari Rejim ve Yargısal Koruma*, C. I, İstanbul 1986, s. 243.

³ BALTA, T. Bekir: *İdare Hukukuna Giriş*, Ankara 1970, TODAİE Yayını, s. 37.

açma süresini Danıştay kararları ışığında incelemeye çalıştık. Bundan sonra ise altmış günlük genel dava açma süresinin ve İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun uygulamada yetersiz kaldığını ve bu yetersizlik dolayısıyla uygulamada istisnai nitelikte kararlar verildiğini, altmış günlük sürenin hukuk devleti ilkesinin gerçekleşmesine engel teşkil etmesi nedeniyle yeni bir düzenleme yapılması gerekliliği konusunu ele aldıktan sonra çalışmanın sonuçlarını ele alarak incelememizi tamamladık.



I - DAVA AÇMA SÜRESİ KAVRAMI, NİTELİĞİ VE ÖZELLİKLERİ

Dava açma süresi, dava niteliğini taşıyan başvurular için konulmuş bulunan zaman sınırlandırılmasını ifade eder.

Özel hukuk uyuşmazlıklarıyla ilgili davalarda uygulanan Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu'nda istisnalar dışında dava açma herhangi bir süreyle sınırlandırılmamıştır. Bu kanunda genellikle yargılamanın süratle sonuçlandırılması amacıyla bazı süreler konulmuştur. Ancak İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda idari işlem ve eylemlerden menfaati veya hakkı ihlal edilenlerin dava açabilmeleri bazı sürelere tabi kılınmıştır.

İdari dava açma süresi ilk defa 1925 yılında Şurayı Devlet Kanunu ile düzenlenmiştir. 21.12.1938 tarihli ve 3546 sayılı Devlet Şurası Kanunu ve bunu değiştiren 4904 sayılı Kanunla o günlerin şartlarına göre düzenlemeler yapılmıştır. 1961 Anayasasının kabulünden sonra çıkarılan 24.12.1964 tarih ve 521 sayılı Danıştay Kanunu ile dava açma süresi yeniden düzenlenmiştir. Yedi yıl sonra 1740 sayılı Kanunla bazı değişiklikler yapılmıştır. 1982 Anayasasının yürürlüğe girmesi ile 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda idari dava açma süreleri yeniden düzenlenmiştir. Söz konusu kanun 3622 ve 4001 sayılı yasalarla yapılan değişikliklerle şimdiki durumunu almıştır.

Bu kanunlarla ilgililerin idari yargı yerlerine başvurmaları süreyle sınırlandırılmış ve bu nedenle idare hukukunda "dava açma süresi" adı verilen kurum ortaya çıkmıştır¹.

A- DAVA AÇMA SÜRESİNİN TANIMI

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 125. maddesinde *"idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır."* hükmü bulunmaktadır. Anayasanın bu kuralıyla idare edilenlere idarenin yargı yoluyla denetimini sağlama ve haklarını elde edebilme imkanı sağlanmaktadır. Anayasal bir hak olan hak arama özgürlüğünün kullanılması açısından da bu hüküm önem taşımaktadır.

Anayasanın 13. maddesinde temel hak ve özgürlüklerin ancak kanunla sınırlanabileceği ifade edilmiştir. Dava açma süresi de hak arama özgürlüğünü zaman açısından sınırlandırmış olacağı için ancak yasayla düzenlenebilmektedir.

Kanunlarda öngörülen süreler içinde idari yargı önüne getirilmeyen bir dava veya uyuşmazlığın esası hakkında karar verilemez. Süresi geçirilen dava hakkı artık kullanılamaz duruma gelir².

¹ ÇIRAKMAN, Erol: *"İdari Davalarda Süre"*, İdare Hukuku ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler I, 2. Baskı, Ankara 1986, s. 191.

² YENİCE, Kazım - ESİN, Yüksel: *Açıklamalı İçtihatlı İdari Yargılama Usulü*, Ankara

İdare edilenlere haklarında verilmiş olan idari kararın hukuka uygun olup olmadığını, dava konusu yapmanın gerekip gerekmediğini düşünme ve inceleme imkanı vermek ile idarenin işlemlerinde istikrarı sağlamak için dava açmanın süreye tabi tutulduğu belirtilmektedir³.

İdari davaların belli bir süreye tabi tutulmaması halinde idari işlem ve eylemlerin sürekli dava tehdidi altında bulunması dolayısıyla idare ile idare edilenler arasındaki uyumsuzlukların sonunun alınmamasına yolaçacağı, kamu hizmetlerinde istikrar ve devamlılığın ihlal edileceği, toplum huzurunun bozulacağı, idari faaliyetlerin kararlılık ve verimlilik içinde yürütülmesini engelleyeceğini ileri sürenler vardır⁴.

"... yargı merciine başvurma hakkının belirli sürelerle sınırlandırılmamasının idare bakımından istenmeyen zarar ve sonuçlara yol açacağı da açıktır. Gerçekten idari eylemler ve işlemlerin devamlı olarak yargı denetimi tehdidi altında bırakılmaları halinde toplum hayatındaki uyumsuzlukların sonunun alınamayacağı ve böylece kamu düzeninin ihlal edileceği açık bulunduğu gibi, idari işlemlerde istikrarın sağlanamaması ve bu işlemlerle tesis edilen hukuki durumların aydınlığa kavuşmamasının kamu hizmetlerinin düzenli ve verimli bir biçimde işlenmesini engelleyeceği de açıktır..." Danıştay 5. Dairesinin E.89/2471, K.91/590 sayılı kararı⁵.

"... yargı merciine başvurma hakkının belirli sürelerle sınırlandırılmamasının idare bakımından istenmeyen zarar ve sonuçlara yol açacağı da açıktır. Gerçekten, idari eylemler ve işlemlerin devamlı olarak yargı denetimi tehdidi altında bırakılmaları halinde toplum hayatındaki uyumsuzlukların sonunun alınamayacağı ve böylece kamu düzeninin ihlal edileceği açık bulunduğu gibi; idari işlemlerde

1983, s. 163; EROĞLU, Hamza: *İdare Hukuku Genel Esaslar İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi, Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 5. Bası*, Ankara 1985, s. 427.

³ GÖZÜBÜYÜK, Şeref: *"İdari Yargıda Dava Açma Süresi"*, AİD, C. 2, S. 4, s. 3.

⁴ YENİCE - ESİN: age, s. 164; DERBİL, Süheyp: *İdare Hukuku, İdari Kaza*, C. I, (İdari Kaza-İdari Teşkilat), Gözden Geçirilmiş ve Düzeltilmiş 4. Bası, Ankara 1955, s. 176; DURAN, Lütfi: *"İdari Kazada Dava Açma Müddeti"* İ.Ü.H.F.M., C. XI, S. 1-

2, s. 238; ZABUNOĞLU, Yahya: *"İdari Yargıda Dava Açma Süresi"*, I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Birinci Kitap İdari Yargı, Ankara 1990, Danıştay Yayını, s. 190; ÇIRAKMAN, Erol: agm, s. 190

⁵ Yayınlanmamıştır.

istikrarın sağlanmaması ve bu işlemlerle tesis edilen hukuki durumların aydınlığa kavuşamamasının kamu hizmetlerinin düzenli ve verimli bir biçimde işlenmesini engelleyeceği de açıktır. Bu sakıncaların önlenebilmesi için idari yargı mercilerine başvurunun belirli bir süreyle sınırlandırılması yoluna gidilmiş ve dava açma süresi idari eylem ve işlemlerin süratle istikrarını sağlamak amacıyla ve kamu yararı için müesseseleştirilmiştir..." Danıştay 5. Dairesinin E.94/1830, K.94/4368 sayılı kararı⁶.

Diğer yandan hukuka aykırı olduğu halde dava açma süresinin geçirilmiş olması nedeniyle uygulanmasına devam eden işlemlerin varlığının sadece ilgili şahısları mağdur etmeyeceği, bunun yanında kamu düzenini ve güvenliğini sarsacağı da ileri sürülmektedir⁷.

Hukukta bir hakkın elde edilmesi veya bir zararın tazminini dava yoluyla gerçekleştirilmek istenmesinde, bu yola başvurunun bir süreyle sınırlı tutulması doğal ve olağan olup⁸, bu sürenin ne kadar olacağının belirlenmesi önem taşımaktadır.

B- DAVA AÇMA SÜRESİNİN HUKUKİ NİTELİĞİ

Hukukta kendisine bir hakkın kaybı sonucu bağlanmış olan süre zamanaşımı süresi veya hak düşümü süresi olarak kabul edilebilir⁹.

Doktrinde dava açma süresinin hukuki niteliği konusunda farklı görüşler ileri sürülmektedir. Dava açma süresinin bir zamanaşımı süresi olduğunu savunanlar yanında onun bir hak düşürücü süre olduğunu savunanlar da bulunmaktadır. Öte yandan idari dava açma süresinin özel hukuk kavramlarıyla algılanamayacak, idare hukuku içinde değerlendirilmesi gereken bir kavram olduğu da savunulmaktadır¹⁰.

Zamanaşımı usul hukukunu ilgilendiren bir kurum olup, adli yargı yeri önüne gelen bir uyuşmazlıkta zamanaşımını kendiliğinden araştıramaz. Bunun için karşı tarafın zamanaşımı defini ileri sürmesi gerekir. Adli yargı yeri karşı tarafın ortaya sürdüğü zamanaşımı defini haklı görürse "davanın dinlenmeyeceğine" karar verir. Zamanaşımı sadece hakkın istenebilmesi unsuruna etki eder. Zamanaşımına uğrayan bir hakkın dava

⁶ Yayınlanmamıştır.

⁷ DURAN, Lütfi: agm, s. 239; ULER, Yıldırım: "Yönetmelik Yargıda Dava Açma Süresi", I.

Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Birinci Kitap İdari Yargı, Ankara 1990, Danıştay Yayını, s. 222

⁸ ZABUNOĞLU, Yahya: agm, s. 188.

⁹ SANCAR, Mithat: "10 ve 11. maddeler Bağlamında İptal davalarında Süreler", AİD, C. 23, S. 1, s. 71.

¹⁰ ULER, Yıldırım: agm, s. 225.

konusu yapılmasına bir engel yoktur. Zamanaşımı definin yargılamanın hemen başında davanın esasına girilmeden önce ileri sürülmesi gerekir.

Buna karşılık dava açma süreleri idari davaların kabul şartlarından başlıcasıdır. Bu itibarla usule değil, esasa ilişkin bir unsurdur¹¹.

Kanun yollarına başvuru, uyuşmazlık hakkında verilen yargı kararının yeniden incelenmesi ve kontrolü için olduğundan, süreleri de usule yöneliktir.

Dava süresinin geçirilip geçirilmediğinin idari yargı yerince resen araştırılması gerekmektedir. İdari yargı yeri davanın süresinde açılıp açılmadığını sadece davanın başında değil, yargılamanın her aşamasında inceleyebilmek durumundadır.

Danıştay dava açma süresini "hak düşürücü süre" niteliğinde görmektedir. Doktrinde de aynı görüşte olanlar vardır¹². Dava açma süresi belirli nedenlerle durabildiği ve kesilebildiği halde hak düşürücü süreler yönünden durması ve kesilmesi söz konusu değildir. İstisnai durumlar için geçirilen dava süresinin yeniden canlandırılması imkanı da vardır. Oysa hak düşürücü sürelerin yeniden canlandırılması mümkün değildir. Dava açma sürelerinin kanunla belirlenmesi gerekirken, hak düşürücü süreler için böyle bir zorunluluk yoktur. Hak düşürücü süreler hakim kararıyla veya taraflarca da konulabilir.

Sıddık Sami ONAR "*davanın açılması süresi hak düşürücü süredir, yani zamanaşımı mahiyetinde değildir, ondan daha kuvvetli ve etkili olan hak düşürücü bir süredir*" görüşündedir¹³. Aynı görüşe katılanlar da bulunmaktadır¹⁴.

İdari dava açma süresinin zamanaşımı veya hak düşürücü süre olarak nitelendirilmenin bu kurumlar arasındaki farklardan dolayı yanlış olduğu, öte yandan kamu hukuku kavramlarının özel hukuk kavramlarıyla açıklama yoluna gitmenin hatalı sonuçlar doğuracağı ileri sürülmüştür¹⁵. Lütfü DURAN idari dava açma süresinin kendine özgü (sui generis) bir kurum olduğu görüşündedir¹⁶. Lütfü DURAN'ın bu tanımı genel bir kabul görmüştür¹⁷.

¹¹ DURAN, Lütfi: agm, s. 240.

¹² SARICA, Ragıp: *İdari Kaza*, C. I, İstanbul 1949, s. 49; ERANIL, M. Akif: *Şerhli İzahlı Gerekçeli Danıştay Kanunu*, Ankara 1965, s. 60; ERSOY, Neşet: "*İdari Davalarda Süre*", TİD, C. 41, S. 326, s. 21-22; KAYIŞOĞLU, M. Bahattin: "*İdari Davalarda Süre*", ABD, C. 29, S. 1, s. 46; AKMANSU, Mehmet: "*Danıştayda İdari Dava Süresinin Durması ve Uygulama Şekli Üzerine Düşünceler*", ABD, C. 35, S. 2, s. 266.

¹³ ONAR, Sıddık Sami: *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, İstanbul 1966, C. 3, 3. Bası, s. 1961

¹⁴ ZABUNOĞLU, Yahya: agm, s. 193

¹⁵ DURAN, Lütfi: agm, s. 249

¹⁶ DURAN, Lütfi: agm, s. 249

¹⁷ ULER, Yıldırım: agm, s. 216; ÇIRAKMAN, Erol: agm, s. 196; YENİCE-ESİN, age: s. 166

C- DAVA AÇMA SÜRESİNİN ÖZELLİKLERİ

1- KENDİLİĞİNDEN GÖZÖNÜNE ALINMA

İdari yargı yeri önüne gelen uyumsuzluğun süresi içinde dava konusu yapıp yapılmadığını kendiliğinden araştırmak zorundadır. Bu husus 2577 sayılı yasanın 14. ve 15. maddelerinde düzenlenmiştir.

"... davanın açılması ile ilgili süre hükümlerinin amme intizamından olduğundan bu hükümlerin resen gözönüne alınarak uygulanacağından tereddüt olunamaz..." DİBK'nun E.66/67, K.67/8 sayılı kararı¹⁸.

2- HER AŞAMADA GÖZÖNÜNE ALINMA

2577 sayılı Yasanın 14. maddesinin 6. fıkrasına göre idari yargı yeri dava açma süresinin geçirilip geçirilmediğini her aşamada, yargılama sonuçlanıncaya kadar araştırabilir.

"... süre aşımına uğramak suretiyle düşmüş bir dava hakkının ihyasına bir yargı organı her ne sebeple olursa olsun yetkili olamaz. Mahkemenin (tarafaların talep etmemiş ve kendisinin görmemiş olması nedeniyle) düşmüş bir dava hakkını karar düzeltme safhasında artık dikkate alamayacağını beyan suretiyle ihya edebilmesine hukukun genel esasları imkan vermez..." DİBK'nun E.70/1, K.73/1 sayılı kararı¹⁹.

Bu Danıştay İçtihadı Birleştirme kararına göre yargılamanın her aşamasında, olağan ve olağanüstü kanun yollarına başvurulması durumunda da süre aşımının araştırılacağı kabul edilmiştir. Ancak hukuk düzenine ters düştüğünden bahisle bu karar eleştirenler bulunmaktadır²⁰. Bu görüşte olanlar ancak kararlara karşı olağan kanun yolu olan temyiz ve itiraz aşamasında süre aşımının kendiliğinden veya tarafların ileri sürmesiyle dikkate alınabileceği, olağanüstü kanun yollarına başvurulması aşamasında artık süre aşımının dikkate alınamayacağını savunmaktadırlar.

3- KANUNLA DÜZENLENEBİLMESİ

Dava açma süreleri ancak kanunla düzenlenebilir. Anayasada yer alan temel hak ve özgürlüklerin ancak kanunla sınırlanabileceği ilkesi gereğince dava açma süreleri, sürelerin

¹⁸ YENİCE-ESİN: age, s. 166

¹⁹ *Danıştay İçtihatları Birleştirme Kararları*, III, (1973/1984), Ankara 1985, Danıştay Yayını, s. 5

²⁰ GÖZÜBÜYÜK, Şeref: *Yönetmelik Yargı*, Gözden Geçirilmiş 10. Bası, Ankara 1996, s. 349.

kesilme ve durmasının şartları kanunla düzenlenebilir. Kanun dışındaki tüzük, yönetmelik gibi düzenleyici işlemlerle getirilen süreler idari yargı yerince dikkate alınamaz²¹.

"... ecrimisil ihbarnamesinin tebliğinden itibaren idari dava açma süresi içinde dava açılabilmesi gibi, tebliğ edilen işlemde bir hata bulunduğu düşünülerek bir aylık süre içinde ihbarnameyi tebliğ eden idareye müracaat ederek düzeltme isteminde bulunulabilir. Düzeltme talebinde bulunulmuş olması halinde idarece 1 ay içinde istemin incelenerek sonucunun ilgisine tebliğ edilmesi gerekeceğinden anılan bir aylık süre içerisinde bir cevap verilmemesi halinde ise idarenin isteğin reddi biçimindeki olumsuz işleminin ortaya çıktığının kabulü zorunludur..." Danıştay 10. Dairesinin E.94/4354, K.95/2592 sayılı kararı²².

Bu karar idari dava açma sürelerinin durmasının ancak yasayla düzenlenebileceği ilkesine aykırıdır. 2577 sayılı Yasanın 11. maddesinde idareye yapılan itiraz üzerine altmış günlük bekleme süresi öngörülmüş iken "Devlete Ait Taşınmaz Mal, Satış, Trampa, Kiraya Verme, Mülkiyetin Gayri Ayni Hak Tesis, Ecrimisil ve Tahliye Yönetmeliği"nin 80. maddesiyle ecrimisil konusundaki itirazlar için 1 aylık bir bekleme süresi öngörülmüştür. Yasayla düzenlenmesi gereken bir konunun yönetmelikle düzenlenmiş olması nedeniyle yargı yerinin bu yönetmelik maddesini ihmal ederek 2577 sayılı Yasanın 11. maddesindeki genel düzenleme uyarınca altmış günlük bekleme süresine göre davayı çözümlemesi gerekmektedir. Nitekim yukarıda alıntısı yapılan karara muhalif üyede aynı gerekçelerle karara katılmamıştır.

Dava açma süresi taraflarca sözleşmeyle veya tek taraflı olarak yada mahkeme kararıyla kısaltılıp, uzatılamaz²³.

4- DAVA AÇMA HAKKININ KAYBEDİLMESİ

Sürenin geçmesiyle dava açma hakkı ortadan kalkar. Ancak 2577 sayılı İYUK'nun 7. maddesinin 4. fıkrasında yer alan düzenleme buna bir istisnadır. Bu maddeye göre ilanı tarihinden itibaren altmış gün içinde dava konusu yapılmayan bir düzenleyici işlem uygulanmasını takip eden altmış gün içinde yeniden dava edilebilecektir. Aynı şekilde ikinci

²¹ TUNCAY, H. Aydın - ÖZDEŞ, Orhan - BAŞPINAR, Recep: "*İdari Yargılama Usulü*".

Yüzyıl Boyunca Danıştay, 2. Baskı, Ankara 1986, Danıştay Yayını, s. 674.

²² Yayınlanmamıştır.

²³ ÇIRAKMAN, Erol: agm, s. 194.

bir istisna da 2577 sayılı İYUK'nun 10. maddesinde düzenlenen ve belli şartlar altında ilgililere yeni bir dava açma süresi tanınan durumdur²⁴.

5- İDAREYE BAŞVURMA HAKKININ KAYBOLMAMASI

Dava açma süresini kaçıran ilgilinin idari başvuru hakkı saklıdır. Dava açma süresini geçiren veya davası süreden reddedilen kişinin hakkı ortadan kalkmaz²⁵. İlgili sadece yargı merciinde dava açamaz. Ancak ilgili işlemi tesis eden veya zararına sebep olmuş olan idareye veya üst makamına ya da TBMM Dilekçe Komisyonuna başvurma hakkında sahiptir. Bu yolla idari işlemin kaldırılması, değiştirilmesi veya zararın giderilmesi sağlanabilir.

II- İDARİ DAVA TÜRLERİNE GÖRE DAVA AÇMA SÜRELERİ

A- İPTAL DAVALARINDA DAVA AÇMA SÜRELERİ

Hukuk devletini tanımlarken belirtilen özelliklerinden biri olan "idarenin eylem ve işlemlerinin yargı denetimine bağlı olması" ilkesi büyük ölçüde iptal davası yoluyla sağlanır.

İşlemin iptal edilmesi durumunda, iptal kararının geriye giden etkisi nedeniyle davacının menfaati korunmuş, bu işlemten doğan etkiler giderilmiş olur. İptal kararının benzer olaylarda idareye yön verici etkisi de bulunmaktadır²⁶.

Kesin ve yürütülmesi zorunlu işlemlerin iptali istemiyle kişisel hakları ihlal edilen ilgililer işlemin kendilerine tebliğinden itibaren özel yasalarında ayrı süre gösterilmemişse genel dava açma süresi içinde idari yargıda dava açabilirler. Ancak bazı yasalarda kesin işlemin tebliğinden sonra idareye başvurulması ve bu başvurunun sonuçlanmasından sonra iptal davası açılabileceği düzenlenmiştir.

İlgililerin idareye bir işlem tesis edilmesi için başvurması veya tesis edilmiş bir işlemten sonra idareye başvurulması halinde iptal davası açma süresi değişiklik göstermektedir. Bu nedenle söz konusu durumları ayrı ayrı ele alarak incelemek gerekmektedir.

1- DOĞRUDAN İPTAL DAVASI AÇILMASI DURUMUNDA

İlike olarak kesin ve yürütülmesi zorunlu bir idari işlemten kişisel hakkı ihlal edilen ilgililer doğrudan idari yargı yerinde iptal davası açabilirler. Açılacak iptal davası özel bir

²⁴ Bu konu incelemenin ilgili bölümünde ayrıntılı olarak ele alınmıştır.

²⁵ AZRAK, A. Ülkü: *"İptal Davalarının Objektif Niteliği Üzerine Düşünceler"*, Onar Armağanı, İstanbul 1977, İ.Ü.H.F. İdare Hukuku ve İdare İlimleri Enstitüsü Yayını, s. 145.

²⁶ ALAN, Nuri: *"İptal Davasının Ön ve Esastan Kabul Şartları"*, DD, S. 50-51. s. 22.

yasada düzenlenen işlemten doğmuşsa ve bu yasada özel bir dava açma süresi öngörülmüşse bu süre içinde aksi halde genel dava açma süresi içinde açılmalıdır,

a- Genel Dava Açma Süresi

2577 sayılı İYUK'nun 7. maddesinde genel dava açma süresi düzenlenmiştir. Buna göre Danıştay'da ve idare mahkemelerinde dava açma süresi altmış gündür. Özel yasalarda ayrı dava açma süreleri düzenlenmişse artık genel dava açma süresi uygulanmaz; Özel yasalardaki dava açma süresinin genel dava açma süresinden uzun veya kısa olması durumu değiştirmez.

b- Özel Kanunlarda Öngörülen İptal Davası Açma Süreleri

Özel dava açma süresi deyiminden uyumsuzluğun doğduğu kanunda gösterilen dava açma süresinin anlaşılması gerekir. Mevzuatımızda özel dava açma süresi öngören kanunlar ve maddeler şöyle sıralanabilir.

aa- 6183 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanundaki Süreler

6183 sayılı Yasanın 15. maddesinde haklarında ihtiyati haciz tatbik edilen kişiler haczin tatbikinden itibaren 7 gün içinde dava açabilirler.

Yine aynı yasanın 8. maddesinde kendisine ödeme emri tebliğ edilen kişi böyle bir borcu olmadığı veya kısmen ödediği ya da zamanaşımı bulunduğu iddialarıyla 7 gün içinde dava açabilir²⁷.

"... 6183 sayılı Kanunun 58. maddesinde yazılı 7 günlük itiraz süresi 2577 sayılı Kanunun 7. maddesinin 1. fıkrasında belirtilen özel dava açma süresi deyiminin kapsamında olması nedeniyle 6.5.1983 günü tebliğ edilen ödeme emrine karşı 15.9.1983 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle incelenme yeteneği bulunmamaktadır..." Danıştay 9. Dairesinin E.84/1630, K.86/3633 sayılı kararı²⁸.

²⁷ 6183 sayılı Yasanın 15 ve 58. maddelerinde alacaklı tahsil dairesine ait itiraz komisyonuna 7 gün içinde itiraz edilebileceği öngörülmüşse de 2576 sayılı Yasanın "Değiştirilen Deyimler" başlıklı 13. maddesindeki düzenleme gereğince itiraz komisyonu deyiminden konusuna göre idare veya vergi mahkemesinin anlaşılması gerekmektedir.

²⁸ KARAVELİOĞLU, Celal: *Açıklamalı ve En son İçtihatlarla İdari Yargılama Usulü Kanunu*, Basım Yeri Yok 1993, s. 232.

bb- 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunundaki Süreler

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 14. maddesindeki *"kamulaştırılacak taşınmaz malın sahibi, zilyedi ve diğer ilgililer noter veya köy ihtiyar kurulu aracılığıyla yapılan tebliğat gününden, kendilerine tebliğat yapılamayanlara tebliğat yerine geçmek üzere gazete ile yapılan ilan tarihinden veya köy odasına asılmak suretiyle yapılan ilan süresinin bitiminden itibaren otuz gün içinde kamulaştırma işlemine karşı idari yargıda ... dava açabilirler."* düzenlemesi getirilmiştir.

cc- 6326 sayılı Petrol Kanunu'ndaki Süreler

6326 sayılı Petrol Kanunu'nun 1702 sayılı Yasayla değişik 31. maddesi *"Bu Kanun hükümleri dairesinde itiraz etmek veya Danıştay'a dava açmak müddeti, kararların tebliğ tarihinden itibaren otuz gündür"* hükmünü içermektedir.

"... dava konusu karamame davacı şirketin haklarını etkileyen ve 6326 sayılı Petrol Kanunu hükümleri çerçevesinde alınmış bir karardır. Bu itibarla anılan kanunun 31. maddesinde yazılı otuz günlük dava açma süresinin uygulanması zorunluluğu vardır. Dava bu süre geçtikten çok sonra açıldığından süreden reddine..." Danıştay Dava Daireleri Kurulunun E.72/438, K.74/547 sayılı karar²⁹.

dd- 403 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu'ndaki Süreler

403 sayılı Yasanın 41. maddesinde *"Danıştay dışında herhangi bir Türk yargı organının önünde bir kimsenin Türk vatandaşı olup olmadığı iddia edilir veya ilgili organ tarafından tereddüte düşülürse, bu husus İçişleri Bakanlığından sorulur. İçişleri Bakanlığı en geç bir ay içinde kararını bildirir."*

İçişleri Bakanlığıınca verilen kararın, davaya bakmakta olan mahkemece taraflara tebliğinden başlayarak, bir ay içinde ilgililerce Danıştay'a başvurulmadığı takdirde Bakanlık kararı kesinleşir." Maddede sayılan koşulların gerçekleşmesi halinde idari dava açma süresi altmış gün değil, bir aydır.

ee- 2575 sayılı Danıştay Kanunu'ndaki Süreler

2575 sayılı Yasanın 75. maddesinin 1. bendine göre; *"İlgili, Yüksek Disiplin Kurulu kararının kendisine tebliğ tarihinden itibaren 15 gün içinde bu karara karşı dava açabilir."* 85. maddede sayılan hallerde de yukarıda anılan 75. madde hükümleri uygulanmaktadır.

²⁹ YENİCE-ESİN: age, s. 178.

Böylece 2575 sayılı Danıştay Kanunu Danıştay Meslek Mensuplarının özlük işlerine ilişkin bazı işlemler yönünden özel dava açma süreleri öngörmüştür.

ff- 2872 sayılı Çevre Kanunu'ndaki Süreler

2872 sayılı Yasa uyarınca verilen idari para cezalarına karşı 7 gün içinde idari yargıda iptal davası açılabilir.

"... bu tarihten itibaren 2872 sayılı Yasanın 25. maddesi hükmü uyarınca 7 gün içinde dava açılması gerekirken 16.1.1989 tarihinde dava açıldığı ... davanın süreden reddi..." Danıştay 10. Dairesinin E.90/3611, K.91/3786 sayılı kararı³⁰.

2- İDAREYE BAŞVURULMASI DURUMUNDA

İdarece iptal davasına konu olabilecek bir işlem tesis edildiğinde ilgililer bu idari işlemin değiştirilmesi, geri alınması veya yeni bir işlem yapılmasını idareden isteyebilirler. Bunun yanında bazı kanunlarda tesis edilen işlemten sonra dava açmadan idareye başvurulması zorunlu kılınmıştır. Öte yandan ortada idarece tesis edilmiş bir işlem yokken ilgililer idareden bir işlem yapılmasını isteyebilirler. Tüm bu idareye başvuru durumlarında dava açma süresi farklılık göstermektedir.

a- İdareye Başvurunun Zorunlu Olduğu Durumlar

Bazı durumlarda idarenin işlemlerinin dava konusu olabilmeleri bu işlemlere karşı kanunlarda öngörülmüş olan idari başvuru yollarının tüketilmiş olmasına bağlıdır. Bu gibi durumlarda idareye başvuru işlemin kesinlik kazanması ve iptal davasına konu olabilecek duruma gelmesi için zorunludur³¹.

Özel kanunlarında sınırlı olarak düzenlenen bu işlemlere karşı kanunda gösterilen yerlere itiraz edilmek yerine doğrudan iptal davası açılırsa idari yargı yerleri "idari merci tecavüzü" nedeniyle davaya bakamaz ve dava dilekçesini görevliyi idare merciine tevdi eder³².

"... Avukatlık stajının durdurulması ve adının listeden silinmesine ilişkin uyuşmazlıkta 1136 sayılı Yasanın 20. maddesine göre baro yönetim kurulu kararlarına karşı Türkiye Barolar Birliğine başvurulması gerekirken doğrudan doğruya Danıştay'a dava açıldığı anlaşılmakla 521 sayılı

³⁰ Yayınlanmamıştır.

³¹ SANCAR, Mithat: agm, s. 81.

³² ÖNGÖREN, Gürsel: *Türk Hukukunda İdari Dava Açma Süreleri*, İstanbul 1990, s. 47.

Yasanın 75. maddesinin (c) bendi gereğince dava dosyasının Türkiye Barolar Birliği Başkanlığına tevdiine karar verilmiştir" Danıştay 8. Dairesinin E.70/2260, K.70/2770 sayılı kararı³³.

Bu tür işlemler bakımından dava açma süresi gösterilen idari makama yapılacak başvuru üzerine bu makamın vereceği karardan sonra başlayacaktır. Başka bir deyişle zorunlu olarak yapılan başvuru üzerine idarece verilen cevabın tebliğinden itibaren genel dava açma süresi olan altmış gün içinde dava açılması gerekmektedir. Zorunlu olarak yapılacak başvurunun kanunda öngörülen süre içinde yine kanunda öngörülen makama yapılması gerekir.

İdareye başvurunun zorunlu olduğu hallerde bu başvuru için aranan süre geçirildikten sonra idari yargı yerinde dava açılması durumunda Danıştay davanın reddine karar vermiştir.

"Malûl aylığı talebi T.C. Emekli Sandığı yönetim kurulu tarafından reddedilmesi üzerine ret kararının ilgiliye tebliğinden itibaren ... tahsise müteallik olumsuz karara karşı ... 30 günlük süre içinde Maliye Bakanlığına itirazda bulunmaksızın Danıştay'da açılan davanın reddine" Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulunun E.69/11, K.70/30 sayılı kararı³⁴.

İdareye başvuru kanunda öngörülen süre geçirildikten sonra yapılıp, idarenin başvurunun süresinde yapılmadığından bahisle itirazı reddetmesi üzerine Danıştay açılan davanın reddine karar vermiştir.

"... kanunkoyucu, yönetim kurulunun ödemeye ilişkin kararları aleyhine Danıştayda dava açılabilmesini bu kararlara karşı 30 gün içinde Maliye Bakanlığına itiraz etmek ön şartına bağlamıştır. Bu bakımdan kanunla belli bir itiraz süresi dava açma yönünden hak düşürücü bir müddettir..." Danıştay Dava Daireleri Kurulunun E.69/612, K.71/475 sayılı kararı³⁵.

"... kapatılmasına dair olan kararlara karşı, kararın tebliğinden itibaren 3 gün içinde mahallin en büyük mülki amirine itiraz olunabileceği hükme bağlanmıştır.

³³ *Danıştay Sekizinci Daire Kararları*, Danıştay Yayını, Sıra No: 23, s. 7.

³⁴ *Danıştay İçtihadı Birleştirme Kararları II*, 1967-1972, Danıştay Yayını, s. 107.

³⁵ AİD, C. 4, S. 3, s. 187.

Olayda Belediye Encümeni kararı davacıya 27.12.1992 tarihinde tebliğ edildiğine ve bu karara karşı 4.1.1973 tarihinde İstanbul Valiliğine itiraz edildiği hususunda bir anlaşmazlık bulunmadığına göre, kanuni üç günlük süre geçirildikten sonra vaki itirazın süre aşımı sebebiyle reddine dair dava konusu kararda mevzuata aykırılık yoktur... davanın reddine" Danıştay 11. Dairesinin E.73/2109, K.74/1012 sayılı kararı³⁶.

Yukarıda alıntısı yapılan Danıştay kararlarında idari başvuru süresi hak düşürücü bir süre olarak değerlendirilmiştir. İdari başvuru süresinin hak düşürücü süre olarak kabul edilmesi idari yargının mantığıyla bağdaşmaz³⁷, bu nedenle idari başvuruların tamamının ilgililere tanınmış bir hak olarak kabul edilip ilgilinin zorunlu başvuruda bulunmadan veya zorunlu başvuru süresinden sonra dava açma süresi içinde idari yargıda dava açabileceğinin kabul edilmesi gerekir. Zorunlu başvuru süresini "hak düşürücü süre" sayma halinde hak düşümü 3-5 günlük süreye bağlanmış olur³⁸. Nitekim Danıştay'ın bu görüşe katıldığını gösterebilecek nitelikte kararları da bulunmaktadır.

"... 195 sayılı Basın İlan Kurumu Kanununun 53. maddesine dayalı olarak düzenlenmiş olan Basın İlan Kurumu Yönetmeliğinin 84. maddesi ile konulan Basın İlan Kurumu Genel Müdürlük kararlarına karşı 10 gün içinde Basın İlan Kurumu Yönetim Kuruluna başvurma zorunluluğu, genel nitelikte itiraz şekli ve prosedürünü düzenleyen bir maddedir. Kanundan doğan ve dava açma hakkını düşürücü nitelikte değildir..." Danıştay 12. Dairesinin E.74/825, K.76/658 sayılı kararı³⁹.

Bir kısım idari işlemlere karşı ise idari başvuru imkanı tanınmamıştır. Bunlar hakkında doğrudan yargıya başvurulması gerekir.⁴⁰

İptal davası açmadan idareye başvuru zorunluluğu getiren düzenlemelerin başlıcaları şunlardır: 1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nun 7, 8, 20, 70, 71, 74. maddeleri, 1580

³⁶ AİD, C. 7, S. 3, s. 241.

³⁷ SANCAR, Mithat: agm, s. 82.

³⁸ ULER, Yıldırım: agm, s.234.

³⁹ AİD, C. 2, S. 4, s. 108.

⁴⁰ ZABUNOĞLU, Yahya K.: agm, s.205.

sayılı Belediye Kanunu'nun 73. maddesi, 5590 sayılı Ticaret Odaları ve Borsaları Hakkında Kanun'un 17 ve 43. maddesi, 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu'nun 54. maddesidir.

**b- Ortada İdarenin Bir İşlemi Yokken İdareye Başvurulması
Durumunda (İYUK 10. madde)**

İdari işlem ve eylemler idarece ya kendiliğinden ya da ilgililerin başvurusu üzerine tesis edilir. Anayasanın 74. maddesinde vatandaşların kendileriyle veya kamuyla ilgili dilek ve şikayetleri hakkında yetkili makamlara yazıyla başvurma hakkına sahip oldukları hükme bağlanmıştır. 3071 sayılı Dilekçe Kanunu'nda da aynı yönde düzenlemeler yapılmıştır.

İhtiyari nitelikteki bu başvuru üzerine idare ilgilinin isteğini yerine getirebileceği gibi bu isteği reddedebilir. Her iki durumda da idarenin ilgiliye yazılı bir bildirimde bulunması Anayasa kuralıdır. Ancak uygulamada bu zorunluluğa pek uyulmadığı, başvuruların bazen cevapsız bırakılıp bazen de çok geç cevaplandırıldığı görülmektedir⁴¹.

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 10. maddesi ortada idarenin herhangi bir eylem veya işlemi yokken idareye bir işlem veya eylem yapılması istemiyle başvuran ilgilinin dava açma süresini düzenlemiştir.

2577 sayılı İYUK'nun 10. maddesi 4001 sayılı Yasayla yapılan değişiklikle aşağıdaki şekli almıştır.

"1. İlgililer, haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idari makamlara başvurabilirler.

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

10. maddenin öngördüğü anlamda bir başvurudan sözede bilmek için ilgili hakkında aynı konuda daha önce tesis edilmiş bir işlem veya eylem bulunmaması gerekir. Ortada bir

⁴¹ YENİCE-ESİN: age, s. 203.

işlem veya eylem varken idareye başvurulması durumunda artık 10. maddenin uygulanmasına imkan yoktur.

10. maddeye göre başvuruda bulunma için herhangi bir süre kısıtlaması getirilmemiştir. Bununla birlikte başvurunun konusu özel kanunlarla belirli bir zamanaşımı süresine bağlı tutulmuş olabilir. Örneğin 1050 sayılı Muhasebei Umumiye Kanunu'nun 93. maddesi kapsamına giren bir başvurunun bu maddede öngörülen 5 yıllık sürede yapılması gerekir. Bu süre geçirildikten sonra ilgililerin 10. maddeye göre dava açabilmelerine imkan sağlamaz⁴².

"... 1050 sayılı Muhasebei Umumiye Kanununun 93. madesinde Devletten alacağı olan kişilerin alacağın doğduğu yılı takip eden yılbaşından itibaren 5 yıl içinde alacaklarını yazılı olarak talep ve takip etmeleri gerektiği, aksi takdirde söz konusu alacağın zamanaşımına uğrayarak devlet yararına ortadan kalkacağı ... öğretmen olarak görev yapmakta iken 1402 sayılı yasa gereğince 1981 yılında görevine son verilen davacının hakkındaki sakıncalılık kararının kaldırılması nedeniyle 23.8.1983 tarihinde göreve başlatıldığı, açıkta kaldığı dönemde alamadığı parasal haklarının ödenmesi isteğiyle 24.7.1990 tarihinde yaptığı başvurunun reddedilmesi üzerine bakılan davanın açıldığı, ... davacının açıkta kaldığı dönemde yoksun kaldığı parasal haklarının ödenmesi istemiyle en geç 31.12.1988 tarihine kadar idareye başvurması ve başvurusunun reddi halinde süresinde dava açması gerekirken, zamanaşımına uğrayarak Devlet yararına ortadan kalkan alacağının ödenmesi isteğiyle 24.7.1990 tarihinde yaptığı başvurunun reddine ilişkin dava konusu işlemde mevzuata aykırılık bulunmadığından..." Danıştay 5. Dairesinin E.91/3231, K.94/4236 sayılı kararı⁴³.

Başvurulan makamın istek konusuyla ilgili bir karar almaya yetkili olmaması durumunda başvurunun bu makamca cevapsız bırakılması bir zımni ret işleminin tesis edildiği anlamına gelmeyeceğinden 10. maddeye dayanılarak dava açılabilmesi de söz konusu olamaz⁴⁴. Aksi takdirde 10. maddeye idari makamları görev alanlarına girmeyen

⁴² YENİCE-ESİN: age, s. 205.

⁴³ Yayınlanmamıştır.

⁴⁴ ÇIRAKMAN, Erol: agm, s. 203.

konularda karar almaya zorlayıcı bir etki tanınmış olur ki, bunun idare hukuku ilkeleriyle bağdaşmayacağı açıktır⁴⁵.

10. maddeye göre yapılan başvuru üzerine idare süresinde olumlu veya olumsuz bir cevap verebileceği gibi süresinden sonra da bir cevap verebilir veya hiç bir cevap vermeyebileceği gibi kesin olmayan bir cevapta verebilir. Bütün bu durumlarda dava açma süresi de farklı olacaktır.

aa- İdarenin Olumsuz Cevap Vermesi

İdari davaya konu olabilecek bir işlemin yapılması için ilgilinin yetkili idari makama başvurusu üzerine yetkili makamca ilgilinin isteğinin kabul edildiğine ilişkin bir işlem tesis edilebilir. Bu durumda ortaya bir uyuşmazlık çıkmamış olur.

İdare bu yolda yapılan bir başvuruyu altmış gün içinde reddederek durumu ilgiliye bildirirse, bu bildirim tarihinden itibaren altmış gün içinde idari yargı yerinde iptal davası açılması gerekir. İsteğin reddine ilişkin bildirimden sonraki altmış gün içinde iptal davası açılmayıp idareye aynı istemlerle yeniden yapılacak başvurular ilgiliye yeni bir dava açma süresi kazandırmaz.

"... yasanın 10. maddesinde ilgililerin haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idari makamlara başvurabileceği, istemin reddedilmesi veya altmış gün içinde cevap verilmemek suretiyle reddedilmiş sayılmasından itibaren dava açma süresi içinde dava açmalarının gerektiği hükmünün yer aldığı, dosyanın incelenmesinden davacının teşvik belgesi kapsamındaki yatırımları için teşvik primi ve kaynak kullanımı destekleme priminden yararlanmak amacıyla 11.7.1988 tarihinde idareye başvurduğu, bu başvurunun 18.8.1988 tarih ve 45485 sayılı işlemle reddedildiğinin ve davacının bu işleme karşı dava açmayarak 20.12.1990 tarihinde aynı istemle idareye yeniden başvurduğunun ve bu isteminde 7.1.1991 tarihli işlemle reddi üzerine 7.3.1991 tarihinde dava açıldığının anlaşıldığı, bu durumda davacının ilk başvurusunun reddine ilişkin 18.8.1988 tarihli işleme karşı süresinde dava açmayarak yinelediği 20.12.1990 tarihli başvurusunun reddedilmesinin davacıya yeni bir dava açma

⁴⁵ SANCAR, Mithat: agm, s. 74.

süresi kazandırmayacağı... davanın süreden reddi..."
Danıştay 10. Dairesinin E.94/4043, K.95/851 sayılı kararı⁴⁶.

"... idarenin kendiliğinden veya başvuru üzerine tesis ettiği idari işlemlere karşı süresinde dava açmaması ve böylece dava hakkının kullanılmayarak düşmüş (sükut etmiş) olması halinde ise ilgilinin zamanla bağlı olmaksızın ikinci bir başvuru yaparak dava hakkını istediği anda kullanmasına idari istikrar ilkesi ve dava hakkının belirli bir süreyle sınırlandırılmasını gerektiren nedenler karşısında hukuken olanak bulunmadığı çekişmesiz ise de; idarenin yapılan başvuruyu reddetmesinden sonra ortaya çıkan nesnel ve hukuki koşullara bağlı olarak (yasa değişikliği, ihtiyaç vb.) yeni bir değerlendirme yapması ve başvuru hakkında yeni koşullara göre yeni bir karar vermesinin gerektiği durumlarda, örneğin açıktan atama, nakil, kadro değişikliği vb., bu genel kuraldan ayrılmak gerektiğini ve bu gibi durumlarda ilgililerin yeni başvurulara dayanarak ileriye dönük sonuçlar elde etmek üzere yeni bir dava açabileceklerini kabul etmek gerekir..." Danıştay 5. Dairesinin E.94/1830, K.94/4368 sayılı kararı⁴⁷.

bb- Idarenin Hareketsiz Kalması

İdareye yapılan başvuru üzerine, idare altmış gün içinde cevap vermezse olumsuz cevap verdiği, isteği reddettiği kabul edilir. İdarece başvuru tarihinden itibaren altmış gün içinde cevap verilmemesi durumunda altmış günün dolduğu tarihte zımni ret işleminin olduğu kabul edilerek zımni ret tarihinden sonraki altmış gün içinde davanın açılması gerekir. Bu süreden sonra açılan dava süre aşımı yönünden reddedilir.

10. madde uyarınca idareye başvuru yapılmış ancak altmış günlük bekleme süresi dolmadan (idarece bir cevap da verilmeden) dava açılması durumunda ortada kanunun aradığı anlamda bir uyumsuzluk doğmamış olması nedeniyle davanın zamanından önce açıldığı gerekçesiyle incelenmeksizin reddi gerektiği ileri sürülmektedir⁴⁸.

⁴⁶ Yayınlanmamıştır.

⁴⁷ Yayınlanmamıştır.

⁴⁸ YENİCE-ESİN: age, s. 206.

Fransız Danıştay'ı bu gibi durumlarda dava karara bağlanıncaya kadar bekleme süresi geçmişse artık davayı süreden reddetmeyerek işin esasına geçmektedir⁴⁹.

Bekleme süresi dolmadan sanki ortada bir zımni ret kararı varmışçasına açılan davaya karşı idare vereceği savunma dilekçesinde bekleme süresinin dolmamış olması nedeniyle ortada bir idari işlem bulunmadığı ve davanın bu nedenle reddi gerektiğini savunacak olursa davayı reddetmeyip altmış günlük sürenin dolmasının beklenmesi gerektiği, bu süre içinde idarenin olumlu cevap vermesi halinde davanın konusuz kalacağı ancak aynı süre içinde idarenin cevap vermemesi veya olumsuz cevap vermesi durumunda işin esasına geçilmesinin uygun olacağı ileri sürülmektedir⁵⁰.

cc- İdarenin Verdiği Cevabın Kesin Olmaması

10. maddeye göre idareye yapılan başvuru üzerine altmış gün içinde idarece verilen cevap kesin değilse dava açma süresi farklılık göstermektedir. Konunun incelendiği, üst makamlara duyurulduğu gibi cevaplar kesin olmayan cevaplara örnek gösterilebilir.

"... Kamu idarelerine haklarında işlem tesis için başvuran ilgililerin konunun incelendiği veya bir üst makama iletilindiği şeklinde cevaplar nedeniyle incelemenin sonucunu beklemek zorunda olmadıkları zımni ret süresinin dolması üzerine dava açma haklarını kullanabilecekleri açıktır..."
Danıştay 10. Dairesinin E.92/1200, K.94/637 sayılı kararı⁵¹.

10. maddenin 2. fıkrasına göre idarenin kesin olmayan cevapları üzerine ilgilinin iki türlü davranma imkanı bulunmaktadır. Bu cevabı isteğin reddi sayarak dava açabilir veya kesin cevabın verilmesini bekleyebilir.

Birinci durumda ilgili kesin olmayan cevabı istemin reddi sayarak, kesin olmayan cevabın kendisine tebliginden itibaren genel dava açma süresi olan altmış gün içinde dava açabilecektir.

İkinci durumda ilgili kesin olmayan cevap üzerine dava açmayarak kesin cevabı bekleyebilir. 2577 sayılı İYUK'nun 10. maddesinde 4001 sayılı yasayla yapılan değişiklik uyarınca kesin cevabı bekleme süresi başvuru tarihinden itibaren altı ayı geçemez. Başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde idarece kesin bir cevap verilmemesi durumunda altı ayın bitiminden sonraki altmış gün içinde isteminin reddedildiği varsayımıyla davanın açılması gerekmektedir. Söz konusu altı ayın dolmasından önce idare kesin cevabı vermişse bu cevabın tebliğinden itibaren altmış gün içinde davanın açılması gerekir.

⁴⁹ GÖZÜBÜYÜK, Şeref: agm, s. 189.

⁵⁰ DURAN, Lütfi: *"İdari Müracaatlar ve Bunlar Konusunda İdarenin Sükutu"* İÜHFM. C. 12, S. 1, s. 189.

⁵¹ Yayınlanmamıştır.

10. maddeye göre yapılan başvuru üzerine dava açmayarak kesin cevabı bekleme yolunu seçen ilgiliye daha sonrada kesin olmayan nitelikte cevaplar verilmiş olması durumunda da ilk başvuru yapıldığı tarihi takip eden altı aydan sonraki altmış gün içinde dava açılması gerekir. 10. maddedeki düzenleme uyarınca her kesin olmayan cevap yeni bir altı aylık süre başlatmaz.

dd- Bekleme Süresinin Dolmasından Sonra İdarenin Cevap

Vermesi

İdare kendisine yapılan başvurudan sonraki altmış günün geçmesinden sonra kendiliğinden veya ilgilinin yeniden yaptığı bir başvuru üzerine bir cevap verebilir. Bu cevap üzerine dava açma süresi bakımından ilgilinin durumu değişiklikler göstermektedir.

Altmış günlük bekleme süresi dolduktan sonra, dava açma süresi içinde idarenin yazılı bildirimde bulunması üzerine dava süresi yazılı bildirim tarihinden itibaren işlemeye başlar⁵².

Altmış günlük bekleme süresi ve takiben altmış günlük dava açma süresi içinde idarece bir cevap verilmemiş ancak bu sürelerin geçmesinden sonra idare bir cevap vererek istemi reddetmişse bu cevabın bildiriminden itibaren altmış gün içinde dava açılabilir. Bu durumda verilen cevap kesin nitelikte olmasa bile cevabın tebliğinden itibaren yine altmış gün içinde dava açılabileceğini kabul etmek yasanın amacına uygun olacaktır.

Bekleme süresinden sonraki altmış günün geçirilmesinden sonra dava açılıp, bu dava süreden reddedilirse ve bu aşamadan sonra idare isteği reddettiğini bildirirse yine bu bildirimden itibaren genel dava açma süresi olan altmış gün içinde dava açılabilir.

"... idarenin cevap vermemesi üzerine açılan ancak yasal süresi geçirilmiş bulunan bir davanın görülmesi sırasında idarenin olumsuz cevabını bildirmesi halinde davanın süre aşımından dolayı reddedilmeyerek uyuşmazlığın esasının incelenmesinin yasa koyucunun 10. maddede ifadesini ibulan amacına daha uygun düşeceğine herhangi bir duraksamaya yer bulunmamaktadır..." Danıştay 5. Dairesinin E.88/2022, K.90/1863 sayılı kararı⁵³.

Bekleme süresi geçtikten sonra idarenin kendiliğinden değil de ilgilinin yeni başvurusu üzerine cevap vermesi durumunda, bu cevabın dava açma süresini yeniden başlatıp başlatmayacağı konusunda görüş birliği yoktur⁵⁴. Dava açma süresinin yeniden

⁵² SANCAR, Mithat: agm, s. 77.

⁵³ DD, S. 82-83, s. 446.

⁵⁴ SANCAR, Mithat: agm, s. 78; DURAN, Lütfi: "*İdari Müracaatlar...*", agm. s. 191; GÖZÜBÜYÜK, Şeref, age. s. 326; GÜRBÜZER, İlyas: "*Danıştay'da İdari Dava Açma*

başlayabilmesi için idarenin ilk başvuruya kendiliğinden cevap vermiş olunmasının gerektiği, bekleme süresinin geçmesiyle oluşan zımni ret işlemine karşı süresinde dava açılmayarak ilgilinin yeniden yaptığı başvuruya idarenin verdiği cevabın yeni bir dava açma süresi başlatmayacağını ileri sürenler vardır⁵⁵.

10. maddede sadece yönetimin kendiliğinden vereceği cevapların dava açma süresini yeniden başlatacağına ilişkin bir hüküm yoktur. Öte yandan ilgilinin yeniden başvurusu üzerine cevap vermesi durumunda dava edilecek işlem idarenin zımni ret işlemi değil açık ret kararı olduğundan ve idarenin başvuruları cevapsız bıraktığı durumlar için öngörülen hükümlerin idarenin açık ve yazılı işlemlerine karşı dava açma hakkını ortadan kaldıracak biçimde yorumlanması doğru olmayacaktır⁵⁶. Bu konuda Danıştay kararlarında da birlik bulunmamaktadır.

"... idarenin istek hakkında sonradan bir işlem yapması ise kendiliğinden olabileceği gibi ilgilinin yeni müracaatı üzerine de olabilir... Sürenin cevapsız geçmesine rağmen dava açma yoluna gitmeyerek idarenin cevabını bekleyen ilgilinin müracaatının sonucunu öğrenmek için tekrar dilekçe vermesi ve bu suretle idareyi işlem tesisine tahrik ve icbar eylemesi daima mümkün olup dava açma süresinin yeniden işlemeye başladığını kabul edebilmek için mutlaka idarenin ... kendiliğinden cevap vermiş olmak şartını aramak gerekmez..." Danıştay 12. Dairesinin E.68/2434, K.69/567 sayılı kararı⁵⁷.

Bu kararda Danıştay idarenin kendiliğinden cevap vermiş olmasının gerektiğini kabul etmesine karşın daha sonra aksi yolda verilmiş kararları da bulunmaktadır.

"... Kanunun bu hükmüne, idarece cevapsız bırakılmış ve böylece reddolunmuş bir istem için belirli süreler geçtikten sonra dava hakkının kullanılmayarak sükut etmiş olması halinde zamanla mukayyed olmaksızın ikinci bir müracaat yaparak dava hakkının istenildiği anda kullanılmasına ve sükut etmiş olan hakkın ihyasına imkan veren bir mahiyet atfetmek mümkün değildir..." Danıştay Dava Daireleri Kurulu'nun K.80/120 sayılı kararı⁵⁸.

Süresi", ABD, C. 30, S. 5, s. 931; AZGUR, Fuat: *Gerekçeli Yeni Danıştay Kanunu ve Önemli İçtihatlarla İdari Yargılama Usul ve Esasları*, Ankara 1965, s. 131.

⁵⁵ ÇIRAKMAN, Erol: agm, s. 204; YENİCE-ESİN: age, s. 208.

⁵⁶ SANCAR, Mithat: agm, s. 79.

⁵⁷ GÖZÜBÜYÜK, Şeref: agm, s. 9.

⁵⁸ YENİCE-ESİN: age, s. 208

Son yıllarda verilmiş Danıştay kararları arasında da bu konuda çelişkili yaklaşımlar bulunmaktadır.

"... İdari Yargılama Usulü Kanununun 10. maddesinde ... belirtilen hüküm gereğince ... idarenin altmış günlük sürenin geçmesinden sonra kendiliğinden veya ilgilinin başvurusu üzerine yanıt vermesi halinde dava açma süresi yeniden işlemeye başlayacağından ..." Danıştay 5. Dairesinin E.86/873, K.86/1293 sayılı kararı⁵⁹.

"... dava açılmayan hallerde idarenin altmış günlük sürenin geçmesinden sonra kendiliğinden veya ilgilinin müracaatı üzerine cevap vermesi hali arasında bir ayırım yapılmadığından ... tarihli cevap dava açma süresini ihya edeceğinden..." Danıştay 5. Dairesinin E.86/513, K.86/835 sayılı kararı⁶⁰.

"... anılan madde idarece yanıtsız bırakılarak reddedilen bir istem için yeni başvuru yoluyla dava hakkının istendiğinde kullanılması amacına yönelik değildir. Ancak idare yasal süre geçtikten sonra kendiliğinden başvuruya yanıt verirse bu yanıtla yeni bir dava açma süresinin başlayacağını kabul etmek gerekir..." Danıştay 8. Dairesinin E.89/387, K.90/284 sayılı kararı⁶¹.

"... İdarenin kendiliğinden veya başvuru üzerine tesis ettiği idari işlemlere karşı süresinde dava açılmaması böylece dava hakkının kullanılmayarak düşmüş olması halinde ise ilgilinin zamanla bağlı olmaksızın ikinci bir başvuru yaparak dava hakkını istediği anda kullanılmasına hukuken olanak bulunmadığı çekişmesiz ise de; ... koşullara bağlı olarak ... yeni başvurularda dayanarak ileriye dönük sonuçlar elde etmek üzere yeni bir dava açabilecektir..." Danıştay 5. Dairesinin E.89/2471, K.91/590 sayılı kararı⁶².

⁵⁹ Yayınlanmamıştır.

⁶⁰ Yayınlanmamıştır.

⁶¹ Yayınlanmamıştır.

⁶² Yayınlanmamıştır.

c- Ortada Bir İdari İşlem Bulunmakta İken İdareye
Başvurulması (İYUK'nun 11. Maddesi)

İlgililer idarenin işlemlerine karşı yargı yoluna başvurmadan önce, idareye başvurarak hukuka uygunluk bakımından yapılacak inceleme sonunda durumun kendi yararına düzeltilmesini isteyebilir. Bu yolun idare edilenler bakımından dava süresinin kaçırılması nedeniyle yargı yoluna başvurma hakkının kaybı gibi sakıncaları da olabilir. Bu sakıncanın önüne geçmenin yolu, idari başvurular üzerine dava süresinin duracağını kabul etmektir. Nitekim İdari Yargılama Usulü Kanunumuz da aynı yolu seçmiş ve idari başvuruların dava açma süresini durduracağını kabul etmiştir. Bu kabul idari davaların sayısını da azaltmaktadır⁶³. Mehtap raporunda da Devletin büyük, küçük bir sürü uyumsuzlıkla yargılama önüne gitmesi doğru olarak bulunmamıştır⁶⁴.

İYUK'nun 11. maddesi idari işlemlere karşı yapılan başvurular üzerine bazı şartlarda dava açma süresinin durmasını hükme bağlamıştır. Dava açma süresinin durması halinde, durma anına kadar geçen zaman saklı kalır. Durma hali sona erdikten sonra artan kısım üzerinden tekrar işlemeye başlar. İYUK'nun 11. maddesinin 3. fıkrasında da bu durum açıkça belirtilmiştir.

İYUK'nun 11. maddesine göre dava açma süresinin durması için bazı şartların birlikte gerçekleşmesi gerekmektedir.

aa- Başvurunun Dava Açma Süresi İçinde Yapılması

11. madde hükmü uyarınca yalnızca idari işlemlere karşı açılacak davalarda geçerli olduğundan, burada sözkonusu olan 7. ve 12. maddelerde yazılı olan dava süreleridir. İdari ve hiyerarşik başvurunun da bu süreler içinde yapılması gerekir. Dava açma süresi geçirildikten sonra başvuru yapılırsa ortada bir süre kalmadığı için durması da söz konusu olamayacaktır.

"... emeklilik intibakına ilişkin işlemde 22.11.1990 tarihinde haberdar olan davacının bu tarihten itibaren altmış günlük süreyi geçirdikten sonra yaptığı 20.8.1991 tarihli başvurunun reddi üzerine açtığı davada süre aşımı olduğundan..." Danıştay 10. Dairesinin E.92/4532, K.93/3566 sayılı kararı⁶⁵.

⁶³ PAYASLIOĞLU, Arif: "Yönetimde Davaları Azaltma Yolları", AİD, C. 2, S. 3, s. 3.

⁶⁴ *Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu*, Ankara 1963,

TODAİE Yayını, s. 226

⁶⁵ Yayınlanmamıştır.

bb- Başvurunun Yetkili Makama Yapılması

Başvurunun üst makama veya üst makam yoksa işlemi tesis etmiş olan makama yapılmış olması gerekir.

İdari başvuruları yöneldikleri makama göre üçe ayırmak mümkündür; işlemi yapan makama başvuru, hiyerarşik başvuru, vesayet başvurusu.

Dava açma süresinin durması yönünden asıl önemli başvuru hiyerarşik başvuru olup, işlemi yapan makama yapılan başvuru hiyerarşik başvuru imkanı bulunmadığı durumlarda dava açma süresini durdurucu etki yapar. Vesayet başvurusu genel olarak dava açma süresini durduran bir etki göstermez. Bunun için açık bir kanun hükmüne ihtiyaç vardır.

11. maddenin öngördüğü idari ve hiyerarşik başvurma olduğundan, işlemi tesis eden makama veya bağlı olduğu hiyerarşi dışındaki makamlara yapılan başvurular dava açma süresinin durması sonucunu doğurmaz.

"... davacının 17.2.1993 tarihinde ödediği toplu konut fonu kesintisine karşı Haydarpaşa Giriş Gümrük Müdürlüğüne yaptığı itiraz başvurusu 2577 sayılı Yasanın 11. madesi uyarınca dava açma süresini durduracak bir üst makama yapılmış başvuru olarak nitelendirilemeyeceğinden..." Danıştay 10. Dairesinin E.93/5554, K.95/683 sayılı kararı⁶⁶.

"... başvurusunu yaptığı Çalışma Genel Müdürlüğü, Personel Daire Başkanlığının bir üst makamı olmadığından bu başvuruyu 2577 sayılı Yasanın üst makamlara başvurma başlıklı 11. maddesi kapsamında değerlendirmeye ve bu başvurunun işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurucu etkisi bulunduğundan sözetmeye olanak yoktur..." Danıştay 5. Dairesinin E.90/865, K.93/1805 sayılı kararı⁶⁷.

"... bir Bakanlık ve Kuruluşa bağlı olmayan Merkez Bankası açısından herhangi bir üst kuruluşun söz konusu edilemeyeceği, bu durumda Merkez Bankası İdare Merkezi kararının değiştirilmesi için Devlet Planlama Teşkilatı Teşvik

⁶⁶ Yayınlanmamıştır.

⁶⁷ Yayınlanmamıştır.

Uygulama Başkanlığına yapılan başvurunun dava açma süresini durdurmasına olanak bulunmadığı..." Danıştay 10. Dairesinin E.88/1838, K.89/824 sayılı kararı⁶⁸.

"... Valilikler imara ilişkin konularda belediye başkanlıklarının üst makamı olmadığından ... Belediyesi tarafından verilen inşaat ruhsatına karşı bu ruhsatın iptali istemiyle ... Valiliğine yapılan başvurunun işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurmayacağı..." Danıştay 6. dairesinin E.88/833, K.90/166 sayılı kararı⁶⁹.

11. madde işlemi yapan makama başvurulabilmesini, üst makamın olmaması halinde mümkün kılmıştır. Üst makam yoksa işlemi yapmış olan makama yapılan başvuru da dava açma süresinin durması sonucunu doğurur. Buna karşılık bakanlıklar veya kamu tüzel kişileri içinde yer alan alt idari birimlerin (örneğin daire, şube, bölge müdürlükleri gibi) işlemleri nedeniyle bu birimlerin kendisine veya başındaki amire başvurmanın süreyi durduran bir etkisi olamaz. Çünkü böyle hallerde 11. maddenin aradığı anlamda üst makam vardır.

11. maddenin uygulanabilmesi için, uyumsuzluk konusu işlemde dolayı dava açmadan önce başvurulması zorunlu olan bir idari merciinin bulunmaması gerekir.

11. maddenin uygulanabilmesi için ayrıca başvuru konusu yapılan işlemin kesin olduğunu belirten bir kuralın olmaması gerekir. Bazı konularda belli idari işlemlere itiraz edilemeyeceği, bu işlemlere karşı doğrudan dava açılabilmesi biçiminde düzenlemeler vardır.

Danıştay 12. Dairesinin E.75/557, K.75/710 sayılı kararında kaymakamların 5917 sayılı kanuna göre verdikleri kararlardan dolayı bu kanuna göre kaymakamların verdikleri kararlar kesin olduğu için valiliklerin üst makam sayılamayacağı, bu kararlara karşı ilgili valiliğe başvurulduğunda dava açma süresinin durmayacağı belirtilmiştir⁷⁰.

cc- Başvurunun İşlemin Kaldırılması, Geri Alınması, Değiştirilmesi veya Yeni Bir İşlem Tesisi Amacıyla Yapılması

İdarenin tek taraflı olarak tesis ettiği bir idari işlemi, idare kendi değerlendirmeleri sonucunda kaldırılabilir, geri alabilir, değiştirebilir veya onun yerine geçecek yeni bir işlem yapabilir. İdarenin bu yetkisini ilgilinin başvurusu üzerine de kullanması mümkündür. İşte

⁶⁸ DD, S. 76-77, s. 796.

⁶⁹ DD, S. 80, s. 242

⁷⁰ YENİCE-ESİN: age, s. 215.

yönetimi bu tür davranışlara zorlamak amacıyla yapılan başvurular dava açma süresinin durması sonucunu doğurur⁷¹.

Başvurmanın 11. maddenin kastettiği anlamda bir başvuru olabilmesi için, bu dört istekten birini taşıması gerekir. Başka nedenlerle yapılan bir başvurunun dava açma süresini durdurması imkanı yoktur. Örneğin; ilgilinin işleminden duyduğu üzüntüyü belirtmek için veya işlemin nedenini yahut gerekçesini öğrenmek amacıyla yaptığı başvurular 11. madde kapsamında değerlendirilemez ve dava açma süresini durduran bir sonuç doğurmaz⁷².

"... 2577 sayılı Yasanın yukarıda belirtilen 11. maddesi karşısında; davacının 12.3.1991 tarihinde, sürekli sarı basın kartı verilmesi isteğini reddeden Basın Kartı Komisyonu kararının gerekçesinin bildirilmesi için davalı idareye yaptığı başvurusu idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması isteği olarak değerlendirilemeyeceğinden dava konusu işlemin açıklanması yolundaki bu başvurunun işlemeye başlamış dava açma süresini durduracağını kabule olanak bulunmamaktadır..." Danıştay 10. Dairesinin E.92/4034, K.94/687 sayılı kararı⁷³.

Yukarıdaki şartlara uygun bir yönetsel başvuru üzerine dava açma süresi, isteğin açıkça veya altmış gün içinde cevap verilmemek suretiyle zımnen reddi halinde yeniden işlemeye başlar. Burada söz konusu olan sürenin kesilmesi değil, durması olduğu için, dava süresinin hesaplanmasında, başvuru tarihine kadar geçmiş olan bölüm de dikkate alınır.

Başvurunun açıkça reddi durumunda sürenin hesaplanması sorun yaratmaz ve açık ret cevabının tebliğinden itibaren başvuru tarihine kadar işlemiş süre de dikkate alınarak altmış gün içinde davanın açılması gerekir. Başka bir deyişle, açık ret işleminin tebliği ile durma nedeni ortadan kalkar ve süre kaldığı yerden işlemeye başlar.

Asıl sorun başvuruya altmış gün içinde hiç yanıt verilmemesi veya kesin olmayan yanıtlar verilmesi durumunda ortaya çıkar. Başvurulan idari makam, altmış gün içinde başvuruya bir cevap vermeyecek olursa, istem zımnen reddedilmiş sayılır ve altmış günün bitiminden itibaren dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye devam eder. Başvuruya kadar geçen sürenin altmış günden düşülmesi sonucu bulunacak süre içinde davanın açılması gerekir.

⁷¹ SANCAR, Mithat: agm, s. 84.

⁷² YENİCE-ESİN:, age, s. 217.

⁷³ Yayınlanmamıştır.

İdarenin altmış gün içinde kesin olmayan bir cevap vermesi (başvurunun incelendiği gibi) durumunda ilgilinin altmış günün dolmasını beklemesi ve altmış günden başvuruya kadar geçen sürenin düşülmesiyle kalan süre içinde davanın açılması gerektiği ileri sürülmektedir⁷⁴.

İdare yapılan başvuru sonunda istemi kısmen kabul, kısmen reddederse, reddedilen kısım için yapılan bildirimden sonra başvuruya kadar geçen sürenin altmış günden düşülmesiyle kalan süre içinde davanın açılması gerekir.

"... rulmanın tasfiyeye tabi tutulduğundan 15.11.1983 tarihinde haberdar olan davacı şirketin 2577 sayılı Yasanın 11. maddesi kapsamında 17.11.1983 tarihinde yaptığı başvurusunun zımnen reddedildiği tarihten itibaren işlemeye devam eden altmış günlük süresi içinde dava açması gerekirken, idari dava açma süresini ihya etmeyecek ve zımni ret tarihinden sonra tesis edilen 5.3.1984 tarihli işlemin 9.3.1984 de tebliğinden sonra 19.4.1984'de açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenme olanağı bulunmamaktadır..." Danıştay 10. Dairesinin E.92/1457, K.94/1191 sayılı kararı⁷⁵.

İdareye yapılan başvuru üzerine idare altmış günlük süre içinde bir cevap vermeyip daha sonra bir cevap vermişse, bu cevap yeni bir dava açma süresi doğurmaz. Ancak isteğin zımnen reddedildiğinin varsayıldığı tarihten sonra kalan süre dolmamışsa bu süre içinde dava açılabilir.

"... 2577 sayılı Yasanın 11. maddesindeki itirazın idarece reddedilmiş olması veya altmış gün içinde bir cevap verilmemesi üzerine dava açma süresinin yeniden işlemeye başlayacağı kuralı karşısında davanın süresinden önce açılmış olduğu düşünülse bile davanın görümü sırasında bu sürenin dolduğu ve idarece davacının başvurusunun kabul edildiği yolunda bir karar verilmediği gibi aksine altmış günlük süre dolmadan önce davacının isteminin reddedildiği, böylece idarenin tutumunun ortaya çıktığı ... davanın süresinden önce açıldığını kabule olanak

⁷⁴ YENİCE-ESİN, age, s. 217.

⁷⁵ Yayınlanmamıştır.

bulunmamaktadır..." Danıştay 8. Dairesinin E.89/606, K.89/630 sayılı kararı⁷⁶.

521 sayılı eski Danıştay Kanunu'nun uygulandığı zamanlarda ve 2577 sayılı Yasanın 10 ve 11. maddelerinde değişiklik yapılmadan önce idarenin altmış günden sonra bir cevap vermesi durumunda bu cevabın tebliğinden itibaren altmış gün içinde dava açılabilceğini ileri sürenler bulunmaktaydı⁷⁷. Ancak 2577 sayılı Yasanın 4001 sayılı Yasayla değişik son haline göre bu görüşleri kabul etmek mümkün değildir. Olması gereken hukuk bakımından söylenenler doğrudur, ancak pozitif düzenlemeyi gözardı etmenin imkanı yoktur.

Öte yandan 11. maddeye göre ancak bir kere başvuru yapılabilir, daha sonra yapılan başvurular dava açma süresini durdurmaz.

"... davacının 15.3.1990 tarihinde 1973 yılından itibaren tütün ikramiyesi ödenmesi istemiyle başvurduğu, idarenin bu istemi 27.3.1990 tarihli işlemle reddettiği ve bu işlemin kesinleşmesinden sonra aynı istemle 2.11.1990, 5.3.1991, 26.4.1991, 19.8.1991 tarihlerinde idareye başvurulduğu ve idarece son olarak isteğin reddi üzerine davanın açıldığı, ... dava açma süresinin geçirilmesinden sonra yapılan başvuruların davacıya yeni bir dava açma süresi kazandırmayacağı..." Danıştay 10. Dairesinin E.93/4200, K.94/4007 sayılı kararı⁷⁸.

"... 2863 sayılı Yasada Koruma Kurulu kararlarına karşı doğrudan dava açılabilceği yolunda bir hükmün yer almaması karşısında bu kurul kararlarına karşı aynı kurula 11. maddede öngörülen şekle uygun biçimde yapılacak bir başvurunun dava açma süresini durduracağı ve konuya ilişkin yönetmeliğin bu hususa ilişkin hükmünün 11. maddenin uygulanmasını engellemeyeceği açıktır..." Danıştay 6. Dairesinin E.93/168, K.93/1743 sayılı kararı⁷⁹.

⁷⁶ DD, S. 76-77, s. 581.

⁷⁷ ARAL, Rüştü: *"Temyiz Davaları"*, Yüzyıl Boyunca Danıştay, 2. Baskı, Ankara 1986, Danıştay Yayını, s. 219;

SANCAR. Mithat: agm, s. 85.

⁷⁸ Yayınlanmamıştır.

⁷⁹ DD, S. 88, s. 291.

B- TAM YARGI DAVALARINDA DAVA AÇMA SÜRELERİ

1- İDARİ İŞLEMLERDEN DOĞAN TAM YARGI DAVALARINDA DAVA AÇMA SÜRELERİ

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

İdari işlemler nedeniyle doğrudan doğruya tam yargı davası açılması işlemin tesis ve bildirim üzerine olabileceği gibi yürütülmesi üzerine de olabilir. Tesis ve yürütme safhaları aynı olan işlemlerle ilgili tam yargı davaları yazılı bildirim üzerine, yürütme safhası ayrı olan işlemlerle ilgili olanları yürütme üzerine açılır⁸⁰.

a- İdari İşlemler Nedeniyle Doğrudan Açılacak Tam Yargı Davaları

İdari işlemlerden zarar gören kişiler, yerine göre işlemin bildirim, yerine göre de yürütülmesi üzerine doğrudan doğruya tam yargı davası açabilecektir. 12. maddenin idari işlemleri ikiye ayırarak bunların her biri için ayrı bir usul öngördüğü anlaşılmaktadır. 12. madde, tesis ve yürütme safhaları aynı ana rastlayan idari işlemlerden dolayı yazılı bildirim üzerine, tesis ve yürütme safhaları ayrı olan işlemlerden dolayı ise yürütme üzerine tam yargı davası açılabileceğini hükme bağlamış bulunmaktadır. İncelememizi de bu ayrıma göre yürüteceğiz.

aa- İdari İşlemin Tesis Edilip Bildirilmesi Üzerine Açılacak Tam Yargı Davalarında

İdarenin tesis ettiği bazı işlemler tesis edilip ilgisine bildirildiği zaman yürütülmüş, uygulanmış olur. Bu işlemlerden doğabilecek zararlar işlemin bildirildiği anda ortaya çıkmış olur. Olumsuz işlemler bu niteliktedir. Tesis ve yürütülmesi aynı ana rastlayan olumlu işlemlerde, ilgisine bildirildiğinde zarar gerçekleşmiş olabilir.

12. maddenin başındaki *"İlgililer haklarını ihlal eden bir idari işlem dolayısıyla Danıştay'a ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası açabilirler"* hükmü, bildirim ve yürütme safhaları aynı olan idari işlemler nedeniyle, bildirim üzerine açılacak tam yargı davalarını kapsamaktadır. Maddede bu davaların tabi olacağı süre ayrıca gösterilmek suretiyle 7. maddedeki genel sürenin bu alanda da uygulanacağı anlatılmış

⁸⁰ YENİCE-ESİN: age, s. 226.

olmaktadır. 12. maddenin sonundaki *"İlgililerin 11. madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır"* kuralı, kuşku yok ki doğrudan doğruya açılacak tam yargı davaları yönünden de geçerlidir. İlgililer zarara uğramalarına yol açan idari işlemin yazılı bildirimi üzerine 11. maddede belirtilen şartlarla idareye başvurdıklarında dava açma süresi durur. Başvurunun reddi veya reddedilmiş sayılması üzerine de kalan sürede tam yargı davası açılabilir.

Sonuç olarak, idari işlemlerden dolayı doğrudan doğruya tam yargı davasında işlemin tesis ve bildirimi üzerine dava açma süresi, söz konusu idari işlemin ilgiliye yazılı olarak bildiriminden başlamak üzere altmış gündür. Eğer ilgili, bu süreyi geçirirse, yargı yeri açılan tam yargı davasının süre aşımı yönünden reddedecektir.

"... 2577 sayılı Yasanın 7. maddesinde idari dava açma süresinin 60 gün olarak düzenlendiği aynı Yasanın 12. maddesinde ilgililerin haklarını ihlal eden bir idari işlem dolayısıyla aynı süre içinde tam yargı davası açabilecekleri hükmünün bulunduğu, davacının tazminini istediği kesintilerin sırasıyla 3.5.1990, ... 11.6.1990 tarihlerinde tahsil edildiği böylece uyuşmazlık konusu kesintilerle ilgili olarak kesin işlemlerin tesis ve tebliğ edildiği ... bu tarihlerden itibaren altmış gün içinde dava açılması gerekirken ..." Danıştay 10. Dairesinin E.92/1097, K.93/2557 sayılı kararı⁸¹.

bb- İdari İşlemlerin Uygulanması Üzerine Açılacak Tam Yargı Davalarında

12. maddedeki *"İlgililer ... bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler"* hükmü bir yandan idari işlemlerin yürütülmesi üzerine de bağımsız olarak tam yargı davası açılabileceğini belirtirken, diğer yandan bu davaların tabi olacağı süreyi saptamış olmaktadır.

Yukarıda değinildiği üzere, bu hükmün amaçladığı idari işlemler, tesis ve bildirim safhası ile yürütme safhası birbirinden ayrı olan işlemlerdir. Bunlarda yürütme, işlemin bildirim tarihinden sonraki bir tarihte olur. Bu işlemlerden doğacak zararların da, ancak icra edildikleri bir başka deyişle uygulandıkları tarihte ortaya çıkacağına kuşku yoktur. Bu nedenle anılan işlemlerden doğan tam yargı davalarının ayrı bir hükümde düzenlenmesi ve bu davalar yönünden yürütme tarihinin süreye başlangıç alınması yerinde olmuştur denebilir.

İdari işlemin yürütüldüğü tarih çeşitli belgelerden saptanabilir. Yürütme sadece bir olgudan ibaret kalmış ve bu konuda bir belge düzenlenmemişse bazı karinelere,

⁸¹ Yayınlanmamıştır.

belirtilerden yararlanmak suretiyle bu tarih belirlenebilir. Dava süresinin başlangıcı olması nedeniyle yürütme tarihinin dava dilekçesinde gösterilmesi gerekmektedir. Dava dilekçesinde bildirilen yürütme tarihinin doğru olup olmadığı, idari yargı yerince re'sen araştırılabileceği gibi, bildirilen tarihin yanlışlığı davalı idare tarafından da her zaman ortaya konabilir.

12. madde işlemin uygulandığı (icra edildiği) tarihten itibaren altmış gün içinde tam yargı davasının açılmasını öngörmektedir.

"... 2577 sayılı Yasanın yukarıda anılan 12. maddesinde bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren süresi içinde dava açılabilmesi hükmüne bağlandığına, olayda da zararı doğuran işlemin icrası 18.4.1985 tarihinde başlayıp 2.7.1985 tarihine kadar devam etmekle süreklilik ve bütünlük taşıdığına ve esasen zarar işlemin icrası ile doğabileceğine, diğer bir ifadeyle işlemin icra edildiği gün, henüz bir zarar doğmamış olacağına göre tazminat davasını açma süresinin işlemin icrasına başladığı günden değil sona erdirildiği günden itibaren başlayacağı açıktır..." Danıştay 10. Dairesinin E.87/413, K.89/858 sayılı kararı⁸².

"... 9.4.1990 tarihinde icra edilen işlemde doğan zararın giderilmesi istemiyle bu tarihten itibaren 60 gün içinde dava açılması veya aynı süre içinde idareye başvurulması gerekirken..." Danıştay 10. Dairesinin E. 92/4475, K.94/449 sayılı kararı⁸³.

"... 12. maddenin sözü geçen tümcesinde yer alan işlemin icrası sözcükleriyle yasakoyucunun tesis edilmekle hemen zarara yol açmayan, başka bir ifadeyle işlem tesisi ile zarar doğurucu sonuçları yaratan uygulaması farklı zamanlara rastlayan halleri kastettiğinde kuşkuyla yer yoktur... Diğer taraftan şahsın hakkının her zaman işlemin tesis edildiği tarihte ihlal edilmediği ancak işlemin icrası sırasında zararın meydana gelebildiği de bir vakıadır. Bu gibi

⁸² DD, S. 76-77, s. 771.

⁸³ Yayınlanmamıştır.

hallerde açılacak tam yargı davasının süresinin başlangıcının nasıl tayin edileceği uygulamada tereddütlere mucip olduğundan bu hususta da maddeye açıklık getirilmiştir.

Hakkın ihlali işlemin tesis tarihinde değil de bu işlemin icrası (yürütülmesi) tarihinde vuku bulmuş ise tam yargı davası işlemin icrası tarihinden itibaren ... açılabilir...

Mısır Hükümetince 1989-1990 yılı için tahsis edilen ... araştırma bursunu kazanan davacının ... 1 Ekim 1989 tarihinden itibaren 9 ay süreyle görevli-izinli sayılarak ... yurt dışına gönderildiği, davacıya 657 sayılı Kanunun 79. maddesinde öngörülen fark ödemesinin ilk kez 1.10.1989 tarihinde yapılması gerekirken belirtilen ödemenin yapılmadığı ve aynı şekilde söz konusu ödememe işleminin her ayın 1'inde yinelenildiği, 1.7.1990 tarihinde yurda dönen davacının 21.8.1990 tarihinde idareye başvurarak ... fark ödemesini yapılmasını istediği, başvurusunun reddi üzerine de bakılmakta olan davayı açtığı... anlaşılmıştır.

Davacı, ... Bakanlığının yurt dışı aylıklarının ödenmesinde 657 sayılı Yasanın 79. maddesinin uygulanmasını olanak dışı bırakan kararının iptali için dava açmadığı gibi gerek söz konusu karara dayalı olarak yapılan ödememe uygulamasının ilk başladığı 1.10.1989 tarihinden itibaren gerekse ödememe işleminin en son uygulandığı 1.6.1990 tarihinden itibaren 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca süresi içinde tam yargı davası açmayarak yapılan tüm ödememe uygulamalarından (icradan) doğan zararlar yönünden de dava süresini geçirmiş bulunmaktadır..." Danıştay 5. Dairesinin E.92/114, K.95/634 sayılı kararı⁸⁴.

"...profesör olan davacının bilgi ve görgüsünü artırmak ve bilimsel incelemelerde bulunmak üzere, yolluksuz, harcırahsız ve maaşlı izinli olarak 2547 sayılı Kanunun 39.

⁸⁴ Yayınlanmamıştır.

maddesi uyarınca 6 ay süreyle yurt dışında görevlendirilmesine Üniversite Yönetim Kurulunca 20.7.1988 tarihinde karar verildiği, davacının bu karar üzerine yurt dışına gittiği, 6 aylık süre sonunda görev süresinin uzatılması istemiyle 18.1.1989 ve 23.1.1989 tarihli başvuruları sonucu görev süresinin sadece aylıklı izinli olarak 6 ay daha uzatılmasına 3.2.1989 tarihinde karar verildiği, davacının 7.2.1989 tarihinde gönderdiği bir dilekçeyle gidiş-dönüş ve bunlarla ilgili harcırahların ödenmesi istemiyle yaptığı başvurunun yönetim kurulunun 17.2.1989 günlü kararı ile bütçe imkanlarının yetersiz olduğu gerekçesiyle reddedildiği, davacının ... 5.6.1989 tarihinde Türkiye'ye döndüğü, 29.1.1990 tarihinde davalı idareye başvurarak haklarının verilmesini istediği ancak isteğine cevap verilmemesi üzerine de bu davayı açtığı anlaşılmaktadır.

Bu durumda 20.7.1988 günlü kararın son uygulama tarihini altı aylık görev süresinin bittiği tarih, 3.2.1989 günlü kararın son uygulama tarihini de yol masrafını ve yurt dışı yevmiyelerinin niteliğini gözönünde bulundurarak, davacının yurtdışı görevden döndüğü 5.6.1989 tarihini izleyen bir aylık sürenin sona erdiği 5.7.1989 tarihi olarak kabul etmek gerekmektedir.

Davanın ise yol masrafı, yurt dışı gündelikler ve toplu konut kesintisinden doğan zararlara neden olan idari kararların son uygulama tarihinden itibaren 2577 sayılı Kanunun 12. maddesi ile belirlenen dava açma süresi geçirildikten çok sonra 7.5.1990 tarihinde açıldığı anlaşılmaktadır.

Açıklanan nedenlerle, davanın süre aşımından reddi gerekirken..." Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun E.92/470, K.92/189 sayılı karar⁸⁵.

Yukarıda alıntısı yapılan iki kararda 2577 sayılı Yasanın 12. maddesi uygulanmıştır. Halbuki burada bir işlemin icrası sonucu oluşmuş bir zarardan bahsetmek ve olayı bu şekilde değerlendirmek yerine 1050 sayılı Muhasebe Umumiye Kanunu'nun uygulanması

⁸⁵ DD, S. 87, s. 109.

yoluna gidilseydi davanın süreden reddi gerekmeyecekti. Zira maaş, yolluk gibi personel alacakları hesaplanabilir miktarı belli ve istihkak olarak tanımlanan alacaklar niteliğinde bulunduğundan 1050 sayılı Kanun kapsamında devlet borcu niteliğindedir. Bu durumda 1050 sayılı Yasanın 93. maddesi gereğince 5 yıl içinde idareye başvurarak ilgililerin haklarını istemeleri mümkündür. Davacılar da 5 yıl içinde idareye başvurmuş bulunmakta olduklarından davayı süre aşımından reddetmemek gerekirdi.

b- İptal Davasıyla Birlikte Açılacak Tam Yargı Davaları

12. maddenin öngördüğü dava yollarından ikincisi, iptal ve tam yargı davalarının aynı dilekçe ile birlikte açılması halidir. İlgililer bu yolu seçtiklerinde iptal davasının tabi olduğu süre içerisinde idari yargı yerine başvurmak zorundadırlar. Buna göre, ilgililerin idari işlemin yazılı bildirim tarihinden itibaren kural olarak atmış gün içinde davayı açmaları gerekir.

İptal davasıyla birlikte açılan tam yargı davasında dava açma şartı olarak, tam yargı davasının konusunu oluşturan zarar ile iptali istenen işlem arasında bir nedensellik bağı bulunmalıdır. Diğer bir deyişle zarar iptal davasına konu olan işlemten kaynaklanmalıdır.

"... bir idari işlemten doğan ve iptal ve tam yargı davasının birlikte açıldığı tarihte miktarı belli olmayan zararların kalan kısmını iptal ve tam yargı davasıyla ilgili kararın, bu karara karşı kanun yollarına başvurulmuşsa verilecek kararın tebliginden itibaren 12. maddede öngörülen süre içinde ayrıca açılacak bir tam yargı davasına konu olabileceğini kabul etmek gerekir..." Danıştay 5. Dairesinin E.91/1075, K.92/3154 sayılı kararı⁸⁶.

c- İptal Davasının Sonuçlanması Üzerine Açılacak Tam Yargı Davalarında

12. madde, *"İlgililer ... ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması halinde verilecek kararın tebliği ... tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler"* demektedir. Bu hükümden, ilgililerin iptal davasının gerek kabulü gerekse reddi halinde tam yargı davası açabilecekleri anlaşılmaktadır. Hatta maddede genel olarak "davanın karara bağlanması" deyimini kullanıldığından, iptal davasının başka bir hükümle, örneğin "karara yer olmadığı" şeklinde sonuçlanması halinde dahi tam yargı davası yolunun açık olduğunun kabul etmek gerekmektedir.

⁸⁶ DD, S. 87, s. 337.

12. maddeye kaynak olan eski 521 sayılı Danıştay Kanununun 71. maddesi 1740 sayılı Kanunla değiştirilirken gerekçesinde, "Yürürlükteki madde hükmüne göre ilgililerin haklarını da ihlal eden bir idari işlem dolayısıyla ilk önce iptal davası açmaları halinde, bu işlem hakkında ayrıca tam yargı davası açabilmesi, uygulamada maddenin yazılış şekli sebebiyle, işlemin iptali şartına bağlı olduğu şeklinde yorumlanmıştır. Metindeki işlemin iptali şartı çıkarılmadığı veya yeniden düzenleme yapılmadığı takdirde, bu tip işlemler sebebiyle hakları ihlal edilerek zarara uğramış olan şahısların zararlarının tazmini için tam yargı davaları açmaları mümkün bulunmadığından, madde metnindeki bu aksaklık giderilerek doktrinde uygulama muvazı hale getirilmiştir. Bu hale göre ilgililerin ilk önce iptal davası açarak işlemin iptali şartı aranmaksızın, bu davanın karara bağlanması üzerine de tam yargı davası açabileceklerdir." Gerçekten, 1740 sayılı Yasadan önceki dönemde iptal davasının reddinden sonra aynı işlemten dolayı tam yargı davası açılabilmesine imkan yoktu. İmkansızlık sürenin geçirilmesinden doğuyordu. Bu durum, o dönemde verilen bir Danıştay kararında şöyle belirtilmiştir:

"Kişinin haklarını ihlal eden bir idari kararın iptali için açılan davada ayrıca tazminat istenmemiş ve iptal davası da reddolunmuşsa, bu red kararının davacıya tebliğinden itibaren kanuni süresi içinde yeniden tazminat davası açılması mümkün bulunmamaktadır..." Danıştay 8. Dairesinin K.67/1435 sayılı kararı⁸⁷.

Oysa, idari sorumluluk ilkelerine göre, hiçbir hukuki sakatlık taşımayan ve bu nedenle de iptali gerekmeyen idari işlemlerden ötürü belli kişiler özel ve olağan bir zarara uğramışlarsa, bu zararın "idari hasar" kuramı uyarınca tazmini gerekebilir.

Dolayısıyla, iptal davası sonunda işlemin iptaline karar verilmemiş olması, yani iptal davasının reddedilmiş bulunması, her halde o işleme ilişkin tam yargı yolunun kapandığını göstermez.

"... 2577 sayılı Yasanın 12. maddesinin iptal davasının esastan karara bağlanması üzerine bu husustaki ... kararın tebliğinden itibaren ilgililerin dava süresi içinde tam yargı davası açabileceklerini düzenlediği, bu durumda esastan incelenmeyip süreden reddedilen iptal davasına dayanarak 12. madde gereğince tam yargı davası açabileceklerini düzenlediği, bu durumda esastan incelenmeyip süreden reddedilen iptal davasına dayanarak 12. madde gereğince

⁸⁷ YENİCE-ESİN: age, s. 232.

tam yargı davası açılmayacağı..." Danıştay 10. Dairesinin E.92/3744, K.93/2684 sayılı kararı⁸⁸.

"... Davacının görevine son verilmesine ilişkin işlemin iptal edilmesi üzerine açılacak tam yargı davasının kanun yollarına başvurulması halinde karar düzeltme isteminin reddine ilişkin kararın tebliğinden itibaren 60 gün içinde açılması gerektiği..." Danıştay 10. Dairesinin E.87/1454, K.87/1537 sayılı kararı⁸⁹.

"... taraflardan birinin iptal davasında verilen karara karşı kanun yollarına başvurmuş olması zarara yol açan idari işlem nedeniyle açılacak tam yargı davasının iptal kararının tebliği üzerine işlemeye başlayan süresini kesen bir olgu olarak öngörüldüğünden ilgilinin kendisinin veya diğer tarafın kanun yollarına yaptığı başvurunun sonucu ile ilgili kararı bekleyebilme veya kanun yollarına yapılan başvurunun sonucunu almadan da tam yargı davası açabilme seçeneklerine sahip olduğunda duraksamaya yer yoktur..." Danıştay 5. Dairesinin E.91/2177, K.92/1665 sayılı kararı⁹⁰.

İlgililer idari bir işlemde zarar gördükleri nedeniyle iptal ve tam yargı davasını açarken, zararın bir kısmına yönelik dava hakkını saklı tutarak bu davanın sonuçlanmasından sonra dava konusu edemezler.

"Davacı, görevine son verilmesi hakkındaki işlemin iptali talebiyle açtığı dava zımında tazminat talebinde bulunmuş ve mahrum kaldığı yevmiyelerini isteyerek, mezkur hükmün kendisine tanıdığı hakkı bu suretle ve önceden kullanmış bulunmaktadır. Tam yargı davalarının açılma zamanını tayin eden Kanun hükmünden, bu davaların ayrıca kısımlara bölünmesi veya bir kısmının mahfuz bırakılarak sonraya bırakılması sonucunu çıkarmak da mümkün bulunmadığı cihetle, bu haliyle inceleme kabiliyeti bulunmayan davanın

⁸⁸ Yayınlanmamıştır.

⁸⁹ DD, S. 70-71, s. 571.

⁹⁰ Yayınlanmamıştır.

reddine" Danıştay Dava Daireleri Kurulunun E.68/95, K.68/442 sayılı kararı⁹¹.

İptal davasının sonuçlanması üzerine açılacak tam yargı davasının iptal davasını açan kişiler tarafından yargı önüne getirilmesi gerekir. 12. maddedeki "İlgililer" deyiminden bunu anlamak gerekmektedir.

"Maddedeki ilgili tabiri, hakkını da ihlal eden bir idari işlem sebebiyle doğrudan tam yargı davasını birlikte açan ya da önce iptal davasını açıp, verilen karar üzerine tam yargı davasını açan kişiyi ifade etmektedir. O halde, önce iptal davasının açılması halinde, iptale dayalı tam yargı davasının da ancak iptal davasını açan kişi tarafından açılması mümkündür..." Danıştay 11. Dairesinin E.77/2342, K.79/2178 sayılı kararı⁹².

Sonuç olarak iptal davası sonuçlandıktan sonra, idari işlemlere ilişkin tam yargı davası açılmasında dava açma süresinin, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 12. maddesine göre, ister iptal davası kabul edilsin, isterse reddedilsin, bu davanın kararının ya da kanun yollarına başvurulması durumunda verilecek kararın tebliği tarihinden itibaren altmış gündür.

d- Üst Makamlara İdari Başvuru Yapılması Üzerine Açılacak Tam Yargı Davalarında 12. maddede *"İlgililerin 11. madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır"* denilmektedir. Tam yargı davası açmadan önce zarara uğramalarına yol açan işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlemin yapılmasını ilgililer üst makamdan veya üst makam yoksa kararı alan makamdan idari dava açma süresi içinde başvurarak isteyebilir. Dava açma süresi bu başvurudan etkilenecektir.

Üst makama veya üst makamın olmaması durumunda kararı veren, yani işlemi yapan makama dava açma süresi olan altmış gün içinde başvuru yapan ilgilinin istemi, idare tarafından açıkça reddedilirse, bu ret kararının kendisine tebliği üzerine ilgili tebligden itibaren altmış gün içinde doğrudan doğruya iptal davasıyla birlikte tam yargı davası açabilecektir. İlgili ilk önce iptal davası açmış ve bu davanın sonuçlanmasından sonra öncelikle idareye zararının tazmini için başvurmuşsa, bu başvurunun reddi üzerine yazılı bildirim tarihinden itibaren altmış gün içinde tam yargı davası açabilir.

İdari Yargılama Usulü Kanunundaki, idari işlemten dolayı tam yargı davası açmadan önce, üst makama başvuru yapılmasına ilişkin düzenlemeye göre, ilgilinin isteğine idare tarafından altmış gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılacak, isteğin

⁹¹ YENİCE-ESİN: age, s. 238.

⁹² YENİCE-ESİN: age, s. 239.

reddedilmiş sayılması üzerine de dava açma süresi, idareye başvurmadan önceki geçmiş süre düşülerek yeniden işlemeye başlayacaktır.

Başvurunun reddedilmesi tarihinden veya altmış gün içinde cevap verilmeyerek reddedilmiş sayılmasından itibaren, idari işlemin bildirilmesinden başlayarak başvuru yapıldığı tarihe kadar geçen zamanın altmış günlük dava açma süresinden düşülerek bulunan kalan süre içinde tam yargı davası açılmalıdır⁹³.

Sonuç olarak, ilgililer zarara uğramalarına yol açan idari işlemin yazılı bildirim üzerine, tam yargı davası açmadan önce idareye başvurulursa işlemin bildirilmesinden başlayan altmış günlük dava açma süresi durur. İdare tarafından başvurunun reddi veya altmış gün içinde cevap verilmeyerek reddedilmiş sayılması üzerine, kalan sürede tam yargı davası açılabilir.

"... ek gösterge farklarının davacıya ödendiği, bu ödeme üzerine davacının faiz isteminde bulunduğu, idarece ... istemin reddedildiği, davanın da bu işlemin iptali ile yasal faizin ödenmesi istemiyle açıldığı ... bu itibarla davanın 2577 sayılı Yasanın 12. maddesi gereği zararın doğduğu ödeme tarihinden itibaren dava açma süresi içinde açılıp açılmadığının 11. maddeye göre idareye yapılan başvuru da dikkate alınarak incelenmesi gerekmektedir..." Danıştay 10. Dairesinin E.93/1470, K.95/488 sayılı kararı⁹⁴.

e- 10. Maddeye Göre Yapılan Başvuru Üzerine Açılacak Tam Yargı Davalarında
İlgililer 10. maddeye göre haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylem yapılmasını idareden isteyebilir. İdarenin bu isteğe karşı takındığı tavır ilgilinin bir hakkını ihlal edebilir. Bu durumda ilgililer zararlarının tazminini idareden isteyebilirler.

10. maddeye göre ilgilinin yaptığı başvuru üzerine idarenin takındığı çeşitli tutumlar dolayısıyla dava açma süreleri farklılık göstermektedir. Ancak 10. madde uyarınca yapılan başvurular üzerine açılacak iptal davalarında dava açma süreleri konusundaki ihtimaller ve süreler bu konuda da geçerli olacaktır. Zira kanunda bu kabule aykırı bir düzenleme bulunmamaktadır.

"... Olayda 1402 sayılı Sıkıyönetim Yasasına dayanarak kolluk hizmetlerini yürüten idarece, bir ihbar üzerine davacının eşyalarına, kolluk önlemi olarak el konulmuştur. Bu el koyma tasarrufu ilgili idari mevzuat çerçevesinde

⁹³ ÖNGÖREN, Gürsel: age, s.79.

⁹⁴ Yayınlanmamıştır.

hukuk alanında değişiklik doğuran irade açıklamasını yansıtması nedeniyle idari eylem değil, idari işlemdir. Anılan işlemin tesis edilmesinden sonra, Sıkıyönetim Askeri Mahkemesinde görülen davada elkonulan eşyaların davacıyla ilgili olmadığına mahkemeye belirlenmesi üzerine, davacı eşyalarını geri isteme hakkını kazanmış olup, davacının eşyalarının geri verilmesi istemi 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Yasasının 10 uncu maddesine göre yapılmış bir başvuru niteliğindedir. Başvurusu reddedilen davacının, bu ret işlemleri nedeniyle uğradığı zararın tazmini istemiyle 2577 sayılı Yasanın 12 nci maddesine göre 60 gün içinde dava açabileceğinin kabulü gerekir.

Dava dosyasındaki bilgi ve belgelerin incelenmesinden davacının başvurusunun reddine ilişkin 3.2.1987 tarihli işlemin davacıya 17.2.1987 tarihinde bildirildiği anlaşıldığından 17.4.1987 tarihinde açılan davanın da 2577 sayılı Yasanın 12. maddesine göre süresinde açıldığı görülmektedir..." Danıştay 10. Dairesinin E.94/1996, K.94/6283 sayılı kararı⁹⁵.

"... Olayda ise, 2090 sayılı Tabii Afetlerden Zarar Gören Çiftçilere Yapılacak Yardımlar Hakkında Kanun'un 3838 sayılı Yasanın 16. maddesiyle eklenen Geçici 1. maddesinde, 1992 mart ayında meydana gelen deprem nedeniyle yitirilen canlı hayvan kayıplarının karşılığının Tarım İl Müdürlüklerinin yaptığı tesbitler üzerinden, hak sahiplerine aynı olarak verileceğinin hükme bağlanması üzerine davacının 7.7.1993 tarihli başvurusuyla arı kaybı nedeniyle yardım yapılmasını istediği, ancak bu başvurusunun Tarım ve Köyişleri Bakanlığı koruma ve Kontrol Genel Müdürlüğü'nün 23.7.1993 tarih ve 13264 sayılı ve Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Erzincan İl Müdürlüğü'nün 4.8.1993 tarihli ve 542-2/1282 sayılı işlemiyle reddedildiği, davacının 10.9.1993 tarihinde yeniden Tarım İl Müdürlüğüne başvurduğu ve bu başvurusunun reddine ilişkin

⁹⁵ Yayınlanmamıştır.

23.9.1993 tarihli işlem üzerine de, birlikte iptal ve tam yargı davası açtığı anlaşılmaktadır.

Bu duruma göre davacının yaptığı başvurunun 2577 sayılı Yasanın 10. maddesine göre yapılmış bir başvuru niteliğinde olması nedeniyle, bu başvurunun reddine ilişkin işlem nedeniyle uğranılan zararın tazmini istemiyle anılan Yasa'nın 12. maddesine göre 60 gün içinde dava açılabileceğinin kabulü gerekir.

Davacının 7.7.1983 tarihinde yaptığı başvurunun reddine ilişkin işlemleri engeç yeniden başvurduğu 10.9.1993 tarihinde öğrendiğinin kabulü zorunlu bulunduğundan, bu tarihten itibaren Yasada öngörülen 60 günlük süre içinde dava açması gerekirken, bu süre geçtikten sonra 29.11.1993 tarihinde açtığı davanın süre aşımı nedeniyle incelenmesine olanak bulunmamaktadır..." Danıştay 10. Dairesinin E.94/3518, K.95/729 sayılı kararı⁹⁶.

2- İDARİ EYLEMLERDEN DOĞAN TAM YARGI DAVALARINDA DAVA AÇMA SÜRELERİ

Tam yargı davasına konu olan idari faaliyetlerden biri de idari eylemlerdir. Herhangi bir idari eylem nedeniyle haksızlığa uğrayan ilgililer, zararlarının tazmini için tam yargı davası açabileceklerdir.

İdarenin sebep olduğu zararlardan bir kısmı, faaliyet ve hizmetlerin gerektirdiği eylemlerden çıkar.

İdari eylemlerden dolayı açılacak tam yargı davalarını düzenleyen 13. maddenin 1. fıkrasında başlıca üç şart öngörülmüştür.

- Dava açmadan önce idareye başvurma,
- İdareden ön karar alma,
- Ön kararın yazılı bildirimini izleyen günden itibaren altmış gün içinde davayı açma.

⁹⁶ Yayınlanmamıştır.

a- Dava Açmadan Önce İdareye Başvurulması

aa- Başvurma Zorunluluğu

İdari eylemlerden dolayı açılacak olan tam yargı davalarında 13. madde ile davadan önce idareye başvurarak ilgililere zararlarının tazmin edilmesi olanağı ve zorunluluğu getirilmiştir. İdarenin bu başvuruyu kabul etmesi ve ilgilinin zararını karşılaması durumunda, dava açılması önlenecektir. Ön karar için idareye başvurulması zorunludur.

Böylece idare zararın tazmini yoluna gidecekse dava yüküne katlanmaya lüzum kalmayacaktır⁹⁷. Ancak uygulamada idareler çoğu zaman istemi reddettiklerinden bu amaç gerçekleşmemektedir.

13. maddenin 1. fıkrasına göre, idari eylemden zarar gören kişilerin, eylemi öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve herhalde beş yıl içinde idareye başvurarak zararın ödenmesini (haklarının yerine getirilmesini) istemeleri gerekmektedir. Kanun bu başvurmayı zorunlu tuttuğuna göre, idareye başvurmadan doğrudan doğruya açılan tam yargı davalarının dinlenme yeteneği olmadığı, bunların incelenmeksizin reddi gerektiği düşünülebilir.

15.3.1979 tarih, E:1971/1, K:1979/5 sayılı İçtihadı Birleştirme Kararı ile;

"İdari eylemlerden dolayı hakları ihlal edilmiş olanların idari dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren 1 yıl ve herhalde beş yıl içinde, ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeden doğrudan doğruya dava açmaları halinde, bu hususun idari merci tecavüzü sayılarak ... davanın her safhasında dava dilekçesinin ilgili idari merciine tevdiine karar verilmesi gerekeceği"

hüküm altına alınmıştır. İdareye başvurma şartı yerine getirilmeden tam yargı davası açılması halinde, anılan İçtihadı Birleştirme Kararı gereğince bu durum, "idari merci tecavüzü" sayılarak, dava dilekçesinin ilgili idareye gönderilmesine karar verilmesi gerekecektir.

"... davacının 16.1.1989 tarihinde ön işlem oluşturmaksızın açtığı ilk davada dilekçenin idari merci tecavüzü nedeniyle ... Bakanlığına tevdiine karar verildiği, ... bu kararın 1.6.1989 tarihinde davacıya tebliğ edildiği ... 1.6.1989 tarihi itibarıyla altmış gün içinde cevap verilmemek suretiyle istem reddedilmiş sayılacağından takip eden altmış

⁹⁷ ONAR, Sıddık Sami: age, s. 1965.

günlük süre içinde tam yargı davası açılması gerekirken, bu süre geçirildikten ve dava açma süresini ihya etmeyecek ret işleminin tebliğinden sonra 9.2.1990 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenme olanağı bulunmamaktadır..." Danıştay 10. Dairesinin E.92/4736, K.93/4753 sayılı kararı⁹⁸.

bb- Başvurma Süresi

13. maddenin 1. fıkrasına göre, idari eylemlerden zarar gören kişilerin, eylemi yazılı bildirim üzerine veya başka yollarla öğrendikleri tarihten başlayarak bir yıl içinde idareye başvurmaları gerekmektedir.

Beş yıllık olağanüstü sürenin başlangıcı "eylem tarihi" olarak saptandığından bu konuda bir tereddüde yer yoktur. Ancak olağan başvurma süresi olan bir yıllık sürenin başlangıcı neye göre belirlenecektir.

Maddede Borçlar Kanununun 60. maddesinde olduğu gibi "zarara ve faile ıtıla" unsuruna açıkça yer verilmemesi ve sadece eylemin öğrenildiği tarihten söz edilmesi, ilk bakışta bazı yanlış yorumlara yol açabilecek niteliktedir. Bu noktada önce şöyle bir değerlendirme yapmak gerekir. Tüm tazminat davaları gibi, idari eylemden doğan tam yargı davaları da ancak bir zararın ortaya çıkması üzerine açılabilir. İlgililerin uğradıkları bir zarar yoksa, tam yargı davası açma hakları da yoktur.

Başvurma süresini, salt eylemi öğrenme tarihinden değil, eylemle birlikte zararlı sonucun da öğrenildiği tarihten başlatmakta zorunluluk vardır. Maddenin başında bu davaların "idari eylemden hakları ihlal edilmiş olanlar" tarafından açılabileceği yazılıdır. Bu ibareden hareketle, başvurma süresine başlangıç alınacak husus, salt eylemin öğrenildiği tarih değil, "hakkı ihlal eden eylemin" öğrenildiği tarihtir diyebiliriz. Bu yoldan, başvurma süresinin işlemeye başlayabilmesi için ilgilinin sadece eylemi değil, o eylem nedeniyle hakkının ihlal edildiğini, bir başka deyişle o eylemden zarar gördüğünü öğrenmiş olmasının da gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

Kısaca belirtmek gerekirse, 13. madde hem özü hem de düzenleniş biçimi ile bir yıllık başvurma süresinin idari eylemin ve bundan doğan zararlı sonucun öğrenildiği tarihten başlayacağını öngörmektedir. Zararlı sonucun öğrenilmesi demek, hem zararın kendisini hem de zararlı idari eylem arasında nedensellik bağı bulunduğunun bilinmesi demektir. Şu halde başvurma süresinin başlangıcını belirlerken, ilgilinin zarar nedenini öğrendiği tarih üzerinde de durulması gerekmektedir.

⁹⁸ Yayınlanmamıştır.

Danıştay içtihatları bu konuda farklı uygulamalar göstermektedir. Danıştay, başvurma süresinin idari eylemle birlikte zararın da öğrenildiği tarihten başlayacağını genel olarak kabul etmekle birlikte, ilgilinin zarar nedenini öğrendiği tarihe bakmayarak, zararın kendisinin öğrenildiği tarihle sınırlı uygulamalar da göstermektedir.

"... 2577 sayılı Yasanın 13/1. maddesinde; idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idari dava açmadan önce bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gerektiği hükmü yer almıştır.

Söz konusu maddede öngörülen bir yıllık süreyi zararın ve zararlı sonucun kimin eyleminden doğduğunun öğrenildiği tarihten başlatılması yasa koyucunun amacına uygun olacaktır.

Dosyanın incelenmesinden; davacıya ait araçla başka bir şahsa ait aracın 8.6.1991 tarihinde çarpıştığı, aynı tarihte olay yerinde tutulan Trafik Kazası Tespit Tutanağında kusurun araçları çarpışan taraflara ait olduğunun belirtildiği, ancak zararın sürücülerini uyarıcı nitelikte işaretleme yapmaması nedeniyle Karayolları Genel Müdürlüğünün kusurlu eyleminden kaynaklandığının olay nedeniyle Asliye Ceza Mahkemesinde açılan davada Adli Tıp Kurumunca verilen 4.5.1993 tarihli raporla belirlendiği, bunun üzerine davacının 15.9.1993 tarihinde davalı idareye yaptığı başvuruların reddedilmesinden sonra 1.11.1993 tarihinde davanın açıldığı anlaşılmıştır.

Bu durumda zararın Karayolları Genel Müdürlüğünün eyleminden doğduğunun öğrenildiği tarihten itibaren bir yıl içinde davalı idareye yapılan başvurunun reddi üzerine açılan davada süre aşımı bulunmamakta olup; davanın esasının incelenmesi gerekmektedir..." Danıştay 10. Dairesinin E.94/4773, K.95/3642 sayılı kararı⁹⁹.

İlgililerin zararı öğrendikleri tarih, gerek olayın niteliğinden gerekse bazı olgu ve belirtilerden çıkarılabilir. Uygulamada hangi verilere dayanıldığını göstermek için, zarar türlerine göre bir ayırım yapıp konuyu öyle incelemek uygun olacaktır.

⁹⁹ Yayınlanmamıştır.

Ölümle sonuçlanan olaylarda, idari eylem ve zararlı sonuç genellikle aynı anda öğrenilmiş olur. Tazminat hakkı sahibinin ölenle aynı şehirde oturmaması veya herhangi bir sebeple ondan uzak bulunması halinde dahi, bu durum pek değişmez. Yeter ki, tazminat hakkı sahibi aksini kanıtlayabilsin.

"Tazminata konu idari eylem ve bu eylemden doğduğu iddia edilen ölüm olayının 17.5.1966 tarihinde vukua geldiği taraflar arasında ihtilafsızdır. Kocası A.O. olay sırasında müteveffanın yanında bulunduğundan, eylem ve zararlı sonucun davacılar tarafından aynı gün öğrenildiğini kabul etmek zarureti vardır..." Danıştay 12. Dairesinin K.69/294 sayılı kararı¹⁰⁰.

"Dava, davacıların murisinin trenin hareket ve manevrası esnasında idare ajanının hizmetin gerektirdiği dikkati göstermemesi sebebiyle vagonlar arasında kalarak ölümü ile uğradıkları 125.000.- liralık zararın tazmini talebiyle açılmıştır.

Dava dilekçesinde kazanın 12.1.1970 günü meydana geldiği, ancak davacılar tarafından 1971 yılının 10. ayı ortalarında öğrenildiği belirtilmekte ise de, davacılar kazanın vuku bulduğu ilde ikamet etmeleri sebebiyle, aynı ilde vuku bulan kazaya olay tarihinden itibaren bir seneyi aşkın bir süre geçtikten sonra itila kesbedildiği yolundaki iddia kabule şayan görülmemiştir. Bu sebeple olay tarihinden itibaren kanunen muayyen olan dava açma süresi geçirildikten sonra idareye vaki başvurma üzerine açıldığı anlaşılan davanın reddine..." Danıştay 12. Dairesinin E.72/2631, K.73/140 sayılı kararı¹⁰¹.

İdari eylemlerin sebep olabileceği bedensel zararlar ise (sakatlık, çirkinlik, hastalık gibi) genellikle kesin sağlık raporunun alındığı tarihte öğrenilmiş sayılır. Bununla birlikte bu konuda farklı Danıştay kararları bulunmaktadır.

"Dava, 12.8.1968 günü Aksaray'da karşıya geçmek isteyen davacıya aksi istikamette gelen ve görevli trafik polisi tarafından kullanılan trafik arabasının çarpması neticesi

¹⁰⁰ YENİCE-ESİN: age, s. 245.

¹⁰¹ YENİCE-ESİN: age, s. 245.

davacının sakat kaldığı ve bu nedenle çektiği acılar karşılığı olmak üzere 50.000 lira manevi tazminat isteğiyle açılmıştır. Davada ise, Dairemizin 22.5.1973 günlü ara kararına davalı tarafından verilen cevaptan da anlaşılabacağı üzere, davacının sakat kaldığı hususundaki kesin rapor en son 12.3.1970 tarihinde düzenlenmiştir. Yukarıda belirtilen hüküm uyarınca kesin rapor tarihinden itibaren bir yıl içinde idareye müracaatla hakkının yerine getirilmesini istemek ve sonra dava açmak gerekirken, bu süre geçirildikten sonra 29.3.1971 günü açılan davanın süre aşımı nedeniyle reddine,

Azlık Oyu: 10.3.1970 günü düzenlenen raporun aynı gün davacıya tebliğ edildiği düşünülemeyeceğinden, raporun tebliğ edilmesi gereği de bulunmadığından, geçirilmiş bir dava süresinden bahsetmek mümkün değildir. Bu nedenle esas hakkında karar verilmesi gerekeceği düşüncesiyle çoğunluk görüşüne karşıyız..." Danıştay 12. Dairesinin E.72/620, K.2290 sayılı kararı¹⁰².

"... 2577 sayılı Yasanın 13. maddesinde öngörülen bir yıllık idareye başvurma süresinin kolun kesildiği 28.7.1987 tarihinden başlatılması gerekmektedir. Zira davalının hizmetlerinin kusurlu işleyişi, kolun kesilme tarihinde zararı doğurmuş ve davacı bunu aynı tarihte öğrenmiştir. Bu durumda ... alınan 27.10.1988 tarihli rapor 28.7.1987 tarihinde kesilen kol nedeniyle uğranılan zararın giderilmesi için idareye yapılacak başvurunun süresini yeniden başlatabilecek nitelikte olmadığından..." Danıştay 10. Dairesinin E.92/3921, K.93/5422 sayılı kararı¹⁰³.

Taşınır ve taşınmaz mallara gelebilecek zararlar yönünden sorun biraz daha karışıktır. Bu halde zararı öğrenme yolları olayın niteliğine ve zararın türüne göre değişir. Her olay için çeşitli belirtilere göre ayrı bir değerlendirme yapmak gerekir.

¹⁰² YENİCE-ESİN: age, s. 246.

¹⁰³ Yayınlanmamıştır.

Zararın o idari eylemden doğduğunun, daha doğrusu zararlar o eylem arasında illiyet bağı bulunduğunun saptanabilmesi için ikinci derecede bazı olayların daha ortaya çıkması veya bir kısım bilgi veya belgelerin ilgiliye ulaşması gerekir.

Bu tür olaylarda, idareye başvurma süresini salt zararın öğrenildiği tarih üzerinde durmak haksızlıklara yol açabilmektedir. Örneğin; zarar nedeni anlaşıncaya kadar, zararın ortaya çıktığı tarihten itibaren bir yıldan çok süre geçmişse dava hakkı düşebilmektedir. Bu yüzden başvurma süresini, idari eylemle birlikte zararın ve zarar nedeninin öğrenildiği tarihten başlatmak daha doğru olur.

Süresi içinde idareye başvurmama dava hakkının düşmesi sonucunu doğurur. Bundan ötürü, başvurma süresinin bazı Danıştay kararlarında "hak düşürücü süre" olarak nitelendirildiği görülmektedir. Gerçek olan şudur ki, başvurma süresinin geçirilmesinden doğan sonuçla dava süresinin geçirmenin sonucu arasında bir fark yoktur. Her iki halde de dava süre aşımı nedeniyle reddedilmektedir.

İdareye başvurma süresi kesindir. Bu sürenin herhangi bir nedenle durması veya kesilmesi söz konusu olamaz. Aynı şekilde, başvurma süresinin, son günü çalışmaya ara verme zamanına (adli tatile) rastladığında 6. maddenin 3. fıkrasına göre yedi gün uzamış sayılmaz.

13. maddede bir yıllık süreden ayrı olarak bir de beş yıllık olağanüstü başvurma süresinden söz edildiğini belirtmiştik. Maddeye göre başvurma hakkının her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde yapılması gerekir. Görüldüğü üzere beş yıllık olağanüstü sürenin başlangıcı eylem tarihidir. Eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde her ne nedenle olursa olsun idareye başvurmayan ilgili dava hakkını kesinlikle yitirmiş olur.

cc- Başvurulacak İdari Makam

13. madde "ilgili idareye" başvurulacağını belirtmektedir. Eylemi hangi idare yapmışsa, ilgilinin ondan istemde bulunması gerekmektedir. Kanundaki "idare" deyimini, idari yargı önünde davalı olabilme yeteneğine sahip idari birimleri anlatmak üzere kullanılmıştır.

Başvurmanın ilgili idareye yapılması zorunlu olduğuna göre, başvurma süresinin işlemeye başlayabilmesi için zarar gören kişinin bu idareyi öğrenmiş olması gerekir. Oysa 13. maddede bu yönden bir açıklık yoktur, bu boşluk bazı haksızlıklara yol açabilecek niteliktedir. 13. maddeye göre, ilgili idareden başka bir idareye başvurulması sürenin işlemesini etkilemeyecektir.

dd- Başvurunun Konusu

13. madde, başvurma hakkının "ihlal edilen hakkın yerine getirilmesine" ilişkin olacağını hükme bağlamaktadır. Buna göre, başvurma hakkının uğradığı zararın idarece karşılanması

istemini kapsamalıdır. Bunun dışındaki isteklerle idareye dilekçe verilmiş olması kanunun aradığı anlamda bir başvurma sayılamaz ve başvurma süresinin işlemesine etki etmez.

Başvurma dilekçesinde idareden istenen tazminat miktarının gösterilmesi yerinde olur. Ancak herhangi bir miktar belirtilmemiş olsa veya başvuruda belirtilen miktar düşük olsa bile dava açılırken gerçek zararın istenmesine engel yoktur.

b- Ön Karar Alma

13. maddede, idari eylemlere ilişkin tam yargı davalarının da bir "ön karar" üzerine açılabilceğı öngönülmüştür. İdari eylemlerden zarar gören kişiler dava açmadan önce idareye başvurup uğradıkları zararın giderilmesini istediklerinde, idare buna olumlu veya olumsuz bir cevap vermek durumundadır. İşte bu cevap "ön karar" olarak karşımıza çıkar, "ön karar" bundan önceki bölümde incelediğimiz "idareye başvurma" usulünün doğurduğu bir sonuç olmaktadır.

Ön karar açık veya kapalı biçimde tesis olunabilir. İdare ilgilinin isteğine açık bir bildirimle cevap vermiş olabileceğı gibi, cevap vermemeyi de tercih edebilir. 13. madde *"İlgililer bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında altmış gün içinde cevap verilmediğı takdirde bu sürenin bittiğı tarihten itibaren dava süresi içinde dava açabilirler"* demekle, idarenin gerek açık cevap vermesi, gerekse susması halinde "ön karar alınması şartı"nın gerçekleşmiş olacağını anlatmaktadır. Maddeye göre, idarenin susması altmış gün sürmüş olmalıdır. Bu süre bitmeden "ön karar" şartı gerçekleşmiş olmaz. İlgili, idareye tanınan altmış günlük cevap süresinin dolmasını beklemelidir.

İdareye tanınan altmış günlük cevap süresi kesin olup, bunun belirli nedenlerle durmasına, kesilmesine veya uzamasına imkan yoktur. Altmış günlük sürenin son günü çalışmaya ara verme zamanına rastlasa da durum değişmez.

İsteğin kısmen de olsa reddi anlamına gelmeyen veya her ne biçimde olursa olsun kesinlik taşımayan bir bildirim "ön karar" yerine geçemeyecektir. Örneğin, görüşmek üzere çağrı niteliğı taşıyan veya ilgiliden bazı bilgi ve belgelerin istenmesine dair olan bildirimler gibi. Böyle hallerde ilgilinin, idareden kesin cevap gelene kadar, altmış günlük sürenin dolmasını beklemesi gerekmektedir.

c- Ön Karardan Sonra Dava Açma Süresi

İdari Yargılama Usulü Kanununun 13. maddesi, ön karar başvurusunda belirtilen, *"... bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında altmış gün içinde cevap verilmediğı takdirde bu sürenin bittiğı tarihten itibaren, dava süresi içinde..."* dava açabileceğini düzenleyerek, ön karar

başvurusundan sonra davanın, genel dava açma süresi olan altmış gün içinde açılabilceğini hüküm altına almıştır.

Ön karar alınmasında geçerli olan iki yol vardır ve dava süresinin başlangıcı buna göre belirlenir. Ön karar açık olarak tesis edilmiş ise, yani ilgilinin isteği yazılı olarak bir cevapla reddedilmişse sari bu cevabın yazılı bildirimini izleyen günden başlar. Ön karar kapalı biçimde tesis edilmişse, bu kez süre, altmış günlük susma döneminin bittiği günden işlemeye başlar. İlgili, cevapsız geçen altmış günün bitimini izleyen günden itibaren ikinci altmış gün içinde tam yargı davasını açmak zorundadır.

"... davacı vekilinin başvurusunda yer alan istemlerinin yapılan ödemeye kısmen reddedildiği ve davacının bundan ödeme tarihinde haberdar olduğu, bu tarihten itibaren 2577 sayılı yasayla belirlenen 60 günlük süre geçirildikten sonra açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenme olanağı bulunmadığı..." Danıştay 10. Dairesinin E.94/459, K.94/1362 sayılı kararı¹⁰⁴.

Danıştay ön kararın alındığı tarihte dava açma süresi geçirildiği halde, eylemin ve zararlı sonucun öğrenildiği tarihten itibaren henüz bir yıl geçmemiş ise yine süre aşımı söz konusu olacağını kabul etmektedir.

"... davacılar yakınının 24.12.1989 tarihinde meydana gelen tren kazasında öldüğü, davacıların maddi ve manevi tazminat istemiyle idareye 22.1.1990 tarihinde başvurduğu, istemin 23.3.1990 tarihinde zımnen reddedildiği ancak 17.5.1990 tarihli idare yazısıyla davacılar tazminat ödenmeyeceğinin bildirildiği, bunun üzerine 26.6.1990 tarihinde davanın açıldığı ... 2577 sayılı yasanın 13. maddesinde yer alan hüküm karşısında başvurunun zımnen reddinden sonra 17.5.1990 tarihinde verilen cevabın davacıya yeni bir dava açma süresi kazandırması olanaksız olup, ... 22.1.1990 tarihinde yapılan başvurunun 23.3.1990 tarihinde zımnen reddedilmesinden sonraki altmış gün içinde nihayet 23.5.1990 tarihine kadar dava açılması gerekirdi..." Danıştay 10. Dairesinin E.92/2762, K.93/4480 sayılı kararı¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Yayınlanmamıştır.

¹⁰⁵ Yayınlanmamıştır.

Sonuç olarak, idari eylemlerden dolayı zarara uğrayan kişi idareye başvurarak ön karar almışsa, dava açma tarihi bu işlemin kendisine tebliğinden itibaren altmış gündür. Eğer, ilgilinin cevabına idare altmış gün içinde cevap vermezse, dava açma süresi, idareye tanınan altmış günlük cevap verme süresinin dolmasından itibaren başlayacak olan altmış gündür. Bu sürelerle rağmen, ilgili, ön kararın kendisine bildirilmesinden veya reddedilmiş sayılmasından sonra altmış gün içinde değil de, idareye başvurma süresi olan, 1 yıl veya 5 yıl içinde dava açmışsa, dava, yargı yerlerince süre aşımı sebebiyle reddedilir.

13. maddenin 2. fıkrasına göre, ilgili zarara uğramasına yol açan bir idari eylem nedeniyle, eylemin öğrenildiği tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvurmaksızın doğrudan doğruya görevsiz yargı yerine dava açmış olup da bu dava görev noktasından reddedilmiş ise; bu kararın bildirimi üzerine otuz gün içinde idari yargı yerince açılacak davada, idareye başvurma şartı yerine getirilmediğinden bahisle dava dilekçesinin idareye tevdiine karar verilemeyecek ve uyuşmazlığın esası hakkında karar verilmesi gerekecektir. Bu fıkra hükmünün uygulanabilmesi için;

- Ortada bir idari eylemden kaynaklanan tam yargı uyuşmazlığının bulunması,
- Bu uyuşmazlık nedeniyle 13. maddenin 1. fıkrasına göre idareye başvurulmuş olması,
- Uyuşmazlığa ilişkin davanın önce adli veya askeri yargı yerine açılmış bulunması,
- Adli ve askeri yargı yerince davanın görev noktasından reddedilmiş olması,
- Görevsizlik kararı üzerine de 9. madde hükmüne uygun olarak idari yargı yerine dava açılmış bulunması gerekmektedir.

3- İDARİ YARGI KARARLARININ YERİNE GETİRİLMEMESİNDEN DOĞAN TAM YARGI DAVALARINDA DAVA AÇMA SÜRELERİ

Tam yargı davası açma sebeplerinden biri de idari yargı yerlerince verilen kararların yerine getirilmemesi nedeniyle ilgililerin zarara uğramalarıdır. İdari Yargılama Usulü Kanununun 28. maddesi bu ihtiyaca cevap vermek üzere düzenlenmiştir. Bu maddedeki düzenlemede, idarenin mahkeme kararlarını yerine getirmek zorunda olduğunu belirtmiş ve bunun aksine davranan idare aleyhine maddi ve manevi tazminat davası açılabileceğini hüküm altına almıştır.

Bu düzenlemede dava açma süreleri belirtilmemiştir. Ayrıca ilgilinin kararın uygulanmasını sağlamak için, idareye hangi süre içinde başvuracağı da belirtilmemiştir. Sadece idareye yönelik otuz günlük karar gereğini yerine getirme süresi tanınmıştır.

Yerine getirme isteminin davalı idare tarafından açık veya kapalı olarak reddedilmesi üzerine, davanın altmış gün içinde açılması zorunluluğu doğar. Bu altmış

günlük dava açma süresinin başlangıcı, istemin açıkça reddi halinde yazılı bildirim tarihi, kapalı reddi halinde ise, altmış günlük bekleme süresinin bitimidir.

Sonuç olarak idari yargı yerleri kararları üzerine, lehine ilam alan ilgili altmış gün süreyle idarenin bunu yerine getirmesini bekleyecektir. Altmış günün sonunda idare kararı yerine getirmemişse, ilgili ilamın kendisine tebliğ edildiği tarihten itibaren başlayan 10 yıllık genel zamanaşımı süresi içinde idareye başvurarak uygulanmasını isteyecek, bu isteğin reddi halinde veya altmış gün içinde cevaplandırılmayarak reddedilmiş sayılması halinde altmış günlük sürenin bitim tarihinden veya red kararının kendine bildirim tarihinden itibaren altmış gün içinde, maddi ve manevi tazminat isteğiyle tam yargı davasını açabilecektir.

"... Davacının 2.7.1985 günlü iptal kararı üzerine, 4.9.1985 ve 25.9.1985 günlü başvuruları, karar gereğinin yerine getirilmesi için idareyi harekete geçirmek amacıyla yapılmış olup, kararın yerine getirilmemesinden doğan tazminat hakkı nedeniyle açacağı davanın süresinin hesabına esas alınmaması gerekir. Kararın yerine getirilmemesi nedeniyle açılacak davalarda bir süre hükmü bulunmadığına göre, genel olarak ilamların yerine getirilmesi için mevcut 10 yıllık zamanaşımı süresi içinde tazminat isteminde bulunmaya engel bir durum bulunmamaktadır..." Danıştay 8. Dairesinin E.89/808. K.89/395 sayılı kararı¹⁰⁶.

"... ilgililerin idari yargı yerince alınan bir kararın uygulanması istemiyle on yıllık zamanaşımı süresi içinde idareye başvurarak bu kararın uygulanmalarını istemeleri, bu isteklerin reddi üzerine 2577 sayılı Yasanın 10. maddesinde belirtilen süreler içinde dava açmaları mümkündür." Danıştay 10. Dairesinin E.90/1147, K.91/1115 sayılı kararı¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Yayınlanmamıştır.

¹⁰⁷ DD S. 82-83, s. 1007.

C- İDARİ SÖZLEŞMELERDEN DOĞAN DAVALARDA DAVA AÇMA SÜRELERİ

Konusu doğrudan doğruya veya dolayısıyla bir kamu hizmetine ilişkin olan, sürekli, taraflardan biri idare olan ve idarenin diğer tarafa nazaran üstün hak ve yetkileri içeren hükümleri taşıyan ve idare hukuku kurallarının uygulandığı sözleşmeler idari sözleşmelerdir.

İdari Yargılama Usulü Kanunu değişik durumlarda dava açma süreleri belirtilmiş olmakla birlikte, idari sözleşmeler dolayısıyla doğan uyuşmazlıklara ilişkin olarak herhangi bir süre öngörmemiştir. Bu alandaki iki durumu birbirinden ayırarak konuyu incelemek gerekir.

a) İdari sözleşmelerle ilgili, fakat sözleşmeden ayrılabilen işlemler: İdarenin, idari sözleşmeler dolayısıyla aldığı idari kararlar yürütülmesi zorunlu kararlardan ise, buna karşı hem iptal hem de tam yargı davası açılabilir. Dava açma süresi bu durumda idari işlemin yazılı olarak bildirim tarihinden itibaren altmış gündür.

b) İdari sözleşmeden doğan haklar: İdari sözleşmelerden doğan bir hakkın istenebilmesi sözleşme ile bir süreye bağlanmış olabilir. Bu gibi durumlarda sözleşme kurallarına göre ya öngörülen süre içinde ya da belirtilen sürenin sonunda hak istenebilir duruma gelir. Sözleşmelerde belirlenen sürelerle kamu düzenine ters düşmesi hali dışında riayet edilir. İdari sözleşmede belirtilen süre içinde, karşı tarafa başvurularda hakkın yerine getirilmesi istenir ve alınacak cevaba göre dava açılır.

Hakkın istenebilmesi için sözleşmede veya kanunlarda bir süre öngörülmemiş ise, hakka uygulanan zamanaşımı süresi içinde ilgililer hakkın yerine getirilmesini karşı taraftan isteyebilirler. Bu isteme verilecek cevaba göre dava açılır.

Her iki durumda da yasalarda aksi gösterilmediği sürece, dava açma süresi genel dava açma süresi olan altmış gündür. Dava açma süresi, işlemin yazılı olarak bildirim tarihinden, eğer zımni ret söz konusu ise zımni ret süresinin dolmasından itibaren işlemeye başlar¹⁰⁸.

"... İdari sözleşmelerden doğan anlaşmazlıklarda ihtilafa konu olan hakkın tabi olduğu esas zamanaşımı süresini dava süresi ile aynı mütalaa etmekte zaruret varsa da, kanunen belirlenmemiş ya da mukavele yapılması yasaklanmamış hallerde amme intizamına aykırı olmamak kayıt ve şartı ile, taraf iradelerine itibar etmenin akit serbestisi ilkesi icabından bulunması karşısında, sözleşmede anlaşmazlık konusunda, herhangi bir hüküm bulunup bulunmadığını araştırmak gerekecektir. İmtiyaz

¹⁰⁸ GÖZÜBÜYÜK, Şeref: age, s. 364.

sözleşmesi-nin 32. maddesinin beşinci paragrafında yer alan 'tazminat imtiyazının hitamından sonraki altı ay zarfında sahibi imtiyaza tediye olunacaktır' şeklindeki hüküm yukarıdaki açıklamalar karşısında ihmali caiz olmayan özel bir önemi haizdir.

Madde bu haliyle imtiyaz sahibi şirkete mukavelenin bitimi tarihinden itibaren altı ay içinde tazminata konu miktarı tesbit ederek belediyeden talep hakkını, belediye de bu süre sonuna kadar tazminatı tediye mükellefiyetini tahmil etmektedir... Genel dava açma süresi içinde dava ikame etmesi gerekirken bu altı aylık sürenin bitiminden çok sonra açtığı bu dava ile sukut etmiş dava hakkını yeniden ihya etmesi mümkün görülmediğinden süre aşımı sebebiyle ... davasının reddine karar verilmiştir..." Danıştay Dava Daireleri Kurulunun E.71/10, K.72/105 sayılı kararı¹⁰⁹.

Bu karara katılmayan muhalif üyenin gerekçesi de dikkat çekicidir.

"İdari yargı mevzuatı ve sair idari metinlerde, bu tip idari sözleşmelerden doğan anlaşmazlıklara ilişkin dava açma sürelerini düzenleyen hükümlerin bulunmaması karşısında, mukavelede bu hususlara ilişkin hükümlere itibar akıt serbestisi ilkesinin, taraf iradelerine, amme intizamına aykırı olmamak kaydı ve şartı ile, tanıdığı rüçhaniyetin gereği ise de ... dava açma süresi ile herhangi bir ilişkisi olmayan mukavele hükmüne bu konuda itibar edilmesi mümkün değildir. Bu durumda, ne mukavele ne de Danıştay Kanunu ve sair idari metinlerde hüküm olmaması sebebiyle, Hukukumuzda yer almış borçların sukutuna ilişkin genel hükümlerden yararlanmaktaki zaruret açıktır."

İdari sözleşmelerle ilgili dava açma süreleri konusunda, kanunun idari işlem veya eylemlerle ilgili süre hükümlerinin kıyasen uygulanmasının bir anlamda içtihatla dava açma süresi getirmek olduğu da söylenmektedir¹¹⁰.

İdari sözleşmelerde taraflardan biri olan idarenin diğer tarafa üstünlüğü söz konusu olup, konusu da kamu düzenine ilişkin olduğundan idare hukuku kuralları uygulanır. Ancak İdari Yargılama hukukunu düzenleyen kurallar taraflara üzerinde serbestçe tasarruf

¹⁰⁹ AİD, C. 5, S. 4, s. 175.

¹¹⁰ ESİN-Yüksel - DÜNDAR, Erol: *Danıştay'da Açılacak Tazminat Davaları*. 1. Kitap, Ankara 1971, s. 301

edebilecekleri bir alan bırakmamaktadır. Bu bakımdan yukarıda anılan karardaki azlık oyunda yer alan *"dava açma süresi ile ilgili olmayan mukavele hükmüne itibar edilmesi mümkün değildir"* görüşüne katılmakla birlikte, sözleşmelerde belirlenen bu gibi sürelelerin hakkın yerine getirilmesi için ilgili tarafından idareye başvuru süresi olarak uygulanması daha doğru olacaktır. Bu süre içinde yapılan başvuru üzerine alınacak cevaptan sonra veya 60 günlük genel bekleme süresinin sonunda zımni ret kararından sonra, 60 günlük genel dava açma süresinin işletilmesi gerekir. Nitekim yönetsel sözleşmelerden doğan ihtilaflar ayrı bir dava olarak değil de, iptal veya tam yargı davası olarak ikame edildiklerinden, bu davalara ilişkin olarak İdari Yargılama Usulü Kanunumuzdaki hükümler varken, Borçlar Kanunundaki hükümlerin kıyasen uygulanması görüşüne katılmak mümkün değildir.

III- DAVA AÇMA SÜRESİ KONUSUNDA ÖZEL DURUMLAR

A- GÖREVLİ OLMAYAN YARGI YERİNDE DAVA AÇILMASI DURUMUNDA

İdari davalardan bir bölümünün, özellikle tam yargı davalarının özel hukuk davalarına benzerlik göstermesi, bunun yanında adli-idari yargı görevi ayrımı ilkelerinin her zaman kesinlik taşımayıp yasalardan çok içtihatlarla belirlenmekte olması, ilgililerin bazı hallerde yanılmalarına ve idari yargının görevine giren konularda adli yargı yerlerinede dava açmalarına neden olmaktadır. Öte yandan, 1972 yılında Askeri Yüksek İdare Mahkemesi'nin kurulmasıyla idari yargı yönünden ortaya çıkan ikili düzen görev yönünde karışıklıklar doğurmaktadır. İşte kanun koyucu bu yanılmalar sebebiyle, 9. madde hükmüne yer vermiştir. İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 9. maddesinde görevden reddedilen davaların görevli yargı yerinde açılabilmesi için otuz günlük ek bir süre tanımıştır. Bu otuz günlük ek süreden yararlanabilmek için bazı şartların gerçekleşmesi gerekmektedir.

1- Davanın Görevsiz Yargı Yerinde Açılması

Görevsiz Yargı Yerinden amaç idari yargının dışında yer alan bir mahkemede dava açılmış olmasıdır. Bu mahkemelerde adli yargı ile askeri idari yargı içinde yer alan mahkemeler olabilir. Bunların dışında kalan yerlere yapılan başvurular İYUK'nun 9. maddesinde öngörülen 30 günlük ek süreden yararlanma imkanı doğurmazlar. İdari yargı düzeni içinde yer alan bir mahkemenin verdiği görevsizlik kararının 9. madde açısından önemi yoktur. Zira bu gibi durumlarda görevsizlik kararı veren idari yargı yeri, İYUK'nun 43. maddesi uyarınca dava dosyasını kendiliğinden görevli idari yargı yerine gönderecektir. Bu durum da dava açma süresinin hesabı görevsiz idari yargı yerinde dava açma tarihine göre hesaplanacaktır.

İdari Yargı dışında yer alan bir mahkemeye açılan davada verilen görevsizlik kararı üzerine bu mahkemelerin dosyayı kendiliğinden görevli idari yargı yerine gönderme imkanı yoktur. Bu mahkemeler yalnızca görevsizlik kararı verirler. Uygulamada idari yargı dışında yer alan mahkemelerin verdiği görevsizlik kararı üzerine ilgililer, bu mahkemelere verdikleri dilekçelerle dosyanın görevli yargı merciine gönderilmesini istemektedirler. Usul hukuku açısından bu istemin kabul edilmesi mümkün olmadığından dosya görevli idari yargı yerine gönderilememektedir. Ancak bu işlemler yapılırken İYUK 9. madde de öngörülen 30 günlük ek süreler kaçırılabilir. Bu nedenle idari yargı yeri dışında yer alan mahkemelerin verdiği görevsizlik kararı üzerine davacının 30 gün içinde idari yargı yerinde kendisinin dava açması, başka yola başvurmaması gerekir.

2- Görevsiz Yargı Yerinde Açılan Davanın İdari Dava Açma Süresi İçinde Açılması

Davanın görevsiz yargı yerinde, görevli idari yargı yerlerine açılması gereken süre içinde açılmış olması gerekir. Danıştay İYUK'nun 9. maddesinin uygulanması yönünden tam yargı davalarındaki bir yıllık idareye başvuru süresini dava açma süresiyle bir tutmaktadır. İdari eylemlerden doğan tam yargı davalarında eylemin öğrenildiği tarihten itibaren bir yıl içinde görevsiz yargı yerine dava açılmış olması durumunda 9. maddede öngörülen 30 günlük süreden yararlanılabileceğini kabul etmektedir.

" ... davacının hamile olan eşinin karnında sargı bezi unutulması nedeniyle ikinci kez yapılan ameliyatı sırasında 26.11.1986 tarihinde ölmesi üzerine 27.10.1988 tarihinde Erzincan Asliye Hukuk Mahkemesi'nde tazminat davası açıldığı anılan mahkemenin...sayılı kararıyla davanın görevden reddedildiği, bu kararınkesinleşmesi üzerine... idare mahkemesinde davanın açıldığının anlaşıldığı, bu durumda ölüm olayının meydana geldiği 26.11.1986 tarihinden itibaren bir yıl içinde görevsiz yargı yerine başvurarak tazminat davası açılması gerekirken bu sürenin geçirilmesinden sonra 27.10. 1988 tarihinde... açılan davada süre aşımı bulunduğu..." Danıştay 10. Dairenin E.92/1323, K.93/2560 sayılı kararı¹¹¹.

" ... tazminat davasına konu eylemin öğrenildiği 1.1.1986 tarihinden itibaren bir yılın geçirilmesinden sonra adli yargıda

¹¹¹ Yayınlanmamıştır.

dava açıldığından idare mahkemesince davanın süreden reddedilmesi gerekirken..." Danıştay 10.Dairenin E.92/454, K.94/409 sayılı kararı¹¹².

Danıştay'ın bu tutumu idari yargıda dava açma süresini kaçırın kişiler in dava açma süresi konusunda herhangi bir süre bulunmayan veya daha uzun süreler öngörülen yargı mercilerinde dava açarak İYUK'nun 9. maddesinde öngörülen ek süreden yararlanmalarını sağlamak yoluna gitmeyi engellemektedir. Ancak bu tutumun yanlış olduğunu ileri sürenler bulunmaktadır¹¹³. Bu görüş sahipleri bu tutumun vatandaşın hakkının kaybolmasına yolaçacağını, dava süreleri konusunda oldukça bilgili ancak, görev konusunu bilmeyen bir kişinin adli yargıda daha uzun süreler olduğundan davasını adli yargıda düzenlenen süre içinde açtığı ancak idari yargının görevli olduğunu bilmediği durumlarda vatandaşın kötü niyetli olduğunun kabul edilmesinin haksızlık doğurduğunu söylemektedirler.

3- Görevsiz Yargı Yerince Görevsizlik Kararının Verilmesi

İdari yargı yeri dışında bir mahkemede açılan davanın görev yönünden reddedilmiş olması gerekir. Bunun dışında başka bir nedenle reddedilmiş veya esasına geçilerek karar verilmişse İYUK 9. maddenin uygulanmasına imkan yoktur.

İşin esasına geçilerek verilen karar temyiz aşamasında görev yönünden bozulması halinde ilk derece mahkemesinin bozmayarak vereceği görev red kararından sonra İYUK'nun 9. maddesindeki 30 günlük ek süre başlayacaktır.

"... İstanbul Asliye Hukuk Mahkemesi'nde açtığı dava sonunda verilen kararın Yargıtay 4. Hukuk Dairesi tarafından görev yönünden bozulması ve anılan mahkemede 25.3.1970 gününde bu karara uyarak davayı görevden reddetmesi üzerine... otuz gün içinde 31.3.1970 tarihinde Danıştay'da açıldığı anlaşılan davada, davalı idarece ileri sürülen süre aşımı def'i varit değildir..." Danıştay 12. Dairesi'nin E.1973/332, K.1974/2145¹¹⁴.

4- Otuz Günlük Ek Sürenin Başlaması

İYUK 9. maddede öngörülen görevsizlik kararından sonraki otuz günlük sürenin başlangıcı görevsizlik kararının temyiz edilip edilmemesine göre farklılık göstermektedir.

Görevsizlik kararı temyiz edilmemişse, görevsizlik kararının kesinleşmesinden sonraki otuz gün içinde idari yargı yerinde dava açılması gerekmektedir. 2577 sayılı

¹¹² Yayınlanmamıştır.

¹¹³ ULER, Yıldırım: agm, s. 225.

¹¹⁴ AİD, C. 8, S. 1, s. 231.

İYUK'nun 9. maddesinin ilk halinde "kesinleşme tarihinden itibaren" ibaresi yer almadığından görev ret kararının verildiği tarihten mi yoksa görev ret tarihinin kesinleşmesinden itibaren mi otuz günlük sürenin başlayacağı konusunda uyuşmazlıklar doğmaktaydı. Ancak 3622 sayılı yasayla 2577 sayılı Yasa'nın 9. maddesinde yapılan değişiklik "kesinleşme tarihinden itibaren" ibaresi getirilerek bu konudaki tartışmalar son bulmuştur.

Görevsiz yargı yerlerince verilen görevsizlik kararları bazı durumlarda verildikleri anda kesinleşirler. Bu durumda otuz günlük süre hemen başlar. Öte yandan Asliye Hukuk Mahkemesi kararları için 15 günlük ve Sulh Hukuk Mahkemeleri için ise 8 günlük temyiz süresi içinde temyiz yoluna başvurulmamışsa görevsizlik kararı kesinleşmiş olur¹¹⁵.

"... davacılar tarafından Söke Asliye Hukuk Mahkemesi'nde DSİ Genel Müdürlüğü'ne karşı 12.8.1987 tarihinde tazminat istemiyle dava açıldığı, bu mahkemenin 17.11.1987 tarihli kararıyla görev red kararı verildiği... anılan kararın temyiz edilmeyerek 9.2.1988 tarihinde kesinleştiği... 2577 sayılı Yasa'nın 9. maddesine göre görev red kararının kesinleşmesinden sonraki otuz gün içinde 10.3.1988 tarihine kadar idari yargı yerine dava açılması gerekirken Aydın İdare Mahkemesi'ne 16.3.1988 tarihinde dava açılmıştır. Bu durumda davanın süreden reddedilmesi gerekirken... "
Danıştay 10. Dairesi'nin E.91/3438, K.93/397 sayılı kararı¹¹⁶.

Görevsiz yargı yerinde açılan davada verilen görevsizlik kararına karşı kanun yoluna başvurulmuş ve görevsizlik kararında bir değişiklik olmaması durumunda verilen bu kararın tebliğinden itibaren otuz gün içinde idari yargıda dava açılması gerekir.

Görev konusu ilk defa temyiz aşamasında farkedilip, buna göre kesin kararlarda verilebilir.

"...davacı tarafından polis memuru ile İçişleri Bakanlığına 15.10.1987 tarihinde tazminat istemiyle açılan dava üzerine Horasan Asliye Hukuk Mahkemesi'nin kararıyla polis memuru aleyhine tazminata hükmedildiği, İçişleri bakanlığı aleyhine açılan davanın ise husumet yönünden reddedildiği, temyiz istemi üzerine Yargıtay 4. Hukuk Dairesi'nin 16.5.1991 tarihli... kararıyla kararın polis memuru aleyhine

¹¹⁵ KURU, Baki-ARSLAN, Ramazan- YILMAZ, Ejder: *Medeni Usul Hukuku*, Ankara 1989, s. 502.

¹¹⁶ Yayınlanmamıştır.

tazminata hükmedilmesine ilişkin bölümünün onandığı, kararın İçişleri Bakanlığına karşı davanın husumet yönünden reddine ilişkin bölümünün ise idari yargının görevine giren bir konuda davanın görevden reddedilmesi gerektiği belirtilerek, düzeltilmek suretiyle onandığı anlaşılmaktadır. Bu durumda sonuç itibarıyla ortada adli yargı yerince verilmiş bir görev red kararı vardır. Adli yargı yerince verilmiş görev red kararının kesinleşmesinden sonraki otuz gün içinde idari yargıda açılan davanın süreden reddedilmesinde hukuka uyarlık bulunmamaktadır..." Danıştay 10. Dairesi'nin E.92/971, K. 93/395 sayılı kararı¹¹⁷.

Görevsizlik kararının kanuni süreden sonra temyiz edilmiş olması otuz günlük ek sürenin başlamasını durdurmaz.

Görevsiz yargı yerinin uyuşmazlığın esası hakkında verdiği karar temyiz aşamasında görev yönünden bozulmuşsa bu halde otuz günlük süre görevsiz yargı yerinin bozmaya uyararak vereceği görevsizlik kararının kesinleşmesinden itibaren başlayacaktır. Temyiz aşamasında verilen görev yönünden bozma kararı üzerine bozmaya uyup uymama konusunda ilk derece mahkemesinin kararı beklenmeden doğrudan idari yargıda dava açılması durumunda davanın zamanından önce açıldığının kabulü gerekir.

İYUK'nun 9. maddesinde kanun yoluna başvuran taraf yönünden bir ayırım yapmamıştır. Bu nedenle görevsizlik kararına karşı davalı tarafından kanun yoluna başvurulmuş olsa bile görevsizlik kararının kesinleşmesinden sonraki otuz gün içinde davacının idari yargıda dava açması gerekir¹¹⁸.

Davalının görev itirazı üzerine mahkemenin görevli olduğuna karar vermesi üzerine görev uyuşmazlığının çıkarılması durumunda Uyuşmazlık Mahkemesi davaya bakan mahkemenin görevsiz olduğu yolunda karar verirse mahkemenin Uyuşmazlık Mahkemesi'nce verilen karara uyararak vereceği görevsizlik kararının tebliğinden itibaren 30 günlük süre başlayacaktır¹¹⁹. Ancak Uyuşmazlık Mahkemesi'nce verilen karar o dava için bağlayıcı olduğundan ve mahkemenin bu karara uyma zorunluluğu bulunduğundan Uyuşmazlık Mahkemesi'nce davanın idari yargıda görülmesi gerektiği yolundaki karardan sonra görevsizlik kararı beklenmeden idari yargıda açılmasına engel yoktur. Bu yaklaşım zaman açısından bir tasarruf da sağlayacaktır.

¹¹⁷ DD, S. 88, s. 517.

¹¹⁸ YENİCE-ESİN: age, s. 199.

¹¹⁹ GÖZÜBÜYÜK: Şeref: age, s.371.

E- İdari Yargıda 30 Gün İçinde Davanın Açılması

Görevsizlik kararı üzerine davacının davasını idari yargı yerinde 30 gün içinde açması gerekir. Görevsizlik kararı vermiş olan mahkemenin kendiliğinden ya da davacının isteği üstüne dava dosyasını idari yargı yerine göndermesi veya davacının idari yargı yerine başvurarak dava dosyasını görevsizlik kararı veren mahkemeden istemesi, idari yargıda 30 günlük süre içinde dava açma anlamına gelmez. İdari yargıya verilen dava dilekçesinde idari işlemin yazılı bildirim tarihinden başka görevsizlik kararı vermiş olan mahkemeye davanın açıldığı tarih ile görevsizlik kararını davacıya bildirim tarihide yazılmalıdır. Dava dilekçesinin ekleri arasında görevsizlik kararına yer verilmelidir¹²⁰.

F- Otuz Günlük Sürenin Geçirilmiş Olması Ancak İdari Dava

Açma Süresinin Geçirilmemiş Olması

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 9. maddesinin 2. fıkrasında, *"Adli veya askeri yargı yerlerine açılan görevsizlik kararının kesinleşmesinden sonra 1. fıkra yazılı 30 günlük süre geçirilmiş olsa dahi, idari dava açılması için öngörülen süre henüz dolmamış ise bu süre içinde idari dava açılabilir."* hükmüne yer verilmiştir.

Görevsizlik kararının kesinleşmesinden sonraki 30 günlük süre geçirilmiş olmasına karşın idari dava açma süresi geçirilmemiş olması durumunda 9. maddenin 2. fıkrasına göre idari dava açma süresinden kalan süre içinde dava açılması mümkündür. Bu durumda 30 günlük sürenin geçirildiğinden bahisle dava süreden reddedilmeyecektir. Ancak idari yargıda altmış günlük genel dava açma süresi öngörülmüş olduğundan dolayı görevsiz yargı yerinde açılacak davada verilecek görevsizlik kararının kesinleşmesinden sonraki 30 gün içinde dava açılmaması halinde iptal davası için öngörülen süre uygulamada çok yüksek ihtimalle geçmiş olacaktır. Bu nedenle bu kuralın iptal davalarında pratikte bir uygulamasının olması zordur.

"... davacıların çocuklarının TCDD Genel Müdürlüğüne ait taşınmazdaki su dolu kuyuya düşüp öldüğünü 12.4.1988 tarihinde öğrendikleri ve bu olay nedeniyle 6.5.1988 tarihinde İzmir 10. Asliye Hukuk Mahkemesi'nde tazminat davası açtıkları, bu mahkemenin 14.7.1988 tarih ve E.88/542, K.88/610 sayılı kararla davayı görevden reddettiği davacıların daha sonra tazminat istemiyle 10.3.1989 tarihinde TCDD Genel Müdürlüğü ve Konak Belediyesi'ne 13.3.1989 tarihinde İzmir Büyükşehir Belediyesi'ne başvurdıklarını ve istemlerinin reddi üzerine 24.5.1989

¹²⁰ GÖZÜBÜYÜK: Şeref: age, s. 372.

tarihinde İzmir 2. İdare Mahkemesi'nde tazminat davası açtıkları anlaşılmaktadır.

Söz konusu yasal düzenlemeye göre; görevsiz yargı yerine açılan tam yargı davasının görevden reddedilmesi üzerine görev ret kararının kesinleşmesinden sonraki 30 gün içinde idare mahkemesinde tazminat davasının açılması gerekir, görev ret kararından sonra idareye başvuru davacılar için yeni bir dava açma süresi tanımamaktadır. Zira görev ret kararından sonra idareye başvurma şartı aranmamaktadır.

Bu durumda davacıların, İzmir 10. Asliye Hukuk Mahkemesi'nde aynı istemle açtıkları davanın görevden reddine ilişkin 14.7.1988 tarih ve E.88/542, K.88/610 sayılı kararın kesinleşmesinden itibaren 30 gün içinde dava açılıp açılmadığı araştırılmayıp, ve 30 gün içinde dava açılmamış ise davanın süreden reddedilmesi gerekirken..." Danıştay 10. Dairesi'nin E.92/4008, K.93/4764 sayılı kararı¹²¹.

Danıştay bu kararı ile tam yargı davalarında görevsizlik kararının kesinleşmesinden sonraki 30 gün içinde mutlaka idari yargıdan dava açılması gerektiğini kabul etmiş bulunmaktadır. Ancak bu karar İYUK 9. maddesinin 2. fıkrasında yer alan kuralla bağdaşmamaktadır.

"... davacının 17.11.1987 günü meydana gelen kaza sonucu oluşan zararın tazmini istemiyle görevli olmayan adli yargı yerinde 16.12.1987 gününde açtığı davanın görev yönünden reddedildiği ve kararın kesinleşmesinden sonra 30 günlük dava açma süresi geçirildikten sonra 27.5.1988 tarihinde idare mahkemesinde dava açıldığı... Eylem tarihinden itibaren bir yıllık süre dolmadan idare mahkemesinde açıldığı tartışmasız bulunan bu davanın da görev ret kararı üzerine 30 günlük süre geçmiş olmakla birlikte, 2575 sayılı Yasa'nın ... 9. maddesi 2. fıkrasına göre süresinde kabulü gerekir..." Danıştay 10. Dairesi'nin E.89/330, K.90/2189¹²².

¹²¹ Yayınlanmamıştır.

¹²² DD, S. 82-83, s. 1009

B- KANUNA UYGUN OLMAYAN DİLEKÇE İLE DAVA AÇILMASI HALİNDE

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda belirtilen unsurları taşımayan dilekçelerle dava açılması durumunda idari yargı yeri eksikliklerin giderilerek yeniden dava açılmasını sağlamak üzere dilekçe ret kararı verir. Dilekçe ret kararının verilme esasları İYUK'un 14. ve 15. maddelerinde düzenlenmiştir.

İYUK'un 3.ve 5. maddelerinde öngörülen şekilde, dava açılmamışsa veya dava avukat olmayan vekil tarafından açılmışsa verilecek dilekçe ret kararıyla bu eksikliklerin giderilerek yeniden dava açma imkanı sağlanmış olur. İYUK'nun 15. maddesinde 3622 sayılı Yasa'yla yapılan değişiklikle dilekçe ret kararlarına karşı temyiz veya itiraz yoluna başvurulamayacağı düzenlenmiştir. Dilekçe ret kararının tebliğinden sonra 30 gün içinde dilekçe ret kararında belirtilen eksikliklerin giderilerek yeniden dava açılması gerekir. Bu 30 günlük sürenin geçirilmesi halinde dava reddedilir.

"... dava dilekçesinin 3. maddeye uygun olmaması nedeniyle 22.12.1992 tarihinde dilekçe ret kararı verildiği, bu kararın davacı vekiline 6.4.1993 tarihinde tebliğ edildiği, davanın ise 30 günlük yenileme süresi geçtikten sonra 10.5.1993 tarihinde mahkemeye verilen dilekçeyle yenilendiği.. davanın süreden reddi..." Danıştay 10. Dairesi'nin E.93/4167, K.94/3688 sayılı kararı¹²³.

Dilekçe ret kararından sonra süresinde verilen yeni dilekçede de dilekçe red kararında belirtilen eksiklik giderilmez ve aynı yanlış tekrarlanırsa bu kez davanın reddedileceği de 15. maddede düzenlenmiştir.

"... 2577 sayılı Yasa'nın 15/1-d maddesi uyarınca 13.2.1991 tarihinde dilekçe ret kararı verildiği ancak 5.4.1991 tarihinde yenilenen dava dilekçesinde aynı yanlışlığın tekrarlandığı, bu durumda 2577 sayılı Yasa'nın 15. maddesinin 5. bendine göre davanın reddine ..." Danıştay 10. Dairesi'nin E.91/4668, K93/527¹²⁴.

İlk dilekçede yapılan yanlışlığın giderilmesi için verilen dilekçe ret kararından sonra yenilenen dava dilekçesinde dilekçe ret kararında belirtilen yanlışlık giderilmiş ancak ilk dilekçede yapılmayan bir yanlışlık yenileme dilekçesinde yapılmışsa bu kez yeniden bir dilekçe ret kararı verilecektir. Böylece bu durum birden çok kez tekrarlanabilir. Bu hakkın kötüye kullanılmasını önlemek için yasada düzenleme yapılması gerekmektedir.

¹²³ Yayınlanmamıştır.

¹²⁴ Yayınlanmamıştır.

IV- DAVA AÇMA SÜRESİNİN BAŞLAMASI VE HESAPLANMASI

A- Dava Açma Süresinin Başlaması

Dava açma süreleri konusunda ilgililerin hataya düşebilecekleri hususlardan birisi sürelerin başlangıcıdır. Dava açma hakkının kullanılmasında dava açma sürelerinin başlangıcının önceden kesin olarak bilinmesi gereklidir.

2577 sayılı İYUK'nun sistematığına bakıldığında dava açma sürelerinin başlangıcının " Dava Açma Süresi" başlıklı 7. maddede düzenlendiğini ve 8. maddede ise "Sürelerle İlgili Genel Esaslar" başlığı altında bazı esasların düzenlendiği görülmektedir. Aslında dava açma sürelerinin başlangıcını genel esasların dışında tutmak imkansızdır. Bu nedenle kanun sistematığı açısından sürenin başlangıcıyla ilgili hükümlerin genel esaslar içinde düzenlenmesi gerekmektedir.

1982 Anayasası'nın 125. maddesinde idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolunun açık olduğu belirtildikten sonra, 3.fıkrasında *"idari işlemlere karşı açılacak davalarda süre yazılı bildirim tarihinden başlar"* hükmüne yer verilmiştir. Bu anayasal düzenleme ile sürelerin başlangıcı konusunda genel kural "yazılı bildirim" olarak konulmuştur.

1 - Yazılı Bildirimde

a- Yazılı Bildirimin Yapılması

2577 sayılı Yasa'nın 7. maddesinin 2. fıkrasının (a) bendinde, idari uyuşmazlıklarda dava açma süresinin yazılı bildirimin yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı belirtilmiştir. Gerek kanunda gerek uygulamaya ilişkin kitaplarda bu düzenlemenin idari uyuşmazlıklara ilişkin olduğu, (b) bendinde yer alan düzenlemenin ise vergi uyuşmazlıklarına ilişkin olduğu belirtilmektedir¹²⁵. Oysa uygulamada bazı idari uyuşmazlıkların yazılı bildirim dışında olduğu görülmektedir.

Sözkonusu 7. maddenin (b) bendinde vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezalarından doğan uyuşmazlıklarda, tahakkuku tahsile bağlı olan vergilerde tahsilatın yapıldığı tarihi izleyen günden itibaren dava açma süresinin başlayacağı düzenlenmiştir. Şeker fiyat farkı, akaryakıt fiyat farkı istenilmesine ilişkin uyuşmazlıklar vergi davaları kapsamında değildir. Bu gibi uyuşmazlıklar dolayısıyla açılan davalarda da dava süresinin başlangıcı tahakkuk işlemi ile olmaktadır. Dolayısıyla idari

¹²⁵ YENİCE-ESİN: age, s. 180; ÖNGÖREN, Gürsel: age, s. 119.

uyuşmazlıkları yazılı bildirimle sınırlamamak ve de tahakkuku sadece vergi uyuşmazlıklarıyla sınırlandırmamak gerekir.

Dava açma süresinin başlayabilmesi için kesin ve icrai nitelikteki işlemin ilgiliye yazılı olarak bildirilmesi gereklidir. İşlem kesin ve icrai nitelikte olmakla birlikte ilgiliye yazılı olarak bildirilmemişse dava açma süresi işlemeye başlamaz¹²⁶. Ancak ilgililer tebliğden önce bundan haberdar olmuşsa dava açabilirler.

"... idari işlemler aleyhine açılacak davalarda kanunla belli edilen sürenin işleyebilmesi için idari işlemin ilgiliye yazılı bildirimi gerekli olup, böyle bir bildirim olmadıkça dava açma süresinin işlemeye başlaması olanaksızdır..." Danıştay 12. Dairesinin E.73/2933, K.75/165 sayılı kararı¹²⁷.

"... Bu durumdaki bir idari işlemde haberdar olan davacının, iptal davası açmasını engelleyici herhangi bir idare hukuku kuralı mevcut değildir."

Açıklanan nedenlerle, idare mahkemesinin dava konusu işleme karşı tebliğinden çok önce dava açıldığı gerekçesiyle erken açılan davanın reddi yolunda verilen karar yerinde bulunmadığından adı geçen mahkeme kararının bozulmasına..." Danıştay 10. Dairesinin E.84/1826, K.85/676 sayılı kararı¹²⁸.

Yazılı bildirim tarihinin dava açma süresine başlangıç olmasının sonucu olarak 2577 sayılı İYUK'nun 3. maddesinde dava dilekçesinde davaya konu olan idari işlemin yazılı bildirim tarihinin gösterilmesi zorunluluğu getirilmiştir. Dava dilekçesindeki bu bildirim sayesinde ilk inceleme aşamasında davanın süresinde açılıp açılmadığı incelenecektir. Dava dilekçesinde bildirilen tebliğ tarihinin doğru olmadığını davalı idare elindeki belgelerle ispatlayabilir. Davacının dilekçesinde gösterdiği yazılı bildirim tarihinin yanlışlığını belgeleyemeyen davalı idarenin süre itirazı yerinde görülmez¹²⁹.

Dava dilekçesinde yazılı bildirim tarihinin gösterilmemesi durumu 2577 sayılı yasanın 15. maddesinde yer alan "dilekçe ret" nedenleri arasında sayılmıştır. Ancak dava dilekçesine ekli belgelerden veya olaya ilişkin bazı olgulardan davanın süresinde açıldığı anlaşılabiliyorsa yazılı bildirim tarihinin gösterilmemesi nedeniyle dilekçenin reddine karar verilmemektedir. Bunun aksi olarak bu bulgular davanın süresinde açılmadığını ortaya

¹²⁶ ONAR, Sıddık Sami: age, s. 1963.

¹²⁷ AİD, C. 7, s. 239.

¹²⁸ Yayınlanmamıştır.

¹²⁹ YENİCE-ESİN: age, s. 181.

koyuyorsa dilekçe ret kararı yerine doğrudan davanın süre yönünden reddine karar verilmektedir.

"... Davada, iptali istenen Makine Fakültesi Dekanlığının ... günlü yazısının tebliğ günü belli olmadığından, sürenin hesabında, davacının buna karşı itirazını yaptığı dilekçesindeki tarihin esas alınması zorunludur..." Danıştay Dava Daireleri Kurulunun E.70/405, K.75/40 sayılı kararı¹³⁰.

"... Bu durumda anlaşmazlık konusu yapılan ...kararın en geç, davalı ... Kaymakamlığınca uygulama tarihi olan ... gününde davacı tarafından öğrenildiğini tabul etmek zarureti vardır..." Danıştay 12. Dairesinin E.75/557, K.75/710 sayılı kararı¹³¹.

"... ilke olarak idarenin işlemlerini ilgililere yazılı olarak tebliğ etmesi ve işlem idari yargı mercii önüne getirildiğinde de yazılı bildirim belgesini dava dosyasına sunması gerekmektedir. Ancak bu kural idarenin yazılı bildirim belgesini dosyaya ibraz edememesi halinde idare mahkemesi hakiminin uygulamayı, uygulamanın sonuçlarını, dosyadaki mevcut bilgi ve belgeleri, dava konusu işlemin ve bununla ilgili diğer işlemlerin özelliğini değerlendirerek bunları yazılı bildirim karine alınmasına ve belli bir tarihi yazılı bildirimin yapıldığı en son tarih olarak kabul etmesine engel değildir..." Danıştay 5. Dairesinin E.91/3386, K.91/2072 sayılı kararı¹³².

"... yurt dışına çıkarma işleminin hangi tarihte davacıya teblig olunduğu anlaşılmamakta ise de, en geç davacının yurt dışına çıkartıldığı 22.11.1979 tarihinde işlemin tebliğ olduğunun kabulü gerektiği..." Danıştay 10. Dairesinin E.82/3685, K.82/614 sayılı kararı¹³³.

¹³⁰ Yayınlanmamıştır.

¹³¹ Yayınlanmamıştır.

¹³² Yayınlanmamıştır.

¹³³ Yayınlanmamıştır.

Yazılı bildirim tarihini idarenin de belgelendiremediği işleme karşı idareye başvuruda bulunulması durumunda, bu başvuruda bulunulduğu tarihte işlemin ilgiliye tebliğ edildiği kabul edilir. Eğer bu işlem uygulamaya konmuşsa yazılı bildirimin en geç uygulamanın başladığı tarihte yapılmış sayıldığı kabul edilmektedir.

İlgilinin işlemden kaynaklanan zararı öğrendiği tarih belirlenebiliyorsa yazılı bildirimin en geç bu tarihte yapıldığı kabul edilir.

"... tazminata konu ... kararın tebliğ tarihi dava dilekçesinde belirtilmemiş ise de, gerek bir örneği dosyada mevcut ... delil tesbiti kararına ilişkin bilirkişi raporunda, gerekse dava dilekçesinde zararın başlangıç tarihi olarak ... günü kabul ve beyan edildiğine göre, tebliğin en geç bu tarihte yapılmış olduğunu kabul zarureti vardır..." Danıştay 12. Dairesinin E.75/557, K.75/710 sayılı kararı¹³⁴.

İşlem makbuz karşılığında bir ödemeyi gerektirmişse, makbuzun düzenlendiği tarihin yazılı bildirim tarihi olarak kabul edilmesi gerektiği Danıştay İçtihadları Birleştirme Kurulunun E.1972/2, K.1973/10 sayılı kararıyla kabul edilmiştir¹³⁵.

İdari yargı yerlerince yazılı bildirimin dava açma süresine başlangıç olarak alınabilmesi için bazı özellikler taşıması gerekir.

b- Bildirimin İşlemin Tüm Unsurlarını Taşıması

Dava süresinin başlayabilmesi için ilgiliye işlemin tüm unsurları açıklanarak bildirimde bulunulmalıdır. İşlemin sadece sonuç kısmının bildirilmesi ile ilgili işlemin niteliğini kavrayabiliyorsa yapılan bu bildirim yeterli kabul edilmektedir.

"... işlemler yönünden bilinen ve aranan tek şekil şartı yazılılık olup, dava konusu edilebilmek için kafi şart ise, ilgiliye bildirilen veya tevdi edilen metinden idarenin iradesinin ve neticelerinin anlaşılabilir olmasıdır. Bunun dışındaki sebeplerle bir bildirimi idari dava süresine başlangıç kabul etmenin idari istikrar esaslarıyla bağdaşmayacağı açıktır..." Danıştay 12. Dairesinin E.68/2629, K.71/2987 sayılı kararı¹³⁶.

¹³⁴ Yayınlanmamıştır.

¹³⁵ 12.7.1973 tarih ve 14592 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

¹³⁶ YENİCE-ESİN: age, s. 186'dan.

İşlemin gerekçesinin bildirilmemiş olmasını, işlemin sadece sonuç kısmının bildirilmesini yeterli görmeyen görüşler de bulunmaktadır¹³⁷.

c- Bildirimin Yetkili Makamlarca Yapılması

Dava açma süresinin başlayabilmesi için yazılı bildirimin ilgiliye yetkili makamlarca ve usulüne uygun olarak yapılması gerekir.

Görülmekte olan bir dava nedeniyle yapılan duruşmada idare temsilcisinin, görülmekte olan dava harici bir işleme ilişkin bir belge ibraz etmesini, o işleme yönelik geçerli bir yazılı bildirim niteliğinde görmeyen Danıştay bu bildirimi dava açma süresine başlangıç olarak almamıştır.

"... yetkili olmayan makamlarca idari işlemlerin tebliğinin dava süresine başlangıç alınması, bu bir yargı kararıyla ve yargı merciince yapılsa bile, ilgilileri dava açma konusunda tereddüte sevk edebileceği gibi bunların dava açma haklarını gereği gibi ya da hiç kullanmamaları sonucunu doğurabilir..."
Dava Daireleri Kurulunun E.71/254, K.71/835 sayılı kararı¹³⁸.

Danıştay başka bir kararında adliye mahkemesince yapılan bildirimin, idari makam olmaması nedeniyle geçerli bir bildirim olarak kabul edilemeyeceğini belirtmiştir.

"... İdari dava açma süresine başlangıç olarak yazılı bildirimin esas alınacağı ve bu bildirimde yetkili idari makamlarca yapılması gerektiği açıktır. ... Bu nedenle başka bir dava için düzenlenen ve bu davayı konu alan idari işlemde de sadece sözedilen dava dilekçesinin Sulh Hukuk mahkemesince davacı şirkete tebliğ tarihinin dava açma süresine başlangıç alınmasına yasal olarak bulunmamaktadır..." Danıştay 6. Dairesinin E.88/1039, K.89/164 sayılı kararı¹³⁹.

d- Bildirimin Tebliğat Kanunu Hükümlerine Göre Yapılması

Tebliğatın, 7201 sayılı Yasanın 10. maddesine göre ilgilinin bilinen en son adresine yapılması gerekir. Ancak kendisine tebliğ yapılacak şahsın başvurusu durumunda ve bunu kabul etmesi halinde her yerde tebliğat yapılabilir. Özellikle kamu görevlilerine yapılacak tebliğin çalışma adreslerinde de yapılması mümkündür.

¹³⁷ GÖZÜBÜYÜK, Şeref: age, s. 353.

¹³⁸ AİD, C. 5, S. 1, s. 164.

¹³⁹ Yayınlanmamıştır.

"... Anayasanın 125. maddesinin 3. fıkrası ile İdari Yargılama Usulü Kanunu idari işlemlerin ilgililere yazılı bildirimini şart koşturmakta ve idari dava açma süresinin yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden işlemeye başlayacağı yasanın 7. maddesinin 2. fıkrasında açıkça ifade edilmektedir.

... dava açma süresinin bordronun imzalandığı tarihten işlemeye başlamasına hukuken olanak bulunmadığı gibi yargısal içtihatlar da bu doğrultudadır..." Danıştay 5. Dairesinin E.89/1521, K.90/322 sayılı kararı¹⁴⁰.

"... Dava konusu kamulaştırma işleminin, davacının devamlı oturduğu adresinde değil, yayla zamanı oturduğu muvakkat adresine tebliğ edildiği, tebliğat tarihinde ise davacının muvakkat adresinde oturmadığı, dolayısıyla tebliğatın usulüne uygun şekilde yapılmadığı, Mahkemece bütün bu durumların nazara alınmadığı açıktır. Açıklanan sebeplerle İdare Mahkemesi kararının bozulmasına..." Danıştay 6. Dairesinin E.83/602, K.83/2499 sayılı kararı¹⁴¹.

"... adresinde bulunmayan kişiye tebliğat yapılmış sayılması için o yerin muhtar veya ihtiyar meclisi üyelerinden birine teslim edilip imzasının alınması yeterli olmamakta, bu kişinin adresini gösteren haber kağıdının muhatabın kapısına yapıştırılması da şart olmaktadır. Yasada açıkça haber kağıdının kapıya yapıştırıldığı tarihin tebliğ tarihi sayılacağı belirtilmiştir..." Danıştay 6. Dairesinin E.88/511, K.89/694 sayılı kararı¹⁴².

7201 sayılı Yasanın 11. maddesinde "vekil vasıtasıyla takibedilen işlerde tebliğat vekile yapılır" kuralı uygulamada vekil varken asile tebliğat yapılmaz şeklinde anlaşılmaktadır.

Tüzel kişilere yapılacak tebliğatın şekil ve şartları 7201 sayılı Yasanın 12. ve 13. maddelerinde düzenlenmiştir. Kamu kurum ve kuruluşlarına yapılacak başvuru ve tebliğatların, evrak servislerine verildiği tarih tebliğ tarihi sayılacaktır.

¹⁴⁰ Yayınlanmamıştır.

¹⁴¹ Yayınlanmamıştır.

¹⁴² DD, S. 76-77, s. 457.

Tutuklu ve hükümlü olan kişilere yapılacak tebliğatların bunların bulunduğu yerin müdür veya memuruna yapılması 7201 sayılı Yasanın 19. maddesi gereğidir. Ancak tutuklu ve hükümlüye yapılacak tebliğatın ilgili memura değil, tutuklu veya hükümlüye tevdi edildiği tarih tebliğ tarihi sayılır. Dava açma tarihi bu tarihten itibaren başlar.

"... Tebliğat Kanunu'nun 19. maddesinde de mevkuf ve mahkumlara ait tebliğlerin yapılmasını, bunların bulunduğu müessese müdürü veya memurun temin edeceği, aynı yasanın 8. maddesinde de tebliğ olunacak her nevi evrakın biri dosyasına konulmak ve diğeri tebliğ edilecek kimselere verilmek üzere lüzumu kadar nüshadan terekkep edeceği, bu nüshalarda iş sahibi veya vekilinin imzasının bulunacağı hükme bağlanmıştır. Bu düzenlemelerle tebliğ evrakının muhatabına imza karşılığı tebliğ edilmek suretiyle tutanak haline getirilmesinin amaçlandığı açıktır. ... dosyasının incelenmesinden teblig evrakının ... muhatabına Tebliğat Kanununda öngörülen şekilde teblig edilmediği sabit olduğundan davacının dilekçe ret kararına yenileme dilekçesinin verildiği tarihte muttali olduğunun kabulü zorunludur..." Danıştay 10. Dairesinin E.89/2244, K.90/1229 sayılı kararı¹⁴³.

Ayrıca Tebliğat Kanunu dışında diğer özel yasalarda tebliğe ilişkin özel bir usul öngörülmüşse bu usullere uyulmadan yapılan tebliğat geçerli sayılamaz. Örneğin 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 14. maddesinin ilk bendinde *"kamulaştırılacak taşınmaz malın sahibi, zilyedi ve diğer ilgililere noter veya köy ihtiyar kurulu aracılığıyla yapılan tebliğat yerine geçmek üzere gazete ile yapılan ilan tarihinden veya köy odasına asılmak suretiyle yapılan ilan süresinin bitiminden..."* ifadesine yer verilmek suretiyle yazılı bildirim konusunda 7201 sayılı Yasadan farklı bir usul öngörülmüştür.

Şimdiye kadar anlattıklarımız dava açma süresine başlangıç olarak alınan yazılı bildirimin taşınması gereken özelliklere ilişkindi. Her ne kadar yazılı bildirimin amacı, ilgililerin idari işlemi öğrenmelerini sağlamak ise de yazılı bildirim olmadan işlem başka yollardan da öğrenilebilir.

Danıştay bazı kararlarında yazılı bildirim yapılmadan açılan davayı vaktinden önce açılmış dava olarak kabul etmektedir.

"... Davacının ifraz sonucu oluşan parsellerle ilgili olarak idareye yeniden başvurma hakkı bulunduğu idare

¹⁴³ DD, S. 81, s. 364.

mahkemesince ifraz işleminden önce taşınmazla ilgili yaptığı başvuru nedeniyle vaktinden önce açıldığı gerekçesiyle davanın reddinde sonucu itibariyle isabetsizlik bulunmamaktadır..." Danıştay 6. Dairesinin E.86/1269, K.87/653 sayılı kararı¹⁴⁴.

Ancak bu görüşün aksine Danıştay kararları da bulunmaktadır.

"... Davacı tarafından iptal davasına konu edilen ve davacıya yirmi ay uzun süreli durdurma cezası verilmesine ilişkin bulunan İl Milli Eğitim Disiplin Kurulu kararı, kesin bir işlem olup, uygulanması sonucunda davacının hakkını ihlal edici nitelikte bulunmaktadır.

Bu durumdaki bir idari işlemten haberdar olan davacının, iptal davası açmasını engelleyici herhangi bir idare hukuku kuralı mevcut değildir. Açıklanan nedenlerle, İdare Mahkemesinin "dava konusu işleme karşı tebliğinden çok önce dava açıldığı gerekçesiyle erken açılan davanın reddi" yolunda verilen karar yerinde bulunmadığından, adı geçen mahkeme kararının bozulmasına karar verildi..." Danıştay 10. Dairesinin E.84/1826, K.85/676 sayılı kararı¹⁴⁵.

Genel olarak yazılı bildirim dışında işlemten haberdar olunması halinde dava açma süresinin başladığı kabul edilmektedir.

"... dava konusu vaziyet kararının davacıya tebliğ edilmemiş olmasına karşın davacıyla davalı idarenin taraf olduğu ... tapu kaydının tashihen tescil davasına davacının verdiği 11.7.1988 tarihli dilekçesinde, bu davada dava konusu edilen 26.4.1988 tarih ve 70 sayılı vaziyet kararından davacının sözettiğinin anlaşıldığı, bu durumda dava konusu vaziyet kararından davacının 11.7.1988 tarihinde haberdar olduğunun kabulü gerektiği, bu tarihten itibaren 12.9.1988 tarihine kadar iptal davasının açılması gerekirken 21.9.1988 tarihinde açılan davada süre aşımı bulunduğ..." Danıştay 10. Dairesinin E.93/1066, K.94/2240 sayılı kararı¹⁴⁶.

¹⁴⁴ Yayınlanmamıştır.

¹⁴⁵ Yayınlanmamıştır.

¹⁴⁶ Yayınlanmamıştır.

Bu karar bildirimin ilgili makam tarafından yapılması gerektiği kuralına terstir¹⁴⁷.

Danıştay'ın yerleşmiş içtihatlarına göre öğrenci işlerine ilişkin davalarda yazılı bildirim yerine ilan yoluyla bildirimi dava açma süresine başlangıç olarak almaktadır.

"... davacıya fakülte kararının ne şekilde bildirimin yapıldığı konusu idareden sorulup istendiği gelen yanıtta bildirimin adi posta ile yapıldığı, bu nedenle alındısının olmadığı, ayrıca okulun ilan tahtasına asılarak ilan edildiğinin belirtildiği, bu durumda şahsa yapılan bildirimin belgelendirilemediğine göre ilan edilen bildirim kurallarının geçerli saymak gerektiği..." Danıştay 8. Dairesinin E.86/98, K.86/396¹⁴⁸.

"... olayda, sınavda toplu kopya olayına adı karışan öğrenciye bu sınavlar nedeniyle yönetmeliğe göre, "1" notu verildiği ve belirlenen sınav günleri fakülte ilan tahtasına asılmak suretiyle ilan edilen 9.7.1986 gününde duyurulduğu, buna ise ilgili öğrencinin 5.9.1986 günlü dilekçe ile okul idaresine itirazda bulunduğu ve yanıt verilmemek suretiyle isteği reddedilen öğrencinin 8.12.1986 gününde davasını açtığı tartışmasızdır. İdarenin öğrencilere yapacağı duyuruları, bu konu için ayrılmış yerlerden de yararlanmak suretiyle yapılabileceği açıktır. Kaldı ki olayımızda da olduğu gibi sınav zamanına ve sınav sonuçlarının belirlenmesine ilişkin zamana denk gelen süre içinde öğrencilerin okul idaresi ve idarenin duyuruları ile sıkı bağlantı içinde olması gerekeceği tartışmasızdır..." Danıştay 8. Dairesinin E.88/442, K.89/590 sayılı kararı¹⁴⁹.

Bu kararı ile Danıştay öğrencilere okul tahtası ya da panosunda yapılan ilanları izleme görevi de yüklemiş olmaktadır ki bunun kabulü oldukça güçtür.

2- İlan Yoluyla Bildirimde

İlgilisine yazılı bildirim yapılmadıkça dava açma süresinin işlemeye başlamayacağını belirtmiştik. Ancak 2577 sayılı Yasanın 7. maddesinin 3. bendinde

¹⁴⁷ 139 ve 146 nolu dipnotlara ilişkin kararlarda çelişki bulunmaktadır.

¹⁴⁸ DD, S. 66-67, s. 361.

¹⁴⁹ Yayınlanmamıştır.

"Adresleri belli olmayanlara özel kanunlarındaki hükümlere göre ilan yoluyla bildirim yapılan hallerde, özel kanunda aksine bir hüküm bulunmadıkça süre son ilan tarihini izleyen günden itibaren onbeş gün sonra işlemeye başlar" hükmüne yer verilmiştir.

İlan yoluyla bildirimin ne şekilde yapılacağına ilişkin düzenlemelere 7201 sayılı Tebliğat Kanununda yer verilmiştir. Anılan Kanunun 28 ve 31. maddeleri arasında ilan yoluyla bildirimin kimlere ve hangi şartlarda yapılacağı belirtilmiştir.

7201 sayılı Kanunun 30. maddesinde ilan yoluyla yapılan bildirimin *"Son ilan tarihinden itibaren onbeş gün sonra"* yapılmış sayılacağı düzenlenmiştir. Ancak ilan tebliğe karar veren makamın gerektiğinde daha uzun bir süre sonra bildirimin yapılacağına karar verebileceği de belirtilmiştir. Bu durumda dava açma süresi bildirimin yapıldığı varsayılan tarihten itibaren işlemeye başlayacaktır.

2577 sayılı Yasanın 7. maddesindeki düzenleme özel kanunlarda aksine hüküm bulunmayan hallerde uygulanacaktır. Örneğin 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 14. maddesinde kendilerine tebliğat yapılamayan kişilere tebliğat yerine geçmek üzere gazete ile veya köy odasına asılmak suretiyle ilan yapılabileceği belirtilmiştir. Bu durumda dava açma süresi 2577 sayılı Yasanın 7. maddesinin 4. fıkrasına göre ilanın yapıldığı tarihten itibaren onbeş gün sonra değil, 2942 sayılı Yasanın 14. maddesine göre *"ilan süresinin bitiminden itibaren"* başlayacaktır.

3- Düzenleyici İşlemlerde

2577 sayılı Yasanın 7. maddesinin 4. bendinde ilanı gereken düzenleyici işlemlerde dava açma süresinin ilan tarihini izleyen günden itibaren başlayacağı kuralına yer verilmiştir. Kuralın istisnası ise maddenin devamında şu şekilde belirtilmiştir: *"Ancak, bu işlemlerin uygulanması üzerine ilgililer düzenleyici işlem veya uygulanan işlem yahut her ikisi aleyhine dava açabilirler. Düzenleyici işlemin iptal edilmemiş olması bu düzenlemeye dayalı işlemin iptaline engel olmaz."*

Öncelikle düzenleyici işlem den ne anlaşılması gerektiği ve bunların duyurulma şekillerini incelemek gerekir.

Düzenleyici işlemlerin başında Anayasanın özel olarak düzenlediği tüzük ve yönetmelikler gelir. Karamame, karar, tebliğ, talimat, sirküler, genelge, tarife gibi değişik tasarruflar da düzenleyici işlemler arasında yer almaktadır.

3011 sayılı Resmi Gazete'de Yayımlanacak Yönetmelikler Hakkında Kanun, Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin işbirliğine, yetki ve görev alanlarına ait hükümleri düzenleyen, kamu personeline ait genel hükümleri kapsayan, kamuyu ilgilendiren yönetmeliklerin Resmi Gazete'de yayımını şart koşmuştur. Kanun bunun istisnasını milli

emniyet ve milli güvenlikle ilgili olan ve gizlilik derecesi taşıyan yönetmelikler olarak belirtmiştir.

Söz konusu Kanunun 2. maddesi ise mahali idarelerce düzenlenen ve bu idarelerin yetki ve görev alanlarına giren yönetmeliklerin mahallinde çıkan gazete veya diğer yollarla ilanını zorunlu kılmıştır. Ayrıca 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 56. maddesi "belediye kapısına talik suretiyle" ilanı düzenlemiştir.

Böylece kanun koyucu düzenleyici işlemlere karşı doğrudan doğruya açılacak davalar açısından "yazılı bildirim" kuralından ayrılmıştır. Kısacası düzenleyici işlemlerin ilanı üzerine ilanı izleyen günden itibaren altmış gün içinde düzenleyici işlemin iptali istemiyle dava açılması gerekmektedir.

"... Karamame ile terfi ettirilen şahıslar için subjektif bir tasarruf mahiyetini arzettiğinden karamameye dahil kişiler tarafından açılacak iptal davalarında, dava açma süresinin hesabında başlangıç olarak kendilerine yapılacak tebliğ tarihinin esas alınması gerekirse de, karamame dışında kalan şahıslar bakımından bahis konusu müşterek karamame idari istikrar ilkesinin sonucu olarak objektif bir tasarruf niteliği arzeder. Bu itibarla bunların iptali istemi ile açılacak davalarda dava açma süresine başlangıç olarak karamamenin yürürlüğe girdiği neşir tarihinin esas alınması zorunludur." Danıştay 7. Dairesinin E.70/5342, K.70/1681 sayılı kararı¹⁵⁰.

Ancak ilan edilmemiş olan bir düzenleyici işlemin uygulama işlemiyle öğrenilmesi üzerine iptali istemiyle dava açılması halinde davanın süresi içinde açıldığının kabulü gerekir.

"... Dava Bakanlar Kurulu kararının, Rize ili, Merkez İyidere Balıkçı Barınağının kullanma hakkının Rize ili özel idaresine devredilmesine ilişkin kısmının iptali istemiyle açılmıştır. Bakanlar Kurulunun iptali istenilen kararı Resmi Gazete'de yayımlanmamıştır.

İyidere Balıkçı Barınağının devir teslimi için ise Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile il özel idare kurulu arasında 12.6.1985 günlü tutanak ile tesis edilmiş ve bu işlemde İyidere Belediyesi taraf olmamıştır. Davacı Belediye Başkanlığının başvurusu üzerine, durumun Rize İl Özel İdare

¹⁵⁰ DD, S. 3, s. 370.

Müdürlüğünce 21.8.1985 günlü işlemle davacıya bildirildiği ve bu yazılı bildirim üzerine davanın süresi içinde açıldığı, dava dosyasının incelenmesinden anlaşılmaktadır.

Anayasanın 125. maddesinin 3. fıkrasında yer alan "idari işlemlere karşı açılacak davalarda süre, yazılı bildirim tarihinden başlar" hükmü ile 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 7. maddesinin 2.bendi hükmü uyarınca davalı idarelerin süreye ilişkin itirazları yerinde görülmemiştir." Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulunun E.85/136, K.86/45 sayılı kararı¹⁵¹.

2577 sayılı Yasanın 7. maddesinin 4. fıkrasında yer alan düzenleme uyarınca düzenleyici işlemlerin uygulanması üzerine sadece düzenleyici işlemlere yönelik dava açabilme imkanı vardır.

Düzenleyici işlemin uygulanması üzerine ilgililerin iki yoldan yararlanma imkanı vardır. İlgili isterse sadece uygulamaya yönelik işlemi dava konusu edebileceği gibi isterse hem uygulama işlemini hem de düzenleyici işlemin iptali için dava açabilecektir. Bu durumda dava açma süresi, düzenleyici işlem esas alınarak yapılan subjektif işlemin ilgisine bildirilmesinden itibaren altmış gündür.

"... yapı ruhsatının alınması için yasanın ibrazını zorunlu kıldığı mimari ve statik projelerin, üzerinde yapı yapılmak istenen taşınmazın yürürlükteki imar planında gösterilen tahsis şekli, binanın niteliği, yapı nizamı, kat adedi vs. gibi bilgiler olmaksızın düzenlenmesi düşünülmemeyeceğinden başvuru üzerine idarece verilen imar çapının düzenleyici işlem olan imar planının uygulanması niteliğinde bulunduğu kuşkusuzdur.

Bu durumda belediyece verilen imar durumu belgesi üzerine yasal altmış günlük süre içinde sözü edilen belgenin dayanağını oluşturan imar planı değişikliği işlemine karşı açılan davanın esasının incelenmesi gerekirken, planın ilanından itibaren yasal dava açma süresi geçirildiğinden bahisle davanın süre aşımı yönünden reddinde usul ve yasaya uyarlık görülmemiştir..." Danıştay 6. Dairesinin E.82/1389, K.88/416 sayılı kararı¹⁵².

¹⁵¹ DBB.

¹⁵² Yayınlanmamıştır.

2577 sayılı Yasanın 7. maddesinin 4. fıkrasının son cümlesinde ise *"düzenleyici işlemin iptal edilmemiş olması, bu düzenlemeye dayalı işlemin iptaline engel değildir"* kuralı yer almaktadır. Düzenleyici işlem yürürlükte iken ve bunun iptali için açılmış bir dava yokken idarece tamamen bu düzenleyici işleme dayalı olarak subjektif bir uygulama işlemi yapılmış olabilir. İlgili de açmış olduğu davada sadece kendisine uygulanan işlemin iptalini isteyebilir.

Davalı idare ise işlemin yürürlükte bulunan ve kendisini bağlayan düzenlemeye uygun olduğunu, buna karşı açılmış bir dava da bulunmadığına göre genel, objektif düzenlemeye paralel subjektif idari işleme karşı ilgilinin açtığı iptal davasının reddi gerektiğini savunabilir. Buna karşılık, söz konusu subjektif işlem objektif düzenlemeye uygun da olsa, iptali istenmeyen bu genel düzenleme yasalara, temel hukuk kurallarına veya içtihatların birleştirilmesi hakkındaki bir karara aykırı olabilir. Bu takdirde normlar hiyerarşisi içinde üst kural gözetilerek subjektif uygulama işlemi iptal edilecektir.

"... at sahibi davacının doping olayında hiçbir suçu ve kusuru bulunmadığının tesbit edildiği gerekçesiyle At Yarışları Tüzüğü'nün Yasaya aykırı bulunan 143/c maddesinin sondan bir önceki fıkrası hükmünü ihlal etmek suretiyle..." Danıştay 10. Dairesinin E.94/958, K.95/4075 sayılı kararı¹⁵³.

4- Zımni Ret İşlemlerinde

İdarenin karar alma sürecini ve idari usulleri düzenleyen yasal metinlerde idarenin kendisine yapılan bir başvuru karşısında belirli bir süre cevap vermeyerek susması sonucunda genellikle dava konusu edilebilecek nitelikte bir zımni ret kararının oluştuğu kabul edilmektedir¹⁵⁴.

2577 sayılı Yasa'nın 10. ve 11. maddelerinde idareye başvurma esas ve usulleri düzenlenmiştir. Bu konuya ilişkin açıklamalara daha önce yer verilmiştir. Yapılan bu başvurulara idare bir cevap vermeyebilir. İdarenin cevap vermemesi, susması zımnen ret olarak nitelendirilir. İdarenin her türlü eylem ve işleminin yargı denetimine tabi olması kuralı gereğince idarenin zımni ret işlemleri de dava konusu yapılabilir¹⁵⁵.

¹⁵³ Yayınlanmamıştır.

¹⁵⁴ ERKUT, Celal: *İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği*, Ankara 1990, Danıştay Yayını s. 31.

¹⁵⁵ ÇIRAKMAN, Erol: agm, s. 203.

İdareye 2577 sayılı Yasa'nın 10. maddesi uyarınca yapılan başvuru üzerine zımni red işlemi oluşabilmesi için 60 gün beklenmesi gerekir. Bekleme süresi gün olarak belirtildiğinden sürenin hesabında uyuşmazlık çıkmaz. Sürenin başlangıcı başvurunun yetkili idari makama iletildiği günü izleyen günden itibaren işlemeye başlar. Bu tarihten itibaren altmış gün içinde başvuruya cevap verilmemişse istem zımnen reddedilmiş sayılır.

Altmış günlük bekleme süresi dolmadan dava açılması halinde henüz ortada idari davaya konu olabilecek bir işlem bulunmadığı için dava reddedilir.

B- DAVA AÇMA SÜRESİNİN HESAPLANMASI

2577 sayılı Yasa'nın 8. maddesi dava açma süresinin hesaplanmasıyla ilgili kuralları belirtmektedir. Söz konusu madde dava açma süreleri ile ilgili konuları düzenlemektedir. Tebliğat, cevap verme, itiraz ve temyiz süreleri söz konusu 8. maddedeki düzenleme dışındadır.

1- Sürelerin Teblig, Yayın veya İlan Tarihini İzleyen Günden İtibaren İşlemeye Başlaması

Dava dilekçesinde gösterilen bildirim tarihinden itibaren altmış gün içinde davanın açılıp açılmadığının idari yargı yerince resen incelenmesi gerekir.

2577 sayılı Yasa'nın 6. maddesinde, Danıştay, İdare veya Vergi Mahkemesi Başkanlıklarına veya aynı yasanın 4. maddesinde gösterilen yerlere (yabancı memleketlerde Türk Konsolosluklarına, Asliye Hukuk Mahkemelerine) verilen dilekçelerin harç ve posta ücretleri alındıktan sonra deftere derhal kayıtları yapılarak kayıt tarih ve sayısı dilekçenin üzerine yazılır. Dava bu kaydın yapıldığı tarihte açılmış sayılır hükmü yer almaktadır.

"...Dilekçenin kaymakamlıkta kayda geçtiği tarihin dava açma tarihi olarak kabulü mümkün değildir..." Danıştay 9. Dairesi'nin E.83/5300, K.85/970 sayılı kararı¹⁵⁶.

İdari yargı teşkilatı bulunan illerde asliye hukuk hakimliği kanalıyla gönderilen dilekçe üzerine açılan davalarda davanın açıldığı tarih olarak dilekçenin asliye hukuk hakimliğine verildiği tarih değil, idari yargıya intikal ettiği tarih esas alınmaktadır.

"...anılan yasa hükümlerine göre ilde idare ve vergi mahkemeleri olsa bile ilçe Asliye Hukuk Hakimlikleri aracılığıyla idari yargı yerinde dava açılması mümkündür. Fakat yerleşim özellikleri itibarıyla il merkezi veya il merkezinin dava niteliğini taşıyan ilçeler, il merkezi dışında

¹⁵⁶ Yayınlanmamıştır.

ayrı bir yer sayılmayacağından, 2577 sayılı Yasa'nın 4. maddesi hükmüne göre belirtilen nitelikteki ilçenin asliye hukuk hakimliği aracılığıyla bu ilçenin devamı olduğu il merkezindeki idari yargı yerinde dava açılmasına olanak bulunmamaktadır..." Danıştay 10. Dairesi'nin E.86/45, K.88/1807 sayılı kararı¹⁵⁷.

Yargılamanın kolay ve masrafsız yapılması gerektiği ilkesi gözetildiğinde, büyük ve dağınık yerleşim merkezlerinde bu kuralı katı bir şekilde uygulamamak gerekir.

Ayrıca posta ile dava dilekçesinin gönderilmesinde dilekçenin postaya verildiği tarih değil, ilgili mahkemeye geldiği tarih dava açma tarihi olarak kabul edilmektedir.

"...Dava açma tarihinin dilekçenin mahkeme kaydına geçtiği tarih olduğu..." Danıştay 9. Dairesi'nin E.84/2343, K.85/143 sayılı kararı¹⁵⁸.

Sürenin hesabında bildirim günü dikkate alınmaz. Bildirimin yapıldığı günün ertesi günü dava açma süresinin birinci günü olarak kabul edilir. Dava açma hakkı, sürenin son gününün çalışma saatinin bitiminde sona erer.

2- Tatil Günlerinin Süreye Dahil Olması

Sürenin hesabında 8. maddenin 2. fıkrası uyarınca tatil günleri dahil edilir. Ancak sürenin son günü resmi tatil gününe rastlarsa süre tatil gününü izleyen çalışma gününün bitimine kadar uzar.

"...yasal sürenin bitim tarihi olan 19.6.1985 günü yarı tatil gününe (bayram arifesine) rastlamaktaysada, yarı tatil günleri mesai gününe dahil bulunduğundan 16.9.1985 mesai bitimine kadar... istemde bulunulması gerekirken yarı tatil sonrasındaki mesai günü olan 24.6.1985 gününde yapılan düzeltme isteminin süresinde yapılmış olduğunun kabulü mümkün değildir..." Danıştay 9. Dairesi'nin E.85/1725 K.86/33 sayılı kararı¹⁵⁹.

"...Ramazan Bayramı nedeniyle 15-19 Nisan günlerinin tatil olması yolunda Başbakanlık Genelgesi ile verilen idari

¹⁵⁷ DD. S. 74-75, s. 611.

¹⁵⁸ DD, S. 60-61, s. 418.

¹⁵⁹ Yayınlanmamıştır.

iznin resmi tatil sayılamayacağına ..." Danıştay 9. Dairesi'nin E.91/1566, K.92/1335 sayılı kararıyla karar verilmiştir¹⁶⁰.

3- Sürenin Son Gününün Adli Tatile Rastlaması

2577 sayılı Yasa'nın 8. maddesinin 3. fıkrasında *"Bu konuda yazılı sürelerin bitmesi çalışmaya ara verme zamanına rastlarsa bu süreler ara vermenin sona erdiği günü izleyen tarihten itibaren yedi gün uzamış sayılır"* kuralı bulunmaktadır.

2577 sayılı Yasa'nın yukarıda aktarılan hükmü sadece 2577 sayılı Yasa'da gösterilen süreleri kapsadığından özel yasalardaki dava açma süreleri için böyle bir imkan olmadığı sonucuna varılabilir. Ancak Danıştay'ın aksi yoldaki kararları bulunmaktadır.

"...6183 sayılı Yasa'nın 58. maddesine göre ödeme emrine karşı yedi günlük dava açma süresinin bitimi çalışmaya ara verme zamanına rastlamış olduğundan, sürenin ara vermenin sona erdiği günü izleyen tarihten itibaren yedi gün uzaması gerektiği..." Danıştay 9. Dairesi'nin E.85/1954, K.86,1732 sayılı kararı¹⁶¹.

"...özel kanunlarda ayrı süre ile gösterilen hallerde de anılan yasanın 8/3 maddesinin uygulanacağı ve 3621 sayılı Yasa'da gösterilen sürelerinde bu yasa maddesi kapsamında değerlendirileceği tabiidir..." Danıştay 6. Dairesi'nin E.93/3260, K.93/4251 sayılı kararı¹⁶².

C- MÜCBİR SEBEP HALİNDE DAVA AÇMA SÜRESİ

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda dava açma sürelerinin mücbir sebeplerle kesilmesi konusu düzenlenmemiştir. Bu eksiklik, idari yargı yoluyla kurulan, idare ile ilgililer arasındaki ilişki dengesini idare edilenlerin zararına bozmaktadır.

Bu eksiklik, Danıştay kararlarında da giderilmemiş Danıştay, dava açma süresinin mücbir sebeplerden etkilenmeyeceği yönünde kararlar vermektedir.

"... 2577 sayılı Yasa'da ve Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu'nun idari yargılama usulündeki tatbiki gereken maddeleri arasında dava açma süresinin mücbir sebeplerle

¹⁶⁰ DD, S. 86, s. 202.

¹⁶¹ DD, S. 64-65, s. 183.

¹⁶² Yayınlanmamıştır.

duracağına dair bir hükmün yer almadığı..." Danıştay 7. Dairesi'nin E.84/4771, K.85/2695 sayılı kararı¹⁶³.

"...İdari yargıdaki dava süreleri maddi hukuku değil, usul hukukunu ilgilendiren bir nitelik taşıdığından, dava süresinin geçirilip geçirilmediği hususunun idari yargı yerince res'en araştırılması gerekmektedir. Başka bir deyişle dava açma süresi kamu düzeni ile ilgili olduğundan idari yargı yerinin önüne gelen her davanın süresinde açılıp açılmadığının araştırılması zorunluluğu bulunmaktadır... Süresinde kullanılmayan dava hakkı düşmekte ve yargı yolu kapanmaktadır. Bu süre zorlayıcı nedenlerle durdurulamaz ve kesilemez. Başka bir ifade ile hastalık halinde dava açma süresinin uzatılması veya yeniden canlanması mümkün bulunmamaktadır..." Danıştay 7. Dairesi'nin E.84/1081, K.84/1365 sayılı kararı¹⁶⁴.

"... 2577 sayılı Yasa'nın 8. maddesinde sürelerle ilgili genel esaslar düzenlenmiş ve bu maddede hastalık hali süreyi durduran bir neden olarak sayılmamıştır..." Danıştay 9. Dairesi'nin E.84/2095, K.85/427 sayılı kararı¹⁶⁵.

V - SÜRENİN GEÇİRİLMESİNDEN SONRA DAVA AÇMANIN KABUL EDİLDİĞİ DURUMLAR

İdari dava açma hakkı sürelerle sınırlandırılmış olmasına karşın uygulamada kesin olarak belirlenmiş sürelerden sonra açılmış bazı davalar süreden reddedilmemiştir. Bu davalarda olağanüstü nitelik gösteren bazı olaylar gözönüne alınmıştır. Söz konusu bu kararlar adalet ve hakkaniyete uygun olsa bile sürelerin kanunla belirlenmiş olması nedeniyle kanunlara uygun olduğu söylenemez. Danıştay bu sonuçlara yorum yoluyla ulaşmıştır.

1971 yılında 1488 sayılı Kanun'la yapılan Anayasa değişikliği ile o zamanki Yüksek Hakimler Kurulu'nun kararları Danıştay'ın denetimi dışında bırakılmıştır. Ancak daha sonra

¹⁶³ DD, S. 62-63, s. 309.

¹⁶⁴ DD, S. 58-59, s. 248.

¹⁶⁵ Yayınlanmamıştır.

bu kural Anayasa Mahkemesi'nin 27.1.1977 tarih ve 1977/4 sayılı kararıyla iptal edilmiş ve Yüksek Hakimler Kurulu'nun kararlarına karşı Danıştay'a dava açma imkanı doğmuştur. Bu durum üzerine ilgililer Kurul'un yargı yolunun kapalı olduğu dönemde verdiği bazı kararları dava konusu etmişlerdir. Bu davalarda idarenin ileri sürdüğü süre aşımı itirazı Danıştay tarafından kabul görmemiştir. Dava Daireleri Kurulu E.1977/578, K.1978/492 sayılı kararıyla, dava açma imkanının Anayasa Mahkemesi'nin kararının Resmi Gazete'de yayınlandığı tarihten itibaren doğmuş olduğunu belirtmiştir¹⁶⁶. Anayasa Mahkemesi kararından önce ilgililerin dava açma hakkı olmadığı, dava konusu yapılamayan bir konuda dava açma süresinin geçirilmesinin sözkonusu olamayacağından bahisle bu içtihadın sürelerin kanuniliği ilkesine aykırı bir yönü bulunmadığı ileri sürülmüştür¹⁶⁷.

Ender rastlanan bazı olaylarda Danıştay'ın süreleri uzattığına da rastlanmaktadır. Danıştay 5. Dairesinin E.1960/947, K.1961/608 sayılı kararında son günü 27 Mayıs 1960 tarihine rastlayan kararın düzeltilmesi süresini o gün 27 Mayıs İhtilali nedeniyle resmi dairelerin ve bu arada Danıştay'ın kapalı bulunduğunu gözönünde tutarak bir gün uzamış saymış ve ertesi gün verilen dilekçeyi süresinde kabul etmiştir¹⁶⁸.

12 Eylül 1980 Askeri Harekatından sonra idareye el koyan Milli Güvenlik Konseyi'nin çıkardığı 2324 sayılı Anayasa Düzeni Hakkında Kanun'la, Bakanlar Kurulu Kararlarıyla üçlü (müşterek) karamamelere karşı dava açılmayacağı hükmü getirilmişti. Bu kanunun yürürlükten kalkmasından sonra kanunun yürürlük süresi içinde çıkarılmış Bakanlar Kurulu Kararları ve üçlü karamamelere karşı açılan iptal davalarında Danıştay 2324 sayılı Yasa'nın yürürlükten kalktığı tarihten itibaren altmış gün içinde açılan davaların süreden reddedilemeyeceğini kararlaştırmıştır.

"...Anayasa'nın geçici 15. maddesinde 2324 sayılı Anayasa Düzeni Hakkında Kanun'un yürürlükten kalkmasından sonra 12.9.1980 - 7.12.1983 tarihleri arasında alınan Bakanlar Kurulu Kararları ve diğer idari işlemlerin idari yargı denetimini engelleyen hiç bir hüküm bulunmadığından uygulama işlemleri üzerine bu kararlar konu edilerek açılan davaların esasının incelenmesi gerekeceğinden..." Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu'nun E.90/1, K. 91/1 sayılı kararı¹⁶⁹.

¹⁶⁶ Yayınlanmamıştır.

¹⁶⁷ YENİCE-ESİN: age, s. 169.

¹⁶⁸ YENİCE-ESİN: age, s. 170.

¹⁶⁹ DD, S. 82-83, s. 123.

"...12 Eylül 1980 tarihinde yürürlüğe giren 27.10.1980 günlü, 2324 sayılı Anayasa Düzeni Hakkında Kanun'un 4. maddesi ... 12 Eylül 1980 tarihinden sonra çıkarılan ve çıkarılacak olan Bakanlar Kurulu Karamamelerini ve Üçlü Karamamelerin... iptali istemi ileri sürülemez hükmünü taşımakta; Anayasa'nın geçici 3. maddesiyle de sözü geçen kanunun yürürlük süresi gösterilmiş bulunmaktadır. Maddenin... Yapılacak ilk milletvekili genel seçimi sonucunda Türkiye Büyük Millet Meclisi Meclisi toplanıp, Başkanlık Divanı'nı oluşturması ile birlikte... 2324 sayılı Anayasa Düzeni Hakkında Kanun yürürlükten kalkar yolundaki düzenlemesine göre 2324 sayılı Kanun... 7.12.1983 tarihinde kendiliğinden yürürlükten kalkmış olup, böylece 12.9.1980 ile 7.12.1983 tarihleri arasında çıkarılan kişisel düzenlemelere ilişkin Bakanlar Kurulu Karamameleri ile Üçlü Karamameler hakkında 7.12.1983 tarihinden itibaren 2577 sayılı Yasa'nın 7. maddesi uyarınca 60 gün içinde idari yargıda dava açılmasa olanaklı kılınmıştır..." Danıştay 5. Dairesi'nin E.91/3719, K.91/2005 sayılı kararı¹⁷⁰.

Yok hükmündeki işlemlere karşı dava açılırsa bunların herhangi bir süreye tabi olmadığı genel olarak kabul edilmektedir¹⁷¹. Danıştay'da yok işlemlere karşı açılan davalarda süre şartını aramamaktadır.

"... Yoklukla sakat bir idari işleme karşı açılan davada süre aşımı sözkonusu olamaz..." Danıştay 6. Dairesi'nin K.88/334 sayılı kararı¹⁷².

" ... Orman Genel Müdürlüğü adına kayıtlı devlet ormanı niteliğindeki taşınmazın Türkiye Elektrik Kurumu tarafından 2942 sayılı Yasa'nın 30. maddesinde öngörülen yonteme uyulmaksızın aynı Yasa'nın genel kurallarına göre kamulaştırılması yolundaki işlemin yok hükmünde olduğu gözetilmeksizin davanın süre aşımı yönünden reddine dair idare mahkemesi kararında usûl ve yasaya aykırılık

¹⁷⁰ DD, S. 84-85, s. 375.

¹⁷¹ ALAN, Nuri: agm, s. 42; GÜNDAY, Metin: *İdare Hukuku*, Gözden Geçirilmiş Yeni Baskı, Ankara 1996, s. 125.

¹⁷² DD, S. 72-73, s. 182.

açıktır..." Danıştay 6. Dairesi'nin E.87/56, K.87/1156 sayılı kararı¹⁷³.

Anayasal güvence altında bulunan çalışma, seyahat etme özgürlüğü gibi konuları içeren başvurulara karşı idarenin tesis ettiği her olumsuz işleme karşı altmış gün içinde dava açılabilceği Danıştay'ca kabul edilmektedir.

"... İlgililerin Anayasal güvence altındaki temel hak ve özgürlüklerden olan seyahat özgürlüğünü kullanabilmeleri için gerekli işlemin yapılmasını idareden her zaman isteyebilecekleri açıktır. Seyahat özgürlüğünün kullanılabilmesi için gerekli işlemin yapılması isteminin idarece reddedilmiş olması, aynı konuda idareye tekrar başvurulmasına ve başvurunun reddi halinde ret işlemine karşı dava açılmasına engel bulunmamaktadır. Seyahat özgürlüğünün sürekliliği nedeniyle bu özgürlüğün kullanımı konusunda yapılan her yeni başvuru üzerine tesis edilecek işlem için... dava açılabilceğinin kabulü gerekir..." Danıştay 10. Dairesi'nin E.85/1044, K.87/926 sayılı kararı¹⁷⁴.

"... çalışma özgürlüğünün kullanılabilmesi için gerekli işlemin yapılması isteminin idarece reddedilmiş olması, aynı konuda idareye tekrar başvurulmasına ve başvurunun reddi halinde ret işlemine karşı dava açılmasına engel bulunmamaktadır..." Danıştay 10. Dairesi'nin E.93/2082, K.95/529 sayılı kararı¹⁷⁵.

Kamu personelinin özlük işlerine ilişkin olup etkisini sürekli gösteren konularda ilgilinin yaptığı her başvuru üzerine tesis edilen işlemlere karşı ileriye doğru sonuç doğurmak üzere dava açılabilceği Danıştay'ca genel olarak kabul edilmektedir.

"... davacının bir rütbede bekleme süresinin dolmasına rağmen rütbe terfiinin yapılmaması üzerine bu konuda idareye yapacağı her başvuru, terfi işleminin süregelen etkisi nedeniyle öncekinden bağımsız ve idareye yaptığı başvuru tarihi itibarıyla hukuki sonuç doğurabilecek niteliktedir..."

¹⁷³ Yayınlanmamıştır.

¹⁷⁴ DD, S. 68-69, s. 714.

¹⁷⁵ Yayınlanmamıştır.

Danıştay 5. Dairesi'nin E.88/1956, K.88/2017 sayılı kararı¹⁷⁶.

"...Kamu personelinin başlangıç derecesinin tespitine veya intibaklarının yapılmasına ilişkin işlemler onların tüm meslek yaşamları boyunca etkisini sürdüren, parasal ve özlük hakları yönünden her ay hukuki sonuçlar doğurmaya devam eden işlemlerdir. Bu nedenledir ki bu işlemlere karşı ilk tesis edildikleri anda dava açılmamış olmaması başvuru tarihinden itibaren ileriye dönük sonuç doğurmak üzere sonradan yapılan başvuruya dayalı işlemlerin dava konusu edilmelerine engel bir neden olarak kabul edilemez..."
Danıştay 5. Dairesi'nin E.88/2368, K.89/415 sayılı kararı¹⁷⁷.

"...Bu durumda emeklilik işlemlerinde esas alınacak olan fiili hizmet süresi zammına ilişkin olarak ilgililerin emekli oluncaya kadar başvuruda bulunabilecekleri ve başvurularının reddine ilişkin işlemleri de süresinde dava konusu edebileceklerinin kabulü gerekir. Daha önceki başvurularının reddine ilişkin işlemler hakkında verilmiş bir yargı kararı olmadıkça da, ilgililerin bütün hizmetlerine yönelik fiili hizmet zammı uygulaması için başvuruda bulunmaları, başvuruların reddi üzerine dava açmaları mümkündür. Ancak ilgililerin daha önceki başvurularının reddine ilişkin işlemlerin iptali istemiyle açtıkları davanın reddi yolunda verilmiş ve kesinleşmiş bir yargı kararı bulunması halinde, bu yargı kararının kapsadığı dönem için ilgililerin fiili hizmet süresi zammından yararlandırılmasına hukuken olanak bulunmamaktadır.

Bu itibarla halen çalışmakta olan ve önceki başvurularının reddine ilişkin işlemler hakkında da dava açmayan davacının, son başvurusu sonucu verilen yanıt üzerine süresinde açtığı davanın esasının incelenerek

¹⁷⁶ DD, S. 72-73, s. 322.

¹⁷⁷ DD, S. 76-77, s. 360.

uyuşmazlığın çözümü gerekmektedir..." Danıştay 10. Dairesi'nin E.93/5297, K.94/4786 sayılı kararı¹⁷⁸.

Belirli ve nihai bir sonucu doğurmak amacıyla birbirini takip eden ve tamamlayıcı bir dizi işlem olarak tanımlanan¹⁷⁹, zincir işlemlerde dava açma süresi konusu Danıştay'ca geniş yorumlanmaktadır. İcrai nitelik taşıyan ve dava açma süresi geçirildiği için kesin hale gelen bir işleme dayanılarak tesis edilen ikinci bir işleme karşı açılan davalarda işleme dayanak alınan işlemde dava açma süresi geçmesine karşın hukukiliği denetlenmektedir.

"... anılan İlçe İdare Kurulu Kararları, hukuk düzeninde varlık kazanılabilmesi için gerekli şekil koşullarını tamamlamış, başka bir idari makamın onayına gerek bulunmaksızın hukuk düzeninde değişiklikler meydana getiren başka bir değişle ilgililerin hukukunu etkileyebilen dolayısıyla da kesin ve yürütülmesi zorunlu, idari davaya konu olabilecek işlemlerdir.

Nitekim 5434 sayılı Yasa'nın 108. maddesinde de İl ve İlçe İdare Kurulu Kararlarına karşı ilgili veya sandık tarafından dava açılabileceği de hükmüne bağlanmıştır... iptal davasına konu edilen idari işlemin sebebini oluşturan bir başka idari işlemin de dava konusu edilmemiş olsa bile uyuşmazlığın çözümlenebilmesi için sebep yönünden yargısal denetiminin yapılması hukuken zorunlu bulunmaktadır.

Bu durum karşısında dava konusu aylık kesme işleminin dayanağını oluşturan ve dava konusu edilmeyen İlçe İdare Kurulunun davacının muhtaç olmadığı yolundaki kararında sebep yönünden incelenerek uyuşmazlığın çözümlenmesi gerekmektedir..." Danıştay 10. Dairesi'nin E.94/2620, K.95/1071 sayılı kararı¹⁸⁰.

"... Dava, davacının 1988-89 ve 1990 yılları sicillerinin olumsuz olduğundan bahisle 657 sayılı Yasa'nın 120. maddesi uyarınca emekliye sevk edilmesine ilişkin işlemin ve 1990 yılı olumsuz sicilinin iptali istemiyle açılmıştır.

¹⁷⁸ Yayınlanmamıştır.

¹⁷⁹ ERKUT, Celal: age, s. 122.

¹⁸⁰ Yayınlanmamıştır.

İdare mahkemesi 1988 ve 1989 yıllarına ait sicillerin olumsuz olması nedeniyle bir başka Vergi Dairesi Müdürlüğüne atanan davacının 1990 yılı sicilinin de olumsuz olarak düzenlenmesi ve 1989 yılında açılan davanın reddedilmesi üzerine üç yıl sicili olumsuz olan davacının 657 sayılı Yasa'nın 120. maddesi hükmü uyarınca emekliye sevk edilmesinde mevzuata aykırılık bulunmadığı gerekçesiyle davayı reddetmiştir.

Davacı hem emekliye sevkine ilişkin işleme hem de 1990 yılı sicilinin iptali istemiyle dava açmasına karşın, emekliye sevk işlemi irdelenip karara bağlanırken, 1990 yılı sicili hakkında herhangi bir inceleme yapılarak hükük tesis edilmemiştir.

Bu durumda 1990 yılı sicili de incelenerek bu konuda bir karar verilmesi gerekirken eksik incelemeye dayanan mahkeme kararında hukuki isabet bulunmamaktadır.

Ayrıca, davacının 1988 yılına ilişkin dava konusu edilmeyen sicil işlemi ilgilinin memuriyetle ilişkisinin kesilmesi 5434 sayılı Yasa'nın emeklilikle ilgili hükümlerinin uygulanması işleminin sebep unsuru oluşturduğundan, mahkemece bir hüküm tesis edilmeksizin sicil işleminin hukukiliğinin incelenmesi gerekmektedir... Açıklanan nedenlerle ... İdare mahkemesinin ... kararının bozulmasına ..." Danıştay 10. Dairesi'nin E.1993/1743, K.1995/2845 sayılı kararı¹⁸¹.

VI- ALTMİŞ GÜNLÜK DAVA AÇMA SÜRESİNİN İDARİ YARGI DENETİMİNE ETKİLERİ

Hukuk devleti ilkesi ancak idarenin yargısal denetimi ile sağlanabilir. Bireyler arasındaki anlaşmazlıklar kadar yasama ve idarenin etkinliklerinin denetlenmesini sağlayan kurumların olması gerektiği konusunda tam bir düşünce birliği bulunmaktadır. Zaten idarenin

¹⁸¹ Yayınlanmamıştır.

yargısal denetimi hukuk devletinin bir ögesi olmaktan çıkıp onunla eş anlamlı hale gelmiştir¹⁸². Hukuk devleti, idare hukuku ve idari yargıyla birlikte ifade edilir olmuştur¹⁸³.

İdari yargının iki temel amacı bulunmaktadır. Bunlardan ilki idarenin işleyişini etkili ve verimli kılmak diğeri ise vatandaşları korumaktır. Ancak günümüzde idarenin bütün hukuki faaliyetleri bireyin korunması yaklaşımı içinde değerlendirilmektedir¹⁸⁴. Bireyin İdari İşlemler Karşısında Korunması Hakkındaki Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin 1977 tarihli kararıyla üye ülkelere bireyleri koruma bir görev olarak yüklenmiştir¹⁸⁵. Bireyin idareye karşı korunabilmesi için idari yargı denetiminin sınırlandırılmaması gerekmektedir. Bu ise idari yargı denetiminin yaygınlığı ve derinliği ilkesinin gerçekleştirilmesiyle olabilir. İdari eylem ve işlemlerin idari yargı denetimi dışında tutulmamasını ifade eden idari yargı denetiminin yaygınlığı ilkesine göre idari işlem ve eylemlerin hiçbirinin yargı denetimi dışında tutulmaması gerekmektedir. Zira hukuka uygun olmayan idari eylem ve işlemlerin yargı denetimi dışında tutulması suretiyle hukuk alanında varlıklarını sürdürmesi hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmaz¹⁸⁶.

İdari yargı denetiminin yaygınlığı ilkesi pozitif düzenlemelerle anlam kazanmasına karşın idari yargı denetiminin derinliği ilkesi tamamıyla idari yargının denetim insiyatifini kullanmasına bağlıdır. Denetimin derinliği ilkesi idari eylem ve işlemlerin denetimi sırasında tanınan yetkilerin genişliğini ifade eder. Yargının işleyişini olumsuz etkileyecek düzenlemeler getirilmesi yargı denetimini kısıtladığından hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmaz.

İdari yargı denetiminin derinliği ilkesi gereği idari yargıya bir takım yetkiler tanınmıştır. Bu yetkiler (yargının bağımsızlığı, birliği açıklığı gibi ilkeler) sayesinde denetimin etkinliği sağlanmaktadır¹⁸⁷.

Hukuk devletinin "olmazsa olmaz" ögesi olan idari yargı denetimi yoluna başvurmak için belirli bir süre şartı getirilmiştir. Bu sürenin geçirilmesiyle birlikte idari yargı denetimi bu işlemler yönünden anlamını kaybetmektedir. Dolayısıyla hukuka aykırı bile olsa bu işlemler hukuk alanında varlıklarını ve etkilerini sürdürmektedirler. Bazı eylem ve işlemlerin hukuka aykırılığının belirlenmesi kısa tutulan dava açma süresi içinde mümkün olmayabilmektedir. Düzenleyici işlemlere karşı uygulama üzerine dava açabilme imkanı tanınması da bu düşüncenin doğruluğunu ispatlamaktadır.

¹⁸² BEREKET, Zuhâl: *Hukukun Genel İlkeleri ve Danıştay*, Ankara 1996, s. 167.

¹⁸³ ÖZAY, İl Han: *Gün Işığında Yönetim*, İstanbul 1996, Alfa Yayını, s. 17.

¹⁸⁴ AKILLIOĞLU, Tekin: *"Yönetişel Yargı ve Denetimin Etkinliği"*, AİD, C. 23, S. 1, s. 5.

¹⁸⁵ AKILLIOĞLU, Tekin: *"Bireyin Yönetişel İşlemler Karşısında Korunması ve Yönetim Hukukumuz"*, AİD, C. 14, S. 3, s. 37.

¹⁸⁶ KABOĞLU, İbrahim: *"Hukuk Devleti Üzerine"*, Mülkiyeliler Birliği Dergisi, C.13, S.107, s. 54.

¹⁸⁷ OKTAY, Cemil: *"Anayasa Mahkemesi İdari Yargı ve Ferdi Girişim Yollarıyla Yapılan Denetim Deneyleri"*, AÜSBFD, C. 32-33, S. 1-12, s. 136.

İdari eylem ve işlemin toplum huzuru üzerindeki etkisi, kamu yararının gözetilip gözetilmediği gibi durumlarda denetimin zorunluluğuna karşın idari uyumsuzluk çıkarılması ihtimalinin idari dava açma süresi ile belirli bir noktada durdurulması idari yargı denetiminin derinliği ilkesini zedelemektedir. Kanun koyucunun "kamu yararı" gibi konularda herkese dava açma hakkını tanımasına karşın bunu bir süreyle sınırlaması çelişmektedir. Diğer bir deyişle dava açma süresini geçirmiş olan ilgiliye kamu yararını zedelemiş olsa bile hukuka aykırı eylem ve işlemlere katlanma zorunluluğu getirilmiş olmaktadır.

VII- DAVA AÇMA SÜRESİNİN YENİDEN DÜZENLENMESİ GEREKLİLİĞİ

İdari dava açma süresinin belli bir zaman kesitiyle sınırlandırılması idari yargı denetiminin etkinliğini azaltmaktadır. Ancak dava açma süresinin herhangi bir süreye bağlı tutulmaması da düşünülemez. Böyle bir düşüncenin kabulü idari işlemlerde istikrarı bozar. İdare işlemlerinin her zaman iptal edilebileceği düşüncesiyle hareketsizleşir ve kamu hizmetleri görülmez hale gelir. Bu nedenle dava açma süresi benimsenmekle birlikte bunun nasıl düzenleneceği önem göstermektedir.

Dava açma süresinin ne şekilde düzenleneceğinden önce nasıl ve hangi kanunda düzenlenmesi gerektiği üzerinde durmak gerekir. Mevzuatımızda dava açma süresi başlığı altında 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda hem idari yargıda dava açma süresine hem de idareye başvurma sürelerine yer verilmiştir. Oysa idari uyumsuzluklara yol açan en önemli nedenler arasında idarece kullanılan usullerin, hakların, yükümlülüklerin ve sorumlulukların belirlenmesinin dağınık ve belirsiz oluşu gelmektedir¹⁸⁸. Buna bir de ilgililerin idareye yapacakları başvurularla yarattıkları anlaşmazlıklar eklenecek olursa idari usul kanunu ya da yargılama dışı idari usul yasasının varlığı kaçınılmazdır. İdari işlemlerin hazırlanışında izlenecek yolları gösteren genel idari usul yasasının konusunu idari tasarrufların kesinleşmesine kadar geçen aşamaların tek tek düzenlenmesi oluşturmaktadır¹⁸⁹.

İdari usul kanununun varlığı idareyi uzun ve karmaşık bir seri işlemlerden kurtarabileceği gibi hukuki uyumsuzlukları da azaltacaktır. İdari usul kanununun idari yargı yerlerine hitap eden bir düzenleme içinde değil, tamamıyla idareye hitap eden düzenleme şeklinde yapılması gerekir.

¹⁸⁸ PAYASLIOĞLU, Arif: agm, s. 9.

¹⁸⁹ AZRAK, Ülkü: "Umumi İdari Usul ve Kodifikasyon Meselesi", İÜHF, C. 33, S. 1-2, s. 66-82; KIRATLI, Metin: "İsviçrede İdari Usul Kodifikasyonu", AİD, C. 6, S. 2, s. 47-61.

İdari başvuruların dava açma süresine etkileri idari usul kanununda düzenlenmelidir. İdari işlemlerin oluşumu, bu oluşumda kişilere düşen ödev ve oluşumdan sonra bunun kaldırılması, değiştirilmesi, geri alınması için kişilerin izleyecekleri yolların idari usul kanununda gösterilmesi gerekir. Bu aşamalar geçtikten sonra kişiye artık dava açma yoluna gidebileceğini bildirme ödevi usul kanunu ile idareye verilmelidir. Daha sonra İdari Yargılama Usulü Kanununda yer alan dava açma sürelerine ilişkin düzenlemeler gündeme gelmelidir.

İdari Yargılama Usulü Kanununda yer alacak dava açma sürelerinin ise idari yargı denetiminin etkinliğini azaltmayacak şekilde olmalıdır. Dava açma hakkını kolaylaştıran, idarenin hukuka bağlılığını sağlayan, temel hak ve özgürlükleri idarenin keyfi ve kanunsuz davranışlarına karşı koruyan bir düzenleme idari yargının amacı ile bağdaşabilir. Bunu genel bir ifade ile formüle etmek oldukça zordur. Zor olmasına karşın bunun bir şekilde gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Zira yürürlükteki düzenlemenin birçok haksızlıklara yolaçtığı bilinmektedir. Altmış günlük sürenin geçirilmiş olması nedeniyle dava konusu edilemeyen ancak etkisini yıllarca göstermesi nedeniyle ilgililerin haklarını sürekli etkileyen hukuka aykırı işlemlerin varlığı kamu düzenini sarsabildiği gibi ilgilinin hak ihlaline de yol açmaktadır. Bunun sorumlusu yargı yerleri değildir, kanun koyucunun bu durumları gözönüne alarak dava açma sürelerini günümüz şartlarına göre düzenlemesi gerekmektedir.

S O N U Ç

Anayasa'nın 2. maddesinde "Cumhuriyetin temel nitelikleri" arasında sayılan hukuk devleti ilkesi bütün demokratik rejimlerin temel özelliklerinden biridir. Bu kavram en kısa tanımıyla vatandaşların hukuki güvenlik içinde bulundukları, devletin eylem ve işlemlerinin hukuk kurallarına bağlı olduğu bir sistemi anlatır. Hukuk kurallarına bağlılığı sağlayacak mekanizma ise devletin eylem ve işlemlerinin yargı denetimi altında bulunmasıdır.

Devlet faaliyetlerini yasama, yargı ve yürütme organları vasıtasıyla yerine getirir. Yürütme organının eylem ve işlemlerinin yargısal denetimi ülkemizde "idari yargı" sistemi ile gerçekleştirilmektedir. 1982 Anayasasının 125. maddesinde yer alan *"İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır"* hükmü ile idari işlemlerin ve eylemlerin hukuki denetiminin yapılabilmesi mümkün olmaktadır.

İdari eylem ve işlemlere karşı yargı yoluna başvurulabilme hukuk düzenimiz içinde belli bir süreyle sınırlandırılmıştır. İdari istikrar ve kamu düzeninin bozulmaması için bu yönde bir sınırlandırmaya gitmek gerekmektedir. Bu sürenin ne kadar olacağı konusunda çeşitli görüşler bulunmaktadır. Ancak pozitif hukukumuz açısından olaya baktığımızda 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun çeşitli maddelerinde idari işlem ve eylemler konusunda açılacak davalar için farklı ihtimaller düşünülerek genel nitelikte dava açma süreleri düzenlenmiştir. Bu genel düzenlemenin yanında özel kanunlarda farklı dava açma süreleri de öngörülmüş bulunmaktadır. Genel hukuk ilkesi gereği özel kanunların önceliği dolayısıyla özel kanunlardan doğan uyuşmazlıklarda özel kanunda öngörülen dava açma süreleri uygulanmaktadır. Özel kanunlarda hüküm bulunmayan durumlarda genel kanun niteliğinde bulunan 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda düzenlenmiş olan süreler uygulanacaktır.

Dava açma süresi geçirildikten sonra uyuşmazlığın yargı yeri önüne getirilmesi imkanı kalkmaktadır. Dava açma süresinin bu özelliği nedeniyle yargı yeri önüne gelen bir uyuşmazlıkta davanın süresinde açılıp açılmadığını her aşamada ve resen gözönüne alınır. Süresinde dava açılmamış olması halinde ise uyuşmazlığın esasına geçmeden sadece bu nedenle dava süreden reddedilir. Dava açma süresinin bu ağır sonucu nedeniyle dava açma süresi konusunda düzenlemeler ancak kanunla yapılabilir. Kanun dışındaki düzenleyici tasarruflarla dava açma süresinin uzatılıp kısaltılması mümkün değildir. Dava açma süresinin geçirilmiş olması uyuşmazlığın yargı önüne getirilmesine engel olmakla birlikte idare kendiliğinden veya ilgilinin başvurusu üzerine bu uyuşmazlık konusunda kararını her zaman geri alabilir.

2577 sayılı İYUK'unda idari işlemlere karşı açılacak davalar ile idari eylemlerden dolayı hak ihlallerine karşı açılacak davalar konusunda çeşitli ihtimaller gözönünde tutularak

farklı dava açma süreleri öngörülmüştür. İdari işlemlere karşı açılacak davalar idari eylemlerden dolayı açılacak hak ihlalleri için açılacak davalar için getirilen sürelerden oldukça kısa tutulmuştur. Açılacak iptal davaları için doğrudan dava açma yolundan önce idareye yapılan itirazların dava açma süresini durduracağı kabul edilmiş ve bu durma süresi de belli bir süreyle sınırlandırılmıştır. Bunun yanında ilgililerin ortada idarenin bir eylem ve işlemi bulunmamakta iken idareye bu yolda yaptıkları başvurudan sonra idarenin verdiği cevap üzerine oluşan işlemlere karşı da dava açma imkanı bulunmaktadır.

İYUK'nda dava açma süresinin başlaması, sürenin hesaplanması, sürenin son gününün resmi tatile veya adli tatile rastlaması durumunda dava açma süresinin uzaması konularında düzenlemeler yapılmıştır. Bunun yanında görevsiz yargı merciine başvurulması, kanuna aykırı dilekçelerle dava açılması durumunda ek süreler getirilmiş bulunmaktadır. Ancak mücbir sebeplerin bulunması halinde dava açma süresinin uzaması konusunda bir düzenleme yapılmamış olması haksızlıklara yol açmaktadır.

İYUK'da dava açma süreleri her ne kadar ayrıntılı olarak düzenlenmiş olsa da ihtiyaca cevap vermediği durumlarda Danıştay yorum yoluyla zaman zaman öngörülen sürelerden sonra açılan bazı davaları süre aşımından reddetmeyerek uyuşmazlığın esasına geçmektedir. Bunlar hep bir zorunluluktan doğmaktadır ve aslında pozitif hukukumuzda uygun olmamakla birlikte hakkaniyete uygun karar verebilmek için bu yola gidildiği görülmektedir.

Kamu personelinin çalışırken veya emekli statüsüne girmelerinden sonra da etkisini sürdüren özlük haklarına ilişkin işlemlerde dava açma süresinin geçirilmesi, hukuka aykırı işlemin devamlı olarak uygulanması ağır haksızlıklara yol açmaktadır. Bu ve benzer durumlarda en azından davacının bu işlemler dolayısıyla yaptığı başvuru veya açtığı davadan sonra etkisini gösterecek şekilde hüküm ifade etmek üzere karar verilmesi ve süre aşımının etkisini gidermek yolunda Danıştay tarafından verilmiş kararlar bulunmaktadır. Ancak bu kararlar yerleşik içtihat haline dönüşmemiş olduğundan aksi yolda kararlar da bulunmaktadır.

İdari yargı yerine getirilen uyuşmazlıkların önemli bir bölümü süre aşımından dolayı incelenememektedir. Bunun nedeni esas olarak ilgilinin dava açma süresinin ne kadar olduğunu, ne zaman başladığını bilmemesinden kaynaklanmaktadır. Zira esas olarak dava açma süresinin yazılı bildirimin yapıldığı tarihten başlaması gerekmekte iken, böyle bir bildirim yapılmadan işlemin uygulamaya konulmuş olması durumunda ilgililerin işlemi öğrendikleri varsayılan bir tarih esas alınarak dava açma süresinin geçirilip geçirilmediği konusunda bir karar verilmektedir. Bu durumlarda genellikle dava açma süresinin geçirildiği sonucuna varılmaktadır. Örneğin yeniden yapılan intibak işlemi davacıya yazılı olarak bildirilmemiş ve bu intibak işlemi yanlış bile olsa söz konusu intibak işleminden sonra alınan

ilk maaş ile bu intibak işleminin öğrenildiği varsayılarak bu tarihten itibaren dava açma süresi başlatılmaktadır. Ancak her kamu personeli aldığı maaştan hangi derece ve kademedede olduğunu bilmemektedir. Bu gibi uygulamalar vatandaşlarda hukuki güvenlik duygusunun sarsılmasına yol açmaktadır.

İdari dava açma sürelerinin kısa tutulduğu söylenmektedir. Bu görüşe katılmak mümkündür. Ancak kısa da olsa öngörülen bu dava açma süresinin genel bir idari usul yasasıyla birlikte uygulanması halinde dava açma süresi ile ilgili haksızlıklar önemli ölçüde giderilmiş olacaktır. İdari usul yasası sayesinde işlemin nasıl hazırlanacağı, nihai şekle nasıl geleceği, bildirimin nasıl yapılacağı, bu bildirim üzerine hangi yollara başvurulabileceği, nerede ve ne sürede dava açılabileceği konuları ilgili tarafından açıklıkla bilinecektir. Oysa mevzuatımızda bir idari usul kanunu olmaması nedeniyle farklı kanunlarda, farklı usullerle oluşan işlemlere karşı dava açma süreleri değişiklik göstermekte ve birçok ilgili bu karışıklık nedeniyle dava açma süresini farkında olmadan kaçırmaktadır. Durum böyle olunca hukuka aykırılığı açık olan idari işlemlerin uygulanmasına devam edilmesi nedeniyle vatandaşların idareye ve yargıya karşı güvensizlikleri doğmaktadır.

Dava açma süresinin sağlıklı işleyebilmesi için bir idari usul yasasının gerekliliği yanında yargı yeri önüne gelen bir uyuşmazlıkta dava açma süresinin geçirilip geçirilmediği incelenirken süreyle ilgili kuralların hak arama özgürlüğü ve hukuk devleti ilkesinin gerçekleşmesini engelleyecek şekilde yorumlanmaması da gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- AKILLIOĞLU, Tekin : **Yönetim Önünde Savunma Hakları**, Ankara 1983, TODAİE Yayını.
- AKILLIOĞLU, Tekin : **"Yönetimsel Yargı ve Denetimin Etkinliği"**, AİD, C. 23, S. 1, s.3-11.
- AKILLIOĞLU, Tekin : **"Bireyin Yönetimsel İşlemler Karşısında Korunması ve Yönetim Hukukumuz"**, AİD, C. 14, S. 3, s.37-56.
- AKMANSU, Mehmet : **"Danıştay'da İdari Dava Süresinin Durması ve Uygulama Şekli Üzerine Düşünceler"**, ABD, C. 35, S. 2, s.265-269.
- ALAN, Nuri : **"İptal Davasının Ön ve Esasları Kabul Şartları"**, DD, S. 50 - 51, s.22-50.
- ARAL, Rüştü : **"Temyiz Davaları"**, Yüzyıl Boyunca Danıştay, 2. Baskı, Ankara 1986, s. 537-595.
- AZGUR, Fuat : **Gerekçeli Yeni Danıştay Kanunu ve Önemli İçtihadlarla İdari Yargılama Usul ve Esasları**, Ankara 1965, Ayyıldız Matbaası.
- AZRAK, A. Ülkü : **"İptal Davalarının Objektif Niteliği Üzerine Düşünceler"**, Onar Armağanı, İstanbul 1977, İ.Ü.H.F. İdari Hukuku ve İdare İlimleri Enstitüsü Yayını, s. 145-155.
- AZRAK, A. Ülkü : **"Umumi İdari Usul ve Kodifikasyon Meselesi"**, İÜHFM, C. 33, S. 1-2, s. 66-82.
- BALTA, T. Bekir : **İdare Hukukuna Giriş**, Ankara 1970, TODAİE Yayını.
- BEREKET, Zuhar : **Hukukun Genel İlkeleri ve Danıştay**, Ankara 1996, Yetkin Yayınları.
- ÇIRAKMAN, Erol : **"İdari Davalarda Süre"**, İdare Hukuku ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler, C. I, 2. Baskı, Ankara 1986, Danıştay Yayını.
- DERBİL, Süheyp : **İdare Hukuku**, C. I, (İdari Kaza-İdari Teşkilat), Gözden Geçirilmiş ve Düzeltilmiş 4. Bası, Ankara 1955, A.Ü.H.F. Yayını.
- DURAN, Lütfi : **"İdari Kazada Dava Açma Müddeti"**, İÜHFM, C. XI, S.1-2, s.238-263.
- DURAN, Lütfi : **"İdari Müracaatlar ve Bunlar Konusunda İdarenin Sükutu"**, İÜHFM, C. 12, S. 1, s. 130-199.
- ERANIL, M. Akif : **Şerhli İzahlı Gerekçeli Danıştay Kanunu**, Ankara 1965, Kardeş Matbaası.
- ERKUT, Celal : **İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği**, Ankara 1990, Danıştay Yayını.
- EROĞLU, Hamza : **İdare Hukuku Genel Esaslar İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi**, Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 5. Bası, Ankara 1985, Turhan Kitabevi.

- ERSOY, Neşet : "İdari Davalarda Süre", TİD, C. 41, S. 326, s.20-27.
- ESİN, Yüksel - DÜNDAR, Erol : **Danıştay'da Açılacak Tazminat Davaları, I. Kitap**, Ankara 1971, Balkanoğlu Matbaacılık.
- GİRİTLİ, İsmet : **İdarenin Yetki Saptırması**, İstanbul 1957, İ.Ü.H.F. Yayını.
- GİRİTLİ, İsmet - AKGÜNER, Tayfun : **İdare Hukuku Dersleri, (Giriş)**, İstanbul 1985, Filiz Kitabevi.
- GİRİTLİ, İsmet - BİLGİN, Pertev : **İdare Hukuku Dersleri**, İstanbul 1979, Fatih Gençlik Vakfı Matbaa İşletmesi.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref : "İdari Yargıda Dava Açma Süresi", AİD, C.2, S. 4, s. 3-20.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref : **Yönetmelik Yargı**, Gözden Geçirilmiş 10. Bası, Ankara 1996, Turhan Kitabevi.
- GÜNDAY, Metin : **İdare Hukuku**, Gözden Geçirilmiş Yeni Baskı, Ankara 1996, İmaj Yayınevi.
- GÜRBÜZER, İlyas : "Danıştay'da İdari Dava Açma Süresi", ABD, C. 30, S. 5, s. 923-933.
- KABOĞLU, İbrahim Ö.: "Hukuk Devleti Üzerine", Mülkiyeliler Birliği Dergisi, Mayıs 1989, C.13, S. 107, s. 53-57.
- KARAVELİOĞLU, Celal : **Açıklamalı ve En Son İçtihatlarla İdari Yargılama Usulü Kanunu**, Basım yeri yok, 1993.
- KAYIŞOĞLU, M. Bahattin : "İdari Davalarda Süre", ABD, C. 29, S. 1, s. 46-53.
- KIRATLI, Metin : "İsviçre'de İdari Usul Kodifikasyonu", AİD, C. 6, S. 2, s. 47-60.
- KURU, Baki - ARSLAN, Ramazan - YILMAZ, Ejder : **Medeni Usul Hukuku**, Ankara 1989, "S" Yayını.
- Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu**, Ankara 1963, TODAİE Yayını.
- PAYASLIOĞLU, Arif : "Yönetimde Davaları Azaltma Yolları" AİD, C.2, S. 3, s. 3-13.
- OKTAY, Cemil : "Anayasa Mahkemesi İdari Yargı ve Ferdi Girişim Yollarıyla Yapılan Denetim Deneyleri", AÜSBFD, C. 33, S.1-2, s.133-149.
- ONAR, Sıddık Sami : **İdare Hukukunun Umumi Esasları, 3. Baskı**, İstanbul 1966, Hak Kitabevi.
- ÖNGÖREN, Gürsel : **Türk Hukukunda İdari Dava Açma Süreleri**, İstanbul 1990, Kazancı Matbaacılık.
- ÖZAY, İ. Han : **Devlet İdari Rejim ve Yargısal Koruma, C. I**, İstanbul 1986, Filiz Kitabevi.
- ÖZAY, İ. Han : **Gün Işığında Yönetim**, İstanbul 1996, Alfa Yayıncılık.

- ÖZBUDUN, Ergun : **Türk Anayasa Hukuku, Gözden Geçirilmiş 4. Baskı**, Ankara 1995, Yetkin Yayınevi.
- SANCAR, Mithat : **"10. ve 11. Maddeler Bağlamında İptal Davalarında Süreler"**, AİD, C.23, S. 1, s. 69-88.
- SARICA, Ragıp : **İdari Kaza, C. I, (İdari Davalar)**, İstanbul 1949, İ.Ü.H.F. Yayını.
- TUNCAY, Aydın - ÖZDEŞ, Orhan - BAŞPINAR, Recep : **"İdari Yargılama Usulü"**, Yüzyıl Boyunca Danıştay, 2. Baskı, Ankara 1986, Danıştay Yayını.
- ULER, Yıldırım : **"Yönetmelik Yargıda Dava Açma Süresi"**, I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Birinci Kitap İdari Yargı, Ankara 1990, Danıştay Yayını, s.209-262.
- YENİCE, Kazım - ESİN, Yüksel : **Açıklamalı, İçtihatlı İdari Yargılama Usulü**, Ankara 1983, Arısan Matbaacılık.
- ZABUNOĞLU, Yahya K.: **"İdari Yargıda Dava Açma Süresi"**, I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi Birinci Kitap İdari Yargı, Ankara 1990, Danıştay Yayını, s. 187-207.