



**T.C.
YALOVA ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ**

**KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
KAMU HUKUKU BİLİM DALI**

**UYGULAMA İŞLEMİNİN İDARİ YARGILAMA HUKUKUNDAKİ ANLAM
VE FONKSİYONU**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

GÖKÇE PURDE

**DANIŞMAN: DR. ÖĞR. ÜYESİ NECİP
TAHA GÜR**

**YALOVA
KASIM 2022**



T.C.
YALOVA ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
KAMU HUKUKU BİLİM DALI

UYGULAMA İŞLEMİNİN İDARİ YARGILAMA HUKUKUNDAKİ ANLAM VE
FONKSİYONU

YÜKSEK LİSANS TEZİ

GÖKÇE PURDE

DANIŞMAN: DR. ÖĞR. ÜYESİ NECİP
TAHA GÜR

YALOVA
KASIM 2022

ETİK BEYAN

Yalova Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Tez/Proje Yazım Kuralları'na uygun olarak hazırladığım “**Uygulama İşleminin İdari Yargılama Hukukundaki Anlam ve Fonksiyonu**” başlıklı bu tez çalışmada; tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, tez çalışmada yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi, kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı, bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu bildirir, aksinin tespiti halinde doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi taahhüt ve beyan ederim.

İmza

Gökçe PURDE

ÖNSÖZ

Uygulama işlemi kavramı hem idare hukuku hem de idari yargılama hukukunun önemli kavramlarından biridir. Kavramın, bu hukuk dalları açısından farklı sonuçları bulunmaktadır. İdari yargılama hukukunda dava açma süreleriyle olan ilişkisi dolayısıyla, kişilerin dava açma hakkı üzerinde doğrudan bir etkiye sahiptir. Uygulama işleminin bu önemli fonksiyonuna rağmen özellikle idari yargılama hukukuna ilişkin boyutuna değinen oldukça az eser bulunmaktadır. Uygulama İşleminin İdari Yargılama Hukukundaki Anlam ve Fonksiyonu isimli bu çalışma ile, doktrinde konuya değinen eserler ile içtihatla uygulama işleminin fonksiyonunu ortaya koyan kararlardan yola çıkılarak, alana katkıda bulunulmaya çalışılmıştır.

Yalova Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Kamu Hukuku Yüksek Lisans Programı kapsamında hazırladığım bu çalışma, Dr. Öğr. Üyesi Necip Taha Gür'ün danışmanlığında gerçekleştirilmiştir. Gerek içeriğin oluşturulmasında verdiği destek gerekse iletişim kurma konusunda gösterdiği hassasiyet sayesinde çalışmayı tamamlamam mümkün olmuştur. Kendisine ve diğer jüri üyeleri Dr. Öğr. Üyesi Hayrettin Yıldız ile Dr. Öğr. Üyesi Nurhan Yaprak'a yardım ve destekleri için teşekkür ederim.

Tekirdağ – 2022

Gökçe PURDE



İÇİNDEKİLER

ETİK BEYAN	i
ÖNSÖZ	iii
İÇİNDEKİLER	v
KISALTMALAR LİSTESİ	vii
ÖZET	ix
ABSTRACT	xi
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM: UYGULAMA İŞLEMİ KAVRAMI	3
I. Genel Olarak İdari İşlemler	3
II. Uygulama İşlemi	5
A. Uygulama İşlemi Kavramı	5
B. Uygulama İşleminin İdare Hukuku ve İdari Yargılama Hukuku Açısından İşlevleri Arasındaki Fark	9
İKİNCİ BÖLÜM: UYGULAMA İŞLEMİNİN İDARİ YARGILAMA SÜREÇLERİNE ETKİSİ	13
I. Uygulama İşleminin Dava Açma Süresine Etkisi	13
A. Genel Olarak Dava Açma Süresi ve Varlık Sebebi	13
B. Uygulama İşleminin Dava Açma Süresini Canlandırması	18
1. İYUK 7/4 düzenlemesi	18
2. Anayasa'nın 40/2 düzenlemesi ve uygulama işlemlerinde başvuru yollarının gösterilmesi	23
3. Uygulama işlemi ve mahkemeye erişim hakkı	25
II. Uygulama İşleminin İdari Yargıdaki Diğer Bazı Kavramlarla İlişkisi	27
A. Uygulama İşlemlerine Karşı Açılacak Davalarda Görev	27
B. Uygulama İşlemi ile İhmal Kavramı Arasındaki İlişki	31
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: DANIŞTAY KARARLARINDA UYGULAMA İŞLEMİ ÖRNEKLERİ	37
I. Uygulama İşlemi Açısından İmar Planları	37
A. Genel Olarak İmar Hukuku, İmar Planları ve Planlar Arasında Hiyerarşi	37
B. Danıştay Kararlarında İmar Hukukuna İlişkin Uygulama İşlemi Örnekleri	41
C. İmar Planlarının Uygulama İşlemi Olması	41
D. İmar Durum Belgesi	44

E. İmar Planlarına Dayanılarak Yapılan Birel İşlemler: Parselasyon, Kamulaştırma ve Ruhsat İşlemleri	48
II. Danıştay Kararlarında Diğer Uygulama İşlemi Örnekleri.....	50
A. Birel İşlem	50
B. Hazırlık İşlemi	51
C. Özel Hukuk İşlemi.....	55
D. Mahkeme Kararı.....	56
E. İYUK 10 ve Uygulama İşlemi	58
SONUÇ	65
KAYNAKLAR.....	67
ÖZGEÇMİŞ	73



KISALTMALAR LİSTESİ

AIHM	: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AÜSBF	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi
AY	: Anayasa
AYM	: Anayasa Mahkemesi
bkz.	: bakınız
DD	: Danıştay Dergisi
DİDDK	: Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu
DVDDGK	: Danıştay Vergi Dava Daireleri Genel Kurulu
İYUK	: İdari Yargılama Usulü Kanunu
md.	: madde
SÜHFD	: Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
vd.	: ve diğerleri



UYGULAMA İŞLEMİNİN İDARİ YARGILAMA HUKUKUNDAKİ ANLAM VE FONKSİYONU

ÖZET

Uygulama işlemi, genel kurallar koyan düzenleyici işlemlerin somutlaştırılmasını sağlayan işlemler olarak tanımlanabilir. Uygulama işlemi kavramı, idari yargılama hukuku süreçlerine etki etmesi bakımından önemlidir. Uygulama işleminin özellikle dava açma süresini canlandırması dolayısıyla idari yargılama hukukunun birçok müessesesi ile doğrudan ilgisi bulunmaktadır. Uygulama işleminin dava açma süresine etkisi, İdari Yargılama Usulü Kanununun 7.maddesinin 4.fıkrasında düzenlenmiştir. Dava açma süresi dışında idari yargılama hukukundaki görev, ihmal, başvuru yollarının gösterilmesi gibi hususlarla da ilişkisi vardır. Bununla birlikte, hangi tür işlemlerin uygulama işlemi olacağına ilişkin bir belirleme mevzuatta bulunmamaktadır. Uygulama işleminin türlerine dair tespit yargı yerleri tarafından yapılmıştır. Özellikle imar planları, yargı yerlerinin uygulama işlemi olarak kabul ettiği işlem türlerini oluşturmaktadır. İmar planları dışında birel işlemler, imar planlarına dayanılarak yapılan kamulaştırma gibi bazı işlemler, bazı özel hukuk işlemleri ve yargı kararlarının da uygulama işlemi olabileceği yargı yerlerince ortaya konmuştur.

Anahtar kelimeler: uygulama işlemi, idari yargılama hukuku, dava açma süresi, İdari Yargılama Usulü Kanunu m.7/4, dava açma süresinin canlanması

MEANING AND FUNCTION OF APPLICATION ACT IN ADMINISTRATIVE JURISDICTION

ABSTRACT

Application act can be defined as procedures that concretize regulatory procedures that set general rules. The concept of application act is important in terms of its impact on the administrative procedure law. The implementing act is directly related to many institutions of the administrative procedure law, especially because it revitalizes the duration of litigation. The effect of the enforcement action on the duration of litigation is regulated in paragraph 4 of Article 7 of the Administrative Procedure Law. In addition to the duration of litigation, it is also related to issues such as duty, negligence, and indication of remedies in the law of administrative proceedings. However, there is no determination in the legislation as to which types of transactions will be enforcement actions. The determination of the types of application act has been made by jurisdictions. In particular, zoning plans constitute the types of transactions that the jurisdictions recognize as implementing transactions. In addition to zoning plans, jurisdictions have also determined that administrative acts, some transactions such as expropriation based on zoning plans, some private law acts and judicial decisions may also be implementing transactions.

Keywords: application act, administrative jurisdiction, duration of litigation, Paragraph 4 of Article 7 of the Administrative Procedure Law, revitalization of duration of litigation



GİRİŞ

Uygulama işlemi, genel düzenlemeler içeren dayanak işlemlerin, kişiler açısından somutlaştırılmasını ve maddi alemde sonuç doğurmasını sağlayan işlem olarak tanımlanabilir. Uygulama işlemi kavramı, idare hukuku ve idari yargılama hukuku açısından önemi olan ve iki alan açısından ayrı ayrı değerlendirilmesi gereken bir kavramdır. İdare hukuku açısından uygulama işlemi, işlemin kişiler açısından maddi sonuçlarını doğurması ile ilgiliyken, idari yargılama hukuku açısından uygulama işlemi farklı bir anlam taşımaktadır. İdari Yargılama Usulü Kanununun 7.maddesinin 4.fıkrasındaki hükme göre, düzenleyici işlemlere karşı dava açma süresi geçmiş olsa bile, bu işlemlere dayanarak bir uygulama işlemi yapılması halinde dava açma süresi canlanacaktır. Uygulama işleminin idari yargılama hukukundaki bu farklı sonucu, idare hukukundan farklı bir inceleme yapmayı gerektirmektedir.

Bu çalışmada, uygulama işleminin idari yargılama süreçlerine etkisi üzerinde durulmuştur. Kanunda ifade edilen ve düzenleyici işlemlere karşı dava açma süresine yönelik etkisinin yanında, uygulama işlemi idari yargıya ilişkin diğer bazı hususlar kapsamında da değerlendirilmelidir. Uygulama işleminin düzenleyici işlemle birlikte dava edilmesi halinde görevli yargı yeri, bu durumda geçerli olacak dava açma süresi, düzenleyici işlemlerin ihmali gibi meseleler uygulama işlemi ile ilgilidir.

Uygulama işlemine ilişkin genel bilgilere yer verildikten sonra, Danıştay kararlarında uygulama işleminin nasıl tezahür ettiği tespit edilmiştir. Mevzuatta hangi işlemlerin uygulama işlemi olacağına ilişkin bir belirleme yapılmamıştır. Uygulama işlemi olarak kabul edilecek işlemlerin neler olduğunun tespitini yapacak olan Danıştay'dır. Danıştay kararları kapsamındaki uygulama işlemlerinden en sık karşılaşılan tür olan imar planlarına ayrı bir başlık açılmış, imar planları dışında birel işlemler, hazırlık işlemleri, özel hukuk işlemleri gibi birçok başka işlemin de uygulama işlemi olarak Danıştay kararlarındaki yeri tespit edilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM: UYGULAMA İŞLEMİ KAVRAMI

I. Genel Olarak İdari İşlemler

İdari işlemler, idarenin faaliyetlerini yürütmek için kullandığı araçlardan biridir. İçtihadı bir hukuk dalı olan idare hukukunda, idari işlemin kanuni bir tanımına yer verilmemiş, bu tanım öğreti ve içtihatla ortaya konmuştur¹. İdari işlem, idari makamların, idari fonksiyona ilişkin konularda tek taraflı olarak aldıkları ve yeni hukuki durumlar oluşturan karardır². Bir Anayasa Mahkemesi kararında idari işlem, “*Kamu kurumu ya da idare örgütü içinde yer alan bir idari makamca verilmiş ve idarenin idare hukuku alanında gördüğü idari faaliyetlerle ilgili olması gereken işlemdir*” olarak tanımlanmıştır³. İdari işlemler de nitelik olarak bir hukuki işlemdir⁴. Gözler’e göre idari işlem, idarenin hukuki sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamasıdır; ancak idarenin her işlemi idari işlem değildir. İdareler, özel hukuka tabi işlemler de yapabilirler⁵. İdarenin özel kişiler gibi davrandığı satın alma, kiraya verme gibi işlemleri kural olarak özel hukuka tabidir⁶. İdari işlemler, “*...kamu gücüne dayanarak tesis edilen, idare hukukuna ve keza uyumsuzluk halinde idari yargıya tabi olan, hukuki sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır.*”⁷

Akyılmaz, Sezginer ve Kaya idari işlemi şöyle tanımlamıştır: “*idare veya idare adına hareket eden özel hukuk kişilerince ya da yasama veya yargı organınca yasama ve yargı fonksiyonu dışında, idare fonksiyonuna ilişkin olarak, kamu gücü kullanılarak yapılan; doğrudan ya da belli bir süreç içinde, rızaları olsun ya da olmasın kişi veya onlara ait nesnelerin hukuki durumlarını etkileyen, kamusal nitelikli, tek yanlı irade açıklamalarıdır*”⁸. İdari işlemler, “*idarenin faaliyetlerini yerine getirirken kullandığı hukuksal araçlardır.*”⁹ Danıştay da idari işlemi “*İdari makam veya mercilerin, idare hukukuna özgü usul ve kurallar çerçevesinde tek taraflı olarak tesis ettiği, kesin ve yürütülmesi zorunlu, ilgililerinin hukuki durumlarında değişiklikler meydana getiren*

¹ Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 300.

² Akgüner, *İdare Hukuku*, 1015.

³ Anayasa Mahkemesi, E. 1976/1 K. 1976/38, 25.05.1976.

⁴ Akyılmaz, Sezginer, ve Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 299.

⁵ Akgüner, *İdare Hukuku*, 1015.

⁶ Gözler, *İdare Hukuku Dersleri*, 137.

⁷ Gözler, *İdare Hukuku Dersleri*, 137.

⁸ Akyılmaz, Sezginer, ve Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 302.

⁹ Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, 267.

ya da var olan hukuki durumu değiştiren, kaldıran veya yeni bir hukuki durum ortaya koyan”¹⁰ işlemler olarak tanımlamıştır.

İdari işlemler, idarenin kamu hukuku ile ilgili faaliyetleri yerine getirmesi için, tek taraflı olarak, kamu gücüne dayanılarak yapılan hukuki işlemlerdir¹¹. Danıştay idari işlemlerin bu özelliğini “...başka bir idari makamın onayına ihtiyaç göstermeksizin hukuk düzeninde değişiklikler meydana getirebilmesi...” olarak ifade etmektedir¹². Anayasa Mahkemesine göre de idari işlemler, “...idarenin idare hukuku alanında gördüğü idari faaliyetlerle ilgili...” olan işlemlerdir¹³.

İdari işlemler, özelliklerine göre farklı kategoriler altında incelenmiştir. En önemli ayrımlardan biri maddi bakımdan ayrımdır. Buna göre işlemler ya soyut olan, genele yönelik düzenlenen, süreklilik arz eden ve doğrudan kişileri ilgilendirmeyen “genel düzenleyici işlem” ya da özel nitelikli, somut bir durumu değiştiren, uygulanmakla tükenen ve kişisel olan “birel işlem” olarak kategorize edilirler¹⁴. Düzenleyici işlemler genel ve soyutken, birel işlemler kişi veya nesnelerin hukuki durumunu deęiřtirir¹⁵. Birel işlemler kural olarak sadece doğrudan yöneldikleri kişiyi ilgilendirir ve onun hakkında hukuki sonuç doğururken, düzenleyici işlemler “genel bir geçerliliğe” sahiptir¹⁶. Birel işlemler, sadece yapıldıkları kişiyi ilgilendirdikleri için, istisnai haller dışında, yalnızca işlemin muhatabı tarafından dava edilebilirler¹⁷. Bireysel işlemler ve düzenleyici işlemlerden başka bir de “ara işlemler” vardır. Bunlar bir yandan düzenleyici işlemlere, bir yandan bireysel işlemlere benzerler. Aynı zamanda hem norm koyarlar, hem de özel bir durumu düzenlerler. Kamu yararı kararı, trafik işaretleri ve ışıkları, belirli bir yerin afet bölgesi ilan edilmesi, bir alanın sit alanı ilan edilmesi işlemleri ara işlem sayılabilir¹⁸.

Uygulama işlemi çoğu zaman birel işlem kavramıyla ilişkilendirilmektedir. Bu durumun kanaatimizce iki gerekçesi bulunmaktadır. İlk olarak hem uygulama işlemi kavramı hem de birel işlem kavramı, bir hukuki işlemi ifade etmektedir ve çoğunlukla

¹⁰ D9D, E.2019/1142, K.2019/899

¹¹ Gözübüyük, ve Tan, *İdare Hukuku*, 335

¹² D.3.D, E.1989/4241, K.1991/2649

¹³ Anayasa Mahkemesi, E. 2004/26 K. 2004/51, 25.05.1976

¹⁴ Akyılmaz, Sezginer, ve Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 328.

¹⁵ Yıldırım ve Göçgün, “İdarenin Düzenleyici İşlemlerinde Eşitlik İlkesi”, 40.

¹⁶ Azrak, *Avrupa Topluluklarında İdari Yargının Genel Esasları*, 106.; Azrak, 1982, s. 107.

¹⁷ Karahanoğulları, “Birel İşlemlere Karşı Açılan İptal Davalarında İlgi Bağı Sorunu”, 208-9.

¹⁸ Gözler, *İdare Hukuku Dersleri*, 140

idare hukuku açısından incelenen kavramlardır. Diğer bir gerekçe ise, uygulama işlemlerinin çoğunluğunun, idari işlemlerle ve hatta idari işlemlerin bir türü olan birel işlemlerle örtüşmesidir. Gerçekten de uygulama işlemlerinin büyük kısmını, maddi bakımdan birel işlem olarak tasnif edilen idari işlem türü oluşturmaktadır. Uygulama işlemleriyle idari işlemler ve birel işlemler arasında yakın bir ilişki kurulmakta, hatta bunlar çoğu zaman birbiri yerine kullanılmaktadır. Buna karşılık uygulama işlemi kavramını idari işlemler altında değerlendirmek ve maddi bakımdan tasnifte ayrı bir işlem türü olarak kabul etmek mümkün değildir. Uygulama işlemleri sadece birel işlem olarak karşımıza çıkmamaktadır. Birel işlem dışında birçok hukuki işlemin de uygulama işlemi olduğu içtihat ve doktrinde kabul edilmektedir. Uygulama işlemi, kendine özgü özellikleri olan bir hukuki işlem türüdür.

II. Uygulama İşlemi

A. Uygulama İşlemi Kavramı

Uygulama işlemi “*genel nitelikli düzenlemeler içeren ve hukuk aleminde sonuç doğuran dayanak işlemlerin, kişiler açısından somutlaştırılmasını ve maddi alemde sonuç doğurmasını sağlayan işlem*” olarak tanımlanabilir. Danıştay uygulama işleminin genel düzenleyici işlemleri dayanak alan niteliğinden yola çıkarak bir değerlendirme yapmış ve bu dayanak işlemin, kişilerin hak veya menfaatlerinde doğrudan sonuç doğuracak şekilde uygulanması olduğunu ifade etmiştir¹⁹. Düzenleyici işlemler sonuçlarını maddi alemde doğurmazlar. Maddi alemde sonuç doğmasını sağlayan birel işlemlerdir²⁰. Karahanoğulları’na göre hukuksal etki ile işlemin uygulanması dolayısıyla ortaya çıkan etki birbirinden farklıdır. Düzenlemelerin hukuksal etkisi kapsamına giren kişilerin veya nesnelerin kim veya ne olduklarına bakmaksızın sonuçlarını doğururken, uygulama işlemindeki “uygulama” ifadesi “*kuralların tekil durumlara geçirilmesini ya da kuralların uygulanması için yeni kurallar konulmasını ve dolayısıyla idarenin etkinliğini*” göstermektedir²¹.

Bütün idari işlemlerin bir dayanağı bulunur. Bu dayanak, bazen doğrudan kanun olabileceği gibi, bazen düzenleyici işlem, hatta bazı durumlarda birel işlem olabilir²².

¹⁹ DİDDK., E. 2011/943 K. 2013/4759 T. 26.12.2013

²⁰ Yıldız, “İdarenin Re’sen İcra Yetkisi”, 19-20.

²¹ Karahanoğulları, *İdari Yargı - İdarenin Hukukla Zorlanması*, 2019, 271.

²² Uler, *İdari Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları*, 46.

Dolayısıyla, uygulama işlemi diye bir kavram kullanıldığı gibi, uygulama işlemlerinin kaynaklandığı işlemler için “dayanak işlem” terimi kullanılmaktadır²³. Uler, “temel işlem” ve “sonuç işlem” tabirlerini de kullanmaktadır. Uygulama işlemi kavramının yerinde olduğunu söylemekle birlikte, dayanak işlem yerine düzenleyici ve genel işlem gibi kavramların kullanılamayacağını ifade etmektedir²⁴. Uygulama işlemlerinin farklı özellikleri dolayısıyla birel işlem, özel işlem gibi tabirler kullanılmamalı, düzenleyici işlemler dışında da dayanak işlemler olabileceğinden dayanak işlem kavramı kullanılmalıdır, zira bazı hallerde idareler, düzenleyici işlemlerin uygulanmasını göstermek için kural işlemler yapabilir ve bunlar da uygulama işlemi sayılır²⁵. Dolayısıyla temeldeki işlemlere “temel işlem” veya “dayanak işlem”, bunlara dayanılarak yapılan işlemlere ise “sonuç işlem” veya “uygulama işlemi” demek doğru olacaktır²⁶.

Uygulama işleminin mevzuatta yer alması, 521 Sayılı Danıştay Kanunu’nun 67. maddesinde değişiklik sağlayan 18.6.1973 tarih ve 1740 Sayılı Kanunla olmuştur²⁷. İlgili düzenleme, İYUK madde 7/4 düzenlemesine paralel bir şekilde “*Ancak, bu tasarrufların kendilerine uygulanması üzerine, ilgililer, düzenleyici tasarruf veya uygulanan işlem yahut her ikisi aleyhine birden dava açmakta muhtardırlar*” şeklinde düzenlenmiştir. Bununla birlikte, ilgili değişiklikten önce de Danıştay, uygulama işleminin varlığı halinde dava açma süresinin canlanacağını kabul etmiş²⁸, kanun koyucu da gerekçesinde değişikliğin mevcut kurallara açıklık getirmek amacıyla yapıldığını ifade etmiştir²⁹. Danıştay’a göre “...dava açma süresi içerisinde idari davaya konu edilmeyen düzenleyici işlemlerin, bu tarihten sonra davaya konu edilebilmeleri, ilgili hakkında uygulama işlemi yapılmış olması...” şartına bağlıdır³⁰.

Mevzuat, içtihat ve doktrin uzun yıllardır uygulama işlemine ilişkin hükümler, kararlar ve tartışmalar içerse de nelerin uygulama işlemi olacağına dair bir belirleme yapılmamıştır. İYUK md.7/4’ün özellikle ikinci cümlesi ile uygulama işleminin

²³ Çağlayan, *İdari Yargı Kararlarının Sonuçları Ve Uygulanması*, 149.

²⁴ Uler, *İdari Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları*, 46.

²⁵ Karahanoğulları, *İdari Yargı - İdarenin Hukukla Zorlanması*, 2019, 450

²⁶ Uler, 47.

²⁷ Öngören, *Türk Hukukunda İdari Dava Açma Süreleri*, 54. İlgili madde şöyle düzenlenmiştir: “*Ancak bu tasarrufların kendilerine uygulanması üzerine ilgililer dâva açmakta muhtardırlar*”.

²⁸ Çırakman, “İdari Davalarda Süre”, 206.

²⁹ Kaplan, *İdari Yargıda Dava Açma Süreleri*, 2011, 353.

³⁰ D7D, E.2004/734, K.2004/798.

niteliği ortaya konmuştur. Buna karşılık, hangi hukuki işlemlerin uygulama işlemi olduğu, düzenleyici işlemlerin veya özel hukuk işlemlerinin uygulama işlemi olup olamayacağı gibi sorulara cevap veren bir düzenleme yoktur. Dolayısıyla uygulama işlemlerinin bir listesinden söz edilemez.

Nelerin uygulama işlemi olacağına ilişkin bir liste bulunmasa da uygulama işlemlerinin özelliklerine ilişkin doktrinde ve yargı kararlarında bazı görüşler bulunmaktadır. Öncelikle, uygulama işleminin varlığından söz etmek için, işlemin düzenleyici işlemle doğrudan ilgili olması gerekir. Uygulama işlemi, sadece doğrudan uygulaması niteliğinde olduğu düzenleyici işlem hükümlerine karşı dava açma süresini canlandırır³¹.

Doktrinde, uygulama işlemlerine ilişkin bazı örneklerin verildiği tespit edilmiştir. Örneğin Yıldırım ve Fiş Üstün, “*uygulama işleminin illa ki bir idari işlem veya birel işlem olması gerekmediği gibi...*” ifadesiyle idari işlemler ve birel işlemler dışında da uygulama işlemlerinin olabileceğini ortaya koymuştur³². Yazarlar, özel hukuk şirketi tarafından gönderilen elektrik faturası tebliğinin, dayanağı olan EPDK tarifesinin uygulama işlemi olacağı örneğini vermiştir³³. Candan ise uygulama işleminden söz edebilmek için “*idari davaya konu edilebilmeleri için; ortada bir uygulama işlemi bulunması, bu uygulama işleminin iptal davasına konu edilen düzenleyici işlemin uygulanması ile tesis edilmiş olması, kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelik taşıması gereklidir*” ifadelerine yer vererek, uygulama işlemlerinin kesin ve yürütülmesi zorunlu idari işlemlerden olması gerektiği görüşünü belirtmiştir³⁴. Evren, uygulama işleminin varlığından söz edebilmek için ilgili işlemin idari davaya konu olabilen, kesinleşmiş ve yürütülebilir bir işlem olması gerektiğini ifade etse de³⁵, Kaplan Danıştay’ın bu kuralı katı bir şekilde uygulamadığını aktarmaktadır³⁶.

Kaplan, bazı yargı kararlarının da uygulama işlemi niteliğinde olabileceğini aktarmaktadır. Yazara göre, örneğin Anayasa Mahkemesi tarafından verilen kanun iptaline ilişkin bir kararla yeni bir hukuki durum ortaya çıkarsa, bu iptal kararından

³¹ Yıldırım ve Fiş Üstün, *Açıklamalı-Notlu İdari Yargılama Usulü Kanunu*, 168.

³² Yıldırım ve Fiş Üstün, 169.

³³ Yıldırım ve Fiş Üstün, 169. EPDK tarifesinin dayanağı ise 19 Haziran 2020 tarihli ve 31160 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Elektrik Piyasası Tarifeler Yönetmeliğidir.

³⁴ Candan, *İdari Yargılama Usulü Kanunu*, 2020, 439.

³⁵ Evren, “İdari Yargıda Uygulama İşlemi”, 1414.

³⁶ Kaplan, *İdari Yargılama Hukuku*, 367.

itibaren yeni bir dava açma süresi başlar³⁷. Karahanoğulları da düzenleyici işlemin uygulamasının mutlaka bir birel işlemle olması gerekmediğini, düzenleyici işlemin de uygulama işlemi sayılabileceğini ortaya koymaktadır³⁸.

Bir idari işleme veya idari yaptırıma karşı dava açma yolunun kapatılmış olması veya yaptırımın aflu ortadan kaldırılmış olması da söz konusu işlemlerin uygulama işlemi olmasına engel değildir. Böyle bir ihtimalde, yaptırımın dayanağı olan düzenleyici işleme karşı dava açma süresi canlanır³⁹. Örneğin Danıştay'ın bir kararına göre disiplin cezasına ilişkin af kararı, düzenleyici işleme ilişkin menfaat bağlantısını ortadan kaldırmayacağından, düzenleyici işleme karşı dava açma süresini canlandıracaktır⁴⁰.

Uygulama işlemi üzerine düzenleyici işlemlere karşı dava açma süresinin canlanması, uygulama işleminin ilgililerine usulüne uygun olarak tebliğ edilmiş olmasına veya ilgililerince öğrenilmesine ve uygulama işlemine karşı dava açma süresinin başlamış olmasına bağlıdır. Tebliğ edilen işlem türü, dava açma süresinin başlaması açısından önemli değildir. Uygulama işleminin birel işlem olduğu hallerde birel işlemin ilgisine tebliğiyle dava açma süresi başlayacakken, hazırlık işlemi olmakla birlikte kişilerin hukuki durumunu etkileyen ve idari davaya konu olabilen⁴¹ işlemlerde bu süre öğrenme ile başlayabilir. Aynı şekilde, özel hukuk işlemleri de idari işlemlerin tebliğ kurallarına bağlı olamayacağına göre, özel hukuk işlemlerinin de usulüne uygun olarak öğrenilmesi veya tebliğ edilmesi üzerine, dayanak olan düzenleyici işleme karşı dava açma süresi başlayacaktır. Yine mahkeme kararlarının uygulama işlemi niteliğinde olduğu durumlarda da ilgili mahkeme kararının tefhimi veya tebliği üzerine dayanak düzenleyici işleme karşı dava açma süresinin başlayacağı kabul edilmelidir.

Dolayısıyla, bir hukuki işlemin uygulama işlemi sayılması ve dava açma süresini canlandırması için mutlaka birel işlem olması gerekmez. Dahası, birel işlem dışında da birçok durumun uygulama işlemi sayılması mahkemeye erişim hakkının ve dolayısıyla hukuk devleti ilkesinin gereğidir. Tüm bu teorik açıklamalar uygulama

³⁷ Kaplan, 348-49.

³⁸ Karahanoğulları, *İdari Yargı - İdarenin Hukukla Zorlanması*, 2019, 450.

³⁹ Yıldırım ve Fiş Üstün, *Açıklamalı-Notlu İdari Yargılama Usulü Kanunu*, 169.

⁴⁰ DİDDK., E. 2000/495 K. 2000/1069 T. 3.11.2000

⁴¹ "... bu işlemlerin etkisiyle hukuki durumu olumsuz etkilenen bir kişi ayrılabilir işlem kuramı sayesinde, işlemin sonucunda alınacak kararı beklemeden hazırlık işleminin iptalini isteyebilir." Kaya, "Türk İdare Hukukunda İcrai Olmayan İdari İşlemler", 261-62.

işleminin çeşitli türlerde olabileceğini ortaya koyarken, nelerin uygulama işlemi sayılacağına ilişkin son karar yüksek mahkemeler tarafından verilecektir.

B. Uygulama İşleminin İdare Hukuku ve İdari Yargılama Hukuku Açısından İşlevleri Arasındaki Fark

Düzenleyici işlemlerin yapılma amacı, belli bir statüyü genel olarak düzenlemektir⁴². Bununla birlikte düzenleyici işlemler kişilerin sadece hukuki durumlarını etkilemekte, kişilerin maddi alemdeki durumlarına ilişkin değişiklik düzenleyici işlemlerin birel işlemler sonucu somutlaştırılmasıyla olmaktadır⁴³. Birel işlemler ve düzenleyici işlemleri açıklarken Azrak'ın yaptığı ışın demeti betimlemesi oldukça ilgi çekicidir: *“Hukuki işlemleri bir ışın demetiyle karşılaştırabiliriz. Bu ışın demeti, karar adını alan birel işlemlerde, ancak belli kişileri doğrudan (direct) olarak aydınlatır, fakat başka kişileri de, eğer ışın demetinin yakınıdaysalar, dolaylı olarak, yani yansıma suretiyle kısmen aydınlatabilir; lâkin bu kişiler de ya belirli ya da belirlenebilen kişilerdir. Bu ışın demeti, düzenleyici işlemler örneğinde ise, belli kişilere değil, belli bir alana yönelmiştir ve bu alan içerisinde bulunan kişileri aydınlatığı gibi, bu alana giren, girecek olan ve bu alandan geçip gidecek olan kişileri de ani ve geçici ya da sürekli olarak aydınlatır. Düzenleyici işlemin genelliği işte bu gayrı-şahsi karakterinde kendini açığa vurur.”*⁴⁴

Düzenleyici işlemlerin uygulama işlemleriyle somutlaştırılması, idare hukuku ve idari yargılama hukuku açısından farklı sonuçlar doğurmaktadır. İdare hukuku ve idari yargılama hukukunu birbirinden ayrı düşünmek mümkün değilse de çalışmanın kapsamını açıklayabilmek açısından bu ayrımı yapmak önemlidir. İdare hukuku açısından uygulama işlemi, idari işlem teorisi kapsamında ele alınmaktadır. Uygulama işlemine ilişkin meseleler, özellikle de genel düzenleyici işlemlerle birel işlemler arasındaki ilişkide ortaya çıkmaktadır. Durum işlem ve öznel işlem olarak ikiye ayrılan birel işlemler, *“...genel düzenleyici işlemlerin, belli bir kişiye, nesneye yada olaya uygulanması sonucu ve yalnız bunlar için geçerli bir durum yaratan işlemlerdir.”*⁴⁵ Bu birel işlem tanımındaki “uygulanma” kavramı, birel işlemlerin uygulama işlemi niteliğinde olduğunu göstermektedir. Öyle ki, çalışmanın üçüncü bölümünde ortaya

⁴² Gözler, *İdare Hukuku Dersleri*, 248-49.

⁴³ Yıldırım vd., *İdare Hukuku*, 339.

⁴⁴ Azrak, *Avrupa Topluluklarında İdari Yargının Genel Esasları*, 107.

⁴⁵ Gözübüyük, ve Tan, *İdare Hukuku*, 337.

konduğu üzere, uygulama işlemlerinin önemli bir kısmını birel işlemler oluşturmaktadır.

Bu bağlamda, uygulama işlemlerinin idari yargılama hukuku açısından işlevinin, idare hukukundaki işlevinin bir sonucu olduğu söylenebilir. Somutlaştırma ifadesiyle anlatılmak istenen, genel kurallar içeren ve kişilerin maddi alemdeki durumlarını doğrudan etkilemeyen düzenlemeler içeren düzenleyici işlemlerin kişi hakkında uygulanmasıdır⁴⁶ ve bu somutlaştırmayı gerçekleştirecek olan uygulama işlemleridir. Uygulama işlemleri olmaksızın düzenleyici işlemlerin tek başına kişilerin maddi alemdeki durumunu etkileyen sonuçlar doğurması mümkün değildir⁴⁷.

Kişilerin hukuki durumlarını etkileyen işlemlere karşı dava açabilmeleri, hukuk devleti ilkesinin gereğidir⁴⁸. Bununla birlikte sadece somut uygulama işlemlerinin dava edilebilmesiyle hukuk devleti ilkesi sağlanamaz. Dolayısıyla düzenleyici işlemlere karşı da dava açılabilir, zira Anayasaya göre idarenin tüm işlemlerine karşı dava açılabilir.

İdari yargılama hukukumuzda bulunan dava açma süreleri dolayısıyla, idari işlemlerin belirli bir süre içinde dava edilmesi gerekmektedir⁴⁹. Dava açma süresi, kişilerin idari işlemlere karşı dava açabileceği süreyi gösterir. Dava açma süresi geçtikten sonra idari işlemlere karşı dava açılması mümkün değildir⁵⁰. Bu kural, hem birel işlemler hem de düzenleyici işlemler açısından geçerlidir. Buna karşılık, düzenleyici işlemlerin tebliğ edilmemesi ve ilan edilmesi dolayısıyla kişiler, düzenleyici işleme ilişkin dava açma süresini kaçırabilir⁵¹.

Uygulama işleminin idari yargılama hukuku açısından işlevi burada ortaya çıkmaktadır. Yapılması üzerinden yıllar geçse bile düzenleyici işlemler, idare tarafından kaldırılmadıkça veya yargı kararıyla iptal edilmedikçe, hukuka uygun olarak uygulanmaya devam ederler⁵². Buna karşılık, İdari Yargılama Usulü Kanunu, düzenleyici işlemler için ayrıca bir dava açma süresi öngörmemiştir, düzenleyici işlemler de ilanlarından itibaren altmış gün içinde dava edilebilirler. Dava açma süresi

⁴⁶ Gözler, *İdare Hukuku Dersleri*, 249.

⁴⁷ Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, 413.

⁴⁸ Akyılmaz, Sezginer, ve Kaya, *Türk İdari Yargılama Hukuku*, 2.

⁴⁹ Çağlayan, “İdari Eylemden Doğan Tam Yargı Davalarında Dava Açma Süreleri”, 17.

⁵⁰ Yenice ve Esin, *Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü*, 1983, 163.

⁵¹ Uler, *İdari Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları*, 245.

⁵² Erkut, *İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği*, 13.

altmış gün olan düzenleyici işlemlerin yıllarca uygulanabildikleri düşünüldüğünde, düzenleyici işlemlere karşı dava açma süresi gibi bir sınırlamanın olmaması ve düzenleyici işlemlere karşı her zaman dava açılabilmesi gerektiği Duran tarafından ifade edilmiştir⁵³.

Düzenleyici işlem uzun süre önce yapılmış ve ilan edilmiş olsa da İYUK'un 7.maddesinin 4.fıkrasında belirtildiği üzere, *“bu işlemlerin uygulanması üzerine ilgililer, düzenleyici işlem veya uygulanan işlem yahut her ikisi aleyhine birden dava açabilirler”*. Bu hüküm sayesinde, düzenleyici işlemin yapılması ve tebliğ edilmesi üzerine dava açma süresi içinde dava açmayan bir kişi, söz konusu düzenleyici işleme dayanarak yapılacak uygulama işlemi sayesinde düzenleyici işleme karşı dava açabilecektir.

⁵³ Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, 391.



İKİNCİ BÖLÜM: UYGULAMA İŞLEMİNİN İDARİ YARGILAMA SÜREÇLERİNE ETKİSİ

I. Uygulama İşleminin Dava Açma Süresine Etkisi

A. Genel Olarak Dava Açma Süresi ve Varlık Sebebi

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 7.maddesi, idari yargıdaki sürelerle ilişkin genel kuralları ortaya koymaktadır. İYUK'un 7.maddesi, idari işlemlerin kural olarak Danıştay'da ve idare mahkemelerinde altmış gün içinde dava edilmesi gerektiğini; bu dava açma süresinin ne zaman başlayacağını; adresleri belli olmayan ve dolayısıyla tebliğ yapılamayanlara yönelik kuralı; ve nihayetinde 4.fıkra düzenleyici işlemlere karşı dava açma süresinin başlangıcını ve uygulama işlemi yapılması halinde uygulanacak usulü düzenlemektedir.

Uygulama işlemi ile ilgili olan İYUK md.7/4 şu şekildedir: *İlanı gereken düzenleyici işlemlerde dava süresi, ilan tarihini izleyen günden itibaren başlar. Ancak bu işlemlerin uygulanması üzerine ilgililer, düzenleyici işlem veya uygulanan işlem yahut her ikisi aleyhine birden dava açabilirler. Düzenleyici işlemin iptal edilmemiş olması bu düzenlemeye dayalı işlemin iptaline engel olmaz.*

İdari yargıda dava açma süresi, Duran'ın tanımıyla "idari davaların muteber surette ikame edilebileceği kanunen muayyen ve mahdut olan zaman" olarak ifade edilmektedir⁵⁴. Öngören ise dava açma süresini şöyle tanımlamaktadır: *"Dava açma süresi, idare ile kişiler arasındaki uyuşmazlıklarda, davanın geçerliliğini sağlayan yargı yerlerine başvuru için; tarafların yararı amacıyla sınırlandırılarak kanunla koyulmuş zaman dilimidir"*⁵⁵.

Tarafların yararı amacıyla dava açılmasına getirilen bu süre sınırı, temel hak ve hürriyetlerle doğrudan alakalıdır. Anayasa 13.maddesi kapsamında temel hak ve hürriyetlerin yalnızca kanunla düzenlenmesi ve yalnızca anayasada gösterilen sebeplerle sınırlandırılabilmesi dolayısıyla dava açma süresinin bu ilkenin bir gereği

⁵⁴ Duran, "İdari Kazada Dava Açma Müddeti", 240.

⁵⁵ Öngören, *Türk Hukukunda İdari Dava Açma Süreleri*, 6.

olduğu ifade edilmektedir⁵⁶. Dava açma sürelerinin yanında, süreyle ilgili uzama, durma, kesilme, başlama gibi diğer hususlar da mutlaka kanunla düzenlenmelidir⁵⁷.

Dava açma hakkının verilmesinde ve dava açma süresinin belirlenmesinde, kişilerin özel yararlarıyla kamu yararı arasında bir karşılık vardır⁵⁸. Dava açma süresi ile, kişi hakları ve idare arasındaki denge sağlanmaya çalışılmaktadır. Dava açma süresi olmaksızın idarenin sürekli yargı denetimi tehdidi altında bulunması, idarenin istikrarını etkiler⁵⁹. Özellikle idari işlemde yararlanan üçüncü kişiler açısından işlemin geçerliliğinin uzun süre tartışma konusu yapılması, idari faaliyetlerin sürekliliğine zarar verecektir⁶⁰.

Dava açma süresinin çok kısa olması halinde de dava açma hakkının sınırlandırılması gündeme geleceğinden, bunlar arasında bir denge sağlanmalıdır. Bu denge arayışının sonucu olarak dava açma süresiyle birlikte dava açma süresini durduran düzenlemelere de rastlanmaktadır. Örneğin İYUK 11 başvurusu, bilgi edinme başvurusunun dava açma süresini durdurması, yine kamu denetçisine başvurunun dava açma süresini durdurması, dava açma süresini öteleyen durumlardır⁶¹. Dava açma hakkının varlığı idarenin keyfi tutumlarına karşı kişileri korumayı hedeflerken, dava açma süresi idari işlemlerin sürekli dava tehdidi altında olmasını engeller⁶².

İdare hukukunda işlemler hukuka uygunluk karinesinden yararlanırlar, bir mahkeme kararıyla iptal edilmedikçe veya idare tarafından kaldırma ya da geri alma işlemi yapılmadıkça, hukuka uygun oldukları kabul edilir⁶³. Hukuk devleti ilkesi, idarenin tüm faaliyetlerinin yargı denetimine tabi olmasını gerektirir. Bu husus doğrudan Anayasa’da düzenlenmiştir. İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır, dolayısıyla kişiler, hukuki durumlarını etkileyen idari işlemlere karşı iptal davası açabilirler⁶⁴. Dahası, idarenin tüm işlemlerine karşı dava açılabilmesi, ülkemizde de benimsenen idari rejimin bir gereğidir ve “*bu suretle, idarenin hukuka*

⁵⁶ Öngören, 4.

⁵⁷ Öngören, 10-11.

⁵⁸ Yenice ve Esin, *Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü*, 1983, 164.

⁵⁹ Öngören, *Türk Hukukunda İdari Dava Açma Süreleri*, 5.

⁶⁰ Ekinç, *İdari İstikrar İlkesi*, 51.

⁶¹ Yıldırım ve Fiş Üstün, *Açıklamalı-Notlu İdari Yargılama Usulü Kanunu*, 172.

⁶² Çağlayan, *İdari Yargılama Hukuku*, 300.

⁶³ D.11.D E. 2008/5396 K. 2010/9432 T. 25.11.2010.

⁶⁴ Azrak, *Avrupa Topluluklarında İdari Yargının Genel Esasları*, 102.

bağlılığı sağlanmış ve fertlerin hak ve hürriyetleri teminat altına alınmış olmaktadır”⁶⁵.

Hukuka uygunluk karinesi karşısında, işlemten etkilenenlere dava açma hakkı verilmesi hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir. Bununla birlikte, dava açma hakkının sınırlanması mutlaka hukuk devleti ilkesine aykırı değildir; çünkü idari işlem ve eylemlerin sürekli olarak yargı denetiminde olması, kamu düzenine ve kamu hizmetlerinin düzenli işleyişine zarar verir⁶⁶.

Dava açma süresi dava açma hakkını sınırlandırmaktadır⁶⁷; ancak bu hukuk devleti ilkesine aykırı bir sınırlandırma değildir. Dahası, bu sınırlandırma, iki ilkenin gerçekleşmesini sağlayarak hukuk devleti ilkesine hizmet eder. Bu ilkeler, idari istikrar ve hukuki belirliliktir⁶⁸.

Dava açma süresinin varlığı sayesinde, idari işlemlerin sürekli dava tehdidi altında kalmasının önüne geçilebilir, bu yolla idari istikrar ve hukuki belirlilik sağlanarak idari faaliyetlerin aksaması önlenmiş olur⁶⁹. İdari işlemlerin ve idari eylemlerin sürekli olarak dava tehdidi altında bulunması, “*idarede istikrar ve kamu hizmetlerinde verimlilik ilkelerini*” olumsuz yönde etkiler⁷⁰. Dava açma süresi kamu düzenindendir ve tarafların herhangi bir itirazı olmasa dahi resen nazara alınır. Böylece dava açma süresi, idari eylem ve işlemlerin istikrarını sağlayarak kamu yararını gerçekleştirebilir⁷¹.

Dava açma süresinin varlığının bu şekilde meşru gerekçeleri olmakla birlikte, aşırı sınırlandırıcı bir yaklaşımın doğru olmayacağını da söylemek gerekir. Aksi kabul dava açma hakkını ve dolayısıyla mahkemeye erişim hakkını kısıtlayacaktır. Yukarıda değinildiği gibi, kişilerin hukuki durumunu etkileyen idari işlemlere karşı, işlemin muhatabı kişilere dava hakkının verilmesi doğaldır. Hukuk devletinin gereği olan dava hakkının sınırlandırılmasının da yine hukuk devletine hizmet edeceği de ortaya

⁶⁵ Çırakman, “İdari Davalarda Süre”, 191.

⁶⁶ Çırakman, 191.

⁶⁷ Karahanoğulları, *İdari Yargı - İdarenin Hukukla Zorlanması*, 2019, 403.

⁶⁸ Kaplan, *İdari Yargıda Dava Açma Süreleri*, 2011, 30.

⁶⁹ Duran, “İdari Kazada Dava Açma Müddeti”, 239. “*Amme hukuku tasarruflarının uzun zaman şüphe ve tereddüt içinde kalması, idari faaliyetlerin icap ettirdikleri sür’at ve intizamla ifasına mani olur. Amme hizmetlerinin devamı ve selameti namına, işlemlerine vasıta olan idari tasarrufların kısa bir müddet zarfında kat’iyet iktisap etmesi lazımdır.*”

⁷⁰ Kalabalık, *İdari Yargılama Usulü Hukuku*, 297.

⁷¹ Çırakman, “İdari Davalarda Süre”, 193.

koyulmuştur. Bununla birlikte, “sınırlamanın sınırı” belirlenirken, “adil ve makul” olunması gerekmektedir⁷². Bunun anlamı, kişilere kendilerine karşı gerçekleştirilen işlemin sonuçları üzerinde düşünmek, hukuki yardım alabilmek gibi hususlar için yeterli sürenin tanınmasıdır⁷³.

Son olarak, dava açma süresinin niteliğine değinmekte de fayda bulunmaktadır. Dava açma süresi mevzuatta düzenlenmesine ve doktrinde etraflıca tanımlanmasına rağmen, idari yargılama usulündeki dava açma süresinin niteliğinin ne olacağı tartışmalıdır. Tartışmanın esasında, dava açma süresinin özel hukuktaki etkisinin göz önünde bulundurulması yatmaktadır. Adli yargıda dava açma süresi kural olarak hak düşürücü süre olarak kabul edilmektedir. Bunun sonucunda dava açma süresini kaçıran hak sahipleri açısından ilgili hak da ortadan kalkacaktır⁷⁴. Duran, bu kabulün idari yargı açısından doğru olmayacağı görüşündedir. Duran’a göre idari yargıdaki dava açma süresi özel hukuktaki zamanaşımı süresine benzemektedir. Bununla birlikte zamanaşımı da dava açma süresinin idari yargıdaki niteliğini tam olarak ortaya koymamaktadır. Duran, idari yargıdaki dava açma süresini “sui generis” olarak ifade etmektedir⁷⁵.

Uler de idari yargıdaki süre şartının hak düşürücü olmadığı görüşündedir. Yazara göre dava açma süresinin hakim tarafından re’sen dikkate alınması, bunun niteliğini hak düşürücü süre yapmaz. Dava açma süresi geçtikten sonra hukuka aykırı işlem hukuka uygun hale gelmediğine ve haksızlık ortadan kalkmadığına göre, dava açma süresi hak düşürücü süre olarak kabul edilemez⁷⁶. Azrak, dava açma süresini geçirmenin veya davanın süreden reddedilmesinin, kişinin hakkını ortadan kaldırmayacağı görüşündedir⁷⁷. Buna karşılık dava açma süresinin hak düşürücü nitelikte olduğu da doktrinde ileri sürülmüştür⁷⁸. Danıştay da bazı kararlarında dava açma süresinin hak düşürücü niteliğine vurgu yapmıştır⁷⁹. Danıştay bir kararında dava açma sürelerinin

⁷² Kaplan, *İdari Yargıda Dava Açma Süreleri*, 2011, 38.

⁷³ Kaplan, 38.

⁷⁴ Duran, “İdari Kazada Dava Açma Müddeti”, 246.

⁷⁵ Duran, 254.

⁷⁶ Uler, “Yönetmelik Yargıda Dava Süresi”, 214.

⁷⁷ Azrak, *Avrupa Topluluklarında İdari Yargının Genel Esasları*, 145.

⁷⁸ Ulusoy, *İdari Yargılama Hukuku*, 138.

⁷⁹ D.9.D, E. 1983/4903, K. 1983/5756, T. 11.10.1983.

kamu düzeniyle ilgili olduğundan bahisle sürelerin hak düşürücü niteliğini ortaya koymuştur⁸⁰.

Kanaatimizce Duran ve Uler'in görüşleri yerindedir. İdari işlemlerin niteliği ve yargısal denetimi göz önünde bulundurulduğunda, sadece sürenin geçmesiyle kişilerin ihlal edilen menfaat veya haklarının artık iade edilemeyeceğini söylemek mümkün değildir. İdarenin tek taraflı işlemlerine karşı kişilere koruma getirmeyi hedefleyen dava açma süresinin hak düşürücü süre olduğunu kabul etmek mümkün değildir. İdarelerin hukuka aykırı işlemlerinin belirli bir sürenin geçmesiyle kendiliğinden hukuka uygun hale geleceğini ve ilgililere yönelik ihlallerin kendiliğinden ortadan kalkacağını söylemek, idareleri hukuka aykırı işlemler yapmaya teşvik edebilir. Sürenin geçmesiyle bir işlemdeki hukuka aykırılığın kalkacağını söylemek de mümkün değildir.

İdari Yargılama Usulü Kanunu'ndaki 10. ve 11.maddeler ile 1982 Anayasası'nda düzenlenen dilekçe hakkı, bu görüşümüzü desteklemektedir. İYUK'un 10.maddesi, kişilere, idareye başvurarak yeni bir işlem tesisini talep etme hakkı tanırken, 11.maddesi, ilgililere, işlemi yapan idareye karşı bir üst makama, üst makam olmaması halinde işlemi yapan makama başvurma hakkı tanımıştır. Kişiler, işlemin kaldırılmasına yönelik talepte bulunabileceği gibi, geri alınmasını isteyebilir veya talepleri doğrultusunda değiştirilmesi gerekliliğini ileri sürebilirler. İdare, ilgili taleplere otuz gün içinde cevap vermek zorundadır, aksi halde bu talepler zımnen reddedilmiş sayılır. Bunun üzerine kişiler bu zımni red işlemiyle birlikte esas taleplerinin reddine karşı dava açabilirler. Bununla birlikte, kişiler zımni ret üzerine dava açmamış ve idare zımni ret süresinden çok sonra talebe olumsuz cevap vermiş olabilir. Bu halde idarenin zımni ret süresinden sonra gelen cevabının da dava açma süresini başlatacağı kabul edilmektedir⁸¹. Bu durum, dava açma süresinin hak düşürücü süre olmadığını gösteren hususlardan biridir. Zira eğer dava açma süresi hak düşürücü süre olsaydı, idarenin geç cevabının bu hakkı canlandırmaması ve buna karşı dava açılmaması gerekirdi. Çırakman'a göre dava açma süresinin bu özelliği, dava

⁸⁰ D.6.D, E. 2017/4789, K. 2018/9189, T.14.11.2018.

⁸¹ Sezginer, "İdari Makamların Sükûtu Üzerine Açılan Davalarda Süre", 437.

açma süresini hak düşürücü süreden ayırmaktadır ve Duran'ın dava açma süresini “sui generis” olarak nitelendiren görüşünü desteklemektedir⁸².

B. Uygulama İşleminin Dava Açma Süresini Canlandırması

1. İYUK 7/4 düzenlemesi

İYUK 7/4 düzenlemesi, ilandan itibaren dava açma süresi içinde dava edilmeyen düzenleyici işlemlerin, daha sonra dava edilebilmesini sağlar. Bu tam olarak uygulama işleminin idari yargılama hukukundaki fonksiyonunu ortaya koyan bir düzenlemedir. İdari yargılama hukukunda var olan sürelerin “adil ve makul” olmasını sağlamak için gerek kanun koyucu gerek doktrin, gerekse içtihat bir dizi istisna ortaya koymuştur. İşte İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 7.maddesi, dava açma süresinin böyle bir istisnasını teşkil eder⁸³. Uygulama işlemini ortaya koyan bu düzenlemenin amacı, kural koyucu işlemlerin dava açma süresiyle sınırlı olacak bir denetiminden ziyade, yapıldığı zaman hukuka uygun olmakla birlikte, zamanla değişen hukuki veya maddi koşullar nedeniyle hukuka aykırı hale gelme ihtimali bulunan düzenleyici işlemlere karşı uygulama işlemi yoluyla dava açma yolunu sürekli açık tutarak “*hukuk devletin*in *gereklerini sağlamaktır*”⁸⁴.

Genel kurallar içeren düzenleyici işlemlerin bir uygulama işlemiyle doğrudan kişiye uygulanması halinde, uygulama işleminin yazılı bildiriminden itibaren düzenleyici işleme karşı da dava açma süresi canlanır⁸⁵. Düzenleyici işleme karşı ilandan itibaren geçerli olan dava açma süresinin geçmesinden sonra, ilgili düzenleyici işlemin iptalinin istenebilmesi için olayda mutlaka bir uygulama işlemi olması gerekir. Uygulama işlemi olmaksızın dava açma süresi canlanmaz⁸⁶.

Gerçekten de düzenleyici işlemlerin niteliği düşünüldüğünde, bunlar doğrudan bireylere yönelik olmaktan ziyade, kapsamına giren herkesin hukuki statüsüne ilişkin genel kurallar koyan işlemlerdir⁸⁷. Düzenleyici işlemler hukuki statüsünü etkilediği kişilere tebliğ edilmez. Kişiler düzenleyici işlemlerden, bu işlemlere dayanılarak

⁸² Çırakman, “İdari Davalarda Süre”, 195-96.

⁸³ Altındağ, “Anayasa Mahkemesinin İptal Kararı veya Anayasa Değişikliği Sonrasında İdari Dava Açma Süresinin Yeniden Doğması”, 772.

⁸⁴ Kaplan, *İdari Yargıda Dava Açma Süreleri*, 2011, 358.

⁸⁵ Gözübüyük, *İdari Yargılama Usulü: Kanun-Açıklama-İçtihat*, 342.

⁸⁶ Kaplan, *İdari Yargıda Dava Açma Süreleri*, 2011, 353.

⁸⁷ Akgüner, *İdare Hukuku*, 1034.

yapılan uygulama işlemleri dolayısıyla haberdar olurlar⁸⁸. Örneğin bir memurun başka bir yere atanması şartlarını düzenleyen yönetmelik, atanmayı düşünmeyen memur için bir anlam ifade etmeyebilir ve kendisine uygulanmadığı sürece bundan haberdar olmayabilir⁸⁹. Amirleri, ilgili yönetmelik hükmüne dayanarak memuru başka bir yere veya göreve atadıklarında böyle bir yönetmeliğin varlığından haberdar olan kişinin, ilgili yönetmeliğin hukuka aykırı olduğunu düşünmesi halinde buna karşı dava açabilmesinin kabul edilmesi oldukça doğaldır⁹⁰.

İYUK'un 7/4.maddesi, düzenleyici işlemin yapılmasının üzerinden uzun süre geçse bile, düzenleyici işlemlere karşı dava açma süresinin yeniden başlamasını sağlar. İlgili madde, kişilere üç farklı imkan sağlamaktadır. Bu maddeye dayanarak kişiler, uygulama işlemine karşı tek başına dava açabilecekleri gibi, uygulama işlemine karşı düzenleyici işlemle birlikte veya sadece düzenleyici işleme karşı da dava açabilirler⁹¹.

Kanun maddesinin açık hükmü gereği ilgililerin sahip olduğu bu seçimlik haklardan herhangi birini kullanmaları durumunda dava açma süresi, düzenleyici işleme dayanılarak yapılan uygulama işleminin bildirimi tarihinden itibaren işlemeye başlayacaktır. Hükme göre, ilanı gereken düzenleyici işlemlere karşı dava açma süresi içinde dava açılmamışsa, uygulama işleminin tebliğinden itibaren dava açma süresi içerisinde kişilerin düzenleyici işleme yeniden dava açabilmeleri sağlanmıştır. Bu hüküm idare tarafından yapılan düzenleyici işlemin ilgilileri üzerindeki olası olumsuz etkilerini ortadan kaldıracak bir imkandır. Çünkü kişiler düzenleyici işlemin kendi menfaatleri üzerindeki etkilerini anlayamayabilirler. Yalnızca uygulama işlemine karşı dava açma imkanı verilseydi, düzenleyici işleme karşı dava açma süresi geçirilmiş olacak ve bu durumda işlemin dayanağı olan düzenleyici işlem hukuka aykırı da olsa dava açma süresi geçirildiği için iptali mümkün olmayacaktı. Bu durumun önlenmesi için ilgili kanun hükmü kişilerin hem uygulama işlemine hem düzenleyici işleme yahut her ikisine birden dava açma hakkı sağlamaktadır⁹².

⁸⁸ Uler, “Yönetmelik Yargıda Dava Süresi”, 245.

⁸⁹ Alan, “İptal Davalarının Ön ve Esasları Kabul Şartları”, 35.

⁹⁰ Candan, *İdari Yargılama Usulü Kanunu*, 2020, 437.

⁹¹ Evren, “İdari Yargıda Uygulama İşlemi”, 1408.

⁹² Üstün, *2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda Bağlantılı Davalar ve Aynı Dilekçeyle Dava Açılacak Haller*, 163.

Düzenleyici işlemin bir uygulama işlemiyle somutlaştırılmasının dava açma süresini canlandırması, Anayasa Mahkemesi'ndeki somut norm denetimine benzetilmiştir⁹³. Gerçekten de Anayasa Mahkemesi'ne soyut norm denetimi ile dava açabilecek kişiler oldukça sınırlıdır ve somut norm denetimi sayesinde, uyuşmazlıkta anayasaya aykırılık tespit eden hakimlerin de Anayasa Mahkemesi'ne başvurabileceği kabul edilerek denetim genişletilmiştir.

İYUK 7/4, düzenleyici işlemlerden bahsederken “ilanı gereken düzenleyici işlemler” şeklinde bir belirleme yapmıştır. Bunun yerindeliği, doktrinde tartışma konusu olmuştur. Kimi yazarlar kanunun lafzından yola çıkarak sadece ilanı gereken düzenleyici işlemlerin uygulanması üzerine bunlara da dava açılabileceğini dile getirmektedir. Bazı yazarlar ise bunun aksini iddia etmekte, ilanı gereken ve gerekmeyen düzenleyici işlemler arasında böyle bir ayrımın yersiz olduğunu ifade etmektedirler. Örneğin Uler, “*yasanın öngördüğü çözümün yayımlanmayan, duyurulmayan düzenleyici işlemler için de yazılı bildirimden başlayarak, öncelikle, geçerli olacağı açıktır.*” ifadesine yer vererek, ilanı şart olmayan düzenleyici işlemlerde İYUK 7/4'teki kuralın uygulanmayacağı şöyle dursun, bu tür işlemlerde evleviyetle uygulanması gerektiğini ortaya koymaktadır⁹⁴. Karahanoğulları ise, İYUK 7/4'ün ilk ve ikinci cümleleri açısından ayrım yapmaktadır. Yazara göre, İYUK 7/4'ün ilk cümlesi olan “*İlanı gereken düzenleyici işlemlerde dava süresi, ilan tarihini izleyen günden itibaren başlar*” hükmü sadece ilanı gereken düzenleyici işlemleri ilgilendirirken, “*Ancak bu işlemlerin uygulanması üzerine ilgililer, düzenleyici işlem veya uygulanan işlem yahut her ikisi aleyhine birden dava açabilirler*” şeklindeki ikinci cümlesi ise hem ilanı gereken hem ilanı gerekmeyen düzenleyici işlemleri ilgilendirmektedir. Dolayısıyla duyurulmamış veya ilan edilmemiş düzenleyici işlemlerde dava açma süresi öğrenmenin yanı sıra, uygulanma ile de başlayabilir⁹⁵.

Kanaatimize göre, Uler'in tespiti yerindedir. Kanunda sadece ilanı gereken düzenleyici işlemlerden bahsediliyor olması, sadece bunlara karşı dava açılabileceği anlamına gelmemektedir. Kanun koyucu, ilanı gereken düzenleyici işlemlerin uygulanmasından doğrudan bahsetmektedir; çünkü ilanı gerekmeyen düzenleyici işlemler için dava açabilmenin tek yolu uygulama işlemleridir. Uygulama işlemi

⁹³ Kaplan, *İdari Yargıda Dava Açma Süreleri*, 2011, 361.

⁹⁴ Uler, “Yönetmelik Yargıda Dava Süresi”, 244.

⁹⁵ Karahanoğulları, *İdari Yargı - İdarenin Hukukla Zorlanması*, 2019, 448.

olmaksızın (veya başka bir yolla öğrenilmeden) ilanı zorunlu olmayan düzenleyici işlemlere karşı dava açılabilmesi mümkün değildir; çünkü bunlar ilan edilmediğine göre, ilanı izleyen günden itibaren başlayan bir dava açma süresinden de söz edilemez. Bu tür düzenleyici işlemlere karşı ya uygulama işlemi ile ya da başka bir yolla düzenleyici işlemin öğrenilmesinden itibaren dava açılması mümkün olacaktır. Uygulama işlemi yapılması üzerine dava açılmasını sadece ilanı gereken düzenleyici işlemlerle sınırlandırmak, ilanı gerekmeyen düzenleyici işlemlere karşı başvuru imkanını başka bir yolla öğrenmeye indirgeyecektir. Bu durum, hak arama hürriyetiyle ve dolayısıyla hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmaz. Zira kişilerin ilanı gerekmeyen düzenleyici işlemleri başka yollarla öğrenmeleri çok sık karşılaşılan bir durum değildir. Hayatın olağan akışında, ilanı gerekmeyen bir düzenleyici işlemde, çoğu zaman işlemin kişiye uygulanması yoluyla haberdar olunur. Nitekim, kişilerin tüm düzenleyici işlemlerin ilanını takip etmeleri beklenemeyeceğinden ve ilanı gerekmeyen düzenleyici işlemler açısından uygulama işlemi “öğrenmeyi” de sağlayacağından, dava açma süresini de başlatacaktır. Tebliğin ve ilanın idari işlemler için ikincil bir nitelik taşıması ve esaslı bir unsur olmaması karşısında⁹⁶, böyle bir hususun dava açma hakkını etkilemesi kabul edilmemelidir.

Görüldüğü üzere, uygulama işleminin idari yargılama hukuku açısından en önemli işlevi, dava açma süresini canlandırmaktır. Bununla birlikte, canlanacak bu sürenin ne olacağı konusunda da bir kesinlik yoktur. İdari Yargılama Usulü Kanunu’nda idari işlemlere yönelik genel bir dava açma süresi belirlenmiştir ve aksi özel kanunlarda belirtilmediği sürece tüm idari işlemlere karşı dava açma süresi altmış gündür. Bu altmış günlük süre, birel nitelikli idari işlemler açısından işlemin muhatabına tebliğini izleyen gün ile başlarken, düzenleyici işlemlerde ise ilanı izleyen günden itibaren işlemeye başlayacaktır. Vergi uyuşmazlıklarında ise süre otuz gün olarak belirlenmiştir.

Görüldüğü üzere sürelerle ilişkin genel kuralları düzenleyen İYUK 7/1’de veya doğrudan uygulama işlemlerine ilişkin hüküm içeren İYUK 7/4’te, uygulama işlemi üzerine düzenleyici işlemlere dava açıldığında hangi sürenin geçerli olacağına dair bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu konuda doktrinde farklı görüşler bulunmaktadır. Uygulanma üzerine açılacak davalarda düzenleyici işleme karşı açılacak davaların

⁹⁶ Erkut, *İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği*, 146.

uygulama işleminin dava açma süresine tabi olacağı ifade edilmektedir⁹⁷. Karahanoğulları bu belirlemenin işlem türüne göre değil, görevli mahkemeye göre yapılması gerektiği görüşündedir. Yazara göre örneğin vergi mahkemelerinde dava açma süresi otuz gün olacağından, ortada bir birel işlem olsa bile işlemin niteliğine göre değil görevli mahkemeye göre düzenleyici işleme karşı dava açma süresinin belirlenmesi gerekir⁹⁸. Bu görüşe karşılık Çağlayan, uygulama işlemi üzerine açılacak davalarda dava açma süresinin düzenleyici işleme göre belirlenmesi gerektiği görüşündedir⁹⁹. Çağlayan, imar planına dayanılarak yapılan birel işlemleri ve bir düzenleyici işleme dayanılarak yapılan vergi işlemlerini örnek vermektedir. İlk örnekte düzenleyici işleme dayanılarak yapılan uygulama işlemine karşı dava açma süresi altmış günken, ikinci örnekte bir vergi mahkemesinin görevine giren bir işlem olduğu için dava açma süresi otuz gün olacaktır. Böyle bir durumda Çağlayan, dava açma süresinin iki halde de düzenleyici işleme göre belirlenmesi gerektiği görüşündedir. Bu durumda, ikinci işlemin vergi hukukuna ilişkin bir işlem olması, düzenleyici işlemle birlikte uygulama işlemine karşı dava açma süresinin otuz gün olmasına sebebiyet vermeyecektir¹⁰⁰.

Candan'a göre dava açma süreleri işlemin niteliğine bakılarak, ayrı ayrı belirlenmelidir¹⁰¹. Candan, bu görüşünün genel kabul gören görüşten farklı olduğunu ifade etmektedir. Candan'ın tespitine göre genel kabul gören görüş, sürenin düzenleyici işleme ilişkin dava açma süresine tabi olması, hatta uygulama işleminin tek başına dava edilmesi ihtimalinde dahi, birel işlem için belirlenen süre ne olursa olsun düzenleyici işleme karşı dava açma süresi olarak belirlenen süre içinde dava açılmasıdır¹⁰².

Evren ise uygulama işlemi ile düzenleyici işleme karşı birlikte dava açılıp açılmadığına göre sürenin değişeceğini ifade etmektedir. Yazara göre eğer sadece uygulama işlemine karşı dava açılmışsa, bu durumda uygulama işlemine karşı öngörülen dava açma süresine ilişkin kurallar geçerlidir. Uygulama işlemi ile birlikte düzenleyici işleme de dava açılmış olması halinde ise, aynı görevde olduğu gibi,

⁹⁷ Evren, "İdari Yargıda Uygulama İşlemi", 1411; Karahanoğulları, *İdari Yargı - İdarenin Hukukla Zorlanması*, 2019, 451.

⁹⁸ Karahanoğulları, *İdari Yargı - İdarenin Hukukla Zorlanması*, 2019, 451-52.

⁹⁹ Çağlayan, *İdari Yargılama Hukuku*, 262.

¹⁰⁰ Çağlayan, 259-61.

¹⁰¹ Candan, *İdari Yargılama Usulü Kanunu*, 2020, 444.

¹⁰² Candan, 443.

normlar hiyerarşisinde üst sırada olan işleme, yani düzenleyici işleme göre sürenin belirlenmesi gerekir¹⁰³.

Uygulama işlemi ile düzenleyici işleme karşı dava açma süresinin farklı olduğu durumlarda hangi sürenin geçerli olacağının belirlenmesinde, kanaatimizce uygulama işleminin varlık sebebine uygun bir yorum yapmak yerinde olacaktır. Uygulama işleminin işlevi, uzun süreler önce yapılmış ve dava açma süresi geçmiş olan düzenleyici işlemlerin tekrar dava edilebilmelerini sağlamaktır. Dolayısıyla uygulama işlemi, kişilerin dava açma hakkını ve mahkemeye erişim hakkını genişletmektedir. Bu hususta Evren'in tespitinin yerinde olduğu kanaatindeyiz. Uygulama işlemi ile düzenleyici işleme karşı birlikte dava açılması halinde düzenleyici işlemin dava açma süresi geçerli olacakken, sadece uygulama işlemine dava açılması halinde uygulama işlemi için öngörülen dava açma süresi geçerli olmalıdır.

2.Anayasa'nın 40/2 düzenlemesi ve uygulama işlemlerinde başvuru yollarının gösterilmesi

Dava açma süresinin başlayabilmesi için işlemin ilgili kişiye tebliğ edilmesi gerekmektedir. Bir idari işlem kişiye tebliğ edilmemişse, dava açma süresinin başlamasından da söz edilemez¹⁰⁴.

Birel işlemlerin hukuki etkilerini doğurmaya başlaması tebliğ edilmelerine bağlıdır¹⁰⁵. Düzenleyici işlemlere karşı dava açma süresi, doğrudan kişilere yönelik olmayan “ilanla” başlarken, birel işlemler söz konusu olduğunda dava açma süresi “tebliğ” ile kişilere bildirilme üzerine başlayacaktır¹⁰⁶. Dava açma süresinin bildirimle başlaması hukukumuzda ilk defa 1961 Anayasası ile söz konusu olmuştur¹⁰⁷. Başvuru yollarının gösterilmesi, özellikle hangi süre içinde yargıya başvuru yapılabileceğinin gösterilmesi açısından önemlidir¹⁰⁸.

Anayasa m.40/2'de yer alan başvuru yollarının gösterilmesi, devlete getirilen bir yükümlülük, kişilere sağlanan bir haktır¹⁰⁹. Başvuru yollarının gösterilmesi, savunma

¹⁰³ Evren, “İdari Yargıda Uygulama İşlemi”, 1411-12.

¹⁰⁴ Kalabalık, *İdari Yargılama Usulü Hukuku*, 303.

¹⁰⁵ Güran, “İdari İşlem”, 1280.

¹⁰⁶ Çırakman, “İdari Davalarda Süre”, 205.

¹⁰⁷ Kanlıgöz, “İdari İşlemlerde Yazılı Bildirim”, 173.

¹⁰⁸ Akyılmaz, “Bir İdari Usul İlkesi Daha: Anayasa m.40/2 Başvuru Yollarının Gösterilmesi”, 90.

¹⁰⁹ Akyılmaz, 89.

ve dava haklarıyla doğrudan ilgilidir ve bu hakların kullanımını “*kolaylaştırdığı*”, *hatta ‘sağladığı’ açıktır*”¹¹⁰. Dava açma süresinin doğru tespiti, dava açma hakkının korunması bakımından oldukça önemli olduğu için¹¹¹, yapılan tebliğde bu sürelerin gösterilmesi dava açma hakkının kullanılmasını kolaylaştıracak ve sağlayacaktır. Hatta Akıllıoğlu, Avrupa Konseyi’nin bir “yönetmelik işlemin” hangi ilkeler uyarınca yapıldığı sorusuna verilen cevaplardan birinin de “*işleme karşı başvuru yollarının belirtilmesi*” olduğunu nakletmektedir¹¹².

Yazılı bildirimin dava açma süresini başlatabilmesi için, bu bildirimin usulüne uygun olarak yapılmış olması gerekmektedir. Bu kuralın amacı aslında dava açma süresini başlatmak değil, kişilerin işlemde haberdar olmasıdır; çünkü eğer usule uygun bir tebliğ yapılmamışsa, davanın süre aşımından reddedilmemesi gerektiği savunulmaktadır¹¹³. Yazılı bildirimin ayrıca açık ve anlaşılabilir olması, işlemin dayanağının ve başvuru yollarının gösterilmiş olması gerekmektedir¹¹⁴. Dahası, bunların sadece “gösterilmesi” yeterli değildir, idari işlemin muhatabı olan kişi işlemin ne olduğunu anlamalı, hak ve yükümlülükleri kolayca kavrayabilmeli, “*ayrıca kişilere kararda yer alan açık olmayan, tereddütlü hususların açıklanması konusunda idareye başvurma imkânı verilmelidir*”¹¹⁵. Akyılmaz, bu durumu şöyle ifade etmektedir: “*Devletin yaptığı işlemlerde başvuru yollarını gösterirken özel-genel, yargısal-idari bütün başvuru yollarını belirtmesi zorunludur. Yine işlemde başvuru hakkının, kolayca kullanılmasını mümkün kılacak ayrıntıda gösterilmesi şarttır. Bu çerçevede yargı organı kararında, karara karşı başvuru yollarını kanun maddelerini belirtmek suretiyle; idare ise varsa özel başvuru hakkına ilişkin usulü ve 2577 sayılı Kanun’un 11. maddesinde düzenlenen genel başvuru hakkını işlemde belirtmelidir*”¹¹⁶.

¹¹⁰ Akyılmaz, 89. Akyılmaz başka bir eserinde başvuru yollarının gösterilmesiyle idarenin “kanunu bilmemek mazeret değildir” mazeretinin arkasına saklanamayacağını ve hasım olarak algılanmasının önüne geçeceğini ifade etmiştir. Akyılmaz, *İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü*, 214.

¹¹¹ AYM, *Polat Albay Başvurusu*, Baş. No. 2014/7970, T. 22.3.2018 R.G., T: 12.4.2018, S. 30389

¹¹² Akıllıoğlu, “Bireyin Yönetmelik İşlemler Karşısında Korunması”, 39. Yazarın naklettiği diğer ilkeler şunlardır: dinlenilme hakkı, bilgi kaynaklarına giriş, hukuki yardım ve temsil, yönetmelik işlemlerin gerekçeli olması.

¹¹³ Çırakman, “İdari Davalarda Süre”, 198.

¹¹⁴ “Yazılı bildirimin, kişinin idari işlemin hukuka uygun olup olmadığını anlayabilmesine ve dolayısı ile dava açma hakkını kullanabilmesine imkan verecek açıklıkta olması gerekir. Bireyin idari dava yolu ile idare karşısında haklarını koruyabilmesi için bu zorunludur.” Kanlıgöz, “İdari İşlemlerde Yazılı Bildirim”, 186-87.

¹¹⁵ Akyılmaz, “Bir İdari Usul İlkesi Daha: Anayasa m.40/2 Başvuru Yollarının Gösterilmesi”, 86.

¹¹⁶ Akyılmaz, 89.

Dava açma süresinin başlangıcını yazılı bildirimin yapılmasına bağlayan Anayasa kuralı, Danıştay kararlarına da konu olmuştur. Danıştay’a göre, dava açma süresinin başlaması için yazılı bildirimin şart koşulması, hem ilgili işlemde etkilenen kişilerin idare tarafından haklarını aramalarını kolaylaştıracak açıklıkta bilgilendirilmelerini sağlayarak idari yollara başvurma konusunda karar vermelerine yardımcı olur, hem de birbirinin aynı ve geçersiz başvuruların önüne geçilmesini sağlar¹¹⁷.

Kanaatimizce, birel işlem yapıldığında ve ilgisine tebliğ edildiğinde, Anayasa’nın m.40/2 hükmü gereği, sadece birel işleme karşı başvuru yollarının gösterilmesi yeterli değildir. Uygulama işlemi türleri çeşitli olsa da bunların büyük kısmının birel işlem olduğu bir gerçektir. İlgili hüküm, sadece yapılan birel işleme karşı başvuru yollarının gösterilmesine ilişkin bir hüküm olarak yorumlanmaktadır. Halbuki, birel işlemin tebliği ile birlikte dava edilebilir olmak sadece birel işlem için geçerli değildir. İYUK m.7/4’te düzenlendiği şekliyle uygulama işlemi, dayanak işleme karşı dava açma süresini canlandırmaktadır. Birel işlemlerin böyle bir özelliği varken ve Anayasa m.40/2 de her birel işlemin tebliğinde başvuru yollarının gösterilmesini zorunlu tutarken, temeldeki işlem için de bu kuralın uygulanması kabul edilebilir. Yani uygulama işleminin tebliğinde uygulama işlemine ilişkin başvuru yolları gösterildiği gibi, aynı tebliğde dayanak işleme karşı başvuru yolları da gösterilmelidir. Böylece haklarında birel işlem yapılan kişiler, bu birel işlemin hangi işlemde kaynaklandığını ve temeldeki bu işleme karşı hangi yolların olduğunu öğrenebileceklerdir.

3. Uygulama işlemi ve mahkemeye erişim hakkı

Mahkemeye erişim hakkı, mahkemelerin fiziksel olarak erişilebilir olmasından öte, medeni hak ve yükümlülüğe ilişkin bir uyuşmazlığa taraf olanların mahkemelerde dava açabilmesini ve kendisine suç isnat edilenlerin suçsuzluklarını ispatlayacak imkanlara sahip olmasını ifade eder¹¹⁸. Anayasamızda hem genel olarak mahkemeye erişim hakkını, hem de özel olarak idari yargıda dava açma hakkını düzenleyen hükümler bulunmaktadır. Anayasanın 36.maddesi “*Herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve*

¹¹⁷ D5D, E. 1992/1623, K. 1995/2335, KT. 26.06.1995, DD, 1996. Nakleden: Kaya, “İdari Yargılama Usulü Kanununun 10. Maddesi Uyarınca İdareye Yapılan Her Yeni Müracaatın Dava Açma Süresini Canlandırması”, 62.

¹¹⁸ Çayan, “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Mahkemeye Erişim Hakkı”, 247.

savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir. Hiçbir mahkeme, görev ve yetkisi içindeki davaya bakmaktan kaçınmaz.” hükmünü içermektedir. Yukarıdaki başlıkta incelediğimiz Anayasanın 40.maddesi de mahkemeye erişim hakkını ilgilendirirken, Anayasanın 125.maddesinin 1. fıkrası “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır” hükmünü, 3.fıkrası ise “İdari işlemlere karşı açılacak davalarda süre, yazılı bildirim tarihinden başlar” hükmünü içermektedir.

Mahkemeye erişim hakkı, hiçbir zaman sınırlanamayacak bir hak değildir. Aksine, AİHM, bu hakkın sınırlandırılması konusunda bazı sınırlandırmaların yapılmasının kaçınılmaz olduğunu ortaya koymaktadır¹¹⁹. Bu sınırlandırmalar, ancak orantılı oldukları, meşru bir amaca hizmet ettikleri ve hakkın özünü ortadan kaldırmadıkları sürece kabul edilebilir¹²⁰. Sınırlama, hakkın kullanılmasını imkansız hale getirecek seviyede zorlaştırmamalıdır¹²¹.

Mahkemeye erişim hakkıyla karşı karşıya gelen bir hukuk ilkesi vardır: hukuki güvenlik veya hukuk güvenliği ilkesi. Çatışmanın sebebi, bir tarafta muhatapların mümkün olduğunca geniş dava açma hakları olmasını sağlamaya çalışan mahkemeye erişim hakkı karşısında hukuki güvenlik ilkesinin, sürekli dava tehdidi ile belirsizliklere yol açılmasını engellemesidir¹²².

Hukuki güvenlik ilkesi, hukukun uygulanmasındaki belirsizlik veya ani değişim riskini ortadan kaldırmaya yönelik bir garanti veya koruma olarak tanımlanabilir¹²³. Anayasa Mahkemesi’ne göre hukuk güvenliği, temel hak ve hürriyetlerin temelindeki ortak değerdir ve normların öngörülebilir olması, idarenin işlem ve eylemlerine yönelik kişiler açısından bir güven ortamı oluşturulması ve idarenin bu güveni sarsıcı faaliyetlerden kaçınmasını ifade eder¹²⁴.

¹¹⁹ Çayan, 247.

¹²⁰ İnceoğlu, *İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararlarında Adil Yargılanma Hakkı*, 119.

¹²¹ Serttaş, “Mahkemeye Erişim Hakkı Bağlamında Türk İdari Yargılama Hukukunda Dava Açma Süresi”, 79.

¹²² “... tüm özel dava açma süreleri için genel bir çerçevede mahkemeye erişim hakkının ihlalidir yahut da değildir demek mümkün olmayıp; mühim olan dava konusu işlemin özellikleri ve davada ileri sürülecek hususlar bakımından bir değerlendirme yapılarak, dava açmak için öngörülen sürenin yargısal denetimi etkisizleştirerek mahkemeye erişim hakkını kısıtlayıp kısıtlamadığına karar verilmesidir.” Yılmaz, “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararlarıyla Ortaya Çıkan Adil Yargılanma Hakkı Kriterlerinin Türk İdari Yargılama Hukuku Açısından Muhtemel ve Gerçekleşen Etkileri”, 205.

¹²³ Çaptuğ, “Hukuki Güvenlik İlkesinin Kavramsal Gelişimi”, 139.

¹²⁴ AYM, E.2006/64, K.2006/54, T.04.05.2006, RG. 05.10.2006/26310.

Bir Anayasa Mahkemesi kararında hem mahkemeye erişim hakkı hem de hukuki güvenlik ilkesine ilişkin tespitler yapılmış ve karşılaştırmalı bir değerlendirmede bulunulmuştur. Mahkeme, belli bir hakkın mahkemede ileri sürülebilmesi için veya hak arama özgürlüğü kapsamında dava açılabilmesi için belirlenen sürelerin hukuk güvenliği ilkesinin gereği olduğunu ifade etmiştir. Bu bağlamda getirilen süre kuralları, adil yargılanma hakkının ihlalini teşkil etmez. Mahkemeye göre, dava açma süreleri, üzerinden uzun zaman geçmesi nedeniyle kanıtlara ulaşmanın zorlaşması ve mahkemelere olan güvenin azalmasından kaynaklanabilecek adaletsizliklerin önüne geçer, dolayısıyla süre sınırlaması olarak getirilen müdahalelerin hak arama hürriyetini engellediği söylenemez¹²⁵.

Anayasa madde 40/2 ile birlikte mahkemeye erişim hakkının varlığı, kişilerin, tek taraflı olarak yapılan ve yapılışı sırasında söz sahibi olamadıkları düzenlemelere karşı başvurabilmelerini sağlamaktadır. İdari yargılama hukukunun zorunlu bir unsuru olan süreler kişilerin bu başvuru hakkını bir süreyle sınırlıyor olsa da uygulama işleminin varlığı bu sınırlamanın etkisini azaltmakta, kişilerin hak arayabilmesi için yeni bir yol sunmaktadır. Uygulama işlemi olmaksızın dava açma süresinin geçmesi dolayısıyla artık dava edilmesi imkansız hale gelecek işlemler, uygulama işleminin dava açma süresini canlandırması sayesinde yeniden dava edilebilir hale gelmektedir. Böylece kişilerin hak arama hürriyeti genişlemekte, mahkemeye erişim hakkı sağlanmakta ve artık dava edilebilir hale gelen hukuka aykırı işlemlerin ortadan kaldırılmaları sayesinde de hukuk devleti ilkesi gerçekleşmiş olmaktadır.

II. Uygulama İşleminin İdari Yargıdaki Diğer Bazı Kavramlarla İlişkisi

A. Uygulama İşlemlerine Karşı Açılacak Davalarda Görev

İdari yargılama hukukumuzun en önemli meselelerden biri, idari yargıdaki dava türleri olan iptal ve tam yargı davalarının hangi mahkemede açılacağıdır. Uygulama işlemi açısından iptal davalarında görevli mahkemenin tespiti gerekmektedir.

İdare hukukunda idarelerin yaptıkları işlemler, aksi ispat edilene kadar, hukuka uygun kabul edilir¹²⁶. Hukuka uygunluk karinesi, idarenin, işlemlerini bir yargı merciinin

¹²⁵ AYM, Şener Berçin Başvurusu, Baş. No: 2013/5516, T. 22.1.2015, R.G., T: 10.6. 2015, S. 29382.

¹²⁶ Gözler, *İdare Hukuku Dersleri*, 255.

kararı olmaksızın doğrudan uygulamaya koyabilmesini sağlar¹²⁷. Eğer bir hukuka aykırılık iddiası varsa kişiler, hukuka uygun olduğuna dair bir karine olan idari işleme karşı idari yargıda dava açabilirler.

İdareler, tek taraflı olarak yaptığı idari işlemler dolayısıyla kişilerin hak ve menfaatlerine zarar verici işlemler yapabilirler¹²⁸. Her ne kadar hukuka uygunluk karinesi idare hukuku açısından gerekli görülse de kişileri hukuka uygunluk karinesine karşı koruyacak bir mekanizmaya da ihtiyaç vardır. İşte bu sebeple kişilerin, bir idari işlem dolayısıyla menfaatlerinin zedelenmesi halinde idari yargıda iptal davası açabilmesi mümkün kılınmıştır¹²⁹. İdari işlemlerin yargı denetiminde olacağına dair anayasa hükmü ile, kişilerin idari işlemlere karşı dava açma hakkı anayasal koruma altındadır¹³⁰.

Bir idari işlem dolayısıyla menfaatleri zedelenen kişiler, idari işleme karşı idari yargıda dava açabilirler. Buna karşılık, bu davanın hangi tür mahkemede ve neredeki mahkemede açılacağına tespiti görev ve yetki kurallarına göre yapılmaktadır. İdari yargıda dava açılacak mahkemenin türünün belirlenmesi görev, hangi yerdeki mahkemede dava açılacağı ise yetki meselesini ilgilendirmektedir. İdari yargıda, medeni yargılamadan farklı olarak hem görev hem yetki kamu düzenindedir. Bunun anlamı, kişilerin aralarında anlaşarak görevli mahkemeyi de yetkili mahkemeyi de değiştiremeyeceğidir¹³¹. Uygulama işlemleri, genel kurallar koyan ve bir kişiye yönelik olmayan dayanak işlemlerin somutlaştırılması, olaya uygulanması ve kişiye yöneltilmesinden ibarettir. Bununla birlikte, dayanak işlem ile uygulama işlemine karşı açılacak davalarda görevli ve yetkili mahkeme her zaman aynı olmayabilir.

Düzenleyici işlemi ve birel işlemi gerçekleştiren idarenin aynı olması halinde bir sorun yoktur. Böyle bir davada kural olarak düzenleyici işleme ve birel işleme karşı, işlemi yapan idarenin bulunduğu yerdeki idare mahkemesinde iptal davası açılabilir. Buna karşılık, bazı hallerde uygulama işlemi ile dayanak işleme ilişkin davalara bakmakla yetkili ve görevli mahkeme aynı olmayabilir. Örneğin Danıştay Kanunu'nun 24.maddesi, ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da dava açılacak halleri

¹²⁷ Ulusoy, *İdari Yargılama Hukuku*, 91.

¹²⁸ Akyılmaz, Sezginer, ve Kaya, *Türk İdari Yargılama Hukuku*, 509.

¹²⁹ Özay, *Günışığında Yönetim II: Yargısal Korunma*, 150-51.

¹³⁰ Anayasa md. 125

¹³¹ Tan, *İdare Hukuku*, 1048-50.

saymaktadır. Bu hükmünde cumhurbaşkanının cumhurbaşkanlığı kararnameleri dışındaki düzenleyici işlemlerine ve bakanlıklar ile kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ülke çapında uygulanmak üzere çıkardıkları düzenleyici işlemlere karşı ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da dava açılır.

Birel işlemin düzenleyici işlem den bağımsız olarak dava edilmesi halinde görevli olacak mahkeme yerinin belirlenmesinde düzenleyici işleme ilişkin görev kurallarının bir etkisi yoktur. Bu halde dava, birel işlemin tabi olduğu görev kurallarına göre tespit edilecek mahkemede açılmalıdır¹³². Uygulama işlemi ile birlikte düzenleyici işlemin de iptalinin istenmesi halinde ise “*normlar hiyerarşisinde üst sırada yer alan işleme göre*” belirleme yapılmalıdır, yani görevli mahkeme, normlar hiyerarşisinde daha yukarıda olan düzenleyici işleme karşı davalara bakmakla görevli olan mahkeme olacaktır¹³³.

Uygulama işlemi ile düzenleyici işleme karşı hangi mahkemelerde dava açılacağı konusunda bunlar arasındaki sebep sonuç ilişkisi dikkate alınarak karar verilmesi gerektiği de savunulmaktadır. Evren'e göre aralarında sebep sonuç ilişkisi olan işlemlerden birinin iptal edilip diğerinin iptal edilmemesi ihtimaline karşı bunların aynı mahkemede dava edilmesi gerektiği kabul edilmelidir¹³⁴. Hatta Evren, İYUK m.7/4'ün, İYUK madde 5'in özel bir görünümü olduğunu dahi ifade etmektedir¹³⁵. Sancakdar'a göre de İYUK madde 7/4 sebep sonuç ilişkisi olan uygulama işlemi ve dayanak işleme ilişkin düzenleme içerdiğinden aynı dilekçe ile dava açılması hallerine örnek teşkil etmektedir¹³⁶.

Buna karşılık Üstün bu görüşe katılmamaktadır. Üstün'e göre mesele, doğal hakim ilkesi bakımından ele alınmalıdır ve ancak İYUK madde 5'te tek dilekçe ile dava açmanın tüm şartları sağlanıyorsa uygulama işlemi ve düzenleyici işlem aynı mahkemede dava edilebilir. Bu durumun aralarındaki sebep sonuç ilişkisiyle bir ilgisi yoktur ve mevzuatta bunların birlikte aynı mahkemede dava edileceğine dair açık bir

¹³² Candan, *İdari Yargılama Usulü Kanunu*, 2020, 444.

¹³³ Evren, “İdari Yargıda Uygulama İşlemi”, 1409.

¹³⁴ Evren, 1410.

¹³⁵ Evren, 1408.

¹³⁶ Sancakdar, “İdari Yargıda Tek Dilekçe ile Dava Açma (Karşılaştırmalı Hukuki Analiz)”, 232.

düzenleme de bulunmamaktadır¹³⁷. “Kaldı ki, yedinci maddede yer alan bu hükmün süreye ilişkin bir düzenleme olduğu da düşünülürse, kanunkoyucunun düzenleyici işlemin uygulama işleminin aynı dilekçeye konu edilmesi yönünde bir iradesinin olmadığını düşünmek de mümkündür”¹³⁸.

Candan da düzenleyici işlemle ona dayanılarak yapılan uygulama işlemi arasındaki sebep-sonuç ilişkisinin, doğrudan aynı dilekçeyle dava açma hakkı sağlamayacağı kanaatindedir. Yazara göre İYUK 7/4’ün amacı uygulama işlemleri ile dayanak işlemlerin aynı dilekçe ile dava edilebilmesini düzenlemek değildir. Dolayısıyla her iki işlem türü içinde ayrı değerlendirme yapılmalı ve görevli mahkeme belirlenmelidir. Aksi kabul, kamu düzenine aykırı olacaktır¹³⁹.

Kanaatimize göre de Evren’in yaklaşımı yerinde değildir. Uygulama işlemi ile düzenleyici işlem arasında sebep sonuç ilişkisi olması makuldür, zira uygulama işlemi düzenleyici işleme dayanılarak ve onun somutlaştırılması için yapılır. Bununla birlikte kanun koyucu İYUK’un 7.maddesinde açıkça bunlar hakkında farklı kararlar verilebileceği ihtimalini zikretmiştir: “Düzenleyici işlemin iptal edilmemiş olması bu düzenlemeye dayalı işlemin iptaline engel olmaz.” Bu düzenleme karşısında, aralarında sebep sonuç ilişkisi olan iki işlemten birinin iptal edilmemesi halinde ortaya bir belirsizlik çıkacağı ve dolayısıyla bunların aynı görev kurallarına tabi olması gerektiği savı yerinde değildir.

Uygulama işlemi bakımından tartışılan bir diğer konu, menfaat ihlali şartıdır. İdari yargılama hukukunda iptal davası açmak için gerekli şartlardan en önemlisi menfaattir. Buna göre, idari işleme dava açmak isteyenlerin, ilgili idari işlemin yapılması dolayısıyla menfaatlerinin ihlal edilmesi gerekir. İdari işlemle davacı arasındaki menfaat bağının, kişisel, güncel ve meşru olması aranmaktadır¹⁴⁰.

Ayrıca, sadece uygulama işlemlerinin değil, düzenleyici işlemlerin de hukuka aykırı olma ihtimali vardır. Hukuk devletinde hukuka aykırı işlemlerin mümkün olduğunca hukuk düzeninden kaldırılması gerekir¹⁴¹. Bunun yolu, kişilere dava açma hakkının

¹³⁷ Üstün, 2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda Bağlantılı Davalar ve Aynı Dilekçeyle Dava Açılabilecek Haller, 166.

¹³⁸ Üstün, 167.

¹³⁹ Candan, İdari Yargılama Usulü Kanunu, 2020, 308.

¹⁴⁰ Akyılmaz, Sezginer, ve Kaya, Türk İdari Yargılama Hukuku, 95.

¹⁴¹ Yasin, “İdari Yargılama Usulünde Düzenleyici İdari İşlemlerin İhmali Meselesi”, 18.

tanınmasıdır. Bu dava açma hakkı, herkese tanınan bir hak değildir. İdari yargılama hukukumuzda, sadece menfaati etkilenenlerin iptal davası ve hakkı ihlal edilenlerin tam yargı davası açabileceği kabul edilmiştir¹⁴². Uygulama işlemiyle somutlaşan düzenleyici işlemlerin kişilerin menfaatini doğrudan etkilediği açık olduğundan, bu menfaati ihlal edilen kişilerin, düzenleyici işlemlere karşı da dava açabilmesi gerekmektedir.

B. Uygulama İşlemi ile İhmal Kavramı Arasındaki İlişki

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 7/4 maddesinin düzenlediği hususlardan biri, uygulama işleminin iptalini istemekle birlikte düzenleyici işlemin iptalinin istenmediği ihtimaldir. Bu durumda, kanun koyucunun da belirttiği gibi, uygulama işleminin iptal edilmesi, düzenleyici işlemin edilmiş olmasına bağlı değildir. Aksi halde tek başına uygulama işlemine karşı dava açmak mümkün olmayacak, uygulama işleminin iptali ancak düzenleyici işlemin de iptal edildiği durumlarda söz konusu olacaktır.

İdareye verilen düzenleme yetkisi, belirli kişilere yönelik olmayan ve genel kuralların koyulması suretiyle, takdir yetkisine ve eşitlik ilkesine uygun olarak kullanılmalıdır¹⁴³. Düzenleyici işlemler de birer idari işlem olduğu için, Anayasa'nın 125.maddesi gereği bu işlemlere karşı da dava açılabilir. İYUK, düzenleyici işlemlere karşı dava açma usulünü madde 7/4'te düzenlemiştir. Buna göre düzenleyici işlemlere ilanlarını izleyen günden itibaren dava açma süresi içinde dava açılabilir ve iptali halinde düzenleyici işlemin tüm sonuçları ortadan kalkar. Düzenleyici işlemin iptali halinde ortaya çıkan düzenleme boşluğunun ise, önceki düzenleyici işlemin yürürlüğe girerek çözeceği, doktrinde kabul edilen görüştür¹⁴⁴.

Sadece uygulama işleminin iptalinin istendiği durumlarda ortaya çıkan sorunlardan en önemlisi, iptali istenmeyen düzenleyici işlemin hukuka uygunluğunun incelenmesi meselesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu müessese idari yargılama hukukumuzda “ihmal” olarak isimlendirilmekte gerek doktrin gerekse içtihatla tartışmalara yol açmaktadır. İhmal, yürürlükte bulunan bir düzenleyici işlemin, iptali talep edilmemiş olsa bile, hakim tarafından ihmal edilerek doğrudan üst normun uygulanması olarak

¹⁴² Candan, *İdari Yargılama Usulü Kanunu*, 2020, 80.

¹⁴³ Güneş, *Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri*, 83.

¹⁴⁴ Özay, “Türkiye’de İdari Yargının İşlev ve Kapsamı”, 15.

tanımlanabilir¹⁴⁵. Aşağıda verilecek olan Danıştay kararlarında İYUK madde 7/4'ün, düzenleyici işlemin iptali talep edilmese dahi, ihmale izin verdiği ortaya konmuş olsa da, “...sadece uygulama işleminin iptalin talep edildiğinde, bu işlemin dayanağını teşkil eden düzenleyici işlemin hukuka aykırılığı mahkeme tarafından tespit edilirse, nasıl bir karar verileceği hususunda mevzuatta açık bir düzenleme bulunmamaktadır”¹⁴⁶.

Gerçekten de ihmal müessesesinin idari yargılama hukukunda yer bulması, doğrudan mevzuattan kaynaklanmamaktadır. Zira İYUK'ta doğrudan ihmali düzenleyen bir hüküm bulunmamaktadır. Yasin, aksi yöndeki Danıştay yorumuna rağmen, İYUK 7/4 düzenlemesinin “ihmal uygulaması için pozitif bir temel oluşturup oluşturmadığının tartışmalı” olduğunu ifade etmektedir. Yasin'e göre, ihmal uygulamasının yasal temeli olarak gösterilen 7/4'ün son cümlesinin amacı, dayanak olan düzenleyici işlem ile ona dayanılarak yapılan uygulama işleminin bir arada dava edilmesi halinde, dayanak olan düzenleyici işlemin iptal edilmemesinin, uygulama işleminin iptal edilmesine engel olmayacağını açıklığa kavuşturmak olduğu söylenebilir. Buna karşılık Yasin, dayanak işlem ve uygulama işlemi açısından olağan olan bu sonucun söylenmesinin anlamsız olduğunu, kanun koyucunun bu madde ile birlikte hakime ihmale yönelik bir yetki verse de bunun ifade edilişinin sorunlara yol açtığını vurgulamaktadır¹⁴⁷. Dolayısıyla İYUK ihmali doğrudan zikretmese bile İYUK m.7/4'ün ihmal yetkisi verdiği görüşü savunulabilir; ancak ihmalin doğrudan dile getirilmemesinin, bu müessesenin varlığına dair soru işaretlerine sebebiyet verdiği de dikkate alınmalıdır.

Bununla birlikte Danıştay, İYUK 7/4 hükmünün doğrudan ihmal müessesesini içerdiğine yönelik kararlar vermektedir. 2015 tarihli bir kararında Danıştay, “...Öte yandan, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 7. maddesinin 4. fıkrasında, ‘...Düzenleyici işlemin iptal edilmemiş olması bu düzenlemeye dayalı işlemin iptaline engel olmaz.’ kuralı ile bu düzenlemeyle idari yargı mercilerine bireysel işlemlerin yargısal denetiminde, bu işlemlerin dayanağı ikincil nitelikteki düzenleyici işlemleri ihmâl etme yetkisi tanınmıştır.” ifadesine yer vererek, İYUK 7/4'teki düzenlemeden ihmalin de çıkarılabileceğini ortaya koymuştur¹⁴⁸. Kaplan, Danıştay'ın kabul ettiği

¹⁴⁵ Yasin, “İdari Yargılama Usulünde Düzenleyici İdari İşlemlerin İhmali Meselesi”, 12.

¹⁴⁶ Yasin, 11.

¹⁴⁷ Yasin, 12.

¹⁴⁸ D. 13. D., E. 2012/943, K. 2015/1579, T. 22.4.2015

şekliyle ihmal müessesesinin uygulanmasını mümkün görmemektedir. Yazara göre böyle bir imkanın varlığı, düzenleyici işlemlere yönelik dava açma süresini ve bunlara karşı ayrıca dava açma imkanını anlamsız kılacaktır¹⁴⁹.

Kaplan, iptali istenmeyen bir düzenleyici işlemin üst hukuk normuna aykırı olduğunun mahkemece tespiti halinde söz konusu olabilecek farklı bir yol önermektedir. Yazara göre mahkeme, önüne gelen olayda “herhangi bir karar vermeye yer yoktur” kararı verecek, bu kararla birlikte ilgili kararın tebliğinden itibaren dava açma süresi içinde bu düzenleyici işleme karşı iptal davası açılabilir. Zira yazar bu durumun “*yeni bir işlem değilse bile yeni bir uygulama*” olduğunu düşünmektedir¹⁵⁰.

Bilindiği gibi idari yargılama hukukunda hakim taleple bağlılığı ilkesi, davacıların iptalini talep ettiği işlem veya tazminini istediği zarar dışında bir hususta karar verememesini ifade etmektedir¹⁵¹. Diğer bir ilke ise hukuka uygunluk karinesidir. Hukuka uygunluk karinesine göre bir idari işlem, aksi yargı yerlerince ortaya konana kadar, hukuka uygun kabul edilir. Bu özelliği dolayısıyla idareler, düzenleyici nitelikte olan idari işlemler ortadan kaldırılınca kadar, bunlar hukuka aykırı olsalar bile, bunlara dayanarak birtakım işlemler yapmaya devam edebilirler¹⁵².

Bu iki ilkeden yola çıkarak, sadece uygulama işleminin iptal edilmesinin istendiği durumlarda, düzenleyici işlemin de uygulama işlemi ile birlikte değerlendirilip iptal edilmesi mümkün değildir. Ayrıca iddianın genişletilmesi yasağının idari yargılama hukukunda medeni usul hukukunda olduğundan daha dar anlaşılması gerekmekte, bununla birlikte “dava konusunun değiştirilmesi” anlamına gelecek yeni bir işlemin iptaline hükmedilmesi mümkün olmamaktadır¹⁵³. Yani davacının talebi sadece uygulama işleminin iptaline yönelik olduğu sürece, hakim re’sen harekete geçerek düzenleyici işlemi de iptal edemeyecektir.

¹⁴⁹ Kaplan, *İdari Yargıda Dava Açma Süreleri*, 2011, 356.

¹⁵⁰ Kaplan, 356.

¹⁵¹ Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, 1966, 1754. Buna karşılık, idare hukukunda aynı zamanda “... yargıç, gerek hukukun genel prensiplerini belirlerken ve gerekse bir hukuk normunun yorumlanmasında hukukun genel prensiplerine başvururken sonuçta kendine özgü bir ‘hukuk yaratma’ işlevi görmektedir.” Erkut, *Hukuka Uygunluk Bloku İdare Hukukunda Hukukun Genel Prensipleri Teorisi*, 39.

¹⁵² Yasin, “İdari Yargılama Usulünde Düzenleyici İdari İşlemlerin İhmali Meselesi”, 10.

¹⁵³ Kaplan, “İddia ve Savunmanın Genişletilmesi veya Değiştirilmesi Yasağı İlkesinin İdari Yargılama Hukukunda Uygulanabilirliği”, 205.

Bu ifade hukuken tutarlı olmakla birlikte, söz konusu ihtimalin ortaya çıkardığı sorunu tam olarak çözmemektedir. Önüne gelen uyuşmazlıkta sadece uygulama işleminin iptali talep edilmiş olsa bile hakim, bütüncül bir inceleme yapmak zorundadır. Zira idare hukukunda geçerli olan normlar hiyerarşisi ilkesine göre idari işlemler, normlar hiyerarşisinde kendisinden önce gelen işlemlere uygun olmak zorundadır¹⁵⁴. Bu durumda hakim, uygulama işleminin, iptali talep edilmeyen düzenleyici işleme uygunluğunu denetlerken, aynı zamanda bir bütün olarak hukuk düzenine uygunluğunu da denetleyecektir. Yasin bu bağlamda ihmalin varlığının çözdüğü sorunu kabul etmekle birlikte ortaya çıkması muhtemel bazı sorunlar olduğunu da ifade etmiştir. Yasin'e göre, ihmal sayesinde hukuka aykırı olan bir norm etkisizleştirilerek normlar hiyerarşisi ilişkisi hukuka uygun hale getirilse de ihmal edilen söz konusu norm iptal edilerek hukuk aleminden kaldırılmadığından hukuki varlığını ve uygulanabilirliğini devam ettirmekte, bu durum içinden çıkılması zor bir çelişkiyi ortaya koyarak ihmal yönteminin sakıncalarını ortaya koymaktadır¹⁵⁵.

İdare hukuku açısından çoğu zaman birel işlemler olarak ortaya çıkan uygulama işlemlerinin hayata geçirilebilmesi için, kanunların uygulanmasını gösterecek genel kural işlemlerin, yani düzenleyici işlemlerin yapılmış olması gerekmektedir. Zira kanunilik ilkesi gereği hukuk kuralları aralarındaki hiyerarşiye göre uygulanır ve soyut nitelikli, genel kural ihtiva eden düzenleyici işlemler gibi işlemlerin uygulanabilmesi için somut düzenlemeler yapılması gerekir¹⁵⁶. Bu kuralın sonucu, idari işlemlerin hukuka uygunluğunda öncelikle kendisinden bir önce gelen işleme uygun olup olmadığına bakılmasıdır. Örneğin bir birel işlem, dayanağı olan düzenleyici işleme uygun olduğu sürece hukuka uygundur. Bununla birlikte, dayandığı o düzenleyici işlemin hukuka aykırı olması durumunda ise düzenleyici işlemin ihmal edilip edilemeyeceği tartışma konusudur.

Sarıca, uygulama işleminin dayanağı olan düzenleyici işlemin hukuka aykırılığı halinde, bu dayanak işlemin hukuka aykırılığının da denetlenmesi gerektiğini savunmaktadır¹⁵⁷. Sarıca'nın, ihmalin mümkün olmadığı, düzenleyici işlemin hukuka

¹⁵⁴ Akyılmaz, Sezginer, ve Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 23.

¹⁵⁵ Yasin, "İdari Yargılama Usulünde Düzenleyici İdari İşlemlerin İhmali Meselesi", 15.

¹⁵⁶ Akıllıoğlu, "Danıştay Kararlarına Göre Uygulamada Temel Haklar (2)", 124.

¹⁵⁷ Sarıca, *Türkiye'de İcra Uzununun Tanzim Salahiyeti*, Cumhuriyet Matbaası, 125.

aykırılığının tespiti halinde onun da iptal edilmesi gerektiği görüşünde olduğu söylenebilir.

İhmal ile ilişkin bir diğer sorun, uyumsuzluğa taraf olmayan bir idarenin düzenleyici işlemi söz konusu olduğunda ortaya çıkmaktadır. Birel işlemi gerçekleştiren idare ile dayanak düzenleyici işlemi yapan idareler farklı olabilir. Uygulama işleminin iptalinin talep edilip başka idarenin yaptığı bu düzenleyici işlemin iptalinin talep edilmediği hallerde doğal olarak düzenleyici işlemi yapan idare uyumsuzluğun tarafı olmayacaktır. Bu durumda düzenleyici işlemin ihmaline karar verilirse, uyumsuzluğa taraf olmayan ve kendi işlemini savunma hakkı sunulmamış bir idarenin işlemi iptal edilmiş olacaktır. *“Bu şekilde yapılacak bir değerlendirmenin savunma hakkının kısıtlanması ve mahkemenin tarafların görüşlerini dinlemeksizin bir sonuca varmasına yol açacaktır.”*¹⁵⁸

İYUK m.7/4’ün ihmal yetkisini içerdiği yönünde başkaca kararlar da bulunmakla birlikte¹⁵⁹, sadece uygulama işlemine karşı iptal davası açıldığında düzenleyici işlemin hukuka uygunluğunun denetlenip ihmal edilemeyeceği, aksi durumun davanın genişletilmesi yasağına aykırı olacağından bahisle ihmalin mümkün olmadığını dile getiren kararlar da bulunmaktadır¹⁶⁰.

Uler’in naklettiği kararlardan birinde Danıştay, *“dava, yönetmeliğin iptali dileğini kapsamasa dahi kanuna aykırı bir yönetmelik hükmünün var sayılması ve buna göre uygulama yapılması mümkün olmadığı”* görüşüyle, başka bir kararında ise *“düzenleyici ve genel tasarruflarda yer alan hükümler ancak Anayasa, kanun ve hukukun genel prensiplerine uygun bulunmaları halinde bağlayıcı nitelik kazanabilirler.”* ifadesiyle hukuka aykırı düzenleyici işlemin ihmal edilmesi gerektiği görüşünü ortaya koymuştur¹⁶¹.

Danıştay, ayrıca, ihmalin sadece yargı yerleri tarafından kullanılabilecek bir müessese olduğunu, idarelerin ihmal kararı veremeyeceğini de vurgulamaktadır¹⁶².

Yenice ve Esin, meseleye farklı bir boyuttan yaklaşmaktadır. Yazarlar, İYUK m.7/4 düzenlemesinin dava açma süresiyle doğrudan alakalı olmamakla birlikte önemli bir

¹⁵⁸ Yasin, “İdari Yargılama Usulünde Düzenleyici İdari İşlemlerin İhmali Meselesi”, 16.

¹⁵⁹ D. 13. D., E. 2014/1230 K. 2019/4163 T. 10.12.2019

¹⁶⁰ D. 12. D., E.1968/720, K.1968/1992, T.31.10.1968

¹⁶¹ Uler, *İdari Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları*, 62.; D.12.D., E.720, K.1992, T.31.10.1968

¹⁶² D. 2. D., E. 2004/1650, K. 2006/527, T. 17.2.2006.

sorunu çözdüğünü ifade ettikten sonra, iptali istenen uygulama işleminin dayanağı olan düzenleyici işlemin iptalinin istenmediği durumlarda, uygulama işlemi normlar hiyerarşisinde bir üstte bulunan dayanak işleme uygun olmakla birlikte daha üst bir norma aykırı olması halinde, objektif düzenleme yürürlükte olsa ve iptali istenmemiş olsa bile, uygulama işleminin hukuka aykırı hale geleceğini ifade etmektedirler¹⁶³. Burada yazarlar doğrudan ihmal müessesesinden bahsetmemektedir. Yine de uygulama işleminin düzenleyici işleme aykırı daha üst bir norma uygun olma ihtimalinden farklı olarak, uygulama işleminin düzenleyici işleme uygun ve fakat daha üst bir norma aykırı olma ihtimalinin irdelenmiş olması bakımından önemlidir. Kanaatimizce böyle bir durumda, dayanak işlem olan düzenleyici işlemin idare tarafından yanlış yorumlanması suretiyle böyle bir hukuka aykırılık ortaya çıktıysa, birel işlemin tek başına üst normlara aykırı olduğu tespit edilip iptal edilmesi mümkün olmalıdır. Ancak düzenleyici işlem birel işlemin başka şekilde yapılmasını imkansız kılıyorsa, bu halde hukuka aykırılığın düzenleyici işlemin bu şekilde emretmesinden kaynaklandığını söylemek gerekir. Bu durum, düzenleyici işlemin ihmal edilip edilmeyeceği tartışmasına etki etmez, ihmal müessesesinin varlığı savunulsa bile, dayanak düzenleyici işlemin ihmal edilip üst norma gidildiğinde de hukuka aykırılık söz konusu olacağından, sonuç değişmeyecektir.

¹⁶³ Yenice ve Esin, *Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü*, 1983, 192.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: DANIŞTAY KARARLARINDA UYGULAMA İŞLEMİ ÖRNEKLERİ

I. Uygulama İşlemi Açısından İmar Planları

Uygulama işlemine ilişkin yargıya yansımış örneklerin önemli bir kısmı imar planlarıyla ilgilidir. Bu hususta, nazım imar planları ve uygulama imar planlarının kendi arasındaki hiyerarşi, bu planların diğer üst ölçekli planlarla da hiyerarşik olarak bağlı olması ve düzenleyici işlem niteliğindeki planların uygulanabilmesi için somut işlem yapılması zorunluluğu gibi faktörlerin etkili olduğu söylenebilir. Aşağıda, konuyu ilgilendirdiği boyutuyla imar planlarına ilişkin kısa bilgilere yer verilmiş, daha sonra bunların uygulama işlemi kavramıyla ilgili boyutları, yargı kararları ışığında değerlendirilmiştir.

A. Genel Olarak İmar Hukuku, İmar Planları ve Planlar Arasında Hiyerarşi

İmar planı kavramı, imar hukukunun temel kavramları arasında yer almaktadır. İmar hukuku, “arzın yararlanmaya elverişlilik ve düzenlilik ilkelerine (planlama) bağlı olarak bayındır hale getirilme sürecine uygulanan hukuk” olarak tanımlanmaktadır¹⁶⁴. Bir başka tanıma göre imar hukuku, “yerleşim yerlerinin mevcut ve gelecekteki fiziksel, sosyal ve ekonomik yönlerden gelişmesini, kalkınmasını ve korunmasını sağlayan hedef, amaç ve politikaları belirleyen hukuk kurallarının tümüdür”¹⁶⁵. İmar hukuku ayrıca, “taşınmazların kişisel ve toplumsal menfaatler dikkate alınarak ne şekilde düzenlenip kullanılması gerektiği, ayrıca bu konuda mevcut olan kuralların ne şekilde uygulanması ve uyuşmazlıkların ne şekilde çözümlenmesi gerektiği konuları ile ilgilenmektedir.” şeklinde de tanımlanmıştır¹⁶⁶.

İdare hukukunun kamu yararını hedeflemesi gibi¹⁶⁷ imar hukukunun temel hedefinin de düzenli planlamayı sağlayarak kamu yararına ulaşılması olduğu söylenebilir¹⁶⁸.

İmar hukukunun temel düzenleme aracı olan imar planlarına ilişkin gerek mevzuat, gerek doktrin, gerekse içtihatla birçok tanıma yer verilmiştir. İmar planlarına ilişkin temel ilkelere, başka kanunlar ve ikincil hükümlerde de yer verilmekle birlikte, esas

¹⁶⁴ Yaşar, *İmar Hukuku*, 2008, 14.

¹⁶⁵ Kalabalık, *İmar Hukuku Dersleri*, 39.

¹⁶⁶ Muratoğlu, *İmar Hukuku*, 18.

¹⁶⁷ Özay, *Günüşünde Yönetim*, 167.

¹⁶⁸ Yaşar, *İmar Hukuku*, 2008, 14.

olarak 3194 sayılı İmar Kanunu’nda ve Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği’nde ortaya konmuştur. Bu düzenlemelerde, uygulama işlemine ilişkin Danıştay kararlarının önemli bir kısmını teşkil eden nazım ve uygulama imar planları dışında, çeşitli planlara ilişkin tanımlara yer verilmiştir.

3194 sayılı İmar Kanununun “tanımlar” başlıklı 5. maddesinde nazım imar planı, uygulama imar planı, çevre düzeni planı ve mekânsal strateji planı tanımları bulunmaktadır. İmar planı tanımlarına mevzuattan bir başka örnek Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği’nde yapılan tanımlardır. Yönetmeliğin “Tanımlar” başlıklı 4.maddesinde, çeşitli imar planı tanımları bulunmaktadır¹⁶⁹.

Doktrinde de imar planı tanımlarına yer verilmiştir. Yaşar, imar planı kavramını dar ve teknik anlam ile geniş anlamda olmak üzere iki farklı şekilde tanımlamaktadır. Yazara göre dar anlamda imar planı “*İmar Kanununun öngördüğü usul ve esaslara göre hazırlanarak yürürlüğe giren düzenleyici işlem (plan)*” anlamına gelirken, geniş anlamda imar planı ise dar anlamda imar planlarıyla birlikte “*planın yapılmasına ve uygulanmasına yardımcı olan diğer düzenlemeleri*” kapsamaktadır¹⁷⁰.

Mevzuatta ve doktrinde zikredilen plan türlerinden nazım imar planı ve uygulama imar planı “birincil planlar” olarak kabul edilmektedir ve Yaşar’a göre, “*kanunda sayılan diğer plan türleri, ‘imar planı’ olmayıp geniş anlamda imar hukuku kavramı içinde yer almaktadır*”¹⁷¹. Orta’ya göre de bu planlar niteliklerine göre, “genel amaçlı plan türleri” ve “özel amaçlı plan türleri” olarak ikiye ayrılabilir¹⁷³.

Gerçekten de 3194 sayılı İmar Kanunu plan kavramını sadece imar planları için kullanmamıştır¹⁷⁴. Kanunun 6. maddesine göre planlar “*kapsadıkları alan ve amaçları açısından ‘Bölge Planları’ ve ‘İmar Planları’, imar planları ise, ‘Nazım İmar Planları’ ve ‘Uygulama İmar Planları’ olarak hazırlanır.*” Kanunda bahsedilen nazım ve uygulama imar planları, konumuzla en ilgili olanlardır ve imar hukukunun başlıca

¹⁶⁹ Bütünleşik kıyı alanları planı; çevre düzeni planı; eylem planı; koruma amaçlı imar planı; mekânsal strateji planı; nazım imar planı; ulaşım ana planı; uygulama imar planı; uzun devreli geliştirme planı.

¹⁷⁰ Yaşar, *İmar Hukuku*, 2008, 28.

¹⁷¹ Yaşar, 28.

¹⁷² Bununla birlikte yazar, çevre düzeni planlarının giderek özel bir yer kazanmaya başladığını da belirtmiştir.

¹⁷³ Orta, “İmar Hukukunda Plan Hiyerarşisi ve Planların Çatışması”, 2005, 17.

¹⁷⁴ Orta, 17.

planları olarak değerlendirilmektedirler¹⁷⁵. Kanun'un, bu iki plan türünü zorunlu kılmakla birlikte, diğer plan türlerinden “varsa” ifadesi ile bahsetmesi de bu görüşü desteklemektedir.

İmar planları maddi olarak tasnif edildiğinde, bunların düzenleyici işlemlerden olduğu kabul edilmektedir¹⁷⁶. İmar planlarının nitelik itibarıyla düzenleyici işlem oldukları Danıştay'ın istikrarlı içtihadıyla da kabul edilmiştir¹⁷⁷. İmar planları, genel, soyut, sürekli ve objektif nitelikte olduklarından ve bir kere uygulanarak tükenmediklerinden, düzenleyici işlem olarak kabul edilirler¹⁷⁸. Danıştay da birçok kararında imar planlarının düzenleyici işlem özelliğine değinmiştir. 21.10.1998 tarihli bir kararda Danıştay bunun genel kabul gören görüş olduğunu, “*İmar planlarının nitelikleri itibarıyla düzenleyici işlem oldukları Danıştay'ın süregelen içtihatları ile kabul edilmiş bulunmaktadır*” ifadesiyle ortaya koymuştur¹⁷⁹.

Uygulama imar planı ile nazım imar planları, hukuki işlem niteliği olarak birbirinden farklı değildir, aynı tür işlemin farklı görünümünden ibarettir¹⁸⁰. Bununla birlikte bunlar, işlevleri bakımından farklı amaçlara hizmet etmektedirler. Nazım imar planları belirli bir yerleşim bölgesinde genel hatlarıyla konut, ticaret, turizm, sanayi, yeşil alan gibi belirlemeleri yapar¹⁸¹. Uygulama imar planları ise, plan hiyerarşisinin en alt kademesinde bulunan ve uygulama açısından belirleyici olan¹⁸², nazım imar planında belirlenen unsurların, uygulanışını gösteren plandır. Uygulama ve nazım imar planları idari işlem türü olarak aynı olsalar bile, bunlar işlev bakımından ayrılmaktadır ve uygulama imar planlarını nazım imar planlarının büyütülmüş kopyaları olarak değerlendirmek yanlış olacaktır¹⁸³. Ayrıca Danıştay da bu iki plan türü arasındaki genellik-özellik ilişkisini dikkate alarak, nazım imar planı ile uygulama imar planı arasında bir çelişki olması halinde uygulama imar planına uyulması gerektiği ortaya koymuştur¹⁸⁴.

¹⁷⁵ Yayla, *Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği*, 37. Orta, “İmar Hukukunda Plan Hiyerarşisi ve Planların Çatışması”, 2005, 18.

¹⁷⁶ Kalabalık, *İmar Hukuku Dersleri*, 239.

¹⁷⁷ Gözübüyük, *İdari Yargılama Usulü: Kanun-Açıklama-İçtihat*, 342.

¹⁷⁸ Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, 1966, 961.

¹⁷⁹ D.6. D., E. 1997/4802 K. 1998/4766 T. 21.10.1998

¹⁸⁰ Yayla, *Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği*, 37.

¹⁸¹ Keleş, *Kentleşme Politikası*, 218.

¹⁸² Orta, “İmar Hukukunda Plan Hiyerarşisi ve Planların Çatışması”, 2005, 24.

¹⁸³ Ersoy, “İmar Planlarının Kademelenmesi ve Farklı Ölçeklerdeki Planlar Arasındaki İlişki”, 37.

¹⁸⁴ D.6.D., E.1981/991, K. 84/2038, T. 14.8.1984, DD, S. 56-57, 1985, ss. 205-207

İmar hukukumuzda “plan hiyerarşisi” denen bir kavram kullanılmaktadır. Plan hiyerarşisi, aynı normlar hiyerarşisinde olduğu gibi, alt ölçekli planın üst ölçekli planlara uygun olmasını ifade eden bir kavramdır¹⁸⁵. İmar hukukunun plan hiyerarşisi kavramını ortaya koymuş olması oldukça önemlidir, zira imar hukukumuzda farklı idareler tarafından farklı ölçeklerde yapılan imar planı türleri bulunmaktadır¹⁸⁶. Farklı idarelerin yaptığı farklı imar planları varken, bunlar arasında “bütüncül bir planlama anlayışı” geliştirilmesi ancak böyle bir planlar hiyerarşisi ile sağlanabilir¹⁸⁷. Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği de planlar arasında mekânsal strateji planı, çevre düzeni planı, nazım imar planı ve uygulama imar planı olarak bir sıralama olduğunu ve hazırlanacak planların bir üst kademedeki planlara uygun olarak hazırlanması gerektiğini ortaya koymaktadır¹⁸⁸.

İmar hukukunda yer alan plan hiyerarşisi, bir astlık-üstlük ilişkisidir. Plan hiyerarşisi ilkesi, ülke çapında bütünlüğün sağlanmasını amaçlar ve bunun için farklı kademelerde yer alan planlar adeta birer halka gibi, yukarıdan aşağıya bir hiyerarşi ile birbirine bağlanır¹⁸⁹. Bu hiyerarşi, imar planlarının üst ölçekli planlar olarak adlandırılan ülke planı, çevre planı gibi planlara uygunluğu ifade ederken, aynı zamanda uygulama imar planının da nazım imar planının hiyerarşisi altında olmasını ifade etmektedir¹⁹⁰.

Nazım imar planları ve uygulama imar planları arasındaki ilişki bakımından, bunlar arasında bulunan hiyerarşi oldukça önemlidir. İmar hukuku sistemimizde, bu iki imar planının da düzenleyici işlem olduğu kabul edilse de¹⁹¹, bunlar arasında genel-özel ilişkisi olduğu da ifade edilmektedir. Nazım imar planlarının genel kuralları koyan, uygulama imar planlarının ise bu kuralların uygulanmasını sağlayan ayrıntıları gösteren plan türleri olduğu kabul edilmektedir¹⁹².

Planlar arasındaki ilişki, konuyla ilgili Danıştay kararlarının da en temel çıkış noktası olmuştur. Konuyla ilgili hemen hemen her kararda Danıştay, öncelikle imar planları arasındaki ilişkiye bir boyutuyla değinme ihtiyacı duymuştur. Örneğin bir kararında

¹⁸⁵ Kalabalık, *İmar Hukuku Dersleri*, 244.

¹⁸⁶ Muratoğlu, *İmar Hukuku*, 142, 160.

¹⁸⁷ Sancakdar, *Belediyenin İmar Planını Yapması - Değiştirmesi ve İptal Davası*, 66.

¹⁸⁸ Kalabalık, *İmar Hukuku Dersleri*, 244.

¹⁸⁹ Orta, “İmar Hukukunda Plan Hiyerarşisi ve Planların Çatışması”, 2005, 97.

¹⁹⁰ Orta, “İmar Hukukunda Plan Hiyerarşisi ve Planların Çatışması”, 2005, 103-4.

¹⁹¹ 6. D., E. 2013/5557 K. 2015/1047 T. 24.2.2015

¹⁹² Kalabalık, *İmar Hukuku Dersleri*, 244.

Danıştay, nazım imar planından sonra gelecek olan uygulama imar planının, sadece nazım imar planına değil, varsa üst ölçekli tüm planlara uygun olması gerektiğini ifade ederek, plan hiyerarşisi kavramının alt ölçekten üst ölçeğe doğru kademe kademe ilerleyen niteliğini ortaya koymuştur¹⁹³.

B. Danıştay Kararlarında İmar Hukukuna İlişkin Uygulama İşlemi Örnekleri

İmar planlarının uygulama işlemlerinin neler olacağını tek tek saymak mümkün değildir. Doktrinde ve içtihadta bu hususa ilişkin farklı işlem türlerinden bahsedilmiş, ancak bunların hiçbiri tüketici bir sayma yapmamıştır. Örneğin Davut ve Coşkun, imar durum belgesinden bahsetmekte ve imar durum belgesinin, kesin ve yürütülmesi zorunlu bir işlem olmanın yanında, ilgili imar planının uygulama işlemi niteliğinde olduğunu ifade etmektedir¹⁹⁴. Danıştay’ın görüşü de bu yöndedir. Bir kararında Danıştay, sadece bilgi edinme amaçlı yapılan başvuruların uygulama işlemi sayılmayacağına hükmetmiştir¹⁹⁵. Yazarlar ayrıca, Danıştay kararlarına atıfla, parselasyon işlemi, yapı ruhsatı, taşınmazda bulunan yapının yıkımı, inşai faaliyetlere başlanması, sınır düzeltilmesi, ifraz ve tevhit ile kamulaştırma işlemlerini de imar planlarının uygulama işlemi olarak saymıştır¹⁹⁶.

Yine Kalabalık da alt ölçekli imar planlarının, kamulaştırma işlemlerinin, imar çapının ve imar programlarının uygulama işlemi olduğuna dair yargı kararlarından örneklerle yer vermektedir¹⁹⁷.

Görüldüğü üzere genel olarak uygulama işlemlerinin belirlenmesinde, özelde ise hangi tür işlemlerin uygulama işlemi olacağının belirlenmesinde esas belirleyici yüksek mahkemelerdir. Aşağıda, özellikle Danıştay kararlarında karşılaşılan meselelerden yola çıkarak imar planlarına dayanılarak yapılan uygulama işlemleri tespit edilmiştir.

C. İmar Planlarının Uygulama İşlemi Olması

İdari yargılama hukukunda uygulama işleminin sadece birel işlemlerden ibaret olmadığı, birel işlem dışındaki hukuki işlemlerin de uygulama işlemi sayılabileceği ortaya konulmuştur. Bu hususa ilişkin yüksek mahkeme kararlarında birçok örneğe

¹⁹³ D. 6. D., E. 2012/5172 K. 2013/1425 T. 6.3.2013

¹⁹⁴ Davut ve Coşkun, “İmar Planlarına Karşı Açılacak İptal Davalarında İdari Dava Açma Süresi”, 1227.

¹⁹⁵ 6. D., E. 2021/6079 K. 2021/10475 T. 1.10.2021

¹⁹⁶ Davut ve Coşkun, “İmar Planlarına Karşı Açılacak İptal Davalarında İdari Dava Açma Süresi”, 1230.

¹⁹⁷ Kalabalık, *İmar Hukuku Dersleri*, 238, 291, 269, 234.

rastlamak mümkündür. Danıştay, özellikle imar planlarına ilişkin kararlarında uygulama işlemi kavramına ve kavramın dava açma süresine yönelik işlevine sıklıkla değinmektedir.

Yukarıda belirtildiği gibi imar planları birbirinden bağımsız işlemler değildir. Planlar arasında bir hiyerarşi mevcuttur. Planlar hiyerarşisinde alttaki plan, üstteki planın nasıl uygulanacağını gösterir ve ona uygun olmak zorundadır. İşte bu özelliği sebebiyle, düzenleyici işlem oldukları kabul edilse bile, uygulama imar planının nazım imar planının uygulanması niteliğinde olduğu ortaya konmuştur¹⁹⁸.

Danıştay bazı kararlarında, planlar arasındaki hiyerarşiye dikkat çekerek, alt ölçekli planın üst ölçekli planın uygulanması için yapıldığını, dolayısıyla uygulama işlemi olduğunu ortaya koymuştur. 24.2.2015 tarihli bir kararında Danıştay, şu ifadelere yer vermektedir: *“Uygulama imar planlarının üst ölçekli nazım imar planların uygulanması amacıyla tesis edildiği, dolayısıyla üst ölçekli plan varsa alt ölçekli planın (düzenleyici işlem olmakla birlikte) uygulama işlemi niteliğinde olduğu ve bunun sonucunda da nazım imar planı veya uygulama imar planı yapıldıktan sonra henüz sübjektif işlem tesis edilmemiş olsa dahi uygulama imar planı ile birlikte üst ölçekli plana dava açılabileceği sonucuna varılmaktadır.”*¹⁹⁹

Danıştay burada düzenleyici niteliklerine rağmen uygulama imar planlarının uygulama işlemi olduğunu açıkça ortaya koymuştur. Görüldüğü üzere, ilk derece mahkemesi süreden red kararı vermiş olsa bile Danıştay, İYUK md.7/4 uyarınca bunu, süreyi canlandıran bir uygulama işlemi olarak kabul etmiş ve süreden red kararı veren ilk derece mahkemesi kararını bozmuştur. Danıştay’ın bu kararında da ortaya konduğu üzere, uygulama işleminin tek bir işlem türüne indirgenmesi mümkün değildir. Burada Danıştay, doktrinde de düzenleyici işlem olduğu kabul edilen imar planlarının²⁰⁰ bu özelliklerine rağmen uygulama işlemi olabileceklerini ortaya koymuştur. “Uygulama işlemi” kavramındaki işlem kelimesi, bu kavramın mutlaka birel işlemlerden ibaret olduğunu göstermemektedir. Önemli olan, dayatılan düzenleyici işlemin somutlaştırılmasıdır. Uygulama imar planları da nazım imar planlarına göre daha ayrıntılı düzenlemeler içeren ve nazım imar planlarının somutlaştırılmasını sağlayan

¹⁹⁸ Karahanoğulları, *İdari Yargı - İdarenin Hukukla Zorlanması*, 2019, 450.

¹⁹⁹ D.6.D, E.2013/5557, K. 2015/1047, T. 24.2.2015.

²⁰⁰ Kalabalık, *İmar Hukuku Dersleri*, 239.

işlemler olduğuna göre, uygulama işlemi olarak kabul edilmesi olağandır. Konu hakkındaki kararlar da bu görüşümüzü desteklemektedir. Bununla birlikte Danıştay çoğu kararında plan hiyerarşisine uygun olarak yapılan nazım ve uygulama imar planlarının, varsa daha üst ölçekli planların uygulama işlemi sayılabileceğine hükmediyor olsa da²⁰¹, aksi yönde istisnai kararlar da vermiştir²⁰².

Bir başka kararda DİDDK, imar planlarına karşı dava açılabilmesi için mutlaka sübjektif nitelikte, yani birel işlem niteliğinde işlemler olmasının zorunlu olmadığını ortaya koymuştur. Yine nazım imar planıyla uygulama imar planı arasındaki ilişkiye dikkat çeken DİDDK da yukarıda verilen Danıştay kararıyla paralel şekilde, aralarında bir hiyerarşi olmakla ve düzenleyici nitelikleri bulunmakla birlikte uygulama imar planı, nazım imar planı açısından uygulama işlemidir ve ayrıca bir işleme gerek kalmaksızın dava açma süresini canlandırır görüşündedir²⁰³. Yine burada da Danıştay, imar planlarının uygulanmış olması için mutlaka sübjektif bir işlem olması gerekmediğine vurgu yapmaktadır. Danıştay da işlemin maddi bakımından tasnifiyle değil, söz konusu düzenleyici işlemin somutlaştırılıp somutlaştırılmadığıyla ilgilenmektedir.

Danıştay, imar planlarına yönelik değerlendirmesini yaparken, planların niteliğini ve birbirleriyle olan ilişkilerini her zaman göz önünde bulundurmıştır. Danıştay, ortada alt ölçekli bir plan var diye mutlaka uygulama işlemi olduğuna hükmetmemekte, alt ölçekli planın üst ölçekli planın uygulanması niteliğini taşımasını da aramaktadır. Güncel tarihli bir kararında Danıştay, Antalya-Burdur-Isparta Planlama Bölgesi çevre planı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığının yaptığı nazım imar planı arasındaki ilişkiyi değerlendirirken bu yönde karar vermiş, alt ölçekli bir nazım imar planının üst ölçekli çevre düzeni planının uygulama işlemi olmadığına ve dolayısıyla dava açma süresini canlandırmayacağına hükmetmiştir²⁰⁴.

²⁰¹ Aynı yönde: DİDDK, E. 2005/2477, K. 2005/21822, 15.12.2005, Danıştay Dergisi, Sayı: 113; DİDDK., E. 2021/62 K. 2021/522 T. 17.3.2021; 6. D., E. 2013/5557 K. 2015/1047 T. 24.2.2015

²⁰² Nazım ve uygulama imar planlarının çevre düzeni planlarının uygulama işlemi olmadığı yönünde bir karar için bkz. Danıştay 6. Dairesi, 18.10.2017 tarih ve E. 2014/8342, K. 2017/7844 sayılı karar; Uygulama imar planlarının nazım imar planlarının uygulama işlemi olarak kabul edilemeyeceğine ilişkin bir karar için bkz. Danıştay 6. Dairesi, 08.06.2011 tarih ve E. 2010/12920, K. 2011/2120 sayılı karar. Nakleden: Muratoğlu, *İmar Hukuku*, 184.

²⁰³ DİDDK, E.2005/2477, K. 2005/2822, T.15.12.2005. Nakleden: Karahanoğulları, *İdari Yargı - İdarenin Hukukla Zorlanması*, 2019, 450.

²⁰⁴ D. 6. D., E. 2021/916 K. 2021/6516 T. 20.5.2021

Danıştay’a göre, bir imar planına dayanılarak yapılan herhangi başka bir plan veya işlem olması, o imar planının somutlaştırıldığını ve uygulandığını göstermez. Dolayısıyla bu kararında da Danıştay, yapılan işlemin niteliğine değil, yapılan işlemin dayanak işlemi somutlaştırıp somutlaştırmadığına dikkat etmiştir.

D. İmar Durum Belgesi

Danıştay kararlarında çok sık rastlanan ve özel hukuk kişilerinin de sürece katılması açısından ilgi çekici olan uygulama işlemi örneği imar durum belgesidir. İmar durum belgesi, en genel ifadeyle bir parselin imar durumunun imar mevzuatına uygunluğunu gösteren resmi belge olarak tanımlanabilir²⁰⁵.

Tanımdan da anlaşılabileceği üzere, imar durum belgesi, imar planı uyarınca düzenlenerek planın detaylarını ortaya koymaktadır. Bu yönüyle imar durum belgelerinin de birel işlem niteliğinde olduğu kabul edilmektedir²⁰⁶.

İmar durum belgesi veya diğer adı olan imar çapı tabirlerine bakıldığında, bunun bilgi verici bir idari işleminden ibaret olduğu sanılabilir; ancak imar durum belgesi sadece bilgi verici bir işlem değildir. Danıştay, sadece bilgi edinme amacına yönelik başvuruların uygulama işlemi sayılamayacağına hükmetmektedir²⁰⁷. Halbuki imar durum belgesinde gösterilen bilgiler, ilgili parselde yapılabilecek yapıya ilişkin kat sayısı, yükseklik, derinlik, çatı eğimi, bina cephesi gibi özellikleri belirttiğinden ve hazırlanacak projelere esas teşkil ettiğinden²⁰⁸, bireysel idari işlem olarak kabul edilmektedir²⁰⁹.

İmar durum belgesinin dava açma süresini canlandıracak bir uygulama işlemi olduğuna dair görüş doktrinde dile getirilmekte²¹⁰, bu husustaki Danıştay kararlarında da istikrar bulunmaktadır. Bu yöndeki bir kararında Danıştay, imar durum belgesinin imar planının uygulama işlemi olduğunu “...kapsadığı bölgedeki yapılaşma biçimi ile koşullarını ve arazinin fiziksel kullanımını belirleyen imar planlarının düzenleyici bir işlem niteliğinde olması, imar durumu belgesinin ise, bu planın uygulanmasına yönelik

²⁰⁵ Kalabalık, *İmar Hukuku Dersleri*, 234.

²⁰⁶ Köroğlu, *İmar Hukukunda Yapı Kavramı ve Temel Yapı Belgeleri*, 207.

²⁰⁷ D. 6. D., E. 2016/8524 K. 2020/3405 T. 9.3.2020

²⁰⁸ Kalabalık, *İmar Hukuku Dersleri*, 234.

²⁰⁹ Karahanoğulları, *İdari Yargı - İdarenin Hukukla Zorlanması*, 2019, 451.

²¹⁰ Ergen, *İdari Yargıda Dava Açma Süreleri*, 151.

bir uygulama işlemi özelliğinde bulunması nedeniyle... ifadesiyle açıkça ortaya koymuştur²¹¹.

Kararlardan ve doktrindeki görüşlerden anlaşıldığı üzere, imar durum belgesi, nitelikleri belli olan ve belirli bir amaca yönelik yapılan, ilgili imar planına ilişkin dava açma süresini canlandıran bir idari işlemdir. İmar durum belgesinin teknik bir tabir olması ve belli nitelikleri haiz olması karşısında, “durum sorma” niteliğinde olmakla birlikte imar durum belgesi sayılmayan bazı talepler de söz konusu olmaktadır. Örneğin, Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığına yapılan bir başvuruda Danıştay, başvurunun “*sadece bilgi edinme mahiyetinde*” olması durumunda, “*tesis edilen işlemin dava açma süresini ihya eden uygulama işlemi niteliğinde bulunmadığı*” yönünde karar vermiştir²¹².

Benzer bir kararda davacılar, uygulama imar planına yönelik dava açma süresi içinde dava açmamışlar, bununla birlikte taşınmazlarıyla ilgili “bilgilendirme ve evrak talebinde” bulunmuşlardır. Danıştay bu talebin de sadece bilgi edinme amaçlı olduğunu, bu talebe verilen cevabın uygulama işlemi niteliğinde sayılamayacağını ortaya koymuştur²¹³. Sadece plan örneklerinin istenilmesine ilişkin bir başvuru üzerine verilen cevabın planın uygulanması sayılmayacağına da hükmedilmiştir²¹⁴.

Danıştay, imar durumu talep edilen taşınmazın davacıya ait olmasını da şart koşmaktadır. İmar planları gibi düzenleyici işlemler söz konusu olduğunda, düzenleyici işleme yönelik tek bir kişinin yaptığı değişiklik ve iptal taleplerinin sonucu, herkesi etkiler²¹⁵. Buna karşılık Danıştay, imar durumu belgesi söz konusu olduğunda, imar planına yönelik herhangi bir talebin dava açma süresini canlandırmayacağı görüşündedir. 25.12.2013 tarihli bir kararında Yüksek Mahkeme, “...davacı tarafından maliki olduğu parsel açısından imar durum belgesi aldıktan

²¹¹ D. 6. D., E. 2007/2946 K. 2009/2455 T. 11.3.2009. Aynı yönde: “Bu durumda, uyumsuzluk konusu taşınmaza yönelik olarak uygulama işlemi olan imar durumunun dayanağı olan imar planının iptali istemiyle dava açma süresi içerisinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen temyize konu mahkeme kararında isabet görülmemiştir.” D. 6. D., E. 2011/8471 K. 2013/3347 T. 14.5.2013; D. 6. D., E. 2013/5707 K. 2014/1638 T. 5.3.2014; D. 6. D., E. 2007/1676 K. 2009/70 T. 12.01.2009; D. 6. D., E. 2014/4938 K. 2015/2206 T. 9.4.2015; D. 6. D., E. 2012/5194 K. 2013/1688 T. 13.3.2013; D. 6. D., E. 2012/2884 K. 2013/1445 T. 6.3.2013; D. 6. D., E. 2008/1415 K. 2010/1100 T. 5.2.2010; D. 6. D., E. 2011/5734 K. 2013/3633 T. 23.5.2013

²¹² D. 6. D., E. 2021/6079 K. 2021/10475 T. 1.10.2021

²¹³ D. 6. D., E. 2016/8524 K. 2020/3405 T. 9.3.2020

²¹⁴ D. 6. D., E. 2008/5126 K. 2010/3824 T. 14.4.2010

²¹⁵ Yıldırım vd., *İdare Hukuku*, 348-49.

*sonra söz konusu imar durumu belgesine konu taşınmaz dışındaki taşınmazlara yönelik olarak dava açıldığından...” davayı süre bakımından reddetmiştir*²¹⁶.

İmar durum belgesinin gündeme geldiği bir başka husus, imar durum belgesinin hangi imar planlarının uygulama işlemi sayılacağı ve dava açma süresini başlatacağı meselesidir. Plan hiyerarşisi kavramına göre, alt ölçekli planlar üst ölçekli planlara uygun olmalıdır ve bu kural, sadece planları değil, planlara dayanarak yapılan işlemleri de kapsamaktadır²¹⁷. Örneğin, uygulama imar planı uyarınca yapılacak bir parselasyon işlemi, hem doğrudan uygulama imar planına uygun olmak zorunda, hem de uygulama imar planının üst ölçekli planı olan nazım imar planına uygun olmak zorundadır²¹⁸. Sadece nazım imar planı ve uygulama planı dışında, varsa daha üst ölçekli planlarda da aynı kural geçerlidir²¹⁹.

İmar durum belgesinin hak doğurucu birel işlem niteliği göz önünde alındığında, aynı durumun imar durum belgesi için de geçerli olması ve imar durum belgesinin üst ölçekli tüm planlar için dava açma süresini canlandırması beklenir. Halbuki Danıştay aksi kanaattedir. Örneğin 18.2.2021 tarihli bir kararda Danıştay, dava konusu imar durum belgesinin çevre düzeni planına değil uygulama ve nazım imar planlarına yönelik düzenlendiğini, dolayısıyla çevre düzeni planı için dava açma süresini canlandırmayacağına hükmetmiştir²²⁰. Danıştay, imar durum belgesinin sadece nazım ve uygulama imar planları kapsamında talep edilebildiğine ve dolayısıyla, nazım ve uygulama imar planları kapsamında talep edilen imar durum belgesinin, daha üst ölçekli planlara karşı dava açma süresini canlandırmayacağına hükmetmiştir. Kanaatimizce bu karar, Danıştay’ın konu hakkındaki içtihadıyla çelişkilidir. Danıştay kararlarında, alt ölçekli planlara dayanılarak yapılan uygulama işlemlerinin, üst ölçekli planlara karşı da dava açma süresini canlandıracağı ortaya konmaktadır. Parselasyon işlemine ilişkin bir kararında Danıştay, “*Uygulama imar planlarının uygulamaya esas planlar olması nedeniyle bu planlara dayanılarak parselasyon, ruhsat, kamulaştırma gibi uygulama işlemlerinin yapılması durumunda; subjektif uygulama işlemleri üzerine açılacak iptal davalarında uygulama imar planı veya diğer üst ölçekli planların da iptalinin istenebileceği açıktır.*” ifadesiyle bu durumu ortaya

²¹⁶ D. 6. D., E. 2010/10061 K. 2013/206 T. 25.1.2013

²¹⁷ Orta, “İmar Hukukunda Plan Hiyerarşisi ve Planların Çatışması”, 2005, 104-5.

²¹⁸ Orta, 158.

²¹⁹ Orta, 120.

²²⁰ D. 6. D., E. 2020/10513 K. 2021/2091 T. 18.2.2021

koymuştur²²¹. Kanaatimizce de isabetli olan yaklaşım, ikinci yaklaşımdır, yani alt ölçekli planlardan kaynaklanan uygulamaların, üst ölçekli planların da uygulaması sayılması gerekmektedir. Bu, plan hiyerarşisi kavramının ve imar planlarının birbirini tamamlama özelliğinin bir sonucudur.

Danıştay, kamulaştırma işlemi söz konusu olduğunda da parselasyon işlemlerindeki görüşünü devam ettirmektedir. Örneğin Danıştay, kamulaştırma işleminin imar planlarının uygulanması niteliğinde olduğu ve dava açma süresini canlandıracağı konusunda duraksama olmasa da ilgili kamulaştırma işleminin alt ölçekli plana ilişkin olması halinde üst ölçekli planın da uygulama işlemi sayılıp sayılamayacağını 15.12.2005 tarihli bir kararında tartışmıştır. Kararda, 1/1000 ölçekli plana dayanılarak yapılan bir kamulaştırma işleminin, bu planın dayanağı olan 1/5000 ölçekli plana ve varsa çevre planı gibi daha üst ölçekli planlara karşı da dava açma süresini canlandırıp canlandırmayacağı tartışma konusu olmuştur. Danıştay, öncelikle kamulaştırma işleminin imar planının uygulama işlemi olduğunu ortaya koymuş, sonrasında üst ölçekli planlara ilişkin şu açıklamada bulunmuştur: “*sübjektif uygulama işlemleri üzerine açılacak iptal davalarında 1/1000, 1/5000 ölçekli planlar ile varsa çevre düzeni planı veya diğer üst ölçekli planların da iptalinin istenebileceği açıktır*”²²².

İmar planlarının somutlaştırılması ve onların uygulama işlemi olmaları bakımından ruhsat, parselasyon ve kamulaştırma işlemleri arasında bir ayrım yapmayan Danıştay, sadece kamulaştırma işlemlerinin değil, parselasyon ve ruhsat işlemlerinin de hem alt ölçekli uygulama imar planına, hem üst ölçekli nazım imar planına ve hatta varsa çevre düzeni planı ile daha üst ölçekli planlara karşı da dava açma süresini canlandıracağına hükmetmektedir²²³. Danıştay’ın bu tür idari işlemler açısından ayrıma gitmemesi tutarlıdır, zira bunlar gerek imar hukukundaki somutlaştırma nitelikleri gerekse idari yargılama hukukundaki dava açma süresini canlandırma nitelikleri bakımından aynı işlevi yerine getirmektedir. Dolayısıyla, alt ölçekli planlara dayanılarak yapılan tüm bu işlem türlerinin ortak özellik olarak üst ölçekli planlara karşı dava açma süresini canlandırması da ortak niteliklerinin doğal bir sonucudur.

²²¹ D. 6. D., E. 2010/9741 K. 2014/1522 T. 3.3.2014

²²² DİDDK, E. 2005/2477, K 2005/21822, 15.12.2005, Danıştay Dergisi, Sayı 113

²²³ D. 6. D., E. 2010/9741 K. 2014/1522 T. 3.3.2014

E. İmar Planlarına Dayanılarak Yapılan Birel İşlemler: Parselasyon, Kamulaştırma ve Ruhsat İşlemleri

İmar planları düzenleyici işlemlerdir ve bunlar, ölçeklerine göre, belirli alanların hukuka uygun olarak bayındır hale gelmesine hizmet eden hukuki işlemlerdir. İmar planlarının bu özelliğine karşılık, genel düzenleme amacı içeren ve yapıldığında ilgili bölgenin imar durumunda doğrudan değişikliğe sebebiyet vermeyen imar planlarının, hukuki ve maddi alemde sonuç doğurabilmesi için somutlaştırılması gerekmektedir. İşte bu somutlaştırma, özellikle parselasyon, kamulaştırma ve ruhsat işlemleri olarak karşımıza çıkmaktadır.

Parselasyon işlemi, “*imar planının araziye uygulanmasından sonra yapılacak röleve ölçülerine göre boyut değiştirmeyen paftalar üzerine çizilen, kesin parselasyon durumunu gösteren ve tapuya tescil işlemlerine esas alınan plandır*”²²⁴. Bu durumda parselasyon, imar planı kapsamındaki arsa ve arazileri, ilgili alanın öngörülere uygun gelişmesini sağlamaya yönelik olarak düzenlemek olarak açıklanabilir²²⁵.

Ruhsat işleminin idare hukukunda çeşitli anlamları vardır. Konumuz bağlamında ele alınan yapı ruhsatı ise, imar planlarına uygun yapılaşmayı sağlamak amacıyla hak sahiplerine, ilgili mevzuat hükümlerine uygun inşaat yapma hakkını veren bir idari işlemdir²²⁶.

Kamulaştırma işlemi, “*İdare’nin kamu yararı amacıyla, kamu gücünü kullanarak özel hukuk kişilerine ait taşınmazların mülkiyet veya irtifak hakkını, duyduğu ihtiyaç nedeniyle gerçek değeri karşılığında elde etmesi*” şeklinde tanımlanmıştır²²⁷. Kamulaştırma işlemi, bir özel malın, malikinin rızasına bakılmaksızın, kamu malı haline getirilmesini sağlayan anayasal bir araçtır²²⁸.

İmar planlarının somutlaştırılmasını sağlayan bunlar ve benzeri idari işlemler hakkında Danıştay birçok karar vermiştir. Danıştay, parselasyon, ruhsat ve kamulaştırma işlemlerinin birer uygulama işlemi olduğuna dair istikrarlı kararlar vermektedir. Danıştay, “*uygulama işlemi niteliğindeki parselasyon işleminin tebliği üzerine mevzi*

²²⁴ Yaşar, *İmar Hukuku*, 2008, 212.

²²⁵ Kalabalık, *İmar Hukuku Dersleri*, 40.

²²⁶ Yaşar, *İmar Hukuku*, 2008, 237.

²²⁷ Özay, *Günışığında Yönetim*, 607.

²²⁸ Tan, *İdare Hukuku*, 582-83.

imar planının iptali istemiyle dava açılabilirliğinden” ifadesiyle parselasyon işleminin²²⁹; “*düzenleyici işlem niteliğindeki imar planının uygulama işlemi olan yapı ruhsatına istinaden*” ifadesiyle ruhsat işleminin²³⁰; “*...uygulama işlemi olan kamulaştırma işleminin tebliği üzerine...*”²³¹ ifadesiyle kamulaştırma işleminin, düzenleyici işlem olan imar planlarının uygulama işlemi olduğunu açıkça ortaya koymuştur. Hatta Danıştay birçok kararında, bu üç tür uygulama işlemini arka arkaya zikrederek bunların dava açma süresini canlandırma niteliğinden bahsetmektedir²³². Uygulama işleminin idari yargılama hukukundaki işlevi, şüphesiz ki bu işlemler açısından da geçerli olacaktır. Yani, bu işlemlerin imar planlarının uygulama işlemi olması, imar hukuku boyutuyla bunların somutlaştırılıp uygulanmasını sağlarken, idari yargılama hukuku boyutuyla dava süresi geçmiş ilgili imar planlarına karşı dava açma süresinin canlanmasını sağlayacaktır.

Danıştay, bir parselasyon işleminin dava açma süresini başlatabilmesi için, bu işlemin ilgiliye tebliğ edilmesi şartını aramaktadır. Usulüne uygun yapılan bir tebliğin olmadığı hallerde ise “*birçok teknik ve hukuki ayrıntısı bulunan bu işlemde muhatabın tüm unsurları itibariyle haberdar olduğu tarihin tespit edilerek dava açma süresinin başlatılması*” gerektiğine, “*parselasyon planı, ada dağıtım cetveli, düzenleme ortaklık payı ile ilgili hususları ihtiva etmeyen bilgi ve belgelere itibar edilerek dava açma süresinin başlatılmasının mümkün*” olmadığına hükmetmiştir²³³.

Yine özellikle kamulaştırma işlemi gibi çeşitli süreçlerin ve işlem türlerinin bir araya geldiği işlemlerde Danıştay, işlemin kesinleşmesini, kararda ifade edilen şekliyle “*tekemmül*” etmesini aramaktadır. Zira Danıştay’a göre bu aşamada işlem henüz “*parselasyon, ifraz, tevhid, kamulaştırma vb. gibi idari davaya konu teşkil edebilecek nitelikte kesin ve yürütülmesi zorunlu bir işlem niteliğinde*” değildir²³⁴. Somut olarak bu karar, sonucu bakımından doğru olsa da gerekçesi açısından eleştirilebilir. “Uygulama İşleminin Türleri” başlığında yer verilen genel açıklamalarda, bir işlemin

²²⁹ D.6. D., E. 1997/4802 K. 1998/4766 T. 21.10.1998

²³⁰ D. 6. D., E. 2011/7525 K. 2013/1660 T. 13.3.2013

²³¹ D. 6. D., E. 2015/5966 K. 2018/6723 T. 12.9.2018

²³² DİDDK., E. 2021/62 K. 2021/522 T. 17.3.2021. “Uygulama imar planlarının uygulamaya esas planlar olması nedeniyle bu planlara dayanılarak parselasyon, ruhsat, kamulaştırma gibi uygulama işlemlerinin yapılması durumunda; subjektif uygulama işlemleri üzerine açılacak iptal davalarında uygulama imar planı veya diğer üst ölçekli planların da iptalinin istenebileceği açıktır.”

²³³ D. 6. D., E. 2014/5470 K. 2017/6852 T. 27.9.2017

²³⁴ D. 6. D., E. 2008/5126 K. 2010/3824 T. 14.4.2010

uygulama işlemi olabilmesi için gerekli nitelikler ortaya konmuştur. Düzenleyici işlemlerin uygulama işlemleri mutlaka kesin ve yürütülmesi gereken bir idari işlem olmak zorunda değildir. Hatta uygulama işlemleri idari işlem bile olmak zorunda değildir. Dolayısıyla, “tekemmül etmemiş” bir kamulaştırma işleminin uygulama işlemi olmaması doğru kabul edilse bile, bunun gerekçesi olarak ortada kesin ve yürütülebilir işlem olmaması gösterilemez.

İlgili Danıştay kararlarının çoğunluğu bu üç işlem türü hakkında olsa da bazen farklı türde işlemlere de rastlanmaktadır. Bu bağlamda Danıştay’ın terk ve ifraza ilişkin verdiği bazı kararlar olduğu söylenebilir. Terk ve ifraza ilişkin kararlarında Danıştay, terk ve ifraz işlemlerinin de uygulama işlemi olduğuna karar vermektedir²³⁵.

II. Danıştay Kararlarında Diğer Uygulama İşlemi Örnekleri

A. Birel İşlem

Mahkeme kararlarında rastlanan ve uygulama işlemi niteliği taşıyan işlemlerin büyük bir kısmı birel işlemdir. Bu başlıkta yüksek mahkeme kararlarında karşılaşılan mümkün olduğunca çok birel işlem örneğine yer verilmiş, birel işlem dışındaki uygulama işlemlerine ise adeta istisna gözüyle bakılıp hepsi kendine özgü başlıklarda incelenmiştir.

Uygulama işlemlerine ilişkin yüksek mahkeme kararlarında çok çeşitli örneklere rastlanmaktadır. Örneğin, Uyuşmazlık Mahkemesinin 29.12.2003 tarihli bir kararında idarenin yaptığı sözleşme dolayısıyla hangi yargı kolunun görevli olacağı tartışılmıştır. İdare ister özel hukuk sözleşmeleri olsun, isterse idari sözleşmeler olsun, sözleşmenin yapılmasından önceki aşamada bir dizi süreç yürütmektedir. Sözleşme öncesi bu aşamalar idare hukukuna tabi olacak ve dolayısıyla bu aşamalarda idari işlemler söz konusu olacaktır²³⁶. Bahsettiğimiz karara konu olayda da idare ile bir eczacı arasında sözleşme imzalanması söz konusudur. Eczacı sözleşme için idareye başvurmuş; ancak talebi reddedilmiş ve bunun üzerine idareye karşı dava açmıştır. Uyuşmazlık Mahkemesi, sözleşme öncesi aşamadaki işlemlerin idari işlem niteliğine vurgu yaparak uyuşmazlığın idari yargıda görülmesi gerektiğinin yanında, sözleşme yapma

²³⁵ D. 6. D., E. 2008/10224 K. 2010/2522 T. 12.3.2010. Aynı yönde: D. 6. D., E. 2008/10713 K. 2010/2529 T. 12.3.2010; D. 6. D., E. 2008/10476 K. 2010/2531 T. 12.3.2010

²³⁶ Karahanoğulları, *İdari Yargı - İdarenin Hukukla Zorlanması*, 2019, 131.

isteminin reddedilmesini de konuyu düzenleyen kural işlemin uygulanması niteliğinde olduğunu saptayarak, uygulama işleminin varlığını ortaya koymuştur²³⁷.

Yine eczacılara ilişkin benzer bir uyuşmazlıkta Uyuşmazlık Mahkemesi, farklı bir uygulama işleminin varlığını ortaya koymuştur: “*Bütçe Uygulama Talimatındaki düzenlemelere göre reçete muhteviyatı ilaçları %5 indirimli olarak vermeyi kabul eden ve protokol ekinde yer alan Başvuru Formunu bağlı bulunduğu TEB Bölge Eczacı Odasına onaylatarak kurumlara başvuran eczanelerle anlaşma imzalanacağı ve protokolde belirlenen hükümlerin de bu anlaşmanın ekini oluşturacağı anlaşılmaktadır... Bütçe Uygulama Talimatında öngörülen biçimde yapılan başvurunun zımnen reddi, genel düzenleyici işleme dayalı olarak tesis edilen olumsuz bir uygulama işlemi olduğundan idari yargı yeri görevli bulunmaktadır.*”²³⁸

Uygulama işlemi olan birel işlemlere, vergi hukukundan örnekler vermek de mümkündür. Örneğin, Vergi Usul Kanunu uyarınca çıkarılan genel tebliğler üzerine mükellefler tebliğe karşı, isterlerse tebliğin Resmi Gazete’de yayımlanmasından itibaren dava açma süresinde veya bu tebliğlere dayanarak haklarında tarh, ceza kesme gibi bir uygulama işleminin tesisinden itibaren uygulama işleminin dava açma süresi içinde iptalini isteyebilirler²³⁹. Danıştay tarh işleminin, düzenleyici işleme karşı dava açma süresini canlandıracağına hükmetmektedir²⁴⁰.

Danıştay 9. Dairesi de bir kararında düzenleyici işlem olan belediye meclisi tarife işlemine karşı ilan üzerine dava açılmamış olsa da salınan eğlence vergisinin tarhiyatıyla birlikte düzenleyici işlem aleyhine de dava açılabileceği ve süre aşımına hükmedilemeyeceği hususunu ortaya koymuştur²⁴¹.

B. Hazırlık İşlemi

İdarenin tek yanlı iradesiyle sonuç doğuran işlemlerine “icrai işlem”, “etkili işlem”, “idare edilenlerin hukuki durumunu etkileyen işlem”, “kesin ve yürütülmesi gerekli işlem” gibi isimler verilmektedir. İcrailik, işlemin bünyesinde yer alan bir özelliktir, yani işlem henüz ilan edilmemiş, yürürlüğe konmamış olsa bile, yapıldığı andan

²³⁷ UYM, E.2003/81, K.2003/96, 29.13.2003

²³⁸ UYM, E.2002/80, K.2002/73, T.18/11/2002

²³⁹ Candan, *İdari Yargılama Usulü Kanunu*, 2020, 437.

²⁴⁰ DVDDGK, E.1989/14, K.1990/26, T.9/03/1990. Nakleden: Candan, *İdari Yargılama Usulü Kanunu*, 438

²⁴¹ D.9.D., E.1984/97, K. 1984/3092, T.5.11.1984, *Danıştay Dergisi*, Sayı 58-59, .321

itibaren icra edilebilir ve uygulanabilir. Dolayısıyla yürürlüğe konmamış bir işlemin iptal davasına konu olamaması onun icrai olmamasından değil, henüz muhatabının hukuki durumunu etkilememiş olmasındandır²⁴². Hukuki alemde herhangi bir etkiye sebebiyet vermeyen, hiçbir statüyü değiştirmeyen işlemlere “*icrai olmayan işlemler*” adı verilir²⁴³.

İdare hukukunda işlemlerin çoğu icraidir²⁴⁴. Tek yanlı olmakla birlikte, hukuk düzeninde değişikliğe sebebiyet vermeyen işlemler icrai olmayan işlemlerdir. İcrai olmayan işlemlere karşı idari yargıda kural olarak dava açılamaz²⁴⁵.

Hazırlık işlemleri, bir idari işlemin yapılmasından önce tesis edilen ve işlemin hazırlayıcısı niteliğinde olan işlemlerdir²⁴⁶. Danışma işlemleri, mükellefiyet tesis eden işlemler, raporlar, tutanaklar ve teklifler şeklinde karşımıza çıkabilirler. Tüm bu işlemlerin ortak özelliği, hepsinden sonra gelen bir idari işlem olmasıdır. Dolayısıyla hazırlık işlemleri tek başlarına dava konusu olamazlar ve ancak esas işlemle birlikte dava edilebilirler²⁴⁷. Gözler’e göre de iptal davaları, kural olarak kesin ve yürütülebilir işlemlere karşı açılırlar²⁴⁸. Genel kural bu olmakla birlikte, bazı durumlarda “hazırlık işlemi” denen, kesin ve yürütülebilir olmayan işlemlere karşı da dava açılabileceği kabul edilmekte, yani Danıştay bu kuralı çok katı uygulamamaktadır²⁴⁹.

Hazırlık işlemlerinin icrailik niteliğinin yanında bir de uygulama işlemi olup olamayacağına ilişkin değerlendirmeler yapılmıştır. Doktrinde bu hususta bir görüş birliği vardır ve yazarların büyük kısmına göre, uygulama işlemi olabilmek için mutlaka kesin ve yürütülebilir işlem söz konusu olmalıdır. Evren, icrai nitelikte olmayan işlemlerin uygulama işlemi olamayacağını aktarmaktadır²⁵⁰. Candan da uygulama işlemlerinin kesin ve yürütülebilir işlemlerden olması gerektiğini ifade etmektedir²⁵¹. Karahanoğulları da “*Kesin ve yürütülebilir olma özelliğini taşımayan irade açıklamaları kural koyucu işlemlerin uygulanması sayılmaz ve kural koyucu*

²⁴² Akyılmaz, Sezginer, ve Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 312.

²⁴³ Akyılmaz, Sezginer, ve Kaya, 313.

²⁴⁴ Gözler, *İdare Hukuku Dersleri*, 268.

²⁴⁵ Kaya, “Türk İdare Hukukunda İcrai Olmayan İdari İşlemler”, 261.

²⁴⁶ Gözler, *İdare Hukuku Dersleri*, 269.

²⁴⁷ Akyılmaz, Sezginer, ve Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 313.

²⁴⁸ Gözler, *İdare Hukuku Dersleri*, 269.

²⁴⁹ Kaplan, *İdari Yargılama Hukuku*, 367.

²⁵⁰ Evren, “İdari Yargıda Uygulama İşlemi”, 1414.

²⁵¹ Candan, *İdari Yargılama Usulü Kanunu*, 2020, 437.

işlem için dava açma olanağı doğurmaz” ifadesine yer vererek bu görüşü savunmaktadır²⁵².

Tüm bu görüşlerden anlaşılacağı üzere, hazırlık işlemlerinin uygulama işlemi olabileceği doktrinde kabul görmemiştir. Halbuki konuya ilişkin, hazırlık işlemlerinin uygulama işlemi olarak kabul edildiği Danıştay kararları mevcuttur. Örneğin Danıştay 18/1/2016 tarihli bir kararında, bir işlemin uygulama işlemi sayılabilmesi için mutlaka kesin ve yürütülebilir bir işlem olması gerekmediğini, yani hazırlık işlemlerinin de uygulama işlemi sayılabileceğini ortaya koymuştur. Danıştay “*idari davaya konu edilemeyen bir işlemin kişilerin hukuki durumlarını etkilemesi de, düzenleyici işlemin uygulanması olarak kabul edilebileceği*” ifadesine yer vermiştir²⁵³.

2020 tarihli bir kararında Danıştay, bir disiplin soruşturmasında görevlendirilen başmüfettişlere görevlerini bildiren işlemlerin, “*...disiplin soruşturması yapılabilmesi için verilen izin ve başmüfettişler tarafından hazırlanan raporlar olduğu, idarece tesis edilecek nihai işlemler için bir ön çalışma niteliği taşıyan bu hazırlık işlemlerinin uygulama işlemi olarak nitelendirilmeleri gerektiği sonucuna...*” varmıştır²⁵⁴.

Danıştay’ın yakın tarihli bir başka kararı, adli yargı hakim adayı olarak stajını yapan bir davacıya ilişkindir. Davacı hakkında, ilgili mahkemenin yazı işleri müdürü ve mahkeme katibi tarafından, belirli tarihlerde göreve gelmediğine dair 26 farklı tutanak tutulmuştur. Danıştay bu tutanakların hukuki niteliğinin tespit edilmesi gerektiğini söylemiş ve bunların “*idarece tesis edilecek nihai işlemler için bir ön çalışma niteliği taşıyan bu hazırlık işlemlerinin uygulama işlemi*” olduğuna hükmetmiştir²⁵⁵.

İdare Mahkemesinin, kentsel dönüşüm projesinin kentsel dönüşüm kararı, imar planı veya kamulaştırma işlemi gibi icrai bir nitelikte olmadığından bahisle davayı incelemeyen reddettiği bir uyuşmazlıkta Danıştay, idare mahkemesi kararını bozmuştur. Danıştay’a göre kentsel dönüşüm projesi “*bir sonraki aşama olan planlamaya doğrudan etkisi açık olup, kesin ve yürütülebilir nitelikte bir işlem*” olduğu için aksi yöndeki idare mahkemesi kararını reddetmiştir²⁵⁶.

²⁵² Karahanoğulları, *İdari Yargı - İdarenin Hukukla Zorlanması*, 2019, 451.

²⁵³ DİDDK, E.2013/410, K.2016/22, T.18/01/2016. Nakleden: Kaplan, 2020, 367. Aynı yönde: D.7.D., E.2000/3035, K.2002/3888, T.2/12/2002; D.7.D, E.2001/4382, K.2001/3241, T.18/10/2001. Nakleden: Candan, *İdari Yargılama Usulü Kanunu*, 438.

²⁵⁴ DİDDK., E. 2019/1991 K. 2020/1877 T. 19.10.2020

²⁵⁵ DİDDK., E. 2020/330 K. 2021/728 T. 7.4.2021

²⁵⁶ D. 6. D., E. 2012/7223 K. 2013/3631 T. 23.5.2013

Danıştay'ın hazırlık işlemlerini uygulama işlemi olarak kabul etmediği kararları da mevcuttur. Davacının idareye başvurarak *“taşınmazın park alanından konut alanına dönüştürüldüğü belirtilerek bu konu hakkında bilgilendirilme talebinde bulunduğu”* bir uyuşmazlıkta Danıştay, sadece bir taşınmaz hakkında bilgi alma niteliğinde olduğuna, imar durum belgesi olarak değerlendirilemeyeceğine, sadece bilgi verme mahiyetinde olan işlemlerin ise uygulama işlemi sayılamayacağına hükmetmiştir²⁵⁷.

Başka bir uyuşmazlıkta davacı zorunlu hizmet yükümlüsüdür ve mecburi hizmeti sona ermeden istifa etmiştir. Bunun üzerine aldığı eğitim karşılığı kendisinden tahsil edilecek tutar kişiye tebliğ edilmiş ve davacı bunun üzerine dava açmıştır. Danıştay, bu tebliğin bir bilgilendirmeden ibaret olduğuna ve *“davacıya kendisine yapılan masrafların tahsil edileceğine dair bildirim olduğu ve hazırlık işlemi niteliğini taşıdığı, bu şekliyle idari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir "uygulama" işlemi olmadığı ve ilgili hakkında hukuki bir sonuç doğurmadığı anlaşılmakta olup; uygulama işlemi olarak değerlendirilmesi mümkün olmadığına”* hükmetmiştir²⁵⁸.

Kanaatimizce, hazırlık işlemlerinin uygulama işlemi olup olamayacağını belirlemek için somut olaya bakmak gerekmektedir. Hazırlık işlemlerinin hiçbir zaman uygulama işlemi olamayacağını söylemek, düzenleyici işlem den kaynaklanan bir hukuki durum dolayısıyla düzenleyici işleme karşı dava açamamaya ve hak arama özgürlüğünün ihlaline sebebiyet verebilir. Danıştay'ın aksi yöndeki kararlarına rağmen, bazı hallerde hazırlık işleminin uygulama işlemi olabileceğine ilişkin kararları da bulunmaktadır. Uygulama işlemi belirlenirken nasıl ki işlemin maddi tasnifi önemli değilse, hatta özel hukuk işlemleri de uygulama işlemi oluyorsa, hazırlık işlemleri açısından da salt icrailik niteliğine bakılarak uygulama işlemi olmayacaklarına karar verilmesi isabetli değildir. Uygulama işlemi olup olmadığı belirlenirken, Danıştay'ın ifadesiyle, *“idari davaya konu edilemeyen bir işlemin kişilerin hukuki durumlarını etkilemesi”* kriterine bakılmalıdır²⁵⁹. Yani bir işlemin uygulama işlemi olmasında, işlemin ilgili olduğu düzenleyici işlemi somutlaştırarak kişilerin hukuki durumunu etkilemeleri yeterli görülmelidir.

²⁵⁷ D.6.D, E.2014/10429, K.2019/863, T.20/02/2019

²⁵⁸ D. 5. D., E. 2014/281 K. 2014/495 T. 24.1.2014

²⁵⁹ DİDDK, E.2013/410, K.2016/22, T.18/01/2016

C. Özel Hukuk İşlemi

Uygulama işlemlerinin belirlenmesinde buraya kadar kamu hukuku alanındaki işlemlerden söz edilmiştir. Buna karşılık, özel hukuk işlemlerinin uygulama işlemi olma ihtimali de ele alınmalıdır. Zira uygulama işlemi nasıl ki mutlaka bir birel işlem olmak zorunda değilse, uygulama işlemine karşı idari yargıda dava açmanın mümkün olması da zorunlu değildir²⁶⁰. Doktrindeki aksi görüşlere rağmen, uygulama işlemleri sadece kesin ve yürütülebilir idari işlemlerden ibaret değildir ve idarenin özel hukuk alanına dair yaptığı işlemler de uygulama işlemi olabilir.

İdareler, özel hukuka tabi işlemler de yapabilirler²⁶¹. İdarenin özel kişiler gibi davrandığı satın alma, kiraya verme gibi işlemleri kural olarak özel hukuka tabidir²⁶². Dolayısıyla, bir düzenleyici işlemin genel kurallarının somutlaştırılmasını sağlayan birel işlemler uygulama işlemi sayılmaktadır ve eğer bunlar dava açma süresini canlandırıyorsa, aynı düzenleyici işleme dayanarak yapılan özel hukuk işleminin bu somutlaştırma işlevini yerine getirmeyeceği ve uygulama işlemi sayılmayacağını söylemek mümkün değildir²⁶³.

Hem idari işlemler, hem özel hukuk işlemleri yapabilen idarelerin, bunları yaparken düzenleyici işlemlere dayandığı ortada olduğuna göre, bir düzenleyici işleme dayanılarak yapılan özel hukuk işlemleri de idari işlemler gibi uygulama işlemi olabilirler. Yani işlemin idari yargıda dava edilebilir bir işlem olup olmadığı, o işlemin uygulama işlemi olması açısından önemli değildir²⁶⁴. İdarenin bazı işlemlerinin dahi adli yargıya gittiği düşünüldüğünde bu sonuç olağan kabul edilmelidir. Aksi kabul, uygulama işlemini sadece idari işlemlerle kısıtlayacağından, uygulama işleminin işlevine aykırı olacaktır²⁶⁵. Dolayısıyla işlem idari işlem olmasa ve ilgili işleme karşı idari yargıda değil, adli yargıda dava açılıyor olsa bile, söz konusu işlem bir uygulama işlemi olabilir ve dayanağındaki düzenleyici işleme karşı açılacak davalar açısından dava açma süresini canlandırır²⁶⁶.

²⁶⁰ Yıldırım ve Fiş Üstün, *Açıklamalı-Notlu İdari Yargılama Usulü Kanunu*, 169.

²⁶¹ Sezginer, *İptal Davasının Uygulama Alanı Bakımından Ayrılabilir İşlem Kuramı*, 84.

²⁶² Gözler, *İdare Hukuku Dersleri*, 137.

²⁶³ Karavelioğlu, *Açıklamalı ve İçtihatlı İdari Yargılama Usulü Kanunu*, 2016, 445.

²⁶⁴ Kaplan, *İdari Yargıda Dava Açma Süreleri*, 2011, 356.

²⁶⁵ Kaplan, 356-57.

²⁶⁶ Kaplan, 367.

Bir Danıştay kararında, kişinin bir yönetmelik maddesinde yazan bilgileri işverene vermemesi ve bu gerekçeyle işten çıkarılması söz konusu olmuştur. Olaydaki işten çıkarma bir idari işlem olmasa bile Danıştay, “*Düzenleyici nitelikteki idari işlemin, özel hukuk alanında kişilerin hukuki durumlarını etkilemesinin de bu düzenleyici işlemin uygulanması olduğunu*” ortaya koymuş ve düzenleyici işlem için dava açma süresini canlandıracağına hükmetmiştir²⁶⁷.

İdarenin yaptığı özel hukuk işlemlerinden en önemlileri sözleşmelerdir. İdareler hem özel hukuk sözleşmeleri hem idari sözleşmeler akdedebilirler²⁶⁸. İdarenin sözleşmelerinin niteliği her zaman çok açık olmadığından, birçok durumda konu Uyuşmazlık Mahkemesi’nin önüne gitmiştir.

Uyuşmazlık Mahkemesinin önüne gelen olaylardan birinde idarenin özel hukuk sözleşmesinin söz konusu olduğu ve uyuşmazlığın adli yargıda çözülmesi gerektiği ortaya konmuştur²⁶⁹. Uyuşmazlık, bir kamu işletmesinin özelleştirilmesine ilişkindir ve uyuşmazlıktaki hisse satış sözleşmesi bir özel hukuk sözleşmesidir²⁷⁰. Burada önemli husus, uyuşmazlık özel hukuk sözleşmesine ilişkin olsa ve adli yargıda çözülecek olsa da uyuşmazlığa konu sözleşmenin uygulama işlemi sayılıp sayılamayacağıdır. Uyuşmazlık Mahkemesi kararında buna ilişkin bir değerlendirme yapmamış olsa bile, doktrinde bu tür sözleşmelerin, daha doğrusu idare tarafından yapılan herhangi bir özel hukuk işleminin, temelindeki düzenleyici işlem için uygulama işlemi sayılabileceğini kabul eden görüşler bulunmaktadır²⁷¹. Dolayısıyla, temelde bir düzenleyici işlem olduğu sürece, idarenin özel hukuk sözleşmelerinin de uygulama işlemi sayılabileceği görüşlerden ve kararlardan anlaşılmaktadır.

D. Mahkeme Kararı

Uygulama işlemi çok çeşitli şekillerde karşımıza çıkabilmektedir. Bunlardan biri de yargı kararlarıdır. Bilindiği üzere hukukumuzda kuvvetler ayrılığı ilkesi geçerlidir ve buna göre yasama, yürütme ve yargı organları, kendilerine verilen görevler kapsamında faaliyet gösterirler²⁷². Bununla birlikte, bazı istisnai hallerde yasamanın

²⁶⁷ D.10.D., E.1997/3837, K.1999/351, 2/2/1999

²⁶⁸ Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, 1966, 15.

²⁶⁹ UYM, E.2000/49, K.2000/61, T.18/12/2000, RG.4/4/2001

²⁷⁰ Karahanoğulları, *İdari Yargı - İdarenin Hukukla Zorlanması*, 2019, 133.

²⁷¹ Karavelioğlu, *Açıklamalı ve İçtihatlı İdari Yargılama Usulü Kanunu*, 2016, 445.; Yıldırım ve Fiş Üstün, *Açıklamalı-Notlu İdari Yargılama Usulü Kanunu*, 169.

²⁷² Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, 11.

veya yargı organlarının, yürütme ve idarenin görev alanına giren faaliyetlerde bulunabileceği de kabul edilmektedir²⁷³.

Anayasaya göre yargı yerleri, yargılama faaliyetini yerine getirirler²⁷⁴. Yargı organları tarafından alınacak ve yargılama faaliyeti kapsamında olmayan idari kararların²⁷⁵, ilgili oldukları düzenleyici işlem açısından uygulama işlemi olacaktır; ancak buradaki mesele, yargı yerleri tarafından yargısal faaliyet kapsamında verilen kararların uygulama işlemi olup olmayacağıdır.

Bu mesele, Danıştay'da da uyuşmazlık konusu olmuştur. Bir Danıştay kararına konu olan olayda davacı, araçların sadece tescilli oldukları şehirde muayene edilebileceklerini emreden Araç Muayene İstasyonlarının Açılması, İşletilmesi ve Araç Muayenesi Hakkında Yönetmelik'in 4.maddesinin iptalini talep etmiştir. İlgili yönetmeliğin iptalini talep etmeden önce davacı, araç muayene istasyonunun söz konusu maddeye dayanarak muayene yapmayı reddettiğini İzmir 12. Sulh Hukuk Mahkemesinin 7.7.2008 günlü, E:2008/318 D. İş sayılı kararla tespit ettirmiş, ayrıca özel şirkete ihtarnameler göndermiştir. İlk derece mahkemesi dava açma süresinin geçtiğinden bahisle red kararı vermiş olsa da Danıştay, davacının adli yargıda yaptırdığı tespitin ve özelleştirmeden sonra şirkete yapılan ihtarnamelerin, ilgili yönetmeliğin uygulanması niteliğinde olduğunu ve dava açma süresinin canlanacağını ortaya koymuştur²⁷⁶. Görüldüğü üzere İDDK, söz konusu uyuşmazlıkta adli yargının tespit kararı açısından idari işlem olup olmadığına dair herhangi bir değerlendirme yapmamıştır. Buradan anlaşılabileceği üzere Danıştay, uygulama işleminin mutlaka bir idari işlem olmasını aramamaktadır. Önemli olan, dava konusu olan düzenleyici işlemin uygulanması niteliğinde sayılabilecek bir hukuki durumun ortaya çıkmış olmasıdır²⁷⁷.

Karavelioğlu'nun Danıştay 6.Dairesinden aktardığı bir kararda izale-i şüyunun (ortaklığın giderilmesi) bir uygulama işlemi olduğu ortaya konmuştur. Karara göre, Sulh Hukuk mahkemesinde açılan izale-i şüyu davası, ilgili plan değişikliğinin

²⁷³ Duran, 2.

²⁷⁴ Güran, "İdari Yargılama Usulü Üzerine Düşünceler", 200.

²⁷⁵ Akgüner, *İdare Hukuku*, 1023.

²⁷⁶ DİDDK., E. 2008/2039 K. 2010/1400 T. 14.10.2010

²⁷⁷ Evren, "İdari Yargıda Uygulama İşlemi", 1417.

uygulama işlemi niteliğindedir²⁷⁸. Bununla birlikte eserlerde, aksi yönde Danıştay kararları da nakledilmiştir²⁷⁹.

Bu bağlamda son olarak yargı yolunu kapatan bir düzenlemenin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi veya kaldırılması halinde dava açma süresine etkisinden de söz edilmelidir. Dava açma süresinin “katılığı kırma” için söz konusu olabilecek ihtimallerden biri de Anayasa Mahkemesinin iptal kararı veya ilgili düzenlemenin kaldırılmasıdır²⁸⁰. Daha önce dava açılması mümkün olmayan bir işlem artık dava edilebilir hale gelmiş olabilir. Böylece, Anayasa Mahkemesinin kararı veya düzenlemenin kaldırılması üzerine kişilere yeniden itiraz hakkı vermek gerekmektedir. Anayasa Mahkemesi kararlarının geriye yürümeyeceğinden bahisle ve hukuki istikrar ve güvenlik ilkelerini öne sürerek dava açma hakkı verilmemesi kabul edilmemelidir²⁸¹.

E. İYUK 10 ve Uygulama İşlemi

Uygulama işlemi açısından İYUK’un önemli bir maddesi de 10.maddedir. Doğrudan uygulama işlemlerine ilişkin bir düzenleme içermemekle birlikte, kişilere idareden talepte bulunabilme hakkı vermesi açısından uygulama işlemleriyle bağlantısı olduğu söylenebilir.

İYUK’un 10.maddesine göre kişiler, ortada bir idari işlem olmasa dahi, idareye başvurularak bir işlem veya eylemin tesis edilmesini sağlayabilirler. Bu hüküm kişilerin idareden çeşitli taleplerde bulunmasına, bu taleplerin reddi halinde ise dava açmasına imkan sağlamaktadır. Bununla birlikte ne tür başvuruların dava açma süresini canlandıracağı kanun metninde yer almamaktadır. Danıştay, bazı hallerde dava açma süresinin canlanacağına karar vermiştir²⁸². Her müracaatın dava açma

²⁷⁸ Karavelioğlu, *Açıklamalı ve İçtihatlı İdari Yargılama Usulü Kanunu*, 2016, 445. Aynı yönde: D.6.D., E.1991/1190, K.1991/1617, T.18.06.91. Nakleden: Ergen, 2008, s. 149

²⁷⁹ Ergen, *İdari Yargılama Usulü Kanunu Şerhi*, 132.

²⁸⁰ Altındağ, “Anayasa Mahkemesinin İptal Kararı veya Anayasa Değişikliği Sonrasında İdari Dava Açma Süresinin Yeniden Doğması”, 773.

²⁸¹ Altındağ, 779-80. Altındağ’ın naklettiği eski tarihli Danıştay kararlarına göre Danıştay böyle durumlarda dava açma süresinin canlanacağına hükmetmektedir. Altındağ, “Anayasa Mahkemesinin İptal Kararı veya Anayasa Değişikliği Sonrasında İdari Dava Açma Süresinin Yeniden Doğması”, 782.

²⁸² Kaya, “İdari Yargılama Usulü Kanununun 10. Maddesi Uyarınca İdareye Yapılan Her Yeni Müracaatın Dava Açma Süresini Canlandırması”, 62.

süresini canlandırmasının gerekçesi olarak, etkisi devam eden ve her seferinde idare tarafından ayrı bir işlem yapılması gereken durumlar gösterilmektedir²⁸³.

Temel hak ve hürriyetlere ilişkin uyuşmazlıklarda dava açma süresinin daha farklı kurallara tabi olduğu dile getirilmektedir. Uler 1987 tarihli bir Danıştay kararına²⁸⁴ dayandırarak gerekçelendirdiği görüşünü şu örnekle ifade etmektedir: Hukuk fakültesinden mezun olmuş ve henüz diplomasını almamış bir kişi idareden diplomasını istese ve idare bunu reddetse, bu red işlemine karşı süresinde dava açmayan kişi artık bir daha diplomasını isteyemeyecek midir?²⁸⁵ Uler’e göre, süreklilik gösteren durumlarda, “... belli tür davranma, hukuka uygun davranma ödevi sürdüğü sürece, vatandaş, istemde bir yararı kalmamış olmadıkça yönetimden istemde bulunarak yönetimi ödevine zorlayabilir. Bu ödev ve yetki belli bir süre ile sınırlandırılmaz”²⁸⁶. Bir Danıştay kararında da doğrudan mülkiyet hakkının anayasal güvence altındaki temel hak ve hürriyet niteliğinden bahsedilerek dava açma süresinin canlanması gerektiği ifade edilmiştir²⁸⁷. Hatta uyuşmazlık temel hak ve hürriyetlere ilişkin olmasa da, bazı hallerde idarenin hukuka aykırı birel işlemlerinin iptal edilebileceği ifade edilmektedir²⁸⁸.

İdari yargıda, dava açma süresinin getirilmesinin bazı sebepleri bulunmaktadır. Buna karşılık bu sebeplerden hiçbirisi, temel hak ve hürriyetleri ihlal edilen kişilerin idareye istedikleri zaman başvurmalarının önüne geçemez. Kişiler, temel hak ve hürriyetlerine ilişkin bir işleme karşı veya yaptıkları başvuru üzerine verilen olumsuz cevaba karşı dava açma süresini kaçırmış olsalar da bu durum kişilerin tekrar tekrar idareye başvurup gerekirse yargı yoluna başvurmalarına engel olmamalıdır²⁸⁹. Kaya’nın naklettiğine göre Danıştay da seyahat özgürlüğü, çalışma özgürlüğü, mülkiyet hakkı, eğitim hakkı ve can ve mal güvenliği konularında kişilerin idareye yaptıkları her yeni müracaat üzerine idare tarafından verilen cevabın yeni bir dava açma süresi başlatacağına karar vermiştir²⁹⁰.

²⁸³ Kaya, 62.

²⁸⁴ Danıştay dergisi 68-69, s.714

²⁸⁵ Uler, “Yönetmelik Yargıda Dava Süresi”, 249.

²⁸⁶ Uler, 249.

²⁸⁷ D6D, E. 2005/214, K. 2007/1461, KT. 09.03.2007, DD, 2007, S. 116, s. 192

²⁸⁸ Yıldırım, “İdari İşlemlerin İptali ve Geri Alınması”, 577.

²⁸⁹ Kaya, “İdari Yargılama Usulü Kanununun 10. Maddesi Uyarınca İdareye Yapılan Her Yeni Müracaatın Dava Açma Süresini Canlandırması”, 63.

²⁹⁰ Kaya, 63.

Danıştay, uygulama işlemi bağlamında İYUK m.10'a ilişkin çeşitli kararlar vermiştir. Danıştay kararlarında, İYUK m.10 kapsamında yapılan taleplerin uygulama işlemi özelliğine vurgu yapılan kararlara da talebin temel hak ve hürriyetlerle ilgili olmasına ilişkin kararlara da rastlanmaktadır.

Danıştay, İYUK madde 10'daki düzenleme uyarınca kişilerin yaptığı her başvurunun “bir uygulama işlemi” olarak kabul etmektedir. 2010 tarihli bir kararda Danıştay, davacının imar planının iptali talebini, ilk talep edilen imar durum belgesine karşı geçerli dava açma süresinde başvurmamış ve sürenin geçmesinden sonra yeniden imar durum belgesi istediği ancak bu geçen sürede imar planında yeni değişiklik olmadığı gerekçesiyle reddeden ilk derece mahkemesi kararını bozmuş ve “*İmar planlarının düzenleyici işlemler; imar durum belgelerinin ise planların uygulanmasına yönelik işlemler olduğunda duraksama olmayıp, davacı tarafından 2577 sayılı Kanun'un 10. maddesi kapsamında gerçekleştirilen başvuru üzerine 11.7.2007 günlü, 103 sayılı üst yazı ile bildirilen imar durum belgesi üzerine, dayanak düzenleyici işlemin iptali istemiyle 17.7.2007 tarihinde açılan davanın süresinde olduğu sonucuna varıldığından işin esası incelenmek suretiyle yeniden karar verilmesi gerekmektedir.*” ifadesine yer vererek, uygulama işlemi ile İYUK m.10 arasındaki ilişkiyi ortaya koymuştur²⁹¹. Karar, kişilerin dava açma hürriyetini genişletmesi açısından önemlidir. Danıştay bu kararında da yukarıda ele aldığımız başlıklarda olduğu gibi imar durum belgesinin uygulama işlemi özelliğini ortaya koymuştur. Bunun yanında ve belki de daha önemlisi, imar durum belgesinin her zaman istenebileceğini, daha önce istenen imar durum belgesiyle birlikte imar planına dava açılmamış olmasının daha sonra istenen imar durum belgeleri üzerine dava açılmasına engel olmayacağını ortaya koymuştur. Böylece kişiler, daha önce dava açma hakkını kullanmadıkları gerekçesiyle, yeni bir talep üzerine bu haklarını kullanmaktan mahrum bırakılmamaktadır.

Yine periyodik olarak yinelenen işlemlere ilişkin bir Danıştay kararı da her yeni durumun düzenleyici işlem hakkında yeni bir dava açma süresi başlatacağına hükmetmiştir. Davacı, hizmet sözleşmesiyle idare bünyesinde çalışmaktadır ve ödenmediğini ileri sürdüğü ücret farkı ve ikramiye dolayısıyla davacı olmuştur. Olayda davacı, ilgili eksik ödemelerden, 15.4.2011 tarihinde aldığı maaşla haberdar

²⁹¹ D. 6. D., E. 2008/5024 K. 2010/3575 T. 09.04.2010

olduğunu ileri sürmüş ve bunun üzerine hizmet sözleşmesinin 4.maddesine karşı dava açmıştır. İlk derece mahkemesi, hizmet sözleşmesinin yapılmasından itibaren dava açma süresinde dava açmayan davacıyı haksız bulsa da Danıştay, son maaştan itibaren oniki gün içinde, yani 27.4.2011 tarihinde dava açılmasında süre aşımı olmadığına karar vermiştir²⁹².

Benzer bir karar da İDDK tarafından verilmiştir. Davacı, “375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 02/11/2011 günlü, 28103 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Ek 10. maddesi ile bu madde kapsamında sayılan kamu kurum ve kuruluşlarının kadrosunda yer” almaktadır ve ilgili maddeye göre ücret ve tazminata hak kazanması gerektiğini düşünmektedir. Buna rağmen 16.2.2012 tarihinde yatan maaşıyla bu ücretlerden ve tazminatlardan yararlandırılmadığını fark etmiş ve bunun üzerine karara konu davayı açmıştır. İlk derece mahkemesi davayı süreden reddetse de, Danıştay, davanın süresinde açıldığına karar vermiştir. Danıştay’a göre “Parasal ve özlük hakları yönünden her ay hukuki sonuç yaratan, diğer bir ifadeyle süregelen etkiler doğuran, bu yönüyle her ay ayrı bir uygulama işlemine dayanak olan idari işlemlere karşı, 2577 sayılı Yasanın 7. maddesinde öngörülen süre içerisinde dava açılabilir.” Bu içtihadını olaya uygulayan Danıştay şöyle karar vermiştir: “Bu durumda, iptali istenilen düzenleyici işlemin uygulanması suretiyle 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 10. maddesi uyarınca tarafına ücret ve tazminat ödenmediğinden 16/01/2012 tarihinde haberdar olan davacı tarafından, 02/04/2012 tarihinde düzenleyici işlemin iptaline karar verilmesi istemiyle açılan davada, 2577 sayılı Kanun'un 7. maddesinin 4. fıkrası uyarınca süre aşımı bulunmamakta olup; aksi yönde verilen kararda hukuki isabet görülmemiştir.”²⁹³

Yine maaş ödemelerine ilişkin bir kararında Danıştay, intibakının hatalı olduğunu ileri süren kişinin talebini süreden reddeden ilk derece mahkemesi kararını bozmuş, “Kamu görevlileri parasal ve özlük hakları yönünden her ay hukuki sonuç yaratan, diğer bir ifadeyle süregelen etkiler doğuran, bu yönüyle de her ay ayrı bir uygulama işlemine dayanak olan idari işlemlere karşı, 2577 sayılı Yasanın 7. maddesinde öngörülen süre içerisinde dava açabilirler” ifadesiyle ilgili ödemelerin uygulama işlemi niteliğini açıkça belirtmiştir²⁹⁴. Görüldüğü üzere Danıştay, kişiye ödenen her maaşı uygulama

²⁹² D.11. D., E. 2012/3958 K. 2015/458 T. 17.2.2015

²⁹³ İDDK., E. 2013/861 K. 2015/2845 T. 18.6.2015

²⁹⁴ D. 8. D., E. 2014/7577 K. 2015/974 T. 19.2.2015

işlemi saymakta, maaş üzerine idareye yapılan ödeme talebinin reddedilmesi halinde ise davanın süresinde açıldığını kabul etmektedir. Böylece kişilerin mağduriyetine sebebiyet veren düzenleyici işlemin üzerinden uzun süre geçmiş olsa ve kişi ilan üzerine dava açmış olmasa bile, hak arama hürriyeti korunmuş olmaktadır.

Zımni reddin de 10.madde kapsamına girdiği açıktır, idarelere yapılan başvurularda süresinde cevap verilmemesi halinde idarenin talebi zımnen reddettiği kabul edilir²⁹⁵. Bununla birlikte konuyla ilgili bir karardaki karşı oy ilgi çekicidir. Dava konusu olayda davacı, riskli olduğu gerekçesiyle tahliye ettiği ve daha sonrasında yıkılan bağımsız bölümden dolayı Kadıköy Belediyesi'ne kira yardımı için başvurmuş, bunun reddi üzerine hem red işlemine hem de dayanağı düzenleyici işleme karşı dava açmıştır. Çoğunluk görüşü kişinin davasının süresinde olduğunu kabul ederek idare mahkemesi kararını bozsa da, karşı oyda şu ifadelere yer verilmiştir: *“2577 sayılı Kanunun 10.maddesi kapsamında tesis edilen işlemin; niteliği itibarıyla uygulama işlemi sayılamayacağı, ilgilinin yaptığı müracaat üzerine idarenin kendisi hakkında işlem tesis etmesi (ret veya zımni ret şeklinde) sonucunda sadece bu işlem için ilk derece mahkemelerinde dava açabileceği, bireysel işlemin dayanağı olduğu gerekçesiyle dava açma süresi geçmiş düzenleyici işlem ile birlikte ilk derece mahkemesi sıfatıyla Danıştay'da dava açamayacağı, bir başka ifade ile, 2577 sayılı Kanunun 10. maddesi kapsamında yapılan başvuru üzerine tesis edilen bu tür (ret veya zımni ret) işlemler uygulama işlemi niteliği taşımadığından dava süresi geçmiş düzenleyici işlemler yönünden dava süresini ihya etmesi mümkün değildir²⁹⁶.”*

Çoğunluk görüşünün davanın süresinde olduğunu ifade etmesi yerindedir. Karşı oydaki ifadelere katılmasak da zımni redde ilişkin işlemlerin uygulama işlemi olup olmayacağı sorusunu gündeme getirmesi açısından önemlidir. Kanaatimizce, zımni red bir uygulama işlemi sayılmalıdır. Kanun koyucu, dava açma süresi bakımından zımni reddin diğer işlemlerden farklı olmadığını İYUK m.10'da belirtmektedir. Düzenlemeye göre idare ister eylemli olarak olumsuz cevap versin ya da eylemsiz kalarak redde sebebiyet versin, ortada bir uygulama işlemi vardır ve idarenin eylemli veya eylemsiz olarak cevap vermiş olması önemli değildir. Zımni red, hukukumuzda

²⁹⁵ Karahanoğulları, *İdari Yargı - İdarenin Hukukla Zorlanması*, 2019, 454.

²⁹⁶ D. 6. D., E. 2020/3451 K. 2021/8817 T. 24.6.2021

kabul edilen ve gerekliliği ortaya konan bir müessesedir²⁹⁷. Dolayısıyla zımni reddin uygulama işlemi sayılmasının önünde bir engel yoktur.

Diğer düzenleyici işlemlerde olduğu gibi imar planlarının da değişikliği talep edilebilir. Bu talebin cevap verilerek ya da susma yoluyla zımnen reddinin uygulama işlemi olup olmayacağı sorusu akla gelmektedir. Danıştay “*davacının plan değişikliği yapılmasına ilişkin 2577 sayılı Kanunun 10. maddesi kapsamında yaptığı başvuru üzerine tesis edilen ret işlemi uygulama işlemi olduğundan bu ret işleminin bildiriminden sonra yasal dava açma süresi içinde imar planlarının iptali istemiyle açılan davanın esasının incelenmesi gerekirken davanın süre aşımı nedeniyle reddine karar verilmesinde isabet bulunmamaktadır.*” yönünde karar vererek, imar planı değişikliği talebinin uygulama işlemi sayılacağını ortaya koymaktadır²⁹⁸. Aynı yönde başka bir kararında Danıştay, benzer ifadelerle, imar planı değişikliği talebinin uygulama işlemi olduğuna hükmetmiştir²⁹⁹.

Danıştay’ın her talebi İYUK m.10 kapsamında kabul etmediği ve dolayısıyla dava açma süresini canlandırmayacağına hükmettiği bazı kararlar da bulunmaktadır. 2020 tarihli bir kararında Danıştay, davacının Sağlık Uygulama Tebliği’ndeki eksikliklerin giderilmesi talebi üzerine verdiği kararında “*Tebliğ’in bazı maddelerinin eksiklerinin giderilerek yeniden düzenlenmesi, değiştirilmesi veya düzeltilmesi amacıyla 16/10/2019 tarihinde yaptığı başvurunun, 24/03/2013 tarih ve 28597 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren dava konusu Tebliğ açısından bir uygulama işlemi niteliği taşımadığı*” yönünde karar vermiştir³⁰⁰. 2021 tarihli benzer bir olayda Danıştay aynı yönde karar vermiştir³⁰¹.

Yine benzer bir kararda davacı “*haklarının iadesi için mevzuatta bir boşluk var ise bu boşluğun doldurulması*” yönünde bir talepte bulunmuş, Danıştay ise böyle bir talebin genel nitelikli bir işlemin uygulanmasına yönelik bir talep olarak değerlendirilemeyeceğine karar vermiştir³⁰².

²⁹⁷ Karahanoğulları, *İdari Yargı - İdarenin Hukukla Zorlanması*, 2019, 453.

²⁹⁸ D. 6. D., E. 2014/1519 K. 2018/962 T. 7.2.2018

²⁹⁹ D. 6. D., E. 2018/4551 K. 2018/10112 T. 5.12.2018

³⁰⁰ D10D, E.1228/2020, K.1306/2020, T.12.5.2020

³⁰¹ D. 8. D., E. 2021/473 K. 2021/537 T. 2.2.2021

³⁰² D. 15. D., E. 2013/10913 K. 2017/6613 T. 14.11.2017

Danıştay aynı şekilde bir işlemin dayanağının sorulmasını da uygulama işlemi olarak kabul etmemektedir. Dava konusu olayda davacı baro, bağlı bazı avukatların tabela isimlerini TPE tarafından markalaştırdığını, uygulananın Avukatlık Kanunu'na aykırı olması gerekçesiyle sonlandırılmasını ve ilgili uygulamanın dayanağının ne olduğunun belirtilmesini istemiştir. Bunun üzerine Danıştay, “*Somut olayda 24/04/2016 ve 12/08/2016 tarihlerinde yapılan başvurular ile davacı tarafından barolarına bağlı avukatların tabela isimlerinin Türk Patent Enstitüsü (TPE) tarafından markalaştırıldığı, bu uygulamanın 1136 sayılı Avukatlık Kanununa ve Türkiye Barolar Birliği Reklam Yasağı Yönetmeliğine aykırı olduğu belirtilerek uygulamanın sonlandırılması ve dayanağının bildirilmesi istemiyle yapılan başvuru üzerine tesis edilen işlemlerin davacı yönünden bir uygulama işlemi kabul edilmesine olanak bulunmadığı*” yönünde karar vererek davacı baronun talebini reddetmiştir³⁰³.

³⁰³ D. 10. D., E. 2016/15694 K. 2021/3681 T. 29.6.2021.

SONUÇ

Uygulama işlemi, idari işlemlerden ibaret olmayan bir işlem türüdür. Uygulama işlemi kavramı, genel kurallar koyan işlemlerin olaylar ve kişiler açısından somutlaştırılmasını sağlayan her türlü hukuki muameleyi ifade etmektedir.

Uygulama işlemi, idare hukuku ve idari yargılama hukuku açısından farklı fonksiyonlar ifa eden bir müessesedir. İdari yargılama hukuku açısından yapılan değerlendirmede, uygulama işleminin esas işlevi, dayanağı olan düzenleyici işleme karşı dava açma süresini canlandırmasıdır. İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 7.maddesinin 4.fıkrasında doğrudan uygulama işlemine yönelik bir düzenleme yer almakta ve uygulama işlemiyle birlikte dayanaktaki işleme de dava açılacağı anlaşılmaktadır. Uygulama işlemi bu fonksiyonuyla, dava açma süresi müessesesinin sınırlandırıcı sonuçlarına karşı kişileri korumakta, daha önce hiç muhatap olmadıkları bir dayanak işleme karşı dava açma süresinin geçmesi dolayısıyla dava açamama ihtimalini ortadan kaldırmaktadır. Bu yönüyle uygulama işlemi, hak arama hürriyetini sağlamakta ve kişilerin mahkemeye erişim hakkını genişletmektedir.

Uygulama işleminin dayanak işleme karşı dava açma süresini canlandırma işlevi dışında, idari yargılama hukukunda bazı diğer müesseselerle ilişkisinin de irdelenmesi elzemdir. Bu bağlamda uygulama işlemi ile dayanak işleme karşı açılacak davalarda görevli mahkeme meselesinin ve dava açabilecek kişilerin tespiti açısından menfaat meselesinin çözüme kavuşturulması gerekir. Kanaatimizce en uygun çözüm, uygulama işleminin ve dayanak işlemin niteliğine bakılarak ayrı ayrı karar verilmesidir. Zira uygulama işlemleri farklı tür idari işlemlerden oluşabileceği gibi, idari yargının görev alanına girmeyen örneğin özel hukuk işlemlerinden de oluşabilir. Menfaat bakımından ise, uygulama işlemi doğrudan kişiye yöneldiğinden buna karşı dava açmasında menfaati bulunmaktadır. Dayanak işlem açısından bazı tereddütler bulunmaktadır. Buna karşılık, uygulama işleminin yapılmasını mümkün kılan şey dayanak işlem olduğuna göre, uygulama işlemine karşı dava açma hakkının bulunması, uygulama işlemine imkan sağlayan dayanak işlem açısından da menfaatin ihlal edildiğini göstermektedir.

Uygulama işlemiyle ilgili bir diğer önemli mesele, uygulama işlemlerinin ilgili kişilere tebliğidir. Uygulama işlemleri kişilerin durumunu etkiledikleri için doğrudan kişilere tebliğ edilirler ve idarenin yaptığı işlemlere karşı başvuru yollarının gösterilmesi

Anayasa md.40/2 ile zorunlu tutulmuştur. Bununla birlikte dayanak işlemlere yönelik yapılabilecek başvuruların gösterilmesine ilişkin bir kural bulunmamaktadır. Kişiler uygulama işlemine karşı dava açabileceklerini tebliğ ile öğrenseler bile, uygulama işleminin dayanağındaki düzenleyici işleme karşı başvurabilecekleri yollara dair bir bilgileri olmayabilir. Kanaatimizce, uygulama işlemi ilgisine tebliğ edilirken, uygulama işleminin dayanağı olan düzenleyici işlemin ve bu düzenleyici işleme karşı başvurulabilecek yollar da gösterilmelidir. Böylece kişiler dilerlerse ilgili düzenleyici işleme karşı başvuru haklarını da kullanabilecek ve uygulama işlemi kavramının gereği yerine getirilmiş olacaktır.

Uygulama işlemine ilişkin düzenleme İYUK'ta yer almasına rağmen, nelerin uygulama işlemi olduğuna ilişkin tespiti yargı yerleri yapmıştır. Danıştay'ın önüne gelen meselelerden büyük bir kısmını nazım ve uygulama imar planlarının uygulama işlemi niteliği oluşturur. Danıştay'a göre alt ölçekli planlar, üst ölçekli planların uygulama işlemi niteliğindedir ve dava açma süresini canlandırır. Bunlar dışında planlara dayanarak yapılan imar durum belgesi, parselasyon, kamulaştırma ve diğer ruhsat işlemleri de uygulama işlemi niteliğinde kabul edilmektedir. Danıştay, imar planları dışındaki kararlarında, birel işlemlerin, bazı hazırlık işlemlerinin, bazı özel hukuk işlemlerinin ve hatta mahkeme kararlarının dahi uygulama işlemi olabileceğini kabul etmiştir.

KAYNAKLAR

ESERLER

- Akgüner, Tayfun. *İdare Hukuku*. 9. bs. İstanbul: DER Yayınları, 2021.
- Akıllıoğlu, Tekin. “Bireyin Yönetmelik İşlemler Karşısında Korunması”. *Amme İdaresi Dergisi* 14, sy 3 (1981).
- . “Danıştay Kararlarına Göre Uygulamada Temel Haklar (2)”. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi* 38, sy 1 (1983).
- Akyılmaz, Bahtiyar. “Bir İdari Usul İlkesi Daha: Anayasa m.40/2 Başvuru Yollarının Gösterilmesi”. *Yıldızhan Yaylaya Armağan*, 2015.
- . *İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2000.
- Akyılmaz, Bahtiyar, Murat Sezginer, ve Cemil Kaya. *Türk İdare Hukuku*. Seçkin, 2018.
- . *Türk İdari Yargılama Hukuku*. Seçkin, 2018.
- Alan, Nuri. “İptal Davalarının Ön ve Esastan Kabul Şartları”. *Danıştay Dergisi*, sy 50-51 (1983): 22-50.
- Altındağ, Halil. “Anayasa Mahkemesinin İptal Kararı veya Anayasa Değişikliği Sonrasında İdari Dava Açma Süresinin Yeniden Doğması”. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 18, sy 3 (2014): 771-88.
- Azrak, Ali Ülkü. *Avrupa Topuluklarında İdari Yargının Genel Esasları*, 1982.
- Candan, Turgut. *İdari Yargılama Usulü Kanunu*. Yetkin Yayınları, 2020.
- . *İdari Yargılama Usulü Kanunu*. Yetkin Yayınları, 2020.
- Çağlayan, Ramazan. “İdari Eylemden Doğan Tam Yargı Davalarında Dava Açma Süreleri”. *AÜEHFD* 9, sy 3-4 (2005).
- . *İdari Yargı Kararlarının Sonuçları Ve Uygulanması*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2001.
- . *İdari Yargılama Hukuku*. Ankara, 2019.
- Çaptuğ, Mehtap. “Hukuki Güvenlik İlkesinin Kavramsal Gelişimi”. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, sy 9/17 (2021): 133-60.
- Çayan, Gökhan. “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Mahkemeye Erişim Hakkı”. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, sy 28 (2016).
- Çırakman, Erol. “İdari Davalarda Süre”, *İdare Hukuku ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler I*, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları No 21, 1976, 190-217.
- Davut, Şevki, ve Şenol Coşkun. “İmar Planlarına Karşı Açılacak İptal Davalarında İdari Dava Açma Süresi”. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası* 69, sy 1-2 (2011): 1209-42.
- Duran, Lutfi. *İdare Hukuku Ders Notları*. İstanbul, 1982.
- . “İdari Kazada Dava Açma Müddeti”. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası* 11, sy 1-2 (1945): 238-63.
- Ekinç, Murat. *İdari İstikrar İlkesi*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2021.
- Ergen, Cafer. *İdari Yargıda Dava Açma Süreleri*. Seçkin Yayıncılık, 2007.
- . *İdari Yargılama Usulü Kanunu Şerhi*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2008.
- Erkut, Celal. *Hukuka Uygunluk Bloku İdare Hukukunda Hukukun Genel Prensipleri Teorisi*. İstanbul: Kavram, 1996.

- . *İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği*. Ankara: Danıştay Matbaası, 1990.
- Ersoy, Melih. “İmar Planlarının Kademelenmesi ve Farklı Ölçeklerdeki Planlar Arasındaki İlişki”. İçinde *Mekan Planlama ve Yargı Denetimi*, 36-43. Ankara: Yargı Yayınevi, 2000.
- Evren, Çınar Can. “İdari Yargıda Uygulama İşlemi”. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 17, sy 2 (2013): 1405-22.
- Gözler, Kemal. *İdare Hukuku Dersleri*. Ekin Basım Yayın, 2019.
- Gözübüyük, Şeref. *İdari Yargılama Usulü: Kanun-Açıklama-İçtihat*. Turhan Kitabevi, 1999.
- Güneş, Turan. *Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri*. Ankara: AÜSBF Yayınları, 1965.
- Güran, Sait. “İdari İşlem”. *Prof.Dr. Hayri Domaniç’e 80. Yaş Günü Armağanı* 2 (2001).
- . “İdari Yargılama Usulü Üzerine Düşünceler”. İçinde *Tahsin Bekir Balta’ya Armağan*. Ankara: Ankara Siyasal Bilgiler Fakültesi, 1974.
- İnceoğlu, Sibel. *İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararlarında Adil Yargılanma Hakkı*. 4. bs. İstanbul, 2013.
- Kalabalık, Halil. *İdari Yargılama Usulü Hukuku*. Seçkin Yayıncılık, 2019.
- . *İmar Hukuku Dersleri*. Seçkin, 2019.
- Kanlıgöz, Cihan. “İdari İşlemlerde Yazılı Bildirim”. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 40, sy 1 (1988).
- Kaplan, Gürsel. *İdari Yargıda Dava Açma Süreleri*. 2. bs. Turhan Kitabevi, 2011.
- . *İdari Yargıda Dava Açma Süreleri*. 2. bs. Turhan Kitabevi, 2011.
- . *İdari Yargılama Hukuku*. 7. bs. Ekin Basım Yayın, 2020.
- . “İddia ve Savunmanın Genişletilmesi veya Değiştirilmesi Yasağı İlkesinin İdari Yargılama Hukukunda Uygulanabilirliği”. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 24, sy 41 (2019): 183-227.
- Karahanogulları, Onur. “Birel İşlemlere Karşı Açılan İptal Davalarında İlgı Bağı Sorunu”. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi* 62, sy 03 (2007).
- . *İdari Yargı - İdarenin Hukukla Zorlanması*. Turhan Kitabevi, 2019.
- . *İdari Yargı - İdarenin Hukukla Zorlanması*. Turhan Kitabevi, 2019.
- Karavelioğlu, Celal. *Açıklamalı ve İçtihatlı İdari Yargılama Usulü Kanunu*. 9. bs. Ankara: Adalet Yayınevi, 2016.
- . *Açıklamalı ve İçtihatlı İdari Yargılama Usulü Kanunu*. 9. bs. Ankara: Adalet Yayınevi, 2016.
- Kaya, Cemil. “İdari Yargılama Usulü Kanununun 10. Maddesi Uyarınca İdareye Yapılan Her Yeni Müracaatın Dava Açma Süresini Canlandırması”. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası* LXVIII, sy 1-2 (2010): 61-76.
- . “Türk İdare Hukukunda İcrai Olmayan İdari İşlemler”. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 9, sy 1,2 (2004).
- Keleş, Ruşen. *Kentleşme Politikası*. Ankara: İmge Kitabevi, 2002.
- Köroğlu, Ömer. *İmar Hukukunda Yapı Kavramı ve Temel Yapı Belgeleri*. On İki Levha Yayıncılık, 2017.
- Muratoğlu, Tahir. *İmar Hukuku*. Seçkin, 2019.
- Onar, Sıddık Sami. *İdare Hukukunun Umumi Esasları*. İstanbul, 1966.
- . *İdare Hukukunun Umumi Esasları*. İstanbul, 1966.
- Orta, Elif. “İmar Hukukunda Plan Hiyerarşisi ve Planların Çatışması”. PhD Thesis, İstanbul Üniversitesi, 2005.

- . “İmar Hukukunda Plan Hiyerarşisi ve Planların Çatışması”. Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, 2005.
- Öngören, Gürsel. *Türk Hukukunda İdari Dava Açma Süreleri*. İstanbul: Kazancı Kitap, 1990.
- Özay, İl Han. *Günüşiğinde Yönetim*. Filiz Kitabevi, 2004.
- . *Günüşiğinde Yönetim II: Yargısal Korunma*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2010.
- . “Türkiye’de İdari Yargının İşlev ve Kapsamı”. *İçinde İdari Yargıda Son Gelişmeler Sempozyumu*. Ankara, 1982.
- Sancakdar, Oğuz. *Belediyenin İmar Planını Yapması - Değiştirmesi ve İptal Davası*. Ankara: Yetkin Yayınları, 1996.
- . “İdari Yargıda Tek Dilekçe ile Dava Açma (Karşılaştırmalı Hukuki Analiz)”. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 9, sy 2 (2007).
- Sarıca, Ragıp. *Türkiye’de İcra Uzununun Tanzim Salahiyeti*, Cumhuriyet Matbaası. İstanbul: Cumhuriyet Matbaası, 1943.
- Serttaş, Seher. “Mahkemeye Erişim Hakkı Bağlamında Türk İdari Yargılama Hukukunda Dava Açma Süresi”. *Antalya Bilim Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 8, sy 15 (2020).
- Sezginer, Murat. “İdari Makamların Sükûtu Üzerine Açılan Davalarda Süre”. *SÜHFD, Prof. Dr. Şakir Berki’ye Armağan* 5, sy 1-2 (1996).
- . *İptal Davasının Uygulama Alanı Bakımından Ayrılabilir İşlem Kuramı*. Ankara, 2000.
- Tan, Turgut. *İdare Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi, 2013.
- Uler, Yıldırım. *İdari Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları*. 1970: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1970.
- . “Yönetsel Yargıda Dava Süresi”. *İçinde 1. Ulusal İdare Hukuku Kongresi*, C. 1. Ankara, 1990.
- Ulusoy, Ali D. *İdari Yargılama Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2020.
- . *Yeni Türk İdare Hukuku*, 2019.
- Üstün, Gül. *2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda Bağlantılı Davalar ve Aynı Dilekçeyle Dava Açılabilecek Haller*. 1. bs. On İki Levha Yayıncılık, 2018.
- Yasin, Melikşah. “İdari Yargılama Usulünde Düzenleyici İdari İşlemlerin İhmali Meselesi”. *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi* 16, sy 1 (2013).
- Yaşar, Hasan Nuri. *İmar Hukuku*. 1. bs. İstanbul: Filiz Kitabevi, 2008.
- . *İmar Hukuku*. 1. bs. İstanbul: Filiz Kitabevi, 2008.
- Yayla, Yıldızhan. *Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği*. İstanbul Üniversitesi, 1975.
- Yenice, Kazım, ve Yüksel Esin. *Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü*. Ankara: Arısan Matbaacılık, 1983.
- . *Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü*. Ankara: Arısan Matbaacılık, 1983.
- Yıldırım, Turan. “İdari İşlemlerin İptali ve Geri Alınması”. *Yıldızhan Yayla’ya Armağan*, 2003.
- Yıldırım, Turan, ve Gül Fiş Üstün. *Açıklamalı-Notlu İdari Yargılama Usulü Kanunu*. 1. bs. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2020.
- Yıldırım, Turan, ve Muhammed Göçgün. “İdarenin Düzenleyici İşlemlerinde Eşitlik İlkesi”. *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 3, sy 2 (2016).

- Yıldırım, Turan, Melikşah Yasin, Nur Kaman, Eyüp Özdemir, Gül Üstün, ve Özge Okay Tekinsoy. *İdare Hukuku*. 7. bs. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2018.
- Yıldız, Hayrettin. “İdarenin Re’sen İcra Yetkisi”. Doktora Tezi, Uludağ Üniversitesi, 2018.
- Yılmaz, Nurcan. “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararlarıyla Ortaya Çıkan Adil Yargılanma Hakkı Kriterlerinin Türk İdari Yargılama Hukuku Açısından Muhtemel ve Gerçekleşen Etkileri”. Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, 2015.

KARARLAR

- AYM, E. 1976/1 K. 1976/38, 25.05.1976
- AYM, E.2006/64, K.2006/54, T.04.05.2006, RG. 05.10.2006/26310
- AYM, Şener Berçin Başvurusu, Baş. No: 2013/5516, T. 22.1.2015, R.G., T: 10.6. 2015, S. 29382
- AYM, E. 1976/1 K. 1976/38, 25.05.1976
- AYM, Polat Albay Başvurusu, Baş. No. 2014/7970, T. 22.3.2018 R.G., T: 12.4.2018, S. 30389
- UYM, E.2003/81, K.2003/96, 29.13.2003
- D. 12. D., E.1968/720, K.1968/1992, T.31.10.1968
- D.9.D, E. 1983/4903, K. 1983/5756, T. 11.10.1983
- D.6.D., E.1981/991, K. 84/2038, T. 14.8.1984, DD, S. 56-57, 1985, ss. 205-207
- D.9.D., E.1984/97, K. 1984/3092, T.5.11.1984, Danıştay Dergisi, Sayı 58-59, s.321)
- DVDDGK, E.1989/14, K.1990/26, T.9/03/1990
- D.6.D., E.1991/1190, K.1991/1617, T.18.06.91
- D.6. D., E. 1997/4802 K. 1998/4766 T. 21.10.1998
- D.10.D., E.1997/3837, K.1999/351, 2/2/1999
- DİDDK., E. 2000/495 K. 2000/1069 T. 3.11.2000,
- UYM, E.2000/49, K.2000/61, T.18/12/2000, RG.4/4/2001
- UYM, E.2002/80, K.2002/73, T.18/11/2002
- DİDDK, E.2005/2477, K. 2005/2822, T.15.12.2005
- D. 2. D., E. 2004/1650, K. 2006/527, T. 17.2.2006
- D. 2. D., E. 2004/1650, K. 2006/527, T. 17.2.2006.,
- D. 2. D., E. 2004/1650, K. 2006/527, T. 17.2.2006
- D6D, E. 2005/214, K. 2007/1461, KT. 09.03.2007, DD, 2007, S. 116, s. 192
- D. 6. D., E. 2007/1676 K. 2009/70 T. 12.01.2009
- D. 6. D., E. 2007/2946 K. 2009/2455 T. 11.3.2009
- D. 6. D., E. 2008/1415 K. 2010/1100 T. 5.2.2010
- D. 6. D., E. 2008/10476 K. 2010/2531 T. 12.3.2010
- D. 6. D., E. 2008/10713 K. 2010/2529 T. 12.3.2010
- D. 6. D., E. 2008/10224 K. 2010/2522 T. 12.3.2010
- D. 6. D., E. 2008/10713 K. 2010/2529 T. 12.3.2010
- D. 6. D., E. 2008/5024 K. 2010/3575 T. 09.04.2010
- D. 6. D., E. 2008/5126 K. 2010/3824 T. 14.4.2010
- D. 6. D., E. 2008/7890 K. 2010/3846 T. 14.04.2010
- D. 6. D., E. 2008/4129 K. 2010/8568 T. 28.09.2010
- DİDDK., E. 2008/2039 K. 2010/1400 T. 14.10.2010
- D.11.D E. 2008/5396 K. 2010/9432 T. 25.11.2010

D. 6. D., E. 2010/10061 K. 2013/206 T. 25.1.2013
D. 6. D., E. 2012/2884 K. 2013/1445 T. 6.3.2013
D. 6. D., E. 2012/5172 K. 2013/1425 T. 6.3.2013
D. 6. D., E. 2012/5194 K. 2013/1688 T. 13.3.2013
D. 6. D., E. 2011/7525 K. 2013/1660 T. 13.3.2013
D. 6. D., E. 2011/8471 K. 2013/3347 T. 14.5.2013
D. 6. D., E. 2011/5734 K. 2013/3633 T. 23.5.2013
D. 6. D., E. 2012/7223 K. 2013/3631 T. 23.5.2013
DİDDK., E. 2011/943 K. 2013/4759 T. 26.12.2013
D. 5. D., E. 2014/281 K. 2014/495 T. 24.1.2014
D. 13. D., E. 2013/2415 K. 2014/341 T. 7.2.2014
D. 6. D., E. 2010/9741 K. 2014/1522 T. 3.3.2014
D. 6. D., E. 2013/5707 K. 2014/1638 T. 5.3.2014
D. 6. D., E. 2013/5707 K. 2014/1638 T. 5.3.2014
D. 13. D., E. 2009/6880 K. 2015/431 T. 9.2.2015
D.11. D., E. 2012/3958 K. 2015/458 T. 17.2.2015
D. 8. D., E. 2014/7577 K. 2015/974 T. 19.2.2015
D. 6. D., E. 2013/5557 K. 2015/1047 T. 24.2.2015
D. 6. D., E. 2014/4938 K. 2015/2206 T. 9.4.2015
D. 13. D., E. 2012/943, K. 2015/1579, T. 22.4.2015
İDDK., E. 2013/861 K. 2015/2845 T. 18.6.2015
DİDDK., E.2013/410, K.2016/22, T.18/01/2016
İDDK., E. 2014/5286 K. 2016/2076 T. 16.5.2016
D. 6. D., E. 2014/5470 K. 2017/6852 T. 27.9.2017
D. 15. D., E. 2013/10913 K. 2017/6613 T. 14.11.2017
D. 6. D., E. 2014/1519 K. 2018/962 T. 7.2.2018
D. 6. D., E. 2015/5966 K. 2018/6723 T. 12.9.2018
D.6.D, E. 2017/4789, K. 2018/9189, T.14.11.2018
D. 6. D., E. 2018/4551 K. 2018/10112 T. 5.12.2018
D. 13. D., E. 2014/1230 K. 2019/4163 T. 10.12.2019
D. 6. D., E. 2016/8524 K. 2020/3405 T. 9.3.2020
D. 6. D., E. 2019/15465 K. 2020/3842 T. 13.3.2020
D10D, E.1228/2020, K.1306/2020, T.12.5.2020
DİDDK., E. 2019/1991 K. 2020/1877 T. 19.10.2020
D. 8. D., E. 2021/473 K. 2021/537 T. 2.2.2021
D. 6. D., E. 2020/10513 K. 2021/2091 T. 18.2.2021
DİDDK., E. 2021/62 K. 2021/522 T. 17.3.2021
DİDDK., E. 2020/330 K. 2021/728 T. 7.4.2021
D. 6. D., E. 2021/916 K. 2021/6516 T. 20.5.2021
D. 6. D., E. 2020/3451 K. 2021/8817 T. 24.6.2021
D. 10. D., E. 2016/15694 K. 2021/3681 T. 29.6.2021
D. 6. D., E. 2021/6079 K. 2021/10475 T. 1.10.2021
6. D., E. 2021/6079 K. 2021/10475 T. 1.10.2021
DİDDK., E. 2005/2477, K 2005/21822, 15 12.2005
DİDDK., E. 2005/2477, K 2005/21822, 15 12.2005, Danıştay Dergisi, Sayı: 113



ÖZGEÇMİŞ

İlköğretimini İstanbul'da, ortaöğretimi Tekirdağ'da tamamladı. 2011-2015 yılları arasında İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde hukuk eğitimini aldı. 2017 yılından beri İstanbul Barosu'na bağlı serbest avukat olarak faaliyet göstermektedir.

