

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



**İDARİ YARGIDA DAVA AÇMA SÜRELERİ VE
GENEL ESASLARI**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

DANIŞMAN **HAZIRLAYAN**
Dr. Öğr. Üyesi Murat Buğra TAHTALI Esengül ALBAYRAK SEKBAN

MALATYA, 2020

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

**İDARİ YARGIDA DAVA AÇMA SÜRELERİ VE GENEL
ESASLARI**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Esengül ALBAYRAK SEKBAN

Danışman
Dr. Öğretim Üyesi Murat Buğra TAHTALI

MALATYA, 2020

ONUR SÖZÜ

Yüksek lisans tezi olarak sunduğum “**İDARİ YARGIDA DAVA AÇMA SÜRELERİ VE GENEL ESASLARI**” başlıklı bu çalışmanın, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek herhangi bir yardıma başvurulmaksızın tarafımdan yazıldığını ve yararlanmış olduğum bütün yapıtların hem metin içerisinde hem de kaynakçada yöntemine uygun bir şekilde gösterilenlerden oluştuğunu belirtir, bunu onurumla doğrularım.

13/07/2020

Esengül ALBAYRAK SEKBAN



ÖNSÖZ

İdari Yargıda Dava Açma Süreleri ve Genel Esasları adlı yüksek lisans tez çalışmamda, nevi şahsına münhasır özellikler barındıran idari dava açma süresinin bağlantılı olduğu hukuki kavramlar açıklanmak suretiyle, dava açma süresine ilişkin 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda yer alan hükümlerin öğretide yer alan görüşlerden yararlanarak, bilhassa idari yargı yerlerince somut olaya nasıl tatbik edildiği ve idari dava açma süresine ilişkin uygulama aşamasında karşılaşılan sorunların neler olduğunu anlatmaya çalıştım.

Bu kapsamda, 2017 yılında yüksek lisans eğitimine başladığım İnönü Üniversitesi bünyesinde görev yapan ve ders aşamasında katkılarını sunan tüm hocalarıma, yüksek lisans tezimin hazırlanmasında bilgi, birikim ve özveriyle desteğini gördüğüm değerli hocam ve danışmanım Dr. Öğretim Üyesi Murat Buğra TAHTALI'ya, beni sürekli motive ederek tezimin bitmesini sabırla bekleyen ve her zaman tereddütsüz yardımına koşan eşime çok teşekkür ederim.

Esengül ALBAYRAK SEKBAN

Malatya, 2020

İDARİ YARGIDA DAVA AÇMA SÜRELERİ VE GENEL ESASLARI

(Yüksek Lisans Tezi)

İnönü Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2020

Esengül ALBAYRAK SEKBAN

ÖZET

İdari işlem ve eylemlerin hukuka uygunluk denetimi, Türk Hukuku'nda belirli süreler içinde dava açılması şartına bağlanmıştır. İdari dava açma süresi, idari uyuşmazlığa konu menfaatin/hakkın idari yargı yerlerinde ileri sürülebileceği kanunla sınırlanmış belirli bir zaman dilimini ifade etmektedir. İdari dava açma süresi, kamu düzenine ilişkin olup, idari yargı mercilerince resen incelenmektedir. İdari dava açma süresi, gerek öğreti gerek idari yargı yerlerince, hak düşürücü süre olarak kabul edilmektedir. Kanunda öngörülen idari dava açma süreleri içinde, mahkeme önüne getirilmeyen idari işlem ve eylemler için hukuka uygunluk denetimi söz konusu olmamaktadır. Bir başka ifadeyle, usule ilişkin bir kurum olan dava açma süresi sebebiyle, davanın esası, davanın usulüne feda edilmiş olmaktadır.

Mahkemeye erişim hakkının belirli bir süreyle sınırlandırılması, idari istikrar ilkesine hizmet ettiği için, meşru bir amaca dayanmaktadır. Ancak mevzuattaki veya uygulamadaki karışıklıklar, idari işlem veya eylemlerden zarar gören ilgililerin dava hakkına bir müdahale teşkil edebilir. İşte bu noktada, idarenin kamu yararı, idari istikrar ve benzeri üstün amaçlarıyla, yönetilenlerin hak ve hürriyetlerinin dengelenmesi bir zaruret teşkil etmektedir. Özellikle, dava açma süresine ilişkin usul hükümleri mahkemelerce uygulanırken, katı şekilcilikten kaçınılması gerekir. Aksi halde, yargılamanın özü zedelenmiş olur. Şayet, dava açma sürelerinin katı yorumlanmasıyla korunan hukuki değer ile davacının menfaati arasında orantısızlık söz konusu olursa, somut olayın koşullarına bakmak yerinde olacaktır.

Anahtar Kelime: Süre, mahkemeye erişim hakkı, kamu düzeni, hak düşürücü süre, dava açma süresi.

TENDER PERIODS IN ADMINISTRATIVE JUSTICE AND PRINCIPLES

ABOUT TENDER PERIODS

(Master's Thesis)

Inönü University, Institute of Social Science, 2020

Esengül ALBAYRAK SEKBAN

ABSTRACT

In Turkish Law, compliance audit of administrative acts and actions is stipulated that cases be filed within certain time periods. Term of administrative case litigation expresses a certain amount of time limited by the law enabling the interest/right that is the subject of an administrative dispute to be brought forward in a place of administrative justice. Pertaining to public order, term of administrative case litigation is examined sua sponte by administrative jurisdictions. Term of administrative case litigation is accepted as the latest term by both doctrines and places of administrative justice. Compliance audit is not possible for administrative acts and actions not brought to court within the terms of administrative case litigation envisaged by the law. In other words, in consequence of terms of administrative case litigation, an institution pertaining to procedure, the principle of the a case is sacrificed for the procedure of a case.

Limitation of right to access to court to a certain time period, because it serves the principle of administrative stability, stands on a legitimate cause. However, the unclarity in legislation or implementations may constitute an intervention in the right to court of the concerned parties that are hurt by administrative acts and actions. At this exact point, it is of utmost importance and necessity that the rights and freedoms of the ones governed be balanced for the greater good such as for the public interest of administration and administrative stability. Especially, while courts implement the procedural clauses pertaining to terms of litigation, inflexible academism should be avoided. Or else, the essence of adjudication will be damaged. If perchance, a disproportion were to exist between the legal value protected by inflexible interpretation of terms of litigation and interest of plaintiff, looking at the circumstances of concrete case would be in order.

Key Word: Term, right to access to court, public order, latest term, term of litigation.

İÇİNDEKİLER

KABUL ONAY SAYFASI.....	iii
ONUR SÖZÜ	iv
ÖNSÖZ.....	v
ÖZET	vi
ABSTRACT	vii
İÇİNDEKİLER.....	viii
KISALTMALAR.....	xvi
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

İDARİ YARGIDA DAVA AÇMA SÜRELERİNİN GENEL İLKE VE ESASLARI

1.1. Dava Açma (Mahkemeye Erişim) Hakkının Mevzuatsal Temelleri.....	4
1.2. Süre Kavramı ve İdari Yargıda Dava Açma Sürelerinin Genel Esasları	7
1.2.1. Süre Kavramı.....	7
1.2.2. İdari Dava Açma Süresi ve Amacı.....	8
1.2.3. İdari Dava Açma Süresinin Hukuki Niteliği.....	9
1.2.4. Dava Açma Süresinin Kamu Düzeni İlkesiyle İlişkisi.....	11
1.3. İdari Yargıda Öngörülen Genel ve Özel Dava Açma Süreleri.....	11
1.3.1. 2577 Sayılı Kanun'da Öngörülen Genel Dava Açma Süreleri.....	12
1.3.2. 2577 Sayılı Kanun'da Öngörülen Özel Dava Açma Süreleri (İvedi Yargılama Usulünde Süreler).....	13
1.3.2.1. İvedi Yargılama Usulünde Dava Açma Sürelerine İlişkin Genel Bilgilendirme.....	13
1.3.2.2. 2577 Sayılı Kanun'un 20/A Maddesinde Öngörülen Dava Açma Süresi	14
1.3.2.3. 2577 Sayılı Kanun'un 20/B Maddesinde Öngörülen Dava Açma Süresi	17

1.3.3. Özel Kanunlarda Öngörülen İdari Dava Açma Süreleri.....	20
1.4. Dava Açma Sürelerine İlişkin Genel Esaslar	23
1.4.1. Dava Açma Süresinin Gün Esasına Göre Hesaplanması.....	24
1.4.2. Dava Açma Süresinin Başlangıcına Bildirim Gününün Dâhil Edilmemesi	25
1.4.3. Dava Açma Süresini Etkileyen Hususlar	27
1.4.3.1. İdareye Yapılan Başvurunun Dava Açma Süresine Etkisi.....	27
1.4.3.2. Mücbir Sebep Halinin Dava Açma Süresine Etkisi	27
1.4.3.2.1. Mücbir Sebep Haline İlişkin Genel Bilgilendirme	27
1.4.3.2.2. Mücbir Sebep Halinin İdari Yargı Kararlarına Yansıması.....	29
1.4.3.2.3. Özel Bir Durum: Covid-19 Salgın Hastalığının Dava Açma Süresine Etkisi.....	34
1.4.3.3. Uzlaşmanın Gerçekleşmemesi Halinin Dava Açma Süresine Etkisi	36
1.4.3.4. Bilgi Edinme Değerlendirme Kuruluna Yapılan Başvurunun Dava Açma Süresine Etkisi	36
1.4.3.5. Kamu Denetçiliği Kurumuna Yapılan Başvurunun Dava Açma Süresine Etkisi	38
1.4.3.6. İdarece Yapılan İkinci Tebliğin Dava Açma Süresine Etkisi	39
1.4.3.7. Dilekçenin Reddine İlişkin Kararın Dava Açma Süresine Etkisi	39
1.4.3.8. Davanın Sehven Adli Yargıda Açılmış Olmasının Dava Açma Süresine Etkisi	41
1.4.3.8.1. Davanın Adli Yargıda Açılmasının İdari Yargıda Dava Açma Hakkına Halel Getirmemesi İlkesi	41
1.4.3.8.2. Davanın Adli Yargıda Açılmasının İdari Dava Açma Hakkına Halel Getirmemesinin Şartları.....	42
1.4.3.8.2.1. Davanın Adli Yargı Yerinde Açılmış Olması.....	42
1.4.3.8.2.2. Adli Yargı Yerinde Açılan Davanın İdari Dava Açma Süresi İçinde Açılması	43

1.4.3.8.2.3. Adli Yargı Yerinin Görev Yönünden Ret Kararı Vermiş Olması	43
1.4.3.8.2.4. Kararın Tebliğinden İtibaren Görevli/Yetkili İdari Yargı Yerinde Otuz Gün İçinde Dava Açılmış Olması.....	43
1.4.3.8.2.5. Davaların Konusunun Aynı Olması	46
1.4.3.9. Sürenin Son Günün Çalışmaya Ara Verme Gününe Denk Gelmesinin Dava Açma Süresine Etkisi	46
1.4.3.9.1. Sürenin Son Gününün Resmi veya Genel Tatil Gününe Denk Gelmesinin Dava Açma Süresine Etkisi.....	46
1.4.3.9.2. Sürenin Son Gününün Adli Tatil Dönemine Denk Gelmesinin Dava Açma Süresine Etkisi.....	48
1.4.3.9.3. Sürenin Son Gününün Mali Tatil Dönemine Denk Gelmesinin Dava Açma Süresine Etkisi.....	51
1.5. İdari Yargıda Görülen Dava Türleri.....	52
1.5.1. İdari Yargıda Görülen Dava Türlerine İlişkin Genel Bilgilendirme.....	52
1.5.2. İptal Davası	53
1.5.2.1. İptal Davasının Tanımı ve Mahiyeti	53
1.5.2.2. İptal Davasının Konusu Olarak İdari İşlemler	53
1.5.2.3. İptal Davasının Hukuka Uygunluk Karinesi ile İlişkisi.....	55
1.5.3. Tam Yargı Davası.....	58
1.5.3.1. Tam Yargı Davasının Tanımı ve Mahiyeti.....	58
1.5.3.2. Tam Yargı davasının Konusu Olarak İdari İşlem ve İdari Eylemler	60
1.5.3.2.1. Tam Yargı Davasının Konusu Olarak İdari İşlemler	60
1.5.3.2.2. Tam Yargı Davasının Konusu Olarak İdari Eylemler	61
1.5.3.2.2.1. Salt İdari Eylemler	61
1.5.3.2.2.2. İdari İşleme Dayanan İdari Eylemler	62
1.5.3.3. Tam Yargı Davasının Çeşitleri.....	63
1.5.3.3.1. Tazminat Davaları.....	63
1.5.3.3.2. İstirdat Davaları	64
1.5.3.3.3. Vergi Davaları.....	64

1.5.3.3.4. İdari Sözleşmelerden Doğan Davalar	65
-----------------------------------------------------	----

İKİNCİ BÖLÜM

İPTAL VE TAM YARGI DAVALARINDA DAVA AÇMA SÜRELERİ

2.1. İptal Davalarında Dava Açma Süreleri.....	67
2.1.1. İptal Davalarında Dava Açma Sürelerine İlişkin Genel Bilgilendirme.....	67
2.1.2. Birel İşlemlerde Dava Açma Süreleri.....	68
2.1.2.1. Konusu Vergi Olmayan Birel İşlemlerde Dava Açma Süreleri	68
2.1.2.1.1. Tebligat Yoluyla Bildirimlerde Dava Açma Süreleri.....	69
2.1.2.1.1.1. Tebligat Yoluyla Bildirime İlişkin Genel Bilgilendirme	69
2.1.2.1.1.2. Tebligatın Usule Uygun Yapılmasının Şartları	72
2.1.2.1.1.2.1. Tebligatın Açık ve Anlaşılır Bir Şekilde Yapılması	72
2.1.2.1.1.2.2.Yetkili Makam Tarafından Yapılması	73
2.1.2.1.1.2.3. Tebligat Mevzuatına Uygun Olarak Yapılması..	75
2.1.2.1.1.2.4. Başvuru Mercii, Kanun Yolu ve Başvuru Sürelerinin Belirtilmesi	76
2.1.2.1.1.2.4.1. İşlemlerde Başvuru Mercii, Kanun Yolu ve Süresi Belirtilmemiş İse, Özel Dava Açma Süresi Değil, Genel Dava Açma Süresi Uygulanması Gerektiğine Dair İçtihat	79
2.1.2.1.1.2.4.2. Başvuru Mercii, Kanun Yolu ve Süresi Belirtilmemiş İse, Dava Açma Süresinin İşlemeye Başlamayacağına Dair İçtihat.....	81
2.1.2.1.1.3. Tebligatın Usule Uygun Yapılmamasının Dava Açma Süresine Etkisi	83
2.1.2.1.2. İlan Yoluyla Bildirimlerde Dava Açma Süreleri	84
2.1.2.1.3. Zımni Ret İşlemlerinde Dava Açma Süreleri.....	85
2.1.2.1.3.1. Zımni Ret Müessesinin Tarihi Gelişimi.....	88

2.1.2.1.3.2. Mevcut Bir İdari İşlem Yok İken İdareye Başvuru Yapılması	90
2.1.2.1.3.2.1. 2577 Sayılı Kanun M.10 Kapsamında İdareye Başvurma Koşulları.....	92
2.1.2.1.3.2.1.1. Aynı Konuda Daha Önce Tesis Edilmiş Bir İşlem Veya Eylem Bulunmamalıdır.....	92
2.1.2.1.3.2.1.2. Başvuru, Yetkili Makama Yapılmalıdır.....	95
2.1.2.1.3.2.1.3. Başvuru, İdari Davaya Konu Olabilecek Bir İşlem Veya Eyleme Yönelik Olmalıdır.	96
2.1.2.1.3.2.1.4. Başvuru İçin Genel Bir Süre Öngörülmemiştir.....	98
2.1.2.1.3.2.2. İdarenin Tutumuna Göre Dava Açma Süreleri	101
2.1.2.1.3.2.2.1. İdarenin, Başvuruya Olumlu Cevap Vermesi	102
2.1.2.1.3.2.2.2. İdarenin, Başvuruyu Açıkça Reddetmesi... 	102
2.1.2.1.3.2.2.3. İdarenin, Başvuruya Bekleme Süresi İçinde Cevap Vermemesi.....	102
2.1.2.1.3.2.2.4. İdarenin, Başvuruya Kesin Olmayan Cevap Vermesi.....	106
2.1.2.1.3.2.2.5. Bekleme Süresinde Cevap Vermeyen İdarenin Dava Açma Süresi Geçtikten Sonra Cevap Vermesi	107
2.1.2.1.3.2.2.6. Bekleme Süresi İçerisinde Cevap İdarenin Daha Sonra Da Cevap Vermemesi	108
2.1.2.1.3.2.2.7. Zımni Ret Süresi Dolmadan Dava Açılması.....	108
2.1.2.1.3.2.3. Vergi Hukuku'nda M.10 Başvurusuna Benzer Müesseseler.....	109
2.1.2.1.3.2.3.1. Düzeltme ve Şikâyet Başvurusu	109
2.1.2.1.3.2.3.1.1. Düzeltme Başvurusu.....	111
2.1.2.1.3.2.3.1.2. Şikâyet Başvurusu	114

2.1.2.1.3.2.3.2. Gümrük Kanunu'nda Düzenlenen İtiraz Yolları.....	115
2.1.2.1.3.2.3.2.1. Tahakkuka İtiraz Müessesesi.....	116
2.1.2.1.3.2.3.2.2. Kimyevi Tahlil Sonuçlarına İtiraz	119
2.1.2.1.3.2.4. 685 Sayılı KHK Kapsamında Yapılan Başvurular Hakkında 2577 sayılı Kanun M.10/2 Hükümünün Uygulanmayacağına İlişkin Özel Bir Düzenleme	119
2.1.2.1.3.3. Mevcut Bir İdari İşlem Var İken İdareye Başvuru Yapılması.....	122
2.1.2.1.3.3.1. 2577 sayılı Kanun M.11 Kapsamında İdareye Başvurma Koşulları.....	124
2.1.2.1.3.3.1.1. Başvuru Üst Makama, Üst Makam Yok İse İşlemi Tesis Eden Makama Yapılmalıdır.	124
2.1.2.1.3.3.1.2. Başvuru, İdari İşlemin Kaldırılması, Geri alınması, Değiştirilmesi veya Yeni Bir İşlem Yapılması Amacıyla Yapılmalıdır.	126
2.1.2.1.3.3.1.3. Başvuru, Dava Açma Süresi İçinde Yapılmalıdır.....	127
2.1.2.1.3.3.1.4. Başvuru, Bir Kez Yapılmalıdır.	129
2.1.2.1.3.3.2. İdarenin Davranışına Göre Dava Açma Süreleri.....	129
2.1.2.1.3.3.2.1. İdarenin Olumlu Cevap Vermesi.....	129
2.1.2.1.3.3.2.2. İdarenin Olumsuz Cevap Vermesi.....	129
2.1.2.1.3.3.2.3. İdarenin Bekleme Süresi İçerisinde Cevap Vermemesi	130
2.1.2.1.3.3.2.4. İdarenin Bekleme Süresi Geçtikten Sonra Cevap Vermesi.....	130
2.1.2.1.3.3.3. İtiraz Başvurusunun Dava Açma Süresini Etkilemediği Haller	132
2.1.2.1.3.3.3.1. 2577 Sayılı Kanun'da Düzenlenen İvedi İşlere Karşı İtiraz	132

2.1.2.1.3.3.3.2. 2577 Sayılı Kanun'da Düzenlenen "Merkezi ve Ortak Sınavlara" Karşı İtiraz.....	133
2.1.2.1.3.3.3.3. 6183 Sayılı Kanun Uyarınca Düzenlenen Ödeme Emirlerine Karşı İtiraz.....	134
2.1.2.1.3.3.3.4. Çevre Kanunu Uyarınca Tesis Edilen İdari Yaptırımlara Karşı İtiraz	135
2.1.2.2. Konusu Vergi Olan İşlemlerde Dava Açma Süreleri	136
2.1.2.2.1. Tahakkuku Tahsile Bağlı Olan Vergisel İşlemlerde Dava Açma Süreleri.....	136
2.1.2.2.2. Tebliğ Yapılan Vergisel İşlemlerde Dava Açma Süreleri.....	137
2.1.2.2.3. Tebliğ Yerine Geçen Vergisel İşlemlerde Dava Açma Süreleri.....	140
2.1.2.2.3.1. Verginin Tarh ve Tahakkukunda Tebliğ Yerine Geçen Vergisel İşlemlerde Dava Açma Süreleri	140
2.1.2.2.3.2. Basit Usule Tabi/Diğer Ücret Grubundaki Kişilerin Vergisel İşlemlerinde Dava Açma Süreleri.....	141
2.1.2.2.4. Tevkif Yoluyla Alınan Vergilerde Dava Açma Süreleri.....	142
2.1.2.2.5. Tescile Bağlı Vergilerde Dava Açma Süreleri	143
2.1.2.2.6. İdarenin Dava Açması Gereken Vergisel İşlemlerde Dava Açma Süreleri.....	144
2.1.3. Düzenleyici İşlemlerde Dava Açma Süreleri	144
2.1.3.1. Düzenleyici İşlemlerde Dava Açma Sürelerinin Başlangıcı.....	144
2.1.3.2. Uygulama İşleminin Tesis Edilmesi Halinde Düzenleyici İşlemlere Karşı Dava Açma Sürelerinin Başlangıcı	148
2.1.3.3. Güncel Bir Karar: Danıştay'ın Ayasofya Kararı.....	153
2.2. Tam Yargı Davalarında Dava Açma Süreleri	155
2.2.1. İdari İşlemlerden Doğan Tam Yargı Davalarında Dava Açma Süresi	156

2.2.1.1. İdari İşlemin Bildirimi İle Zararın Doğması Halinde Açılan Tam Yargı Davalarında Süre	156
2.2.1.1.1. İdari İşlemin Bildirimi Üzerine Doğrudan Doğruya Açılan Tam Yargı Davalarında Süre	157
2.2.1.1.2. İdari İşlemin Bildirimi Üzerine İptal ve Tam Yargı Davalarının Birlikte Açılması Halinde Dava Açma Süresi	158
2.2.1.1.3. İptal Davası Neticelendikten Sonra Açılan Tam Yargı Davalarında Süre	159
2.2.1.2. İdari İşlemin İcrası İle Zararın Doğması Halinde Açılan Tam Yargı Davalarında Süre	162
2.2.2. İdari Eylemlerden Doğan Tam Yargı Davalarında Dava Açma Süresi	164
2.2.2.1. Ön Karar Başvurusu	165
2.2.2.1.1. Başvurma Zorunluluğu	167
2.2.2.1.2. Başvuru Süresi	168
2.2.2.1.2.1. Bir Yıllık Sürenin Başlangıcı	169
2.2.2.1.2.2. Beş Yıllık Sürenin Başlangıcı	173
2.2.2.1.3. Ön Karar Başvurusunda İlgili İdare	175
2.2.2.1.4. Başvurunun İçeriği	176
2.2.2.1.5. Başvuru Zorunluluğunun İstisnası	178
2.2.2.2. Başvuru Sonrasında Dava Açma Süresi	179
2.2.2.3. Terör Eylemlerinden Doğan Zararlar	180
2.2.3. Tam Yargı Davalarına Konu Zararlar İçin Sulh Yoluna Başvurulması Halinde Dava Açma Süresi	181
SONUÇ	182
KAYNAKÇA	190
ÖZGEÇMİŞ	196

KISALTMALAR

A.Ş.	: Anonim Şirket
bkz.	: Bakınız
C	: Cilt
E	: Esas
K	: Karar
KHK	: Kanun Hükümünde Kararname
m.	: Madde
OHAL	: Olağanüstü Hal
R.G.	: Resmi Gazete
s.	: Sayfa
S.	: Sayı
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TDK	: Türk Dil Kurumu
vd.	: ve devamı

GİRİŞ

Devlet ve bireyler, günümüzde hemen hemen her olayda etkileşim halindedir. Dolayısıyla, devlet ve bireyler arasında vuku bulacak ihtilaflar da haliyle çeşitlenmiştir. Bu ihtilafların özel hukuk hükümlerinin uygulanması suretiyle adli yargı yerlerinde çözümlenmesi, kimi sakıncaları da beraberinde getirmiştir. Çünkü devlet kamu hizmetlerini yürütürken, çoğunlukla egemenlik sıfatından aldığı güç ve yetkilerle hareket etmektedir. Bu yetkiler, özel hukuktaki yetkilerden, mahiyet olarak farklıdır. Devletin kamu ihtiyacına yönelik giriştiği tasarrufların amacı ile bireyin hak ve menfaatleri arasında çoğu zaman çatışma çıkabilir. İşte çeşitlenen ve karışık bir hal alan bu ilişkilerden neşet eden hukuki işlem veya eylemlerin birçoğu da yeni bir hukuk dalı olan idare hukukunu oluşturmuştur.

İdarenin idari işlem ve eylem tesis edebilmesi, tesis ettiği idari etkinliklerin genellikle icrai nitelikte olması ve zor kullanarak uygulama yetkisi, önemli ve güçlü bir ayrıcalıktır. Bu ayrıcalığın yanında, idari işlem ve eylemlerin herhangi bir makamın onayına ihtiyaç duyulmaksızın hukuka uygun kabul edilmesi, idarenin bu üstün gücünü pekiştirmektedir. Elbette ki, idarenin tüm işlemlerinin hukuka uygun olması, mümkün değildir. İdarenin gücü ile bireylerin hak ve özgürlüklerini bir ölçüde dengelemek gerekir. İşte bu noktada, idari işlem ve eylemlerin hukuka uygunluk denetiminden geçirilmesi, hukuk devletinin olmazsa olmaz koşulu ve güvencesi olarak karşımıza çıkar. İdarenin hükümlerlik yetkisini kullanarak tesis ettiği her türlü işlem ve eylemin hukuka uygunluk denetimi ise, ayrı bir yargı kolu olan “idari yargı” eliyle yapılmaktadır.

İdari yargıda, “yetki, şekil, sebep, konu ve maksat” yönlerinden biri ile hukuka aykırı olarak tesis edildiği ileri sürülen idari işlem aleyhine menfaati ihlal edilen kişi, idari işlemin iptali istemiyle idari yargı merciinde iptal davası açabileceği gibi yetkili idare, talep üzerine veya resen kazanılmış haklara saygı göstermek suretiyle idari işlemi kaldırabilir veya geri alabilir. İdari işlem veya eylem sebebiyle hakkı zedelenen kişi de, idare aleyhine tam yargı davası açabilir veya idarece kişiye verilen zarar resen tazmin edilebilir.

İptal davası ve tam yargı davası, ancak belli müddetler içinde açılabilir. Bir başka deyişle, idari işlem ve eylemlerin hukuka uygunluk denetimi, Türk Hukuku’nda belirli

süreler içinde dava açılması şartına bağlanmıştır. İlgili kanunlarda öngörülen dava açma süreleri içinde, mahkeme önüne getirilmeyen idari işlem ve eylemler için hukuka uygunluk denetimi söz konusu olmamaktadır. Öyleyse, idari işlem veya eylemler için idari dava açma süresinin ne zaman işlemeye başlayacağı ve sona ereceği önem arz etmektedir. Türk idari teşkilat yapısına mensup kamu kurum ve kuruluşları, tesis ettikleri idari işlemlerde, çoğu zaman, kanun yoluna ilişkin ne bir süre ne de bir mercii adı belirtmektedir. İdari işlemlerde kanun yoluna ilişkin süre belirtilse dahi, idari dava açma süresi, menfaati veya hakkı ihlale uğrayan kişi tarafından idari işlemin mahiyetini anlamak, bu hususta yeterli bilgi ve donanımına ulaşmak için çok kısa kalmaktadır. Kuşkusuz, bu durum hak arama özgürlüğünü ihlal ettiği gibi adil yargılanma hakkının bir parçası olan mahkemeye erişim hakkını (*access to a court*) da kısıtlayan veya tamamen ortadan kaldıran bir müdahaleye dönüşmektedir.

İdari dava açma süreleri, 06.01.1982 tarih ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun¹ 7, 8, 9, 10, 11, 12 ve 13. maddelerinde genel hatlarıyla düzenlenmektedir. İdari dava açma sürelerine ilişkin açmazların, ağırlıkla yargı kararlarına konu olduğu tartışmasız olmakla birlikte idari dava açma süresiyle ilgili getirilen çözümlerin, süregelen teknolojik gelişmeler ve değişen olgular karşısında yetersiz kaldığı da apaçiktir. Hatta aynı dönemde yargısal faaliyet icra eden hâkimlerin, mevzuatta açıkça düzenlenen konularda bile farklı kararlar vermesi, işin ayrı bir boyutunu oluşturmaktadır. Bu kapsamda, 2577 sayılı Kanun'da yer alan idari dava açma sürelerine ilişkin düzenlemeler incelenirken anılan yasal düzenlemeler bağlamında, öğretide yer alan görüşler ve yargı kararlarına başvurmak gereklilik arz etmektedir.

Bu kapsamda, tez çalışması iki ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde; "İdari Yargıda Dava Açma Sürelerinin Genel İlke ve Esasları" ana başlığı altında dava açma hakkının mevzuatsal temelleri, süre kavramı, idari dava açma süresinin amacı ve hukuki niteliği, idari dava açma süresinin kamu düzeni ilkesiyle ilişkisi, 2577 sayılı Kanun'da öngörülen genel ve özel dava açma süreleri ile özel kanunlarda öngörülen idari dava açma süreleri, dava açma süresinin gün esasına göre hesaplanması, dava açma süresinin başlangıcına bildirim gününün dâhil edilmemesi, dava açma süresini etkileyen hususlar ve idari yargıda görülen idari dava türleri, öğretide ileri sürülen görüşler ve yargı kararları ışığında anlatılacaktır. İkinci bölümde; iptal davalarında idari

¹ RG: 20.01.1982; 17580. ; Tez çalışmasında, çeşitli kanunlara değinilecektir. Bu kapsamda, kanuna ilk kez yer verildiğinde, tam adı ve kanun numarası; sonrasında ise sadece kanun numarası belirtilecektir.

dava açma süreleri ve tam yargı davalarında idari dava açma süreleri iki temel başlık altında incelenecektir. Bu bölüm kaleme alınırken, iptal davalarında idari dava açma süreleri; birel işlemlerde dava açma süreleri ve düzenleyici işlemlerde dava açma süreleri olmak üzere iki alt başlık altında incelenecektir. Tam yargı davalarında idari dava açma süreleri ise; idari işlemlerden doğan tam yargı davaları ve idari eylemlerden doğan tam yargı davaları ile anılan tam yargı davalarına konu zararın sulh yoluyla halinde süre olmak üzere üç alt başlık altında açıklanacaktır. İkinci bölüm, idari dava açma sürelerinin bel kemiğini oluşturduğundan, öğretilerdeki görüşler ve yargı kararlarından yoğun olarak yararlanılacaktır. Tez çalışmasının sonuç bölümünde ise; tez konusunun genel bir değerlendirmesi ve varılan kanaat aktarılacaktır.



BİRİNCİ BÖLÜM

İDARİ YARGIDA DAVA AÇMA SÜRELERİNİN GENEL İLKE VE ESASLARI

1.1. Dava Açma (Mahkemeye Erişim) Hakkının Mevzuatsal Temelleri

İdari işlem ve eylemlerin yargı denetimine tabi olması, demokratik hukuk devletinin “olmazsa olmaz” koşuludur. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası² m.2’de, Türkiye Cumhuriyetinin bir hukuk devleti olduğu belirtilmektedir. Anayasa m.8’de, “Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.” hükmüne, m.125/1’de, “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.” hükmüne, m.125/4’de, “Yargı yetkisi, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olup, hiçbir surette yerindelik denetimi şeklinde kullanılamaz...” hükmüne yer verilerek yürütme erkinin, Anayasa ve kanunlarla bağlı olduğu, idarenin tesis ettiği her türlü idari işlem ve eylemin yargı denetimine tabi olduğu vurgulanmaktadır. 2577 sayılı Kanun m.2/2’de, “İdari yargı yetkisinin, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı olduğu” düzenlemesi getirilerek, Anayasa m.125/4’de yer alan hüküm pekiştirilmektedir.

Anayasa’nın İkinci Bölümünde “Kişinin hakları ve ödevleri” başlığı altında düzenlenen “Hak arama hürriyeti” alt başlıklı m.36/1’de, “Herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir.” hükmü mevcuttur. Bahse konu anayasal hükümde, Türk vatandaşı olup olmadığına bakılmaksızın herkesin, mahkemeye erişim ve adil yargılanma hakkına sahip olduğu belirtilmektedir. Türkiye’nin taraf olduğu uluslararası andlaşmalar³ dolayısıyla meri mevzuatta geçerli kanun üstü bir konuma sahip olan adil yargılanma hakkını oluşturan hak ve ilkelerden

² RG: 09.11.1982; 17863. ; Bundan böyle, 1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası yerine, “Anayasa” kelimesi kullanılacaktır.

³Anayasa m.90/son’da, “Usulüne göre yürürlüğe konulmuş Milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz. Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır.” hükmüne, yine Anayasa m. 148/3’de ise, “Herkes, Anayasada güvence altına alınmış temel hak ve özgürlüklerinden, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi kapsamındaki herhangi birinin kamu gücü tarafından, ihlal edildiği iddiasıyla Anayasa Mahkemesi’ne başvurabilir. ” hükmüne yer verilmiştir.

çoğu, Anayasa’da düzenleme alanı bulmasına karşın, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi’nde yer alan “adil yargılanma hakkı” ibaresi, 2001 yılında yapılan Anayasa değişikliğiyle⁴ anayasal bir hak olarak Türk Hukuku’na kazandırılmıştır⁵. Bu değişiklikte, İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi’nin adil yargılanma hakkı yorumundan hareketle başka bir ibarenin kullanılması değil, “adil yargılanma hakkı” ibaresinin kullanılmasının bizatihi tercih edildiği görülmektedir⁶. İddia-savunma hakkı ve adil yargılanma hakkının anayasal güvence altına alınması, bu durumun doğal sonucudur.

Anayasa Mahkemesi mahkemeye erişim hakkını örnek bir kararında;

Kişinin uğradığı bir haksızlığa veya zarara karşı kendisini savunabilmesinin ya da maruz kaldığı haksız bir uygulama veya işleme karşı haklılığını ileri sürüp kanıtlayabilmesinin, zararını giderebilmesinin en etkili ve güvenceli yolu, yargı mercileri önünde dava hakkını kullanabilmesi⁷

olarak ifade etmektedir.

Anayasa Mahkemesi, mahkemeye erişim hakkını, bir yandan Anayasa m.36’da teminat altına alınan hak arama özgürlüğünün bir parçası olarak bir yandan da adil yargılanma hakkının bir parçası olarak görmektedir⁸. Anayasa Mahkemesi’ne göre, kişiye ilk olarak dava hakkı tanınmalıdır ki adil yargılanma hakkının sağladığı teminatlardan kişi yararlansın. O halde hak arama özgürlüğü var ise adil yargılanma hakkı ve uzantıları da vardır⁹. Bu doğrultuda Danıştay bir kararında, adil yargılanma hakkı kapsamında mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğine karar vermiştir:

Olayda, davacının mahkeme kayıtlarına giren dilekçelerinde taşınmazını da kapsayan alanda yapılan parselasyon işleminin iptalini istediği açık olduğundan yukarıda yer verilen adil yargılanma ilkesinin tanıdığı mahkemeye erişme hakkı ve hak arama özgürlüğünün gereği olarak anılan mahkemece bu işleme ilişkin davalı idareden gerekli bilgi ve belgeler istenilerek uyuşmazlığın esası hakkında karar verilmesi gerekmektedir. Bu durumda, İdare Mahkemesince

⁴ RG:17.10.2001; 24556.

⁵ Gerekçede, “ *Bu değişiklikte Türkiye Cumhuriyeti’nin taraf olduğu uluslararası sözleşmelerde de güvence altına alınmış olan adil yargılanma hakkı metne dâhil edilmektedir.*” ifadesi yer almaktadır. Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) Tutanak Dergisi, Dönem 21, Yasama Yılı 3, C.70, 131. Bileşim, S.737, s. 6.

⁶ İnceoğlu, Sibel, İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararlarında Adil Yargılanma Hakkı, (4. bası), Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul 2013, s. 4.

⁷Anayasa Mahkemesi’nin 19.03.2015 tarih ve E:2014/146, K:2015/31 sayılı kararı için bkz. <<https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/>>Erişim:19.11.2018

⁸ Anayasa Mahkemesi’nin 20.04.2017 tarih ve Özbakım Sağlık Ltd. ŞTİ. Başvuru No:2014/13156 sayılı kararı için bkz.< <https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/>>Erişim:19.11.2018

⁹ Anayasa Mahkemesi’nin 23.02.2016 tarih ve Mohammed Aynosah, Başvuru No:2013/8896 sayılı kararı için bkz.< <https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/>>Erişim:19.11.2018

işin esası hakkında bir karar verilmesi gerekirken, davacının talebini ve davayı açmaktaki amacını karşılamaktan uzak bir şekilde davaya konu edilen işlemin tarih ve sayısı ile tebliğ ve öğrenme tarihinin belirtilmediği, işlemin dava dilekçesine eklenmediği hususlarındaki yanlışlıkların yeniden yapıldığı gerekçesiyle davanın reddine karar verilmesinde hakkaniyete uygun yargılanma hakkı; dolayısıyla mahkemeye erişim hakkına uygunluk görülmemiştir¹⁰.

Adil yargılanma hakkı, ilk akla gelen ifadeyle mahkemece yürütülen yargılama faaliyetinin hakkaniyete uygun olmasını garanti altına almayı amaçladığı gibi ilgililerin uğradığı bir haksızlığa veya zarara yönelik hak ve iddialarını ileri sürebilecekleri bir mahkemede uyuşmazlığın görülmesini isteme hakkını da güvence altına almaktadır.

Mahkemeye erişim hakkı, gerek İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi m.6 gerekse Anayasa m.36'da herhangi bir sebeple sınırlandırılmamıştır. Bu demek değildir ki mahkemeye erişim hakkı hiçbir zaman sınırlandırılması mümkün olmayan mutlak bir haktır. Bilindiği üzere, özel sınırlandırma sebebi öngörülmeven hakların da tabiatı gereği bazı sınırları mevcuttur. Hak arama hürriyetini düzenleyen m.36'da herhangi bir sınırlama nedenine yer verilmemiş olsa da “davaların mümkün olan süratle sonuçlandırılmasını” ifade eden Anayasa m.141 ve “mahkemelerin kuruluşu, görev ve yetkileri, işleyişi ve yargılama usullerinin kanunla düzenleneceğini” öngören Anayasa m.142 hükümlerinin, hak arama hürriyetinin kapsamının belirlenmesinde gözetilmesi gerektiği açıktır. Anayasal hükümler arasında bir hiyerarşi olmamakla beraber, anayasanın bir başka maddesi veya maddelerinde yer alan sınırlandırma nedeni bu hakkın sınırlandırılmasında dikkate alınabilir. Ancak bu sınırlamalar Anayasa m.13¹¹'de düzenlenen güvencelere aykırı olamaz¹².

Mahkemeye erişim hakkı, doğrudan veya dolaylı¹³ olarak sınırlandırılabilir. İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi'nin “Golder/Birleşik Krallık” kararında¹⁴, yaşı küçüklerin, akıl hastalığı ve zayıflığı olanların, hükümlülerin ve müflislerin dava açma hakkının

¹⁰ Danıştay 6. Dairesi'nin 04.04.2019 tarih ve E:2014/7978, K:2019/2152 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilib.uyap.gov.tr>>Erişim:03.02.2020

¹¹ Anayasa “Temel hak ve hürriyetlerin sınırlanması” başlıklı m.13'de, “*Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz.*” hükmü yer almaktadır.

¹² Anayasa Mahkemesi'nin 18.06.2013 tarih ve E.2013/71, K.2013/77 sayılı kararı ile 19.03.2015 tarih ve E:2014/146, K:2015/31 sayılı kararı için bkz. <<https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/>> Erişim:19.11.2018

¹³ Avukatla görüşme hakkının tanınmaması, adli yardım verilmemesi, dava açma ve temyiz sürelerine ilişkin sınırlandırmalar getirilmesi, davayı geciktirici koşullar öngörülmesi, hukuki kesinlik olmaması, dava açma hakkına yönelik dolaylı sınırlamalara örnek verilebilir. İnceoğlu, 2013, s. 121-136.

¹⁴ İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi'nin, 22.10.1996 tarih ve Golder/Birleşik Krallık B.No:18 sayılı kararından aktaran İnceoğlu, 2013, s. 121-131.

doğrudan sınırlandırılmasının geçerli bir amaca hizmet ettiği ifade edilmektedir. Dava açma süreleri ise, mahkemeye erişim hakkını dolaylı olarak sınırlandırmaktadır. İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi'nin "Stubbing ve Diğerleri/Birleşik Krallık" kararında da ifade edildiği üzere, dava açma hakkının belirli sürelerde kullanılmasının öngörülmesiyle eski iddiaların gündeme getirilmesi ve davalı/karşı tarafın delilleri toplamakta yaşayabileceği güçlüklerin önlenmesi amaçlandığından, dava açma hakkının süre yönünden dolaylı olarak kısıtlanması meşru bir amaca hizmet etmektedir¹⁵.

1.2. Süre Kavramı ve İdari Yargıda Dava Açma Sürelerinin Genel Esasları

1.2.1. Süre Kavramı

Süre ve zaman kavramları, çoğu kez birbiri yerine kullanılmaktadır. Bu kavramların, aynı şeyi ifade ettiği düşünülebilir. Ancak süre eşittir zaman kavramı değildir. "Süre" kavramının ne ifade ettiğini tam anlamıyla kavrayabilmek için, sürenin içinden var olduğu "zaman" kavramını bilmek gerekir. Zaman kavramı, soyut ve sonsuz olarak geçmişe, şimdiye ve geleceğe hitap eden bir kavramdır. Bu kavram, doğal zaman ve sosyal zaman olarak iki başlık altında ayrıma tabi tutulabilir. İnsanoğlunun müdahalesi dışında akıp giden zaman, doğal zaman olarak; saat, gün, hafta, ay, yıl benzeri bölümler halinde bir mahiyet atfettiğimiz zaman ise, sosyal zaman olarak adlandırılmaktadır¹⁶.

Sözlük anlamı olarak süre, "*Bir olayın başı ile sonu arasında geçen zaman parçası, zaman aralığı, zaman bölümü, müddet*" olarak tanımlanmaktadır¹⁷. Hukuki anlamı olarak ise süre, "*Sayısal olarak belirlenmesi ve böylece sınırlandırılması yönünden, saptanabilir zaman kesitleri*" olarak ifade edilmektedir¹⁸.

¹⁵ İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi'nin Stubbing ve Diğerleri/Birleşik Krallık No:18 ve 22.10.1996 sayılı kararından aktaran İnceoğlu, 2013, s. 121-131.

¹⁶ Kaplan, Gürsel, İdari Yargıda Dava Açma Süreleri, (Güncelleştirilmiş 3. bası), Turhan Kitabevi, Ankara 2011, s. 13-16.

¹⁷ Türk Dil Kurumu (TDK), Büyük Türkçe Sözlük, Erişim Tarihi: 02.05.2018

¹⁸ Zabunoğlu, Yahya Kazım, "İdari Yargıda Dava Açma Süresi", I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Birinci Kitap, İdari Yargı, 1-4 Mayıs 1990, Danıştay Yayını, Ankara 1991, s. 188.

1.2.2. İdari Dava Açma Süresi ve Amacı

İdari dava açma süresi, “*İdari davaların muteber surette ikame edileceği kanunen muayyen ve mahdud olan bir zaman*¹⁹” olarak tanımlanmaktadır. Kaplan’a göre ise idari dava açma süresi;

Bir hakkın yargı yerleri önünde ileri sürülebilmesinin zaman yönünden sınırlandırılması anlamı taşımaktadır. Bir diğer deyişle, soyut bir kavram olan zaman; bir hakkın yargı yerleri önünde talep edilmesine bir sınır konulmak istendiğinde dava açma süresi biçimine bürünmektedir²⁰.

olarak ifade edilmiştir.

İdari dava açma süresi, idari uyuşmazlığa konu menfaatin/hakkın idari yargı yerlerinde ileri sürülebileceği kanunla sınırlandırılmış belirli bir zaman dilimini ifade etmektedir. Dava açma hakkının belirli müddetle kısıtlanması cihetine gidilmesinin ilk amacı, idari istikrardır²¹. İdari işlemlerin, ilanihaye mahkeme tehdidi altında bırakılması kamu hizmetinin işleyişini sekteye uğratabilir. Kamu hizmetinin aksaması ise, idari teşkilatta istikrarın bozulmasına sebep olur²². Esasen, idari dava açma hakkının belirli süreyle sınırlandırılmasının amacının, idari istikrar olarak ifade edilen “hukuki ilişkilerde belirlilik ve kararlılık sağlanması” olduğu söylenebilir²³. Ertuğ da, “*Yargı yoluna müracaat için böyle belirli bir müddet konulmuş olması, istikrarı sağlamak maksadına matuftur*²⁴.” demektedir.

Kamu menfaatinin birincil öncelik taşıdığı birey ve devlet ilişkilerinde, dava açma süresi müessesesinin devlet lehine, birey aleyhine olduğu görülmektedir. Hal böyle olunca, bireysel menfaatler ile kamu menfaatlerinin çatışmasında, devletin galip geldiği söylenebilir.

Danıştay, idari işlemin özelliklerinden biri olan hukuka uygunluk karinesi gereğince işlemlerin tesis edildiği tarihten itibaren hukuka uygun olarak kabul edilip icrai olduklarını, bu karineyle idari işlemlerde idari istikrar ve kararlılık ilkesinin esas

¹⁹ Duran, Lütfi, “İdari Kazada Dava Açma Müddeti (İdari Müruru Müddet)”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C.XI, S.1-2, 1945, s. 240.

²⁰ Kaplan, 2011, s. 18.

²¹ Yıldırım, Turan, vd. İdare Hukuku, (Güncellenmiş 6. baskı), 12 Levha Yayıncılık, İstanbul 2016, s. 786. ; Kaplan, 2011, s. 30.

²² Candan, Turgut, İdari Yargılama Usul Kanunu, (5. baskı), Adalet Yayınevi, Ankara 2012, s. 333.

²³ Kaplan, 2011, s. 30. ; Alan, Nuri, “İptal Davalarının Ön ve Esastan Kabul Şartları”, Danıştay Dergisi, S.50-51, 1993, s. 33.

²⁴ Ertuğ, Hasan Refik, İdare Hukuku Dersleri I İdare'nin Denetlenmesi (Ek: Devleti İlgilendiren Uyuşmazlıklar), Ar Basımevi, Ankara 1947, s. 12.

alındığını, dava açma süresiyle korunan hukuki değer de bu ilkelere benzer bir şekilde idari istikrar ve kamu düzeni olduğunu açıkladıktan sonra, idari istikrarın her olayda mutlak surette korunmayacağına ve somut olayın da özellikleri dikkate alınarak dava açma süresinin başlangıcının belirlenmesi gerektiğine karar vermiştir:

İdare hukuku ilkelerine göre, idari işlemler tesis edildikleri andan itibaren yürürlük kuvvetini ve doğruluk karinesini haizdirler. Bu husus idarenin tek taraflı kararlarına kişinin uyma zorunluluğunu doğurur. Bu ilkenin tabii sonucu olarak da idari işlemlerde devamlılık ve istikrar esastır. Kamu düzeninin bozulmaması için idari istikrar prensibine verilen önem nedeniyle yukarıda yer verdiğimiz 2577 sayılı Yasa hükümleri ile dava açma süresi sınırlandırılmıştır. Bununla birlikte, dava açma süresi ile koruma altına alınan idari istikrar ve kamu düzeni olduğu, idareye güven ilkesi ile bağdaşmayacak fiiller sonucu tesis edilen işlemlerin bu korumadan faydalanmasının söz konusu olamayacağı açık olup, idarelerce kurallara aykırı bir şekilde, yanıltıcı bilgi ve belge esas alınarak, ya da hile yapılarak işlem tesis edildiğinin öğrenildiği tarihte artık yeni bir hukuksal durumun ortaya çıktığının kabulü ve dava açma süresinin de bu tarihten itibaren başlatılmasının gerekeceği açıktır²⁵.

Öğretide, idari yargı mercilerine başvurma hakkının belirli süreyle sınırlandırılmasının bir diğer amacı olarak, ilgililere idari işlemin mahiyetini öğrenme, hukuka uygunluğunu sorgulama ve gerektiğinde dava açma öncesi tahlil, tahkik etme olanağı vermek olduğu da gösterilmektedir²⁶.

1.2.3. İdari Dava Açma Süresinin Hukuki Niteliği

İdari dava açma süresinin hukuki niteliğine ilişkin 2577 sayılı Kanun'da herhangi bir düzenlemeye yer verilmemektedir. İdari dava açma süresinin hukuki niteliğini, öğretide ve Danıştay kararları ışığında değerlendirmek gerekmektedir.

İdari dava açma süresi, öğretide hâkim görüşe göre hak düşürücü süre niteliğindedir²⁷. Hak düşürücü süre niteliğinde olan dava açma süresi, özel hukuktaki zamanaşımı²⁸ iddiasından farklı olarak idari yargı yerleri tarafından resen dikkate alınmaktadır²⁹.

²⁵ Danıştay 2. Dairesi'nin 13.11.2013 tarih ve E:2011/6086, K:2013/8020 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilib.uyap.gov.tr>> Erişim: 17.05.2018

²⁶ Gözübüyük, A. Ş. ve T. Tan, İdare Hukuku C.2, İdari Yargılama Hukuku, (Güncelleştirilmiş 4. bası), Turhan Kitabevi, Ankara 2010, s. 921.

²⁷ Gözübüyük A.Ş. ve Tan T., 2010, s. 922. ; Gözler, Kemal, İdare Hukuku Dersleri, (Güncelleştirilmiş 8. baskı), Ekin Yayınevi, Bursa 2009, s. 834.

²⁸ Zamanaşımı kavramının sözlük anlamı, "Yasanın belli ettiği koşullar altında belli bir sürenin geçmesi ve bunun sonucunda kimi hakların kazanılması ya da düşmesi" olarak tanımlanabilir. TDK Büyük Türkçe Sözlük, Erişim Tarihi:05.05.2018; Zamanaşımı kavramı ile hak düşürücü süre kavramı, öğretide ve yargı kararlarında farklı iki terim olarak kabul görür. Bir alacak hakkında zamanaşımı iddiası, alacağının özünün değil, takip edilebilme olanağının yitmesine bağlı olarak borçlu tarafından zamanaşımı definde

Danıştay'a göre, idari dava açma süresi hak düşürücü süre niteliğinde olup, davanın her aşamasında resen dikkate alınır. Danıştay bir kararında, “*İdari dava açma süresi hak düşürücü bir süre olduğundan idare tarafından ileri sürülmesine bile temyiz aşamasında dahi resen göz önüne alınmalıdır*³⁰.” yönünde karar vermiştir.

Hak düşürücü süre, niteliği gereği zamanaşımı kurumundan daha güçlü bir kurumdur. Kanunla sınırlandırılmış ve hak düşürücü süre niteliğini haiz idari dava açma süresi içinde dava açılmazsa, davanın dinlenebilirliği ortadan kalkmaktadır³¹. Bir başka ifadeyle, davacı konumundaki gerçek veya tüzel kişiler, davanın esasında ne kadar haklı olsalar da dava açma süresini geçirdikten sonra hak ve iddialarını ileri sürebileceği bir yargılama faaliyetinin tüm delilleriyle birlikte nihayetlenmesini isteyebilmesinin dayanağını teşkil eden mahkemeye erişim hakkını yitirmektedir.

Duran'a göre, zamanaşımı ve idari dava açma süresini karşılaştırarak, idari dava açma süresinin niteliğinin hak düşürücü süre olduğunu iddia edenler esaslı bir maddi neden belirtmemektedir. Dava açma süresi ne zamanaşımı süresinden tamamen farklı ne de hak düşürücü süreyle tamamen benzerdir. İdari dava açma süresi, kamu hukukunun kendine özgü bir müessesesi olarak kabul edilmelidir³². Müellife göre, dava açma süresinin geçirilmesiyle yalnızca dava hakkı yitirilirken, hak düşürücü sürede, hakkın bizatihi kendisi düşmektedir. Ayrıca, dava açma süresi, hak düşürücü süreye nazaran belirli durumlarda kesilebilir veya uzayabilir³³.

Kaplan'a göre, idari dava açma süresini, ne zamanaşımı kavramı ne de hak düşürücü süre kavramı açıklamaya yetmektedir. Müellife göre, idari dava açma süresinin niteliği ve dava açma süresinin geçmesine bağlanan hukuki sonuçları kapsayan bir terimin, hukuk terminolojisinde olmaması, temel sorundur³⁴.

bulunulması şartıyla mahkemece dikkate alınabilmesine karşın, hak düşürücü sürede ise, hakkın aslı ortadan kalkar ve mahkemece resen dikkate alınır. Kaplan, 2011, s. 19-25.

²⁹ Gözübüyük A.Ş. ve Tan T., 2010, s. 922. ; Gözübüyük, A. Şeref, Yönetmelik Yargı, (28. baskı), Turhan Kitabevi, Ankara 2009, s. 397.

³⁰ Danıştay 10. Dairesi'nin 01.10.1998 tarih ve E:1996/9984, K:1998/4697 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilb.uyap.gov.tr>> Erişim: 17.05.2018

³¹ Gözübüyük A.Ş. ve Tan T., 2010, s. 921.

³² Duran, 1945, s. 249.

³³ Duran, 1945, s. 255.

³⁴ Kaplan, 2011, s. 82.

1.2.4. Dava Açma Süresinin Kamu Düzeni İlkesiyle İlişkisi

İdari dava açma süresi, kamu düzenine ilişkindir. Nitekim 2577 sayılı Kanun “Dilekçeler üzerine ilk inceleme” başlıklı m.14’de, dava dilekçelerinin, süreaşımı yönünden ilk inceleme safhası dâhil olmak üzere davanın her safhasında incelemeye tabi tutulacağı, m.15’de ise, süreaşımı sebebiyle davanın reddine karar verileceği düzenlenmektedir. Davanın taraflarınca ilgili davanın süresinde açılmadığı itirazı ileri sürülmesi dahi, idari yargı mercileri, davanın süresinde açılıp açılmadığı hususunu kendiliğinden incelemektedir³⁵.

İdari yargıda, davanın 2577 sayılı Kanun veya kendi özel mevzuatında öngörülen dava açma süresi içerisinde açılmaması halinde davanın süreaşımı sebebiyle reddine karar verilmesinin yanı sıra, 2577 sayılı Kanun m.14 hükmü uyarınca ilk incelemeye tabi tutulan dava dilekçesinde, “İlk inceleme üzerine verilecek karar” başlıklı m.15/1-(d) uyarınca dilekçenin reddine karar verilmesi üzerine, yenilen davanın belirtilen süre içinde açılmaması halinde de, davanın süreaşımı sebebiyle reddi kararları verilmektedir.

Davanın esasına ilişkin olmayan “davanın süreaşımı sebebiyle reddine dair kararların”³⁶ kanun yolu değerlendirmesi, istinaf ve temyiz merciince öncelikli olarak ele alınmaktadır. İstinaf ve temyiz mercileri, dava konusu uyuşmazlıklarda, davanın süresinde açılıp açılmadığını kendiliğinden denetlemektedir.

1.3. İdari Yargıda Öngörülen Genel ve Özel Dava Açma Süreleri

2577 sayılı Kanun’da tek bir dava açma süresi düzenlenmemektedir. Danıştay ve idare mahkemesi için ayrı, vergi mahkemesi için de ayrı bir genel dava açma süresi öngörülmektedir. Ayrıca 2577 sayılı Kanun’da genel dava açma sürelerinin yanında, ivedi dava açma süreleri de yer almaktadır. 2577 sayılı Kanun’da düzenlenen idari dava açma sürelerinden farklı olarak özel kanunlarda da idari dava süreleri düzenlenmiş olabilir. Bu başlık altında, 2577 sayılı Kanun’da düzenlenen genel dava açma süreleri

³⁵ Gözübüyük A.Ş. ve Tan T., 2010, s. 923.

³⁶ 2577 sayılı Kanun m.45/1’de, “Konusu beş bin Türk lirasını geçmeyen vergi davaları, tam yargı davaları ve idari işlemlere karşı açılan iptal davaları hakkında idare ve vergi mahkemelerince verilen kararlar kesin olup, bunlara karşı istinaf yoluna başvurulamaz.” hükmü yer aldığından, beş bin Türk lirasını geçmeyen uyuşmazlık hakkında verilen süre ret kararı için istinaf yoluna başvurulması söz konusu olmayacaktır. Ancak İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi’nin, Gorou V. Yunanistan başvurusu ve Bayar ve Gürbüz V. Türkiye başvurusu kararlarında, mevzuatta temyiz hakkının düzenlenmemesini mahkemeye erişim hakkını ihlal edici nitelikte bulmaktadır. Çayan, Gökhan, Adil Yargılanma Hakkı, Legal Yayıncılık, İstanbul 2016, s. 53-54.

ve ivedi dava açma süreleri ile diğer kanunlarda getirilen özel dava açma sürelerine değineceğiz.

1.3.1. 2577 Sayılı Kanun'da Öngörülen Genel Dava Açma Süreleri

2577 sayılı Kanun m.7/1'de, “*Dava açma süresi, özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde Danıştay’da ve idare mahkemelerinde altmış ve vergi mahkemelerinde otuz gündür.*” hükmü yer almaktadır. Danıştay’ın ilk derece mahkemesi sıfatıyla baktığı davalar ile idare mahkemelerinde görülecek davalarda, özel kanunlarda dava açma süresine ilişkin ayrı bir düzenleme getirilmediği müddetçe, m.7/1 hükmünde yer alan “altmış günlük” idari dava açma süresi uygulanmaktadır³⁷.

Danıştay’ın ilk derece mahkemesi olarak baktığı davalar ile idare mahkemesinin görev alanı dışındaki vergi davalarında ise, vergi mahkemeleri için otuz günlük genel dava açma süresi öngörülmektedir. Vergi davalarında, özel kanunlarda dava açma süresine ilişkin farklı hükümler yer almadığı müddetçe, “otuz günlük” genel dava açma süresi uygulanmaktadır.

23.11.1925 tarih ve 669 sayılı Şurayı Devlet Kanunu³⁸ m.25/1’de;

Her nevi idarî muamele ve mukarreratm alâkadarlara usulen tefhim veya tebliğinden ve vazifei idariyeyi ifa vesilesile vukubulan efal hakkında icraya ittıla tarihinden itibaren alâkadarların kazayı idarî tarikile mecalisi idare veya Şûrayı devlete ikamei dava müddeti kavanini mahsusa ile muayyen olmayan ahvalde atmış gündür.

yönünde yer alan hükümde, dava açma süresi, altmış gün olarak düzenlenmiş iken, 21.12.1938 tarih ve 3546 sayılı Devlet Şurası Kanunu³⁹ m.32 hükmü⁴⁰ gereğince dava açma süresi doksan gün olarak belirlenmişti. 18.04.1929 tarih ve 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu⁴¹ m.63’de, “*Bu davalar, kararların menfaati haleldar olanlara tebliği veya bunların icraya ittılai tarihinden itibaren altmış gün zarfında ikame*

³⁷ Fransız hukukunda, bayındırlık hizmetleriyle ilgili ihtilaflar için dava açma süresi farklı olmakla birlikte, genel idari dava açma süresi 2 aydır. Kaplan, 2011, s. 85.

³⁸ Anılan kanun için bkz. <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR_/kanun_tbmnc004/kanuntbmnc004/kanuntbmnc00400669.pdf> Erişim: 03.11.2019

³⁹ Anılan Kanun için bkz. <<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/4098.pdf>> Erişim:03.11.2019

⁴⁰ Anılan Kanun m.32 hükmü şöyledir: “*İdarî kaza yolu ile Devlet Şûrasına dava açmak müddeti her nevi muamele ve kararların alâkalılara usulü dairesinde tefhim veya tebliğinden yahut idarî vazifelerin ifası vesilesiyle vuku bulan fiiller hakkında icraya ittıla tarihinden itibaren hususî kanunlarla müddet tayin edilmeyen hallerde 90 gündür. İdare heyetleriyle kaza salâhiyetini haiz mercilerden idarî kaza yolu ile çıkan kararlara karşı Devlet şurasına temyizen müracaat müddeti, hususî kanunlarla ayrı müddet tayin edilmemiş olan hallerde, kararların tefhim veya tebliğinden itibaren keza 90 gündür.*”

⁴¹ Anılan Kanun için bkz. <<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/1184.pdf>> Erişim:03.11.2019

olunmalıdırlar...” yönündeki hüküm uyarınca, vilayet idare heyetleri nezdinde görülen davalar için ise, altmış günlük dava açma müddeti öngörülmüştü. Anılan kanunların yürürlükte olduğu dönemde, şayet özel kanunlarda dava açma süresine ilişkin özel bir düzenleme getirilmiş ise, artık genel dava açma süresi değil, özel dava açma süresi uygulanmaktaydı⁴². Önceden, Türk İdare Hukukunda, genel dava açma süresi yanında çeşitli dava açma süreleri de benimsendiğinden, 2577 sayılı Kanun’un bu farklılığı büyük oranda azalttığı belirtilmektedir⁴³.

İdari yargı mevzuatı gerek dava açma, gerek kanun yolları açısından son derece karışık ve dağınık bir görünümde. Bu dağınık mevzuatta, Danıştay, idare mahkemesi ve vergi mahkemesinde açılacak davalar için farklı dava açma sürelerinin öngörülmesi, ilgililer için görevli mahkemenin belirlenmesi noktasında bir kafa karışıklığına neden olmaktadır. İdari yargı mercilerinin bile dava açma sürenin tespitini yaparken hataya düştüğü bir durumda, ilgililerin hataya düşmesi kaçınılmaz olmaktadır. Kanun koyucu tarafından, ciddi hak kayıplarını bertaraf etmek adına, hem idare mahkemeleri hem de vergi mahkemeleri için, genel idari dava açma sürelerinin, tek bir süre olarak belirlenmesi gereklilik arz etmektedir.

1.3.2. 2577 Sayılı Kanun’da Öngörülen Özel Dava Açma Süreleri (İvedi Yargılama Usulünde Süreler)

1.3.2.1. İvedi Yargılama Usulünde Dava Açma Sürelerine İlişkin Genel Bilgilendirme

İdari davaların makul sürede sonuçlandırılmaması, geçmişten günümüze Türkiye’de ciddi bir sorun teşkil etmektedir. İdari dava dosyalarının makul sürede sonuçlandırılmamasının en büyük nedeni ise, gün geçtikçe artan iş yüküdür. Zira İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi’nce Türkiye aleyhine verilen yaptırım kararlarının çoğu da, idari davaların makul sürede nihayetlenmemesinden dolayı, adil yargılanma hakkının ihlal edildiğini gerekçesine dayanmaktadır. Kanun koyucu, mahkemelerde biriken iş yükünü azaltmak adına, idari yargıda özellikle 2010 yılından sonra çeşitli illerde yeni idare mahkemeleri kurmuş ve idari hâkim sayısını arttırmıştır. Ancak kanun koyucunun bulduğu bu çözüm, iş yükünü azaltmayı ve idari davaların süratle sonuçlanmasını tam

⁴² Kaplan, 2011, s. 85.

⁴³ Gözübüyük, 2009, s. 397. ; Kaplan, 2011, s. 85.

anlamıyla sağlamamıştır. İşte kanun koyucu, bu kez idari davaların konusunu oluşturan kimi uyuşmazlıkları, diğer uyuşmazlıkların yargılama usulünden ayırarak yeni bir usul getirmiştir.

18.6.2014 tarih ve 6545 sayılı Türk Ceza Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun⁴⁴ m.18. hükmü ile getirilen “ivedi yargılama usulü” ile 10.09.2014 tarih ve 6552 sayılı İş Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması İle Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun⁴⁵ m.96 hükmü ile getirilen “Merkezi ve ortak sınavlara ilişkin yargılama usulü” 2577 sayılı Kanun m.20/A ve m.20/B hükümlerinde yerlerini almıştır.

1.3.2.2. 2577 Sayılı Kanun’un 20/A Maddesinde Öngörülen Dava Açma Süresi

6545 sayılı Kanun m.18⁴⁶ ile 2577 sayılı Kanun’a eklenen “İvedi yargılama usulü” başlıklı m.20/A⁴⁷, da, genel dava açma sürelerinden -daha kısa- dava açma süresi

⁴⁴ RG:28.06.2014; 29044

⁴⁵ RG:11.09.2014; 29116.

⁴⁶ 6545 sayılı Kanun m.18’in gerekçesinde; "İdari yargıda davaların tümü aynı usul takip edilmek suretiyle sonuçlandırılmaktadır. Ancak idari davaların bazıları, niteliği itibarıyla diğerlerinden farklıdır. Bu tür davaların geciktirilmeksizin karara bağlanması gerekmektedir. Bu bakımdan, gecikerek karar verilmesinde hem idare hem de davacılar bakımından katlanılması zor ya da imkânsız sonuçlar doğuracak sınırlı sayıdaki dava türünün, diğerlerine göre daha ivedi bir şekilde sonuçlandırılması gerekmektedir. Yargısal sürecin, süratle sonuçlandırılması özel önem taşıyan ihale, özelleştirme, acele kamulaştırma uyuşmazlıklarından kaynaklanan bazı davaların ivedilikle sonuçlandırılmaması hâlinde, hukuki belirsizlik doğmasına neden olmaktadır. Madde ile Avrupa örneklerinde olduğu gibi idari yargılamaya ivedi yargılama usulü kurumu kazandırılmaktadır." açıklamaları yer almaktadır. TBMM Madde Gerekçesi <http://mevzuat.tbmm.gov.tr/mevzuat/faces/kanunmaddeleri?_adf.ctrl-state=1chpkjuur_29&pkanunlarno=154388&pkanunnumarasi=6545> Erişim Tarihi: 30.05.2018

⁴⁷ 2577 sayılı Kanun m.20/A hükmü şöyledir: "1. İvedi yargılama usulü aşağıda sayılan işlemlerden doğan uyuşmazlıklar hakkında uygulanır:

- a) İhaleden yasaklama kararları hariç ihale işlemleri.
- b) Acele kamulaştırma işlemleri.
- c) Özelleştirme Yüksek Kurulu kararları.
- d) 12/3/1982 tarihli ve 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu uyarınca yapılan satış, tahsis ve kiralama işlemleri.
- e) 9/8/1983 tarihli ve 2872 sayılı Çevre Kanunu uyarınca, idari yaptırım kararları hariç çevresel etki değerlendirmesi sonucu alınan kararlar.
- f) 16/5/2012 tarihli ve 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hak-kında Kanun uyarınca alınan Cumhurbaşkanlığı kararları.

2. İvedi yargılama usulünde:

- a) Dava açma süresi otuz gündür.
- b) Bu Kanunun 11 inci maddesi hükümleri uygulanmaz.
- c) Yedi gün içinde ilk inceleme yapılır ve dava dilekçesi ile ekleri tebliğe çıkarılır.
- d) Savunma süresi dava dilekçesinin tebliğinden itibaren on beş gün olup, bu süre bir defaya mahsus olmak üzere en fazla on beş gün uzatılabilir. Savunmanın verilmesi veya savunma verme süresinin geçmesiyle dosya tekemmül etmiş sayılır.
- e) Yürütmenin durdurulması talebine ilişkin olarak verilecek kararlara itiraz edilemez.
- f) Bu davalar dosyanın tekemmülünden itibaren en geç bir ay içinde karara bağlanır. Ara kararı verilmesi, keşif, bilirkişi incelemesi ya da duruşma yapılması gibi işlemler ivedilikle sonuçlandırılır.

öngörülmektedir. Anılan Kanun m.20/A-2(a)'da, “*Dava açma süresi otuz gündür*”, şeklinde getirilen yenilikle, idare mahkemelerinde genel dava açma süresi olarak öngörülen altmış günlük sürenin kısaltıldığı görülmektedir. Bu yeniliklerle, yalnızca dava açma süresi değil, ilk inceleme usulü, savunma süresi, başvuru usulü, yürütmeyi durdurma talebine ilişkin verilen kararlara karşı öngörülen itiraz süresi, temyiz aşamasındaki inceleme ve cevap verme süreleri de kısaltılarak istisnai süreler öngörülmektedir.

İvedi yargılama usulü;

1- *İhaleden yasaklama kararları hariç ihale işlemleri*

2- *Acele kamulaştırma işlemleri,*

3- *Özelleştirme Yüksek Kurulu kararları,*

4- *12/03/1982 tarihli ve 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu uyarınca yapılan satış, tahsis ve kiralama işlemleri,*

5- *09/08/1983 tarihli ve 2872 sayılı Çevre Kanunu uyarınca, idari yaptırım kararları hariç çevresel etki değerlendirmesi sonucu alınan kararlar,*

6- *16/5/2012 tarihli ve 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun uyarınca alınan Cumhurbaşkanlığı kararları (6306 sayılı Kanun'da Cumhurbaşkanınca alınacak kararlar, maddeler halinde sayılmamıştır. Anılan Kanunun tümü incelendiğinde, Cumhurbaşkanınca riskli alan belirlenmesine dair kararlar, Riskli alanlarda rezerv yapı alanlarında ve riskli yapıların bulunduğu taşınmazlar üzerinde yapımı gerçekleştirilen bağımsız bölümlerin bedellerinin yapım maliyetlerinin altında tespit edilmesine ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararları, 6306 sayılı Kanun uyarınca alınan Cumhurbaşkanlığı kararlarına örnek verilebilir.)*

hakkında uygulanmaktadır.

g) *Verilen nihai kararlara karşı tebliğ tarihinden itibaren on beş gün içinde temyiz yoluna başvurulabilir.*

h) *Temyiz dilekçeleri üç gün içinde incelenir ve tebliğe çıkarılır. Bu Kanunun 48 inci maddesinin bu maddeye aykırı olmayan hükümleri kıyasen uygulanır.*

ı) *Temyiz dilekçelerine cevap verme süresi on beş gündür.*

i) *Danıştay evrak üzerinde yaptığı inceleme sonunda, maddi vakıalar hakkında edinilen bilgiyi yeterli görürse veya temyiz sadece hukuki noktalara ilişkin ise yahut temyiz olunan karardaki maddi yanlışlıkların düzeltilmesi mümkün ise işin esası hakkında karar verir. Aksi hâlde gerekli inceleme ve tahkikatı kendisi yaparak esas hakkında yeniden karar verir. Ancak, ilk inceleme üzerine verilen kararlara karşı yapılan temyizi haklı bulduğu hâllerde kararı bozmakla birlik-te dosyayı geri gönderir. Temyiz üzerine verilen kararlar kesindir.*

j) *Temyiz istemi en geç iki ay içinde karara bağlanır. Karar en geç bir ay içinde tebliğe çıkarılır.”*

Danıştay'ın bir kararında, ivedi yargılama usulüne tabi uyuşmazlıkların mahiyeti itibariyle derhal sonuçlandırılması gerektiğinden, idari yargıda başvuru, inceleme ve yargılama usulüne ilişkin getirilen bu yeniliklerle, davaların bir an önce etkin ve verimli bir şekilde sonuçlandırılmasının amaçlandığı belirtilmektedir⁴⁸.

2577 sayılı Kanun m.20/A hükmünün, hak arama hürriyeti ve adil yargılanma hakkını ihlal ettiğinden bahisle Anayasa'ya aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'nde görülen iptal davası neticesinde Yüksek Mahkeme;

Dava konusu kurallarla, dava açma, temyiz yoluna başvurma ve temyize cevap verme sürelerinin kısaltılmasının hak arama özgürlüğüne müdahale niteliği taşıdığı açıktır. Ancak bu müdahalenin, ivedi yargılama usulüne tabi olan uyuşmazlıkların bir an evvel yargı mercileri önüne getirilerek karara bağlanmasına yönelik meşru bir amaca dayandığı anlaşılmaktadır. İvedi yargılama usulüne tabi davalarda yargılama sürecinin hızlandırılması amacı da dikkate alındığında dava konusu kurallarda belirtilen dava açma, temyiz yoluna başvurma ve temyize cevap verme sürelerinin, dilekçelerin hazırlanması ve eklerinin temin edilmesini imkânsız kılabilecek veya büyük ölçüde güçleştirecek kadar kısa olmayıp dava ve cevap hakkının kullanımına ölçsüz bir sınırlama getirmemektedir⁴⁹.

yönünde değerlendirmede bulunarak dava açma süresinin kısaltılmasının meşru bir amaca hizmet ettiğinden bahisle, Anayasa'ya aykırılık iddiasını yerinde bulmamıştır.

Her ne kadar, m.20/A hükmüyle, otuz günlük dava açma süresi getirilmiş ise de, işlem usulüne uygun tebliğ edilmemiş ya da ilan edilmemiş ise, davacının öğrendiğini beyan ettiği tarih, dava açma süresinin başlangıcına esas alınmaktadır. Bu hususta Danıştay'ca verilen bir kararda, ivedi işler için otuz günlük dava açma süresinin, ancak usulüne uygun ilandan sonra başlayacağı, işlemin ne zaman ilan edildiğinin belli olmadığı hallerde ise, davacının dava konusu işlemi “öğrendiğini beyan ettiği tarihe” itibar edileceği vurgulanmaktadır:

Uyuşmazlık konusu olayda; dava konusu işlemin ilan edilmesi gerektiğine ilişkin Muğla Valiliği Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü'nün 22/09/2017 günlü, E.8782 sayılı yazısının Mentеше Kaymakamlığına gönderildiği, ancak dava konusu işlemin sadece Muğla Valiliği ilan panosunda 25/09/2017 tarihinde, 10 gün süre ile ilan edildiği görülmüştür. Bu durumda; projenin gerçekleştirileceği alanda veya etkilenme alanında dava konusu işlemin ilan edildiğine ilişkin askı ilan tutanağı sunulmadığı gibi internet aracılığıyla ilan edildiğine ilişkin herhangi bir bilginin de idarece ortaya konulmadığı dikkate alındığında, dava dilekçesinde öğrenme tarihi olarak belirtilen tarihten itibaren süresinde açılan davanın esasının incelenmesi

⁴⁸ Danıştay 12. Dairesi'nin 22.02.2017 tarih ve E:2015/5193, K:2017/439 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilib.uyap.gov.tr>> Erişim:20.05.2018

⁴⁹ Anayasa Mahkemesi'nin 19.03.2015 tarih ve E:2014/146, K:2015/31 sayılı kararı için bkz. <<https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/>> Erişim:19.11.2018

gerekirken, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet bulunmamaktadır⁵⁰.

1.3.2.3. 2577 Sayılı Kanun'un 20/B Maddesinde Öngörülen Dava Açma Süresi

6552 sayılı Kanun m.96⁵¹ ile 2577 sayılı Kanun'a eklenen "Merkezi ve ortak sınavlara ilişkin yargılama usulü" başlıklı m.20/B⁵² de, genel dava açma sürelerinden - daha kısa- dava açma süresi öngörülmektedir. Anılan Kanun m.20/B'de, "Dava açma süresi on gündür." şeklinde getirilen yenilikle, idare mahkemelerinde genel dava açma süresi olarak öngörülen altmış günlük sürenin kısaltıldığı görülmektedir. Bu yeniliklerle, yalnızca dava açma süresi değil ilk inceleme usulü, savunma süresi,

⁵⁰ Danıştay 14. Dairesi'nin 02.10.2018 tarih ve E:2018/1681, K:2018/5819 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilib.uyap.gov.tr>> Erişim:19.11.2018

⁵¹ 6552 sayılı Kanun m.18'in gerekçesinde ise; "Önergeyle, Millî Eğitim Bakanlığı ile Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi tarafından yapılan merkezî ve ortak sınavlar hakkında açılan davalarda, olası mağduriyetlerin önüne geçebilmek için hızlı yargılama süreci öngörülmekte ve söz konusu davalara ilişkin verilen kararların ilgili kişilerin lehine sonuç doğuracak şekilde uygulanması hükme bağlanmaktadır." açıklaması yer almaktadır. TBMM, Madde Gerekçesi, <http://mevzuat.tbmm.gov.tr/mevzuat/faces/kanunmaddeleri?_adf.ctrl-state=1chpkjuur_24&pkanunlarno=155977&pkanunnumarasi=6552> Erişim Tarihi: 30.05.2018

⁵² 2577 sayılı Kanun m.20/B hükmü şöyledir: "1. Millî Eğitim Bakanlığı ile Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi tarafından yapılan merkezî ve ortak sınavlar, bu sınavlara ilişkin iş ve işlemler ile sınav sonuçları hakkında açılan davalara ilişkin yargılama usulünde:

- a) Dava açma süresi on gündür.
- b) Bu Kanununun 11 inci maddesi hükümleri uygulanmaz.
- c) Yedi gün içinde ilk inceleme yapılır ve dava dilekçesi ile ekleri tebliğe çıkarılır.
- ç) Savunma süresi dava dilekçesinin tebliğinden itibaren üç gün olup, bu süre bir defaya mahsus olmak üzere en fazla üç gün uzatılabilir. Savunmanın verilmesi veya savunma verme süresinin geçmesiyle dosya tekemmül etmiş sayılır.
- d) Yürütmenin durdurulması talebine ilişkin olarak verilecek kararlara itiraz edilemez.
- e) Bu davalar dosyanın tekemmülünden itibaren en geç on beş gün içinde karara bağlanır. Ara kararı verilmesi, keşif, bilirkişi incelemesi ya da duruşma yapılması gibi işlemler ivedilikle sonuçlandırılır.
- f) Verilen nihai kararlara karşı tebliğ tarihinden itibaren beş gün içinde temyiz yoluna başvurulabilir.
- g) Temyiz dilekçeleri üç gün içinde incelenir ve tebliğe çıkarılır. Bu Kanununun 48 inci maddesinin bu maddeye aykırı olmayan hükümleri kıyasen uygulanır.
- ğ) Temyiz dilekçelerine cevap verme süresi beş gündür.
- h) Danıştay evrak üzerinde yaptığı inceleme sonunda, maddi vakalar hakkında edinilen bilgiyi yeterli görürse veya temyiz sadece hukuki noktalara ilişkin ise yahut temyiz olunan karar-daki maddi yanlışlıkların düzeltilmesi mümkün ise işin esası hakkında karar verir. Aksi hâlde gerekli inceleme ve tahkikatı kendisi yaparak esas hakkında yeniden karar verir. Ancak, ilk inceleme üzerine verilen kararlara karşı yapılan temyizi haklı bulduğu hâllerde kararı bozmakla birlik-te dosyayı geri gönderir. Temyiz üzerine verilen kararlar kesindir.
- ı) Temyiz istemi en geç on beş gün içinde karara bağlanır. Karar en geç yedi gün içinde tebliğe çıkarılır.

2. Millî Eğitim Bakanlığı ile Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi tarafından yapılan merkezî ve ortak sınavlar, bu sınavlara ilişkin iş ve işlemler ile sınav sonuçları hakkında açılan davalarda verilen yürütmenin durdurulması ve iptal kararları, söz konusu sınava katılan kişilerin lehine sonuç doğuracak şekilde uygulanır."

başvuru usulü, yürütmeyi durdurma talebine ilişkin verilen kararlara karşı öngörülen itiraz süresi, temyiz aşamasındaki inceleme ve cevap verme süreleri de kısaltılarak istisnai süreler öngörülmektedir.

2577 sayılı Kanun m.20/B’de öngörülen on günlük dava açma süresi, ancak “*Millî Eğitim Bakanlığı ile Ölçme Seçme ve Yerleştirme Merkezi tarafından yapılan merkezi ve ortak sınavlara ilişkin iş/işlemler ile sınav sonuçları*” hakkında uygulanmaktadır⁵³. Anılan Kanun hükmünde, ivedi yargılama usulüne tabi olan bireysel işlemlerin dayanağı düzenleyici işlemin ivedi yargılama usulüne tabi olup olmadığı düzenlenmemektedir. Danıştay’a göre, ivedi yargılama usulüne tabi olan bireysel işlemle bu işlemin dayanağı düzenleyici işlemin “birlikte” dava konusu edilmesi halinde davanın tümüne ivedi yargılama usulünün uygulanması gerekmektedir⁵⁴.

2577 sayılı Kanun m.20/B hükmü kapsamında kalan “merkezi ve ortak sınavlara ilişkin soruların” iptali istemiyle, sınav tarihinden itibaren on gün içerisinde dava açılabileceği gibi sınav kitapçıkları, sorular ve adayların cevaplarının erişime açıldığı tarihten itibaren on gün içerisinde de dava açılabilir. İlgililer, sınav sorularından ayrı ve müstakil olarak “sınav sonuçlarının” iptalini istemesi halinde ise, sınav sonuçlarının ilanından itibaren on gün içerisinde iptal davası açabilir. Danıştay, sınav sorularının iptali amacıyla açılan davalar ile sınav sonuçlarının iptali amacıyla açılan davalarda, dava açma süresinin başlangıcı hususunda farklı bir uygulama benimsenmesinin, kanunun ilgili maddesinin getiriliş amacıyla örtüştüğünü ifade etmektedir⁵⁵:

Millî Eğitim Bakanlığı ile Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi tarafından yapılan merkezi ve ortak sınavlara yönelik, soruların hatalı olduğundan bahisle iptaline yönelik açılacak davaların, ya sınav tarihinden itibaren ya da sınav kitapçıkları, sorular ve adayların cevaplarının erişime açıldığı tarihten itibaren; ilan edilen sınav sonuçların iptaline yönelik davaların ise; sınav sonuçlarının ilanından itibaren (10) gün içerisinde açılması gerektiği tartışmasıdır. Nitekim, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 20/B maddesi çerçevesinde Millî Eğitim Bakanlığı ile Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi tarafından yapılan merkezi ve ortak sınavlara yönelik açılacak davalarda, dava açma süresi bağlamında soru iptaline yönelik istemler ile sonuçların iptaline yönelik istemler şeklinde ayrıma gidilmesi,

⁵³ “ÖSYM tarafından yapılan merkezi ve ortak bir sınava ilişkin olması nedeniyle, on günlük dava açma süresinin sona ermesinden sonra açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenme olanağı bulunmadığı” yönündeki Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu’nun 27.09.2017 tarih ve E:2017/1964, K:2017/2818 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilb.uyap.gov.tr>> Erişim: 20.05.2018

⁵⁴ Danıştay 8. Dairesi’nin 21.09.2018 tarih ve E:2018/2432, K:2018/4708 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilb.uyap.gov.tr>> Erişim: 20.05.2018

⁵⁵ Danıştay 8. Dairesi’nin 11.07.2018 tarih ve E:2018/3852, K:2018/4062 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilb.uyap.gov.tr>> Erişim: 19.11.2018

2577 sayılı Kanun'un 20/B maddesinde düzenlenen ivedi yargılama usulünün de amacına uygundur⁵⁶.

Danıştay, yerleştirme işlemlerini merkezi ve ortak sınavlara ilişkin iş ve işlemler kapsamında değerlendirmemektedir. İlk derece mahkemelerince, yerleştirme işlemin iptali istemiyle açılan davaların, ivedi yargılama usulüne tabi olduğu gerekçesiyle verilen davaların süre aşımı sebebiyle reddine dair kararları bozmaktadır. Danıştay bir kararında;

Her ne kadar İdare Mahkemesince iptali istenen yerleştirme işleminin, Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi tarafından yapılan merkezî ve ortak sınavlar, bu sınavlara ilişkin iş ve işlemlerden olduğu, 2577 sayılı Kanun'un 20/B maddesi gereğince ivedi yargılama usulüne tabi olduğu sonucuna varılmış ise de yerleştirme işlemlerine ilişkin uyuşmazlıkların ivedi yargılama usulüne tabi işlemlerden olmadığı, bu sebeple 14/02/2019 tarihinde açılan davanın süresinde olduğu sonucuna varılmıştır⁵⁷.

şeklinde karar vermiştir.

Bununla birlikte, 20/B maddesinin lafzından da açıkça belirtildiği üzere dava açma süresinin hesaplanmasında bu madde kapsamında değerlendirme yapılabilmesi için, yapılan sınavın Milli Eğitim Bakanlığı'nın veya Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi'nin yaptığı bir sınav olması gerekmektedir. Başka bir deyişle, örneğin bakanlıkların kendi içinde yaptığı ve ÖSYM tarafından yapılmayan sınavlar 20/B maddesi kapsamında değerlendirilmeyecek olup, genel dava açma süresine tabi olacaktır. Nitekim Danıştay önüne gelen bir uyuşmazlıkta;

Davacının, 08/03/2015 tarihinde yapılan Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğü Personeli Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Sınavına ait (7. Grup Öğretmen) A soru kitapçığında yer alan 35., 36. ve 57. sorularının, sınav sonucunun ve yapılacak atamaların iptali istemiyle açtığı bu davanın ise, madde hükmünde öngörülen "merkezi ve ortak sınav" kapsamında değerlendirilemeyeceği sonucuna varıldığından, bakılan davada genel idari yargılama usulü hükümlerinin (bu çerçevede dava açma süresinin 60 gün olarak) uygulanması gerekmektedir. Bu durumda, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 04/02/2016 günlü, E:2016/90, K:2016/156 sayılı kararı da dikkate alındığında, bakılmakta olan davanın 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 20/B maddesi kapsamında olmadığı ve işbu davada genel dava açma sürelerinin uygulanması gerektiği açık olup; sınav sonuçlarının ilan edilmesinden sonra, genel dava açma süresi olan 60 gün içinde işbu davanın açılması nedeniyle, davanın süre aşımı nedeniyle reddine dair İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet görülmemiştir⁵⁸.

yönünde karar vermiştir.

⁵⁶ Danıştay 8. Dairesi'nin 11.07.2018 tarih ve E:2018/3852, K:2018/4062 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilib.uyap.gov.tr>> Erişim: 19.11.2018

⁵⁷ Danıştay 12. Dairesi'nin 18.06.2019 tarih ve E:2019/2519, K:2019/4998 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilib.uyap.gov.tr>> Erişim: 19.11.2018

⁵⁸ Danıştay 2. Dairesi'nin 28.05.2019 tarih ve E:2019/1467, K:2019/3384 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilib.uyap.gov.tr>> Erişim: 03.09.2019

1.3.3. Özel Kanunlarda Öngörülen İdari Dava Açma Süreleri

2577 sayılı Kanun m.7/1’de, idare mahkemeleri, vergi mahkemeleri ve Danıştay’da hangi süreler içinde dava açılması gerektiği düzenlenmektedir. Anılan Kanun maddesinde, idare mahkemesi ve Danıştay için “altmış gün”, vergi mahkemesi için “otuz gün” olarak düzenlenen bu süreler genel dava açma süresi olarak adlandırılmaktadır. Ancak özel kanunlarda farklı dava açma süreleri öngörülmüşse, artık genel dava açma sürelerine değil, özel kanunlarda düzenlenen özel dava açma sürelerine riayet etmek gerekmektedir.

Özel kanunlarda öngörülen idari dava açma süreleri, aşağıda örneklendirilmektedir:

2872 sayılı Çevre Kanunu⁵⁹ m.25/2’de, “*İdari yaptırım kararlarına karşı tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde idare mahkemesinde dava açılabilir.*” hükmü getirilmiştir. 2872 sayılı Kanun uyarınca tesis edilen idari işlemlere karşı otuz gün içinde dava açılması öngörülmektedir.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanun⁶⁰ m. 58/1’de,

Kendisine ödeme emri tebliğ olunan şahıs, böyle bir borcu olmadığı veya kısmen ödediği veya zamanaşımına uğradığı hakkında tebliğ tarihinden itibaren 15 gün içinde alacaklı tahsil dairesine ait itiraz işlerine bakan vergi itiraz komisyonu nezdinde itirazda bulunabilir.

hükmü yer almaktadır. Kanun maddesinde yer alan “itiraz komisyonu” ifadesiyle vergi mahkemesi, “itirazda bulunabilir” ifadesiyle de dava açılması kastedilmektedir. Başvuru merci ve kanun yoluna ilişkin bu muğlak ifadenin, Anayasa m.36’da öngörülen hak arama hürriyetini sınırlayıcı sonuç doğurduğu muhakkaktır. Anayasa m.40/2’de yer alan amir hüküm gereği, her türlü işlemde, bu işlemlere karşı başvurulacak merci ile kanun yolu ve süresinin gösterilmesi anayasal zorunluluk gereğidir. Başka bir deyişle, anılan idarelerin bu konuda takdir yetkisi bulunmamaktadır⁶¹. O halde, 6183 sayılı Kanun uyarınca kendisine ödeme emri tebliğ olunan kişi tarafından, on beş gün içerisinde dava açılması gerekmektedir⁶².

⁵⁹ R.G: 11.08.1983; 18132.

⁶⁰ R.G: 28.07.1953; 8469.

⁶¹ Yazılı işlemlerde dava açma süresinin başlangıcı başlığı altında, Anayasa m.40/2 hükmüne ayrıntılı şekilde değinilmiştir.

⁶² Bu maddenin 28.11.2017 tarihli ve 7061 sayılı Kanun’un 9 uncu maddesi ile değiştirilmeden önceki halinde, ödeme emirlerine karşı dava açma süresi, “7” gündü.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu⁶³ m.14/1’de,

Kamulaştırmaya konu taşınmaz malın maliki tarafından 10 uncu madde gereğince mahkemeye yapılan tebligat gününden, kendilerine tebligat yapılamayanlara tebligat yerine geçmek üzere mahkemeye gazete ile yapılan ilan tarihinden itibaren otuz gün içinde, kamulaştırma işlemine karşı idari yargıda iptal ve maddi hatalara karşı da adli yargıda düzeltim davası açılabilir.

hükmü yer almaktadır. İş bu Kanun maddesi ile kamulaştırma işlemine karşı, genel dava açma süresi olan altmış gün dışında özel bir dava açma süresi belirlenmektedir. Anılan otuz günlük dava açma süresi içerisinde, kamulaştırma işlemine karşı idari dava açılmaz ise, davanın süre aşımı sebebiyle reddi gerekmektedir.

6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu⁶⁴ m. 53/3’de,

Yabancı veya yasal temsilcisi ya da avukatı, sınır dışı etme kararına karşı, kararın tebliğinden itibaren on beş gün içinde idare mahkemesine başvurabilir. Mahkemeye başvuran kişi, sınır dışı etme kararını veren makama da başvurusunu bildirir. Mahkemeye yapılan başvurular on beş gün içinde sonuçlandırılır. Mahkemenin bu konuda vermiş olduğu karar kesindir.

hükmü yer almaktadır. Anılan düzenleme ile sınır dışı işlemlerine karşı on beş günlük özel bir dava açma süresi öngörülmektedir. Bu düzenlemenin yanı sıra, 6458 sayılı Kanun m.80/1-(ç)’de,

68 inci maddede düzenlenen yargı yolu hariç olmak üzere, 72 nci ve 79 uncu maddeler çerçevesinde alınan kararlara karşı, kararın tebliğinden itibaren on beş gün, alınan diğer idari karar ve işlemlere karşı kararın tebliğinden itibaren otuz gün içinde, ilgili kişi veya yasal temsilcisi ya da avukatı tarafından yetkili idare mahkemesine başvurulabilir.

hükmü getirilmiş olup, anılan Kanunda işlemin niteliğine göre bir sınıflandırma yapılarak, hem on beş günlük hem de otuz günlük olmak üzere, iki ayrı özel dava açma süresi öngörülmektedir.

1380 sayılı Su Ürünleri Kanunu⁶⁵ Ek m.3/4’de, “*İdarî para cezalarına karşı cezanın tebliğ tarihinden itibaren en geç yedi gün içinde yetkili idare mahkemesine itiraz edilebilir.*” hükmü getirilmiştir. 1380 sayılı Kanun uyarınca verilen idari para cezaların iptali istemiyle yedi gün içerisinde dava açılması gerekmektedir.

⁶³ R.G: 08.11.1983; 18215.

⁶⁴ R.G: 11.04.2013; 28615.

⁶⁵ R.G: 04.04.1971; 13799.

6491 sayılı Türk Petrol Kanunu⁶⁶ m.23/4'de, "Genel Müdürlük tarafından verilen idari para cezalarına karşı otuz gün içinde idare mahkemelerinde dava açılabilir." hükmü yer almaktadır.

5302 sayılı İl Özel İdare Kanunu⁶⁷ m.27/6'da,

Vali kanun ve diğer mevzuat hükümleri ile il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilir. Encümen, kararında ısrar ederse karar kesinleşir. Bu takdirde, vali, kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durdurur ve idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile birlikte on gün içinde başvurur. İtiraz Danıştay'ca en geç altmış gün içinde karara bağlanır.

hükmü yer almaktadır.

213 sayılı Kanun mükerrer m.49/a'da,

Maliye ve Bayındırlık ve İskan bakanlıkları 1319 sayılı Emlâk Vergisi Kanununun 29 uncu maddesi hükmü ile aynı Kanunun 31 inci maddesi uyarınca hazırlanan yönetmelik hükümlerine göre bina metrekare normal inşaat maliyet bedellerini, uygulanacağı yıldan dört ay önce müştereken tespit ve Resmî Gazete ile ilân eder. Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği bu bedellere karşı Resmî Gazete ile ilânını izleyen onbeş gün içinde Danıştay'da dava açabilir.

hükmü yer almaktadır. Metrekare normal inşaat maliyet bedellerinin, genel dava açma süresi içerisinde değil anılan Kanun hükmünde de öngörüldüğü üzere, metrekare inşaat maliyetlerinin Resmi Gazete'de ilanından itibaren on beş gün içerisinde iptal davasına konu edilebileceği düzenlenmektedir. Ayrıca bu uyuşmazlıklarda görevli mahkeme, Danıştay olmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu⁶⁸ m.23'e göre, belediye meclisinin ısrarıyla kesinleşen meclis kararları aleyhine belediye başkanı tarafından on gün içerisinde idari yargıda dava açılabilirliği düzenlenmektedir. 5393 sayılı Kanun'da Danıştay'a özel bir gönderme yapılmaması nedeniyle, idari yargı ibaresinden, idare mahkemelerinin anlaşılması gerekmektedir.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu⁶⁹ m.102'de, bu Kanun'a göre verilen idari para cezalarına karşı, kararın tebliğinden itibaren otuz gün içinde idare mahkemesine başvurulabileceği düzenlenmektedir.

⁶⁶ R.G: 11.06.2013;28674.

⁶⁷ R.G: 04.03.2005; 25745.

⁶⁸ R.G: 13.07.2005; 25874.

⁶⁹ R.G: 16.06.2006;26200.

4733 sayılı Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkol Piyasasının Düzenlenmesine Dair Kanun⁷⁰ m.8’de, idarî yaptırım kararları sayılmış olup, bu kararlara karşı 2577 sayılı Kanun hükümlerine göre idare mahkemesinde dava açılabilceği, ancak davanın, işlemin tebliğ tarihinden itibaren on beş gün içerisinde açılması gerektiği hüküm altına alınmaktadır.

6502 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun⁷¹ m.78/2’de, bu Kanun hükümlerine göre verilen idari yaptırım kararlarına karşı idare mahkemelerinde işlemin tebliğini izleyen günden itibaren otuz gün içerisinde dava açılması gerektiği düzenlenmektedir.

1.4. Dava Açma Sürelerine İlişkin Genel Esaslar⁷²

Süreler ile ilgili genel esaslar, 2577 sayılı Kanun m.8’de düzenlenmektedir. M.8’nin madde başlığında, “Sürelerle ilgili genel esaslar” ifadesine yer verilmektedir. Bu demektir ki, m.8’de öngörülen esaslar, 2577 sayılı Kanun’daki tüm süreleri kapsamaktadır. Çalışma konumuzu ilgilendiren dava açma süresi dâhil, savunma süresi, savunmaya cevap verme süresi, cevaba cevap verme süresi, yürütmeyi durdurma talebi süresi, yürütmeyi durdurma istemlerine konu karşı yöneltilecek itiraz süreleri, istinaf süresi, temyiz süresi, dilekçe ret üzerine davanın açılması gereken süre, harç ve posta ücretlerinin tamamlanması için öngörülen süre ve benzeri 2577 sayılı Kanun’da düzenlenen her türlü süre, m.8’de öngörülen sürelerle göre hesaplanmalıdır.

2577 sayılı Kanun m.8’de, sürelerle ilgili genel esaslar üç fıkra altında düzenleme alanı bulmuştur. Anılan maddenin birinci fıkrasında; bildirim gününün dikkate alınmayacağı, ikinci fıkrasında; tatil günlerinin dava açma süresine etkisi, üçüncü fıkrasında ise; çalışmaya ara vermenin (adli tatilin) dava açma süresine etkisi düzenlenmektedir. Bu düzenlemelerin yanında, süreler ile ilgili genel esaslarla bağlantılı olduğu için, dava açma süresini etkileyen bazı durumlara bu başlık altında yer vermeyi yararlı gördük.

⁷⁰ R.G: 09.01.2002; 24635.

⁷¹ R.G: 28.11.2013; 28835.

⁷² Bkz. Gözübüyük, 2009, s.417. ; Karavelioğlu, Celal, İdari Yargılama Usulü Kanunu (C.1), Top-Kar Matbaacılık, Trabzon 1993, s. 256. ; Erkut, C. ve S. Soybay, Anayasa ve İdari Yargılama Hukukuna İlişkin Kanunlar, (Yenilenmiş 5. bası), Beta basım Yayım Dağıtım A.Ş., s. 273. ; Kaplan, 2011, s.122. ; Candan, 2012, s. 405. ; Alan, s.34. ; Gözübüyük, A. Şeref, “İdari Yargıda Dava Açma Süresi”, Amme İdaresi Dergisi, C.2, S.4, 1969, ss.3-20 (s. 13.) ; Gözübüyük A.Ş. ve T. Tan, 2010, s. 978. ; Kalabalık, Halil, İdari Yargılama Usulü Hukuku, (Gözden Geçirilmiş, Sadeleştirilmiş, Güncellenmiş ve Genişletilmiş 2. baskı), Değişim Yayınları, İstanbul 2006, s. 223. ; Yıldırım vd., 2016, s. 783.

1.4.1. Dava Açma Süresinin Gün Esasına Göre Hesaplanması

Süre, gün, hafta, ay ve yıl olarak belirlenebilir. 2577 sayılı Kanun'da süreler, kural olarak "gün" olarak belirlenmektedir. Örneğin, dava açma süresi, zımni reddin oluşması için öngörülen bekleme süresi, dilekçe ve savunma süreleri, harç ve posta ücreti tamamlama süreleri, görevsiz yargı yerine başvurma üzerine öngörülen süre, dilekçelerin ilk inceleme süresi, duruşma davetiyelerinin tebligata çıkması gereken süre, duruşmalı dosyalarda karar süresi, yürütmenin durdurulması kararlarının yazılacağı süre, istinaf ve temyiz süreleri, gün olarak belirlenmektedir. Süre gün olarak belirlenmiş ise, bildirim yapıldığı gün sürenin hesabında dikkate alınmamaktadır.

Buna karşılık, 2577 sayılı Kanun'da, "ay" ve "yıl" olarak belirlenen süreler de bulunmaktadır. Örnek olarak, m.6/5'e göre işlemden kaldırılan dosyanın işleme konulması gereken süre (üç ay), m.10'da düzenlenen kesin olmayan cevap halinde bekleme süresi (altı aylık), dosyaların kaç ay içinde sonuçlandırılması gerektiğine ilişkin süre (altı ay), tarafların kişilik ve niteliğinde değişiklik halinde öngörülen yenileme dilekçesinin verileceği süre (dört ay); idari eylemlerden kaynaklanan davalar için bir ve beş yıllık başvuru süreleri verilebilir. Ancak "ay" olarak belirlenen sürelerin esaslarına ilişkin herhangi bir düzenlemeye yer verilmemektedir. 2577 sayılı Kanun m.8 yalnızca "gün" esasını düzenlemektedir.

2577 sayılı m.31'de, kanunda hüküm bulunmayan hususlarda, Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun (Mülga Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu) uygulanacağı düzenlenmiş ise de, 6100 sayılı Kanun'a atıf yapılan haller sayma suretiyle sınırlandırılmaktadır. "Süre" hususuna yönelik olarak ise herhangi bir atıfa yer verilmemektedir. Buna rağmen, 6100 sayılı Kanun'da "Süreler" başlığı altında "Sürelerin başlaması" ve "Sürelerin bitimi" olarak iki ayrı başlık altında düzenlenen hükümlerin incelenmesinin faydalı olacağı düşünülmektedir. 6100 sayılı Kanun "Sürelerin başlaması" başlıklı m.91'de, "*Süreler, taraflara tebliğ tarihinden veya kanunda öngörülen hâllerde, tefhim tarihinden itibaren işlemeye başlar.*" hükmü, "Sürelerin bitimi" başlıklı m.92'de ise,

(1) Süreler gün olarak belirlenmiş ise tebliğ veya tefhim edildiği gün hesaba katılmaz ve süre son günün tatil saatinde biter. (2) Süre; hafta, ay veya yıl olarak belirlenmiş ise başladığı güne

son hafta, ay veya yıl içindeki karşılık gelen günün tatil saatinde biter. Sürenin bittiği ayda, başladığı güne karşılık gelen bir gün yoksa süre bu ayın son günü tatil saatinde biter⁷³.

hükmü yer almaktadır. 6100 sayılı Kanun m.91 hükmü, 2577 sayılı Kanun m.8/1 hükmüyle uyumlu görünmese de, m.92/1'de açıkça "gün" olarak belirlenen sürelerde, tebliğ tarihinin dikkate alınmayacağı düzenlendiğinden, iki hükmün hukuki etki ve sonuçları aynıdır. 6100 sayılı Kanun m.92/2'de ise, 2577 sayılı Kanun'da hiç düzenlenmeyen bir hususa yer verilmektedir. Anılan maddede, sürenin "hafta", "ay" ve "yıl" olarak belirlenmesi halinde sürenin nasıl hesaplanacağı düzenlenmektedir. Kanaatimizce, sürenin "hafta", "ay" ve "yıl" olarak belirlenmesine ilişkin esasları düzenleyen hükümlerin, İdari Yargılama Usulünde de uygulanması gereklidir. Nitekim yargı yerleri de, kararlarında çoğunlukla 6100 sayılı Kanun'un ilgili hükümlerine yer vermese de, "hafta", "ay" ve "yıl" olarak belirlenen sürelerde, sürenin başlaması ve bitmesi hususunda aynı sonuca ulaşmaktadır.

1.4.2. Dava Açma Süresinin Başlangıcına Bildirim Gününün Dâhil Edilmemesi

2577 sayılı Kanun m.8/1'de, "*Süreler, tebliğ, yayın veya ilan tarihini izleyen günden itibaren işlemeye başlar.*" hükmü yer almaktadır. Dava açma süresi, tebliğ gereken işlerde tebliğ, yanını gereken işlerde yayın, ilanı gereken işlerde ise ilan tarihini "*izleyen gün*"den itibaren başlamaktadır. Bir başka ifadeyle, işlemin ilgisine bildirildiği gün, dava açma süresinin hesabında dikkate alınmamalıdır. Dava açma süresinin hesabında başlangıç günü, bildirim tarihinin ertesi günü olmalıdır. Örneğin, disiplin cezasıyla cezalandırılmasına konu işlem ilgisine 04.10.2018 tarihinde yazılı olarak tebliğ edilmiş ise dava açma süresi, işlemin tebliğ edildiği 04.10.2018 tarihini izleyen 05.10.2018 tarihinden itibaren işlemeye başlayacaktır.

Anayasa m.125/3'de, "*İdarî işlemlere karşı açılacak davalarda süre, yazılı bildirim tarihinden başlar.*" hükmünde, dava açma süresinin "yazılı bildirim tarihinden" başlayacağı düzenlenmektedir. Dava açma süresinin işlemeye başlama anı (başlangıcı), Anayasa ile 2577 sayılı Kanun'da farklı olarak düzenlenmektedir. Candan'a göre, 2577

⁷³ Mülga Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu'nda "yıl" olarak belirlenen süreler için düzenleme yapılması unutulduğundan, "yıl" olarak belirlenen süreler için İcra İflas Kanunu m.19/II hükmünün kıyasen uygulanması gerektiği savunulmaktaydı. Bkz. Kuru, Baki, vd. Medeni Usul Hukuku, (Değiştirilmiş 20. baskı), Yetkin Yayınları, Ankara 2009, s. 784. (Dipnot:54)

sayılı Kanun m.8/1 hükmü Anayasa'nın ilgili hükmüyle çatışmaktadır. Ancak Anayasa geçici m. 15'de,

12 Eylül 1980 tarihinden, ilk genel seçimler sonucu toplanacak Türkiye Büyük Millet Meclisinin Başkanlık Divanını oluşturuncaya kadar geçecek süre içinde...3. Bu dönem içinde çıkarılan kanunlar, kanun hükmünde kararnameler ile 2324 sayılı Anayasa Düzeni Hakkında Kanun uyarınca alınan karar ve tasarrufların Anayasaya aykırılığı iddia edilemez.

hükmü yer aldığından, dava açma süresinin başlangıcı ile ilgili 2577 sayılı Kanun m.8/1 hükmünün, kanuni düzenlemeyle Anayasa'ya uygunluğu sağlanmadıkça uygulanmasının zorunlu olduğu savunulmaktadır⁷⁴. Candan'ın görüşünü dayandırdığı Anayasa geçici m.15 hükmünün 3. fıkrası, 03.10.2001 tarih ve 4709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun m.34 hükmü ile yürürlükten kaldırılmıştır. Anılan maddenin tümü ise, 07.05.2010 tarih ve 5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun m.24 hükmü ile yürürlükten kaldırılmıştır. Dolayısıyla 2577 sayılı Kanun m.8/1'in uygulanma zorunluluğundan bahsetmek mümkün değildir. Kaplan ise, 2577 sayılı Kanun m.8/1, Anayasa m.125/3 hükmüne uygun değil ise de, dava açma süresinin başlangıcı hususunda ilgililer lehine olduğu değerlendirildiğinde, bir sorun teşkil etmemektedir. Çünkü Anayasa'nın ilgili hükmünün asıl amacı, sürenin başlangıcını belirlemek değil, kişilerin mahkemeye erişim hakkını teminat altına almak için dava açma süresinin ancak işlemin tebliğiyle başlayacağını vurgulamaktır⁷⁵.

213 sayılı Kanun mükerrer m.30/5'de, "*Verginin tahakkuku ve cezanın kesinleşmesi için geçmesi gereken vergi mahkemesinde dava açma süresi; mükellefin bilinen adresinde tebligat yapıldığı hallerde tebliğ tarihinden, aksi halde tutanakla tespit olunan ilan tarihinden başlar.*" hükmünün Anayasa'nın m.125/3 hükmü ile uyumlu olduğu, 213 sayılı Kanun m.18'de, "*Süre gün olarak belli edilmişse başladığı gün hesaba katılmaz ve son günün tatil saatinde biter*" hükmü de yer aldığından, 2577 sayılı Kanun m.8/1 hükmüyle paralel olarak, tebliğ veya ilan tarihini izleyen günden itibaren dava açma süresinin işlemeye başlayacağı belirtilmektedir⁷⁶.

⁷⁴ Candan, 2012, s. 406.

⁷⁵ Kaplan, 2011, s. 122-123.

⁷⁶ Candan, 2012, s. 406.

1.4.3. Dava Açma Süresini Etkileyen Hususlar

1.4.3.1. İdareye Yapılan Başvurunun Dava Açma Süresine Etkisi

İdari işlemin “kaldırılması”, “geri alınması”, “değiştirilmesi” veya “yeni bir işlem yapılması” istemiyle üst makamlara yapılan başvurunun, idari dava açma süresini durduracağını, “Mevcut Bir İdari İşlem Var İken İdareye Başvuru Yapılması” başlığı altında, ayrıntılı olarak inceleyeceğiz. İdareye yapılan başvurunun dava açma süresini durdurması için, 2577 sayılı Kanun m.11’de yer alan koşulların gerçekleşmesi gerekmektedir. Bir başka ifadeyle, idareye yapılan başvuru m.11 başvurusu değilse, idari dava açma süresi işlemeye devam etmektedir.

1.4.3.2. Mücbir Sebep Halinin Dava Açma Süresine Etkisi

1.4.3.2.1. Mücbir Sebep Haline İlişkin Genel Bilgilendirme

“Mücbir sebep”, genel olarak sorumluluk hukuku kavramlarından biri olarak kullanılmasının yanı sıra dava açma süresini etkileyen bir hal olarak karşımıza çıkabilmektedir⁷⁷. İdari uyuşmazlıklarda, mücbir sebep hali bulunursa dava açma süresi bu durumdan nasıl etkilenecektir? İşte bu soruya cevap vermeden önce, “mücbir sebep” halinin ne olduğuna değinmek faydalı olacaktır.

Mücbir sebep kavramının tanımının ne olduğu konusunda, öğretide ve yargı kararlarında bir birlik olmasa da⁷⁸ genel olarak Onar’ın yaptığı tanım kabul görmektedir⁷⁹. Onar, mücbir sebebi şöyle tanımlamaktadır:

Mücbir sebep, yer sarsıntısı, feyezan, ihtilal gibi evvelden takdir ve tahmini kabil olmayan, menşei tabii, içtimai veya hukuki olması itibariyle failin dışında kalan yani hakiki veya hükmi bir şahsın irade ve fiilinin tamamen dışında kalmış olan ve bu şahıs tarafından önlenmesi mümkün olmayan hadiselerdir⁸⁰.

Atay da, Onar’ın yaptığı tanımdan hareketle mücbir sebebi şöyle tanımlamaktadır:

“Mücbir sebep, yer sarsıntısı, feyezan, ihtilal, savaş gibi önceden takdir ve tahmini

⁷⁷ Evren, Çınar Can, “İdarenin Sorumluluğunu Etkileyen Neden Olarak Mücbir Sebep”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. XIV, Y. 2010, S. 1, ss.263-297. (s. 278)

⁷⁸ Kılıç, Ramazan; Şekerci, Demet, “Türk Vergi Hukukunda Mücbir Sebep ve Zor Durum”, ss.844-870. <http://www.maliyesempozyumu.org/wp-content/uploads/2017/10/Maliye_Sempozyumu_30_843_870.pdf> Erişim:17.12.2019

⁷⁹ Kaplan, 2011, s. 137.

⁸⁰Onar, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları 3. Cilt, (3. baskı), İsmail Akgün Matbaası, İstanbul 1966. s. 1719.

*mümkün olmayan kökeni tabii, sosyal ve hukuki olması itibariyle failin dışında kalan ve bu kişi tarafından önlenme olanağı bulunmayan olaylardır*⁸¹.”

Candan ise mücbir sebebi, “*Geniş anlamda, bir hakkın kullanılmasını, bir borcun ya da ödevin yerine getirilmesini engelleyen, önceden görülmesi ve önlenmesi imkânsız olan her türlü olay; dar anlamda ise, kişinin iradesi dışında oluşan, dış kaynaklı olaylar*⁸²” şeklinde tanımlamaktadır.

Akyılmaz/Sezginer/Kaya’ya da mücbir sebebi, “*zorlayıcı neden(force majeure), idarenin iradesi dışında oluşan ve önceden öngörülmesi ve önlenmesi mümkün olmayan olaylar*⁸³.” şeklinde tanımlanmaktadır.

Mücbir sebep halinin idari dava açma süresi dâhil 2577 sayılı Kanun’da yer alan diğer süreleri durduracağına ilişkin bir düzenlemeye 2577 sayılı Kanun’da yer verilmemektedir. Buna karşılık, 213 sayılı Kanun m.13’de,

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

yönündeki hükümde kanun koyucu tarafından hangi hallerin mücbir sebep olarak kabul edilebileceği düzenlenmiş olup maddenin son cümlesinde yer alan “*gibi hallerdir*” ifadesinden de, mücbir sebep hallerinin sınırlandırılmadığı anlaşılmaktadır. Bununla birlikte m.15’de, “*13 üncü maddede yazılı mücbir sebeplerden her hangi birinin bulunması halinde bu sebep ortadan kalkıncaya kadar süreler işlemez...*” şeklinde yer alan hüküm uyarınca, sürelerin işlemesi durmaktadır. Ayrıca m.17’de, zor durum halinde, ek süre verilebileceği hüküm altına alınmaktadır. Bahse konu maddede, zor durumun tanımı ve örneklendirilmesi yapılmamış olsa da, mücbir sebep sayılmayan, daha çok şahsi durumdan kaynaklı haller, zor durum hali olarak değerlendirilebilir⁸⁴. Anılan maddelerde düzenlenen, mücbir sebep ve zor durum hali, ancak vergisel ödevlerle ilgili süreleri etkilemektedir. Çalışma konumuzu oluşturan, dava açma

⁸¹ Atay, Ender Ethem, İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara 2006, s. 598.

⁸² Candan, 2012, s. 412.

⁸³ Akyılmaz, Bahtiyar, vd. Türk İdari Yargılama Hukuku, (2. baskı), Savaş Yayınevi, Ankara 2019, s. 329.

⁸⁴ Kılıç R. ve Şekerci D., 2017, s. 845.

sürelerinin uzaması söz konusu değildir. Ancak mücbir sebep halinin, vergi yargısına ilişkin dava açma sürelerini uzatması gerektiği savunulmaktadır⁸⁵.

2577 sayılı Kanun m.31 hükmüyle 6100 sayılı Kanun'a atf yapılan konular tahdidi olarak belirlenmiş ve konular arasında "Eski hale getirme" müessesine yer verilmemiş olsa da, anılan düzenlemeyi incelemekte fayda vardır. 6100 sayılı Kanun m.95 ve devamı hükümlerinde, "Eski hale getirme" müessesesi düzenlenmektedir. Elde olmayan sebeplerle, süreyi kaçıran kişiye, işlem yapabilmesi için yeniden hak tanınmaktadır. Eski hale getirme talebinin haklı olduğunu değerlendiren mahkeme, yargılamanın ertelenmesine veya hükmün icrasının geri bırakılmasına karar verebilmektedir. Davacı taraf ağır hasta ise iyileştikten sonra deprem, yangın, heyelan ve benzeri doğal afet sebebiyle işlem yapamamış ise bu afetin son bulması üzerine, eski hale getirme talebinde bulunabilir⁸⁶.

1.4.3.2.2. Mücbir Sebep Halinin İdari Yargı Kararlarına Yansıması

Öğreti ve uygulamada baskın görüşe göre, mücbir sebep veya zorlayıcı hallerin dava açma süresini etkileyeceği 2577 sayılı Kanun'da açıkça düzenlenmediğinden, dava açma süresinin uzamasının mümkün olmadığı savunulmaktadır⁸⁷. Kaplan ise, mücbir sebep haline ilişkin kanuni boşluğun, hukukun genel ilkelerinden yararlanılarak doldurulması gerektiği görüşündedir⁸⁸.

İdari yargı mercilerince, ağır hastalık, doğal afet, savaş, gaiplik ve benzeri mücbir sebep/zorlayıcı haller, kimi zaman dava açma süresini durduran neden olarak görülerek işin esasına girilmektedir.

İdari yargı mercileri, genellikle davacının (başvurucunun) ağır hastalığı sebebiyle dava açma süresinin geçirilmesinden sonra açılan idari davalarda, ilk inceleme konusu süre hususunu, somut olay bazında değerlendirme eğilimindedir. Her hastalık hali, dava açma süresini uzatmamaktadır. Davacının, dava açmasını zorlaştıran veyahut imkânsız kılan bir hastalığının olması gerekir. Hak arama özgürlüğünden hareketle, ağır hastalık hali, mücbir sebep sayılarak, süresinden sonra açılan idari davaların süresinde olduğu

⁸⁵ Yerlikaya, Gökhan Kürşat, "Türk Vergi Hukukunda Mücbir Sebep Halinin Dava ve Temyiz Süresini Durdurup Durdurmayacağı Sorunu", Yalova Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2012, S.1, s. 43-56. (s. 50)

⁸⁶ Kuru vd., 2009, s. 787.

⁸⁷ Candan, 2012, s. 412. ; Akyılmaz vd., 2019, s. 331.

⁸⁸ Kaplan, 2011, s. 148.

kabul edilmektedir. Böylelikle, davacının iradesi dışında gerçekleşen hastalık nedeniyle idari yargı mercilerine erişim hakkı sekteye uğramamaktadır.

Dava açma sürelerin katı yorumlanmasıyla korunan hukuki değer ile davacının menfaati arasında orantısızlık olursa, somut olayın koşullarına bakmak gerekir. Davacının uyuşmazlık konusu olayın öznesi olduğu ve uyuşmazlık konusu zarardan haberdar olduğu varsayımdan hareket etmek, her olayda doğru sonucu vermemektedir. Nitekim Anayasa Mahkemesi, davacının psikiyatrik rahatsızlığına neden olduğu ileri sürülen olayların yaşandığı tarih itibarıyla bulunduğunu ve bunun muvazzaf askerlik görevi kapsamındaki olayların sebep ve etkisinden kaynaklandığını mutlak surette bildiğinden söz edilemeyeceğinden, psikiyatrik rahatsızlığının kaynağı olarak gösterdiği en son görevi üzerinden başvuruda bulunmadığından bahisle verilen davanın süreaşımı sebebiyle reddine dair kararda mahkemeye erişim hakkına yönelik katı bir yorum benimsendiği ve neredeyse mahkemeye erişim hakkını imkânsız hale getirdiği değerlendirilerek, davacının anılan hastalığının askerlik mesleğinden kaynaklandığını ortaya koyan sağlık raporu ardından zararı öğrenebileceği ifade edilerek, mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğine karar vermiştir⁸⁹.

Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi de hastanede tedavi gördüğünü belgeleyen davacının hastalık halini mücbir sebep olarak kabul etmiştir:

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun ilgili maddelerinde dava açma süresini durduran, uzatan veya kesen sebepler sayılmış, ancak, hastalık hali bunlar arasında gösterilmemiştir. Bununla birlikte söz konusu sürelerin mücbir sebep sayılan durumların varlığı halinde işlememesi de, yukarıda yer verildiği üzere, hak arama özgürlüğünün niteliği ve önemi itibarıyla gereklidir. Hak arama özgürlüğünün kullanılması bakımından, kişinin iradesi dışında gelişen bu hakkın kullanılmasını olanaksız kılan ağır hastalık hali, mücbir sebep sayılabilecek niteliktedir. Olayda, davacının, 25.3.2017 tarihinde hastaneye yatışının yapıldığı, dava açma süresinin son gün olan 30.3.2017 günü de dahil olmak üzere 31.3.2017 gününe kadar tedavisinin yapıldığı, 31.3.2017 günü taburcu edilerek, aynı gün Mahkeme kaydına giren dilekçe ile davanın açıldığı görülmüş olup, davacının hastalığı nedeniyle hastanede yatarak tedavi gördüğü, davacının iradesi dışında gelişen bu durumun davacı bakımından mücbir sebep olduğu, bu nedenle mücbir sebebin ortadan kalktığı, yani tedavisinin sonlandığı gün açılan davanın süresinde olduğu sonucuna varıldığından davada süre aşımı bulunduğu gerekçesiyle verilen mahkeme kararında hukuki isabet görülmemiştir⁹⁰.

Danıştay bir başka kararında, sürelerin mücbir sebep sayılan olayların varlığı halinde işlememesinin hak arama özgürlüğünün gereği olduğunu ifade ettikten sonra,

⁸⁹ Anayasa Mahkemesi'nin 08.03.2018 tarih ve Murat Kurt B. No:2015/13014 sayılı kararı için bkz. <<https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/>> Erişim:17.12.2019

⁹⁰ Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi 1. Vergi Dairesi'nin 12.10.2017 tarih ve E:2017/943, K:2017/1480 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilib.uyap.gov.tr.>> Erişim: 17.12.2019

somut olayda davacının hastalık halini belgeleyen sağlık raporunu tetkik ederek davacının hastalığının başvuruda bulunma hakkını olanaksız kılan bir ağır hastalık haline ilişkin olmadığından bahisle, kanunen öngörülen süreyi durduracak mücbir sebep olarak kabul edilemeyeceğine karar vermiştir⁹¹.

Danıştay'ın mücbir sebebin dava açma süresini etkilemediğine yönelik kararları da mevcuttur. Adana 2. Vergi Mahkemesi'nin E:2005/1047 sayılı kaydında açılan davada;

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanununun 58'inci maddesinde ödeme emrine karşı tebliğ tarihinden itibaren (7) gün içinde dava açılacağı kuralına yer verildiği, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun "Sürelerle İlgili Genel Esaslar" başlıklı 8'inci ve devamı maddelerinde dava açma sürelerini durduran ve kesen sebepler arasında mücbir sebep sayılan hallere yer verilmemekle beraber, hak arama özgürlüğünün kullanılması bakımından kişinin iradesi dışında gelişen afet, savaş, ağır hastalık durumlarının mücbir sebep sayılabilecek nitelikte olduğunun Danıştay kararlarıyla benimsendiği, dava dilekçesine ekli sağlık raporundan dava açma hakkının kullanılmasını olanaksız kılan ağır bir hastalık hali bulunmadığı anlaşılan davacıya 21.11.2005 tarihinde tebliğ edilen ödeme emrine karşı, Yasada öngörülen (7) günlük süre geçirildikten sonra 2.12.2005 tarihinde açılan davada süre aşımı bulunduğu⁹²

gerekçesiyle davanın süreaşımı sebebiyle reddine karar verilmiştir. Mahkeme tarafından, mahkemeye sunulan sağlık kurulu raporu incelenerek, davacının hastalığının ağır hastalık olarak değerlendirilmesinin mümkün olmadığından bahisle, dava açma süresini etkileyen bir halin somut olayda mevcut olmadığı belirtilmiştir. Anılan süre ret kararının temyiz incelemesinde ise Danıştay'ın ilgili dairesi, mücbir sebep halinin dava açma süresine etki etmeyeceğini belirterek söz konusu mahkeme kararını gerekçeli onamıştır:

Yargı yoluna başvurma, hak arama özgürlüğünün kullanılması olup, maddi vergi hukukunun vergi yükümlülerine yüklediği vergi ödevlerinin yerine getirilmesiyle ilgisinin bulunmaması karşısında ve yukarıda değinilen düzenlemeler gereğince ağır hastalık hali vergi mahkemesinde dava açma süresine etkili bir durum oluşturmadığından, 2577 sayılı Yasanın 7'nci maddesinde yapılan göndermeden dolayı uygulanması gereken 6183 sayılı Yasanın 58'inci maddesiyle öngörülen yedi gün olan dava açma süresinde açılmayan davanın süre aşımı noktasından reddi yolundaki kararda sonucu itibarıyla hukuka aykırılık görülmemiştir⁹³.

⁹¹ Danıştay 7. Dairesi'nin 24.03.1999 tarih ve E:1999/653, K:1999/1305 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 17.12.2019

⁹² Adana 2. Vergi Mahkemesi'nin 8.12.2005 tarih ve E:2005/1047, K:2005/1042 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 18.12.2019

⁹³ Danıştay 3. Dairesi'nin 05.10.2006 tarih ve E:2006/1485, K:2006/2444 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 18.12.2019

Mücbir sebep hali sayılabilecek durumlardan biri olan ağır hastalık halinin, idari dava açma süresine etki edeceği yargı kararlarında istikrar kazanmış bir uygulama değildir. Ancak kişinin iradesi dışında gerçekleşen ağır hastalık durumu şayet ilgisini hak arama özgürlüğünden alıkoyuyorsa, asıl olanın dava açma hakkının korunması gerekliliğinden hareketle ağır hastalığının devam ettiği süre boyunca dava açma süresinin işlemeyeceğini kabul etmek daha hakkaniyetli bir yaklaşım olacaktır.

Danıştay, doğal afet sebebiyle dava açma süresinin uzaması gerektiğine karar verirken, somut olayın koşullarını göz önünde bulundurarak karar vermektedir. Zira Danıştay bir uyuşmazlıkta:

Davacının ikamet etmekte bulunduğu Dinar'da 1.10.1995 günü saat 17.57 de Richter ölçeğine göre, 5.9 şiddetinde bir deprem olduğu, sarsıntıların bu tarihten 15 gün kadar önce başlayıp depremden sonra da bir süre devam ettiği bilinmektedir. Depremin ölüm ve yaralanmalara neden olduğu çok sayıda binanın yıkıldığı, kalanının da oturamaz hale geldiği, halkın uzun süre çadırlarda yaşamak zorunda kaldığı, basında yer alan haberlerden görülmektedir. Depremden sonra yörede yaşayanların tamamına yakınının can derdine düştüğü ve yaşam savaşı verdikleri, kişilerin normal zamanlarda yapabildikleri işlerin hiçbirini yapamayacak bir ortamda buldukları anlaşılmaktadır. Bu şartlar altında, normal süresinden 7 gün sonra açılan davanın, mücbir sebebin ortadan kalkmasından sonra makul sürede yargı yerine başvurulduğu gözönünde tutularak, esası incelenerek sonuçlandırılmak yerine süreaşımı noktasından reddedilmesinde isabet görülmemiştir⁹⁴.

gereğesiyle ilk derece mahkemesince verilen davanın süreaşımı sebebiyle reddine ilişkin kararın bozulmasına karar vermiştir.

2577 sayılı Kanun'da, vesayet işlemleri dolayısıyla yargılamanın erteleneceği veyahut duracağına ilişkin bir hüküm bulunmazken, 6100 sayılı Kanun m.56/1'da "Taraflardan birinin vesayet altına alınması veya kendisine yasal danışman atanması talebi mahkemece uygun bulunur ya da mahkemece gerekli görülürse, bu konuda kesin bir karar verilinceye kadar yargılama ertelenebilir." şeklindeki hükümle davanın erteleneceği düzenlenmektedir. İdari dava açma süresinin sona ermesi sebebiyle hak kaybına mahal vermemek adına vesayet işlemleri sebebiyle dava açma süresinin duracağı hal, kanun koyucu tarafından 2577 sayılı Kanun'da özel olarak düzenlenebileceği gibi 6100 sayılı Kanun'a atıfta bulunan 2577 sayılı Kanun m.31'de bu duruma yer verilerek Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun ilgili hükümlerinin uygulanmasının önü açılabilir.

⁹⁴ Danıştay 4. Dairesi'nin 20.06.1996 tarih ve E:1995/6182, K:1996/2697 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilib.uyap.gov.tr>> Erişim: 18.12.2019

Davacının, “tutukluluk” halinin veya davacıyı temsil eden vekilin “vekillikten çekilmesinin” otuz günlük dava açma süresini/dava yenileme süresini durduracağına ilişkin 2577 sayılı Kanun’da herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. O halde, somut olayın koşulları göz önünde bulundurularak, süre hususunun değerlendirilmesi hak kaybının yaşanmaması adına gereklilik arz etmektedir. Kayseri Vergi Mahkemesi bir uyuşmazlıkta;

Ankara ... Ağır Ceza Mahkemesi'nin ... karar sayılı ilamı ile 1 yılı aşkın süre ile özgürlüğü bağlayıcı ceza ile mahkum olan ... hakkında 10.06.2013 tarihinde Kayseri ... Sulh Ceza Mahkemesinin ... sayılı kararı ile kısıtlama kararı verildiği, ... bu tarihe kadar ehliyetinin devam ettiği bu tarih itibarıyla kısıtlanması sebebiyle ehliyetini kaybettiği ve vermiş olduğu vekaletlerin sona erdiği görülmektedir. Dolayısıyla dilekçe ret kararı halen geçerli olan vekaletnameye istinaden yetkili avukata tebliğ edildiği anlaşılmaktadır. Dava açma süresi içerisinde vekilin vekillikten çekilmesinin 30 günlük yenileme süresini durduracağına ilişkin herhangi bir düzenleme mevcut olmadığından 30.01.2013 tarihinde tebliğ edilen dilekçe ret kararı sonrasında en geç 01.03.2013 tarihinde yenilenmesi gerekmekte iken bu süre geçirildikten sonra 23.08.2013 günü Mahkememiz kayıtlarına giren dilekçe ile davanın yenilendiği anlaşıldığından, süre aşımı nedeniyle bu davanın esas yönünden incelenme olanağı bulunmamaktadır⁹⁵.

gereğesiyle davanın süreaşımı nedeniyle reddine karar vermiştir. Davacı ise “*hükümlülük durumunun mücbir sebep oluşturduğundan vasi atanıncaya kadar yapılan tüm tebligatların hükümsüz olduğu*” ileri sürülerek anılan kararın bozulması istemiyle Danıştay’a başvurmuştur. Danıştay 7. Dairesi ise, davacının iddialarını yerinde bulmayarak anılan Mahkeme kararını onamıştır⁹⁶. Anılan yargı kararlarında, hak arama hürriyeti, kamu düzeni ve istikrar ilkelerine feda edilmiştir. Tutuklu veya hükümlü olan kişinin, kendisine tebliğ edilen idari işleme yönelik işlemin mahiyetini anlama, dava açıp açmamaya karar verme ve nihayetinde vasi tayini ve sonrasında avukata temsil/vekâlet yetkisi verme gibi bir dizi mesai gerektiren işlemleri yapabilmesi için idari dava açma süresi yeterli olmayabilir. Yargı mercilerince yapılması gereken, somut olay bazında ilgili kişinin dava açmak konusunda gösterdiği ısrara rağmen, kişinin elinde olmayan sebeplerle tükenen dava açma süresini mahkemeye erişim hakkı kapsamında geniş yorumlamak ve kişiye hak ve iddialarını ileri sürebilme imkânı tanımak olmalıdır.

⁹⁵ Benzer nitelikte dava olarak bkz. Kayseri Vergi Mahkemesi’nin 07.11.2013 tarih ve E:2013/1269; K:2013/1031 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilib.uyap.gov.tr>> Erişim:18.12.2019

⁹⁶ Danıştay 7. Dairesi’nin, 12.04.2017 tarih ve E:2014/136, K:2017/2369 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilib.uyap.gov.tr>>. Erişim:18.12.2019

1.4.3.2.3. Özel Bir Durum: Covid-19 Salgın Hastalığının Dava Açma Süresine Etkisi

Covid-19 olarak adlandırılan Yeni Koronavirüs Hastalığı, Çin Halk Cumhuriyeti'nin Vuhan Eyaleti'nde 2019 yılının sonlarında ortaya çıkmıştır. İlk olarak hayvan pazarlarında tespit edilen bu virüs, sonrasında insandan insana bulaşmış, Vuhan Eyaleti başta olmak üzere Çin'in diğer bölgelerine ve ülkemiz dâhil olmak üzere dünyanın hemen hemen her ülkesine yayılmış ve milyonlarca insanı etkilemiştir⁹⁷. SAR-CoV-2 virüsüne bağlı gelişen bir hastalık türü olan Covid-19 Hastalığının belirtileri arasında ise “ateş, öksürük, nefes darlığı” gibi durumlar sayılmaktadır⁹⁸.

Toplum sağlığı açısından ciddi bir tehdit oluşturan Covid-19 Hastalığı nedeniyle devlet organları tarafından bir dizi tedbirler alınmıştır. Alınan tedbirlere örnek olarak; şehirlerarası (Büyükşehir statüsündeki iller ile Zonguldak ilinde yaşayanlar için uygulanmıştır.) seyahat yasağı ile hafta sonu tatili ve resmi bayramlarda (23 Nisan Ulusal Egemenlik ve Çocuk Bayramı, 19 Mayıs Atatürk'ü Anma, Gençlik ve Spor Bayramı ile Ramazan Bayramı) uygulanan sokağa çıkma yasağı, ilköğretim, lise, üniversite dâhil olmak üzere her kademedeki eğitim-öğretim faaliyetinin yüz yüze yapılmaması, maske takma ve sosyal mesafe kuralına uyma zorunluluğu, hastalığın bulaşma riskini azaltmak amacıyla devletin tüm organları için dönüşümlü olarak uygulanan esnek çalışma koşulları ve benzeri haller gösterilebilir. Bu tedbirlerin insan ve toplum sağlığını koruma amacı güttüğü muhakkaktır. İdarece alınan bu tedbirlerin yanı sıra kişilerin devletin “evde kal” çağrısına uyarak zorunlu olmadıkça evden dışarı çıkmadığı da bir hakikattir. Hal böyle olunca, mevzuatta öngörülen dava açma, başvuru, şikâyet, itiraz başvurusu ve benzeri sürelerin işleyip işlemeyeceği bir sorun teşkil etmiştir. Zira 2577 sayılı Kanun'da salgın hastalık halinin dava açma süresi ve kanun yolu süresi başta olmak üzere kanunda yer verilen diğer sürelerle etki edeceği düzenlenmemiştir. İşte kanun koyucu, Covid-19 Hastalığı nedeniyle ilgililerin hak kaybına uğramamaları adına 7226 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un⁹⁹ geçici m.1¹⁰⁰ hükmünü getirmiştir. Anılan hükümde dava açma, idari

⁹⁷ 15 Temmuz 2020 tarihi itibarıyla dünyadaki toplam koranavirüs vakası 13.504.175, ülkemizde ise 214.993 olup, hastalığın henüz bitmediği görülmektedir. Dünyadaki ve ülkemizdeki vaka sayıları için bkz. <<https://www.worldometers.info/coronavirus/>> Erişim:15.07.2020

⁹⁸ Covid-19 Hastalığı için bkz. <<https://covid19bilgi.saglik.gov.tr/tr/covid-19-yeni-koronavirus-hastaligi-nedir>> Erişim:15.07.2020

⁹⁹ R.G: 26.03.2020; 31080.

başvuru, itiraz başvurusu, hak düşürücü süreler, zorunlu idari başvuru süreleri dâhil olmak üzere 2577 sayılı Kanun'da yer alan (dosya tekemmülü için öngörülen savunma süresi, savunmaya cevap süresi, cevaba cevap süresi; yürütmenin durdurulması istemine ilişkin kararlara itiraz süresi vb.) süreler ile idari hâkim/mahkeme heyeti tarafından belirlenen tüm sürelerin 13.03.2020 tarihinden 30.04.2020 tarihine kadar duracağı düzenlenmektedir. Örneğin; Covid-19 Salgın Hastalığı nedeniyle idari dava açma süresi duracağı gibi YD itiraz, istinaf, temyiz, yargılamanın yenilenmesi için öngörülen süreler de duracaktır. Duran sürelerin işlemeye başlama tarihi ise durma süresinin sona erdiği tarihi izleyen gündür. Bahse konu maddede dava açma süresi ve benzeri sürelerinin durması halinin düzenlenmiş olmasının yanında sürelerin uzayacağı durum da düzenleme alanı bulmuştur. Durma süresinin başladığı tarih itibariyle sürenin bitimine “on beş gün ve daha az kalmış süreler”, durma süresinin sona erdiği tarihi izleyen günden itibaren “on beş gün” uzayacaktır. 30 Nisan 2020 tarihi itibariyle salgın son bulmadığından 2480 sayılı Yargı Alanındaki Hak Kayıplarının Önlenmesi Amacıyla Getirilen Durma Süresinin Uzatılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararı¹⁰¹ m.1¹⁰² hükmü ile durma süresi 01.05.2020 tarihinden 15.06.2020 tarihine kadar uzatılmıştır.

7226 sayılı Kanun geçici m.1 hükmünün yürürlüğe girmesinden sonra Hâkimler ve Savcılar Kurulu Genel Kurulu'nun 30.03.2020 tarih ve 2020/51 sayılı kararı ile yürütmenin durdurulması istemli ve ivedi dosyalar hariç olmak üzere idari dava dosyalarında esas yönden müzakere yapılmasına getirilen kısıtlama, Hâkimler ve

¹⁰⁰ 7226 sayılı Kanun Geçici m.1/1 hükmü şöyledir: “Covid-19 salgın hastalığının ülkemizde görülmüş olması sebebiyle yargı alanındaki hak kayıplarının önlenmesi amacıyla; a) Dava açma, icra takibi başlatma, başvuru, şikâyet, itiraz, ihtar, bildirim, ibraz ve zamanaşımı süreleri, hak düşürücü süreler ve zorunlu idari başvuru süreleri de dâhil olmak üzere bir hakkın doğumu, kullanımı veya sona ermesine ilişkin tüm süreler; 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu, 4/12/2004 tarihli ve 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu ve 12/1/2011 tarihli ve 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu ile usul hükmü içeren diğer kanunlarda taraflar bakımından belirlenen süreler ve bu kapsamda hâkim tarafından tayin edilen süreler ile arabuluculuk ve uzlaştırma kurumlarındaki süreler 13/3/2020 (bu tarih dâhil) tarihinden, itibaren 30/4/2020 (bu tarih dâhil) tarihine kadar durur. Bu süreler, durma süresinin sona erdiği günü takip eden günden itibaren işlemeye başlar. Durma süresinin başladığı tarih itibarıyla, bitimine on beş gün ve daha az kalmış olan süreler, durma süresinin sona erdiği günü takip eden günden başlamak üzere on beş gün uzamış sayılır. Salgının devam etmesi halinde Cumhurbaşkanı durma süresini altı ayı geçmemek üzere bir kez uzatılabilir ve bu döneme ilişkin kapsamı daraltılabilir. Bu kararlar Resmî Gazete’de yayımlanır.”

¹⁰¹ R.G:30.04.2020;31114.

¹⁰² 2480 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı m.1 hükmü şöyledir: “Covid-19 salgın hastalığının ülkemizde yayılmasını ve yargı alanında doğabilecek hak kayıplarını önlemek amacıyla; 7226 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun geçici 1 inci maddesinin birinci fıkrasında düzenlenen durma süresi, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda öngörülen zorunlu idari başvuru yoluna ilişkin süreler hariç, 1/5/2020 (bu tarih dâhil) tarihinden 15/6/2020 (bu tarih dâhil) tarihine kadar (salgın hastalığın yayılma tehlikesinin daha önce ortadan kalkması halinde yeniden değerlendirilmek üzere) uzatılmıştır.”

Savcılar Kurulu Genel Kurulu'nun 29.05.2020 tarihli kararı ile 01.06.2020 tarihi itibariyle kaldırılmış, duruşma ve keşiflerin ise 16.06.2020 tarihinden itibaren yapılabileceği benimsenmiştir.

Sonuç olarak, Covid-19 Salgın Hastalığı nedeniyle 13.03.2020 ile 15.06.2020 tarihleri arasında dava açma ve kanun yolu süreleri dâhil olmak üzere tüm süreler durmuştur. Durma süresinin sona erdiği günü izleyen günden itibaren süreler işlemeye devam edecek, şayet durma süresinin başladığı tarih itibariyle sürenin bitimine on beş gün ve daha az süre kalmış ise süre durma süresinin sona erdiği tarihi izleyen günden itibaren "on beş gün" uzayacaktır.

1.4.3.3. Uzlaşmanın Gerçekleşmemesi Halinin Dava Açma Süresine Etkisi

213 sayılı Kanun'da uzlaşma müessesesi düzenlenmiştir. 213 sayılı Kanun Ek m.7/4'de,

Uzlaşmanın vaki olmaması halinde mükellef veya ceza muhatabı; tarh edilen vergiye veya kesilen cezaya, uzlaşmanın vaki olmadığına dair tutanağın kendisine tebliğinden itibaren genel hükümler dairesinde ve yetkili vergi mahkemesi nezdinde dava açabilir. Bu takdirde, dava açma müddeti bitmiş veya 15 günden az kalmış ise bu müddet tutanağın tebliği tarihinden itibaren 15 gün olarak uzar.

hükmü yer almaktadır. Anılan özel hükümlerle, uzlaşmanın gerçekleşmemesi halinde, vergi mahkemesinde dava açma süresi içerisinde dava açılmamış veya dava açma süresi 15 günden az kalmış ise dava açma süresi 15 gün daha uzamaktadır.

Benzer bir düzenlemeye 4458 sayılı Kanun m.244'de yer verilmektedir. Gümrük idaresinin bazı işlemlerine karşı uzlaşma talebinde bulunulabilir. Bu halde, itiraz ve dava açma süresi durmaktadır. Uzlaşmanın gerçekleşmemesi halinde, süre kaldığı yerden işlemeye devam eder. Bu maddede ayrıca, "sürenin bitimine beş günden az kalmış olması hâlinde sürenin beş güne tamamlanacağı" düzenlenmektedir.

1.4.3.4. Bilgi Edinme Değerlendirme Kuruluna Yapılan Başvurunun Dava Açma Süresine Etkisi

4982 sayılı Kanun "Başvuruların Cevaplandırılması" başlıklı m.12'de; "*Kurum ve kuruluşlar, bilgi edinme başvurularıyla ilgili cevaplarını yazılı olarak veya elektronik ortamda başvuru sahibine bildirirler. Başvurunun reddedilmesi halinde bu kararın*

gerekçesi ve buna karşı başvuru yolları belirtilir.” kuralına yer verilmiş, aynı Kanun’un “İtiraz Usulü” başlıklı 13. maddesinde ise;

Bilgi edinme istemi reddedilen başvuru sahibi, yargı yoluna başvurmadan önce kararın tebliğinden itibaren onbeş gün içinde Kurula itiraz edebilir. Kurul, bu konudaki kararını otuz iş günü içinde verir. Kurum ve kuruluşlar, Kurulun istediği her türlü bilgi veya belgeyi onbeş iş günü içinde vermekle yükümlüdürler. Kurula itiraz, başvuru sahibinin idari yargıya başvurma süresini durdurur.

hükmü yer almıştır.

4982 sayılı Kanun uyarınca, bilgi edinme istemiyle kurum ve kuruluşlar nezdinde yapılan başvurunun reddi üzerine, başvuru sahibi bu kararının tebliğini izleyen günden itibaren altmış gün içinde idari yargı merciinde dava açabileceği gibi, yargı yoluna başvurmadan önce idari başvuru yoluna da gidebilir. 4982 sayılı Kanun’da özel bir itiraz müessesesi getirildiği görülmektedir. Bilgi isteminin reddine ilişkin kararın tebliğinden itibaren on beş gün içinde Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu’na itiraz edilebilmektedir. Ayrıca anılan başvurunun, kurulca cevaplandırılması gereken süre, otuz iş günüdür. Kurul, başvuruyu otuz iş günü içerisinde cevaplandırılmazsa, zımni ret işlemi doğacaktır. Görüleceği üzere, zımni ret işleminin doğması için gereken bekleme süresi, ihtiyari bir itiraz yolu olarak 2577 sayılı Kanun m.11’de düzenlenen altmış günlük süreden daha kısadır.

Bununla birlikte, Kurula yapılan itirazın, idari dava açma süresini durduracağı, sözü edilen kanunda açıkça düzenlenmektedir. Danıştay da bir uyuşmazlıkta;

Davalı idare işlemin 6.7.2007 tarihinde tebliği üzerine 4982 sayılı Kanun’un 13. maddesi uyarınca onbeş günlük süresi içinde kurula itiraz edildiği anlaşılmakta olup, bu başvurunun 2577 sayılı Kanun’un 11. maddesi kapsamında ihtiyari bir itiraz yolu olduğu, dava açma süresinin işlemlerini durduracağı ve verilen cevabın tebliği veya anılan Yasa’nın 13. maddesinde belirtilen otuz gün içinde bir cevap verilmeyerek istemin zımnen reddedilmesi ile dava açma süresinin kaldığı yerden tekrar işlemeye başlayacağı kuşkusuzdur¹⁰³.

yönünde karar vermiştir.

Burada şu hususu iyi kavramak gerekir ki, davacının 4982 sayılı Kanun kapsamında yaptığı başvuruların, dava açma süresini etkilemesi söz konusu değildir. Yalnızca Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu’na yapılan itiraz, idari dava açma süresini durdurmaktadır. Danıştay da, “...davacının 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı

¹⁰³ Danıştay 10. Dairesi’nin 30.01.2013 tarih ve E:2009/5085, K:2013/608 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim:16.12.2019

Kanunu kapsamında davalı idareye yapmış olduğu başvurularının ise dava açma süresini durdurmayaacağı veya dava açma süresini ihya etmeyeceği açıktır¹⁰⁴.” demiştir.

1.4.3.5. Kamu Denetçiliği Kurumuna Yapılan Başvurunun Dava Açma Süresine Etkisi

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu¹⁰⁵ m.17’de, Kamu Denetçiliği Kurumu’na başvuru usulü düzenlenmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu’na başvuruda bulunulabilmesi için, 2577 sayılı Kanun’da öngörülen idari başvuru yolları ile özel kanunlarda öngörülen zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmiş olması gerekli ve kanunen zorunludur. Bu zorunluluğun tek istisnası, “telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hâller”dir. Şayet telafisi güç veya imkânsız zararların doğma ihtimali var ise, 2577 sayılı Kanun’da öngörülen idari başvuru yolları ile özel kanunlarda öngörülen zorunlu başvuru yollarının tüketilmemiş olsa da, Kamu Denetçiliği Kurumu’na yapılan başvuru kabul edilebilir.

6328 sayılı Kanun m.17/8’de, “*Dava açma süresi içinde yapılan başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurur.*” hükmü yer almaktadır. Anılan Kanun “Dava açma süresinin yeniden işlemeye başlaması” başlıklı m.21’de, dava açma süresinin kaldığı yerden işlemeye devam edeceği üç hal sayılmıştır.

- Kamu Denetçiliği Kurumu’na yapılan başvuru reddedilmiş ise, gerekçeli ret kararının ilgisine tebliğ edildiği tarihten,
- Kamu Denetçiliği Kurumu’na yapılan başvuru kabul edilmiş ise, Kamu Denetçiliği Kurumu’nun tavsiyesi üzerine, ilgili merci otuz gün içinde hareketsiz kalır (herhangi bir işlem tesis etmez veya eylemde bulunmaz) ise, bu sürenin bittiği tarihten,
- Kamu Denetçiliği Kurumu’na yapılan başvuru, başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde nihayetlenmemiş ise, bu altı ayın bittiği tarihten itibaren,

dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye devam eder.

¹⁰⁴ Danıştay 2. Dairesi’nin 04.12.2018 tarih ve E:2018/4245, K:2018/6765 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim:16.12.2019

¹⁰⁵ R.G: 29.06.2012; 28338.

1.4.3.6. İdarece Yapılan İkinci Tebliğin Dava Açma Süresine Etkisi

Tebliğ edilen bir işlemin, ikinci kez ilgisine tebliğ edilmesinin dava açma süresi üzerinde herhangi bir etkisi bulunmamaktadır. Mükerrer tebliğin, yeni bir dava açma süresi başlatmayacağı Fransız Hukuku'nda da kabul edilmektedir¹⁰⁶. Dava açma süresinin geçirilmesi ile dava tehdidinden kurtulan idari işlemler, bir nevi dokunulmazlığa sahip olur. Bunun içindir ki, tesis edildiği tarih itibariyle hukuka uygunluk karinesinden yararlanan ve dava tehdidinden kurtulan idari işlemler, idarece geri alınmadığı, kaldırılmadığı veya değiştirilmediği müddetçe mevcudiyetlerini korur¹⁰⁷. Dava açma hakkının dolaylı olarak sınırlandırıldığı hallerden biri olan süre kurumunun getiriliş maksadı, kamu düzeni ve idari istikrarı sağlamaktır. Bu sebeple, aynı idari işlemin ilgisine ikinci kez tebliğinin dava açma süresine herhangi bir etkisi bulunmamaktadır. Dava açma süresi, işlemin usulüne uygun ilk tebliğinden sonra işlemeye başlar ve nihayetlenir. Aynı işlemin ikinci kez tebliği, ilgisine ikinci bir dava hakkı bahşetmez.

1.4.3.7. Dilekçenin Reddine İlişkin Kararın Dava Açma Süresine Etkisi

2577 sayılı Kanun m.15/1-d'de;

...2577 sayılı Kanun'un 14 üncü maddesinin 3/g bendinde yazılı halde otuz gün içinde 3 ve 5 inci maddelere uygun şekilde yeniden düzenlenmek veya noksanları tamamlanmak yahut (c) bendinde yazılı hallerde, ehliyetli olan şahsın avukat olmayan vekili tarafından dava açılmış ise otuz gün içinde bizzat veya bir avukat vasıtasıyla dava açılmak üzere...

yönündeki yer alan hükümde, dava dilekçesinin usule uygun olmadığı gerekçesiyle verilen dilekçe ret kararlarından sonra, davacılara davalarını yenilemeleri için ek "otuz günlük" süre tanınmaktadır. Bu ilave sürenin uygulanabilmesi için, ilk davanın süresinde açılması ve yenileme dilekçesinin de, otuz günlük süre içerisinde ilgili yargı merciine verilmesi gerekmektedir.

Dava dilekçesinin reddine ilişkin kararlar, usule ilişkin kararlardır. Bu kararlar, davanın esasına yönelik olmayıp, uyuşmazlığı çözümleyici mahiyetinde değildir¹⁰⁸. Mahkeme tarafından, usule uygun hazırlanmadığı gerekçesiyle verilen dilekçe ret kararları da nihai kararlar gibi karar numarası almaktadır. Yani bu dosyalardaki

¹⁰⁶ Kaplan, 2011, s. 152.

¹⁰⁷ Candan, 2012, s. 418.

¹⁰⁸ Zabunoğlu, Yahya Kazım, İdare Hukuku (C.2), Yetkin Yayınları, Ankara 2012, s. 529.

yargılama faaliyeti, kararın verildiği tarih itibariyle sona ermektedir. Burada dikkat edilmesi gereken husus, dilekçe ret kararından sonra usulüne uygun hazırlanan dava dilekçesiyle, ilk davanın yenileniyor olmasıdır. Dilekçe ret kararlarından sonra yenilen dava dilekçeleri de yeni bir dosya esas numarası almaktadır. Zira dilekçe ret kararlarında yer verilen, “yeni”, “yeniden”, “yenilenmediği takdirde”, “yenilenen dilekçede” ve benzeri ifadelerden kasıt, ilk davanın usule uygun dilekçelerle açılmasını yeniden sağlamaktır. Malatya İdare Mahkemesi’nin m.3 hükmüne uygun düzenlenmediği gerekçesiyle verdiği dilekçe ret kararında, davanın yenilenmesinden bahsedilmektedir:

...3. maddeye uygun şekilde düzenlenerek yeniden dava açmakta serbest olmak üzere dava dilekçesinin reddine, aynı Kanununun 15. maddesinin 3. fıkrası uyarınca yeni dilekçe düzenlenerek açılacak davada ayrıca harç alınmamasına ve dilekçe örneğinin davacılara iadesine, dava yenilenmediği takdirde...yargılama giderinin davacılar üzerinde bırakılmasına¹⁰⁹...

Dilekçe ret kararlarından sonra, yenilen davalara ait dilekçelerin de, 2577 sayılı Kanun m.3’de öngörülen dava dilekçesi formatına uygun olması gerekmektedir. Yenilen dava, m.3 formatına uygun bir dava dilekçesiyle açılmak yerine, yalnızca dilekçe ret kararında belirtilen eksikliklere yönelik bir açıklama mahiyetindeyse, bu dilekçenin de reddine karar verilmelidir. Nitekim Malatya İdare Mahkemesi benzer bir uyuşmazlıkta, dava dilekçesinin reddine karar vermiştir: “...dilekçe ret kararımız üzerine açılan davada dava dilekçesinin, yenileme şeklinde olmadığı, açıklama mahiyetinde bir dilekçe olduğu... 3. maddeye uygun olmayan dava dilekçesinin bu haliyle kabulüne olanak bulunmamaktadır¹¹⁰.”

Dava dilekçesinin reddine yönelik kararlarda, “...aynı yanlışlıklar yapıldığı takdirde davanın reddedileceğinin davacıya tebliğine¹¹¹” şeklinde bir ihtarda bulunulmasına karşın, yenilenen dilekçede aynı yanlışlıkların yapılması halinde, çoğu durumda davacının hak kaybına uğramaması adına, davanın reddine karar verilmemektedir.

¹⁰⁹ Malatya İdare Mahkemesi’nin 28.01.2019 tarih ve E:2019/58, K:2019/76 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilib.uyap.gov.tr>> Erişim:16.12.2019

¹¹⁰ Malatya İdare Mahkemesi’nin 23.06.2017 tarih ve E:2017/887, K:2017/1132 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilib.uyap.gov.tr>> Erişim:16.12.2019

¹¹¹ Malatya İdare Mahkemesi’nin 31.01.2018 tarih ve E:2018/69, K:2018/100 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilib.uyap.gov.tr>> Erişim:16.12.2019

İdari yargı mercileri tarafından, m.15 uyarınca verilen dilekçe ret kararlarının temyiz ve istinafa tabi olmadığı düzenlemesine yer verilmiş ise de, yenileme dilekçelerinin otuz günlük ek süresi içerisinde mahkemeye sunulmadığı gerekçesiyle verilen süre ret kararlarının istinaf veya temyiz incelemesinde, ilk verilen dilekçe ret kararının doğru olup olmadığı irdelenmektedir. Nitekim Danıştay önüne gelen bir uyuşmazlıkta,

...ilk dava dilekçesinde davacı, davanın konusunu ve uyuşmazlıkla ilgili taleplerini açıkça ortaya koymak suretiyle iptal isteminde bulunmasına rağmen, mahkemece usule aykırı olarak verilen dilekçe ret kararı üzerine davanın süre aşımı yönünden reddine hükmedilmesi ve mahkemece yapılan bu usuli hata nedeniyle davacının dava açma hakkının, dolayısıyla mahkemeye erişim hakkının engellenmesi karşısında, mahkemece uyuşmazlık hakkında usul veya esas yönlerinden yeniden bir karar verilmesi gerekmektedir¹¹².

gerekçesiyle, davanın süreaşımı sebebiyle reddine dair karar yerel mahkeme kararının bozulmasına karar vermiştir.

1.4.3.8. Davanın Sehven Adli Yargıda Açılmış Olmasının Dava Açma Süresine Etkisi

1.4.3.8.1. Davanın Adli Yargıda Açılmasının İdari Yargıda Dava Açma Hakkına Halel Getirmemesi İlkesi

Davacıların, davalarını görevli yargı yerine, görevsiz yargı yerinde açmaları, uygulamada sıkça karşılaşılan bir sorundur. Mahkemelerin de, görevli yargı yerini belirlemede her zaman isabetli davrandığını söylemek güçtür¹¹³. Davacı, görevsiz yargı yerinde dava açabilir ve görevsiz yargı yeri de, davayı görev yönünden reddedebilir. Bu gibi durumlarda, hak arama özgürlüğü ve mahkemeye erişim hakkının yitirilmemesi için, ilgisine, görevli yargı yerinde dava açabileceği ilave bir sürenin verilmesi gerekmektedir¹¹⁴.

¹¹² Danıştay 6. Dairesi'nin 14.05.2014 tarih ve E:2013/1751, K:2014/3768 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim:16.12.2019

¹¹³ Karavelioğlu, 1993, s. 261.

¹¹⁴ Gözübüyük, 1969, s. 17.

1.4.3.8.2. Davanın Adli Yargıda Açılmasının İdari Dava Açma Hakkına Halel Getirmemesinin Şartları

2577 sayılı Kanun m.9/1'de, “Çözümlemesi Danıştayın, idare ve vergi mahkemelerinin görevlerine girdiği halde, adli yargı yerlerine açılmış bulunan davaların görev noktasından reddi halinde, bu husustaki kararların kesinleşmesini izleyen günden itibaren otuz gün içinde görevli mahkemede dava açılabilir.” hükmü yer almaktadır¹¹⁵. Anılan hükümde yer alan ek süreden yararlanabilmek için birkaç koşulun bir arada bulunması gerekir. Davanın idari yargının görevine girdiği halde, adli yargı kolunda açılması, görevsiz adli yargı kolunda açılan davanın idari dava açma süresi içinde açılması, görevsiz adli yargı kolunun görevsizlik kararı vermesi ve görevsizlik kararının kesinleşmesinden itibaren otuz gün içinde görevli idari yargı yerinde dava açılması ile görev ret kararına konu olan uyuşmazlık ile idari davaya konu olan uyuşmazlığının konusunun aynı olması olarak sayabileceğimiz koşulların bir arada bulunması halinde, otuz günlük ek dava açma süresinden yararlanılabilir.

1.4.3.8.2.1. Davanın Adli Yargı Yerinde Açılmış Olması

2577 sayılı Kanun m.9 hükmünün madde başlığı “Görevli olmayan yerlere başvurma” olarak düzenlenmiştir. Kanun koyucunun “Görevli olmayan yerler” ifadesini kullanılmasındaki maksat, idari yargı haricinde kalan mahkemelerde dava açılmış olmasıdır. Mahkemeler ise, adli yargı mahkemeleridir. İdari yargı kolunda yer alan bir mahkemenin verdiği “görev ret” kararı bu madde kapsamında değildir. Zira idari yargı düzeni içinde yer alan mahkeme, yine idari yargı düzeni içinde başka bir mahkemeyi görevli görürse, dava dosyasını resen ilgili mahkemesine göndermek mecburiyetindedir¹¹⁶. Bir başka ifadeyle, Danıştay, idare mahkemesi veya vergi mahkemesinin görev alanına giren bir uyuşmazlığın, yanlışlıkla adli yargı merciinin önüne getirilmesi gerekmektedir. İdare mahkemesinin görev alanına giren bir davanın, asliye hukuk mahkemesi veya iş mahkemesinde açılması, görevsiz yargı yerine açılan davalara örnek verilebilir.

¹¹⁵ Anılan maddenin önceki halinde, askeri yargı yerince verilen görev ret kararları da madde metnine dâhildi. Ancak askeri yargı yerlerinin Türk Yargı Sisteminden kaldırılması üzerine, “2/7/2018 tarih ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname m.185 hükmüyle, bu maddenin birinci fıkrasında yer alan “ve askeri” ibaresi madde metninden çıkarılmıştır.”

¹¹⁶ Gözübüyük, 2009, s. 422.

Kaplan'a göre, 2577 sayılı Kanun'da açıkça "adli yargı yerleri" ifadesi kullanılmış ise de, Anayasa Mahkemesi, Sayıştay ve Yüksek Seçim Kurulu da dâhil olmak üzere yargılama yetkisine haiz herhangi bir yere yapılan başvuru üzerine hükmedilen "görev ret kararlarının" da bu kapsamda değerlendirilmesi gerekmektedir. Çünkü kanun koyucunun, bu hükmü getirmesindeki maksat, ilgililerin davalarını ikame ettikleri yargı yerlerini yanlış belirlemesinin sonucu olarak mahkemeye erişim hakkını kaybetmelerini önlemektir¹¹⁷.

1.4.3.8.2.2. Adli Yargı Yerinde Açılan Davanın İdari Dava Açma Süresi İçinde Açılması

2577 sayılı Kanun m.9/1'de, "...Görevsiz yargı merciine başvurma tarihi, Danıştaya, idare ve vergi mahkemelerine başvurma tarihi olarak kabul edilir." yönünde yer alan düzenleme uyarınca, görevsiz yargı yerinde açılan dava, idari dava açma süresi içinde açılmalıdır. Özel kanunlarda aksine düzenleme getirilmediği müddetçe, genel dava açma sürelerinin, idare mahkemesi ve Danıştay için altmış gün, vergi mahkemesi için otuz gün olduğunu önceden belirtmiştik. Aksi halde, idari yargı yerince, davanın süre aşımı sebebiyle reddine karar verilir.

1.4.3.8.2.3. Adli Yargı Yerinin Görev Yönünden Ret Kararı Vermiş Olması

Görevsiz yargı yerinin, kendisinin görevli olmadığı, idari yargının görevli olduğundan bahisle görev ret kararı vermesi gerekir¹¹⁸. Adli yargı yerinin, görevli olmadığı bir uyuşmazlığın esasını karara bağlaması halinde, otuz günlük ek süreden faydalanma olanağı bulunmamaktadır. Elbette ki, mahkemenin verdiği esas karar, istinaf veya temyiz aşamasında bozulur ve mahkeme bozma kararına uyarsa, otuz günlük ek süreden yararlanma olanağı doğar¹¹⁹.

1.4.3.8.2.4. Kararın Tebliğinden İtibaren Görevli/Yetkili İdari Yargı Yerinde Otuz Gün İçinde Dava Açılmış Olması

2577 sayılı Kanun m.9'da, "...görevli mahkemede dava açılabilir..." ifadesi yer almaktadır. Adli yargı yerince verilen görev ret kararından sonra, davacı bizatihi kendisi

¹¹⁷ Kaplan, 2011, s. 461.

¹¹⁸ Akyılmaz vd., 2019, s. 332.

¹¹⁹ Gözübüyük, 2009, s. 423.

idari yargı yerinde dava açmalıdır. İdari davaların açılma şekli ve içeriği ise, 2577 sayılı Kanun m.3’de düzenlenmektedir. Adli yargı yerlerinin verdiği görev ret kararları üzerine, idari yargı yerlerinde açılacak davalar, ilk davanın devamı niteliğinde değildir. Kanun, yalnızca görevli idari yargı yerinde süresinde dava açılmasına müsaade etmektedir. Ancak uygulamada, adli yargı yerlerinin resen veya talep halinde, görev ret dosyalarını idari yargı yerlerine gönderdiği görülmektedir. Bu davalar, 2577 sayılı Kanun’un emrettiği şekil ve koşulları taşıyan idari dava dilekçeleriyle açılmadığından, adli yargı yerlerinin, üst yazıyla gönderdiği dosya üzerinden yargılamaya devam edilebilmesi mümkün değildir. Böyle bir durumda, görev ret dosyalarının esasa kaydedilmeden, merciine iade edilmesi ve kararın bir örneğinin de ilgililere tebliği gerektiği savunulmaktadır¹²⁰. Uygulamada ise, adli yargı yerinin kendiliğinden gönderdiği görev ret dosyaları, idari yargı merciinde bir esas numarası almaktadır. Bu durumda, idari yargı merci söz konusu esas dosyasının esas kaydını kapatarak mahkemesine geri gönderebilir. Şayet adli yargı yeri, kendisindeki dosyayı, davacının talebi doğrultusunda idari yargı merciine göndermiş ise, dava dilekçesinin reddine karar verilmesi gerektiği savunulmaktadır¹²¹.

Kanun m.9/1’de “...*bu husustaki kararların kesinleşmesini izleyen günden itibaren otuz gün içinde...*” yönündeki düzenlemeyle, açık olarak, görevsiz yargı yerince verilen “görevsizlik kararının kesinleşmesiyle” birlikte idari yargı yerinde dava açılması için öngörülen otuz günlük ek sürenin başlayacağı belirtilmektedir. Buna karşılık, otuz günlük sürenin başlangıcı olarak, “kararın kesinleşmesinin” mi yoksa “kesinleşen kararın tebliğinin” mi göz önüne alınacağı öğretide ve yargı kararlarında tartışmalıdır. Süresinde kanun yoluna başvurulmaması, ya da niteliği gereği kesin olan kararlar için “kesinleşmeden” itibaren otuz günlük süre başlamaktadır. Ancak, adli yargı yerinin verdiği görev ret kararına karşı istinaf veya temyiz yoluna başvurulması üzerine, anılan yerlerce verilen kararların (kesinleşen görevsizlik kararlarının) tebliğinin esas alınması, hak arama hürriyeti ve mahkemeye erişim hakkının korunması adına bir gereklilik arz ettiği görülmektedir. Kanunun lafzına katı bir şekilde riayet ederek süre

¹²⁰ Çınar, Sinan, “Görevsiz Adli Yargı Yerine Başvurulması Üzerine İdari Dava Açma Süresi Sorunu”, Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.III, S:2, Y:2008, ss.201-214.(s. 209.)

¹²¹ Karavelioğlu, 1993, s. 270.

ret kararı verilmesi, hak kayıplarına yol açacağından¹²², kişilerin lehine olan yorumun tercih edilmesi daha doğru gözükmektedir. Nitekim Danıştay,

5521 sayılı Kanunun 8. maddesi uyarınca iş mahkemelerinin nihai kararlarına karşı tefhim tarihinden itibaren kanun yolu öngörülmüşse de, 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanununun 321. maddesi uyarınca, taraflara tefhim edilen kısa kararda (hüküm özeti) hükmün tüm unsurları yer almakla birlikte, temyiz süresinin gerekçeli kararın tebliğinden itibaren başlayacağı açık olup, ... adli yargıda verilen görev ret kararının kesinleşme tarihinin belirlenmesinde, 2577 sayılı Kanunun 8. maddesine göre, anılan kararın taraflara tebliğ tarihinin esas alınması gerektiğinden, bu husus gözetilmeden verilen idare mahkemesi kararında hukuka uygunluk bulunmamıştır¹²³.

yönünde karar vermiştir.

Adli yargı yerinin, “idari yargının görevli olduğu” gerekçesiyle verdiği görev ret kararında, hangi süreler içinde idari yargı merciine başvuru yapılması gerektiği bilgisine yer verilmemiş olmasının, hak arama hürriyeti ile adil yargılanma hakkının bir unsuru olan mahkemeye erişim hakkını ihlal edebileceği söylenebilir. Zira Danıştay bir uyuşmazlıkta;

Uyuşmazlıkta, davacının asliye hukuk mahkemesinde açtığı davada verilen kararda; ne kadar süre içerisinde, idari yargıya başvurması gerektiği yönünde bir açıklamaya yer verilmediği gibi, davacı tarafından taşınmazın kısıtlılık hali giderilmediği iddiasıyla dava açıldığından, süregelen zararın varlığı halinde, idari eylem veya işlem daha önce öğrenilmiş olsa bile, kısıtlılık hali devam ettikçe dava açma süresinin geçmeyeceğinin kabulü gerekir. Bu durumda, asliye hukuk mahkemesince verilen kararın kesinleştiği tarihten itibaren 30 günlük süre içerisinde dava açılmadığından bahisle davanın süre aşımı yönünden reddi yolunda verilen temyize konu kararda hukuki isabet görülmemiştir¹²⁴.

gerekçesiyle ilk derece mahkemesince verilen davanın süreaşımı sebebiyle reddine ilişkin kararın bozulmasına karar vermiştir. Danıştay 4. Dairesi'nin 23.01.2018 tarih ve E:2014/3033, K:2018/509 sayılı kararında da, “*Adli yargıda açılan davada verilen görevsizlik kararında dava açma süresi gösterilmediği, bu nedenle davacının vergi mahkemesinde açtığı davanın süresinde olduğu*¹²⁵” ifade edilmektedir.

2577 sayılı Kanun m.9/2’de, adli yargı yerince verilen görev ret kararlarından sonra otuz günlük ek süre içerisinde idari yargı yerinde dava açılmamış olsa dahi,

¹²² Kaplan, 2011, s. 468.

¹²³ Danıştay 11. Dairesi'nin 21.03.2017 tarih ve E:2016/10116, K:2017/2808 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim:16.12.2019

¹²⁴ Danıştay 6. Dairesi'nin 01.06.2017 tarih ve E:2016/13066, K:2017/4448 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim:16.12.2019

¹²⁵ Danıştay 4. Dairesi'nin 23.01.2018 tarih ve E:2014/3033, K:2018/509 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim:16.12.2019

kanuni idari dava açma süresi henüz dolmamış ise, idari dava açılabileceği düzenlenmektedir.

1.4.3.8.2.5. Davaların Konusunun Aynı Olması

Görevsiz yargı yerinde açılan davanın konusu ile otuz günlük ek süreden yararlanarak idari yargı yerinde açılan davanın konusunun aynı olması gerekmektedir¹²⁶. Kamu görevlisinin, “tazminat ödenmesi” istemiyle iş mahkemesinde açtığı dava neticesinde verilen görev ret kararı üzerine, idari yargı yerinde açılan “memuriyetten çıkarma” davasının konusu aynı olmadığından, ek süreden yararlanma olanağı bulunmamaktadır. Görevsiz yargı yerinde açılan davanın konusunu tazminat oluşturuyorsa, idari yargı yerinde açılan davada, tazminat miktarının değiştirilmesi, davanın konusunun değiştirildiği anlamı taşımamaktadır¹²⁷.

1.4.3.9. Sürenin Son Günün Çalışmaya Ara Verme Gününe Denk Gelmesinin Dava Açma Süresine Etkisi

1.4.3.9.1. Sürenin Son Gününün Resmi veya Genel Tatil Gününe Denk Gelmesinin Dava Açma Süresine Etkisi

2429 sayılı Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Hakkında Kanun¹²⁸ m.1’de; 28 Ekim günü saat 13.00’ten itibaren başlayıp 29 Ekim günü devam eden Cumhuriyet Bayramının Ulusal Bayram olduğu, m.2’de; 23 Nisan gününün Ulusal Egemenlik ve Çocuk Bayramı, 19 Mayıs gününün Atatürk’ü Anma ve Gençlik ve Spor Bayramı, 30 Ağustos gününün Zafer Bayramı olarak resmi bayram günleri olduğu; dini bayramlardan Ramazan Bayramının, Arefe günü saat 13.00’ten itibaren 3,5 gün olduğu, Kurban Bayramının ise Arefe günü saat 13.00’ten itibaren 4,5 gün olduğu, ayrıca yılbaşı günü, 1 Mayıs günü ve 15 Temmuz gününün de genel tatil günleri olduğu, ulusal, resmi ve dini bayram günleri ile yılbaşı günü, 1 Mayıs günü ve 15 Temmuz günü resmi daire ve kuruluşların tatil edileceği, m.3’de; Cumartesi günü en geç saat 13.00’ten başlayan hafta tatili gününün ise Pazar günü olduğu düzenlenmektedir. 2429 sayılı Kanun’da, yalnızca Pazar günü hafta tatili olarak düzenlenmiş iken, 657 sayılı Devlet Memurları

¹²⁶ Akyılmaz vd., 2019, s. 333.

¹²⁷ Kaplan, 2011, s. 466.

¹²⁸ R.G: 19.03.1981; 17284.

Kanunu “Çalışma saatleri” başlıklı m.99/2’de, “Cumartesi ve Pazar günleri”nin tatil günü olarak düzenlendiği görülmektedir.

2577 sayılı Kanun m.8/2’de, "Tatil günleri süreler dahilidir. Şu kadarki, sürenin son günü tatil gününe rastlarsa, süre tatil gününü izleyen çalışma gününün bitimine kadar uzar." hükmü yer almaktadır¹²⁹. Ulusal, resmi ve dini bayram günleri ile yılbaşı günü, 1 Mayıs günü ve 15 Temmuz gününün, süre hesabında dikkate alınması gerekmektedir. Ayrıca sürenin son günü, tatil gününe denk gelirse, süre ilk çalışma gününün mesai bitimine kadar uzamaktadır. Tatil gününün, sürenin başlama tarihine ya da başlangıç tarihi ile süre bitimi tarihi arasına rastlamasının süreyi uzatıcı etkisi bulunmamaktadır¹³⁰. Anlaşılacağı üzere, yalnızca sürenin ‘son’ günü, tatil gününe rastlarsa süre uzamaktadır.

Sürenin son gününün, Cumhurbaşkanlığı tarafından kamu kurum ve kuruluşlarındaki çalışanlar için idari izin olarak belirlenen güne rastlaması halinde, sürenin uzayacağına ilişkin bir hükme 2577 sayılı Kanun’da yer verilmemektedir¹³¹. Nitekim Danıştay,

Bu durumda; personelin idari izinli sayıldığı günlerin, resmi tatil günü olarak kabul edilmesi mümkün olmadığından, 17/06/2016 tarihinde tebliğ edilen karara karşı, tebliğ tarihini izleyen onbeş gün içinde ve en geç 2016 yılı Ramazan Bayramı öncesi idari izin verilen 04/07/2016 tarihinde karar düzeltme başvurusunda bulunulması gerekirken, 11/07/2016 tarihinde yapılan karar düzeltme başvurusunun süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine hukuken olanak bulunmamaktadır¹³².

yönünde karar vermiştir. Ancak İstanbul Bölge İdare Mahkemesi;

İdari işlem ve eylemlerinde öngörülebilirliği sağlamakla görevli olan devletin, istemeden de olsa sebep olduğu olumsuzlukların vatandaşın mağduriyetine yol açmaması ve vatandaşın adil yargılanma hakkının korunması bakımından, son günü Başbakanlık tarafından, "idari izin" ilan edilen günlere denk gelen dava sürelerinin, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 8. maddesi uyarınca tatil gününü izleyen çalışma gününün bitimine kadar uzayacağına kabulü hakkaniyet gereği olmalıdır¹³³.

¹²⁹ 6100 sayılı Kanun m.93’de, “Resmî tatil günleri, süreye dâhildir. Sürenin son gününün resmî tatil gününe rastlaması hâlinde, süre tatili takip eden ilk iş günü çalışma saati sonunda biter.” yönündeki hüküm, 2577 sayılı Kanun m.8/2 hükmüyle benzer mahiyettedir.

¹³⁰ Candan, 2012, s. 407.

¹³¹ İdari iznin süreye etkisi, 6100 sayılı Kanun’da da düzenlenmemektedir.

¹³² Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu’nun 29.05.2017 tarih ve E:2016/4406, K:2017/2297 sayılı kararı için bkz. <http://idarilib.uyap.gov.tr>. Erişim: 05.12.2019

¹³³ İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 5. İdari Dava Dairesi’nin 06.07.2017 tarih ve E:2017/1172, K:2017/1166 sayılı kararı için bkz. <http://idarilib.uyap.gov.tr>. Erişim: 05.12.2019

gerekeciyle verdiği kararda, resmi tatil ile idari iznin ayrımını bilmeyen vatandaşların, mahkemeye erişim hakkının korunması gerektiğinden bahisle, ilk derece mahkemesince verilen davanın süreaşımı sebebiyle reddine ilişkin kararını kaldırarak, dosyanın mahkemesine iadesine karar vermiştir.

1.4.3.9.2. Sürenin Son Gününün Adli Tatil Dönemine Denk Gelmesinin Dava Açma Süresine Etkisi

Ülkemizde, yargı mercileri çalışmaya ara verme süresi boyunca, kanunla belirlenen konular dışında yargılama hizmeti yapamamaktadır. Kanunla belirlenen işleri ise nöbetçi hâkim veya nöbetçi mahkeme çözmektedir. İdari yargı yerlerinde nöbetçi bırakılan mahkeme, 2577 sayılı Kanun m.62’de açıkça düzenlendiği üzere, çalışmaya ara verme süresi içinde “*Yürütmenin durdurulmasına ve delillerin tespitine ait işler*” ile “*Kanunen belli süre içinde karara bağlanması gereken işler*”i çözümlenmekle görevlidir. Bu işlerin dışında bir dosyada karar verilmesi mümkün değildir. Danıştay,

...işbu davada; 2577 sayılı Yasanın yukarıda yer verilen 61’inci maddesinin 1’inci fıkrasında öngörülen çalışmaya ara verme dönemine rastlayan 06.08.2012 tarihinde, aynı maddenin 2’nci fıkrası uyarınca oluşturulan nöbetçi mahkemece esastan karar verilmesinde, yargılama usulü kurallarına uyarlık görülmemiştir¹³⁴.

yönünde karar vermiştir. Ayrıca çalışmaya ara verme döneminde izne ayrılan hâkimlerin, çalışmaya ara verme döneminde çıkarılacak işler dâhil hiçbir dosyada karar vermesi de mümkün değildir. Taşkın bu durumu şöyle ifade etmektedir: “*Adli tatilde çalışmaya ara verme zorunluluğu, başka bir ifadeyle iş görme yasağı bulunmaktadır*¹³⁵.”

2577 sayılı Kanun m.61’de, “*Bölge idare, idare ve vergi mahkemeleri her yıl bir eylülde başlamak üzere, yirmi temmuzdan otuz bir ağustosa kadar çalışmaya ara verirler...*” şeklindeki hükümde, çalışmaya ara vermenin hangi tarihler arasını kapsadığı düzenlenmektedir¹³⁶.

¹³⁴ Danıştay 14. Dairesi’nin 03.10.2013 tarih ve E:2012/10228, K:20131/6719 sayılı kararı için bkz. <http://idarihb.uyap.gov.tr>. Erişim: 05.12.2019

¹³⁵ Taşkın, Mustafa, “Adli Tatilin Yargısal Verimliliğine Etkisi”, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, Yıl:2015, Cilt:0, Sayı:5, ss.727-760.

¹³⁶ Danıştay’da görevli üye ve tetkik hâkimlerinin, çalışmaya ara vermeden yararlanacağına yönelik 2575 sayılı Danıştay Kanunu m.86’da, “*Danıştay daireleri her yıl bir eylülde başlamak üzere, yirmi temmuzdan otuz bir ağustosa kadar çalışmaya ara verirler...*” hükmü yer almaktadır.

Usul hukuku müessesesi olan çalışmaya ara vermenin bir sonucu olarak, 2577 sayılı Kanun m.8/3'de, *“Bu Kanunda yazılı sürelerin bitmesi çalışmaya ara verme zamanına rastlarsa bu süreler, ara vermenin sona erdiği günü izleyen tarihten itibaren yedi gün uzamış sayılır.”* yönünde yer alan hükümde de açıkça belirtildiği üzere, sürenin son günü çalışmaya ara verme dönemine rastlarsa, süre yedi gün uzamaktadır. Peki, çalışmaya ara verme, diğer kanunlarda düzenlenen özel dava sürelerini etkiler mi? Candan'a göre, kanun koyucu açıkça 2577 sayılı Kanun'da öngörülen sürelerden bahsetmektedir. 2577 sayılı Kanun'da değil de diğer kanunlarda düzenlenen özel dava açma sürelerinin son gününün çalışmaya ara verme zamanına rastlaması halinde dava açma süresi uzamamalıdır¹³⁷. Ancak Danıştay bu kuralı geniş yorumlayarak, özel kanunlarda düzenlenen dava açma sürelerinin de uzayacağını kabul etmektedir: *“Çalışmaya ara verme süresinde biten sürelerin uzayacağına ilişkin düzenleme, özel bir düzenleme olup özel kanunlarda öngörülen dava açma süreleri için de uygulanır ve süreleri uzatır”*¹³⁸.

Kuru/Arslan/Yılmaz'a göre, sürenin uzaması, çalışmaya ara verme döneminde bakılması mümkün olmayan işler için ve usul kanununun tayin ettiği süreler için mümkündür¹³⁹. Oysaki Danıştay, dilekçelere cevap verme süreleri konusunda yürütmenin durdurulması istemli-istemli dava şeklinde herhangi bir ayrıma gitmeden sürenin uzayacağı yönünde karar vermektedir. Danıştay,

cevap verme süresinin 20/07/2015 (Pazartesi) tarihinde sona erdiği; fakat söz konusu tarihin çalışmaya ara verme zamanına (adli tatil) rastlaması nedeniyle, sürenin ara vermenin sona erdiği günü izleyen tarihten itibaren yedi gün uzadığı ve en geç 07/09/2015 (Salı) tarihinde cevap dilekçesinin verilmesi gerektiği, 21/07/2015 tarihinde Mahkeme kaydına giren davalı idarenin cevap dilekçesinin süresinde verildiği¹⁴⁰...

tespitinde bulunarak, mahkemece savunma dilekçesinin davacıya tebliğ edilmeksizin dosyada karar verilmesini hukuka aykırı bulmuştur. Danıştay bir başka kararında ise, çalışmaya ara verme döneminde çözümlenmesi gereken yürütmenin durdurulması istemli dosyalarda da, dava dilekçesine cevap verme süresinin son gününün çalışmaya ara verme zamanına denk gelmesi sebebiyle yedi gün uzayacağına karar vermiştir:

¹³⁷ Candan, 2012, s. 410.

¹³⁸ Danıştay 9. Dairesi'nin 16.04.2019 tarih ve E:2016/10089, K:2019/1661 sayılı kararı için bkz. <http://idarilb.uyap.gov.tr>. Erişim: 05.12.2019

¹³⁹ Kuru vd., 2009, s. 794.

¹⁴⁰ Danıştay 2. Dairesi'nin 14.03.2019 tarih ve E:2016/7951, K:2019/1263 kararı için bkz. <http://idarilb.uyap.gov.tr>. Erişim: 05.12.2019

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 16. maddesinde tanınan otuz günlük cevap verme süresi aynı Kanunun 8. maddesi kapsamında olup, yine aynı kanunda yürütmeyi durdurma istemli davalarda sürelerin hesabında 8. maddenin üçüncü fıkrasının uygulanmayacağı konusunda bir düzenleme bulunmamaktadır¹⁴¹.

2577 sayılı Kanun m.8/3’de, “*Bu Kanunda yazılı sürelerin bitmesi*” şeklindeki ifadeden, dilekçelere cevap süreleri, ara kararına cevap süresi, m.10 ve m.11’de öngörülen bekleme süreleri, dava açma süreleri ile kanun yolu süreleri dâhil 2577 sayılı Kanun’da yer alan tüm sürelerin, çalışmaya ara vermeden etkileneceği anlamı çıkarılabilir. Candan, “2577 sayılı Kanun m.10 ve m.11’de düzenlenen bekleme sürelerinin, çalışmaya ara verme döneminden etkilenmesinin ilgili maddelerin getiriliş amacıyla bağdaşmadığını, çalışmaya ara verme zamanının etkileyeceği sürelerin açıkça kanunda düzenlenmesi gerektiğini belirtmektedir¹⁴². Danıştay’ın uygulaması ise, davacının m.10 ya da m.11 kapsamında yaptığı başvurunun çalışmaya ara verme dönemine denk gelen altmış günlük bekleme süresini uzatmak değil, zımni ret oluştuğundan itibaren işlemeye başlayan dava açma süresinin son günü çalışmaya ara verme zamanına rastlamışsa dava açma süresinin yedi gün uzaması gerektiği yönündedir¹⁴³. Bu hususu ilişkin Danıştay’ın,

Dosyanın incelenmesinden; davacının, 01/04/2011 tarihinde, davalı idareye yaptığı başvurunun reddedildiğini öğrendiği ve aynı tarihte davalı idareye itiraz ettiği; 31/05/2011 tarihine kadar davalı idarenin cevap vermemesi nedeniyle davacının itirazının zımnen reddedildiğinin kabul edilmesi gerektiği ve davacının, bu tarihten itibaren 60 gün içinde (30/07/2011 tarihinin hafta sonuna rastlaması nedeniyle 01/08/2011 tarihine kadar, bu tarihin de adli tatile rastlaması nedeniyle) en son 11/09/2011 tarihine kadar dava açması gerektiği, fakat bu tarihin de tatil gününe yani pazar gününe rastladığı; bu nedenle dava açma süresinin 12/09/2011 tarihine uzadığı anlaşıldığından bu haliyle dava süresinde olduğu sonucuna varıldığından temyize konu kararda, usul hükümlerine uygunluk görülmemiştir¹⁴⁴.

gerekçesiyle verdiği kararı incelersek, dava açma süresinin m.11 kapsamında yapılan itiraz başvurusu ile durduğu, altmış gün içinde cevap verilmediği için zımni ret işlemi tesis edildiği, zımni ret işlemi sonrasında işlemeye başlayan dava açma süresinin son gününün çalışmaya ara verme zamanına rastladığı, çalışmaya ara verme sebebiyle

¹⁴¹ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu’nun 15.12.2005 tarih ve E: 2005/3242, K:2005/2801 sayılı kararı için bkz. <http://idariib.uyap.gov.tr>. Erişim: 05.12.2019

¹⁴² Candan, 2012, s. 411.

¹⁴³ Danıştay 3. Dairesi’nin 13.05.2010 tarih ve E:2009/97, K:2010/1492 sayılı kararı, Danıştay 12. Dairesi’nin 18.01.2001 tarih ve E:1999/80, K:2001/100 sayılı kararı için bkz. <http://idariib.uyap.gov.tr>. Erişim: 05.12.2019

¹⁴⁴ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu’nun 22.11.2016 tarih ve E:2014/3398, K:2016/3042 sayılı kararı için bkz. <http://idariib.uyap.gov.tr>. Erişim: 05.12.2019

uzayan dava açma süresinin son gününün de hafta tatiline denk geldiği, hafta tatili sebebiyle de, dava açma süresinin ilk çalışma gününün mesai bitimine kadar uzadığı görülmektedir. Bahse konu olayda hem dava açma süresinin durduğu hem de adli tatil ve hafta tatili sebebiyle dava açma süresinin uzadığı haller birliktedir.

1.4.3.9.3. Sürenin Son Gününün Mali Tatil Dönemine Denk Gelmesinin Dava Açma Süresine Etkisi

2577 sayılı Kanun m.8/3’de yer alan çalışmaya ara verme müessesine benzer bir kuruma 5604 sayılı Mali Tatil İhdas Edilmesi Hakkında Kanun’da¹⁴⁵ yer verilmektedir. Anılan Kanun m.1’de, “*Her yıl Temmuz ayının birinden yirmisine kadar mali tatil uygulanacağı, ... Vergi Usul Kanunu hükümlerine göre belirli sürelerde yapılması gereken muhasebe kayıt süreleri, bildirim süreleri ve vergiyle ilgili işlemlere ilişkin dava açma sürelerinin mali tatil süresince işlemeyeceği, belirtilen sürelerin mali tatilin bitiminden itibaren tekrar işlemeye başlayacağı...*” hükme bağlanmış olup, Kanun’un “Genel Gerekeçesi”nde “mali tatil” düzenlemesinin amacının, “...meslek mensuplarını yoğun iş stresinden uzaklaştırarak, daha verimli ve sağlıklı çalışmalarını sağlamaya yönelik¹⁴⁶” olduğu belirtilmektedir.

Söz konusu Kanunun uygulanmasına ilişkin olarak düzenlenen 1 Sıra No’lu Mali Tatil Uygulaması Hakkında Genel Tebliğ¹⁴⁷ "Mali Tatil Nedeniyle İşlemeyen Süreler" başlıklı m.5/3’de, ikmalen, re’sen ve idarece yapılmış olan tarhiyatlara karşı mükelleflerin dava açma süresinin, tarhiyata ilişkin vergi ve ceza ihbarnamesinin tebliğ tarihinden itibaren 30 gün olduğu, dava açma süresinin mali tatile rastlaması halinde sürenin mali tatil süresince işlemeyeceği ve mali tatil sebebiyle uzayan dava açma süresinin son günü de çalışmaya ara verme dönemine rastlarsa dava açma süresinin yedi gün uzayacağı açıklanmaktadır. İstanbul Bölge İdare Mahkemesi,

...5604 sayılı Yasa gereği dava açma süresinin mali tatil süresince işlemeyeceği ve sürenin mali tatilin bitiminden itibaren tekrar işlemeye başlayacağı dikkate alındığında, somut olayda, 31.05.2018 tarihinde işlemeye başlayan 30 günlük dava açma süresinin son gününün 02.07.2018 olduğu (30 Haziran Cumartesi gününe rastladığı için), dolayısıyla 01.07.2017 tarihi

¹⁴⁵ R.G: 28.03.2007; 26476.

¹⁴⁶ TBMM, Genel Gerekeççe <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c150/tbmm2_2150076ss1237.pdf> Erişim:09.12.2019

¹⁴⁷ R.G:30.06.2007; 26568.

itibariyle görülmekte olan davanın dava açma süresi dolmadan durduğu ve akabinde 20.07.2018 tarihinin de adli tatile rastladığı¹⁴⁸...

tespitinde bulunarak ilk derece mahkemesince verilen süre ret kararını kaldırarak dosyayı mahkemesine iade etmiştir.

Kanun'da açıkça mali tatil sebebiyle, vergiyle ilgili işlemlere ilişkin dava açma sürelerinin uzayacağı belirtilmektedir. Peki, kanun yoluna (istinaf, temyiz) başvuru halinde de süre uzayacak mıdır? Danıştay, mali tatil sebebiyle temyiz başvurusunun uzamadığına karar vermiştir. Anılan kararın karşı oyunda ise;

Buna göre, her yılın 1-20 Temmuz tarihleri arasında geçerli olan mali tatil süresince dava açma süresi işlemeyeceğinden, davanın devamı niteliğinde olan temyiz başvuru süresinin de 5604 sayılı Kanunun yukarıda belirtilen hükümleri uyarınca değerlendirilmesi gerekmektedir¹⁴⁹.

gerekçesine yer verilerek mali tatil sebebiyle temyiz başvuru süresinin uzaması gerektiği ileri sürülmüştür.

1.5. İdari Yargıda Görülen Dava Türleri

1.5.1. İdari Yargıda Görülen Dava Türlerine İlişkin Genel Bilgilendirme

2577 sayılı Kanun m.2'de, "iptal davaları", "tam yargı davaları" ve "idari sözleşmelerden doğan davalar" üç farklı bent halinde, idari dava türleri olarak düzenlenmektedir. Ayrıca, ilk derece mahkemesi sıfatıyla Danıştay'ın bakacağı dava türleri, 2575 sayılı Danıştay Kanunu m.24/1-son'da, "*iptal ve tam yargı davaları ile tahkim yolu öngörülmeven kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan idari davalar...*" olarak belirlenmiştir. Her iki kanunda, idari dava türleri üç çeşit olarak düzenlenmiş olsa da, uygulamada idari sözleşmeden doğan

¹⁴⁸ İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 2. Vergi Dava Dairesi'nin 25.06.2019 tarih ve E:2019/1665, K:2019/1721 sayılı kararı; Benzer nitelikte "*Dava açma süresinin mali tatil süresince işlemeyeceği ve sürenin mali tatilin bitiminden itibaren tekrar işlemeye başlayacağı*" yönündeki İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 1. Vergi Dava Dairesi'nin 29.12.2017 tarih ve E:2017/5264, K:2017/6736 sayılı kararı ile "*Ödeme emrine karşı açılacak davalarda da mali tatil süresi boyunca dava açma süresinin işlemeyeceği*"ne yönelik Konya Bölge İdare Mahkemesi 3. Vergi Dava Dairesi'nin 14.03.2018 tarih ve E:2017/180, K:2018/173 sayılı kararı için bkz.< <http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 09.12.2019

¹⁴⁹ Danıştay 3. Dairesi'nin 16.09.2015 tarih ve E:2015/8573, K:2015/6299 sayılı kararı; "*Temyiz yoluna başvuru süresinin mali tatil boyunca işlemeye devam edeceği*" yönünde Danıştay 9. Dairesi'nin 12.09.2019 tarih ve E:2015/10511, K:2019/3590 sayılı kararı ile "*Karar düzeltme yoluna ilişkin sürenin mali tatil sebebiyle uzamayacağı*"na yönelik Danıştay 4. Dairesi'nin 03.10.2019 tarih ve E:2019/7870, K:2019/5863 sayılı kararı, aynı dairenin 14.10.2019 tarih ve E:2019/8049, K:2019/6111 sayılı kararı ile 27.06.2018 tarih ve E:2016/21369, K:2018/6418 sayılı kararı için bkz.< <http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 09.12.2019

davalar, genellikle tam yargı davaları olarak kabul görmektedir¹⁵⁰. Buna karşılık, Yenice/Esin'e göre, idari sözleşmeden doğan davalar ayrı bir dava türüdür¹⁵¹. İdari dava türlerinden hareketle, tez çalışmasını, iptal davalarında dava açma süresi ve tam yargı davalarında dava açma süresi olarak iki ayrı başlık altında incelemenin, idari dava açma sürelerini anlaşılır kılmak adına faydalı olacağı değerlendirilmektedir. Ancak öncesinde, iptal davaları ile tam yargı davalarını kısaca ele almak gerekmektedir.

1.5.2. İptal Davası

1.5.2.1. İptal Davasının Tanımı ve Mahiyeti

İptal davaları, 2577 sayılı Kanun m.2/1-(a)'da, "*İdari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan davalar*" olarak tanımlanmaktadır. Bu davalar, idari dava türlerinden biridir.

Gözler'e göre "iptal", "*Hukuka aykırı bir idari işlemin mahkeme kararıyla geriye yürür bir şekilde, yani alındığı tarihten itibaren bütün hüküm ve sonuçlarıyla ortadan kaldırılmasıdır*¹⁵²." Gözübüyük/Tan'a göre "iptal davası", "*Hukuka aykırı bir idari işlemin idari yargı yerlerince iptal edilmesini sağlayan bir dava türüdür*¹⁵³." Görüleceği üzere, iptal davasının konusunu idari işlemler oluşturmaktadır.

1.5.2.2. İptal Davasının Konusu Olarak İdari İşlemler

İdari organların idari işlem tesis etmesi yanında, yasama ve yürütme organları da idari işlem tesis edebilir. İdarenin tesis ettiği her işlem, idari işlem değildir. İdarenin kamu gücü ayrıcalıklarının kullanmaksızın tesis ettiği özel hukuka tabi işlemleri¹⁵⁴, idari işlem olarak değerlendirilmemektedir¹⁵⁵. Bu bakımdan, idari işlemde ne kastedildiğinin iyi anlaşılması gerekmektedir.

¹⁵⁰ Zabunoğlu, 2012, s. 214.

¹⁵¹ Yenice, K. ve Y. Esin, İdari Yargılama Usulü (Açıklamalı –İzahatlı Notlu), C.I., Arısan Matbaacılık, Ankara 1983, s. 10.

¹⁵² Gözler, 2009, s.400.

¹⁵³ Gözübüyük A.Ş. ve Tan T., 2010, s. 313.

¹⁵⁴ Örneğin, idarenin yıkılmasına karar verilen bir binanın hafriyat ve inşaat yıkıntı atıklarını satmak için akdettiği sözleşme, kamu iktisadi teşebbüslerinin üçüncü kişilerle yaptığı işlemler idarenin özel hukuk işlemleri arasında sayılabilir. Kalabalık, Halil, İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kurumları, (5. baskı), Sayram Yayınları, Konya 2014, s. 317.

¹⁵⁵ Gürbüz, Reşit, İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara 2011, s. 131.

Türk mevzuatında, idari işlemin ne olduğuna dair herhangi bir açıklama mevcut olmamakla birlikte, İdari Usul ve Bilgi Edinme Hakkı Kanun Teklifi¹⁵⁶ m.3/b’de, “*idari işlem, idarenin kamu gücü ve usullerini kullanarak, tek yanlı iradesi ile yaptığı, hukuksal bir sonuç doğuran veya belli bir süreç içinde etkili olan her türlü muamele*” olarak tanımlanmaktadır. İdari işlemin tanımı, özellikle doktrinde ve mahkeme kararlarında yapılmaktadır.

Yayla, “*İdarenin, tek yanlı olarak kişiler hakkında hukuki sonuç doğuran işlemlerine idari işlem adı verilir.*”¹⁵⁷ derken, Nohutçu idari işlemi;

İdari kurum ve kuruluşların, idare hukukuna tabi, devlet ya da kamu tüzel kişiliğinin verdiği kamu gücü ayrıcalıkları çerçevesinde, kamu yararı amacıyla, karşı tarafın rıza ve muvafakatine başvurmaksızın tek taraflı üstünlüğe dayanarak hukuki hüküm ve sonuç doğurmaya yönelik icrai nitelikte, hukuka uygunluk karinesinden yararlanan, uyuşmazlık halinde idari yargı denetimine tabi yazılı irade beyanları veya hukuki tasarruf¹⁵⁸

şeklinde tanımlamaktadır. Atay da idari işlemi;

İdare Hukuku alanında kamu yararını gerçekleştirmek, kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde ve de hizmetin gereklerine uygun bir tarzda yürütülmesinin sağlanması amacıyla idarenin tek taraflı irade açıklamasıyla rıza ve onaya ihtiyaç olmadan, ilgililerin hukuki durumları üzerinde hüküm ve sonuç doğuran yani icrai niteliği olan, resen icra edilebilen, hukuka uygunluk karinesinden yararlanan, yargı denetimine tabi ve kural olarak yazılı şekilde tesis edilen işlemler¹⁵⁹

olarak tanımlamaktadır.

Anayasa Mahkemesi idari işlemi, “*Kamu gücü kullanılarak idare işlevine yönelik olarak tesis edilen ve tek taraflı irade beyanıyla hukuki sonuç doğurabilen işlem*”¹⁶⁰ şeklinde tanımlarken, Danıştay idari işlemi;

Hukuk âleminde idarenin değişiklik, yenilik doğuran irade açıklamaları şeklinde genel ifadesini bulan "idari işlem"ler, Anayasal sınırlar içinde "görevli ve yetkili" olan idarenin, yükümlüklerini yerine getirme ve özellikle kamu hizmetlerini görebilmede sahip olduğu başlıca araçlardan biri¹⁶¹

¹⁵⁶ TBMM <<http://www2.tbmm.gov.tr/d21/2/2-1011.pdf>>(Erişim: 04.12.2017)

¹⁵⁷ Yayla, Yıldızhan, İdare Hukuku, Filiz Kitabevi, İstanbul 1985, s. 81.

¹⁵⁸ Nohutçu, Ahmet, İdare Hukuku, Savaş Kitabevi, Ankara 2008, s. 306.

¹⁵⁹ Atay, 2006, s. 347.

¹⁶⁰ Anayasa Mahkemesi’nin 15.05.2015 tarih ve E:2015/77, K:2015/73 sayılı kararı için bkz. <<https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/>> Erişim: 19.11.2018

¹⁶¹ Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurul Kurulu’nun 08.02.2007 tarih ve E:2006/4286, K:2007/60 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilib.uyap.gov.tr.>> Erişim: 07.05.2018

olarak tanımlamaktadır.

İdari işlemler, maddi açıdan, birel idari işlemler (idari kararlar) ve düzenleyici idari işlemler olarak ikiye ayırmak mümkün ise de, içeriğinde hem düzenleyici hem de birel işlem özelliği bulunan “karma” nitelikte işlemler de mevcuttur¹⁶². Birel idari işlemler, “*İdarenin belirli ve özel bir kişi, durum ya da olaya özgü irade beyanları*¹⁶³” şeklinde tanımlanırken, düzenleyici idari işlemler ise, “*İdarenin genel, soyut, objektif, kişilik-dışı, sürekli ve kural-işlem niteliğindeki hukuki tasarrufları*¹⁶⁴” olarak tanımlanmaktadır. Bir memurun atanması, geçici olarak görevlendirilmesi, görevine son verilmesi, disiplin cezasıyla cezalandırılması birel işleme; yönetmelikler, genelgeler, tebliğler, sirkülerler, belediye meclis kararıyla kabul edilen 1/1.000 veya 1/5.000 ölçekli imar planları düzenleyici işleme örnek verilebilir. 15 Temmuz Darbe Teşebbüsü sebebiyle ilan edilen Olağanüstü Hal (OHAL) boyunca yayınlanan OHAL Kanun Hükmünde Kararnameleri (KHK) ise karma işleme örnek verilebilir. OHAL KHK’ları ile genel, soyut ve kişilik dışı kurallar getirilmesinin yanında, OHAL KHK’larına ekli listelerde birel işlem niteliği taşıyan Devlet memurlarının kamu görevinden çıkarılması, asker kişilerin Türk Silahlı Kuvvetleri’nden ilişığının kesilmesi, terör örgütüne irtibat, iltisaklı olduğu değerlendirilen kişilerin emekliliğinin veya kazandığı rütbelerinin geri alınması gibi sübjektif sonuçlar doğuran işlemler tesis edildiği görülmektedir. OHAL KHK’larına ekli listelerde isim isim yer verilmek suretiyle tesis edilen kamu görevinden çıkarma işlemlerine karşı, idari yargı yerlerinde dava açılabilmesinin mümkün olduğu savunulmaktadır¹⁶⁵.

1.5.2.3. İptal Davasının Hukuka Uygunluk Karinesi ile İlişkisi¹⁶⁶

İdari faaliyetin konusunu teşkil eden kamu hizmetlerinin¹⁶⁷ yerine getirilmesinde hukuki tasarruf¹⁶⁸ veyahut maddi tasarruf¹⁶⁹ yapma yetkisi ve sorumluluğunu uhdesinde

¹⁶² Özay, İl Han, Devlet İdari Rejim ve Yargısal Korunma, Filiz Kitabevi, İstanbul 1986, s. 110.

¹⁶³ Nohutçu, 2008, s. 306. ; Özel işlemlere, birel işlemler ya da bireysel işlemler denilebilir. Ancak birel işlem ifadesinin kullanılması daha doğru olacaktır. Çünkü birel işlemler, insanlar adına tesis edilebildikleri gibi, cansız varlıklar, binalar, bitkiler hakkında da tesis edilebilir. Özay, 1986, s. 113.

¹⁶⁴ Nohutçu, 2008, s. 306.

¹⁶⁵ Tahtalı, Murat Buğra, “Türk Hukukunda Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnameleriyle Kamu Görevinden İhraç Edilen Personelin OHAL İşlemleri İnceleme Komisyonu Sonrasında İdari Yargıya Başvurma Süresi Sorunu”, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2019/10(2), ss.728-744. (s.736-738.)

¹⁶⁶ “Hukuka Uygunluk Karinesi”, Albayrak Sekban, Esengül, “İdari İşlem: Hukuka Uygunluk Karinesi”, İstanbul Barosu Dergisi, C.92, S.2018/3, Mart-Haziran 2018, ss.354-369. kaynağında daha ayrıntılı incelenmekle birlikte, konumuzla bağlantılı olduğu için, kısaca değinilmesi gerekmiştir.

bulunduran idareye, kamu yararını¹⁷⁰ sağlamak amacıyla bir takım üstünlük ve ayrıcalıklar tanınmaktadır. Bu üstünlük ve ayrıcalıklara, idare hukukuna özgü düzenlenen tüm konularda rastlamak mümkün olmakla birlikte, özellikle kamu gücü ayrıcalıklarının en çok yoğunlaştığı alanı, idari işlemlerin oluşturduğu söylenebilir.¹⁷¹ Nitekim idareye tanınan ayrıcalıkların başında idarenin tesis ettiği işlemlerin hukuka uygunluk karinesinden¹⁷² yararlanması gelmektedir. İdare, tıpkı idari işlemler gibi kamu yararını gerçekleştirmek amacıyla varlık kazanmaktadır. İdarenin tesis ettiği işlemlerin

¹⁶⁷ Genel olarak kamu hizmeti, “Bir kamu kuruluşu tarafından veya bir kamu kuruluşunun gözetim ve denetimi altında bir özel girişim tarafından kamuya sağlanan hizmetler” olarak tanımlanabilir. Gözübüyük, 2009, s. 74. ; Anayasa Mahkemesi’nin 09.12.1994 tarih ve E:1994/43, K:1994/42 sayılı kararında, kamu hizmeti, devlet ve diğer kamu tüzel kişileri veya bu kuruluşların gözetim ve denetimi altındaki özel girişimler tarafından genel ve ortak ihtiyaçları karşılamak, kamu yararı sağlamak için yapılmak üzere halka sunulan sürekli ve düzenli etkinlik olarak tarif edilmektedir.

¹⁶⁸ İdarenin bütün hukuki tasarrufları idari işlem değildir, ancak idari tasarruflar genel anlamda idarenin hukuki tasarrufları içinde yer alır. Atay, 2006, s. 360.

¹⁶⁹ Maddi tasarruf kavramı idari eylem için kullanılmıştır. İdarenin kamu hizmetini yerine getirirken yaptığı eyleme idari eylem denir. Gözübüyük, 2009, s. 77.

¹⁷⁰ Kamu yararı kavramının tanımı üzerinde şuana değin bir anlaşmaya varılmamıştır. Bu kavram, geniş ve belirsiz bir kavramdır. Devletin tüm organlarının ve tüm kamusal faaliyetlerinin amacı kamu yararadır. Hangi faaliyetlerde kamu yararı bulunduğuna siyasi iktidar karar vermektedir. Bir faaliyette kamu yararının bulunduğu göstergesi faaliyetin genel ve ortak bir ihtiyacın giderilmesine yönelik yürütülmesidir. Derdiman, Cengiz, İdare Hukuku, (3. baskı), Alfa Aktüel Yayınları, Bursa 2010, s. 14; Devlet veya kamu faaliyetlerinin hukuka uygunluğunun bir ölçüsü olarak kabul edilen kamu yararı kavramının içeriği, konusu veya dayanağı belli değildir. Yasa koyucunun çıkardığı her kanun, kamu yararı amacı taşımaktadır. Anayasa Mahkemesi, kamu yararı kavramının çok işlevli olduğundan hareketle tek bir tanım belirleme yerine her somut olaya göre farklı bir değerlendirme yaparak kavrama esneklik kazandırmaktadır. Anayasa Mahkemesi kararlarına göre kamu yararı kavramı, genel ve kapsayıcı, toplum yararıyla uyumlu, üstün ve değişken niteliklere haiz, ayrıca sınırlama nedeni olarak kabul görmektedir. Akilhoğlu, Tekin, “Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler”, Amme İdaresi Dergisi, 1991/24 (2), ss.11-22. ; 1789 Fransız İhtilali’nden sonra ortak iyilik (common good) kavramının yerini alan kamu yararı, (common good of public/l’interet general) kavramı, İngiltere’de “public interest” sözcüğünün karşılığıdır. Kamu yararı kavramı, genellikle anayasal yargıda ve doktrinde kamu menfaati olarak kullanılmaktadır. Kamu yararının üzerinde uzlaşılan bir tanımı bulunmamakta olup, anılan kavram zaman ve yer koşullarına göre farklılık arz etmektedir. Bu kavram, bireyin çıkarlarına karşılık genelin yani toplumun menfaatlerinin üstün gelmesi olarak ifade edilebilir. Gül, İbrahim, “Danıştay Kararlarında ‘Kamu Yararı’ Kavramı”, Ankara Barosu Dergisi, 2014/2, ss.535-550.

¹⁷¹ Kamu gücü kavramı, devlete verdiği kararları uygulamak ve gerektiğinde zorla icra etme yetkisini içeren tek taraflı emir verme kudreti anlamı taşımaktadır. İdare hukukunda, kamu gücü kavramı yerine idarenin faaliyetlerini hayata geçirmek için kullandığı hukuki araçları ifade eden kamu gücü ayrıcalıkları terimi daha sıklıkla kullanılmaktadır. Yani idare, yalnızca kamu hizmeti görevini yerine getirirken kamu gücü ayrıcalıklarından yararlanabilir. Örneğin; idarenin iyi işlemlerini temin etmek amacıyla, idareye karşı cebri icra yoluna başvurulmaması, kamunun mallarının hacedilememesi, bayındırlık eserlerinin dokunulmazlığı ilkesi idareye bahsedilen ayrıcalıklarından bir kaçını oluşturmaktadır. Uçar, İsmail, “İdare Hukukunda Kamu Gücü Ayrıcalığı Kavramı ve Bir Kamu Gücü Ayrıcalığı Olarak Hukuka Uygunluk Karinesi”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2016/20 (3), ss.331-373.

¹⁷² Hukuka uygunluk karinesi yerine kanunilik karinesi ifadesi de kullanılabilir. Akyılmaz, Bahtiyar, vd. Türk İdare Hukuku, (7. baskı), Seçkin Yayıncılık, Ankara 2016, s. 382.

kamu yararı dışında başka bir amaca hizmet etmesi mümkün değildir. Bu sebeple, kamu yararı amacına matuf işlemler hukuka uygun sayılır¹⁷³.

Hukuka uygunluk karinesi, bir idari işlemin kanuna veya hukuka uygun olup olmadığı hususunda herhangi bir inceleme yapılmaksızın, kanuna veya hukuka uygun addedilmesidir. Bu karine, idari işlemin hem yasal dayanağının bulunduğunu hem de normlar hiyerarşisini içeren biçimde hukuka uygun bulunduğunu ifade eder. Bir başka anlatımla, hukuka uygun olduğu anlamına gelen karine, idari işlem kesinleşinceye, idare tarafından geri alınmaya veya aksi mahkeme kararıyla sabit oluncaya kadar meşruluk zemini hazırlamaktadır¹⁷⁴.

Hukuka uygunluk karinesi, birel idari işlemler için daha sıklıkla kullanılması rağmen düzenleyici işlemler için de geçerlidir¹⁷⁵. İdari işlem, herhangi bir yargı kararına¹⁷⁶ veya herhangi bir kişinin rıza ve onayına ihtiyaç duymaksızın tesis edildiği an itibarıyla hukuki neticelerini resen doğurur¹⁷⁷. İdari işlemin icrailiği denilen bu özellik sayesinde idari işleme muhatap olan kişi, idari işlemin yürürlüğüyle yeni bir hukuki statüye girerek ya haklara sahip olur veyahut yükümlülüklerle donatılır¹⁷⁸. Yani idarenin, idari işlem tesis ederken ve bunları uygularken yargıya başvurmak zorunda olmaması hukuka uygunluk karinesinin bir sonucudur¹⁷⁹.

İdari işlemler, kesin hüküm niteliğinde olmayıp kesin karar niteliğinde geçici bir etkiye sahiptir. Bu sebeple, idari işlemin hukuka aykırı olduğu ileri sürülerek idari yargı merciinde iptal davası açılabilir. İdari işlemler, idari yargı merciince iptal edilinceye kadar geçerlidir¹⁸⁰. İdari işlemler hukuka uygunluk denetimi sonucunda iptal edilmekle, geçmişe dönük olarak tüm etkileriyle birlikte ortadan kaldırılmaktadır. Hukuka

¹⁷³ Atay, 2006, s. 360. ; İdari işlemi ayrıcalıklı şekilde meşru kılan kamu yararı ve/veya kamu gücü olmayıp, işlemlerin kanunların ifasına yönelik tesis edilmesidir. Böylelikle, hukuka uygunluk karinesi bir başka adıyla kanunilik karinesi, idari işlemlerin tesisinde kanunlara riayet edildiğinin bir sonucu olarak vücut bulmaktadır. Yaşar, Hasan Nuri, İdare Hukuku, Der Kitabevi, İstanbul 2014, s. 273.

¹⁷⁴ Yaşar, 2014, s. 273.

¹⁷⁵ Gözler, K. ve G. Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, (15. baskı), Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa 2014, s. 283.

¹⁷⁶ “Özel hukukta, yargıç icrai karar alarak önceden müdahalede bulunabildiği halde İdare Hukukunda ancak karar alındıktan sonra o işlemin hukuka uygunluğunu denetlemek maksadıyla yargıcın müdahalesi söz konusu olmaktadır.” Atay, 2006, s. 348.

¹⁷⁷ De Laubadere, Andre, Traide de droit administratif, (15. baskı), Paris 1999, s. 769’dan aktaran Gözler, K. ve Kaplan G., 2014, s. 283.

¹⁷⁸ Rivero, Jean, Droit administratif, Paris-Dalloz 1971, s. 94’dan aktaran Gözler, K. ve Kaplan G., 2014, s. 283.

¹⁷⁹ Yaşar, 2014, s. 274.

¹⁸⁰ Yaşar, 2014, s. 275.

aykırılığı tespit edilen idari işlemin yanı sıra hukuka uygunluk karinesi de geriye yürür şekilde ortadan kaldırılmaktadır¹⁸¹.

1.5.3. Tam Yargı Davası

İdareler, kamu hizmetine ilişkin faaliyetlerini yürütürken, çeşitli işlemler tesis eder ve eylemler de bulunurlar. İdarelerin tesis ettiği bu işlem ve eylemlerin, bir kanuni düzenlemeye dayanması, hukuk devletinin bir gereğidir. İdarenin, mevzuatın kendisine tanıdığı yetkiyi hukuka aykırı kullanması sonucu kişilerin zarar görmesi ya da idare hukuka uygun davransa bile, herhangi bir tasarrufundan dolayı kişilerin zarar görmesi her zaman ihtimal dâhilindedir. Bunu gözetken kanun koyucu, Anayasa m.125/1’de, “*İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.*” düzenlemesine yer vererek, idarenin sınırsız ve sorgusuz bir kudrete bürünmesine yargı eliyle müdahale etme amacı gütmektedir. Anayasa’da, idarenin her türlü eylem ve işleminin yargı denetimine tabi olduğu vurgulanmaktadır. Bu maddede geçen “yargı yolu” ifadesinden, yalnızca idari yargı düzeni anlaşılmalıdır. Zira idarenin bazı işlem veya eylemleri, adli yargı yerlerinin görev alanı içinde kalmaktadır.

İdarenin, kendi işlem veya eylemlerden kaynaklanan zararları tazmin sorumluluğu, üst norm olan Anayasa m.125/son’da, “*İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür.*” şeklinde düzenlenmektedir. Bu hüküm, idarenin mali sorumluluğunun, yani hukuki sorumluluğunun dayanağını oluşturur¹⁸². Biz çalışmamızda, idarenin her türlü işlem veya eyleminden kaynaklanan tazminat davalarına değil, yalnızca idari işlem ve eylemlerden kaynaklı tam yargı davalarında idari dava açma süresi ve esaslarına değineceğiz. 2577 sayılı Kanun’da, idari işlem veya eylemden dolayı hak kaybına uğrayanların açtığı davalar, açıkça “tam yargı davaları” olarak nitelendirildiğinden, “tam yargı davası” terimini kullanmayı tercih edeceğiz.

1.5.3.1. Tam Yargı Davasının Tanımı ve Mahiyeti

3546 sayılı Devlet Şurası Kanunu (Mülga) m.23/1-A’da, “*Rüyeti adli mahkemelerin vazifesi dışında bulunan meseleler hakkındaki idarî fiil ve kararlardan*

¹⁸¹ Uçar, 2016, s. 361.

¹⁸² Hukuki sorumluluk, “*Bir kişinin diğer kişiye verdiği zararın, zarar verenin malvarlığına Devlet aracılığıyla cebren el konularak tazmin edilmesi*” olarak tanımlanmaktadır. Gözler, Kemal, İdare Hukuku C.I, (Güncellenmiş 3. baskı), Ekin Yayınevi, Bursa 2019, s. 1037.

dolayı hukuku muhtel olanlar tarafından açılacak davalar” şeklinde yer alan madde metninde, “Tam yargı davaları” ifadesine açıkça yer verilmemiş olsa da, bu maddede işaret edilen idari dava türü, tam yargı davalarıdır. Akabinde yürürlüğe giren 521 sayılı Danıştay Kanunu (Mülga) m.30/1-B’de, “*İdari eylem ve işlemlerden dolayı hakları muhtel olanlar tarafından açılacak tam yargı dâvaları*” şeklindeki düzenlemeyle, “tam yargı davaları” ifadesi ilk defa kullanılmıştır. 521 sayılı Kanun’un ilgili hükmü, 2577 sayılı Kanun m.2 metnine aynen geçirilmiştir. Ancak 2577 sayılı Kanun m.2 hükmü, 4001 sayılı Kanunla değişikliğe uğrayarak, “*hakları muhtel olanlar*” ifadesi yerine, “*kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar*” ifadesi getirilmiştir¹⁸³.

2577 sayılı Kanun m.2/1-b hükmüne göre, “*İdari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılan tam yargı davaları*” idari dava türleri arasında sayılmaktadır. Madde metninde yer alan “muhtel” kelimesi, “*Düzeni bozulmuş, bozuk*¹⁸⁴” anlamlarına gelmektedir. Zabunoğlu’na göre, anılan maddede, tam yargı davasının kanuni tanımı yapılırken “kişisel” ve “doğrudan” sözcüklerine yer verilmesi hatalı görülmektedir¹⁸⁵. Akyılmaz/Sezginer/Kaya da, madde metninde yer alan “ve” bağlacının yanlış kullanıldığını ve “*kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar*” teriminin tam bir açıklık taşımadığını belirtmektedir¹⁸⁶. Gözübüyük’e göre ise, madde metninde yer verilen terim ne olursa olsun, tam yargı davasının en dikkat çeken özelliği, idarenin işlemi, eylemi veya ihmali sebebiyle zarara uğrayan kişilerin, idareye husumet yöneltmekle zararın tazmini istemiyle dava açabilmeyi talep edebilmeleridir¹⁸⁷.

Tam yargı davaları ise, öğretilerde şöyle tanımlanmaktadır: “*İdari bir faaliyetin ferdin sübjektif hakları sahasında in’ikasından ve bir zarar husule getirmesinden, bir hakkı ihlal etmesinden doğan davalardır*¹⁸⁸.” Akyılmaz/Sezginer/Kaya’ya göre, “*Bir idari işlem ve/veya bir idari eylem nedeniyle doğrudan kişisel hakkı ihlal edilen kişinin, hakkının yerine getirilmesi talebiyle açtığı davadır*¹⁸⁹.” Nohutçu da tam yargı davasını şöyle ifade etmektedir:

¹⁸³ Akyılmaz vd., 2019, s. 106. ; Gözübüyük, 2009, s. 263.

¹⁸⁴ TDK, Güncel Türkçe Sözlük, Erişim:27.12.2019

¹⁸⁵ Zabunoğlu, 2012, s. 363.

¹⁸⁶ Akyılmaz vd., 2019, s. 106.

¹⁸⁷ Gözübüyük, 2009, s. 264.

¹⁸⁸ Onar, 1966, s. 1769.

¹⁸⁹ Akyılmaz vd., 2019, s. 107.

Tazminat davası olarak nitelendirilebilecek tam yargı davasında, edim davalarına benzer biçimde ya bir hakkın yerine getirilmesi, ya bir saldırının durdurulması, ya eski durumun geri getirilmesi, ya haksızlığın giderilmesi ya da uğranılan zararın giderilmesi gibi idarenin ifa, iade, telafi ya da tazmin çerçevesinde bir şeyi yapması, yapmaması veya vermesi istenir¹⁹⁰.

Danıştay da tam yargı davasını şu şekilde tanımlamıştır: “*Genel anlamı ile tam yargı davaları, idarenin faaliyetlerinden ötürü, zarara uğrayanlar tarafından idare aleyhine açılan tazminat davalarıdır*”¹⁹¹.

Tam yargı davası, özel hukuktaki “hukuk davaları” ile benzerlik göstermektedir. Bu davalar, davanın şartları ve hükümleri yanında davanın konusuna kaynaklık eden idari eylemler ve idari sözleşmeler sebebiyle, hukuk davalarıyla yakın ilişki içindedir. Tam yargı davalarında, hâkimin yetki alanı iptal davalarına göre daha geniştir. Hâkim, Adli Yargı hâkimi gibi, maddi olayı ayrıntılarıyla araştırarak, maddi olayın hukuki sonuçlarını ve olaya uygulanacak hükümleri belirlemektedir. Buna karşılık, iptal davalarında ise, hâkim yalnızca hukuki olaya bakmaktadır. Yani maddi olay ve vakıalarla ilgilenmemektedir. Tüm bu açıklamalar ışığında, tam yargı davaları, hukuk davaları ile benzerlik gösterse de, sorumluluğun tespiti ve takdiri, sorumluluğun dayanağı esaslar bakımından hukuk davalarından ayrılmaktadır¹⁹². Danıştay bu görüşü destekler şekilde, idari yargı mercilerinin, tam yargı davalarında hangi hususları tespit etmesi gerektiğini şu sözlerle ifade etmektedir: “*Bu tür davalarda mahkeme, hem olayın maddi yönünü, yani zararı doğuran işlem ve eylemleri, hem de bundan çıkabilecek hukuki sonuçları tespit edecektir*”¹⁹³.

1.5.3.2. Tam Yargı davasının Konusu Olarak İdari İşlem ve İdari Eylemler

Tam yargı davalarının konusunu, idari işlemlerden kaynaklı zararlar oluşturabileceği gibi, idari eylemlerden kaynaklı zararlar da oluşturabilir.

1.5.3.2.1. Tam Yargı Davasının Konusu Olarak İdari İşlemler

İdarenin kamu gücü kullanarak karşı tarafın rızasına ihtiyaç duymadan hukuki etki ve sonuçlar doğuran idari işlemler tesis etmesi mümkündür. Önceki başlıklarda da

¹⁹⁰ Nohutçu, Ahmet, İdari Yargı, (15. baskı), Savaş Yayınevi, Ankara 2019, s. 131.

¹⁹¹ Danıştay 15. Dairesi'nin 27.11.2018 tarih ve E:2018/3006, K:2018/7901 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 29.12.2019

¹⁹² Onar, 1966, s. 1797.

¹⁹³ Danıştay 15. Dairesi'nin 27.11.2018 tarih ve E:2018/3006, K:2018/7901 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 29.12.2019

değindiğimiz üzere, idari işlemler tesis edildiği tarih itibariyle hukuka uygunluk karinesinden yararlanır. İdari işlem, yargı kararıyla iptal edilmediği ya da yürütmesinin durdurulmasına karar verilmediği müddetçe hukuki etki ve sonuçlarını doğurmaya devam eder.

İdari işlemlerden dolayı hak ihlaline uğrayan ilgililerin uğradığı zararlarının idarece karşılanması, kural olarak o işlemin idari yargı yerince hukuka aykırılığının saptanması halinde söz konusu olur. Kuşkusuz, kusursuz sorumluluk halleri bu kuralın istisnasını oluşturur. İdarenin tesis ettiği bir işlem nedeniyle, idarenin hukuki sorumluluğuna gidilebilmesi için idareye belirli bir kusurun isnat edilmesi gerekir. İdare, idari işlemi tesis ederken kanuna uygun hareket etmiş ise, artık idari işlemin hukuka aykırılığından bahsedilemez. İdareye herhangi bir kusur atfedilmediği için de, idarenin hukuki sorumluluğuna gidilemez. Elbette kusursuz sorumluluk şartları, olayda gerçekleşmişse idarenin kusursuz sorumluluğuna gidilebilir. Bununla birlikte, idarenin her hukuka aykırı işlemi dolayısıyla, kusurlu sorumluluk ilkesi uyarınca tazmin yükümlülüğü bulunduğunu söylemek mümkün değildir. İdari yargı mercileri, idari işlemi iptal edebilir, ancak iptal edilen işlemde kaynaklanan maddi veya manevi zararın tazmini istemiyle açılan tam yargı davasını reddedebilir. Bu sebeple, hukuka aykırı bir işlemin idari yargı yerince iptal edilmesinin sonucu olarak, mutlaka idarenin tazmin yükümlülüğünün doğduğunu söylemek yanlış bir önerme olacaktır.

1.5.3.2.2. Tam Yargı Davasının Konusu Olarak İdari Eylemler

İdari eylemler, herhangi bir idari işleme dayanabileceği gibi, temelinde herhangi bir idari işlem olmadan da hukuk âleminde varlık kazanabilirler. Bir başka deyişle, tam yargı davasının konusu olan idari eylemler, idarece tesis edilen bir idari işlemin uygulanmasına yönelik dış dünyada vuku bulan fiilleri kapsadığı gibi, temelinde herhangi bir işlem bulunmayan idarenin kanuna dayanarak yaptığı salt idari eylemleri de içine alır.

1.5.3.2.2.1. Salt İdari Eylemler

Sancakdar/Us/Turhan/Önüt, “...ancak temelinde bir idari karar veya işlem olmadan fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar da idari eylemleri

*oluşturmaktadır*¹⁹⁴.” demektedir. Müelliflerin burada kastettiği idari eylemler, salt idari eylemlerdir. Nohutçu da idari eylemleri, “*İdarenin maddi tasarrufları olan idari eylemler, idarenin idari işlevini yerine getirmesi sırasında maddi düzendeki her türlü fiil, tutum, davranış, hareket ya da hareketsizlikten oluşur.*”¹⁹⁵ şeklinde ifade etmektedir.

İdarenin fiziki ortama yansıyan her türlü müspet ve menfi fiilleri idari eylemleri oluşturur. İdarenin bir eylemde bulunması müspet idari eylem, idarenin yapması gereken bir eylemi yapmaması ise menfi idari eylem olarak adlandırılır¹⁹⁶. İdari eylem, idari işlemden ayrıdır. Yani salt idari eylem, ne idari işlemden kaynaklanır ne de onun icrası mahiyetindedir¹⁹⁷. İdarenin maddi âleme yansıyan fiiliyle, idari eylemler gerçekleşmiş ve hukuki sonuçlarını doğurmuş olur. İdarenin eylemi, hareketinin ve hareketsizliğinin bir ürünü olarak ortaya çıkmakla nihayete erer¹⁹⁸. Örneğin; karayolu yapım çalışmaları esnasında yolun tek yönlü olarak trafiğe kapatılması¹⁹⁹, hatalı tıbbi müdahale yapılması²⁰⁰, idarenin bakım görevini yerine getirmemesi²⁰¹ idari eylemlere örnek verilebilir.

1.5.3.2.2.2. İdari İşleme Dayanan İdari Eylemler

Sancakdar/Us/Turhan/Önüt, idari eylemlerin çoğu kez bir idari işleme dayandığını ifade etmektedir: “*İdari eylemler çoğu kez idari işlemlerin hazırlanması, uygulanması ya da bazı hizmetlerin yürütülmesi biçiminde kendisini gösterir*”²⁰².”

Hukuka uygunluk karinesinden yararlanan idari işlemler, tesis edildiği tarih itibariyle hukuki etki ve sonuçlarını doğururlar. Ancak bazı durumlarda, idari işlemin hukuki etki ve sonuçlarının doğması için, idarenin bir eylemine ihtiyaç duyulabilir. Örneğin, maili inhidam durumunda olduğu tespit edilen bir yapının, ilgili belediye meclisince 3194 sayılı Kanun uyarınca yıkımına yönelik idari karar tesis edilebilir.

¹⁹⁴ Sancakdar, Oğuz, vd. İdare Hukuku, (Genişletilmiş ve Güllenmiş 5. baskı), Seçkin Yayınları, Ankara 2015, s. 338.

¹⁹⁵ Nohutçu, 2019, s. 136.

¹⁹⁶ Gözler, 2019, s. 1295.

¹⁹⁷ Candan, 2012, s. 511.

¹⁹⁸ Sancakdar vd., 2015, s. 338.

¹⁹⁹ Danıştay 10. Dairesi'nin 15.10.2019 tarih ve E:2015/3388, K:2019/6690 sayılı kararı <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 29.12.2019

²⁰⁰ Danıştay 10. Dairesi'nin 10.10.2019 tarih ve E:2019/6086, K:2019/6558 sayılı kararı <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 29.12.2019

²⁰¹ Danıştay 8. Dairesi'nin 02.07.2019 tarih ve E:2014/3865, K:2019/6393 sayılı kararı <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 29.12.2019

²⁰² Sancakdar vd., 2015, s. 338.

Kuşkusuz bu idari karar tesis edildiği tarih itibariyle hukuka uygunluk karinesinden yararlanır ve kesin-yürütülebilir işlem mahiyetindedir. Ancak gerçek hayatta mailiinhidam durumda olan yapı yıkılmış değil, hala ayakta. İşte idarenin, mailiinhidam olduğu tespit edilen yapıyı yıkması, idarenin eylemi ile gerçekleşmektedir. İdarenin söz konusu bu eylemi ise, bir idari işleme dayanmaktadır.

1.5.3.3. Tam Yargı Davasının Çeşitleri

Öğretide, tam yargı davalarının hangi tür davalardan oluştuğuna ilişkin bir birlik mevcut değil ise de, “tazminat davaları”, “istirdat davaları”, “vergi davaları” ve “idari sözleşmelerden doğan davaların”, tam yargı davalarının birer alt türü olduğu kabul edilmektedir²⁰³. Kuşkusuz tam yargı davasının çeşitlerine yönelik yapılan bu belirleme, örnekleme mahiyetindedir.

1.5.3.3.1. Tazminat Davaları

Tazminat davaları, idarenin verdiği zararın tazmini istemiyle açılan davalardır. Bu davalar, idarenin mali sorumluluğu esasına dayanır. Tam yargı davalarının büyük kısmını da, tazminat davaları oluşturur²⁰⁴. Özel hukuktaki edim davasının, idari yargıya özgü halidir. Bu davalar, ilgililerin uğradığı maddi ve/veya manevi zararların karşılanması amacıyla açılan davalardır²⁰⁵. 2577 sayılı Kanun m.24/e’de, “*Kararın dayandığı hukuki sebepler ile gerekçesi ve hüküm: tazminat davalarında hükmedilen tazminatın miktarı*”, m.28/3’de, “*Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemeleri kararlarına göre işlem tesis edilmeyen veya eylemde bulunulmayan hallerde idare aleyhine Danıştay ve ilgili idari mahkemede maddi ve manevi tazminat davası açılabilir.*” ve m.28/6’da, “*Tazminat ve vergi davalarında idarece, mahkeme kararının tebliğ tarihi ile ödeme tarihi arasındaki süreye ... faiz ödenir.*” şeklinde yer alan düzenlemelerde, “tazminat davaları” deyimini açıkça kullanılmış olsa da, 2577 sayılı Kanun’da tazminat davaları ayrı bir dava türü olarak sayılmamıştır. Bu yüzden, tazminat davalarını, tam yargı davalarının bir parçası olarak görmek gerekir. Oysaki

²⁰³ Gözübüyük, 2009, s. 265. ; Nohutçu, 2019, s. 133.

²⁰⁴ Gözübüyük, 2009, s. 265.

²⁰⁵ Nohutçu, 2019, s. 133.

Erkut, tam yargı davalarının yalnızca tazminat davalarından ibaret olduğunu savunmaktadır²⁰⁶.

1.5.3.3.2. İstirdat Davaları

Hukuken geçerli bir sebep olmaksızın, idarenin uhdesine geçen mal veya paranın iadesi istemiyle açılan davalara, istirdat davaları denmektedir²⁰⁷. İstirdat davaları, “geri alma davaları” olarak da adlandırılmaktadır²⁰⁸. Bu tür davalarda, idarenin iktisabı hukuki bir temele dayanmamaktadır. Öğretide, istirdat davalarını, tazminat davası mahiyetinde gören bir görüş de mevcuttur²⁰⁹. Danıştay, davalı idareye ödenen paranın geri ödenmesi istemine konu davayı, istirdat davası olarak adlandırmaktadır:

21.10.2009 tarihinde ihtirazı kayıtla yapılan ödeme üzerine, 23.11.2009 tarihinde açılan davanın, ödenen tutarın iadesi istemine ilişkin kısmı, işlemin icrası üzerine açılan istirdat davası niteliğinde olduğundan ve işlemin icrasıyla başlayan 60 günlük yasal süre içerisinde açılmış bulunduğu; davanın süre yönünden reddi yolunda verilen temyize konu mahkeme kararının bu kısmında hukuki isabet görülmemiştir²¹⁰.

1.5.3.3.3. Vergi Davaları

2577 sayılı Kanun m.2’de, vergi davaları, ayrı bir dava türü olarak düzenlenmemiştir. Her ne kadar, 2577 sayılı Kanun m.3/2-(e)’de, “*Vergi davalarında...*” ifadesi, m.17/1’de, “*vergi davalarında...*” ifadesi, m.28/6’da, “*Tazminat ve vergi davalarında...*” ifadesi ve de m.45/1’de, “*Vergi davaları...*” ifadesi kullanılmış olsa da, vergi davaları ayrı bir dava türü olarak sayılmamaktadır²¹¹. Erkut’a göre, “vergi davaları”, m.2’de açıkça idari dava türleri arasında gösterilmemiş ise de, 2577 sayılı Kanun’da yer alan ifadelerden anlaşılacağı üzere ayrı bir dava türüdür. Yani tam yargı davaları, vergi davalarını kapsamamaktadır²¹².

Vergi ihtilaflarının bir kısmı iptal davasının, bir kısmı ise tam yargı davasının konusunu oluşturabilir. Vergi davalarının niteliği hususunda öğretide bir tartışma

²⁰⁶ Erkut, Celal, “İ.Y.U.K. Çerçevesinde İdari Dava Türleri ve Bazı Usuli Değişiklikler”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, 51(1-4), ss.221-235. <dergipark.org.tr > Erişim:28.12.2019

²⁰⁷ Gözübüyük, 2009, s. 265.

²⁰⁸ Nohutçu, 2019, s. 133.

²⁰⁹ Akyılmaz, vd., 2019, s.113.

²¹⁰ Danıştay 10. Dairesi’nin 10.06.2013 tarih ve E:2010/3510, K:2013/4944 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilib.uyap.gov.tr>> Erişim: 29.12.2019

²¹¹. Akyılmaz, vd., 2019, s. 114.

²¹² Erkut, s. 222.

olmakla birlikte, bu davalar genellikle tam yargı davaları olarak kabul edilmektedir²¹³. Akyılmaz/Sezginer/Kaya'ya göre ise, vergi davaları tam yargı davalarının bir türü değildir. Aksine vergi davalarının çoğunluğu, iptal davası olarak açılmaktadır²¹⁴. Armağan'a göre de, vergi davaları tam yargı davalarının aksine, en çok iptal davalarına benzemektedir²¹⁵. Açar da, vergi davalarının niteliğini şöyle açıklamaktadır:

...tarh işlemi ve tahsil aşamasındaki çeşitli işlemlere (örn. haciz, ihtiyati haciz, ödeme emri) karşı açılan davalar ile vergi yargıcının esasa ilişkin karar verdiği davaların iptal davası, tahsilden sonra açılan davaların (iade davaları) ise, kural olarak, "tam yargı davası" niteliğini taşıdığı söylenebilir. Bu nitelermeler kabul edildiğinde, vergi davalarının kuramsal yapısı, iptal davası ağırlıklı karma model olarak ortaya çıkar²¹⁶.

1.5.3.3.4. İdari Sözleşmelerden Doğan Davalar

2577 sayılı Kanun m.2/1-(c)'de, "...kamu hizmetlerinden birinin yürütülmesi için yapılan her türlü idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyumsuzlıklara ilişkin davalar" ayrı bir idari dava türü olarak düzenlenmektedir. Ancak bu davalar, öğretide ayrı bir dava türü olarak kabul edilmemektedir²¹⁷. Zira 2577 sayılı Kanun'da münhasıran idari sözleşmeden doğan ihtilaflara yönelik herhangi bir düzenleme mevcut değildir. Aksine tüm hükümler, iptal ve tam yargı davalarına ilişkindir. İşte bu sebeple, idari sözleşmelerden kaynaklı ihtilaflar, ya iptal davalarının ya da tam yargı davalarının konusunu oluşturabilir²¹⁸. Aynı doğrultuda Danıştay da, "*Belirtilen hükümlerden anlaşılacağı üzere, idari sözleşmelerden kaynaklanan iptal ve tam yargı davalarının görüm ve çözümünde idarî yargı yeri görevli bulunmaktadır*"²¹⁹." demekle, idari sözleşmeleri, hem iptal davaları hem de tam yargı davalarıyla ilişkilendirmektedir. Gözübüyük ise, idari sözleşmelerden doğan davaları, yalnızca tam yargı davaları içinde görmektedir²²⁰.

²¹³ Gözübüyük, 2009, s. 266.

²¹⁴ Akyılmaz, vd., 2019, s. 115.

²¹⁵ Armağan, Ramazan, "Yönetmelik Yargıda Vergi Davalarının Hukuki Niteliği: Tam Yargı –İptal Davası Tartışmaları", Optimum Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi, 2015, 2(1), ss.127-145. (s. 143.)

²¹⁶ Açar, Serkan, "Vergi Davalarının Hukuki Niteliği", <www.idare.gen.tr/agar-vergidavaları.htm> (Erişim:28.12.2019)

²¹⁷ Nohutçu, 2019, s. 132.

²¹⁸ Akyılmaz, vd., 2019, s. 116.

²¹⁹ Danıştay 8. Dairesi'nin 13.05.2015 tarih ve E:2014/5591, K:2015/4599 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilib.uyap.gov.tr>> Erişim: 29.12.2019

²²⁰ Gözübüyük, 2009, s. 266.

İdari yargıda temel dava türleri arasında sayılan iptal ve tam yargı davaları ile ilgili olarak yapılan bu bilgilendirmeden sonra tezin bundan sonraki kısmında öncelikle bu iki dava türünde sürelerin nasıl hesaplanacağı her bir dava türüne ilişkin olarak ayrı ayrı değerlendirilecektir.



İKİNCİ BÖLÜM

İPTAL VE TAM YARGI DAVALARINDA DAVA AÇMA SÜRELERİ

2.1. İptal Davalarında Dava Açma Süreleri

2.1.1. İptal Davalarında Dava Açma Sürelerine İlişkin Genel Bilgilendirme

İptal davasının konusunu, idari işlemler oluşturmaktadır. İdari işlemler maddi açıdan sınıflandırıldığında, genel olarak birel idari idari işlemler ve düzenleyici idari işlemler olarak iki başlık altında incelenmekte ise de, bazı idari işlemler hem birel idari işlem hem de düzenleyici idari işlem özellikleri barındırması bakımından karma idari işlemler olarak hukuk âleminde varlık kazanabilir. İdari işlemlerin maddi açıdan sınıflandırılması, bir başka ifadeyle bir idari işlemin “birel işlem” veya “düzenleyici işlem” veyahut “karma işlem” niteliğinde olması, dava açma sürelerini etkileyen bir husus olarak karşımıza çıkmamaktadır. Zira 2577 sayılı Kanun m.7/1’de, idari işlemlerin maddi anlamda herhangi bir sınıflandırılması yapılmadan, genel dava açma süresi, idare mahkemesi ve Danıştay’ın görev alanına giren işler için altmış gün; vergi mahkemesinin görev alanına giren işler için ise otuz gün olarak öngörülmüştür. Ancak 2577 sayılı Kanun m.7 hükmünün devamında, idari işlemlerin maddi açıdan sınıflandırmasına bağlı olarak dava açma süresinin başlangıcının farklı hükümlere tabi kılındığı görülmektedir. Türk Anayasasında ise, maddi açıdan bir sınıflandırmaya gidilmemiş olup, Anayasa m.125/3’de, “*İdari işlemlere karşı açılacak davalarda süre, yazılı bildirim tarihinden başlar.*” şeklinde yer alan hükümde, yalnızca yazılı bildirim esasından söz edilmiştir. Anayasa yapıcıların burada kastettiği idari işlem ise, kuşkusuz birel idari işlemlerdir.

İptal davalarında dava açma sürelerinin başlangıcı, 2577 sayılı Kanun m.7’de idari işlemlerin maddi anlamda tasnifine göre, farklı usullere bağlanmıştır. Anılan maddenin ikinci fıkrasında; konusu vergisel uyuşmazlık olan ve konusu vergisel uyuşmazlık olmayan birel idari işlemler için ayrı bir düzenlemeye gidilerek, konusu vergisel uyuşmazlık olmayan idari işlemlerde yazılı bildirim, konusu vergisel uyuşmazlık olan işlemler için ise, duruma göre tahsilat, tebliğ, ödeme, tescil veya idareye tevdiin; üçüncü

fıkrasında; adresleri belli olmayanlara yapılan ilan tebliğinin, dördüncü fıkrasında ise; düzenleyici idari işlemlerde ise, ilan veya uygulama işleminin tebliğinin esas alındığı görülmektedir. Bu kapsamda, iptal davalarında dava açma süreleri, idari işlemlerin maddi anlamda tasnifinden hareketle, birel idari işlemlerde ve düzenleyici idari işlemlerde dava açma süreleri olarak iki başlık altında incelenecektir.

2.1.2. Birel İşlemlerde Dava Açma Süreleri

Birel idari işlem, “*Kişisel ve özel durumlara ilişkin olan idari işlemler*” şeklinde tanımlanmaktadır²²¹. Devlet memurunun, 657 sayılı Kanun uyarınca disiplin cezasıyla cezalandırılması, başka bir yere veya göreve atanması, geçici olarak başka bir yerde görevlendirilmesi, terfi ettirilmemesi birel işleme örnek verilebileceği gibi, bir vergi mükellefi hakkında vergi tahakkuk ettirilmesi ya da vergi cezası kesilmesi birel işleme örnek gösterilebilir. Anılan örneklendirmelerin tümünde, kişilerin menfaatleri etkileyen öznel durumlar söz konusudur. Ancak kanun koyucu, m.7’de, konusu vergi olan birel işlemler ile konusu vergi olmayan birel işlemler için dava açma sürelerinin başlangıcını farklı olaylara bağlamıştır. Bu sebeple, birel idari işlemlerde dava açma süreleri, konusu vergi olan işlemler ve konusu vergi olmayan işlemler olmak üzere iki başlık altında incelenecektir.

2.1.2.1. Konusu Vergi Olmayan Birel İşlemlerde Dava Açma Süreleri

Konusu vergi olmayan birel işlemler için dava açma süresi, genellikle tebligat yoluyla yapılan bildirimden sonra işlemeye başlamaktadır. Nitekim Anayasa m.125/3 ve 2577 sayılı Kanun m.7/2-(a)’da, yazılı bildirim esası düzenlenmiştir. Türk İdare Hukukunda, idari işlemlerin yazılı bildirim kural olsa da, kanun koyucu bazı durumları özel olarak düzenlemeye ihtiyacı hissetmiştir. 2577 sayılı Kanun m.7/2’de, adresleri belli olmayanlara yapılacak ilan tebligatı, aynı Kanun m.10 ve m.11’de düzenlenen başvurular üzerine idarenin hareketsizliğinin yaptırımını olarak öngörülen zımni ret müessesinde dava açma sürelerinin başlangıcı, farklı usullere bağlanmıştır. Dava açma süresinin başlangıcına ilişkin bu farklı usullerin, öğreti ve yargı kararları ışığında değerlendirilmesi önem arz etmektedir.

²²¹ Gözler, 2019, s. 769.

2.1.2.1.1. Tebligat Yoluyla Bildirimlerde Dava Açma Süreleri

Birel idari işlemlerin büyük çoğunluğu, tebligat yoluyla ilgisine bildirilir. Bunun için, dava açma süresinin başlangıcında önemli bir alan teşkil eden tebligat yoluyla bildirim nasıl yapılması gerektiği, bildirim sıhhat şartlarının neler olduğu, usule uygun tebligat yoluyla bildirim yapılmazsa dava açma süresine etkisinin ne olacağı aşağıda anlatılmaya çalışılacaktır.

2.1.2.1.1.1. Tebligat Yoluyla Bildirime İlişkin Genel Bilgilendirme

2577 sayılı Kanun m.7’de, idari uyuşmazlıklarda, dava açma süresinin yazılı bildirim²²²(tebligat) tarihini izleyen günden itibaren başlayacağı düzenlenmektedir. “İdari uyuşmazlık” terimi, iptal davalarını kapsadığı gibi idari işlem ve idari eylemlerden kaynaklanan tam yargı davalarını da kapsamaktadır. Oysaki anılan Kanun maddesinde geçen “idari uyuşmazlık” terimi, her türlü idari uyuşmazlığı değil, esas itibarıyla birel idari işlemlerin yazılı olarak ilgisine bildirilmesini ifade etmektedir. O halde, “idari uyuşmazlık” teriminin kanun metninde kullanılmasının yanlış anlaşılmalara mahal verdiği söylenebilir. Nitekim Anayasa m.125/3’de, “İdari işlemlere karşı açılacak davalarda süre, yazılı bildirim tarihinden başlar.” şeklinde yer alan hükümde, yalnızca idari işlemler için dava açma süresinin yazılı bildirimden itibaren başlayacağı düzenlenmiş olmasına rağmen, 2577 sayılı Kanun’a yazılı bildirim esasının yanlış aktarıldığı görülmektedir²²³. Candan’a göre de, “idari uyuşmazlık” terimi, 2577 sayılı Kanun m.7/2-(b)’de dava açma süresinin başlangıcı için ayrıca düzenleme getirilen (vergi mahkemesinin görevine giren) uyuşmazlıklar ile ilanı gereken düzenleyici işlemler dışında kalan uyuşmazlıkları ifade etmektedir²²⁴.

Kanunda geçen “yazılı bildirim” tebliğ işlemidir. Tebliğ, bildirme, haber verme anlamında kullanılan bir sözcüktür²²⁵. Tebliğ işlemi, birel idari işlemlerin ilgisine bildirilmesi için öngörülen bir usul işlemidir²²⁶. Bu tanımdan hareketle, birel idari

²²² Yazılı bildirim esası, Türk Hukukuna ilk olarak 1961 Anayasası ile girmiştir. 1961 Anayasası ile paralel olarak 1964 tarih ve 521 sayılı Danıştay Kanunu’nda da yazılı bildirim esası benimsenmiştir. Öncesinde, 1925 tarihli Devlet Şurası Kanunu’nda tefhim ve ittila tarihi itibarıyla dava açma süresi işlemeye başlamaktaydı. Kaplan, 2011, s. 177.

²²³ Zabunoğlu, 2012, s. 532.

²²⁴ Candan, 2012, s. 345.

²²⁵ TDK, Büyük Türkçe Sözlük, Erişim: 02.03.2019

²²⁶ Gözler, 2009, s. 379.

işlemlerin ilgisine yazılı olarak bildirilmesiyle idari dava açma süresinin işlemeye başlayacağı kabul edilmektedir.

Birel idari işlemin doğrudan doğruya etkilediği birden fazla ilgilisi var ise, kural olarak yazılı bildirim her birine ayrı ayrı yapılması gerekir²²⁷. İdari işlem, hangi ilgiliye bildirilmiş ise yalnız o kişi bakımından dava açma süresi işlemeye başlamaktadır. Diğer ilgililer için dava açma süresinin işlemeye başlayabilmesi için, her bir muhatabın bizzat kendisine yazılı bildirim yapılması gereklidir²²⁸. Ancak bu kuralın da istisnaları mevcuttur. Birel idari işlemin muhatabı çok sayıda kişiyse, işlemin her bir muhatabına ayrı ayrı tebliğ işlemi yapılması çok zahmetli olacağından, bahse konu işlem, yayın veya ilan yoluyla ilgililerine duyurulabilir. Örneğin, Milli Eğitim Bakanlığı'nca yapılan bir merkezi ve ortak sınava çok sayıda ilgili katılabilir. Bu sınavın sonuçlarının, sınava katılan her bir ilgiliye tek tek bildirilmesi zaman alacağı gibi maliyetli de olabilir. İşte bu sebeple, sınav sonuçları ilan yoluyla birel idari işlemin muhatablarına duyurulabilir. 2577 sayılı Kanun m.7/3'de, birel idari işlemin muhatabı ilgililerin adreslerinin belli olmaması halinde özel kanundaki hükümlere göre ilan yoluyla bildirim yapılacağı düzenlenmektedir. Bu hükme benzer şekilde, kanunla yazılı tebliğ kuralına istisnalar da getirilebilir²²⁹.

Birel idari işlem, hem ilan edilmiş hem de tebliğ edilmiş ise dava açma süresinin yazılı bildirimden itibaren başlatılmasının daha doğru olacağı savunulmaktadır. Nitekim Kaplan'a göre, tebliğ edilmiş bir işlemin ayrıca ilan edilmesindeki maksat; *"...ilgili mevzuatça öngörülen özel sebepler hariç olmak üzere, daha çok işlemin muhatabı dışındaki kişilerin işlemden haberdar kılınarak, onların hak ve çıkarlarını savunabilmelerine olanak sağlamaktır"*²³⁰.

İdari işlemi içeren belgenin ilgisine verilmesi veya posta yoluyla gönderilmesiyle tebliğ işlemi tesis edilmiş olur. Tebliğin ispatı, idareye aittir. İdari işlem metin halinde tebliğ edilmiş ise, bu durumu tevsik eden bir belgenin ilgisince imza edilmesi, posta yoluyla gönderilmiş ise "iadeli taahhütlü" posta yoluyla gönderilerek alındı kâğıdının ilgisince imzalanması gerekmektedir²³¹.

²²⁷ Gözübüyük, A.Ş. ve Tan T., 2010, s. 930

²²⁸ Kaplan, 2011, s. 179.

²²⁹ Gözler, 2009, s. 382. ; Kanunla getirilen istisnalara örnek olarak, VUK m.103, Tebligat Kanunu m.31, Kamulaştırma Kanunu m.10 gösterilebilir. Kaplan, 2011, s. 178.

²³⁰ Kaplan, 2011, s. 180.

²³¹ Gözler, 2009, s. 381.

Gözübüyük/Tan'a göre, idari dava açma süresi, idari işlemin ilgisine yazılı olarak bildirildiği tarihi izleyen günden itibaren başlar. İdari işlemin yazılı bildiriyle idari işlem ilgilisi nezdinde hüküm ve sonuçlarını doğurur. İdari işlemde dolaylı olarak etkilenen üçüncü kişi konumdakilere işlem yazılı olarak tebliğ edilmediğinden bu kişiler için dava açma süresinin işlemeye başlaması için, anılan işlemin yayınlanması gerekmektedir. Eğer birel idari işlem yayınlanmamış ise, dava açma süresinin başlamadığı kabul edilmektedir²³². Kaplan'a göre ise, idari işlem yayınlanmış ise yayın tarihinden, şayet yayınlanmamış ise öğrenme tarihinden itibaren dava açma süresi işlemeye başlamaktadır²³³. Danıştay'a göre de, idari işlemin doğrudan tarafı olmayan kişilere tebligat yoluyla bildirim yapılmamış ise, "öğrenme tarihi"nden itibaren dava açma süresi işlemeye başlamaktadır:

Düzenleyici işlemler dışında kalan bireysel nitelikteki idari işlemlerin iptali istemiyle açılan davalarda, dava açma sürelerinin hesabında, işlemin ilgisine tebliğ edildiği tarihin esas alınması gerekmektedir birlikte, özellikle idarenin tesis ettiği işlemin doğrudan tarafı olmayan ve bu nedenle de idarece yazılı bildirim zorunluluğu bulunmayan kişilerin açacakları davalarda, bu kişilerin idari işlemi öğrenme tarihinin belirlenebildiği durumlarda, öğrenme tarihinin esas alınması gerektiği yargısal içtihatlarla kabul edilmektedir²³⁴.

Tebliğat işlemi, dava açma süresi hesabında hayati öneme sahip olduğundan usulüne uygun, açık ve anlaşılır bir şekilde yapılmalıdır. Ayrıca, tebliğe konu işlemde başvuru merci, kanun yolu ve süreleri de belirtilmelidir. Tebliğ işlemin sağlıklı bir biçimde yapılması için gerekli olan bu şartlar, aşağıda ayrıntılı şekilde incelenmektedir.

²³² Gözübüyük, A.Ş ve Tan T., 2010, s. 931

²³³ Kaplan, 2011, s. 188.

²³⁴ Danıştay 13. Dairesi'nin 28.05.2019 tarih ve E:2019/610, K:2019/1884 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilib.uyap.gov.tr>> Erişim: 17.09.2019. Anılan kararın karşı oyunda ise; "Davacının, 2577 sayılı Kanun'un 20/A maddesinde öngörülen ve özel bir yargılama niteliği taşıyan ivedi yargılama usulünü ve bu usule tâbi işlerde geçerli olan dava açma süresini kendisine yazılı olarak bir bildirim yapılmadığı sürece bilmesi mümkün değildir. Dolayısıyla ivedi yargılama usulüne tâbi olan bir işlemi öğrendiğinde kaç gün içinde hangi mercie başvuracağını ya da doğrudan dava açıp açamayacağını bilmesi beklenemez. Bu itibarla, uyumsuzluğun ivedi yargılama usulüne tâbi olduğu ve dava açma süresinin otuz gün olduğu yolunda kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, ihale sonucunu 29/11/2018 tarihinde öğrendiği kabul edildiğinde, ihalenin şirketleri üzerinde bırakılması gerektiği iddiasıyla ihalenin iptali istemiyle dava açtığı dikkate alındığında, altmış günlük genel dava açma süresi içerisinde, 14/01/2019 tarihinde açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü gerekir. Açıklanan nedenle, davanın süre aşımı nedeniyle reddine ilişkin Mahkeme kararının bozulmasına karar verilmesi gerektiği oyu ile çoğunluk kararına katılmıyorum." yönünde gerekçe ileri sürülmüştür.

2.1.2.1.1.2. Tebligatın Usule Uygun Yapılmasının Şartları

2.1.2.1.1.2.1. Tebligatın Açık ve Anlaşılır Bir Şekilde Yapılması

Tebligatın açık ve anlaşılır bir şekilde yapılması gerekliliği, daha çok öğreti ve yargı kararlarına konu olmuştur. Zira tebligatın, hangi biçim ve yöntem koşullarına uygun olarak yapılacağını açıklayan bir hükme, 2577 sayılı Kanun'da yer verilmediği görülmektedir²³⁵. Ayrıca Tebligat mevzuatındaki hükümler de, idari işlemin tebliğine dair evrakın ilgisine ulaştırılmasına ilişkin usulü düzenlemektedir. Tebligat evrakının hangi unsurları taşıması halinde, dava açma süresini etkileyeceği önemli bir konudur. Gözübüyük'e göre, "*Dava açma süresinin başlayabilmesi için, ilgiliye yazılı bildirim, biçim ve yöntem koşullarına uygun ve tam olarak yapılması gerekir*"²³⁶. Bu kural, "bildirim tam olması" kuralı olarak adlandırılmaktadır²³⁷.

İdari işlemin ilgisininin, hakkında tesis edilen işlemin hukuka uygun olup olmadığını saptaması için tebligat konusu idari işlemin metninin muhatabına gönderilmesi gerekir. Tebligat evrakında, yalnızca karar alındığının bildirilmesi yeterli değildir. Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nce kabul edilen İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması Hakkında Kararın "İdari işlemlerin nedeni" başlıklı m.4'de, "*Haklarını, özgürlüklerini veya çıkarlarını ihlal edici bir idari işlem söz konusu olduğunda, ilgili bu işlemin dayanağı olan nedenlerden haberdar edilir. Bu bilgi, ya idari işlemin metninde nedenlerin belirtilmesi şeklinde, veya ilgilinin isteği üzerine, makul bir süre içinde, yazılı olarak ayrıca kendisine verilir.*" yönünde hükme yer verilerek, İdari işlemin nedeninin de ilgisine bildirilmesi gerektiği vurgulanmaktadır²³⁸. Aksi takdirde, idari işlemin nedenini bilmeyen ilgilinin, dava açma konusunda bir değerlendirme yapması beklenmemelidir²³⁹. Buna karşılık, Türk hukukunda, idari işlemlerde gerekçe zorunluluğu getiren genel bir düzenleme bulunmamakta ise de²⁴⁰, gerekçeli işlemlerde gerekçenin olduğu kısmın da ilgisine

²³⁵ Alan, 1993, s. 34.

²³⁶ Gözübüyük, 2009, s. 403.

²³⁷ Gözübüyük, 2009, s. 403. ; Kaplan, 2011, s. 190.

²³⁸ Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, (Çeviren: İhsan, Kuntbay), "İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması Hakkında Karar", Amme İdaresi Dergisi, C.11, S.4, 1978, ss.3-11.

²³⁹ Akıllıoğlu, Tekin, "Bireyin Yönetimsel İşlemler Karşısında Korunması ve Yönetim Hukukumuz", Amme İdaresi Dergisi, C.14, S.3, 1981, ss.37-56.

²⁴⁰ İdari işlemde, gerekçe zorunluluğu getiren istisnai hükümler de vardır. Gözler, 2019, s. 953.

bildirilmesinin zaruri olup olmadığı tartışmalıdır²⁴¹. İşlemin tesis edilmesine yol açan maddi ve hukuki sebeplerin açık ve anlaşılır bir biçimde ilgisine açıklandığı metin, işlemin gerekçesidir²⁴². Gözübüyük'e göre, yazılı bildirim tam değilse, ilgisince, işlemin kendisine tam olarak tebliğ edilmesinin istenmemesi halinde dava açma süresi işlemeye devam etmektedir²⁴³. Alan'a göre de, dava hakkının etkin kullanılabilmesi için işlemin dayanağı olan hukuki sebeplerin de ilgisine bildirilmesi gerekir²⁴⁴. Kaplan'a göre ise, yasal düzenleme gereği gerekçe zorunluluğu bulunan işlemler hariç olmak üzere, işlemin gerekçesinin ilgisine bildirilmemesi halinde ne dava açma süresinin işlemeye başlamasını engellemekte, ne de gerekçenin öğrenilmesi için yapılan idari başvuru neticesinde işlemeye başlayan dava açma süresi durmaktadır²⁴⁵. Buna karşılık, gerekçe zorunluluğu olan bir işlemin, gerekçe gösterilmeden tesis edilmesinin, işlemin iptal edilmesine sebep olan bir şekil noksanlığı hali olduğu değerlendirilmektedir²⁴⁶. Ancak bu görüşün aksine Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu'nca;

Dava konusu işlemin dayandığı sebep, davalı idarece anılan Yönetmeliğin 22 nci maddesi olarak belirtildiğinden dava konusu işlemin, sebep unsuru yönünden hukuka uygunluk denetimi yapılarak sonucuna göre bir karar verilmesi gerekirken işlemin, gerekçeye yer verilmemiş olmasından bahisle iptal edilmesinde hukuka uyarlık bulunmadığı²⁴⁷...

yönünde karar verilmiştir. İdari yargı yerlerince, idari işlemin gerekçesinin bildirilmemesi, genellikle tebligat yoluyla bildirim sikhhatini sakatlayan bir husus olarak görülmemektedir. Elbette ki, idari işlemin tesis edilmesiyle menfaati zedelenen ilgililere, idari işlemin gerekçesi/gerekçelerinin bildirilmesi hak arama özgürlüğünün etkin kullanılmasına yardım edecek bir husustur. Ancak işlem gerekçesinin ilgisine bildirilmesini tazyik eden bir kurala, tebligat mevzuatında yer verilmemiştir.

2.1.2.1.1.2.2.Yetkili Makam Tarafından Yapılması

İdari işlemin tebliğinin, hangi kişi veya makamlar tarafından yapılacağı 2577 sayılı Kanun'da düzenlenmemiştir. Bu hususa ilişkin herhangi bir yasal düzenleme

²⁴¹ Kaplan, 2011, s. 197. ; Gözübüyük, 2009, s. 403.

²⁴² Gözler, 2019, s. 952.

²⁴³ Gözübüyük, 2009, s. 403.

²⁴⁴ Alan, 1993, s. 34.

²⁴⁵ Kaplan, 2011, s. 198-199.

²⁴⁶ Gözler, 2019, s. 955.

²⁴⁷ Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu'nun 17.10.1997 tarih ve E:1995/769, K:1997/525 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilb.uyap.gov.tr>> Erişim: 17.09.2019

olmasa da, dava açma süresinin başlangıcına temel alınan yazılı bildirim, yetkili makamlarca yapılması gerekir. Yetkili makam, genellikle idari işlemi tesis eden idari makam olarak karşımıza çıkmaktadır²⁴⁸. Tebligata konu bireysel idari işlemi, hangi kişi veya makam tesis etmiş ise, kural olarak tebligatta imzasının bulunması gerekir²⁴⁹. Danıştay'ın bir kararında da belirtildiği üzere, yazılı bildirim yetkili makamlarca yapılmalıdır²⁵⁰. Tebligatın yetkili makamlarca yapılması gerektiği kuralı, mutlak bir kural değildir. Karar merci ile yürütme merciinin farklı olduğu idarelerde, tebligat belgesinin yürütme merciinin imzasını taşıması, hatta ilgili idarenin sekreteryaya biriminin imzasını taşıması yeterli kabul edilmektedir²⁵¹. O halde, bildirim yetkili kişi veya makamlarca yapılmamış, ya da bildirim açık ve net değilse idari dava açma süresi işlemeye başlamamaktadır²⁵².

Danıştay bir kararında, yetkisiz makam tarafından tesis edilen işlemin tebliği üzerine dava açma süresinin işlemeye başlamayacağına karar vermiştir:

...Anılan Yönetmelik hükümleri uyarınca dava konusu Koruma Bölge Kurulu kararına yapılan itirazı incelemeye yetkili merci olarak belirlenen Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu'na iletilmesi gereken başvurunun, anılan başvuruyu değerlendirme konusunda yetkisi bulunmayan İstanbul I Numaralı Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Müdürlüğü'nün 29/01/2014 tarih ve 97 sayılı işlemi ile reddedildiği, bu nedenle yetkisiz makam tarafından tesis edilen işlem ile 2577 sayılı Kanun'un 11. maddesi uyarınca kalan dava açma süresinin işlemeye başlamayacağı sonucuna ulaşılmıştır²⁵³.

Anılan kararda, uyuşmazlık konusu işleme yönelik yapılan itirazı incelemeye yetkili olmayan idare tarafından tesis edilen işlemin tebliğinin, dava açma süresine herhangi bir etkisinin bulunmadığı ifade edilmektedir. Bu olayda, davacının itiraz başvurusunun yetkili idareye intikali sağlanarak, idarenin vereceği cevaba göre, dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye devam edecektir.

²⁴⁸ Kanlıgöz, Cihan, “İdari İşlemlerde Yazılı Bildirim”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 1988, C.40, S.1, ss.173-192. <<https://dergipark.org.tr/tr/pub/auhfd/issue/42714/515383>> Erişim: 17.09.2019

²⁴⁹ Ayanoğlu, Taner, Bireysel İdari İşlemlere Karşı Dava Açma Süresinin Başlangıcı, (1. baskı), On İki Levha Yayınları, İstanbul 2017, s. 14.; Kaplan, 2011, s. 191.

²⁵⁰ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun, 08.10.1971 tarih ve E:1971/254, K:1971/825 sayılı kararı için bkz. Amme İdaresi Dergisi, C.5, S.1, 1972, s. 164.

²⁵¹ Kaplan, 2011, s. 191.

²⁵² Kaplan, 2011, s. 190.

²⁵³ Danıştay 6. Dairesi'nin 20.06.2019 tarih ve E:2019/2742, K:2019/6200 sayılı kararı için bkz. <http://idariib.uyap.gov.tr>. Erişim: 17.09.2019

2.1.2.1.1.2.3. Tebligat Mevzuatına Uygun Olarak Yapılması

Yazılı bildirim nasıl yapılacağı, genel itibarıyla 7201 sayılı Tebligat Kanunu²⁵⁴ ve bu Kanunun 60. maddesine dayanılarak çıkarılan 25.01.2012 tarih ve 28184 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Tebligat Kanununun Uygulanmasına Dair Yönetmelikte düzenlenmektedir. 2577 sayılı Kanun m.7/2-(a)’nın işaret ettiği birel idari işlemlerin yazılı bildirim usulünü düzenleyen Tebligat Kanunu ve Yönetmeliği, tebligat konusunu düzenleyen tek mevzuat değildir. 2577 sayılı Kanun m.7/2-(b)’de düzenlenen uyuşmazlıklar ile 6183 sayılı Kanun kapsamında yapılan tebliğlerde, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu’nun tebliğ hükümleri uygulanmaktadır. Bunun yanı sıra, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu m.32’de, özel bir tebliğ usul ve yöntemi yer almaktadır²⁵⁵.

Birel idari işlemlerin yazılı bildiriminde, dava açma süreleri hesaplanırken, öncelikle, özel kanunlarda ayrı bir tebligat şekli ve yöntemi belirlenmişse, özel kanunda yer alan tebligat hükümlerine, 213 sayılı Kanun’a tabi olan hallerde bu Kanun’un tebligat hükümlerine, şayet özel kanunda düzenlenen tebliğ usulü yok ise ve de tebliğin konusu birel idari işlem 213 sayılı Kanun’a da tabi değilse, 7201 sayılı Kanun ile Tebligat Kanununun Uygulanmasına Dair Yönetmelik hükümlerine göre, tebliğin sağlıklı şekilde yapılıp yapılmadığı incelenmelidir²⁵⁶.

Örneğin, usulüne uygun olarak 213 sayılı Kanun’a göre tebliğ edilmesi gereken bir ihbarname, tebligat mevzuatına göre tebliğ edilmiş ise, usule aykırı bir tebligatın varlığı konusunda bir duraksama bulunmamaktadır. Ancak Danıştay 213 sayılı Kanun’da yer alan tebligat hükümlerine aykırı yapılan tebliğlerde, dava açma süresinin hesabında davacının ihbarnameden haberdar olduğunu beyan ettiği tarihi, öğrenme tarihi olarak esas almıştır:

Olayda, 2010 yılına ilişkin olarak 31/12/2015 tarihinde dolacak olan tarh zamanaşımı süresinin son günü yapılan takdire sevk işlemi, 213 sayılı Kanunun 114. maddesi uyarınca işlemeye devam eden tarh zamanaşımı süresini durdurmakla birlikte takdir komisyonunca 06/12/2016 tarihinde verilen kararın daireye tevdi tarihinden itibaren duran zamanaşımının kaldığı yerden işlemeye devam edeceği açık olsa da ilgili ihbarnamenin davacıya, usulüne (VUK’a göre) uygun olarak tebliğ edilmeyip Tebligat Kanununa göre 28/12/2016 tarihinde muhtara bırakıldığı, bu halde de davacının beyanına itibar ile tebligattan 26/01/2017 tarihinde haberdar olduğunun kabulüyle beş yıllık zamanaşımının ve duran zamanaşımının her halükarda geçmiş olduğu anlaşıldığından, davanın kabulü yönündeki Vergi Mahkemesi kararına yönelik

²⁵⁴ R.G: 19.02.1959; 10139.

²⁵⁵ Candan, 2012, s. 346; Zabunoğlu, 2012, s. 534;

²⁵⁶ Candan, 2012, s. 346; Zabunoğlu, 2012, s. 534;

olarak yapılan istinaf başvurusunun reddine dair temyize konu Vergi Dava Dairesi kararında sonucu itibariyle hukuka aykırılık bulunmamaktadır²⁵⁷.

2.1.2.1.1.2.4. Başvuru Mercii, Kanun Yolu ve Başvuru Süresinin Belirtilmesi

Yazılı bildirimde, başvuru mercii, kanun yolu ve süresinin gösterilmesinin Türk Hukuku yönünden zorunlu olduğu söylenebilir. Anayasa m.40/2’de yer alan “*Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır.*” şeklindeki kural uyarınca, işlemde başvuru mercii, kanun yolu ve süresinin belirtilmesi zorunluluğu yasama ve yargı işlemleri de dâhil olmak üzere tüm devlet işlemlerini kapsamaktadır²⁵⁸. Bu kuralın aksine, idari işlemde başvuru mercii, kanun yolu ve süresine ilişkin açıklamalara yer verilmediği hallerde, bu durum beraberinde Anayasa m.36’da öngörülen hak arama hürriyetini de sınırlayıcı sonuç doğurmaktadır. Nitekim Anayasa m.40/2’nin gerekçesinde;

Bireylerin yargı ya da idari makamlar önünde sonuna kadar haklarını arayabilmelerine kolaylık ve imkân sağlanması amaçlanmış, son derece dağınık mevzuat karşısında kanun yolu, mercii ve sürelerin belirtilmesi hak arama, hak ve hürriyetlerin korunması açısından zorunluluk haline gelmiştir.

açıklamasına yer verilerek, m.40/2’nin getirilişi ile hak arama hürriyetinin koruma altına alınmaya çalışıldığı vurgulanmaktadır.

Yasama, yürütme ve yargı organlarınınca, idare makamlar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarınınca tesis edilen her türlü işlemde, bu işlemlere karşı başvurulacak mercii ile kanun yolu ve süresinin gösterilmesi, Anayasa m.40/2 uyarınca anayasal bir zorunluluk gereğidir. Başka bir deyişle, anılan idarelerin bu konuda takdir yetkisi bulunmamaktadır. İdareler, kendi özel mevzuatlarında böyle bir hüküm bulunmadığını iddia ederek Anayasa m.40/2 hükmünün uygulanmasından imtina edemezler. Anayasa m.40/2 hükmü, hak arama hürriyetiyle bağlantılı olduğundan doğrudan uygulanabilir niteliktedir²⁵⁹. Anayasa Mahkemesi bir kararında, tebligat yoluyla bildirimde başvuru mercii, kanun yolu ve süresinin gösterilmesinin Anayasa’da getirilen bir zorunluluk

²⁵⁷ Danıştay 4. Dairesi’nin 24.09.2019 tarih ve E:2018/4575, K:2019/5602 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 21.11.2019

²⁵⁸ Gözler’e göre, kanunlarda, düzenleyici idari işlemlerde ve ilgisine hak bahşeden birel idari işlemlerde kanun yollarının belirtilmesi zorunluluğu gereksizdir. Gözler, 2019, s. 947.

²⁵⁹ Danıştay 7. Dairesi’nin 28.04.2017 tarih ve E:2014/5201, K:2017/3975 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 17.09.2019

olduğundan hareketle, herhangi bir yasal düzenleme bulunmasa da uygulanması gerektiğini ifade etmiştir:

Özel kanunlarda aksi yönde bir kural bulunmaması halinde idari yaptırımlara karşı ilgililerin belirtilen düzenlemeler uyarınca idari yargı yoluna başvurabilecekleri kuşkusuzdur. Bu bağlamda, 5225 sayılı Kanun'da iptali istenen kurallar yönünden başvurulacak kanun yolu ve süresinin özel olarak öngörülmemiş olması, Anayasa'nın 40. maddesine aykırılık oluşturmaz. Kaldı ki, 40. maddenin ikinci fıkrasıyla Devlet'e verilen görev, somut olaylarda ilgili kişiler hakkında tesis edilen işlemlere karşı başvurulacak kanun yolları ve merciler ile sürelerin belirtilmesi zorunluluğu olup, bu hususlara ilişkin olarak her yasada özel bir düzenleme yapma yükümlülüğü içermemektedir²⁶⁰.

Bilindiği üzere, idari yargı mevzuatı dağınık ve anlaşılması güç bir mevzuat olduğundan, kişilerin bu dağınıklık içinde hak kaybına uğraması kuvvetle muhtemeldir. Bu durumda idarece yapılması gereken işlemlerinde başvuru merci, kanun yolu ve süresini belirterek hak arama hürriyetinin ilk basamağı olan mahkemeye erişim hakkını güvence altına almak olmalıdır.

Anayasa Mahkemesi, başvuru merci, kanun yolu ve süresi belirtilmeyen idari işleme karşı açılan davada verilen süre ret kararının, mahkeme tarafından “başvurucunun yabancı olması” ve Danıştay’ın süre ve merci gösterilmeyen işlemlerle ilgili genel uygulamaların aksine dava açma süresine ilişkin kuralların katı yorumlanmasının, “somut olayın özel koşullarında” başvurucunun mahkemeye erişim hakkını ihlal ettiğine karar vermiştir²⁶¹.

Anayasa m.40/2’de öngörülen zorunluluğa aykırı olarak tesis edilen işlemin iptali istemiyle açılan bir davada²⁶² verilen süre ret kararının, Danıştay 7. Dairesi’nce;

Olayda; doğrudan veya 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 11’inci maddesi uyarınca üst makama başvurulduktan sonra dava konusu edilmesi gereken, 4458 sayılı Gümrük Kanununun 242’nci maddesi hükmünde öngörülen itiraza tabi tutulması mümkün olmayan ancak idari itiraza tabi tutularak dava konusu edilen işlemde, işleme karşı izlenilecek başvuru yolu ve süresine ilişkin açıklamalara yer verilmemiştir. Bu durum, Anayasanın 40’uncü maddesinin ikinci fıkrasına ilişkin gerekçede belirtildiği gibi son derece karışık olan mevzuat karşısında bireylerin yargı yeri ve idari makamlar önünde haklarını sonuna kadar arayabilmelerini olanaklı kılmak amacıyla öngörülen zorunluluğa aykırı ve dolayısıyla, Anayasanın 36’ncü maddesinde öngörülen hak arama hürriyetini sınırlayıcı bir sonuç doğurmuş

²⁶⁰ Anayasa Mahkemesi’nin 08.12.2004 tarih ve E:2004/84; K:2004/124 sayılı kararı bkz. <<https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/>> Erişim:17.09.2019

²⁶¹ Anayasa Mahkemesi’nin 23.02.2016 tarih ve Mohammed Aynosah B.No:2013/8896 sayılı kararı bkz. <<https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/>> Erişim:19.11.2018

²⁶² Mersin İkinci Vergi Mahkemesi’nin 28.1.2014 tarih ve E:2013/339; K:2014/56 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr.>> Erişim: 03.09.2019

ve Anayasanın temel hak ve hürriyetlerin korunmasını düzenleyen 40'ıncı maddesine açıkça aykırılık oluşturmuştur²⁶³.

denilerek bozulmasına karar verilmiştir. Danıştay'ın yukarıda alıntılanan kararında, Anayasa m.40/2 hükmüne aykırılığın doğrudan Anayasa m.36'da düzenlenen hak arama özgürlüğünü tahdit edici ve zedeleyici bir neticeye sebebiyet verdiği vurgulanmaktadır. Zira işlemde gerekli bilgilendirmenin yapılmaması halinde, idari işlemin muhatabı topyekûn bir mevzuatla karşı karşıya bırakılmaktadır. İdarenin yönetilenlere karşı üstün olduğu idare-vatandaş ilişkilerinde, vatandaşın hak talep edebileceği mercilerinin belirtilmesi anayasal bir zorunluluk olduğu gibi idarenin vatandaşa karşı bir ödevidir. İdari işlemin davacının anlayabileceği bir açıklıkta davacıya bildirilmesi, idarenin şeffaf bir biçimde işlemlerini de sağlamaktadır. İdarenin açıklığı ve şeffaflığı karşısında, vatandaşın mahkemeye erişim hakkı ve genel olarak hak arama özgürlüğünün daha az ihlal edilebileceği de kuşkusuzdur.

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nce kabul edilen "İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması Hakkında Karar"ın "İtiraz yollarının belirtilmesi" başlıklı m.5'de, "*Bireyin Haklarını, özgürlüklerini veya çıkarlarını ihlal edici nitelikte bir idari işlem, ilgiliye yazılı olarak tebliğ edilmişse, bu takdirde de, tebliğin metninde, ilgilinin başvurabileceği normal itiraz yolları ve süresi de belirtilir.*" yönünde yer alan düzenlemede, idari işlemde başvuru merci ve süresinin gösterilmesi gerektiğine işaret edilmektedir²⁶⁴.

İdari işlemde, başvuru merci, kanun yolu ve süresinin gösterilmemesi, idari işlemin geçerliliğini etkilememektedir. Peki, idari işlemde, başvuru merci, kanun yolu ve süresinin gösterilmemiş ise, bunun müeyyidesi ne olacaktır? Anayasa m.40 hükmü ve diğer kanunlarda buna ilişkin bir yaptırım mevcut değildir. İşlemde başvuru merci, kanun yolu ve süresi gösterilmemişse, söz konusu işleme karşı dava açma süresinin işlemeye başlamadığı kabul edilmelidir. Ancak bunun için 2577 sayılı Kanun m.7'de değişiklik yapılması zaruridir. Aksi halde başvuru yollarının belirtilmesi yükümlülüğünün ihlaline bir yaptırım bağlanması mümkün olmamaktadır²⁶⁵. Fransız

²⁶³ Danıştay 7. Dairesi'nin 16.05.2016 tarih ve E:2014/1988, K:2016/4565 sayılı kararı için bkz. <<http://idaryl.b.uyap.gov.tr>> Erişim: 03.09.2019; Benzer nitelikte dava için Bkz. Danıştay 7. Dairesi'nin 16.05.2016 tarih ve E:2013/5340, K:2016/4552 sayılı, aynı tarih ve E:2014/1990, K:2016/4549 sayılı kararları için bkz. <<http://idaryl.b.uyap.gov.tr>> Erişim: 03.09.2019

²⁶⁴ Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, (Çeviren: İhsan, Kuntbay), 1978, ss.3-11.

²⁶⁵ Gözler, 2019, s. 949.

hukukunda ise, idarenin resen veya başvuru üzerine tesis ettiği işlemlerin yazılı bildiriminde, eğer başvuru merci, kanun yolu ve süresi gösterilmemişse, dava açma süresinin işlemediği kabul edilmektedir²⁶⁶.

İdari işlemlerde, başvuru merci, kanun yolu ve süresinin gösterilmemesinin dava açma süresini nasıl etkileyeceği hususunda Danıştay uygulamasında bir birlik söz konusu değildir. Bu konuda, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu ile Vergi Dava Daireleri Kurulu başta olmak üzere idari yargı mercilerinin verdiği kararları incelemek faydalı olacaktır.

2.1.2.1.1.2.4.1. İşlemden Başvuru Mercisi, Kanun Yolu ve Süresi Belirtilmemiş İse, Özel Dava Açma Süresi Değil, Genel Dava Açma Süresi Uygulanması Gerektiğine Dair İçtihat

İşlemden başvuru mercisi, kanun yolu ve süresini gösterir herhangi bir ibare olmadan yapılan tebligatın geçersiz bir tebligat olduğu kabul edilmektedir. Bu halde, dava açma süresi, ilgisince idari işlemin bütün unsurlarıyla öğrenildiği tarihten itibaren işlemeye başlamaktadır. Şayet idari işleme karşı açılacak dava için, kanuni düzenlemelerde genel dava açma süresine göre daha kısa bir süre öngörülmüş ise, artık bu özel dava açma süresi içerisinde değil, genel dava açma süresi içerisinde, idari davanın açılması gerektiği yönünde yargı kararları mevcuttur. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu bir kararında;

Olayda, 578 ve 804 sayılı parsellere acele kamulaştırma nedeniyle el konulması yolunda Ayancık Asliye Hukuk Mahkemesince karar verildiği, 1 ve 578 sayılı parsellerin kamulaştırma bedelinin tespiti ile hazine adına tescili istemiyle dava açıldığı, 556 ve 804 sayılı taşınmazların tesciline karar verilirken, 705 sayılı parsel için 18/07/2011 tarihinde acele el koyma kararı verilmesi istemiyle dava açıldığı, ancak söz konusu davalarda yukarıda anılan mevzuat hükümlerine uygun olarak meşruhatlı davetiyeye taşınmaz maliklerinin tebliğ tarihinden itibaren 30 gün içinde idari yargı mercilerinde kamulaştırma kararının iptali istemiyle dava açabileceği yolunda bir tebligatın yapıp yapılmadığına ilişkin dosyada herhangi bir bilgi ve belgenin bulunmadığı anlaşılmaktadır. Buna göre, davacılar meşruhatlı davetiyeye usulüne uygun, başvurulacak merci ve süresini gösteren bir tebligat yapılmış ise; bu tarihten itibaren otuz günlük özel dava açma süresinin aranacağı açıktır. Şayet davacılar başvurulacak merci ve süresini gösteren böyle bir tebligat yapılmamış ise, bu durumda ilgililerin dava konusu işlemi bütün unsurlarıyla öğrendikleri tarihten itibaren genel idari dava açma süresi olan altmış gün içerisinde bakılan davanın açılıp açılmadığının tespiti gerekmektedir... Bu itibarla, Daire tarafından yukarıda anılan hususlar açıklığa kavuşturularak yeniden bir karar verilmesi gerekmektedir²⁶⁷.

²⁶⁶ Kaplan, 2011, s. 194.

²⁶⁷ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 25.03.2015 tarih ve E:2014/5590, K:2015/891 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilib.uyap.gov.tr>> Erişim: 03.09.2019

gerekçesiyle, usulüne uygun olarak başvuru merci, kanun yolu ve süresi gösterilmeyen idari işlemde, öğrenme tarihinden itibaren altmış günlük genel dava açma süresi içerisinde dava açılması gerektiğine karar vermiştir.

İdari yargının görev alanına giren bir işlemde kanun yolu ve süresi doğru gösterilmiş, ancak başvuru merci olarak adli yargı merci gösterilmiş ise dava açma süresinin işlemeye başlayacağı kabul edilmektedir. İlgili kişi, bu halde, yanlış gösterilen yargı merciinde süresinde davasını açmalıdır. İlgili adli yargı merci kendini, görevsiz addederse, görev yönünden davayı reddeder. İlgilisince, görevli idari yargı yerinde açılan davada, adli yargıda açılan “ilk davanın” süresinde açılıp açılmadığı denetlenir. Nitekim Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, benzer bir uyuşmazlığa ilişkin Balıkesir İdare Mahkemesi'nin ısrar-süre aşımı sebebiyle davanın reddine ilişkin kararının onanmasına karar vermiştir:

Olayda dava konusu işlemin 19/02/2014 tarihinde davacıya tebliğ edildiği, davanın ise 21/04/2014 tarihinde açıldığı, 4733 sayılı Kanun'da idari yaptırımlara karşı dava açma süresinin işlemin tebliğ tarihinden itibaren on beş gün olarak özel düzenlendiği, idari yaptırım olduğu tartışmasız olan el koyma işleminin tebliğinden itibaren onbeş gün içerisinde dava açılması gerekirken, 4733 sayılı Kanun'da öngörülen dava açma süresinden çok sonra açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenme olanağı bulunmadığı; Öte yandan, Balıkesir İdare Mahkemesi'nin 14/05/2014 tarihli ara kararı üzerine Balıkesir 3. Sulh Ceza Mahkemesince gönderilen 2014/218 D.İş sayılı dava dosyasının incelenmesinden; davacının 7.325,00-TL idari para cezasıyla tecziyesine dair 13/12/2013 tarihli işlemin iptali istemiyle 10/03/2014 tarihinde itiraz edildiği, söz konusu itiraz dilekçesinde davacıya ait işyerindeki 2808 eyma, 53 maria, 1 watson marka makarona el konulmasına dair 13/12/2013 tarihli işlemin iptali istemine yer verilmediği, Balıkesir 3. Sulh Ceza Mahkemesi'nin 2014/218 D.İş sayılı dosyasında açılan davada 24/03/2014 tarihli kararla görevsizlik kararı verildiği, bakılmakta olan davanın Balıkesir 3. Sulh Ceza Mahkemesi'nin 2014/218 D.İş sayılı dosyasında görülmekte olan davada verilen görevsizlik kararı üzerine açılmış bir dava olarak kabul edilemeyeceği sonucuna varılmıştır²⁶⁸.

Danıştay, ihaleye katılan davacıya ihale sonucunun usulüne uygun olarak tebliğ edilmediği, ancak davacının en geç idare kayıtlarına giren itiraz dilekçesiyle ihale sonucundan haberdar olduğu varsayımından hareketle, öğrenme tarihinden itibaren işlemeye başlayan dava açma süresini, genel dava açma süresi ile değil, özel dava açma süresi olan otuz gün ile sınırlandırmıştır:

Bu durumda, yazılı bildirim yapılmayan hâllerde işlemin bütün unsurlarıyla ilgililer tarafından öğrenildiği tarihten itibaren dava açma süresinin başlayacağı, davacının öğrenme tarihini izleyen günden itibaren otuz gün içinde (en geç 31/12/2018 günü) dava açması gerekirken bu

²⁶⁸ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 06.03.2019 tarih ve E:2018/4603, K:2019/932 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilib.uyap.gov.tr>> Erişim: 03.09.2019

süre geçirildikten sonra 14/01/2019 tarihinde bakılan davanın açıldığı dikkate alındığında, dava açma süresinin ihale tarihinden itibaren başladığının kabulü yolundaki mahkeme kararı gerekçesinde hukukî isabet, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolundaki Mahkeme kararında sonucu itibarıyla hukuka aykırılık bulunmamaktadır²⁶⁹.

Ancak anılan karara katılmak mümkün değildir. Çünkü idare hem idari işlemin yazılı olarak tebliğ edilmesi zorunluluğuna aykırı davranmış, hem de işlemi hiç tebliğ etmeyerek başvuru yoluna ilişkin gerekli bilgilerden ilgili kişiyi mahrum bırakmıştır. Böyle bir durumda, özel dava açma süresi uygulanmak suretiyle ilgilinin mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiği aşıkârdır.

Sonuç olarak, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu ile çoğu idari yargı mercii, başvuru mercii, kanun yolu ve süresi gösterilmeyen işlemlerde, öğrenme tarihinden itibaren genel dava açma süresinin uygulanacağına karar vermektedir²⁷⁰.

2.1.2.1.1.2.4.2. Başvuru Mercii, Kanun Yolu ve Süresi Belirtilmemiş İse, Dava Açma Süresinin İşlemeye Başlamayacağına Dair İçtihat

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu ile çoğu idari yargı merciinin öğrenme tarihinden itibaren genel dava açma süresinin uygulanacağına yönelik kararlarının aksine Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulu başta olmak üzere kimi idari yargı merciinin ise, başvuru mercii, kanun yolu ve süresi gösterilmeyen işlemlerde, idarenin doğru bilgilendirme yükümlülüğünü yerine getirmediği ve hak arama özgürlüğünü ihlâl ettiği gerekçesiyle, dava açma süresinin hiç işlemediği yönünde kararları mevcuttur²⁷¹. Zira Danıştay'a göre, "*Dava açma süresini başlatacak olan yazılı bildirim, Anayasa'nın amir hükmü gereğince başvuru mercii ve süresini de gösteren yazılı bildirimdir. Bunun dışındaki yazılı bildirimler Anayasa'nın 40. maddesinin amir hükmüne uygun*

²⁶⁹ Anılan kararın karşı oyunda, "...uyuşmazlığın ivedi yargılama usulüne tâbi olduğu ve dava açma süresinin otuz gün olduğu yolunda kendisine yazılı bildirim yapılmayan davacının, ihale sonucunu 29/11/2018 tarihinde öğrendiği kabul edildiğinde, ihalenin şirketleri üzerinde bırakılması gerektiği iddiasıyla ihalenin iptali istemiyle dava açtığı dikkate alındığında, altmış günlük genel dava açma süresi içerisinde, 14/01/2019 tarihinde açtığı davanın süresinde olduğunun kabulü gerekir." denilmektedir. Danıştay 13. Dairesi'nin 28.05.2019 tarih ve E:2019/610, K:2019/1884 sayılı kararı için bkz. <http://idariib.uyap.gov.tr>. Erişim: 17.09.2019

²⁷⁰ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 22.05.2017 tarih ve E:2015/3027, K:2017/2199 sayılı ve 03.07.2017 tarih ve E:2017/640, K:2017/2734 sayılı kararları; Özel dava açma süresinin belirtilmediği hallerde genel dava açma süresinin uygulanacağına yönelik Danıştay 6. Dairesi'nin 02.07.2019 tarih ve E:2019/12518, K:2019/6751 sayılı kararı ile Samsun Bölge İdare Mahkemesi 1. Vergi Dairesi'nin 22.04.2019 tarih ve E:2019/72, K:2019/343 sayılı kararı için bkz. <http://idariib.uyap.gov.tr>. Erişim: 17.09.2019

²⁷¹ Danıştay 10. Dairesi'nin 26.12.2018 tarih ve E:2016/13446, K:2018/4218 sayılı kararı, Danıştay 13. Dairesi'nin 01.11.2016 tarih ve E:2016/3300, K:2016/3576 sayılı kararı için bkz. <http://idariib.uyap.gov.tr>. Erişim: 17.09.2019

*olmadığından, dava açma süresini başlatmayacaktır*²⁷².” Aynı doğrultuda, Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulu da, Anayasa m.40/2’de öngörülen zorunluluğa aykırı olarak tesis ve tebliğ edilen işlemin iptali istemiyle açılan davada, dava açma süresinin hiç işlemeye başlamayacağına karar vermiştir:

Dosyada bulunan ödeme emrinde, bu işleme karşı başvurulacak yargı mercii veya idari makam ile başvuru süresinin gösterilmediği saptanmaktadır. Bu durum, Anayasanın 40’inci maddesinin ikinci fıkrasına ilişkin gerekçede belirtildiği gibi son derece karışık olan mevzuat karşısında bireylerin yargı yeri ve idari makamlar önünde haklarını sonuna kadar arayabilmelerini olanaklı kılmak amacıyla öngörülen zorunluluğa aykırı ve dolayısıyla, Anayasanın 36’ncı maddesinde öngörülen hak arama hürriyetini sınırlayıcı bir sonuç doğurmuş ve Anayasanın temel hak ve hürriyetlerin korunmasını düzenleyen 40’inci maddesine açıkça aykırılık yaratmıştır. Başvurulacak yargı mercii veya idari makam ile başvuru süresi gösterilmeyen ödeme emirlerine ilişkin yazılı bildirim süreyi başlatmayacağı için davanın süresinde açılmadığından söz edilemeyeceğinden, temyiz istemine konu yapılan ısrar kararında hukuka uygunluk görülmemiştir²⁷³.

Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi de, tebliğ yapılmadan ve dolayısıyla başvuru yolu ve süresi gösterilmeden, yani açıkça Anayasa’nın emredici hükmüne aykırı olarak tesis edilen idari işlemlere karşı açılacak davalarda süreye ilişkin usul kurallarının birebir uygulanmasının mahkemeye erişim hakkının ihlal edilmesine yol açacağını değerlendirerek hiç tebliğ yapılmadığı için başvuru merci, kanun yolu ve süresi gösterilmeyen işlemlere karşı dava açma süresinin hiç işlemeye başlamayacağına karar vermiştir:

...Davacı hakkında tesis edilen atama işleminin davacıya tebliğ edilmediği ve fakat davacının 05/03/2018 tarihinde eski okulundaki görevinden ayrılarak yeni görevine başladığı göz önüne alındığında; Türkiye Cumhuriyeti Anayasa’sının 40 ve 125/3 maddeleri kapsamında yargı yolu ve dava açma süresi ile idari başvuru yolu ve süresi hakkında davacıyı bilgilendirme yükümlülüğünün yerine getirilmemiş olması sebebiyle dava açma süresinin işlemeye başlamayacağına kabulü gerektiğinden 2577 sayılı Kanunda belirtilen 60 günlük dava açma süresinin bu davada uygulanma olanağı bulunmadığı ve dolayısıyla 04/06/2018 tarihinde açılan bu davada süre aşımı olmadığı sonucuna varılmaktadır²⁷⁴.

Görüleceği üzere, işlemde başvuru merci, kanun yolu ve süresi gösterilmediğinde, idari dava açma süresinin işlemeye başlayıp başlamayacağı hususunda yargıda bir birlik

²⁷² Danıştay 13. Dairesi’nin 10.12.2018 tarih ve E:2017/1644, K:2018/3827 sayılı kararı; Aynı yöndeki Danıştay 13. Dairesi’nin 07.11.2019 tarih ve E:2018/4108, K:2019/3518 sayılı kararı için bkz. <http://idarilb.uyap.gov.tr>. Erişim: 23.12.2019

²⁷³ Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulu’nun 27.05.2015 tarih ve E:2015/188, K:2015/272 sayılı kararı için bkz. <http://idarilb.uyap.gov.tr>. Erişim: 17.09.2019

²⁷⁴ Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi 1. İdari Dava Dairesi’nin 28.03.2019 tarih ve E:2019/117, K:2019/370 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilb.uyap.gov.tr>> Erişim: 03.09.2019

yoktur. Kaplan'a göre, işlemde başvuru yolu ve süresi belirtilmemişse, dava açma süresi hiç işlemeye başlamayacağından, anılan işlem her zaman dava edilebilmelidir²⁷⁵.

2.1.2.1.1.3. Tebligatın Usule Uygun Yapılmamasının Dava Açma Süresine Etkisi

Danıştay, tebligat mevzuatına aykırı olarak usulsüz tebliğ yapılması hallerinde, ilgilinin işlemi “öğrendiği tarihin” esas alınacağına ve bu konuda ilgilinin “beyan ettiği tarihe” göre dava açma süresinin hesaplanacağına karar vermiştir²⁷⁶. İptal davasına konu edilen işlemin ilgisine ayrıca tebliğ edilmemiş olduğu hallerde, dava açma süresinin belirlenmesinde işlemin öğrenilme tarihinin esas alınabilmesi için işlemin tüm unsurlarıyla öğrenilmesi gerekmektedir. Nitekim Danıştay,

Dava konusu belediye encümeni kararının tebliğ edilmediği, dava konusu işlemin başka bir kooperatifin açtığı davada verilen İstanbul 7. İdare Mahkemesinin 23/11/2015 sayılı kararından öğrenilmesi üzerine 16/08/2016 tarihinde bu davanın açıldığı, 27.06.2013 tarihli dilekçe ile davalı idareye yapılan başvuru kooperatifin yetkilisi tarafından yapılsa da anılan başvurunun 661 ada, 75 sayılı parsel ile 662 ada, 63 sayılı parsellere yönelik olduğu, oysa dava dilekçesinde 193,198,199,200,213 sayılı adalarda (yeni 597 ada 1-14 parsel, 661 ada 1-25 parsel, 662 ada 1-24 parsel, 663 ada 1-22 parsel, 678 ada 1-1-23 sayılı parsellerde) yaklaşık 128 adet parseli kapsayan alandaki bir parselasyon işleminden bahsedildiği, dolayısıyla başvuru ile dava dilekçesindeki parsel numaralarının aynı olmadığı, bu doğrultuda yapılan başvuru nedeniyle davacı kooperatifin parselasyon işleminin içeriğinden bütün unsurlarıyla haberdar olmasının beklenemeyeceği açıktır. Bu durumda, kooperatif yetkilisinin bir kısım taşınmazı kapsayan başvurusu nedeniyle davacı kooperatif tarafından işlemin tüm unsurlarıyla bütüncül olarak öğrenilmiş olduğunun kabulü mümkün olmayıp anılan başvuru, dava açma süresinin başlangıç tarihinde esas alınamayacağından, davanın süreç yönünden reddi yolunda verilen idare mahkemesi kararında hukuki isabet görülmemiştir²⁷⁷.

Daha önceden de değinildiği üzere, usulüne uygun tebliğ yapıldığının ispatı, idareye aittir. Bu hususa ilişkin bir uyuşmazlıkta Danıştay, idari işlemin ilgisine usulüne uygun tebliğ edildiğine ilişkin tebliğ alındısının dosyaya sunulmadığından bahisle, davacının anılan işlemi öğrendiği tarihten itibaren dava açma süresinin işlemeye başlayacağına karar vermiştir:

Davacının 04/08/2014 tarihli itirazına karşılık davalı idarece 05/09/2014 tarihli yazıyla cevap verildiği, yazının içeriğinde talebin yerine getirilemediğinin belirtildiği, yapılan işlemle ilgili açıklamada bulunulmadığı, yazının davacıya usulüne uygun olarak tebliğ edildiğine ilişkin tebliğ alındısının dosyaya sunulmadığı, buna karşın davacının ilgili yazıya 10/10/2014

²⁷⁵ Kaplan, 2019, s.950.

²⁷⁶ Danıştay 12. Dairesi'nin 12.06.2009 tarih ve E:2009/1020, K:2009/3661 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 17.09.2019

²⁷⁷ Danıştay 6. Dairesi'nin 27.09.2018 tarih ve E:2017/3347, K:2018/7138 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 17.09.2019

tarhinde muttali olduğu, bu tarihten itibaren 08/12/2014 havale tarihli dilekçeyle kanuni süresi içinde dava açıldığı anlaşılmaktadır²⁷⁸.

İdari işlemler, ilgisine tebligat yoluyla bildirilmemiş, ancak davacı anılan işlemler bir şekilde öğrenmiş ve m.11 kapsamında itiraz başvurusunda bulunmuş ise, ilk işlemlerin itiraz başvurusunda bulunulduğu tarih itibarıyla öğrenildiği kabul edilmektedir. Nitekim Danıştay bir uyuşmazlıkta, davacının usulüne uygun tebliğ edilmeyen işlemlerin varlığından en geç işleme yönelik yapılan itiraz başvurusu ile haberdar olduğunu kabul ederek dava açma süresinin hesaplanması gerektiğine karar vermiştir:

Davacının söz konusu durumu en geç, sözlü sınavının yeniden değerlendirilmesi istemiyle idareye başvuru tarihi olan 22/06/2018 tarihinde öğrendiğinin kabulü zorunlu olup, buna göre en son 07/09/2018 tarihinde dava açması gerekirken, bu süreler geçtikten çok sonra, davalı idareye 09/05/2019 tarihinde yaptığı başvurusuna verilen cevap üzerine, 30/05/2019 tarihinde açmış olduğu davanın süresinde olmadığı anlaşılmıştır²⁷⁹.

2.1.2.1.2. İlan Yoluyla Bildirimlerde Dava Açma Süreleri

Sözlük anlamı olarak “ilan”, “*Duyuru, Açıkça Bildirme, Açıkça Duyurma*”²⁸⁰ anlamlarına gelmektedir. İlan yoluyla bildirim ise, tebliğ konu işlemlerin tebligat mevzuatınca tebliğ edilememesi ve adresinin bilinmemesi halinde başka vasıtalarla ilgisine duyurulması yöntemidir. Anlaşılacağı üzere, ilan yoluyla bildirim yapılabilmesi için tebligat mevzuatında öngörülen usullerle ilgisine tebliğ edilememesi durumu ya da kanunun zorunlu kıldığı hallerin mevcudiyeti aranmaktadır²⁸¹.

2577 sayılı Kanun m.7/3’de, adresleri belli olmayanlara, ilan yoluyla bildirim, özel kanun hükümlerine göre yapılacağı düzenlenmektedir. Özel kanunda ilan yoluyla bildirimle ilişkin ayrı bir düzenleme getirilmediği müddetçe, dava açma süresinin “son

²⁷⁸ Danıştay 10. Dairesi’nin 06.02.2019 tarih ve E:2016/14066, K:2019/1084 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 07.09.2019; Danıştay 8. Dairesi’nin 20.06.2019 tarih ve E:2019/4935, K:2019/5862 sayılı kararı şöyledir: “*Davacıya çalışma izninin iptaline ilişkin olarak ayrıca tebligat yapılmamış ise de, davacının dava dilekçesinde 2015-2017 yılları arasında kapatılan özel okulda yöneticilik yaptığını beyan ettiği, ancak 667 sayılı KHK’nın 23/07/2016 tarih ve 29779 sayılı Resmi Gazetede yayımlandığı, davacının hizmet döküm belgesinde ise işten çıkış tarihinin 22/07/2016 olduğu, dava dilekçesinde işlemler öğrendiği tarihin “2017” olarak belirtildiği, bu durumda dava konusu edilen işlemler 2017 yılının son günü olan 31/12/2017 tarihinde haberdar olsa dahi yasal dava açma süresi geçirildikten çok sonra dava konusu işlemlere karşı 28.03.2019 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenme olanağı bulunmamaktadır.*” bkz.< <http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 17.09.2019

²⁷⁹ Danıştay 2. Dairesi’nin 15.10.2019 tarih ve E:2019/1616, K:2019/5115 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim:23.12.2019

²⁸⁰ TDK, Güncel Türkçe Sözlük, Erişim: 18.09.2019

²⁸¹ Candan, 2012, s. 386.

ilan tarihini izleyen günden itibaren on beş gün sonra işleyeceği” öngörülmektedir. Özel kanun niteliğindeki Tebligat Kanunu m.28’de adresi belli olmayanlara ilan yoluyla bildirim yapılacağı ve m.31/1’de ise sürenin *“ilanen tebliğin, son ilan tarihinden itibaren yedi gün sonra yapılmış sayılacağı”* belirtilmektedir. Hal böyle olunca, özel kanun olan Tebligat Kanunu’nun ilgili hükümlerinin varlığı karşısında, 2577 sayılı Kanun m.7/3’deki ilan tebliğ hükmünün uygulanma kabiliyetinin bulunmadığı görülmektedir.

213 sayılı Kanun m.103 ve devamında, ilan yoluyla tebliğe ilişkin hükümler yer almaktadır. Anılan hükümlerde, ilan yoluyla tebligatın hangi durumlarda yapılacağı, ilanın şekli, içeriği ve ilanın sonuçları düzenlenmektedir.²⁸² İlan yoluyla tebliğden itibaren bir ay içerisinde vergi dairesine başvurmayan ve adresini bildirmeyenler için tebliğ yapılmış sayılmaktadır. Anlaşılacağı üzere, 213 sayılı Kanun’un ilan yoluyla tebliğ hükümleri ayrı hükümler getirdiğinden, 2577 sayılı Kanun m.7/3 hükmünün uygulanması mümkün olmamaktadır.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu m.14’de, adli yargı merciince taşınmaz malikine çıkarılan meşruhatlı davetiye üzerine, tebligat gününden itibaren kamulaştırma kararına karşı dava açma süresi işlemeye başlamaktadır. Anılan maddede ayrıca kendilerine tebligat yapılamayanlara, kamulaştırma işlemine karşı gazete ile ilan edildiği tarihten itibaren otuz gün içerisinde dava açılacağı düzenlenmektedir. Kamulaştırma Kanunu, 2577 sayılı Kanun’a göre özel kanun niteliğinde olduğundan, 2577 sayılı Kanun m.7/3’de yer alan ilan yoluyla tebliğ hükümleri değil, Kamulaştırma Kanunu’nun ilgili hükümlerinin uygulanacağı açıktır.

2.1.2.1.3. Zımni Ret İşlemlerinde Dava Açma Süreleri

İlgililer, mevcut bir idari işlemin düzeltilmesi, kaldırılması veya geri alınması ya da uğradığı bir zararın tazmini için idareye başvurabileceği gibi, henüz ortada herhangi bir idari işlem olmasa dahi, idari işlem tesis edilmesi ya da idari bir eylemde bulunmasını idareden talep edebilmektedirler. Onar, idari başvuruyu şöyle tarif etmektedir: *“Fertlerin menfaatleri bulunan hususlarda merkezîyet veya*

²⁸² Ayrıntılı bilgi için bkz. Candan, 2012, s. 388-392; Zabunoğlu, 2012, s. 552.

*âdemimerkeziyet idareleri nezdinde vaki olacak amme hukukuna müteallik bilcümle talep, iddia ve dilekleri idari müracaatı tazammun eder*²⁸³.”

Anayasa m.74’de, vatandaşların ve karşılılık esasına göre yabancıların “*Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı*”na sahip olduğu düzenlenmektedir. İlgili hükümle, İlgililerin kendileriyle ilgili olan başvuruların sonuçlarından herhangi bir gecikmeye mahal vermeksizin yazılı olarak haberdar edilmesi anayasal teminat altına alınmaktadır. Anayasal bir hak olan dilekçe hakkının kullanılma şekli ise, 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun²⁸⁴’da belirtilmektedir. Bu kanunda, başvuru sonuçları veya başvurunun hangi aşamada olduğunun ilgisine en geç otuz gün içerisinde gerekçeli olarak yanıt verilme zorunluluğu getirilmektedir. İlgili, başvurusu açıkça reddedilirse iptal davası açabilir. Ancak 3071 sayılı Kanun’da, idarenin otuz gün içerisinde başvuruya cevap vermemesi halinde yaptırımının ne olacağı düzenlenmemektedir. İşte bu noktada, idarenin hareketsiz kalması ihtimalini göz önünde bulunduran kanun koyucu, 2577 sayılı Kanun m.10 ve m.11’de özel bir kurum getirmektedir. Anılan hükümlerde, idarece altmış gün içerisinde başvuruya herhangi bir cevap verilmemiş ise başvurunun zımnen reddedildiği varsayılarak dava açma süresinin anılan kurallara göre hesaplanması öngörülmektedir. Bir başka anlatımla, idarenin başvuruya cevap vermemesi veya hareketsiz kalması sonucunda bir idari işlem tesis edilmiş sayılmaktadır. Anılan idari işlem “zımni ret işlemi” olarak adlandırılmaktadır²⁸⁵. İdarenin sükûtu veya hareketsizliğinin belirli bir süre boyunca devam ettiği bu süreye de “bekleme süresi” denilmektedir. Bekleme süresi, 2577 sayılı Kanun m.10 ve m.11’de, “altmış gün”dür²⁸⁶. Anılan maddelerde öngörülen altmış günlük bekleme süresi genel bir süredir. Özel kanunlarda altmış günden farklı olarak daha uzun veya kısa bir süre getirebilir²⁸⁷. Meriç, bekleme süresini “mutlak belirsizlik dönemi” olarak nitelermektedir²⁸⁸.

²⁸³ Onar, 1966, s. 1814-1815.

²⁸⁴ R.G: 10.11.1984; 18571.

²⁸⁵ Kaplan, 2011, s. 226.

²⁸⁶ Candan, 2012, s. 433.

²⁸⁷ Gözler, 2019, s. 800.

²⁸⁸ Erdoğan, Meriç, “2577 sayılı Yasanın 10’uncu Maddesinde Düzenlenen “İdari Başvuru” Üzerine Bir İnceleme”, Beklenen Mahalli İdareler Dergisi, Kasım 2012, Yıl:22, S.219, ss. 8-16. (s. 13.)

Mecellenin “*Sakite söz isnat olunmaz, ancak marazi hacette sükût beyandır.*” şeklindeki m.67 hükmünde, ancak ilgilinin konuşması gereken durumlarda susmasının kabul beyanı sayılacağı yer almaktaydı²⁸⁹.

Gözler, “*Sükût ikrardan gelir (qui ne dit mot consent) veya sükût inkârdan gelir (qui ne dit mot, refuse) özdeyişleri hukukta geçerli değildir.*” demektedir. Ancak müellife göre, idare hukukunda idarenin susmasına kabul veya ret anlamı yüklemek gereklidir. Çünkü idarenin susması bir işlem olarak kabul edilmezse, idare hareketsiz kalarak işlem veya eylem yapmayacak ve hukuki denetimden kaçınacaktır. Bu durum da haliyle, hukuk devleti ilkesine müdahale oluşturabilir²⁹⁰.

Kamu Hukukunda, idarenin susması veya hareketsizliği olarak nitelenen idarenin sükûtu meselesi, kural olarak ret anlamına gelmektedir. Örneğin, ilgilinin memur kadrosuna atanmak istemiyle yaptığı başvuru hakkında, idarece altmış gün içerisinde herhangi bir cevap verilmemiş ise, başvurunun zımnen reddedildiği varsayılmaktadır. Buna karşılık, Türk İdare Hukukunda, idarenin susması ve hareketsizliğinin, zımni kabul anlamına geldiği haller de mevcuttur. Zımni kabul işlemi, idareye, gecikmeksizin bir karar alma yükümlülüğünün getirildiği durumlarda, idarenin hareketsiz kalmasına getirilen bir yaptırım olarak değerlendirilmektedir. Ancak idarenin sükûtunun, zımni kabul işlemi olarak değerlendirilebilmesi için, bu hususun açıkça kanunda düzenlenmesi gerekmektedir²⁹¹. 3194 sayılı İmar Kanunu m.29²⁹²’da, yapı kullanma izin belgesinin verilmesi istemiyle ilgili belediye veya valiliğe yapılan başvuru hakkında, başvuru tarihinden itibaren en geç otuz gün içerisinde bir cevap verilmezse, yapı kullanma izin belgesinin verildiği kabul edilmektedir.

2577 sayılı Kanun m.10 kapsamında yapılan başvuruya, kanunda aksi belirtilmediği sürece, idarenin belli bir süre içerisinde cevap verme zorunluluğu bulunmamaktadır. Anılan madde, idareyi süre yönünden kısıtlamamaktadır²⁹³. Ancak bu madde, idarenin yapılan başvuruları cevaplandırma yükümlülüğü taşımadığı şeklinde yorumlanmamalıdır. Çünkü Anayasa m.74/2’de, “*Kendileriyle ilgili başvuruların*

²⁸⁹ Duran, Lütfi, “İdari Müracaatlar ve Bunlar Karşısında İdarenin Sükutu Meselesi”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C.XII, 1946-XII, S.130-199. (s. 176)

²⁹⁰ Gözler, 2019, s. 799.

²⁹¹ Kaplan, 2011, s. 232. ; Gözler, 2019, s. 802.

²⁹² 3194 sayılı Kanun m.29 hükmü şöyledir: “... *Belediyeler, valilikler, mal sahiplerinin müracaatlarını en geç otuz gün içinde neticelendirmek mecburiyetindedir. Aksi halde bu müddetin sonunda yapının tamamının veya biten kısmının kullanılmasına izin verilmiş sayılır...*”

²⁹³ Candan, Turgut, “İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 10 ve 11. Maddelerinde 4001 Sayılı Kanunla Yapılan Değişiklikler-II”, Yaklaşım Dergisi, Nisan 1995, YIL 3, S.28, ss.14-20.

sonucu gecikmeksizin, dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir. “ şeklinde yer alan hükme ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu m.5/1’de,

Kurum ve kuruluşlar, bu Kanunda yer alan istisnalar dışındaki her türlü bilgi veya belgeyi başvuranların yararlanmasına sunmak ve bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru sonuçlandırmak üzere, gerekli idarî ve teknik tedbirleri almakla yükümlüdürler.

yönünde yer alan hükme göre, idarenin başvuruya cevap verme zorunluluğu vardır. İdarenin bu yükümlülüğü ihmal etmesinin yaptırımı ise, zımni ret müessesesinin kendisidir²⁹⁴.

İdarenin altmış gün içerisinde başvuruya cevap vermemesinin üstü örtülü ret (zımni ret) sayılmasının amacı, ilgililere mahkemeye erişim hakkı sağlamaktır. Zımni ret müessesesi, ilgililerin lehine üretilen varsayımsal bir durumun ürünüdür²⁹⁵. Eğer, zımni ret işlemleri yargı denetimi dışında bırakılsaydı hak arama özgürlüğü kısıtlanırdı²⁹⁶. Danıştay’a göre, “*Bu müessese, idari makamlarca, idari başvuruları sürüncemede bırakma ve bireyleri yargısal korumadan caydırma sonucu doğurmamalıdır*”²⁹⁷.

2.1.2.1.3.1. Zımni Ret Müessesinin Tarihi Gelişimi

İlgililer, idari işlem veya eylem yapılması istemiyle idareye başvurabilir. Her ne kadar, idareye başvurmak ilgililerin iradeleri dâhilinde ise de, mevcut başvurulara cevap vermek idarenin yetki alanındadır. Bu sebeple, başvuru hakkının ilgililere tanınması yanında, bu hakkın bazı müesseselerle korunması gereklilik arz etmektedir²⁹⁸. İdarenin her türlü tasarrufunun, yargı mercilerince denetlenmesi, hukuk devletinin olmazsa olmaz koşuludur. Hal böyle olunca, idarenin sükûtu ve hareketsizliğinin de, bir yaptırımı ya da teminatı olması lazımdır.

Fransa’da, ilk olarak 1864 tarihli kararnameyle, bakanların sükûtuna ilişkin bir düzenleme getirilmiştir. Anılan Kararname m.7’de,

²⁹⁴ Gözler, 2019, s. 801.

²⁹⁵ Akıncı, Müslüm, İdari Yargıda Adil Yargılanma Hakkı, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara 2008, s. 182.

²⁹⁶ Karavelioğlu, Celal, İdari Yargılama Usulü Kanunu (C.1), Top-Kar Matbaacılık, Trabzon 1993, s. 271.

²⁹⁷ Danıştay 7. Dairesi’nin 13.11.2018 tarih ve E:2016/8646, K:2018/4996 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 24.10.2019

²⁹⁸ Duran, 1946, s. 177.

Nazırlar, kendilerine tabi olan makamlarına karşı vaki müracaatlar üzerine, istidanın nezarete tevdiinden itibaren dört ay zarfında bir karar vermiş olmalıdırlar. Şayet müsted'i bilahare vesaik ibraz etmiş ise, müddet ancak bunların alınmasından sonra cerayana başlar. Hiçbir karar verilmezse, bu müddetin inkızasında, taraflar dileklerini reddedilmiş sayarak, Devlet Şurası nezdinde dava açabilirler.

yönünde bir hükme yer verilmiştir. Fakat bu hüküm, yalnızca bakanlığa bağlı makamların tasarrufları aleyhine bakanlığa yapılan başvurular üzerine tatbik edildiği için, yeterli ve tatmin edici değildi. İşte bu boşluğu doldurmak için 1900 tarihli Kanun m.3'de, "*Devlet Şurasında, ancak bir idari karara karşı dava ikamesi zaruri olan ihtilaflarda, hiçbir karar lahik olmadan dört aydan fazla bir müddet geçtiği takdirde, alakadarlar taleplerini reddedilmiş sayarak Devlet Şurası nezdinde dava açabilirler...*" yönünde hüküm getirilerek, sükût meselesi için bir tedbir öngörülmüştür²⁹⁹. Ancak, 12.04.2000 tarih ve 2000-321 sayılı Vatandaşların İdare İle Olan İlişkilerinde Sahip Olduğu Haklara İlişkin Kanun'un 12.11.2013 tarih ve 2013-1005 sayılı İdare ve Vatandaşlar Arasındaki İlişkilerin Sadeleştirilmesi İçin Hükümete Yetki Veren Kanun ile değişik m.21 hükmünde, idarenin başvuruya belirli bir süre cevap vermemesinin müeyyidesi olarak kabul edilen zımni ret müessesesi kural olmaktan çıkarılıp, "*İdari makamın başvuru hakkında iki aydan fazla sessiz kalması halinde, başvuru zımnen kabul edilmiş sayılır.*" yönündeki yeni haliyle, zımni kabul müessesesi genel kural haline getirilmiştir³⁰⁰.

Türk İdare Hukukunda ise, idarenin sükûtuna ilişkin ilk düzenleme, 3546 sayılı Devlet Şurası Kanunu m.33'de,

İdarî davaya mevzu olabilecek bir karar verilmesi için alâkalıların idarî mercilere vuku bulacak müracaatları üzerine bu mercilerin en çok dört ay içinde bir karar ittihaz etmeleri lâzımdır. Bu müddet içinde bir karar verilmezse müracaat reddedilmiş sayılır ve bu halde alâkalı, dört ayın inkızasından itibaren yukarıki maddede yazılı müddet zarfında Devlet Şurasına idarî dava açabilir.

şeklinde yer alan hükümdür. Fakat Danıştay anılan kanun hükmü kabul edilene kadar, idarenin sükûtunun yol açabileceği hukuki etki ve tesirlere müsaade etmemiştir³⁰¹. Bahse konu madde hükmü, her çeşit ve derecede bulunan idari makamların sükût hallerini kapsamakla beraber, yalnızca Danıştay'da görülen davalar için değil, 1426

²⁹⁹ Duran, 1946, s. 178-179

³⁰⁰ Şahin, Mustafa Emre, "Fransız İdare Hukukunda Yapılan Reform Bağlamında Zımni Kabul Müessesesi", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, 2016/127, ss.157-192 (s. 164)

³⁰¹ Duran, 1946, s. 179.

sayılı Vilayet İdaresi Kanunu m.63’de yer alan, “*Bu davalar, kararların menfaati haleldar olanlara tebliği veya bunların icraya ittıla tarihinden itibaren altmış gün zarfında ikame olunmalıdırlar. Bu davalar Şurayı Devlet usulü muhakemesine tabidir.*” hükmü uyarınca, kaza ve vilayet idare heyetleri nezdinde görülen davalar için de öngörülmüştür.

2.1.2.1.3.2. Mevcut Bir İdari İşlem Yok İken İdareye Başvuru Yapılması

İdari yargı yerleri, idari işlem ve eylemlerin hukuka uygunluk denetimini yapar. İdarenin, idari işlem, idari eylem ve idari sözleşmelerden oluşan idari faaliyetleri, iptal ve tam yargı davalarının konusunu oluşturur. İdarece tesis edilmiş bir işlem veya gerçekleştirilmiş bir eylem bulunmalıdır ki ilgililer, iptal veya tam yargı davası açabilsin³⁰². İdari işlem veya eylem, her durumda idarenin kendiliğinden harekete geçmesinin bir ürünü olmayabilir. Ortada henüz tesis edilmiş bir işlem veya gerçekleştirilmiş bir eylem mevcut değil iken, ilgilinin idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması amacına matuf başvurusunun açıkça reddedilmesi veya başvuruya belli bir süre içerisinde cevap verilmemesi idari yargı yerlerinde dava konusu edilebilir³⁰³.

İdareyi harekete geçirmek amacıyla yapılan başvuru, 2577 sayılı Kanun m.10’da düzenlenmiştir. Anılan Kanun m.10³⁰⁴ hükmü şöyledir:

1.İlgililer, haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idari makamlara başvurabilirler. 2. Altmış gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır. İlgililer altmış günün bittiği tarihten itibaren dava açma süresi içinde, konusuna göre Danıştay’a, idare ve vergi mahkemelerine dava açabilirler. Altmış günlük süre içinde idarece verilen cevap kesin değilse ilgili bu cevabı, isteminin reddi sayarak dava açabileceği gibi, kesin cevabı da bekleyebilir. Bu takdirde dava açma süresi işlemez. Ancak, bekleme süresi başvuru tarihinden itibaren altı ayı geçemez. Dava açılmaması veya davanın süreden reddi hallerinde, altmış günlük sürenin bitmesinden sonra yetkili idari makamlarca cevap verilirse, cevabın tebliğinden itibaren altmış gün içinde dava açabilirler.

Bu maddenin başlığında “İdari makamların sükûtu” deyimine yer verilmiş ise de, madde metni incelendiğinde, madde başlığı ile madde içeriğinin birebir uyuşmadığı görülmektedir. Madde başlığında yer alan “İdari makamların sükûtu” deyiminden de yalnızca idarenin susması, bir başka deyişle hareketsiz kalması halini düzenlediği

³⁰² Candan, 2012, s. 425.

³⁰³ Kaplan, 2011, s. 223.

³⁰⁴ M.10 hükmünün, esasen idari usul yasasında olması gerektiği, ancak dava açma süresi bakımından idari yargılama hukukunun bir parçası olduğu belirtilmektedir. Yıldırım vd. , 2016, s. 804.

düşünülebilir. Ancak anılan maddede, idarenin başvuruya “cevap verdiği haller” de düzenleme alanı bulmaktadır³⁰⁵.

2577 sayılı Kanun m.10 kapsamında yapılan başvuru hakkı, Anayasa m.74’de teminat altına alınan dilekçe hakkına paralel olarak getirilen bir düzenlemedir³⁰⁶. Bu hükümde, ilgililerin kesin ve yürütülebilir bir işlem tesis etmek maksadıyla idareye başvuru hakkı (ilk başvuru) düzenlenmektedir. Duran, “*Ferdin kendi inisiyatifle ve ortada evvelce yapılmış hiçbir muamele ve karar yok iken ilk defa olarak yapılan müracaat*”, ilk başvurudur demektedir³⁰⁷. İlk başvuru öncesinde, idarece tesis edilmiş herhangi bir işlem bulunmadığından, ilk başvuruya konu talep, herhangi bir işlemin varlığına karşı yönelmiş bir itiraz içermemektedir. İlk başvuru aşamasında, ilgili ile idare arasında herhangi bir ihtilaf mevcut değildir³⁰⁸. “Teknik anlamda bir idari başvuru³⁰⁹” olarak kabul edilmeyen bu başvurunun, işlem veya eylem yapmak üzere, idareyi harekete geçirmeye matuf bir başvuru olduğu belirtilmektedir³¹⁰. Akıncı’ya göre, “*Özellikle 10. maddede düzenlenen ilk başvurma yolu, yönetim-vatandaş (ya da genel anlamda kişi) ilişkilerinde demokratik bir etkileşim ve iletişim sağlamayı amaçlar*³¹¹.”

İdareye yapılan bir başvurunun ilk başvuru mu yoksa itiraz başvurusu mu olduğunu belirlemek kimi zaman kolay olmamaktadır. Kuşkusuz bu belirlemenin doğru yapılması, dava açma süresinin hesabında hayati öneme sahiptir. Bu hususa ilişkin bir uyuşmazlıkta Danıştay, dava konusu Tebliğe karşı 2577 sayılı Kanun m.7’de öngörülen süre içinde dava açmayan davacı tarafça yapılan başvurunun, m.11 kapsamında kaldığı ve dava açma süresini yeniden başlatmayacağına karar vermiş, ancak anılan kararın karşı oyunda ise, başvuru m.10 kapsamında görülmüştür:

³⁰⁵ Erdoğan, 2012, s. 8.

³⁰⁶ Erkut/Soybay’a göre ise, m.10 hükmünde öngörülen başvuru hakkı, Anayasa’da düzenlenen dilekçe hakkından farklıdır. Dilekçe hakkı kapsamında her türlü dilek ve şikâyet, ilgili idareye iletilebilirken, m.10 kapsamında yalnızca kişinin kendisini ilgilendiren konularda işlem tesis edilmesi maksadıyla idareye başvuru yapılması mümkündür. Erkut C. ve Soybay S. , 2001, s. 279.

³⁰⁷ Duran, 1946, s. 143.

³⁰⁸ Serter, Yusuf Sertaç, İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargı Dışı Bir Araç Olarak İdari Başvurular, Adalet Yayınevi, Ankara 2015, s. 70.

³⁰⁹ Bir başvurunun, teknik manada idari bir başvuru olarak kabul edilebilmesi için, idari işlemin hukukiliğine veya yerindeliliğine dair bir itirazı bünyesinde barındırması gerekmektedir. Serter, 2015, s. 54.

³¹⁰ Erkut C. ve Soybay S., 2001, s.279.

³¹¹ Akıncı, 2008, s. 182.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun aynı zamanda idari dava açma süresiyle ilgili düzenlemeler getiren 10. maddesinin hem hak arama özgürlüğü ve hukuk devleti ilkesi ile yakından ilgili olması, hem de anayasal düzeyde bir hak olan dilekçe hakkının kullanımı ile ilgili olması nedeniyle, Kanun'da açıkça aksi öngörülmediği sürece geniş yorumlanması, idarenin yargısal denetimini, kısıtlayıcı, daraltıcı ve en genel anlamda hak arama özgürlüğünü sınırlandırmayacak şekilde yorumlanması ve uygulanması gerekmektedir³¹².

denilmiştir. Karşı oyda, m.10 başvurusunun hak arama özgürlüğüyle birebir bağlantısı olduğundan geniş yorumlanması gerektiği savunulmuştur. Yargı mercilerince, idare nezdinde yapılan başvurunun nitelendirilmesi yapılırken, bazı hususlara dikkat etmek gerekmektedir.

2.1.2.1.3.2.1. 2577 Sayılı Kanun M.10 Kapsamında İdareye Başvurma Koşulları

İdarenin, başvuruya olumsuz cevap veya kesin olmayan cevap verdiği haller ile herhangi bir cevap vermediği/hareketsiz kaldığı hallerde, menfaati ihlal edilen ilgililerin, ret/zımnî ret işlemlerine karşı dava açma hakları vardır. Bu hak, idarenin her türlü işlem ve eylemin yargı denetimine tabi olduğuna ilişkin Anayasa m.125 hükmünün doğal sonucudur. Ancak, idarelere yapılan her başvuru aynı içerikte olmadığı gibi aynı usule de tabi olmadığından³¹³, idareye yapılan her başvurunun m.10 hükmü kapsamında bir başvuru olarak değerlendirilmesi mümkün değildir. Tam da bu noktada, m.10 kapsamında idareye başvurma şartlarını incelemek gerekmektedir.

2.1.2.1.3.2.1.1. Aynı Konuda Daha Önce Tesis Edilmiş Bir İşlem Veya Eylem Bulunmamalıdır.

2577 sayılı Kanun m.10 hükmünde öngörülen başvuru için, ilgili hakkında aynı konuda daha önce tesis edilmiş bir işlem veya gerçekleştirilmiş eylemin bulunmaması gerekmektedir. Şayet, ilgili hakkında aynı konuyla ilgili daha önce tesis edilmiş bir işlem veya gerçekleştirilmiş bir eylem var ise, ilgilinin yaptığı başvurunun, m.10 hükmü kapsamında değerlendirilmesi mümkün değildir. Böyle bir durumda, ilgilinin başvurusunu m.10 kapsamında değil, dava açma süresiyle ilgili diğer hükümler kapsamında değerlendirmek gerekmektedir³¹⁴.

³¹² Danıştay 15. Dairesi'nin 27.11.2018 tarih ve E:2018/3401, K:2018/7902 sayılı kararı için bkz. <http://idarilib.uyap.gov.tr>. Erişim: 24.10.2019

³¹³ Duran, 1946, s. 132.

³¹⁴ Kaplan, 2011, s. 235.

İlgili kişi tarafından yapılan başvurunun, m.10 hükmü kapsamında ilk başvuru mu, yoksa daha önce var olan bir idari işlem veya eylemle ilgili bir başvuru mu olduğunu belirlemek kimi durumlarda güçleşmektedir. İlgilinin lehine olacak şekilde, somut olayın da kendine has özellikleri değerlendirilerek bir çözüme varılması daha hakkaniyetli olacaktır³¹⁵. İlgilisince m.10 kapsamında bir başvuru yapılabilmesi için, başvuru öncesinde mevcut bir idari işlem veya eylemin bulunmaması gerektiği, m.11 kapsamında yapılan başvuru için ise öncesinde mutlaka bir işlem veya eylemin bulunması gerektiği yönündeki genel görüş, her zaman dava açma süresini belirlemeye ışık tutmamaktadır³¹⁶. Danıştay bir uyuşmazlıkta;

Her ne kadar Zonguldak Bölge İdare Mahkemesince, gerek 6245 sayılı Kanun'un 59/3. maddesi, gerekse 2577 sayılı Kanun'un 7. ve 11. maddesinde öngörülen sürelerde idareye başvurulmadığı ve dava açılmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine karar verilmiş ise de, dava konusu olayda başvuru öncesinde davacıya tebliğ edilmek suretiyle kendisine yolluk verilmeyeceğine ilişkin bir işlemin mevcut olmaması karşısında; yolluk ödenmesi talebiyle sonradan yapılan başvuru, 2577 sayılı Kanun'un 10. maddesi kapsamında yapılmış bir başvuru niteliğini taşıdığından, bu konuda çıkan uyuşmazlıkta atandığı yerde göreve başlama tarihinin dava açma süresi için başlangıç olarak alınmasına hukuken olanak bulunmamaktadır³¹⁷...

yönünde karar vermiştir. Anılan kararda, davacının yolluk verilmesi istemiyle idare nezdinde yaptığı ilk başvuru öncesinde, idarece tesis edilmiş ve davacıya tebliğ edilen yolluk verilmeyeceğine yönelik bir işlemin, somut olayda mevcut olmadığı ve davacının atandığı yerde göreve başlamasının ise, yolluk verilmesi talebinden önce, aynı konuda tesis edilen bir işleme ilişkin olmadığı belirtilmektedir. Bu sebeple, davacının yaptığı başvuru, m.10 hükmü kapsamında görülerek, davanın idari dava açma süresi içerisinde açıldığına hükmedilmiştir. Başka bir uyuşmazlıkta, davacı tarafından, 26.04.2014 tarih ve 28983 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Tıpta ve Diş Hekimliğinde Uzmanlık Eğitimi Yönetmeliği'nin "Kazanılmış eğitici yetkisi" başlıklı Geçici 1. maddesinde yer alan eksik düzenlemenin kaldırılması ve önerilen şekilde yeniden düzenlenmesi istemiyle yapılan başvurunun reddine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada;

³¹⁵ Kaplan, 2011, s. 236.

³¹⁶ Serter, 2015, s. 87.

³¹⁷ Danıştay 12. Dairesi'nin 21.11.2018 tarih ve E:2018/8391, K:2018/5505 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilib.uyap.gov.tr>> Erişim: 24.10.2019

davacının davalı idareye yaptığı başvurunun, 18/07/2009 tarihinden önce profesör ve doçent olarak atanan öğretim görevlilerinin eğitici olarak çalışabilecekleri ve ek ders ücreti alabileceklerine ilişkin Tıpta ve Dış Hekimliğinde Uzmanlık Eğitimi Yönetmeliği'nin Geçici 1. maddesi'nin değiştirilmesi istemiyle 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 11. maddesi kapsamında yaptığı bir başvuru olduğu, dava konusu Yönetmeliğin Geçici 1. maddesi'nin, Dokuz Eylül Üniversitesi Rektörlüğü'nün 05/06/2017 tarihli yazısına kadar uygulanmadığı ve davacının bu işlemi en son davalı idareye başvuru tarihi olan 06/06/2017 tarihinde öğrendiği (davacının rektörlük işlemi hangi tarihte öğrendiği dosya kapsamından anlaşılamamaktadır) varsayıldığında, davalı idarenin cevabının tebliğ tarihi olan 11/07/2017 tarihinden itibaren 60 günlük dava açma süresi içerisinde ve en son 11/09/2017 tarihinde (09/09/2017 tarihinin Cumartesi gününe denk gelmesi sebebiyle) dava açılması gerekmekte iken, dava açma süresinin geçmesinden çok sonra 05/12/2017 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasını inceleme olanağının bulunmadığı sonucuna varılmıştır³¹⁸.

gerekçesiyle verilen daire kararının, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nca oy çokluğuyla onanmasına karar verilmiştir³¹⁹. İlgili dava daireleri kurulunca, ilgili başvurunun m.10 başvurusu mu yoksa m.11 başvurusu mu olduğu tartışılmış, nihayetinde m.11 başvurusu olduğu kabul edilerek, itiraz başvurusunun reddine dair işleme karşı m.11'de öngörülen dava açma süresinin başlangıcına ilişkin esaslar uygulanmıştır.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, imar planının kabulüne ilişkin belediye meclisi kararının ilan edildiği tarihten itibaren askı süresi içerisinde herhangi bir itirazda bulunulmamış ise, bu süre geçtikten sonra anılan planının değişikliği istemiyle yapılan başvurunun, m.10 kapsamında bir başvuru değil, m.11 kapsamında bir idari başvuru olduğunu değerlendirip davanın süre aşımı sebebiyle reddine karar veren yerel mahkemenin ısrar kararını onamıştır³²⁰. Oysaki yerel mahkemenin kararını, davada süre aşımı bulunmadığı gerekçesiyle bozan Danıştay'ın ilgili dairesi, davacının başvurusunu, m.10 kapsamında değerlendirmişti³²¹. Görüleceği üzere, davacının başvurusunun m.10

³¹⁸ Danıştay 8. Dairesi'nin 18.12.2017 tarih ve E:2017/7455, K:2017/9406 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 30.10.2019

³¹⁹ Anılan kararın karşı oyunda ise, “*Olayda, davacının 26/04/2014 tarih ve 28983 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Tıpta ve Dış Hekimliğinde Uzmanlık Eğitimi Yönetmeliğinin Geçici 1. maddesinin eksik düzenlendiği gerekçesiyle, 18/07/2009 tarih ve 27292 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren (mülga) Yönetmelik hükmüne benzer bir düzenleme yapılması istemiyle ve bir öneri taslağına da yer vermek suretiyle davalı idareye yaptığı başvuru üzerine, davalı idarece cevaben gönderilen, dilekçelerin mevzuat değişikliği ile ilgili yapılacak çalışmalarda değerlendirilmek üzere kayda alındığı yönündeki yazının kesin olmayan cevap niteliği taşıdığına kuşku bulunmamaktadır. Bu durumda, 2577 sayılı Kanununun 10. maddesi uyarınca, kesin olmayan cevabın davacıya tebliğ edildiği 11/07/2017 tarihinden itibaren altı aylık bekleme süresi içinde ve 05/12/2017 tarihinde açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.*” denilmektedir. “Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 21.03.2019 tarih ve E:2018/690, K:2019/1256 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 30.10.2019

³²⁰ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 11.04.2019 tarih ve E:2018/2099, K:2019/1681 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 24.10.2019

³²¹ Danıştay 6. Dairesi'nin 03.03.2015 tarih ve E:2013/5152, K:2015/1213 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 24.10.2019

kapsamında bir başvuru mu yoksa davalı idarece daha önce tesis edilen bir idari işleme yönelik itiraz içeren m.11 kapsamında başvuru mu olduğunu belirlemek noktasında son söz sahibi, yargı makamları olmaktadır. Ancak yargı makamları da bu konuda bir görüş birliğine sahip değildir³²².

2.1.2.1.3.2.1.2. Başvuru, Yetkili Makama Yapılmalıdır.

2577 sayılı Kanun m.10'da, "*İlgililer, haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idari makamlara başvurabilirler.*" hükmü yer almaktadır. Bu madde metninde adı geçen "idari makam" deyiminden maksat, "yetkili makam"a başvuru yapılması gerektiğidir³²³. Yetkili makama yapılan başvurular neticesinde, mahkemeye erişim hakkı doğmaktadır. Örneğin, bakanlığın yetkili olduğu bir konuda Cumhurbaşkanlığı'na ya da TBMM'ye başvurulması durumunda, m.10 hükmünde öngörülen zımnî ret müessesesi işlememektedir³²⁴. Bir başka deyişle, başvuruda yer alan taleple ilgili olarak karar vermeye yetkili makama başvurmayıp, yetkisiz makama yapılan başvuru üzerine, açık veya zımnî ret işlemi tesis edilmesi, ilgisine herhangi bir dava hakkı tanımamaktadır³²⁵. Davacı tarafından, Çek mevzuatında yapılan değişiklik sebebiyle zarara uğradığından bahisle Adalet Bakanlığı hasım gösterilmek suretiyle Ankara 16. İdare Mahkemesi'nin E:2013/168 sayılı kaydında açılan davada;

6273 sayılı Çek Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un yasama faaliyeti sonucu TBMM tarafından çıkarıldığı, Adalet Bakanlığınca tesis edilmiş bir işlem veya eylem bulunmadığı yasama faaliyetine ilişkin tazminat talebi konusunda yetkisiz idare makamına yöneltilen başvuru üzerine tesis edilen işlemin idarî davaya konu olmayacağı gerekçesiyle davanın incelenmeksizin reddine...

³²² Benzer bir olayla ilgili İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 4. İdari Dava Dairesi, ilgilinin başvurusunu m.10 kapsamında bir başvuru görmüştür: "...imar planına karşı askı süresi içinde herhangi bir itirazda bulunulmamasına karşın sonrasında mevcut imar planında değişiklik yapılması talebiyle ilgililerin idareye yaptığı başvuruların 2577 sayılı Kanunun 10. maddesi kapsamında bir başvuru olarak değerlendirilmesi gerekmektedir." İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 4. İdari Dava Dairesi'nin 04.10.2019 tarih ve E:2019/1854, K:2019/1693 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 24.10.2019

³²³ Demirkol, S. ve Z. Bereket, Zuhâl, İdari Yargıda Dava Açma ve Davaların Takip Usulü, (2. bası), Beta Yayınları, İstanbul 2001, s. 115. ; Gözübüyük, 2009, s. 406. ; Gözübüyük A.Ş. ve Tan T., 2010, 946. ; Karavelioğlu, 1993, s. 272.

³²⁴ Gözübüyük, 2009, s. 406. ; Gözübüyük A.Ş. ve Tan T., 2010, 946.

³²⁵ Akyılmaz vd., 2019, s.302.

yönelik verilen karar, Danıştay'ca onanmıştır³²⁶.

İlgilinin, yetkisiz makama başvurusu halinde, başvuru hakkında ne yapılacağı ve hangi sonuçları doğuracağı 2577 sayılı Kanun'da düzenlenmemektedir. 3071 sayılı Kanun m.5'te ise, "*Dilekçe, konusuyla ilgili olmayan bir idari makama verilmesi durumunda, bu makam tarafından yetkili idari makama gönderilir ve ayrıca dilekçe sahibine de bilgi verilir.*" yönündeki hükümlerle, ilgisince yetkili makam konusunda hataya düşülmesi durumunda, dilekçenin yetkili makama iletilmesi sağlanarak, başvuru hakkı korunmaktadır. Bu mevzuat hükmüne ek olarak Anayasa m.123/1'de, "*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür...*" hükmü yer almaktadır. Bu hükümlerden hareketle, yetkisiz makama yapılan başvurunun yetkili makama iletilmesi ve başvurunun sonucu hakkında ilgilinin bilgilendirilmesi ve en nihayetinde dava hakkının doğduğunun kabulü gerekmektedir. Zira ilgili Kanun ve Anayasa bu durumu emrettiği gibi, hukuka saygılı idarenin de başvuru hakkını koruması gerekir³²⁷. İlgilinin, idari işlem veya eylem yapılması amacıyla başvurduğu makam, başvuruya konu talep hakkında karar alma yetkisine haiz değilse, anılan başvuruyu yetkili makama iletme yükümlülüğünden söz edilmektedir. Ayrıca, yetkisiz makamın, başvuruyu yetkili makama ilettiğine dair yazı bir görüş yazısı olup, kesin ve yürütülebilir bir işlem mahiyetinde değildir³²⁸. Bu halde, m.10 hükmü kapsamındaki sürelerin, ilgilinin dilekçesinin yetkili makama iletiliğinin bildirildiği tarihten itibaren başlamasının, daha doğru olacağı değerlendirilmektedir³²⁹.

2.1.2.1.3.2.1.3. Başvuru, İdari Davaya Konu Olabilecek Bir İşlem Veya Eyleme Yönelik Olmalıdır.

İdare nezdinde yapılan herhangi bir başvurunun, belirli süre içerisinde cevapsız bırakılması, her zaman zımni ret işlemi olarak kabul görmemektedir. Yalnızca idari davaya konu olabilecek idari işlem veya eylem tesisi maksadıyla yapılan başvuruların, belirli süre içerisinde cevaplandırılmaması, zımni ret işlemine vücut vermektedir³³⁰. İdari dava konusu edilemeyecek herhangi bir idari işlem veya eylemin yapılması

³²⁶ Danıştay 10. Dairesi'nin 15.04.2016 tarih ve E:2013/7336, K:2016/1994 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 04.11.2019

³²⁷ Kaplan, 2011, s.245-246.

³²⁸ Akıllıoğlu, 1981, s. 37-56.

³²⁹ Sezginer, Murat, "İdari Makamların Sükûtu Üzerine Açılan Davalarda Süre", Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Prof. Dr. Şakir Berki'ye Armağan, C.5, S.1-2, 1996, s. 423.

³³⁰ Kaplan, 2011, s. 246.

istemiyle yapılan başvuruların zımnen reddedilmesi, ilgililerine herhangi bir dava hakkı tanımamaktadır³³¹.

“İdareye yapılan başvuru” ifadesi, idari başvuru dâhil idare nezdinde yapılan tüm başvuruları içerse de, her başvuru teknik anlamda “idari başvuru” değildir³³². İlgisince, özel hukuku ilgilendiren bir konuda idareye yapılan başvurular, organik açıdan idari olarak kabul edilse de, maddi açıdan idari nitelikte değildir. Çünkü özel hukuku ilgilendiren taleplerle ilgili uyuşmazlıkları çözümlenmeye yetkili mahkemeler, idari mahkemeler değil, adli yargı mercileri olmaktadır³³³. Ayrıca, idari işlem veya eylem tesis edilmesi maksadıyla değil de, herhangi bir konuda görüş alınması, yol gösterilmesi, bilgi veya açıklama yapılması maksadıyla yapılan başvurular üzerine, idarenin sükûtu veya hareketsizliği, zımni ret işlemini doğurmamaktadır³³⁴. Başvurunun hukuken geçerli bir başvuru sayılabilmesi için, kanuni veya hukuki dayanağı bulunmalıdır. Duran’a göre, “*Dilek dediğimiz isti’taf yollu müracaatlar, esas itibariyle idari olmakla beraber, reddedilmeleri halinde, davaya hak kazandırmayacak mahiyette bulduklarından, kamil bir müracaat sayılmazlar.*” Onar da, “*İsti’taf yolunda müracaat bir sübjektif hakka veyahut menfaate ve binaenaleyh hukuki bir esasa dayanmadığı için hukuki mahiyet ve kıymeti de yoktur*³³⁵.” demektedir. Bir başka ifadeyle, idareye yapılan her başvuru organik açıdan, idareye yöneltilen/yapılan bir başvuru olarak kabul edilse de, idari davaya konu edilemeyecek talep veya dilekleri içeren başvurular, idari başvuru olarak ve bekleme süresi sonrasında ise zımni ret işlemi olarak değerlendirilmemektedir.

Buna ek olarak, başvurunun, belirli hususu, talebi içermesi gerekmektedir. Açık olmayan ve belirsiz taleplerin, hiçbir önemi ve etkisi mevcut değildir³³⁶. İleride açılması muhtemel olan idari davanın konusunu, zımni ret işlemine konu talep oluşturacağından, davanın konusunu belirleme hususunda herhangi bir sıkıntıyla karşılaşmamak adına, başvurunun yeterli açıklıkta bulunması gerekli ve zaruridir³³⁷. Ayrıca, başvurunun haklı ve meşru bir talebe dayandırılması gerekmektedir. Bir başka ifadeyle, ilgilinin, başvuru

³³¹ Akyılmaz vd. , 2019, s. 303. ; Gözübüyük, 2009, s. 407.

³³² Serter, 2015, s.66.

³³³ Duran, 1946, s. 138.

³³⁴ Kaplan, 2011, s. 248.

³³⁵ Onar, 1966, s. 1816.

³³⁶ Duran, 1946, s. 139

³³⁷ Kaplan, 2011, s. 248.

dilekçesine konu ettiği taleple, bir ilgisi, menfaati veya hakkı bulunmalıdır³³⁸. İlgililerin kendi menfaatleriyle alakalı konularda, işlem veya eylem yapılmasını istemeleri neticesinde, m.10 hükmünde düzenlenen zımni ret müessesinin işleyeceği kabul edilmektedir³³⁹. Örneğin; davalı idare emrinde avukat statüsünde uzman olarak görev yapan ilgilinin, müşavir avukat kadrosuna atanmak istemiyle yaptığı başvuru, m.10 kapsamında bir başvurudur³⁴⁰.

2.1.2.1.3.2.1.4. Başvuru İçin Genel Bir Süre Öngörülmemiştir.

Anayasa ve İdari Yargılama Hukukuna ilişkin mevzuatta, m.10 başvurusu için genel bir süre düzenlenmemektedir. İlgililer, kanunda aksi belirtilmediği müddetçe, her zaman idareye başvurabilir³⁴¹. Örneğin, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu m.34/3’de, *“İlgili olduğu malî yılın sonundan başlayarak beş yıl içinde alacaklıları tarafından geçerli bir mazerete dayanmaksızın, yazılı talep edilmediğinden veya belgeleri verilmediğinden dolayı ödenemeyen borçlar zamanaşımına uğrayarak kamu idareleri lehine düşer.”* yönündeki hükümle, başvuru süresi sınırlandırılmaktadır³⁴².

İdari işlem veya eylem tesis edilmesi istemiyle yapılan başvuruların, ret/zımni reddine konu işlemlere karşı, 2577 sayılı Kanun m.7 ve m.10 hükümleri uyarınca dava açılması mümkündür³⁴³. İlgililerin idareye itimat ederek, m.10 hükmünde belirtilen dava açma sürelerine riayet etmemesinin bir sonucu olarak, kişiler mahkemeye erişim hakkını yitirmektedir. Bilinmelidir ki, aynı konuda idareye defaten yapılan başvurular, yiten dava açma süresini canlandırmamaktadır. Elbette ki, farklı talepleri içeren başvuruların reddine dair işlemler için, yeniden dava açma süresi işlemektedir³⁴⁴.

³³⁸ Duran, 1946, s. 139.

³³⁹ Erkut C. ve Soybay S. , 2001, s. 279.

³⁴⁰ Danıştay 2. Dairesi’nin 13.06.2019 tarih ve E:2019/1246, K:2019/3691 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilib.uyap.gov.tr>> Erişim: 04.11.2019

³⁴¹ Gözübüyük, 2009, s. 407. ; Duran, 1946, s. 170. ; Kaplan, 2011, s. 248. ; Gözübüyük A.Ş. ve Tan T., 2010, s. 946.

³⁴² Mülga 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu m.93’de, benzer bir hüküm vardı: *“Taallûk ettiği senei maliyenin hitamı tarihinden itibaren beş sene zarfında ahabı tarafından meşru bir mazerete müstenit olmaksızın tahriren talep ve takip olunamamaktan veya evrakı ibraz edilmemekten dolayı tediye olunamayan düyun müruru zamana uğrularak Devlet menfaatine sâkit olur...”*

³⁴³ Kalabalık, Halil, İdari Yargılama Usulü Hukuku, (Gözden Geçirilmiş, Sadeleştirilmiş, Güncellenmiş ve Genişletilmiş 2. baskı), Değişim Yayınları, İstanbul 2006, s. 219.

³⁴⁴ Yıldırım vd., 2016, s. 804. ; *“24.02.2009 tarihindeki ders seçme başvurusundan ayrı olarak değişen durum ve taleplerle ilgili olarak yapılan 13.08.2009 tarihli başvurunun, 2577 sayılı Yasanın anılan 10.maddesi kapsamında değerlendirilmesi gerektiği”* yönünde verilen Danıştay 8. Dairesi’nin 10.12.2010 tarih ve E:2010/5676, K:2010/6696 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilib.uyap.gov.tr>> Erişim: 04.11.2019

Danıştay, “*Esasen 10. madde, bir uyuşmazlıkta farklı gerekçelere dayalı veya farklı sonuçlar içeren birden fazla başvuruyu engeller nitelikte bir madde de değildir*”³⁴⁵.” tespitinde bulunarak, farklı talepleri içeren başvuruların m.10 kapsamında ilk başvuru olarak kabul edilmesi gerektiğinin altını çizmektedir.

Bununla birlikte, kanunla idareye belirli bir konuda idari tasarruf yapma yükümlülüğü getirilmesine rağmen işlem yapmayarak hareketsiz kaldığı haller³⁴⁶ ile somut olayın maddi veya hukuksal koşullarında değişiklik olduğu hallerde, m.10 kapsamında yeniden idare başvurulması mümkündür. Anayasa Mahkemesi’nce verilen iptal kararları³⁴⁷ ile idari yargı mercilerince verilen yürütmeyi durdurma ve iptal kararlarının³⁴⁸, yeni hukuki durumlar oluşturduğu kabul edilmektedir³⁴⁹. Örneğin, düzenleyici işlemin iptal edilmesi halinde, daha önceden bu düzenleyici işleme dayanılarak tesis edilen işlemlerin de hukuki koşullarının değiştiği varsayılmaktadır. Bu halde, yeniden yapılan başvuru, m.10 kapsamında değerlendirilmektedir³⁵⁰.

2577 sayılı Kanun m.10 uyarınca, süregelen bir şekilde menfaati ihlal edilen veya ileriye yönelik olarak belirli bir hak veya izin talebinde bulunan ilgililerce idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için her zaman idareye başvurulabileceği ve en son yapılan başvurunun kısmen, tamamen veya zımnen reddi üzerine, dava açma süresinin yeniden hesaplanması gerektiği yönünde yargı kararları mevcuttur. Örneğin, Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi’nce, optik-gözlük satışı ruhsatı olan davacının, anılan ruhsata ek olarak, aynı işyerinde saat satışının yapılmasına ilişkin

³⁴⁵ Danıştay 10. Dairesi’nin 12.09.2018 tarih ve E:2015/5105, K:2018/2572 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilb.uyap.gov.tr>.>Erişim: 04.11.2019

³⁴⁶ Kalabalık, 2006, s. 219.

³⁴⁷ Anayasa Mahkemesi’nin verdiği karar sonrasında m.10 kapsamında yapılan başvurunun reddine dair işlemin iptali istemiyle açılan davanın esası hakkında verilen kararın onanmasına yönelik Danıştay 11. Dairesi’nin 09.02.2018 tarih ve E:2016/4102, K:2018/727 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilb.uyap.gov.tr>.>Erişim: 04.11.2019

³⁴⁸ “...davacının, dava konusu işlemlerin dayanağı olan 10.6.2003 günlü Bakan onayı ile yürürlüğe konulan Ek Ödemeye İlişkin Usul ve Esasların 4. maddesinin (d) bendinin ilk cümlesinde ve (f) bendinin son cümlesinde yer alan "..., döner sermaye katkı payı, ..." ibareleri yönünden Danıştay Onbirinci Dairesi’nce verilen iptal kararı uyarınca, genel ve düzenleyici nitelikteki bir idari işlemin iptali yolundaki kararın, o düzenleme ile ilgili herkes için hüküm ifade edeceği gerçeğinden hareketle ve o düzenleyici işlem nedeniyle daha önce menfaati ihlal edilmiş bir kişi olarak, iptal kararının doğurduğu hukuki sonuçlardan yararlandırılması istemiyle 2577 sayılı Kanun’un 10. maddesi kapsamında idareye her zaman başvuruda bulunabileceği tabiidir.” yönünde verilen Danıştay 2. Dairesi’nin 16.03.2011 tarih ve E:2010/3775, K:2011/1159 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilb.uyap.gov.tr>.> Erişim: 04.11.2019; Mahkemenin verdiği iptal kararı sonrasında oluşan yeni hukuki duruma göre, m.10 kapsamında başvuru yapılabileceğine ilişkin Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu’nun 13.11.2014 tarih ve E:2012/1639, K:2014/4042 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilb.uyap.gov.tr>.> Erişim: 04.11.2019

³⁴⁹ Yıldırım vd. , 2016, s. 804.

³⁵⁰ Kaplan, 2011, s. 237.

ruhsatın verilmesi istemiyle yaptığı başvuruların ileriye yönelik olarak belirli bir hak verilmesine istemine ilişkin olduğu, bu sebeple m.10 kapsamında her zaman idareye başvurabileceğinden, davacının en son yaptığı başvurusunun idarece reddi üzerine açılan davanın süresinde olduğu gerekçesiyle yerel mahkeme kararının kaldırılmasına karar verilmiştir³⁵¹.

Bazı hallerde, idareye m.10 kapsamında yapılan her yeni başvuru sonrasında, dava açma süresinin yeniden işlemeye başlayacağı kabul edilmektedir. Mülkiyet hakkı³⁵², can ve mal güvenliğinin sağlanması, eğitim hakkı ve çalışma hürriyeti³⁵³ gibi temel hak ve özgürlüklerin kullanılmasına yönelik her yeni başvuruya, idarece verilen ret/zımni ret sonrasında dava açma süresi, yeniden işlemeye başlamaktadır³⁵⁴. Bununla birlikte, ilk defa veya yeniden kamu hizmetine atanma, yabancı dil tazminatı verilmesi³⁵⁵, terfi ve intibak işlemleri³⁵⁶, fiili hizmet süresi zammı, maaş ve tazminat

³⁵¹ Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi 2. İdari Dava Dairesi'nin 30.09.2019 tarih ve E:2019/234, K:2019/1109 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 04.11.2019; “Merkezi Adres Kayıt Sistemindeki adres bilgilerinde yanlışlık olan davacının, söz konusu yanlışlığın düzeltilmesi istemiyle 2577 sayılı Yasanın 10. maddesi uyarınca her zaman başvuru yapabileceği” yönündeki Danıştay 10. Dairesi'nin 29.04.2015 tarih ve E:2013/4067, K:2015/2142 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 04.11.2019

³⁵² “...Arsa tahsisi yapılması istemi mülkiyet hakkıyla ilgilidir ve anayasal güvence altındaki temel hak ve özgürlüklerden olan mülkiyet hakkının kullanılabilmesi için, ilgililerin, gerekli işlemin yapılmasını idareden her zaman isteyebilecekleri açıktır. Bu durum mülkiyet hakkının zaman ötesi niteliğinden kaynaklanmaktadır. Mülkiyet hakkını ilgilendiren konularda gerekli işlemin yapılması isteminin idarece reddedilmiş olması halinde, aynı konuda 2577 sayılı Kanun'un 10. maddesi uyarınca idareye tekrar başvurulmasına ve başvurunun reddi halinde ret işlemine karşı dava açılmasına bir engel bulunmamaktadır. Her yeni başvuru üzerine idarece tesis edilecek işlem için 2577 sayılı Kanun'un 7. maddesinde öngörülen 60 günlük süre içinde dava açılması mümkündür.” yönündeki Danıştay 6. Dairesi'nin 27.05.2019 tarih ve E:2019/14535, K:2019/5016 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 04.11.2019

³⁵³ “...davacının çalışma hak ve özgürlüğünü kullanabilmek için ruhsat verilmesi istemiyle 2577 sayılı Yasa'nın 10. maddesi uyarınca her zaman idareye başvurabileceği” yönündeki Danıştay 10. Dairesi'nin 11.03.2019 tarih ve E:2016/3943, K:2019/1922 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 04.11.2019

³⁵⁴ Ayrıntılı bilgili için bkz. Kaya, Cemil, “İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 10. Maddesi Uyarınca İdareye Yapılan Her Yeni Müracaatın Dava Açma Süresini Canlandırması”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C.68, S.1-2, 2010, ss. 61-75. (s. 63.)

³⁵⁵ “ Bu durumda 3.11.1992 tarihinde sınava giren davacının sınav tarihinden itibaren beş yıl içinde ileriye dönük şekilde hukuki sonuçlarından yararlanmak üzere 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 10. maddesi uyarınca hakkında anılan Kanun Hükmünde Kararnemelerin öngördüğü işlemin yapılması için idaresine başvurması ve isteğinin reddedilmesi halinde de 10.maddede öngörülen usule uygun olarak idari yargıda dava açma olanağı bulunması karşısında, davanın süresinde olduğu anlaşıldığından esas hakkında bir karar verilmesi gerektiği” yönünde verilen Danıştay 12. Dairesi'nin 24.09.1997 tarih ve E:1995/8729, K:1997/1858 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 07.11.2019

³⁵⁶ “Uyuşmazlık konusu olayda ise, terfi konusunda idareye yapılacak her başvurunun terfi işleminin süre gelen etkisi nedeniyle öncekinden bağımsız ve hukuki sonuç doğuracak nitelikte olmasından dolayı dava açma süresinin ilk başvuru tarihine göre hesaplanmasında hukuka uyarlık bulunmamaktadır.” yönünde

farkı, görevden uzaklaştırma sonrası göreve dönme talebi içeren başvuruların, m.10 kapsamında her zaman yapılabileceği ve anılan başvurulara verilen her yeni cevabın, yeni bir davanın konusunu oluşturabileceğinin kabulü gerekmektedir³⁵⁷.

İlgililerin, idari işlem veya eylem yapılması istemiyle yaptıkları başvurularının, belirli süre içerisinde cevapsız bırakılması suretiyle zımnen reddedilmesinin, Anayasa m.74 hükmüne aykırı olduğu savunulmaktadır. Örneğin, öğrencilik işleri veya pasaport talepleriyle ilgili başvuruların, işin niteliği gereği, en kısa sürede cevaplandırılması gerekirken, idarece altmış gün süreyle beklenilmesi, dava açma hakkını ihlal edici nitelikte görülmektedir. Bu durumu bertaraf etmek adına, idarelere, başvuruların kısa sürede cevaplandırılması zorunluluğu getiren bir yasal düzenleme yapılması ve anılan süre sonunda cevaplandırılmayan başvuruların, zımnen kabul edilmesinin daha hakkaniyetli olacağı değerlendirilmektedir³⁵⁸. Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi de bu görüşe paralel olarak, başvuruyu belirli süre cevaplandırmayan idarenin, anayasal hükümleri ihlal ettiğini ve zımni ret işlemlerinde dava açma süresinin işlemeyeceğine karar vermiştir. Çünkü mahkemeye göre, zımni ret müessesesi, ilgililerin haklarının korunması için getirilen bir düzenlemedir:

Somut olayda; davalı idarece davacının 18.07.2018 tarihli başvurusuna cevap verilmeyerek Anayasanın yine yukarıda belirtilen 40. maddesinde yer alan bilgilendirme yükümlülüğü ihlal edilmiştir. Bu bakımdan; sessiz kalmak suretiyle kendisine anayasa koyucu tarafından yüklenmiş bir görevi yerine getirmeyen davalı idarenin zımni ret işlemine karşı, zımnen reddin yönetilenlerin korunması gibi bir amacının bulunduğu da dikkate alındığında, dava açma sürelerinin işlediğinin kabulü mümkün bulunmamaktadır³⁵⁹.

2.1.2.1.3.2.2. İdarenin Tutumuna Göre Dava Açma Süreleri

İdare, idari davaya konu olabilecek nitelikte idari işlem veya yapılması istemiyle yapılan başvuruya olumlu yanıt verebileceği gibi, olumsuz yanıt da verebilir. Hatta başvuruyu, bekleme süresi içinde hiç cevaplandırmayabilir ya da verdiği cevap kesin nitelikte olmayabilir. Bekleme süresi geçtikten sonra cevap verebilir ya da hiç

verilen Danıştay 12. Dairesi'nin 03.04.2012 tarih ve E:2009/1822, K:2012/1906 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilb.uyap.gov.tr>> Erişim: 04.11.2019

³⁵⁷ Kaya, 2010, s.67. ; Kalabalık, 2006, s. 220.

³⁵⁸ Yıldırım vd., 2016, s. 806.

³⁵⁹ Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi 1. Vergi Dava Dairesi'nin 08.10.2019 tarih ve E:2019/1739, K:2019/1809 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilb.uyap.gov.tr>> Erişim: 04.11.2019

vermeyebilir. İdarenin sergilediği tüm bu davranış biçimleri için, idari dava hakkının doğumu ve dava açma süresinin hesabı farklılık arz etmektedir.

2.1.2.1.3.2.2.1. İdarenin, Başvuruya Olumlu Cevap Vermesi

İdarenin başvuruya olumlu cevap vermesi halinde, başvuru ile idare arasında herhangi bir ihtilaf doğmamaktadır³⁶⁰. Başvurucunun, ilgili işlem ile ilgili olarak dava açma menfaati bulunmadığından, açılan davanın menfaat yokluğu sebebiyle reddi gerekmektedir.

2.1.2.1.3.2.2.2. İdarenin, Başvuruyu Açıkça Reddetmesi

İdare, başvuru dilekçesinin kendisine intikalinden itibaren altmış gün içerisinde, başvuruyu olumsuz sonuçlandırabilir. Bu halde, ilgisince üç farklı yol benimsenebilir. İlk yol olarak, ilgili başvurusunun reddine dair işleme karşı herhangi bir idari dava açmayarak süreci nihayetlendirebilir. İkinci olarak, başvurusunun reddine dair işlemin kaldırılması amacıyla 2577 sayılı Kanun m.11 kapsamında idari itiraz yoluna başvurabilir. İtiraz başvurusu olumlu sonuçlanırsa, ihtilaf sona erer. İtiraz başvurusu olumsuz sonuçlanırsa ya sonucu kabullenir ya da idari dava açma yoluna gider. Son olarak, başvurusunun reddine dair işlemi, idari dava konusu edebilir³⁶¹. Bu halde olumsuz işlemin, kural olarak ilgisine yazılı olarak tebliğ edildiği tarihten itibaren, 2577 sayılı Kanun m.7 ve m.10 hükümleri uyarınca, dava açma süresi işlemeye başlamaktadır³⁶².

2.1.2.1.3.2.2.3. İdarenin, Başvuruya Bekleme Süresi İçinde Cevap Vermemesi

İdare, başvuruya bekleme süresi içerisinde hiç cevap vermeyebilir. 2577 sayılı Kanun m.10/2 hükmünün ilk cümlesi, “*Altmış gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır.*” şeklindedir. Kanun koyucu, idarenin belirli bir süre devam eden sükûta bir sonuç bağlamıştır. Böylelikle, idarenin hareketsizliğinin bir ürünü olan zımnî ret işlemi, idari dava konusu edilebilir³⁶³.

³⁶⁰ Candan, 2012, s. 434. ; Meriç, 2012, s. 13.

³⁶¹ Meriç, 2012, s. 13.

³⁶² “Yazılı İşlemlerde Dava Açma Süresinin Başlangıcı” başlığı altında yapılan açıklamalar bu kısım için de geçerli olduğundan, aynı hususlar yeniden ele alınmayacaktır.

³⁶³ Gözübüyük, 2009, s. 407.

Altmış günlük süre, başvuru tarihini izleyen günden itibaren hesaplanmaktadır. Hafta tatili, resmi tatil ve çalışmaya ara verme zamanlarında da bu süre işlemektedir. Altmış günlük süre, altmışıncı günün sonunda tamamlanmaktadır. Altmışıncı günün dolmasını takip eden günden itibaren, bu kez dava açma süresi işlemektedir. İdari davanın intikal edeceği mahkemeye göre, 2577 sayılı Kanun'da öngörülen genel dava açma süreleri veya özel kanunlarda öngörülen sürelerin son gününde, idari dava açma süresi sona ermektedir³⁶⁴. Danıştay bir kararında,

...Lokanta açmak istemiyle yapılan başvurunun 2577 sayılı Kanun m.10 uyarınca her zaman yapılabileceğini, sonradan yapılan "ruhsat işleminin reddine konu olan eksik işlem ve evrakın bildirilmesi talepli" başvurunun da m.10 maddesi kapsamında bir başvuru olduğunu, anılan başvurunun altmış gün içinde cevaplandırılmaması suretiyle oluşan zımni ret işleminin ise altmış gün içinde dava edilmediğinden³⁶⁵...

bahisle, açılan davanın süresinde olmadığına karar vermiştir. Danıştay 7. Dairesi ise;

Olayda, davacının başvurusu üzerine idarece verilen 13/03/2015 tarih ve 6585464 sayılı yazıda bu işleme karşı başvurulacak yargı mercii veya idari makam ile başvuru süresinin gösterilmediği açık olduğundan, Anayasa'nın 40. maddesinin 2. fıkrasına ilişkin gerekçede belirtildiği gibi son derece karışık olan mevzuat karşısında bireylerin yargı yeri ve idari makamlar önünde haklarını sonuna kadar arayabilmelerini olanaklı kılmak amacıyla öngörülen zorunluluğa aykırı ve dolayısıyla, Anayasa'nın 36. maddesinde öngörülen hak arama hürriyetini sınırlayıcı sonuç doğuran zımnen ret işleminin, dava açma süresini başlatan yazılı bildirim olarak kabul edilmesi mümkün bulunmadığından, davanın süresinde açılmadığından söz edilemez. Bu durumda, süresinde açılan davada tesis edilen işlemin hukuka uygunluğunun incelenmesi gerekirken, süresinden sonra açıldığı gerekçesiyle süre aşımı nedeniyle davanın reddi yolunda verilen mahkeme kararında hukuki isabet bulunmamaktadır³⁶⁶.

yönünde karar vermiştir. Anılan Daireye göre, zımni ret işlemi ayrıca tebliğ edilmemiş ise, dava açma süresi işlememektedir.

2577 sayılı Kanun m.10'da, "...*Altmış gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır. İlgililer altmış günün bittiği tarihten itibaren dava açma süresi içinde...dava açabilirler.*" kurala bağlanmış olmakla birlikte, 5233 sayılı Terör ve Terörle Mücadeleden Doğan Zararların Karşılansması Hakkında Kanun³⁶⁷ m.6'da, "*Komisyon, zarar görenlerce yapılacak her başvuru ile ilgili çalışmalarını, başvuru*

³⁶⁴ Candan, 2012, s. 435.

³⁶⁵ Danıştay 10. Dairesi'nin 04.03.2019 tarih ve E:2016/3916, K:2019/1724 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>.>Erişim: 07.11.2019

³⁶⁶ Danıştay 7. Dairesi'nin 05.03.2019 tarih ve E:2016/6263, K:2019/1468 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>.> Erişim: 17.09.2019

³⁶⁷ R.G: 07.07.2004; 25535.

tarihinden itibaren altı ay içinde tamamlamak zorundadır. Zorunlu hâllerde, bu süre vali tarafından üç ay daha uzatılabilir.” şeklindeki hükümde idarenin başvuruya cevap verme süresi ayrı olarak düzenlenmektedir. Ancak anılan kanun maddesinde, altı aylık sürenin hangi hallerde uzatabileceği, üç ay daha uzatılması halinde başvuruçulara, bu durumla ilgili açıklayıcı bir bilgilendirme yapıp yapılmayacağı ve başvuruçuların idarenin tesis ettiği işlemde haberdar olup olmadığının tespitine yönelik bir hüküm yer almamaktadır. Başvuruçuların sürenin üç ay daha uzatıldığını bilmediği hallerde, dava açma süresinin bu durum göz ardı edilerek hesaplanması mahkemeye erişim hakkının ihlali neticesi doğurur ki mevzuattaki karışıklığın sorumluluğunu davacıya yüklemek hakkaniyetle bağdaşmaz. Nitekim Danıştay;

5233 sayılı Kanununun 6.maddesi uyarınca yapılan başvuruya 6 ay içinde cevap verilmemesi durumu zımni ret kabul edilip bu 6 aylık sürenin bitiminden itibaren 60 gün içinde dava açılabilceği gibi, başvurunun sonuçlandırılma süresinin 3 ay daha uzatıldığı düşünülerek 6 + 3 aylık sürenin dolması üzerine, bu sürenin zımni ret olarak kabul edilip...60 gün içinde dava açılabilceği³⁶⁸...

yönünde karar vermiştir.

İlgiliye, başvuru sonucu hakkında herhangi bir yanıt vermemek, zımni ret işlemi olarak kabul edilse de, ne kanun koyucu ne de idari yargı yerlerince tek başına bir iptal sebebi olarak kabul edilmektedir. Ankara Bölge İdare Mahkemesi,

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 10. maddesi uyarınca, davalı idarece zımni red işlemi, bir başka deyişle olumsuz idari işlem tesis edilmiş olduğunda şüphe bulunmamaktadır. Bu halde uyuşmazlığın esası incelenerek davanın esası hakkında bir karar verilmesi gerekirken, ‘... Davacı hakkında olumlu ya da olumsuz bir işlem tesis edilmesi gerekirken, başvurunun zımnen reddi yönünde tesis edilen dava konusu işlemde hukuka uygunluk bulunmadığı’ gerekçesiyle dava konusu işlemin iptaline karar verilmesinde usul ve kanuna uyarlık bulunmamaktadır³⁶⁹.

gerekçesiyle yeniden hüküm kurulmak üzere yerel mahkeme kararını kaldırmıştır. Ancak İstanbul İdare Mahkemesi’nce,

Bu durumda; lüks ve filo otomobil ile yolcu taşımacılığı yapmak amacıyla ilgililer tarafından yapılan başvuruların yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri ve UKOME kararları çerçevesinde değerlendirilerek, yapılan başvuruların uygun görülmesi halinde gerekli belgenin düzenlenip ilgililere verilmesi, aksi halde ise başvuruların reddedilmesi, dolayısıyla her halükarda idareye

³⁶⁸ Danıştay 15. Dairesi'nin 23.03.2017 tarih ve E:2016/9999, K:2017/1356 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilb.uyap.gov.tr>> Erişim: 16.09.2019

³⁶⁹ Ankara Bölge İdare Mahkemesi 11. İdari Dava Dairesi'nin 22.06.2018 tarih ve E:2018/1450, K:2018/3385 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilb.uyap.gov.tr>> Erişim: 07.11.2019

yapılan başvuruların olumlu veya olumsuz bir şekilde sonuçlandırılması gerekirken, davacı tarafından yapılan başvuru olumlu veya olumsuz biçimde sonuçlandırılmadan, (zımni ret süresi geçtikten sonra verilen cevapta, yapılan başvurunun değerlendirmekte olduğundan bahisle) sürüncemede bırakılmak suretiyle zımnen reddedilmesine ilişkin dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı³⁷⁰...

gereğesiyle verilen iptal kararı Danıştay³⁷¹ tarafından onanmıştır. Bu iki karar göstermektedir ki; yargı yerlerince, zımni ret kararının tek başına iptal sebebi oluşturup oluşturmayacağı noktasında bir birlik yoktur.

2577 sayılı Kanun m.10, genel hüküm niteliğindedir. Yani aksine kanuni düzenleme olmadığı müddetçe, ilgililerin yaptığı başvuruların altmış gün içinde cevaplandırılmaması zımni ret işlemine vücut vermektedir. Ancak Danıştay, Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnamelerinde (OHAL KHK) açıkça zımni ret müessesesi düzenlenmediğinden, 2577 sayılı Kanun m.10'nun uygulanamayacağına karar vermiştir:

Olağanüstü Hal KHK'larında idareye yazılı başvurularda 2577 sayılı Kanundan ayrık düzenlemeye gidilerek zımni ret müessesesine yer verilmemiştir. Bu bağlamda yukarıda yer verilen özel hükümlerle açıkça düzenlenmiş bir konuda, 2577 sayılı Kanun'un 10. maddesinde öngörülmüş olan usulün işletilmesi sonucunda oluşacak zımni ret üzerine dava açılmasına olanak bulunmamaktadır. Bakılan uyuşmazlıkta, davacı tarafından Maliye Bakanlığı Şanlıurfa Milli Emlak Müdürlüğüne yapılan başvurunun 60 günlük süre içerisinde cevap verilmemek suretiyle talebin zımnen reddedildiği gerekçesiyle, idarece başvuru hakkında bir karar verilmesi beklenilmeksizin davanın açıldığı anlaşılmaktadır. 675 sayılı KHK'nın 16. maddesi uyarınca, idari yargıda dava açılmadan önce yetkili idareye başvurulması ve idarece başvurunun kısmen veya tamamen reddine ilişkin bir karar verilmesinden sonra dava açılması gerektiği kuralına uyulmamıştır. Bu durumda, 675 sayılı KHK'nın 16/4 maddesi gereğince, idari yargıda dava açılabilmesi için, idareye yapılan başvuru hakkında yetkili idari merci tarafından kısmen veya tamamen ret yönünde bir karar verildikten sonra dava açılması kuralına uyulmadığı için, davanın esasının incelenmesine olanak bulunmadığından, 2577 sayılı Kanun'un 14/3-d ve 15/1-b maddeleri uyarınca davanın incelenmeksizin reddine karar verilmesi gerekirken, davayı esastan sonuçlandıran mahkeme kararında hukuki isabet görülmemiştir³⁷².

³⁷⁰ İstanbul 7. İdare Mahkemesi'nin 24.02.2015 tarih ve E:2014/678, K:2015/278 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilb.uyap.gov.tr>> Erişim: 07.11.2019

³⁷¹ Danıştay 8. Dairesi'nin 20.02.2017 tarih ve E:2015/12245, K:2017/939 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilb.uyap.gov.tr>> Erişim: 07.11.2019; Danıştay'ın anılan kararının karar düzeltme isteminin reddine ilişkin aynı Dairenin 03.07.2019 tarih ve E:2017/4703, K:2019/6456 sayılı kararının karşı oyunda ise; "İdarenin başvuruya altmış günlük süre içinde cevap vermemesi ile zımni ret işleminin gerçekleştiği, ortada bir zımni ret işlemi olduğundan başvurunun sürüncemede bırakılmasından söz edilemeyeceği dikkate alındığında, mahkemece işin esasına girilerek inceleme yapılması ve buna göre bir karar verilmesi gerekirken başvurunun sürüncemede bırakıldığından bahisle iptal kararı verilmesinde hukuki isabet bulunmadığı" gerekçesine yer verilmiştir.

³⁷² Anılan kararda Danıştay tetkik hâkimi ise, "Bu durumda; ilgililerin anılan K.H.K. kapsamında getirilen hak düşürücü süreler içinde yetkili mercie yaptığı başvuruların; dava açma süresi içinde yanıtlanmaması durumunda, başvurunun yanıt verilmeyerek reddedildiğinin, bu kapsamda idari yargı yerleri için etkili, kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikte bir olumsuz işlemin tesis edildiğinin kabulünün Anayasada güvence altına alınan hak arama hürriyetinin sağlanması, mahkemeye erişim hakkının korunması ve hukuki güvenlik ilkesi gereğince İdari yargılama Usulü Kanununun 10. maddesi kapsamında bir başvuru olarak kabulü gerektiği" yönünde görüş belirtmiştir. Danıştay 5. Dairesi'nin

2.1.2.1.3.2.2.4. İdarenin, Başvuruya Kesin Olmayan Cevap Vermesi

İdare, başvuruyu altmış günlük bekleme süresi içinde cevaplandırabilir, ancak idarece verilen cevap kesin nitelikte olmayabilir. Yani, idarece verilen cevap, an itibariyle muğlaktır. Ancak idarece verilen hangi çeşit cevapların kesin, hangilerinin ise muğlak olduğunu örnekleme yaparak belirlemek mümkün değildir³⁷³. Candan'a göre, idarece verilen cevap 3071 sayılı Kanun gereği, dilekçe sahibine, başvurusunun hangi aşamada olduğuna dair bilgi vermektense ibaret ise, bu cevap kesin olmayan cevaptır³⁷⁴. İdarenin, başvuruya konu talebi incelediği ve bu konuyla ilgili başka makamdan bilgi veya belge talep ettiği yönünde verdiği cevap, kesin olmayan cevap niteliğindedir³⁷⁵.

İdarenin kesin olmayan cevap vermesi halinde, 2577 sayılı Kanun m.10/2 hükmünde "*Altmış günlük süre içinde idarece verilen cevap kesin değilse ilgili bu cevabı, isteminin reddi sayarak dava açabileceği gibi, kesin cevabı da bekleyebilir.*" şeklinde yer alan düzenleme uyarınca, ilgililerin seçimine göre, farklı zamanlarda dava açma hakkı doğmaktadır.

a-) İlgili, başvuruya verilen kesin olmayan cevabı, isteminin reddi sayarak, anılan işlemin tebliğ edildiği tarihi izleyen günden itibaren, davanın konusuna göre Danıştay'da, idare mahkemesinde veya vergi mahkemesinde dava açabilir. Bu halde, kesin olmayan cevabın verildiği tarihte an itibariyle tamamlanmamış bekleme süresinin nihayetlenmesini beklemek şart değildir³⁷⁶.

b-) İlgili, başvuruya verilen kesin olmayan cevabı, isteminin reddi saymayarak, kesin cevabı da bekleyebilir³⁷⁷. Kesin cevabı bekleme süresi içerisinde, dava açma süresi işlememektedir. Ancak, m.10/2'de, "*Bekleme süresi başvuru tarihinden itibaren altı ayı geçemez.*" yönündeki düzenlemeyle, ilgililerin işlem yapılmasını bekleme süresi altı aylık süreyle sınırlandırılmaktadır. Bu süre, idareyi işlem veya eylem yapılmasına zorlayan bir süre değildir. Bu sürenin getiriliş amacı, kesin cevabı bekleyen ilgililerin bu süre zarfında yitirdikleri dava hakkını, yeniden hak sahibine teslim etmektir³⁷⁸. Bekleme süresi, idareye başvuru yapıldığı tarihten başlamaktadır. Bekleme süresi

07.03.2019 tarih ve E:2019/428, K:2019/1770 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilib.uyap.gov.tr>> Erişim: 07.11.2019

³⁷³ Kaplan, 2011, s. 257.

³⁷⁴ Candan, 2012, s. 438.

³⁷⁵ Akyılmaz vd. , 2019, s. 305.

³⁷⁶ Candan, 2012, s. 439.

³⁷⁷ Akyılmaz vd. , 2019, s. 305. ; Candan, 2012, s. 439.

³⁷⁸ Candan, 2012, s. 439.

içerisinde, ilgilinin istemi kabul edilirse, ortada herhangi bir ihtilaf bulunmadığından, dava hakkı doğmamaktadır. Şayet, bekleme süresi içinde başvuru açıkça reddedilirse, anılan işlemin tebliğ edildiği tarihi izleyen günden itibaren dava açılabilir. Bekleme süresi içerisinde hiç cevap verilmemiş ise, o vakit dava, altı ayın bittiği tarihten itibaren Danıştay'da, idare mahkemesinde veya vergi mahkemesinde 2577 sayılı Kanun'da öngörülen genel veya özel kanunlarla getirilen dava açma süresi içinde açılmalıdır³⁷⁹.

Kanunda öngörülen altı aylık bekleme süresi, zımni ret işlemine vücut veren bekleme süresinden farklıdır. Çünkü altı aylık bekleme süresinin işlenmesi için, ortada idarece tesis edilmiş bir kesin olmayan işlemin varlığı, zımni ret işlemi için ise idarece tesis edilmiş herhangi bir işlem veya eylemin bulunmaması gerekmektedir³⁸⁰. Danıştay,

...10'uncu maddede sözü edilen altı aylık bekleme süresi, kendisine başvuruda bulunulan idarenin, başvuruyu almış günlük bekleme süresi içerisinde kesin olmayan biçimde yanıtlamış olması hali için öngörülmüş bulunduğu; almış günlük bekleme süresi içinde başvurusuna yanıt verilmeyen davacının, altı aylık bekleme süresinden yararlanmasına ise, hukuken olanak yoktur³⁸¹

demektedir.

2.1.2.1.3.2.2.5. Bekleme Süresinde Cevap Vermeyen İdarenin Dava Açma Süresi Geçtikten Sonra Cevap Vermesi

2577 sayılı Kanun m.11/2'nin sonunda, "*Dava açılmaması veya davanın süreden reddi hallerinde, altmış günlük sürenin bitmesinden sonra yetkili idari makamlarca cevap verilirse, cevabın tebliğinden itibaren altmış gün içinde dava açabilirler.*" cümlesi yer almaktadır. Bu hükümden hareketle, bekleme süresinde cevap vermeyen idarenin, dava açma süresi geçtikten sonra vereceği kesin cevapların, dava açma süresini yeniden başlatacağı sonucunu çıkarmak mümkündür. Bu durumda, dava açma süresi, cevabın ilgisine yazılı olarak tebliğinden itibaren başlamaktadır³⁸². Ancak

³⁷⁹Akyılmaz vd. , 2019, s. 305.

³⁸⁰Akyılmaz vd. , 2019, s. 305.

³⁸¹ Danıştay 7. Dairesi'nin 06.11.2007 tarih ve E:2007/2623, K:2007/4486 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilb.uyap.gov.tr>> Erişim: 07.11.2019

³⁸² Gözübüyük, 2009, s. 408.

anılan düzenlemenin, kesin olmayan cevap üzerine öngörülen altı aylık bekleme süresi geçirildikten sonra süresinde açılmayan davaları kapsayıp kapsamadığı tartışmalıdır³⁸³.

İlk görüşe göre, altı aylık bekleme süresinin cevapsız geçirilmesi halinde, süresinde dava açmayan ilgilinin, idarece sonradan başvurusu hakkında kesin cevap verilmesi söz konusu olsa bile, yeniden dava hakkı doğmamaktadır³⁸⁴.

İkinci görüşe göre ise, anılan cümlede yer alan “...altmış günlük sürenin bitmesinden sonra yetkili idari makamlarca cevap verilirse...” ibaresinden, ilk altmış günlük bekleme süresinin cevapsız geçirilmesi halinde yeniden dava açma süresinin işlemeye başlayacağını düşünmek mümkün ise de, bu düzenleme altı aylık bekleme süresi sonrasında dava açma süresinin geçirilmesi halini de içine almaktadır³⁸⁵.

2.1.2.1.3.2.2.6. Bekleme Süresi İçerisinde Cevap Vermeyen İdarenin Daha Sonra Da Cevap Vermemesi

İdare, altmış günlük bekleme süresi içerisinde başvuruya cevap vermemiş ise, bekleme süresinin tamamlanmasından itibaren 2577 sayılı Kanun’da veya özel kanunlarda öngörülen dava açma süreleri içinde konusuna göre, idare mahkemesi, vergi mahkemesi veya Danıştay’da dava açılması gerekmektedir. Şayet ilgili, süresinde dava açmamış ve idare de sonradan ilgisine hiç cevap vermemiş ise, yeniden dava hakkının doğması mümkün olmamaktadır³⁸⁶.

2.1.2.1.3.2.2.7. Zımnî Ret Süresi Dolmadan Dava Açılması

İdari davaya konu olabilecek işlem veya eylem yapılması amacıyla idare nezdine yapılan başvurunun zımnî reddedilmiş sayılabilmesi için, başvurunun idare kayıtlarına girdiği tarihten itibaren altmış gün içinde cevaplandırılmaması gerekir. Yani zımnî ret işlemi, altmışıncı günün sonunda idari işlem vasfını kazanır. İlgilinin, bekleme süresini bir noktada kesip, idarenin suskunluğunu zımnî ret işlemi olarak kabul etmesi kendi takdirinde bir konu değildir. Bu sebeple, bekleme süresi dolmadan açılan davalar, idari yargı yerlerince vaktinden önce açılan davalar olarak görülüp “davanın incelenmeksizin reddine” karar verilmektedir³⁸⁷. İstanbul Vergi Mahkemesi, dava tarihi itibarıyla ortada

³⁸³ Kaplan, 2011, s. 261.

³⁸⁴ Candan, 2012, s. 439.

³⁸⁵ Kaplan, 2011, s. 261.

³⁸⁶ Candan, 2012, s. 442.

³⁸⁷ Gözübüyük, 2009, s. 407.

ne idarece tesis edilmiş bir işlem ne de altmış günlük süre sonunda oluşan bir zımni ret işleminin bulunmadığı gerekçesiyle, görülmekte olan davanın incelenmeksizin reddine karar vermiştir:

...katma değer vergisi iadesi istemiyle yapılan başvurunun zımnen reddedildiğinden bahisle dava açılmış ise de, dava açıldığı tarih itibarıyla idarece istemin reddi yolunda bir işlem tesis edilmediği gibi zımni ret süresinin de 60 gün olduğu dikkate alındığında, vaktinden önce açılan davada, idari davaya konu edilebilecek kesin ve yürütülmesi zorunlu bir işlemin varlığından söz edilemeyeceği³⁸⁸...

Bir davayı vaktinden önce açılan dava olarak kabul edebilmemiz için, dava esnasında da idarenin işlemi reddetmemiş olması gerekir. İdare, dava devam ederken, başvuruyu reddetmiş ya da zımni ret için bekleme süresi dolmuş ise, Fransız Danıştay'ı davanın incelenmeksizin reddine karar vermemektedir³⁸⁹. Danıştay da Fransız Danıştay'ına benzer bir şekilde, vaktinden önce açılan davalarda yargılama devam ederken, idarenin işlem tesis etmesi veya varsayımsal olarak işlem tesis etmiş sayılması (zımni ret işlemi) halinde, davanın esasının görüşülmesi yönünde karar vermiştir:

Durum böyle olunca, dava devam ederken, istemin reddi yolunda tesis edilen işlem dosyaya sunulduğundan işin esası hakkında bir karar verilmesi gerekirken vaktinden önce açılan davanın incelenmeksizin reddi yolunda verilen Ankara 18. İdare Mahkemesi kararına yönelik istinaf başvurusunun reddine dair Ankara Bölge İdare Mahkemesi 10. İdari Dava Dairesi kararında hukuki isabet görülmemiştir³⁹⁰.

2.1.2.1.3.2.3. Vergi Hukuku'nda M.10 Başvurusuna Benzer Müesseseler

2577 sayılı Kanun m.10'da öngörülen ilk başvuru müessesine benzer, 213 sayılı Kanun'da "düzeltme ve şikâyet başvurusu" ile 4458 sayılı Gümrük Kanunu'nda³⁹¹ "tahakkuka itiraz" müesseseleri yer almaktadır.

2.1.2.1.3.2.3.1. Düzeltme ve Şikâyet Başvurusu

Vergi kanunları uygulanırken, vergi alacaklısı ile vergi yükümlüsü arasında çeşitli uyuşmazlıklar ortaya çıkabilmektedir. Bu uyuşmazlıklar, idari aşamalarda

³⁸⁸ İstanbul 10. Vergi Mahkemesi'nin 13.5.2014 tarih ve E:2014/1250, K:2014/1202 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 15.11.2019

³⁸⁹ Kaplan, 2011, s.253. ; Gözübüyük, 2009, s. 407.

³⁹⁰ Danıştay 15. Dairesi'nin 22.11.2018 tarih ve E:2018/3464, K:2018/7798 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 15.11.2019

³⁹¹ R.G: 04.11.1999; 23866.

çözömlenebileceği gibi yargısal faaliyetlerle de çözümlenebilir. Türk Vergi Sisteminde, vergi alacaklısı ile vergi yükömlüsü arasında vuku bulan vergi uyuşmazlıklarında, düzeltme yolları, tarhiyat öncesi uzlaşma ile uzlaşma müesseseleri barışçıl idari çözümler olarak kabul edilmektedir³⁹². İdari çözümler, vergi alacaklısı ile vergi yükömlüsü arasındaki ihtilaf konusunun çeşitli barışçıl yöntemler denenerek aşılmasına yöneliktir. Vergiye ilişkin bir ihtilafın, mahkemeye taşınması ise, ihtilafı çekişmeli hale getirir³⁹³. Düzeltme ve şikâyet yolunun amacı, barışçıl yöntemlerle idareyi ihtilafı sonlandırmak için harekete geçirmektir. Nitekim vergi hatasının düzeltilmesi istemiyle yapılan başvurunun kabul edilmesi neticesinde ya vergi borcu tamamen ortadan kalkmakta ya da vergi borcu hafiflemektedir³⁹⁴.

Düzeltme başvurusu, aynı makama yapılan istitaf başvurusuna, şikâyet başvurusu ise hiyerarşik makama yapılan itiraz başvurusuna denk gelmektedir³⁹⁵. Ancak düzeltme ve şikâyet başvurusu, m.10'da düzenlenen ilk başvuru ve m.11'de düzenlenen itiraz başvurusundan farklı bir müessesedir. Bu sebeple, düzeltme ve şikâyet başvurusunda m.10 ve m.11 hükmünün değil, ilgili müesseseye ilişkin Vergi Usul Kanunu'nda düzenlenen hükümlerin uygulanması gerekmektedir. Ancak bu değildir ki, 2577 sayılı Kanun m.10 hükmünün hiçbir uygulanma kabiliyeti yoktur. Kuşkusuz, m.10 ve m.11 hükmü genel bir hüküm olarak karşımıza çıkmaktadır.

Vergi uyuşmazlığının, düzeltme ve şikâyet yoluna başvurulacak bir uyuşmazlık niteliğinde olup olmadığının ilgisince iyi araştırılması gerekmektedir. Aksi halde, kanunda aranan gerekli şartları taşımayan başvurunun reddi üzerine, mahkemeye intikal eden uyuşmazlığın esasına girilmeden, dava süre aşımı sebebiyle reddedilir. Nitekim Danıştay bir kararında, idare nezdinde yapılan başvuru düzeltme-şikâyet başvurusu kapsamında değerlendirmemiştir:

...davacı tarafından 8.02.2010 tarihinde vergi dairesi müdürlüğüne yapılan başvuru, düzeltme şikâyet başvurusu kapsamında yapılan bir başvuru olmayıp, 2577 sayılı Kanunun 10 uncu maddesi kapsamında yaptığı bir başvuru olduğundan ve bu başvurunun reddine ilişkin olarak

³⁹² Akdoğan, Abdurrahman, Vergi Hukuku ve Türk Vergi Sistemi, (Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 9. baskı), Gazi Kitabevi, Ankara 2009, s. 149.

³⁹³ Öncel, Mualla, vd. Vergi Hukuku, (Gözden Geçirilmiş Değişiklikler İşlenmiş 17. bası), Turhan Kitabevi, Ankara 2009, s. 169-170.

³⁹⁴ Bilici, Nurettin, Vergi Hukuku, (Güncelleştirilmiş ve Geliştirilmiş 26. bası), Seçkin Yayınevi, Ankara 2011, s. 114. ; Akdoğan, 2009, s. 150.

³⁹⁵ Öncel vd. , 2009, s. 173.

tespit edilen vergi dairesi müdürlüğü işleminin de bu kapsamda incelenerek değerlendirilmesi gerekmektedir³⁹⁶.

2.1.2.1.3.2.3.1.1. Düzeltme Başvurusu

Vergi matrahı belirlenirken ve tarh işlemi gerçekleştirilirken kural olarak vergi mükellefinin beyanı esas alınmaktadır. Vergi mükellefi, kendi verdiği beyanla bağlı olmakla birlikte, kimi zaman hatalı vergilendirme işlemleri ortaya çıkabilmektedir. Vergi hataları, çeşitli nedenlerden kaynaklanabilir³⁹⁷. Verginin tahsili aşamasında da, vergi hatası yapılmış olabilir³⁹⁸. 213 sayılı Kanun “Vergi Hatalarını Düzeltme ve Reddiyat” başlıklı Üçüncü Bölüm “Vergi hatası” alt başlıklı m.116’da, “*Vergi hatası, vergiye mütaallik hesaplarda veya vergilendirmede yapılan hatalar yüzünden haksız yere fazla veya eksik vergi istenmesi veya alınmasıdır.*” şeklinde “vergi hatası”nı tanımlayıcı bir hükme yer verilmektedir. Kanun koyucu, düzeltme yoluna gidilebilecek vergi hatalarını, 213 sayılı Kanun’da tahdidi olarak saymaktadır. Anılan maddeye göre, vergi hatası, vergiye ilişkin hesap hataları ve vergilendirme hatalarından oluşmaktadır. Hukuki uyumsuzluklar, düzeltme ve şikâyet başvurusuna konu olmamaktadır³⁹⁹: “*...hukuki ihtilaf niteliğindeki dava konusu uyumsuzluğun vergi hatası kapsamında değerlendirilmesinin mümkün olmadığı, davacının düzeltme-şikâyet başvurusunun zımnen reddine dair işlemde hukuka aykırılık bulunmadığı sonucuna varılmıştır*”⁴⁰⁰.

213 sayılı Kanun m.117’de düzenlendiği haliyle hesap hataları; matrah hataları, vergi miktarında hatalar ve verginin mükerrer olmasından kaynaklanmaktadır. Aynı Kanun m.118’de düzenlenen vergilendirme hataları ise; mükellefin şahsında hata, mükellefiyette hata, mevzuda hata ve vergilendirme veya muafiyet döneminde hata olarak düzenlenmektedir. Anılan Kanun “Vergi cezalarında yapılan hatalar” başlıklı m.375’de, “*Vergi cezalarında yapılan hatalar, bu kanunda vergi hataları için belli*

³⁹⁶ Danıştay 4. Dairesi’nin 09.11.2015 tarih ve E:2012/6218, K:2015/5277 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilb.uyap.gov.tr>> Erişim: 01.12.2019

³⁹⁷ Akdoğan, 2009, s. 150.

³⁹⁸ Bilici, 2011, s. 114. ; Öncel vd., 2009, s. 175. ; “*Düzeltilme ve şikâyet yolu ile müracaatın, kamu alacaklarının güvenceye bağlanması yahut tahsili amacıyla tahsil dairelerince 6183 sayılı Yasa uyarınca yapılan işlemleri kapsamadığı*” yönünde verilen Danıştay 4. Dairesi’nin 14.05.2019 tarih ve E:2015/2303, K:2019/3646 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilb.uyap.gov.tr>> Erişim: 01.12.2019

³⁹⁹ Öncel vd. , 2009, s. 176-177.

⁴⁰⁰ İstanbul 10. Vergi Mahkemesi’nin 19.09.2014 tarih ve E:2014/460, K:2014/2010 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilb.uyap.gov.tr>> Erişim: 01.12.2019

edilen usul ve şartlara göre düzeltilir.” hükmü yer aldığından, vergi cezaları içinde düzeltme ve şikâyet yoluna başvuru yapılması mümkündür⁴⁰¹.

İlgili, vergiye ilişkin hesap hataları ve vergilendirme hatalarına yönelik idari dava açma süresinde düzeltme yoluna başvurabileceği gibi, dava açma süresi geçtikten sonra zamanaşımı süresi içinde de başvurabilir. 213 sayılı Kanun “Düzeltilmede zamanaşımı” başlıklı m.126’nın ilk cümlesi, *“114 üncü maddede yazılı zamanaşımı süresi dolduktan sonra meydana çıkarılan vergi hataları düzeltilemez.”* yönündedir. Kanunda “zamanaşımı” terimi kullanılmış ise de, düzeltme başvurusu için öngörülen süre, hak düşürücü süre niteliğindedir⁴⁰². “Zamanaşımı süreleri” başlıklı m.114’de, *“Vergi alacağına doğduğu takvim yılını takip eden yılın başından başlayarak beş yıl içinde tarh ve mükellefe tebliğ edilmeyen vergiler zamanaşımına uğrar.”* şeklinde yer alan hükümde, vergi hatalarında beş yıllık düzeltme zamanaşımı süresinin başlangıcının, tahakkuk zamanaşımına atıf yapılmak suretiyle, “vergiyi doğuran olay”a bağlandığı görülmektedir⁴⁰³. Zira Danıştay’ın, *“davacının...ödediği vergileri, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 124 ve müteakip maddelerinde yer alan ‘düzeltme ve şikâyet’ müessesesi yoluyla, zamanaşımı süresi olan 5 yıl içinde geri alma olanağı da bulunmaktadır⁴⁰⁴.”* yönündeki kararında, vergi iadesinin beş yıllık tahakkuk zamanaşımı süresi içerisinde düzeltme-şikâyet başvurusu ile istenebileceğine hükmedilmiştir.

Vergi cezalarında yapılan hataların düzeltilmesi için, 213 sayılı Kanun m.374’de, vergi ziyai cezası ile m.353 ve mükerrer m.355 hükümleri uyarınca kesilecek usulsüzlük cezalarında beş yıllık, genel usulsüzlük cezaları için ise iki yıllık zamanaşımı süreleri düzenlenmektedir.

Vergi hataları ile vergi cezalarına ilişkin hataların, zamanaşımı süreleri geçtikten ilgililerce düzeltilmesinin istenilmesi ve idarece resen düzeltilmesi kanunen mümkün olmamaktadır⁴⁰⁵. Danıştay bir uyuşmazlıkta;

Düzeltilmeye konu damga vergisine ilişkin vergilendirme dönemlerinin 2003 ve 2006 yıllarının muhtelif dönemleri olduğu, bu yıllara ilişkin düzeltme başvurusunun zamanaşımının son günü olan 2003 yılı için 31/12/2008, 2004 yılı için 31/12/2009, 2005 yılı için 31/12/2010, 2006 yılı için 31/12/2011 tarihleri ve öncesi yapılması gerektiğinden, zamanaşımı süresi içerisinde

⁴⁰¹ Bilici, 2011, s. 114.

⁴⁰² Öncel vd. , 2009, s. 183.

⁴⁰³ Bilici, 2011, s. 116. ; Öncel vd. , 2009, s. 183.

⁴⁰⁴ Danıştay 9. Dairesi’nin 23.05.2019 tarih ve E:2015/11922, K:2019/2395 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilib.uyap.gov.tr>> Erişim: 01.12.2019

⁴⁰⁵ Candan, 2012, s. 447-448. ; Akdoğan, 2009, s. 152.

yapılmayan 21/08/2014 tarihli düzeltme başvurusunun reddi sonrası yapılan şikayet başvurusunun dava konusu işlemle reddinde hukuka aykırılık bulunmadığından, davayı reddeden vergi mahkemesi kararı sonucu itibarıyla yerinde görülmüştür⁴⁰⁶.

yönünde karar vermiştir.

Zamanaşımı süresinin dolmasıyla, ya vergi yükümlüsü ya da vergi alacaklısı, hatalı işlem sebebiyle lehine doğan bir kazanılmış hakkın varlığını ileri sürebilmektedir⁴⁰⁷. Ancak m.126'da, düzeltme zamanaşımı süresinin, "...*zamanaşımı süresinin son yılı içinde tarh ve tebliğ edilen vergilerde hatanın yapıldığı; ilan yolu ile tebliğ edilip vergi mahkemesinde dava konusu yapılmaksızın tahakkuk eden vergilerde mükellefe ödeme emrinin tebliğ edildiği; ihbarname ve ödeme emri ilan yoluyla tebliğ edilen vergilerde 6183 sayılı Kanuna göre haczin yapıldığı tarihten başlayarak bir yıldan aşağı olamayacağı*" belirtilmektedir. Bu maddede öngörülen ek süresinin uygulanabilmesi için, hatalı vergi veya vergi cezasının zamanaşımı süreleri içinde ilgisine tebliğ edilmesi gerekmektedir. Çünkü zamanaşımı süresi geçtikten sonra, vergi tarhiyatı yapılamayacağı gibi vergi cezası da kesilemeyeceğinden, ilgilinin zamanaşımı iddiasında bulunarak idari yargı yerinde dava açması lazımdır⁴⁰⁸.

Düzeltilme istemiyle yapılan başvurunun kaç gün içinde sonuçlandırılması gerektiğine ilişkin 213 sayılı Kanun'da herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Anılan başvuru 3071 sayılı Kanun m.7 uyarınca otuz gün içinde veya 2577 sayılı Kanun m.10 gereğince altmış gün içerisinde cevaplandırılması gerektiği düşünülebilir. Candan'a göre, m.10 hükmünün düzeltme başvurularına uygulanma olanağı bulunmadığından, 3071 sayılı Kanun m.7 uyarınca otuz gün içinde cevaplandırılması gerekir. Otuz gün içerisinde yanıtız bırakılarak reddedilen düzeltme başvurusu sonrasında bu kez şikâyet başvurusu yapılabilir⁴⁰⁹. Bilici'ye göre ise, ilgilinin düzeltme başvurusuna 2577 sayılı Kanun m.10, m.11 hükümleri çerçevesinde altmış gün içinde cevap verilmelidir. İdarece, altmış gün içinde cevap verilmemesi halinde, düzeltme başvurusu zımnen reddedilmiş sayılır⁴¹⁰.

⁴⁰⁶ Danıştay 9. Dairesi'nin 20.05.2019 tarih ve E:2016/11516, K:2019/2253 sayılı kararı için bkz. <<http://idarlilb.uyap.gov.tr>> Erişim: 01.12.2019

⁴⁰⁷ Öncel vd. , 2009, s. 183.

⁴⁰⁸ Candan, 2012, s. 449.

⁴⁰⁹ Candan, 2012, s. 450.

⁴¹⁰ Bilici, 2011, s. 116. ; İYUK m.10. kapsamında 60 günlük süre içinde cevaplandırılması gerektiği yönündeki benzer görüş için bkz. Kaşıkçı, Nihan, "Vergi Usul Hukukunda Hata ve Düzeltme", (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Üniversitesi, Maliye Anabilim Dalı, İstanbul, 2011. (s. 86.)

Düzeltilme başvurusunun reddi üzerine, doğrudan vergi mahkemesinde dava açılmamaktadır. Reddedilen düzeltme başvurusundan sonra, şikâyet yolu ile ilgili makama başvurulması ve yapılan başvurusunun ilgili makamca reddi üzerine dava açılması gerekmektedir. Aksi halde, 2577 sayılı Kanun m.15/1-e uyarınca, dilekçenin görevli idare merciine tevdiine karar verilmektedir. Danıştay'ın bir uyuşmazlıkla ilgili verdiği karar şöyledir:

Vergi Dairesi Müdürlüğü'ne yapılan başvurusunun reddi üzerine açılan davanın incelenmesi mümkün olmadığından, davaya ait dilekçe ve eklerinin şikâyet mercii olan Gelir İdaresi Başkanlığı'na tevdiine karar verilmesi gerekirken, uyuşmazlığın esası incelenerek verilen kararda hukuka uyarlık bulunmamaktadır⁴¹¹.

2.1.2.1.3.2.3.1.2. Şikâyet Başvurusu

Düzeltilme başvurusunun reddedilmesi sonrasında, şikâyet yoluyla üst makamlara da başvuru yapılabilir⁴¹². 213 sayılı Kanun “Şikâyet yolu ile müracaat” başlıklı m.124’de, “*Vergi mahkemesinde dava açma süresi geçtikten sonra yaptıkları düzeltme talepleri reddolunanlar şikâyet yolu ile Maliye Bakanlığına müracaat edebilirler. Bu madde gereğince il özel idare vergileri hakkında valiliğe ve belediye vergileri hakkında belediye başkanlığına müracaat edilir.*” hükmüne yer verilmiştir. Anılan maddede, düzeltme istemi reddedilenlerin şikâyet yoluna başvurabileceği ve şikâyet başvurusunun hangi makam nezdinde yapılması gerektiği hususları düzenlenmektedir. Ancak şikâyet başvurusunun hangi süreler içinde yapılması gerektiğine ilişkin bir düzenleme mevcut değildir. Kanun koyucunun amacına uygun olarak, düzeltme zamanaşımı süresinden kalan süre içerisinde şikâyet başvurusu yapılmalıdır⁴¹³. Danıştay, “*İlgililerin şikâyet merciine başvuruları bir süreyle kısıtlanmamakla birlikte zamanaşımı süresi içinde yapılması gereken şikâyet başvurusu*⁴¹⁴” ifadesini kullanarak, şikâyet başvurusunun zamanaşımı süreleri içinde yapılması gerektiğine işaret etmiştir.

⁴¹¹ Danıştay 4. Dairesi'nin 28.05.2019 tarih ve E:2016/11623, K:2019/4125 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilb.uyap.gov.tr>> Erişim: 01.12.2019

⁴¹² Öncel vd. , 2009, s. 182.

⁴¹³ Candan, 2012, s. 451.

⁴¹⁴ Danıştay 4. Dairesi'nin 05.02.2018 tarih ve E:2014/1215, K:2018/1098 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilb.uyap.gov.tr>> Erişim: 01.12.2019

Düzeltilme başvurusu ile şikâyet başvurusu bir bütün olarak değerlendirilmelidir. İlk aşama olan düzeltme yolu tüketildikten sonra, ikinci aşama olan şikâyet yoluna gidilmelidir. Düzeltme-şikâyet başvurusu üzerine dava açma süresi, ikinci ve son aşama olan şikâyet yolu üzerine tesis edilen ve kesin/yürütülebilir işlem vasfındaki şikâyet başvurusunun reddine dair işlemin tebliği üzerine işlemeye başlamaktadır⁴¹⁵. Şikâyet yoluyla yapılan başvurunun açıkça reddedilmesi halinde, bu ret işleminin yazılı olarak tebliğini, 2577 sayılı Kanun m.10'da öngörülen altmış günlük bekleme süresi içerisinde cevap verilmemesi halinde, zımni ret tarihini izleyen günden itibaren görevli idari yargı merciinde dava açılabilir⁴¹⁶. Bu hususa ilişkin ilk derece mahkemesince verilen bir kararın Danıştay tarafından onanmasına karar verilmiştir:

İstanbul 2. Vergi Mahkemesi'nin 27.11.2013 gün ve E:2013/3067, K:2013/2571 sayılı kararıyla; davacı vekilinin beyanına göre şikâyet başvurusunun 30.12.2011 tarihinde yapıldığı, 60 günlük bekleme süresi dikkate alınarak, bu sürenin sonunda zımni ret işleminin tesis edilmiş olduğunun kabulü neticesinde, zımni ret işleminin tesisinden itibaren 30 günlük süre içinde dava açılması gerekirken, bu süre geçirildikten sonra 26.11.2013 tarihinde kayda giren dilekçe ile açılan davanın süre aşımı nedeniyle reddi gerektiği⁴¹⁷...

2.1.2.1.3.2.3.2. Gümrük Kanunu'nda Düzenlenen İtiraz Yolları

Gümrük idaresi ile ilgililer arasında vuku bulacak anlaşmazlıkların, barışçıl yollardan çözümüne, 4458 sayılı Kanun'da yer alan uzlaşma ve itiraz müesseseleri hizmet etmektedir⁴¹⁸. Konumuzla bağlantılı olması hasebiyle, yalnızca itiraz yolları incelenecektir. Gümrük Kanunu m.242 ve m.243'de olmak üzere, iki ayrı itiraz müessesesi düzenlenmektedir.

4458 sayılı Kanun m.242'de düzenlenen itiraz yolu tüketildikten sonra, idari dava açılabileceği kabul edilmektedir. İtiraz yolu tüketilmeden doğrudan dava açılması halinde, yargı mercileri, idari merci tecavüzü bulunduğu gerekçesiyle, 2577 sayılı Kanun m.15/1-e uyarınca, dilekçenin görevli idare merciine tevdiine karar vermektedir. Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi, itiraz yolu tüketilmeden açılan bir davada şu şekilde karar vermiştir:

⁴¹⁵ Danıştay 7. Dairesi'nin 29.03.2019 tarih ve E:2015/1209, K:2019/2126 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 16.01.2020

⁴¹⁶ Candan, 2012, s. 451.

⁴¹⁷ Danıştay 3. Dairesi'nin 13.11.2012 tarih ve E:2010/2951, K:2012/3620 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 01.12.2019

⁴¹⁸ Gök, Özgecan, Gümrük Vergisinden Kaynaklanan Uyuşmazlıklar, Yetkin Yayınları, Ankara 2019, s. 249.

Uyuşmazlık konusu olayda, para cezası kararının tebliğ alınmasından sonra 242'nci maddeye göre itiraz başvurusunda bulunulmadan itiraz süresinin dolmasına 5 gün kala uzlaşma başvurusunda bulunulduğu, uzlaşmanın temin edilememesi üzerine de kalan 5 günlük süre içerisinde Bölge Müdürlüğü'ne 242'nci maddeye göre itiraz başvurusunda bulunulması gerekirken, doğrudan dava açıldığı dosya kapsamında anlaşılmalı, işbu davaya ilişkin dava dilekçesinin bir itiraz başvurusu olarak değerlendirilmek üzere görevli idare merciine (Doğu Akdeniz Gümrük ve Ticaret Bölge Müdürlüğüne) tevdi edilmesi gerektiği sonucuna varılmıştır⁴¹⁹.

Şimdi kısaca, bu iki itiraz yolunu inceleyelim.

2.1.2.1.3.2.3.2.1. Tahakkuka İtiraz Müessesesi

4458 sayılı Gümrük Kanunu m.242'de, kesinleşmemiş işlemlere yönelik özel bir idari itiraz yolu getirilmiştir. Anılan itiraz yolu, dava açmadan önce tüketilmesi gereken bir aşama olduğundan, 2577 sayılı Kanun'da düzenlenen başvuru yollarından farklılık arz etmektedir⁴²⁰. Tahakkuka itiraz müessesesi, 2577 sayılı Kanun m.11'de düzenlenen itiraz başvurusuyla benzerlik gösterse de⁴²¹, uygulamada 4458 sayılı Kanun'da hüküm bulunmayan hallerde 2577 sayılı Kanun m.10 hükmüne gidildiğinden, bu başlık altında değerlendirilme alanı bulacaktır.

4458 sayılı Kanun, 2577 sayılı Kanun'a göre özel kanun niteliğindedir. 4458 sayılı Kanun'da hüküm bulunan hallerde bu kanun hükümleri, hüküm bulunmayan hallerde ise genel kanun olan 2577 sayılı Kanun hükümleri uygulanmaktadır. 4458 sayılı Kanun m.242'de, başvuru yöntem ve süresi ile idarenin cevap verme süresi, İdari Yargılama Usulü Kanunu m.10 hükmünden farklı olarak düzenlenmektedir. Bu durumda, özel düzenleme olan m.242 hükmü uygulanır. Danıştay da, m.242'de hüküm bulunmayan hallerde, 2577 sayılı Kanun m.10 hükmünü uygulamaktadır:

Gümrük vergileri, cezalar ve idari kararlar ile ilgili olarak idari davaya konu olabilecek işlemlerin oluşumunun, yukarıda açıklanan başvuru usulleri ve süreleri konusunda özel Kanun niteliği taşıyan, anılan Kanun hükümlerine göre, bu Kanunda hüküm bulunmayan hallerde ise, genel Kanun niteliğindeki 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu hükümlerine göre belirlenmesi gerekmektedir⁴²².

⁴¹⁹ Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi'nin 10.01.2018 tarih ve E:2017/1314, K:2018/17 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 19.12.2019

⁴²⁰ Yerci, Cahit, Gümrük Hukuku ve Davaları, Seçkin Yayınevi, Ankara 2019, s.613.

⁴²¹ Akyılmaz/Sezginer/Kaya, 4458 sayılı Kanun m.242'de düzenlenen itiraz yoluna, 2577 sayılı Kanun m.11 başlığı altında yer vermiştir. Akyılmaz vd. , 2019, s.326; Candan ise, bu itiraz yoluna, m.10 başlığı altında yer vermeyi tercih etmiştir. Candan, 2012, s. 453.

⁴²² Danıştay 7. Dairesi'nin 29.04.2019 tarih ve E:2015/2073, K:2019/3108 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 19.12.2019

4458 sayılı Kanun'da, idare nezdinde yapılan itirazların otuz gün içinde karara bağlanarak ilgili kişiye tebliğ edileceği belirtilmiş ise de; idarece verilen cevabın “kesin olmaması” durumunda izlenecek usule dair herhangi bir düzenlemeye yer verilmediğinden, 2577 sayılı Kanun m.10 hükmünün, “kesin olmayan cevap halinde nasıl hareket edileceğine yönelik kısmının uygulanması gerekir. Danıştay da, “*Gümrük Kanunu uyarınca yapılan itirazlar üzerine idarece verilen cevabın kesin olmaması ve altı aylık bekleme süresi içinde de kesin cevap verilmemesi halinde bu sürenin dolduğu tarihi izleyen günden itibaren otuz gün içinde dava açılabilmesi açıktır*”⁴²³.” demiştir.

4458 sayılı Kanun “İtirazlar” başlıklı Onikinci Kısım'da düzenlenen m.242 hükmü, dört fıkradan oluşmaktadır. Anılan maddenin “*Yükümlüler kendilerine tebliğ edilen gümrük vergileri, cezalar ve idari kararlara karşı tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde bir üst makama, üst makam yoksa aynı makama verecekleri bir dilekçe ile itiraz edebilir.*” şeklindeki birinci fıkrasında, gümrük idaresinin idari başvuruya konu edilebilecek işlemleri, tahdidi olarak sayılmaktadır. Buna göre, “gümrük vergileri”, “gümrük cezaları” ve “idari kararlar” itiraz konusu olabilir. Gümrük idaresinin diğer işlemleri, m.242 uyarınca itiraz yoluna tabi değildir. Örnek olarak, Gümrük idaresince tesis edilen düzenleyici işlemler ile 6183 sayılı Kanun'un uygulaması niteliğindeki işlemler bu itiraz usulüne tabi olmamaktadır⁴²⁴. Kanun koyucu, maddenin yazımında “itiraz edebilir” ifadesi kullanmış ise de, m.242'de öngörülen itiraz, zorunlu bir itiraz yoludur. Bunun doğal sonucu olarak, “gümrük vergileri”, “gümrük cezaları” ve “idari kararlar”ın, itiraz yoluna başvurulmadan önce, dava konusu edilmesi mümkün değildir.

4458 sayılı Kanun m.242/1'de, itiraz süresi “on beş” gün olarak; itirazın yapılacağı yer, üst makam/üst makam yoksa aynı makam olarak belirlenmektedir. Üst makam, işlemleri tesis eden makamın hiyerarşik üstüdür.

Aynı Kanun m.242/2'de, “*İdareye intikal eden itirazlar otuz gün içinde karara bağlanarak ilgili kişiye tebliğ edilir.*” hükmü yer almaktadır. İdareye yapılan itirazın incelenme süresi, otuz günle sınırlandırılmaktadır. Ancak anılan fıkrada, idarenin otuz gün içinde itirazı sonuçlandırmaması halinde ne olacağı konusunda bir kanuni boşluk söz konusudur. Candan'a göre, gümrük vergisi ve cezasına yönelik yapılan itirazın reddine ilişkin bir karar alınıp, ilgisine tebliğ edilmediği sürece, ödeme süreleri

⁴²³ Danıştay 7. Dairesi'nin 29.04.2019 tarih ve E:2015/2073, K:2019/3108 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilib.uyap.gov.tr>> Erişim: 19.12.2019

⁴²⁴ Candan, 2012, s. 453.

işlemeye başlamayacağından, idarenin itirazı otuz gün içinde cevaplandırılmaması, ilgilinin hakkına bir hanel getirmemektedir⁴²⁵. Danıştay, otuz günlük süre içinde itirazın cevaplandırılmaması halinde zımni ret işleminin tesis edilmiş sayılacağını kabul etmektedir:

...yükümlülerin itiraz başvurularının bir üst makamca otuz gün içinde karara bağlanarak sonucunun ilgisine tebliği yasal bir zorunluluk olduğundan; bu sürenin cevapsız geçirilmesi halinde, idari başvuruların zımnen reddedildiğinin kabulü zorunludur. Aksi halde, idari başvuruların, cevap verilmemek suretiyle sürüncemede bırakılması ve dolayısıyla, hak arama özgürlüğünün kısıtlanması sonucunu doğuracak uygulamaların ortaya çıkması kaçınılmazdır⁴²⁶.

Aynı Kanun m.242/3’de, “*İtiraz dilekçelerinin süresi içinde yanlış makama verilmesi halinde, itiraz süresinde yapılmış sayılır ve idarece yetkili makama ulaştırılır.*” yönündeki düzenlemeyle, yetkisiz makama yapılan başvurunun yetkili makama iletileceği ve yetkisiz makama başvuru tarihinin itiraz süresinin başlangıcında esas alınacağı düzenlenmektedir. Benzer bir hükme, 2577 sayılı Kanun’da yer verilmesi, davacıların hak kaybına uğramaması adına gereklilik arz etmektedir. Danıştay, m.242’de yer alan düzenleme gereğince, itirazı doğru makama iletme yükümlülüğünü yerine getirmeyen yetkili olmayan makamın verdiği kararı hukuka aykırı görmüştür:

...dava konusu beyannameye ilişkin olduğu açık olan ve süresi içerisinde yanlış makama yapıldığı anlaşılan itirazın yukarıda hükmüne yer verilen 4458 sayılı Gümrük Kanununun 5911 sayılı Kanun ile değişik 242. maddesiyle getirilen tek aşamalı itiraz prosedürü gereği değerlendirilmek üzere yetkili Ege Gümrük ve Ticaret Bölge Müdürlüğüne gönderilmesi gerekirken, davacının 30/10/2013 tarihli dilekçesindeki itiraz talebi gözetilmeksizin bu konuda yetkisiz gümrük müdürlüğünce tesis edilen işlemde hukuka uygunluk bulunmamaktadır⁴²⁷.

Aynı Kanun m.242/4’de, “*İtirazın reddi kararlarına karşı işlemin yapıldığı yerdeki idari yargı mercilerine başvurulabilir.*” denilmektedir. Yetkili ve görevli mahkemeyi belirleyen iş bu maddede, kanun koyucunun “itirazın reddi kararları” ifadesini kullanmayı tercih ettiği görülmektedir. Böyle olmakla birlikte, itirazın otuz gün içerisinde cevaplandırılmaması nedeniyle oluşan zımni ret kararları da bu

⁴²⁵ Candan, 2012, s. 457-458.

⁴²⁶ Danıştay 7. Dairesi’nin 29.04.2019 tarih ve E:2015/2073, K:2019/3108 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 19.12.2019

⁴²⁷ Danıştay 7. Dairesi’nin 30.05.2019 tarih ve E:2019/791, K:2019/3757 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 19.12.2019

kapsamdadır. Danıştay'a göre, idari davanın konusunu, "olumsuz işlem" veya "zımni ret kararları" oluşturmaktadır:

4458 sayılı Gümrük Kanunu'nun 242. maddesi uyarınca yapılacak itiraz başvurusu, yargı yerlerine başvurulmadan önce ilgililerce tüketilmesi gereken zorunlu nitelikte bir başvuru yolu olduğundan, idari davaya konu olabilecek işlem, tahakkuk ve para cezası kararları ile idari kararlar değil, söz konusu kararlara karşı, öngörülen usule göre yapılacak itiraz üzerine, yine aynı maddede yazılı mercilerce otuz gün içerisinde cevap verilmemesi nedeniyle oluşan zımni ret işlemi veya aynı mercilerce tesis edilecek olumsuz işlemdir⁴²⁸.

2.1.2.1.3.2.3.2.2. Kimyevi Tahlil Sonuçlarına İtiraz

4458 sayılı Gümrük Kanunu m.243'de, "...kimyevi tahlil sonuçlarına karşı tebliğden itibaren onbeş gün içinde gümrük ve muhafaza başmüdürlüğüne yazılı olarak itiraz edilebilir..." denilerek, özel bir itiraz müessesesi getirildiği görülmektedir.

2.1.2.1.3.2.4. 685 Sayılı KHK Kapsamında Yapılan Başvurular Hakkında 2577 sayılı Kanun M.10/2 Hükmünün Uygulanmayacağına İlişkin Özel Bir Düzenleme

15 Temmuz 2016'da gerçekleştirilen menfur darbe teşebbüsü sonrasında olağanüstü hal ilan edilmiş ve olağanüstü hal boyunca çeşitli OHAL KHK'ları çıkarılmıştır. Bu OHAL KHK hükümleriyle, işlemler tesis edilmiştir. Bir başka ifadeyle, tesis edilen işlemler ayrıca ve açıkça KHK'larda gösterilmiştir. İşte tesis edilen bu işlemlere ilişkin başvuruları değerlendirmek ve nihayete bağlamak üzere, 685 sayılı Olağanüstü Hal İşlemleri İnceleme Komisyonu Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname⁴²⁹ ile Olağanüstü Hal İşlemleri İnceleme Komisyonu kurulmuştur. Anılan KHK, 01.02.2018 tarih ve 7075 sayılı Olağanüstü Hal İşlemleri İnceleme Komisyonu Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair Kanunun⁴³⁰ yürürlüğe girmesiyle yasalaşmıştır.

7075 sayılı Kanun m.2/1'de, komisyonun görev alanına giren işlemler, tek tek belirtilmek suretiyle tahdidi olarak sayılmış, m.2/2'de ise, "...birinci fıkra kapsamına girmeyen işlemler de Komisyonun görev alanındadır." düzenlemesi ile maddede açıkça sayılmayan kimi işlemlerin de, komisyonun görev alanına gireceği öngörülmüştür.

⁴²⁸ Danıştay 7. Dairesi'nin 17.05.2019 tarih ve E:2019/537, K:2019/3367 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 19.12.2019

⁴²⁹ R.G:23.01.2017; 29957.

⁴³⁰ R.G: 08.03.2018;30354 (Mükerrer)

7075 sayılı Kanun m.7/2 ve m.7/3'de başvuru süreleriyle ilgili esaslar düzenlenmektedir. 7075 sayılı Kanun m.7/2'de, *“Bu Kanun kapsamında yapılan başvurular hakkında 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 10 uncu maddesinin ikinci fıkrası hükümleri uygulanmaz.”* hükmü, m.7/3'de, *“...bu tarihten sonra yürürlüğe konulan kanun hükmünde kararnamelerle ilgili olarak ise Resmi Gazetede yayımlanma tarihinden itibaren altmış gün içinde yapılmayan başvurular işleme alınmaz.”* hükmü yer almaktadır.

OHAL KHK'ları ile tesis edilen işlemlere karşı OHAL İşlemleri İnceleme Komisyonuna başvurulması halinde, komisyonun, bu başvuruyu, kaç gün içinde sonuçlandırması gerektiğine ilişkin bir düzenlemeye, 7075 sayılı Kanun'da yer verilmemiştir. Bu durumda, genel kanun olan 2577 sayılı Kanun'un ilgili hükümlerine gidilmelidir. Ancak 7075 sayılı Kanun m.7/2'de yer verilen *“Bu Kanun kapsamında yapılan başvurular hakkında 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 10 uncu maddesinin ikinci fıkrası hükümleri uygulanmaz.”* hükmü ile 2577 sayılı Kanun m.10/2 hükmünün uygulanmasının kanunen yasaklandığı görülmektedir. Dolayısıyla, 7075 sayılı Kanun kapsamındaki idari işlemler hakkında, m.10/2 hükmünün uygulanması mümkün değildir. Peki, anılan başvurular hakkında m.11 hükmü uygulanabilir mi? Bu soruya yanıt verebilmek için komisyon nezdinde yapılan başvuruyu ele almak gerekir. İlgililerin, komisyon nezdinde başvuru konusu yaptığı işlemlerin, OHAL süresince çıkarılan KHK hükümleriyle tesis edilen işlemler olduğu değerlendirildiğinde, anılan başvurunun m.11 başvurusu olduğu ve başvuruya altmış günlük süre içerisinde cevap verilmemesi halinde, zımni ret işleminin iptal davasına konu edilebileceği savunulmaktadır⁴³¹. İdari yargı mercileri ise, bu başvuruların herhangi bir hukuki nitelemesini yapmadan, yani başvuruyu m.10 veya m.11 başvurusu olarak nitelemeden, m.7/2 hükmünün, doğrudan, zımni ret müessesini engellediğini belirtmektedir. OHAL İşlemleri İnceleme Komisyonuna yapılan başvurunun, altmış gün içinde cevaplandırılmaması üzerine, Ankara İdare Mahkemesi'nde açılan bir davada,

Uyuşmazlıkta, Olağanüstü Hal İşlemleri İnceleme Komisyonu'nun görev alanına giren iş ve işlemler sebebiyle yapılan başvurulara ilişkin olarak Komisyon kararlarının dava konusu edilebileceği, bahsi geçen başvurulara yönelik olarak zımni redde ilişkin 2577 sayılı Kanun'un 10/2 maddesinin uygulanmasının söz konusu olmadığı, bu durumda ortada Komisyon

⁴³¹ Tahtalı, 2019, s. 743-744

tarafından verilmiş kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem den bahsedilmesine olanak bulunmadığı anlaşıldığından davanın esasını inceleme olanağı bulunmamaktadır⁴³².

gerekçesiyle davanın incelenmeksizin reddine karar verilmiştir. Anılan kararın istinaf incelemesinde Ankara Bölge İdare Mahkemesi,

Somut olayda, OHAL İşlemleri İnceleme Komisyonuna yapılacak başvuru, kamu görevinden çıkarılanlarla ilgili zorunlu başvuru yolu olarak Kanunla düzenlenmiş, Komisyon kararlarının ise yargı denetimine tabi olduğu kurala bağlanmıştır. Bu durumda, davacının hak arama hürriyetinin ihlal edildiği yönündeki iddiası yerinde görülmediği gibi idareye yapılan başvuruların 60 gün içinde cevap verilmediği takdirde reddedilmiş sayılacağına ilişkin genel idari usul düzenlemesinin, 685 sayılı KHK kapsamında OHAL İşlemleri İnceleme Komisyonuna yapılan başvurular hakkında uygulanmayacağına ilişkin yasa kuralının Anayasaya aykırılığı iddiası ciddi bulunmamıştır⁴³³.

şeklinde açıklama eklenmek suretiyle istinaf isteminin reddine karar verilmiştir.

İdari yargı mercileri, doğrudan KHK hükümleriyle tesis edilmeyen işlemler için ise, 2577 sayılı Kanun hükümlerine göre başvuru yapılabileceği ve başvurunun reddi veya zımnen reddi üzerine, süresinde dava açılabilmesi yolunda kararlar vermektedir. Bu kararlarda, yine başvurunun herhangi bir hukuki nitelendirilmesi yapılmamaktadır. Astsubay Meslek Yüksekokulu'nda askeri öğrenci olan davacı tarafından, okuldan ilişkisinin kesilmesine ilişkin işleme yönelik, komisyona yapılan başvurunun zımnen reddine dair işlemin iptali istemiyle, Ankara İdare Mahkemesi'nde görülen bir davada;

...dava konusu uyuşmazlığın 685 sayılı Kanun Hükümünde Kararname'nin 2. maddesinin 1. fıkrası kapsamındaki olağanüstü hal uygulamaları kapsamında başka bir idari işlem tesis edilmeksizin doğrudan kanun hükümünde kararname hükümleriyle tesis edilen işlemlerden kaynaklanmadığı gibi aynı maddenin 2. fıkrası kapsamındaki gerçek veya tüzel kişilerin hukuki statülerine ilişkin olarak doğrudan düzenlenen işlemlerden de olmadığı anlaşıldığından, dava konusu işlemde hukuka aykırılık bulunmadığı⁴³⁴...

gerekçesiyle verilen davanın reddine ilişkin karar, Ankara Bölge İdare Mahkemesi'nce “...husumet yöneltilecek davalı idarenin 2577 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde tespit edilmesi gerekmektedir⁴³⁵.” gerekçesiyle kaldırılıp, mahkemesine iadesine karar

⁴³² Ankara 20. İdare Mahkemesi'nin 17.04.2018 tarih ve E:2018/7, K:2018/125 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 08.01.2020

⁴³³ Ankara Bölge İdare Mahkemesi 13. İdari Dava Dairesi'nin 28.02.2019 tarih ve E:2019/90, K:2019/87 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 08.01.2020

⁴³⁴ Ankara 20. İdare Mahkemesi'nin 16.11.2018 tarih ve E:2018/216, K:2018/1176 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 08.01.2020

⁴³⁵ Ankara Bölge İdare Mahkemesi 13. İdari Dava Dairesi'nin 15.05.2019 tarih ve E:2019/455, K:2019/346 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 08.01.2020

verilmiştir. Anılan kararlarda, 7075 sayılı Kanun kapsamı dışında görülen başvuruların, zımnen reddedilebileceği kabul edilerek, esasa ilişkin karar verilmiştir.

2.1.2.1.3.3. Mevcut Bir İdari İşlem Var İken İdareye Başvuru Yapılması

Mevcut bir idari işlem var iken, idareye yapılan başvuru itiraz başvurusu olarak adlandırılmaktadır. İtiraz başvurusunun düzenlendiği 2577 sayılı Kanun “Üst makamlara başvurma” başlıklı m.11 hükmü şöyledir:

1. İlgililer tarafından idari dava açılmadan önce, idari işlemin kaldırılması, geri alınması değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, idari dava açma süresi içinde istenebilir. Bu başvurma, işlemeye başlamış olan idari dava açma süresini durdurur. 2. Altmış gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır. 3. İsteğin reddedilmesi veya reddedilmiş sayılması halinde dava açma süresi yeniden işlemeye başlar ve başvurma tarihine kadar geçmiş süre de hesaba katılır.

Bu hüküm, mevcut bir idari işlemin, idari davaya konu edilmeden önce, ilgili makamca yeniden ele alınması ve neticesinde kaldırılması, geri alınması veya yeni bir işlem yapılması istemine konu başvuruyu düzenlemektedir⁴³⁶. İlgilisine, dava açmak ya da idareye başvuru yapmak hakkı tanıyan bu başvuru, “ihtiyari başvuru” olarak da adlandırılmaktadır⁴³⁷. İhtiyari başvuru ifadesinden kasıt, ilgililerin başvuru yapıp yapmama konusunda kanunen zorunlu olmamaları, isterlerse ilgili idare nezdinde başvuru yapabilecekleridir⁴³⁸.

Versan, üst makamın ast tarafından yapılan işlemleri denetleme yetkisini şu cümlelerle ifade etmektedir:

Üstün ast tarafından yapılan muameleleri iptal etmek salahiyeti çok geniştir. Üst kanun ve nizama aykırı gördüğü muameleleri iptal edebileceği gibi astın kanun ve nizamnameler ve diğer hukuk kaidelerine uygun olmakla beraber halin ve işin icaplarına uygun görmediği muamelelerini de bu suretle iptal edebilir⁴³⁹.

O halde, idari yargı yerlerinin yetkisi, idari işlemlerin hukuka uygunluk denetimiyle sınırlanmış olmasına rağmen, idare itiraz konusu işlemi, hem hukuka

⁴³⁶ Karavelioğlu, 1993, s. 282.

⁴³⁷ Kaplan, 2011, s. 278.

⁴³⁸ Şayet kanunla, idareye başvuru zorunluluğu getirilmiş ise, bu zorunluluğu uyulmadan açılan davalarda, “idari merci tecavüzü” bulunduğu gerekçesiyle, merciine tevdi kararı verilir. Çünkü zorunlu idari başvuru yolunun tüketilmiş olması, bir dava şartıdır. Akyılmaz vd. , 2019, s. 211-213.

⁴³⁹ Versan, Vakur, İdare Hukuku (Genel Esaslar ve Türkiye Cumhuriyetinin İdari Teşkilatı) (2. baskı), Harp Akademileri Basımevi, İstanbul 1977, s. 30.

uygunluk hem de yerindelik yönünden denetlenmektedir⁴⁴⁰. İşlemin hukukiliğine ve/veya yerindeliliğine ilişkin itirazı içinde barındırdığından, teknik anlamda idari başvuru olarak kabul edilen m.11 başvurusu⁴⁴¹, m.10 başvurusundan farklı bir müessesedir. Çünkü m.10 başvurusunda, ortada herhangi bir işlem bulunmazken, m.11 başvurusu öncesinde ya ilgilinin başvurusu üzerine ya da idarenin kendiliğinden tesis ettiği bir işlem mevcuttur. 2577 sayılı Kanun m.10 hükmünde düzenlenen ilk başvurudan önce, ortada herhangi bir işlem bulunmadığından idari dava açılması mümkün değil iken, m.11 başvurusundan önce idari dava açılabilir. Bir başka ifadeyle, 2577 sayılı Kanun m.11 uyarınca, doğrudan dava açmak ya da m.11 kapsamında itiraz başvurusunda bulunmak ilgilinin tercihinin bırakılmaktadır⁴⁴².

Gözübüyük, m.11 kapsamında üst makama yapılan başvuruyu, “yönetsel başvuru” olarak tarif etmekteyken⁴⁴³, Kaplan “itiraz başvurusu” ifadesini kullanmayı tercih etmektedir⁴⁴⁴. Duran, “...*daha önce mevcut bir tasarruf veya fiil dolayısıyla, tahrikten muahhar olarak yapılan*” başvuruyu, “*muahhar müracaat*” olarak adlandırmaktadır. Ona göre, muahhar müracaat, işlemi tesis eden makama yapılmış ise alelade bir müracaat; işlemi tesis eden makamın üstü olan makama yapılmış ise müratebe müracaattır⁴⁴⁵. Onar ise, ortada idarece tesis edilen bir işlem var ise, işlemi tesis eden makama yapılan başvuruyu “doğrudan doğruya müracaat”, işlemi tesis eden makamın üstü olan makama yapılan başvuruyu ise “hiyerarşi yolu ile müracaat” olarak nitelemektedir⁴⁴⁶.

2577 sayılı Kanun m.11 hükmü, yalnızca birel işlemlere yönelik getirilen bir itiraz usulü değildir. İlgililer, m.11 hükmü kapsamında birel işlemlere itiraz edilebileceği gibi düzenleyici işlemlere de itiraz edilebilir. Nitekim Danıştay bir uyuşmazlıkta;

...yasa koyucu tarafından, 11. madde uyarınca yapılacak başvuruya konu edilebilecek işlemin niteliği noktasında düzenleyici ya da bireysel işlem olmaları yönünden bir ayırma gidilmemiş, 11. maddenin kapsamı salt bireysel işlemlerle sınırlandırılmamıştır. Bu nedenle, yasal

⁴⁴⁰ Gözübüyük A.Ş. ve Tan T. , 2010, s. 983. ; Gözübüyük, 2009, s. 419. ; Kaplan, 2011, s. 274. ; Gözübüyük, 1969, s. 15.

⁴⁴¹ Serter, 2015, s. 54.

⁴⁴² Candan, 2012, s. 465.

⁴⁴³ Gözübüyük, 2009, s. 419.

⁴⁴⁴ Kaplan, 2011, s. 274.

⁴⁴⁵ Duran, 1946, s. 143.

⁴⁴⁶ Onar, 1966, s. 1815-1816.

düzenleme ile getirilen bu hakkın idari işlemlerin niteliğinden hareketle yapılan hukuki yorum yoluyla daraltılması da mümkün değildir⁴⁴⁷.
demiştir.

2.1.2.1.3.3.1. 2577 sayılı Kanun M.11 Kapsamında İdareye Başvurma Koşulları

İdare nezdine yapılan başvurunun, m.11 hükmü kapsamında bir başvuru olarak kabul edilebilmesi için, başvurunun bazı şartları taşıması gerekmektedir.

2.1.2.1.3.3.1.1. Başvuru Üst Makama, Üst Makam Yok İse İşlemi Tesis Eden Makama Yapılmalıdır.

İtiraz başvurusu, üst makam varsa üst makama, üst makam yoksa işlemi tesis eden makama yapılmalıdır. 2577 sayılı Kanun m.11’de geçen “üst makam” deyiminden, aynı hiyerarşik düzen içinde yer alan hiyerarşik amir kastedilmektedir⁴⁴⁸. Duran, üst makama yapılan itiraz başvurusu ile idarenin kendini denetlediğini ifade etmektedir: “*Merkeziyet sisteminin bir icabı olan bu müracaat yolu, üst makamların haiz bulunduğu hiyerarşik kudret vasıtasıyla idarenin idari şekilde kontrol ve teftişini temine matuftur*⁴⁴⁹.”

Üst makam varken, işlemi tesis eden makama yapılan başvuru, dava açma süresini durdurmamaktadır⁴⁵⁰. Peki, yanlış yere yapılan başvuru geçersiz midir? 2577 sayılı Kanun m.10 başvurusunu anlatırken değindiğimiz 3071 sayılı Kanun m.5 gereğince, dilekçenin yetkili makama iletilmesi kanuni bir zorunluluktur. Kaplan da, yanlış makama yapılan başvurunun geçersiz sayılmaması gerektiğini, aksine yetkili makama iletilmesi gerektiğini ve anılan başvuruyla dava açma süresinin durduğunu savunmaktadır⁴⁵¹.

Aynı idari teşkilat içinde bulunan makama yapılması gerekirken, Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne veya Cumhurbaşkanlığı’na yapılan başvurular ile aynı hiyerarşi içinde yer almayan başkaca bir idari makama yapılan başvurular, itiraz başvurusu olarak kabul edilmemektedir⁴⁵².

⁴⁴⁷ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu’nun 03.12.2018 tarih ve E:2016/4697, K:2018/5364 sayılı kararı için bkz.< <http://idariib.uyap.gov.tr>.> Erişim: 03.12.2019

⁴⁴⁸ Alan, 1993, s. 37. ; Erkut C. ve Soybay S. , 2001, s. 282.

⁴⁴⁹ Duran, 1946, s. 152.

⁴⁵⁰ Karavelioğlu, 1993, s. 284.

⁴⁵¹ Kaplan, 2011, s. 287.

⁴⁵² Gözübüyük, 2009, s. 419. ; Kaplan, 2011, s. 285.

1925 tarihli Danıştay Kanunu'nda, işlemi tesis eden makama yapılan başvurunun dava açma süresini durduracağına dair bir hükme yer verilmemişti. Bu sebeple, Danıştay, aynı makama yapılan başvuruların dava açma süresinin durdurmayaacağına karar veriyordu. Duran, bu durumu şöyle eleştirmekteydi:

İdare hukukunda kabul edilen alelade müracaat yolundan idare edilenlerin istifade ettirilmesi, çok yerinde olurdu. Mamafih idari muamelelerin sürüncemeye uğraması bakımından, bu usul mahzurdan da hali sayılamaz... Bu itibarla, hiç değilse bir defaya mahsus ve münhasır kalmak kayıt ve şartile, alelade müracaatların dava açma müddetini durduracağını kabul etmek faydalıdır⁴⁵³.

2577 sayılı m.11'de, hem üst makama yapılan itiraz başvurusunun, hem üst makamın bulunmadığı hallerde aynı makama yapılan itiraz başvurusunun dava açma süresini durduracağı düzenlenerek bu sorun aşılmıştır.

2577 sayılı Kanun m.11'de itiraz başvurusunun açıkça "ilgililer" tarafından yapılacağı düzenlenmektedir. İlgililerce idari işleme yönelik herhangi bir itiraz başvurusunda bulunulmadığı durumlarda, idari işlemi tesis eden makamca idari işlemin üst makama sunulması üzerine, dava açma süresinin duracağı kabul edilmektedir. Bu hususa ilişkin Danıştay bir kararında,

Bu bağlamda idari işleme karşı üst makama ilgililer tarafından yapılmış başvurunun dava açma süresini durdurmasında olduğu gibi, alt makamın tesis ettiği işlemi kendiliğinden üst makamın değerlendirmesine sunmasının da dava açma süresini durduracağını belirtmek gerekir. Olayda, alt makamın, tesis ettiği 26.09.2006 tarihli dava konusu işlemi kendiliğinden üst makamın değerlendirmesine sunduğunu 26.10.2006 tarihinde öğrenen davacının, dava açma süresinin başladığı ve durduğu bu tarihten itibaren 2577 sayılı Kanun'un 11. Maddesine göre işleyecek zımnî ret süresini izleyen altmış gün içinde dava açabileceği dikkate alındığında, zımnî reddin gerçekleştiği 25.12.2006 tarihinden itibaren altmış günlük süre içinde kalan 5.1.2007 tarihinde açılan davanın süresinde olduğu açıktır⁴⁵⁴.

gerekçesiyle, ilk derece mahkemesi tarafından verilen davanın süreaşımı sebebiyle reddine ilişkin kararı hukuka aykırı bulmuş ve davanın süresinde olduğuna karar vermiştir.

⁴⁵³ Duran, 1946, s. 150.

⁴⁵⁴ Danıştay 10. Dairesi'nin 22.11.2011 tarih ve E:2008/6481, K:2011/5029 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilib.uyap.gov.tr>> Erişim: 03.12.2019

2.1.2.1.3.3.1.2. Başvuru, İdari İşlemin Kaldırılması, Geri alınması, Değiştirilmesi veya Yeni Bir İşlem Yapılması Amacıyla Yapılmalıdır.

2577 sayılı Kanun m.10'da düzenlenen ilk başvurudan farklı olarak, itiraz başvurusu için ortada idarece tesis edilmiş bir işlemin bulunması gerekir. İtiraz başvurusu, mevcut idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılmasına yönelmelidir⁴⁵⁵. Aksi halde anılan başvuru, itiraz başvurusu olarak değil, idareye yapılan dilek ve temenniden ibaret bir başvuru olarak kabul görür.

İtiraz başvurusunda, işlemin hukukiliğine itiraz edilebileceği gibi yerindeliliğine de itiraz edilebilir. İtiraz başvurusunda, işlemin hukuka aykırılığı yönünde yapılan itiraz ile işlemin yerindeliliğine yönelik yapılan itirazın, m.11 kapsamında hukuki etki ve sonuçları aynıdır⁴⁵⁶.

İtiraz başvurusunda, idari işleme yönelik itirazın açık ve net olarak belirtilmesi gerekmektedir. Belirsiz olan talepler, ilgilinin dava açma hakkına zarar verebilir. Çünkü m.11'de öngörülen koşulları sağlamayan bir başvuru dava açma süresine etki etmemektedir. İlgilinin mahkeme erişim hakkının korunabilmesi adına, başvuru dilekçesinde, mevcut "idari işlemin kaldırılması", "geri alınması", "değiştirilmesi" veya "yeni bir işlem yapılması" ifadelerine açıkça yer verilmemiş olsa da, ilgilinin işleme yönelik itirazı olduğu anlaşılabilirse, başvuru m.11 kapsamında görülmelidir. Danıştay bir kararında, işleme yönelik herhangi bir itiraz içermeyen ve işlemlle ilgili bilgi ve belgelerin istenilmesine matuf başvuruyu, m.11 kapsamında görmüştür:

...İlk haliyle dava konusu ihbarnamenin hangi taşınmaza istinaden düzenlendiğinin net olarak anlaşılmadığı hususu davacı tarafın Belediye Başkanlığı olması bir başka deyişle aynı mahiyette birden fazla taşınmazın olabileceği dikkate alındığında davacının süreçle ilgili bilgi ve belgelerin temin edilmesine yönelik başvuruları dikkate alınarak davalı idarece verilen cevap ile dava konusu işlemin mahiyetinin açık ve net bir şekilde öğrenilmesinden sonra açılan davanın süresinde olduğu anlaşılmaktadır. Bu durumda, uyuşmazlığın esasının incelenmesi gerekirken davanın süre aşımı yönünden reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet bulunmamaktadır⁴⁵⁷.

Yukarıdaki uyuşmazlık, davacının Hazineye ait bir taşınmazı çay bahçesi olarak kullanmak suretiyle fuzulen işgal etmesinden kaynaklanmaktadır. İdarenin davacıya gönderdiği ecrimisil ihbarnamesinde herhangi bir taşınmaza ilişkin ada, parsel numarası

⁴⁵⁵ Gözübüyük, 2009, s. 420.

⁴⁵⁶ Kaplan, 2011, s. 308.

⁴⁵⁷ Danıştay 10. Dairesi'nin 08.04.2019 tarih ve E:2016/6992, K:2019/2614 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilib.uyap.gov.tr>> Erişim: 03.12.2019

belirtilmediğinden, davacının hangi taşınmaza yönelik itiraz edebileceği açık değildir. Bu sebeple, davacının dava konusu ecrimisil ihbarnamesine konu taşınmazı belirleme noktasında yaptığı bilgi ve belge talepli başvurusunun, idari işlemin mahiyetini öğrenme hususunda gerekli olduğu görülmektedir. Bu sebeple, Danıştay tarafından anılan başvurunun m.11 başvurusu olarak kabul edilmesi, davacının mahkemeye erişim hakkı ve geniş anlamda hak arama hürriyetini korumak adına gerekli ve hakkaniyetli bir yaklaşım olmuştur. Anılan kararın karşı oyunda ise,

Davacının idareye yaptığı başvurusunun ecrimisil ihbarnamesine itiraz niteliğinde değil taşınmaza ilişkin detayların öğrenilmesi istemli olduğu, davalı idarenin verdiği cevabın ise yeni bir ihbarname nitelikli ecrimisil düzeltme ihbarnamesi şeklinde olmadığı, bir başka deyişle davacının talebi kapsamında açıklama yapıldığı anlaşıldığından davacının bu başvurusunun üzerine açılan davanın, kaçırılan dava açma süresinin canlandıramayacağı düşünülmektedir. Bu gerekçeyle davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen Mahkeme kararının hukuka uygun olduğu ve temyiz isteminin reddedilerek onanması gerektiği görüşüyle çoğunluk kararına katılmıyoruz.

yönünde görüşe yer verilmiştir. Karşı oyda, açıkça idari işleme yönelik bir itiraz olmadığından davacı tarafından yapılan başvuru, m.11 başvurusu olarak kabul edilmemiştir.

2.1.2.1.3.3.1.3. Başvuru, Dava Açma Süresi İçinde Yapılmalıdır.

Dava açma süresine ilişkin özel kanunlarda ayrı bir hüküm getirilmediği müddetçe, itiraz başvurusu, idare mahkemesi ve Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak baktığı işler için altmış günlük, vergi mahkemesinin görev alanına giren işler için ise otuz günlük genel dava açma süreleri içinde yapılmalıdır. İtiraz başvurusu, dava açma süresi içinde yapılmamış ise, idari dava süresini etkilemediği⁴⁵⁸ gibi, bu başvurunun idarece cevaplandırılması ilgisine yeniden dava hakkı vermemektedir⁴⁵⁹. Mardin İdare Mahkemesi'nin,

...davacının, tekrar göreve başladığı tarihten itibaren dava açma süresi içinde davalı idareye başvuruda bulunması, verilen cevaba göre işlemin iptali istemiyle 60 günlük dava açma süresi içerisinde dava açması gerekirken, bu süre kaçırılarak, 13/02/2013 tarihinde yaptığı başvuru üzerine tesis edilen işlemin iptali istemiyle 25/04/2013 tarihinde açılan davada, süreaşımı bulunduğu...

⁴⁵⁸ Gözübüyük, 2009, s. 420.

⁴⁵⁹ Karavelioğlu, 1993, s. 286.

gerekçesiyle verdiği 09.08.2016 tarih ve E:2016/1602, K:2016/2262 sayılı “ısrar-davanın süre aşımı sebebiyle reddine” dair karar Danıştay tarafından onanmıştır⁴⁶⁰.

Özel kanunlarda itiraz başvurusunun hangi süreler içinde yapılması gerektiğine ilişkin ayrıksı hükümler düzenlenmiş ise, başvurunun bu süreler içerisinde yapılması gerekmektedir. Örneğin, 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun⁴⁶¹ m.3’de, “*Bakanlıkça veya İdarece yaptırılan riskli yapı tespitlerine karşı maliklerce veya kanuni temsilcilerince on beş gün içinde itiraz edilebilir.*” hükmü yer aldığından, riskli yapı tespitine ilişkin işlemlere karşı on beş gün içinde itiraz edilmesi gerekmektedir. Danıştay, riskli yapı tespitine yönelik yapılan itirazın kaç gün içinde sonuçlandırılması gerektiği 6306 sayılı Kanun’da düzenlenmediğinden, genel kanun niteliğindeki 2577 sayılı Kanun m.11 hükmünün bu konuda uygulanabileceği ve altmış gün içinde cevap verilmezse istemin reddedilmiş sayılacağına karar vermektedir:

uyuşmazlık incelendiğinde, riskli yapı tespit işleminin kaldırılması için tebliğden itibaren (20.08.2014) on beş günlük itiraz etme süresinin 9. gününde (29.08.2014) işleme itiraz edilmesiyle otuz günlük dava açma süresinin durduğu, Riskli Yapı Tespitine İtiraz Değerlendirme Heyetinin altmış gün içinde itiraza cevap vermemesi üzerine, istemin reddedilmiş sayıldığı 28.10.2014 tarihinden itibaren dava açma süresinin kaldığı yerden işlemeye başladığı, bu durumda dava açma süresinin son gününün 18.11.2014 tarihi olduğu anlaşılmakta olup, bu süre geçtikten sonra 02.02.2015 tarihinde açılan davada süre aşımı bulunduğundan, davanın süre aşımı nedeniyle reddi gerekirken, işlemde hukuka aykırılık görülmediği gerekçesiyle davanın reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet görülmemiştir⁴⁶².

⁴⁶⁰ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu’nun 27.02.2019 tarih ve E:2017/315, K:2019/818 sayılı kararı; Benzer yöndeki “...geçici görevlendirme işleminin yolluksuz kısmına karşı 2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 7. maddesi uyarınca 60 gün içerisinde doğrudan veya anılan Kanunun 11. maddesinde öngörülen süreler dikkate alınmak suretiyle idareye başvurduktan sonra dava açması gerekirken başvuru ve dava süresini geçirdikten sonra 21.02.2011 gününde yaptığı başvurunun cevap verilmemek suretiyle reddi üzerine...açtığı davada süre aşımı bulunduğu açıktır.” gerekçesiyle verilen Danıştay 5. Dairesi’nin 30.01.2014 tarih ve E:2012/3713, K:2014/662 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 03.12.2019;

⁴⁶¹ R.G: 31.05.2012;28309.

⁴⁶² Anılan kararın karşı oyunda ise, “...davacının kendisine tanınan on beş günlük idari itiraz hakkını kullanıyor olmasının, 2577 sayılı Kanun 11. maddesinde belirlenen “üst makamlara başvurma” olarak nitelendirilemeyeceği, ilgili mevzuatla itirazı değerlendirmek için süre sınırlaması getirilmeyen teknik heyet kararına karşı 11. madde uyarınca süre sınırlaması getirilmesinin, dava açma hakkı ile hak arama hürriyetini kısıtlayacağı dolayısı ile açılan davada süre aşımı bulunmadığı” yönündeki Danıştay 14. Dairesi’nin 18.01.2017 tarih ve E:2016/626, K:2017/175 sayılı kararı; Aynı yöndeki Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu’nun 27.05.2019 tarih ve E:2018/2062, K:2019/2704 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 03.12.2019

2.1.2.1.3.3.1.4. Başvuru, Bir Kez Yapılmalıdır.

Kanunda istisna getirilmediği sürece, m.11 kapsamında idareye yapılan ilk başvuru dava açma süresini durdurmaktadır. Aynı konuda defaten yapılan başvuruların dava açma süresini durdurmayaacağı kabul edilmektedir⁴⁶³. İstanbul Bölge İdare Mahkemesi bu konuda şöyle bir karar vermiştir. “...söz konusu plana karşı son ilan tarihini (12.07.2016) izleyen ikinci 60 günlük süre içerisinde dava açılması gerekirken, bu süre geçirildikten sonra dava açma süresini ihya etmeyen müteaddit itirazlar üzerine 28.04.2017 tarihinde açılan bu davada, süre aşımı bulunduğu sonucuna varılmıştır⁴⁶⁴.”

2.1.2.1.3.3.2. İdarenin Davranışına Göre Dava Açma Süreleri

2.1.2.1.3.3.2.1. İdarenin Olumlu Cevap Vermesi

İtiraz başvurusunun, üst makam veya üst makam yoksa işlemi tesis eden makam tarafından olumlu sonuçlandırılması halinde, ilgili ile idare arasında herhangi bir ihtilaf kalmamaktadır. Başvurucunun, işlem ile ilgili olarak dava açma menfaati bulunmadığından, açılan davanın menfaat yokluğu sebebiyle reddi gerekmektedir.

2.1.2.1.3.3.2.2. İdarenin Olumsuz Cevap Vermesi

İdari işlemin ilgisine yazılı olarak tebliğ edildiği tarihten itibaren dava açma süresi işlemeye başlamamaktadır. İşlemin “kaldırılması”, “geri alınması”, “değiştirilmesi” veya “yeni bir işlem yapılması” amacıyla yapılan itiraz başvurusu üzerine ise, dava açma süresi durmaktadır. 2577 sayılı Kanun m.11/3’de, “*İsteğin reddedilmesi veya reddedilmiş sayılması halinde dava açma süresi yeniden işlemeye başlar ve başvurma tarihine kadar geçmiş süre de hesaba katılır.*” hükmü gereğince, işlemin tebliğ tarihini izleyen günden başlamak üzere itiraz başvurusunun idare kayıtlarına girdiği tarih arasında geçen süre, dava açma süresinden mahsup edilmek suretiyle, itirazın reddine ilişkin işlemin tebliğ edildiği tarihten itibaren -kalan dava açma süresi- içinde dava açılmalıdır.

⁴⁶³ Gözübüyük, 2009, s. 420. ; Kaplan, 2011, s. 312. ; Alan, s. 37.

⁴⁶⁴ İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 4. İdari Dava Dairesi’nin 05.10.2018 tarih ve E:2018/1463, K:2018/1847 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilib.uyap.gov.tr>> Erişim: 03.12.2019

2.1.2.1.3.3.2.3. İdarenin Bekleme Süresi İçerisinde Cevap Vermemesi

İdare, itiraz başvurusuna hiç cevap da vermeyebilir. Bunu düşünen kanun koyucu, 2577 sayılı Kanun m.11/2’de, “*Altmış gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır.*” hükmüne yer vermiştir. Anılan maddede, idarenin itiraz başvurusunu sürüncemede bırakmaması için “altmış gün”lük bir bekleme süresi öngörülerek zımni ret müessesesi getirilmektedir. İdarenin altmış gün içinde itiraz başvurusuna cevap vermemesi, zımni ret işlemini doğurmaktadır. 2577 sayılı Kanun m.11/3’de, “*İsteğin reddedilmesi veya reddedilmiş sayılması halinde dava açma süresi yeniden işlemeye başlar ve başvurma tarihine kadar geçmiş süre de hesaba katılır.*” hükmü gereğince, işlemin tebliğ tarihini izleyen günden başlamak üzere itiraz başvurusunun idare kayıtlarına girdiği tarih arasında geçen süre, dava açma süresinden mahsup edilmek suretiyle, zımnen ret işleminin doğduğu varsayıldığı tarihten itibaren -kalan dava açma-süresi içinde dava açılmalıdır.

2.1.2.1.3.3.2.4. İdarenin Bekleme Süresi Geçtikten Sonra Cevap Vermesi

Altmış günlük bekleme geçtikten, bir başka ifadeyle zımni ret işlemi tesis edildikten sonra, idarenin işlemi açıkça ret etmesi halinde dava açma süresi yeniden işlemeye başlar mı? Bu soruya doktrin ve yargı kararları ışında yanıt aramak faydalı olacaktır.

Bahtiyar/Sezginer/Kaya’ya göre, 2577 sayılı Kanun m.11’de bu durum açıkça düzenlenmemiş ise de, dava açma süresinin yeniden başlamasına mani bir hükmün de bulunmadığı, zımni ret kurumunun vatandaşın lehine getirilen bir kurum olduğu dikkate alındığında, zımni retten sonra ister yeni bir başvuru ister idarenin kendiliğinden cevap vermesi hali olsun dava açma süresinin kaldığı yerden işlemeye devam etmesi gerekmektedir⁴⁶⁵.

Karahanoğulları’na göre, zımni retten sonra tesis edilen işlem üzerine dava açma süresinin yeniden işletilmemesi ve davanın süreaşımı sebebiyle reddine karar verilmesi Anayasaya aykırılık oluşturmaktadır:

Vurgulanması gereken nokta, düzenlemede “başlama” kelimesinin seçilmiş olmasıdır. Süre, dava açma hakkına getirilmiş bir sınırdır. Bu sınırlamanın “başlayabilmesi” için idarenin iradesini yazılı bir biçimde ilgiliye ulaştırması gerekir. Aksi takdirde süre “başlamaz”. İlgili

⁴⁶⁵ Akyılmaz vd. , 2019, s. 324.

süre sınırlamasına tabi olmadan dava açabilir. Varılan bir sonuç karşısında irkilen “idari istikrar” telaşları olabilir. İdari istikrar düzensizliğin, aksak işleyişin istikrarı değildir. İdarenin süresiz dava “tehdidinden” kurtulabilmesinin tek yolu, düzgün işlemesi, gelen talepleri en kısa sürede yanıtlaması, yani açık yazılı yanıt vermesidir. Altmış günlük zımni ret uygulaması, bir ek güvencedir⁴⁶⁶.

Danıştay, itiraz başvurusunun zımnen reddine dair işleme karşı süresinde dava açılmaması halinde, idarenin sonradan verdiği açık ret cevaplarının, dava açma süresini yeniden canlandırmayacağı görüşündedir:

İdari Yargılama Usulü Kanununun 10. maddesinin ikinci fıkrasında, yetkili idari makamlarca dava açma süresi geçtikten sonra verilen cevap üzerine tebliğ tarihini izleyen günden itibaren altmış gün içinde dava açılacağı belirtilmiştir halde 11. maddede, davanın açılmaması veya davanın süreden reddi hallerinde, sonradan yetkili makamlarca cevap verilmesi durumunda, işlemin tebliğinden itibaren altmış gün içinde davanın açılacağına dair bir hüküm bulunmamaktadır. Dolayısıyla yetkili makamlarca ne zaman cevap verileceği belli olmayan bir durumda, dava süresinin yorum yoluyla süresi belirsiz bir zamana kadar uzatılması mümkün değildir⁴⁶⁷.

İtiraz başvurusunun, altmış gün içinde cevaplandırılmayarak zımnen reddedildiği tarihten itibaren altmış gün içinde dava açılmadığı gerekçesiyle verilen süre ret kararının, mahkemeye erişim hakkını ihlal ettiği gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi nezdinde yapılan 2014/17738 başvuru numaralı kararda ise,

2577 sayılı Kanun'un 7. maddesinde düzenlenen altmış günlük dava açma süresinin, dava açılabilmesi için başvuruculara yeterince düşünme ve hazırlanma imkânı sunduğundan makul ve ölçülü olduğu anlaşılmaktadır. Başvurucuların bu sürenin ölçülü olmadığı yolunda bir şikâyetleri de bulunmamaktadır. Başvurucuların şikâyeti, zımni ret süresinden sonra idarece tesis edilen işleme karşı yeniden dava açma imkânının tanınmamasına yöneliktir. Somut olayda Belediye Meclisinin, zımni ret süresinden sonra tesis ettiği işlem, talebin reddi yolundadır. Talebin reddine ilişkin işlemin, doğurduğu hukuki sonuçlar itibarıyla zımni ret işleminden hiçbir farkı bulunmamaktadır. Başvurucuların zımni ret süresinin bitiminden itibaren altmış gün içinde dava açma hakkına sahip oldukları gözetildiğinde zımni ret süresinin bitiminden sonra talebin reddi yolunda tesis edilen işleme karşı ayrıca dava açma imkânı tanınmamasının başvuruculara aşırı ve katlanılmaz bir külfet yüklediği sonucuna ulaşılmaktadır. Ayrıca başvurucuların ileriye yönelik olarak imar planı değişikliği talebiyle idareye başvuruda bulunması ve talebin reddi halinde bunu dava konusu etmesi mümkündür. Başvurucuların bu yolla dava açma imkânına sahip olmaları, başvuruculara yüklenen külfetin daha da

⁴⁶⁶ Karahanoğulları, Onur, “Zımni Retten Sonra Gelen Açık Yanıtlarda Dava Açma Süresi (İctihat Değerlendirmesi), ss.1-11. (s. 9.) <<https://docplayer.biz.tr/77181-Zimni-retten-sonra-gelen-acik-yanitlarda-dava-acma-suresi-ictihat-degerlendirmesi-onur-karahanogullari.html>> Erişim:03.12.2019

⁴⁶⁷ Danıştay 6. Dairesi'nin 17.06.2019 tarih ve E:2016/13342, K:2019/5834 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 03.12.2019; İtiraz başvurusu üzerine tesis edilen zımni retten sonra, idarenin cevap vermesinin, dava açma süresini yeniden canlandırmayacağı yönündeki Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 11.06.2019 tarih ve E:2017/2881, K:2019/2899 sayılı kararı ile 11.06.2019 tarih ve E:2017/471, K:2019/2898 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 03.12.2019

hafiflemesine vesile olmaktadır. Sonuç olarak mahkemeye erişim hakkına yönelik açık bir ihlalin bulunmadığı anlaşılmaktadır⁴⁶⁸.

denilmiştir. Görüleceği üzere, Anayasa Mahkemesi, zımni ret kararı ile açık ret kararı arasında bir fark olmadığını, m.11 kapsamında oluşan zımni ret kararından sonra dava açma süresinin işlemeye başlamasının, ya da idarece açık ret cevabı üzerine dava açma süresinin işletilmemesinin hak ihlali oluşturmadığına karar vermiştir.

2.1.2.1.3.3.3. İtiraz Başvurusunun Dava Açma Süresini Etkilemediği Haller

2577 sayılı Kanun m.11’de düzenlenen ve ilgisine başvuru yapma hakkı tanıyan itiraz başvurusunun kullanılabilmesi için özel bir düzenlemeye ihtiyaç duyulmamaktadır. Bu başvuru, hiyerarşi denetimine de hizmet ettiğinden, kendiliğinden doğduğu kabul edilir⁴⁶⁹. Ancak yargı yerleri, “dava açma süresi” konusunda ayrık hüküm getiren yasal düzenlemede açıkça “itiraz müessesine” yer verilmemiş ise, ihtiyari başvuru” olarak nitelediğimiz itiraz başvurusunun, dava açma süresini etkilemeyeceği görüşündedir.

Bu başlık altında, kanun gereği ya da yargı kararları uyarınca, hangi işlemlere karşı 2577 sayılı Kanun m.11 kapsamında, itiraz edilemeyeceği incelenecektir. İncelemenin konusunu ise, çoğunlukla yargı kararlarına konu olan, ödeme emirleri, çevre para cezaları ve ivedi işlere ilişkin uyuşmazlıklar oluşturmaktadır.

2.1.2.1.3.3.3.1. 2577 Sayılı Kanun’da Düzenlenen İvedi İşlere Karşı İtiraz

İvedi yargılama usulüne tabi işlemlere karşı, 2577 sayılı Kanun m.20/A/2-(b)’de yer alan “*Bu Kanununun 11 inci maddesi hükümleri uygulanmaz.*” şeklindeki düzenleme uyarınca, itiraz başvurusunun kanunen yasaklandığı görülmektedir. İvedi yargılama usulüne tabi bir işlem var ise, doğrudan dava açılması gerekmektedir. İlgilinin, dava açmak ya da idareye başvuru yapmak hususunda seçimlik bir hakkı mevcut değildir. İvedi yargılama usulüne tabi işlemlerde, m.11’de öngörülen itiraz başvurusu müessesinin işletilmesi, işlemeye başlayan ivedi dava açma süresini durdurmamaktadır. Örneğin, Hazineye ait bir taşınmazın satış yöntemiyle özelleştirilmesi amacıyla yapılan

⁴⁶⁸ Anayasa Mahkemesi’nin 08.11.2017 tarih ve B.No:2014/17738 sayılı kararı için bkz. <<https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/>> Erişim: 03.12.2019

⁴⁶⁹ Kaplan, 2011, s. 278.

ihaleye yönelik ileri sürülen itiraz başvurusunun reddine dair işlemin iptali istemiyle açılan bir davada Danıştay,

Davacı tarafından 03/01/2018 ve 05/01/2018 tarihlerinde taşınmazın ihaleye çıkarılmasının iptali için 2577 sayılı Kanun'un 11. maddesi kapsamında davalı idareye başvurulmuş ise de, ivedi yargılama usulüne tabi işbu davada anılan Kanun'un 11. maddesinin uygulanamayacağı açık olup; dava dilekçesinde söz konusu ihaleden 03/01/2018 tarihinde haberdar olduğu belirtilerek 22/03/2018 tarihinde bakılan davanın açıldığı görüldüğünden, 30 günlük dava açma süresi geçirildikten sonra açılan bu davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine imkân bulunmamaktadır⁴⁷⁰.

gereğesiyle davanın süreaşımı nedeniyle reddine karar vermiştir. Anılan uyuşmazlık, ihale mevzuatından kaynaklanmakta olup, ivedi dava açma süresine tabidir. Bu sebeple, ivedi yargılama usulüne tabi uyuşmazlıklarda, Kanun gereği doğrudan idare mahkemesinde dava açılması gerekmektedir.

2.1.2.1.3.3.3.2. 2577 Sayılı Kanun'da Düzenlenen “Merkezi ve Ortak Sınavlara” Karşı İtiraz

“Millî Eğitim Bakanlığı ile Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi tarafından yapılan merkezî ve ortak sınavlar, bu sınavlara ilişkin iş ve işlemler ile sınav sonuçları hakkında”, 2577 sayılı Kanun m.20/B/1-(b)'de yer alan “*Bu Kanunun 11 inci maddesi hükümleri uygulanmaz.*” şeklindeki düzenleme uyarınca, itiraz başvurusunun kanunen yasaklandığı görülmektedir. Merkezi ve ortak sınavlara ilişkin bir uyuşmazlık var ise, doğrudan dava açılması gerekmektedir. Merkezi bir sınavla ilgili bir uyuşmazlıkta Danıştay;

İptali istenilen işlemin 2577 sayılı Kanunun 20/B maddesi kapsamındaki Milli Eğitim Bakanlığı tarafından yapılan merkezî ve ortak bir sınava ilişkin olması nedeniyle dava açma süresinin on gün olduğu; buna göre, 10/04/2018 tarihinde yayımlanan kılavuza karşı en geç 20/04/2018 tarihine kadar veya sınav sonuçlarının açıklanması üzerine sonuçların açıklandığı 26/06/2018 tarihinden itibaren 10 günlük süre içerisinde dava açılması gerekmekte iken, dava açma süresi olan 10 günlük süreyi durdurmayacak olan sonuçlara yapılan itiraz üzerine ve 17/07/2018 tarihli başvuru üzerine verilen 18/07/2018 tarihli kararın tebliği üzerine 27/07/2018 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine hukuken olanak bulunmadığı⁴⁷¹...

⁴⁷⁰ Danıştay 13. Dairesi'nin 08.10.2018 tarih ve E:2018/3568, K:2018/2730 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim:19.11.2018

⁴⁷¹ Danıştay 8. Dairesi'nin 17.09.2018 tarih ve E:2018/4615, K:2018/4445 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim:15.12.2019

gerekçesiyle davanın süre aşımı sebebiyle reddine karar vermiştir. Kanun açıkça, merkezi ve ortak sınavlara ilişkin işlemlere karşı, itiraz başvurusunu yasakladığından, davacıların ivedi olarak yetkili ve görevli idare mahkemesinde davasını açması gerekmektedir.

2.1.2.1.3.3.3.3. 6183 Sayılı Kanun Uyarınca Düzenlenen Ödeme Emirlerine Karşı İtiraz

6183 sayılı Kanun uyarınca tesis edilen ödeme emirlerine karşı, m.11 hükmünün uygulanamayacağı, bir başka deyişle ödeme emirlerine karşı yapılan itirazın dava açma süresini durdurup durdurmayacağı konusunda bir birlik yoktur⁴⁷².

Danıştay, 6183 sayılı Kanun uyarınca düzenlenen ödeme emirlerine karşı, m.11 hükmünün uygulanmayacağı görüşündedir:

213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nda belirtilen haller dışında, vergi dairelerince amme alacağının tahsiline yönelik olarak düzenlenen ödeme emrinin tebliği üzerine 2577 sayılı Kanunun 11. maddesinin uygulanma olanağı bulunmadığından, yedi (7) günlük yasal dava açma süresinde açılmayan iş bu davanın esasının incelenme olanağı bulunmamaktadır⁴⁷³.

6183 sayılı Kanun uyarınca tesis edilen ödeme emirlerine karşı, dava açma süresi geçirilmiş ise, düzeltme-şikâyet yolu sonrasında tesis edilen işlemlerin iptali istemiyle, süresinde dava açılabileceğini belirtmiştik. Danıştay,

Davacının ... dava açma süresi geçirildikten sonra düzeltme şikâyet başvurularında bulunduğu, 04.03.2015 tarihinde yapılan şikâyet başvurusunun zımnen reddi üzerine ... dava dilekçesinin Mahkeme kaydına 20.05.2015 tarihinde girdiği dikkate alındığında dava süresinde açıldığından, Mahkemece dava konusu edilen düzeltme şikâyet başvurusunun zımnen reddine ilişkin işlem hakkında işin esasının incelenmesi gerekirken, davanın süre aşımı nedeniyle reddedilmesinde yasaya uygunluk bulunmamaktadır⁴⁷⁴.

yönünde karar vermiştir.

⁴⁷² Kaplan, 2011, s. 343.

⁴⁷³ Danıştay 4. Dairesi'nin 14.02.2019 tarih ve E:2015/10435, K:2019/1143 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 03.12.2019

⁴⁷⁴ Danıştay 9. Dairesi'nin 12.11.2018 tarih ve E:2016/22091, K:2018/6897 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 15.12.2019

2.1.2.1.3.3.3.4. Çevre Kanunu Uyarınca Tesis Edilen İdari Yaptırımlara Karşı İtiraz

2872 sayılı Çevre Kanunu'nda, idari yaptırımlara karşı dava açma süresi otuz gün olarak düzenlenmektedir. Ancak Kanunda, idari yaptırımlara karşı, itiraz edilebileceğine dair bir ifadeye yer verilmemektedir. Bu sebeple, yargı yerleri, 2872 sayılı Kanun uyarınca tesis edilen işlemlere karşı, itiraz edilmeksizin, doğrudan dava açılması gerektiği gerekçesiyle açılan davaların süresinde olmadığına karar vermektedir. Zira Danıştay bir uyuşmazlıkta,

...olayda, 2872 sayılı Çevre Kanununun 20. maddesinin (r) bendi uyarınca verilen dava konusu idari para cezası bakımından, İdari Yargılama Usulü Kanununun 11. maddesine dayanarak, işlemin geri alınması talebi ile idareye başvurulması ve bu suretle yasal dava açma süresinin durdurulması imkanı bulunmamaktadır. Bu durumda; işlemin davacı tarafından öğrenildiğinin kabul edildiği 26/11/2014 tarihini izleyen günden itibaren 30 gün içerisinde ve en geç 26/12/2014 tarihine kadar dava açılması gerekirken, bu tarih geçirildikten sonra açılan davanın süre aşımı yönünden reddine karar verilmesi gerektiği anlaşılmaktadır⁴⁷⁵.

yönünde karar vermiştir. Danıştay'a göre, 2872 sayılı Kanun'da idari para cezalarına karşı açıkça "itiraz" edilebileceği düzenlenmediğinden, çevre para cezalarına karşı yapılan itirazların dava açma süresini durdurmaya ve sürenin işlemeye devam edeceği kabul edilmektedir. Yukarıda aktarılan kararın karşı oyunda ise, çevre para cezalarına karşı m.11 başvurusunun mümkün olduğu savunulmaktadır. 2872 sayılı Kanun'da özel bir dava açma süresi öngörülmüş ise de, dava açma süresinin özel olarak düzenlendiği hallerde, 2577 sayılı Kanun m.11 hükmünün uygulanmayacağına ilişkin bir kısıtlayıcı hükme mevzuatta yer verilmediği, bu sebeple m.11 hükmünün dar yorumlanmasının hak arama hürriyetini etkileyeceği belirtilmektedir. Kanaatimizce, anılan kararın karşı oyunda yer verilen gerekçeler daha yerindedir. Zira özel dava açma sürelerinin öngörüldüğü kanunlarda, itiraz müessesine yer verilmemiş olmasının ilgililerin itiraz hakkı bulunmadığı şeklinde yorumlanması, kanun koyucunun yerine geçerek hak arama hürriyetini kısıtlayıcı bir kanun maddesi yürürlüğe koymak gibidir. Yargı mercilerinin ise, kısıtlayıcı bir kanun maddesinin bulunmadığı bu gibi durumlarda, davacıların aleyhine hukuk yaratması mümkün değildir.

⁴⁷⁵ Danıştay 14. Dairesi'nin 23.05.2018 tarih ve E:2016/4858, K:2018/3970 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 03.12.2019; Çevre Kanunu uyarınca tesis edilen işlemlere karşı, m.11 kapsamında itiraz yoluna başvurulamayacağı yönünde Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 17.08.2010 tarih ve E:2005/1558, K:2008/1803 sayılı kararı için bkz. <http://idariib.uyap.gov.tr>. Erişim: 03.12.2019

2.1.2.2. Konusu Vergi Olan İşlemlerde Dava Açma Süreleri

2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun m.6'da, vergi mahkemelerinin görevleri sayılmaktadır. Bu görevler; “*vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezaları ile tarifelere ilişkin davalar*”, “*vergi ve cezaları ile tarifelerden doğan işlerin tahsiline yönelik 6183 sayılı Kanun'un uygulanmasına ilişkin davalar*” ve “*diğer kanunlarla verilen işler*” den oluşmaktadır.

2577 sayılı Kanun m.7/2-(a)'da, Danıştay, idare mahkemeleri ve vergi mahkemeleri arasında herhangi bir ayırım yapılmaksızın, idari uyuşmazlıklarla ilgili idari dava açma sürelerinin, tebliğ tarihinden itibaren başlayacağı düzenlenmektedir. Yani bu hüküm, vergi mahkemelerini de kapsamaktadır. Ancak kanun koyucu, m.7/2-(b)'de;

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

şeklinde ayrı bir hüküm getirerek, vergi uyuşmazlıklarında dava açma süresinin ne zaman başlayacağını özel olarak düzenlenmektedir.

Vergi mahkemelerinin görevli olduğu ihtilaflarda dava açma süresinin başlangıcı, m.7/2-(b)'de, altı farklı durum için ayrı ayrı düzenlenmektedir.

2.1.2.2.1. Tahakkuku Tahsile Bağlı Olan Vergisel İşlemlerde Dava Açma Süreleri

Tahakkuku tahsile bağlı olan vergiler, 213 sayılı Kanun m.24'de, “*Mahiyetleri itibariyle tahakkuku tahsile bağlı vergilerde, verginin tahsili tahakkuku da içine alır.*” şeklinde tanımlanmaktadır. Yani vergilendirme aşamalarının (tarh, tebliğ, tahakkuk, tahsil) son iki basamağı olan tahakkuk ve tahsil aşaması, aynı anda gerçekleşmektedir.

488 sayılı Damga Vergisi Kanunu⁴⁷⁶'nda yer alan “damga vergisi”, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu⁴⁷⁷'nda öngörülen “eğlence vergisi”, 492 sayılı Harçlar

⁴⁷⁶ R.G:11.07.1964; 11751.

⁴⁷⁷ R.G:29.05.1981; 17354.

Kanunu⁴⁷⁸'nda düzenlenen bazı harçlar, 3986 sayılı Kanun⁴⁷⁹'da öngörülen “ekonomik denge vergisi”, tahakkuku tahsile bağlanan vergilere örnek gösterilebilir. Bu vergilerde, idari dava açma süresi, “*pul yapıştırmak, bilet kesmek veya makbuz düzenlemek suretiyle yapılan tahsilat*“ tarihini takip eden günden işlemeye başlamaktadır⁴⁸⁰. Örneğin, limited şirket vasfındaki bir şirketin, anonim şirkete dönüşmesi nedeniyle düzenlenen şirket sözleşmesinin noterde onaylanması esnasında, davacı şirketten tahsil edilen damga vergisi ve noter harcının iadesi iptali istemiyle bir dava açılmak isteniyorsa, ödeme/tahsil tarihini izleyen otuz gün içerisinde yetkili vergi mahkemesinde dava açılması gerekmektedir. Bu olayda; davacı şirket, ödeme tarihinden itibaren anılan vergisel işleme doğrudan dava açabileceği gibi, m.11 kapsamında mevzubahis vergisel işlemin kaldırılması, geri alınması veya iptal edilmesi için ilgili idareye itiraz başvurusunda bulunabilir. İdareye başvuru yapılması halinde, dava açma süresi durur ve idarenin verdiği cevaba göre, süre kaldığı yerden işlemeye devam eder⁴⁸¹.

2.1.2.2.2. Tebliğ Yapılan Vergisel İşlemlerde Dava Açma Süreleri

2577 sayılı Kanun m.7/2-(b)'de düzenlenen uyuşmazlıklar ile 6183 sayılı Kanun kapsamında yapılan tebliğlerde, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu m.93 ve devamındaki tebligat hükümlerinin uygulanacağını belirtmiştik. Ancak 213 sayılı Kanun kapsamında yer almayan vergisel işlemlerde, 213 sayılı Kanun'da yer alan tebligat hükümlerinin uygulanma alanı yoktur. Örneğin; gümrük vergisi, 4458 sayılı Gümrük Kanunu'nda yer alan özel bir vergi çeşididir. Konusu gümrük vergisi olan işlemlerde, ilk önce 4458 sayılı Kanun'da yer alan tebligat hükümleri; bu mevzuatta hüküm bulunmaması halinde ise, 7201 sayılı Kanun ve Tebligat Yönetmeliği hükümleri uyarınca tebligat yapılmalıdır⁴⁸².

Vergi mahkemelerinin görev alanına giren ve memur veya posta işletmesi aracılığıyla tebliğ yapılması gereken vergisel işlemlerde idari dava açma süresi; tebliğ tarihini takip eden günden işlemeye başlamaktadır⁴⁸³.

⁴⁷⁸ R.G:17.07.1964; 11756.

⁴⁷⁹ R.G:07.05.1994; 21927.

⁴⁸⁰ Candan, 2012, s. 379.

⁴⁸¹ Danıştay 7. Dairesi'nin 25.05.2012 tarih ve E:2009/4014 tarih ve K:2012/2486 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilib.uyap.gov.tr>> Erişim: 16.01.2020

⁴⁸² Candan, 2012, s.380.

⁴⁸³ Candan, 2012, s.380.

213 sayılı Kanun m.107/A uyarınca, elektronik ortamda tebligat yapılmış ise, tebligat ilgilinin elektronik tebligat adresine tevdi edildiği tarihi izleyen beşinci günün sonunda yapılmış sayılmaktadır. Bu halde, idari dava açma süresi; tebligatın, elektronik adrese ulaştığı tarihi izleyen beşinci gününün ertesi gününde işlemeye başlar. Burada dikkatle üzerinde durulması gereken husus şudur ki, elektronik tebligata konu vergisel işlemlerde dava açma süresi, elektronik tebligatın adrese ulaştığı tarihe göre değil, tebligatın ulaştığı beşinci günü izleyen günden itibaren hesaplanmaya başlanır. Nitekim Danıştay, elektronik tebligata ilişkin bu özel hususu gözardı eden ilk derece mahkemesinin kararını onayan ilgili istinaf dairesinin kararının bozulmasına karar vermiştir:

Yukarıda yer alan yasal mevzuat uyarınca e-tebliğ yoluyla tebliğ edilen dava konusu ihbarnameler için dava açma süresinin e-tebliğin yapıldığı 5. günü takip eden gün itibariyle işletilmeye başlatılacağı açık olup, davacıya e-tebliğin yapıldığı 27.08.2016 tarihinden itibaren 5. günün sonu olan 01.09.2016 tarihi itibariyle dava konusu ihbarnameler tebliğ edilmiş sayılacağından otuz günlük yasal dava açma süresinin son günü olan 01.10.2016 tarihinden önce 28.09.2016 tarihinde açılan davada süre aşımı bulunmadığından süreden ret kararı veren Mahkeme kararını onayan İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 3. Vergi Dava Dairesi'nin 21/02/2018 gün ve E:2017/5165, K:2018/356 sayılı kararında hukuka uyarlık bulunmamıştır⁴⁸⁴.

Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulu, vergisel işlemin tebliğinden itibaren doğrudan dava açılması gerektiğine karar vermiştir. Yüksek mahkemeye göre, tebliği gereken vergisel işlemlerde, idari başvuru dava açma süresini durdurmamaktadır:

Bu sürenin herhangi bir idari başvuru yolu ile kesilmesini öngören bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu nedenle vergilendirmeye karşı ancak, ihbarnamenin tebliğinden başlayarak otuz gün içinde yetkili vergi mahkemesinde dava açılabilir. Bu süre içinde vergi idaresine yapılan başvurular, vergilendirmeye karşı açılacak davaya ilişkin dava açma süresini durdurucu etki yapmadığı gibi bu süreyi kesmemektedir. Davacı adına salınan tapu harcına ilişkin ihbarnamenin 22.3.2007 tarihinde tebliğ edildiği, davacı tarafından 5.4.2007 günlü dilekçe ile tapu harcının kaldırılmasının istendiği, bu istemin 16.4.2007 günlü işleme reddedildiği, işlemin 16.5.2007 tarihinde tebliğ edilmesi üzerine görülmekte olan davanın açıldığı, dava dilekçesinde açıkça davacı adına salınan tapu harcının kaldırılmasının istendiği, bu nedenle davanın 16.4.2007 günlü işleme karşı değil, ihbarname ile duyurulan tapu harcına karşı açıldığı anlaşılmaktadır. İhbarnamede duyurulan tapu harcına karşı açılacak idari dava süresinin, ihbarnamenin tebliğ edildiği tarihe göre belirlenmesi, İdari Yargılama Usulü Kanununun 7'nci maddesindeki düzenleme gereği olduğundan, tapu harcına karşı dava açma süresinin hesabında, İdari Yargılama Usulü Kanununun 11'inci maddesinin uygulanma olanağı bulunmamaktadır. Dolayısıyla 22.3.2007 tarihinde tebliğ edilen ihbarname ile duyurulan tapu harcına karşı otuz gün olan dava açma süresi geçirildikten sonra 30.5.2007 tarihinde vergi

⁴⁸⁴ Danıştay 4. Dairesi'nin 31.05.2018 tarih ve E:2018/3416, K:2018/5404 sayılı kararı için bkz. <http://idariib.uyap.gov.tr>. Erişim: 31.12.2019

mahkemesi kaydına giren dilekçe ile açılan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle reddine ilişkin ısrar kararında hukuka aykırılık bulunmamıştır⁴⁸⁵.

Ancak anılan kararın karşı oyunda, vergisel işlemlere karşı, 2577 sayılı Kanun m.11 kapsamında başvuru yapılabileceği savunulmaktadır:

2577 sayılı Kanunun idari başvuru yolunu düzenleyen 11'inci maddesinin 18.6.1994 tarihinden itibaren vergi, resim ve harçlarla benzeri mali yükümlerin tarh, tahakkuk ve tahsilinden ve bunların zam ve cezalarından doğan uyuşmazlıklarda da uygulanması, yani, ilgililerin bahsi geçen işlemlere karşı doğrudan idari dava açma ya da idari itiraz yoluna başvurma haklarının olması, açıklanan yasal düzenleme sonrası doğan hukuki duruma ve bu düzenlemeyi yapmaktaki Kanun koyucunun amacına uygun bulunmaktadır. Öte yandan; sözü edilen 11 inci maddenin ilk fıkrası kuralı; yürürlükten kaldırılan 4 üncü fıkrası da, bu kuralın istisnasını düzenlemektedir. İstisnanın yürürlükten kaldırılmasıyla, kuralın istisnasının konusuna da şamil bir biçimde uygulanacak duruma gelmesi, bir hukuk kuralıdır. Bu nedenlerle, vergilendirme işlemlerine karşı İdari Yargılama Usulü Kanununun 11 inci maddesi uyarınca yapılan başvurunun, işlemekte olan idari dava açma süresinin durmasını sağlamayacağını hukuka uygun biçimde söylenmesi, olanaklı bulunmadığı gibi, Kanun koyucunun iradesine de aykırılık oluşturacağından temyiz isteminin bu gerekçeyle kabulü gerektiği görüşüyle karara katılmıyoruz.

Danıştay'ın ilgili kararını değerlendirmeden önce vergisel işlemlerde, idari başvuru yolunun mümkün olup olmadığını ortaya koymakta fayda vardır. 2577 sayılı Kanun m.11/4'de yer alan, "*Bu madde hükümleri, vergi, resim ve harçlarla benzeri mali yükümlerin tarh, tahakkuk ve tahsilinden ve bunların zam ve cezalarından doğan uyuşmazlıklarda uygulanmaz.*" yönündeki kural, 4001 sayılı Kanun⁴⁸⁶ m.6 hükmü ile 18.6.1994 tarihinden itibaren yürürlükten kaldırılmıştır. Hal böyle olunca, vergisel işlemlere karşı, idari başvuru yollarına gidilmesini yasaklayan başkaca bir hüküm de Türk mevzuatında yer almadığından, 2577 sayılı Kanun m.11 hükmünün vergisel işlemlerde uygulanacağını söylemek, elbette doğru bir yaklaşım olacaktır. Ayrıca kanun koyucunun, vergisel işlemlerde m.11 hükmünün uygulanmayacağına yönelik kısmını kaldırmasındaki maksadı görmezden gelerek, kanun koyucunun iradesine aykırı bir şekilde mülga kuralın uygulanmasına devam edilmesi, kanunda yer almayan bir başvuru yasaklığı üretmektir. Bu yasaklığın doğal sonucu olarak, davacıların hak kaybına uğraması kuvvetle muhtemeldir. Danıştay'ın ilgili kararına konu olayda, davacı adına tahakkuk ettirilen harca karşı, vergi mahkemeleri için öngörülen otuz günlük dava açma süresi içerisinde ilgili vergi idaresi nezdinde itiraz edildiği, bu itirazın reddine dair

⁴⁸⁵ Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulu'nun 20.11.2009 tarih ve E:2009/251, K:2009/591 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 30.12.2019

⁴⁸⁶ R.G:18.06.1994; 21964.

işlemin tebliği üzerine, kalan dava açma süresi içerisinde söz konusu davanın açıldığı göz önünde bulundurulduğunda, davanın esasına girilmesi gerektiği açıktır.

2.1.2.2.3. Tebliğ Yerine Geçen Vergisel İşlemlerde Dava Açma Süreleri

213 sayılı Kanun m.109 hükmünün madde başlığı, “*Tebliğ yerine geçen muameleler*” şeklinde belirlenmiştir. Bu maddede, tebliğ yerine geçen vergisel işlemler düzenlenmektedir. 213 sayılı Kanun uyarınca, tebliğ edilen herhangi bir vergisel işlem veya tanzim edilen bir tebligat evrakı bulunmasa da, kanun koyucuya göre, bazı durum ve işlemler tebliğ işlemi hükmündedir. Anılan maddenin içeriğine bakıldığında, verginin tarh ve tahakkukunda tebliğ yerine geçen vergisel işlemler ile diğer ücret elde eden hizmet erbablarının vergilerinin karneye yazıldığı anda tebliğ edilmiş sayılacağı vergisel işlemler olmak üzere iki durum düzenlenmektedir.

2.1.2.2.3.1. Verginin Tarh ve Tahakkukunda Tebliğ Yerine Geçen Vergisel İşlemlerde Dava Açma Süreleri

213 sayılı Kanun m.109/1’de, “*Verginin tarh ve tahakkukunda tebliğ yerine geçen muameleler hakkındaki hükümler mahfuzdur.*” denilmektedir. Aynı Kanun “Tahakkuk fişi esası” başlıklı m.25’de,

Vergi kanunlarına göre beyan üzerinden alınan vergiler "Tahakkuk fişi" ile tarh ve tahakkuk ettirilir. Bu esasa göre, vergi dairesince beyannamenin alınması üzerine bir tahakkuk fişi tanzim olunur ve bunun bir nüshası mükellefe veyahut beyannameyi mükellef namına vergi dairesine tevdi edene verilir. Bu suretle vergi tahakkuk etmiş olur. Tahakkuk fişinin mükellefe verilen nüshası aynı zamanda beyannamenin makbuzu yerine geçer. Lüzum görülen hallerde beyana dayanan vergi tahakkuk fişi yerine ihbarname ile tebliğ olunabilir. Kanunen belli hallerde tebliğ tekalif cetvelinin ilaniyle yapılır.

hükmü yer almaktadır. Bu madde uyarınca, beyan üzerinden alınan vergiler için, "Tahakkuk fişi" düzenlenerek, tahakkuk fişinin bir örneği, ilgiliye ya da mükellef ad ve hesabına beyannameyi kuruma verene verileceği ve makbuzun verildiği tarih itibariyle, tahakkuk fişi ve haliyle anılan fişe konu verginin tebliğ edildiği varsayılır. Bu makbuzun verildiği tarihi izleyen günden itibaren de dava açma süresi işlemeye başlamaktadır.

213 sayılı Kanun mükerrer m.257/son’da;

Kanuni süresi geçtikten sonra kendiliğinden veya pişmanlık talepli olarak verilen beyannamelerin elektronik ortamda gönderilmesi üzerine elektronik ortamda düzenlenen

tahakkuk fişî ve/veya ihbarnameler ile elektronik ortamda verilme zorunluluğu getirilen bildirim, yazı, dilekçe, tutanak, rapor ve diğer belgelerin süresinden sonra verilmesi üzerine elektronik ortamda düzenlenen ihbarnameler mükellef, vergi sorumlusu veya bunların elektronik ortamda beyanname, bildirim, yazı, dilekçe, tutanak, rapor ve diğer belgeleri gönderme yetkisi verdiği gerçek veya tüzel kişiye elektronik ortamda iletilir. Bu ileti tahakkuk fişî ve/veya ihbarnamenin muhatabına tebliği yerine geçer.

hükmü yer almaktadır. Yasal süresinden sonra kişinin kendi iradesiyle veya pişmanlık talepli olarak verdiği beyannameler, elektronik ortamda gönderilmiş ise, tahakkuk fişî veya ihbarnameler de elektronik ortamda düzenlenir. Bu halde, düzenlenen tahakkuk fişî ve/veya ihbarnamelerin ilgisine elektronik ortamda iletilmesi, tebliği yerine geçer. Anılan kural doğrultusunda, elektronik ortamda beyanname gönderen davacıya, vergi ziyayı cezasına ilişkin tahakkuk fişî ve/veya ihbarnamenin internet üzerinden tebliğinin sağlanması, tebliğ yerine geçen işlemlere örnek verilebilir⁴⁸⁷.

2.1.2.2.3.2. Basit Usule Tabi/Diğer Ücret Grubundaki Kişilerin Vergisel İşlemlerinde Dava Açma Süreleri

213 sayılı Kanun m.109 hükmünün 2 ve 3. fıkralarında, “*Diğer ücret elde eden hizmet erbabının vergileri, tarh zamanında bu mükelleflerin bağlı oldukları vergi dairesine müracaatla ibraz edecekleri vergi karnelerine yazılmak suretiyle tarh ve tebliğ olunur. Vergi karneye yazıldığı tarihte tebliğ edilmiş sayılır.*” hükmü yer almaktadır. Bu vergilerin karneye yazıldığı tarih, aynı zamanda verginin tebliğ tarihi olarak sayılmaktadır.

213 sayılı Kanun m.109/son’da, “*Yukarıdaki hükme riayet etmeyenlerin vergileri (251 inci madde hükmüne giren mükellefler hariç) bu kanunun umumi hükümleri dairesinde yoklama fişine dayanılarak tarh ve tebliğ olunur.*” hükmü yer almaktadır. Basit usulde vergilendirilen mükellef, tarh döneminde vergi dairesine başvurmayarak kanuna aykırı davranmışsa, m.251’de sayılan mükellefler dışındakiler için, genel hükümlere göre yoklama fişî ile verginin tarh ve tebliği yapılır. Anılan maddede m.251’de sayılan hizmet erbabı mükellefler hariç tutulduğundan, m.251’de sayılan hizmet erbabı mükelleflerin vergilerinin tarh ve tebliği, ihbarname ile yapılır. Yine bu vergilerin karneye yazıldığı tarih, aynı zamanda verginin tebliğ edilmiş sayıldığı tarihtir.

⁴⁸⁷ Danıştay 3. Dairesi’nin 14.11.2019 tarih ve E:2019/6868, K:2019/6303 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilib.uyap.gov.tr>> Erişim: 16.01.2019

2.1.2.2.4. Tevkif Yoluyla Alınan Vergilerde Dava Açma Süreleri

Bazı kanunlar, vergilerin kaynakta tahsili usulünü benimsemiştir. Örneğin 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu⁴⁸⁸ “Vergi tevkifatı” başlıklı m.94’de, gelir vergisinin tevkifat⁴⁸⁹ usulüyle alınacağı düzenlemektedir. Kaynakta tahsil edilen bu ve benzeri vergiler, “Tevkif yoluyla alınan vergiler” olarak adlandırılmaktadır. Bu tür vergisel işlemlerde dava açma süresi, 2577 sayılı Kanun m.7/2-(b) uyarınca, istihkak sahiplerine yapılan ödeme tarihini izleyen günden itibaren işlemeye başlar. Dava açma süresine esas olan ödeme tarihi ise, istihkak sahibinin ödeme evrakını imzaladığı tarihtir⁴⁹⁰. Örneğin, bireysel emeklilik sisteminden ayrıldığı gerekçesiyle davacıya ait bireysel emeklilik hesabında biriken anapara ve nema üzerinden, gelir vergisi kesintisi yapılması halinde, anılan kesintinin iadesi istemiyle açılacak davada süre, anılan meblağın davacıya ödendiği tarihe göre belirlenir. Bu halde, ödeme tarihinden itibaren otuz gün içerisinde vergi mahkemesinde dava açılması gerekir⁴⁹¹. Benzer bir olayda Danıştay, ödeme tarihinden itibaren otuz gün içerisinde dava açılmadığı gerekçesiyle, davanın süreaşımı sebebiyle reddine karar veren ilk derece mahkemesi kararını onamıştır:

...davacının 01.03.2008-31.12.2009 tarihleri arası aldığı ücret gelirinden, 193 sayılı Gelir Vergisi Kanununun 103 üncü maddesi uyarınca tevkif yoluyla alınan vergilere karşı maaş ödemesinin yapıldığı 31.12.2009 tarihinden itibaren 30 gün içerisinde dava açılması gerekirken 08.02.2010 tarihinde açılan davada süre aşımı bulunduğu gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiştir⁴⁹².

Anılan olayda, davacının maaşı üzerinden gelir vergisi kesintisi yapılmıştır. Bu halde, maaş ödemesinin yapıldığı tarihten itibaren otuz günlük süre içerisinde, gelir vergisi kesintisinin iadesi istemiyle vergi mahkemesi nezdinde dava açılması gerekirken, dava açma süresinin geçirildiği görülmektedir. Tevkif suretiyle alınan vergilerde, ilgisine ayrıca bir tebligat yapılmadığından, ilgililerin hak kaybına uğraması muhtemeldir. Bu durumu bertaraf etmek adına ilgililerin, maaş ödemesinin yapıldığı tarihte maaş bordrosunu detaylı inceleyip, şayet maaşlarından yapılan vergi kesintisi sebebiyle

⁴⁸⁸ R.G: 06.01.1961; 10700.

⁴⁸⁹ Tevkifat, “Para konusunda kesintiler” demektir. TDK, Güncel Türkçe Sözlük, Erişim:16.01.2020

⁴⁹⁰ Candan, 2012, s.383-384.

⁴⁹¹ Danıştay 4. Dairesi’nin 05.02.2014 tarih ve E:2011/4237, K:2014/553 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilib.uyap.gov.tr>> Erişim: 16.01.2019

⁴⁹² Danıştay 4. Dairesi’nin 02.05.2013 tarih ve E:2010/8193, K:2013/3167 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilib.uyap.gov.tr>> Erişim: 16.01.2019

menfaatlerini zedeleyen bir husus var ise, süresinde yetkili vergi mahkemesinde dava ikame edilmesi gerekmektedir.

2.1.2.2.5. Tescile Bağlı Vergilerde Dava Açma Süreleri

Bazı vergilerin tarh ve tahakkuk aşaması, vergiyi doğuran olayın mevzuatın öngördüğü bir sicil veya kütüğe işlenmesine bağlı kılınmış olabilir. Örneğin, 197 sayılı Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu⁴⁹³ m.7’de, mükellefiyetin ne zaman başlayacağı düzenlenmektedir. Bu hükme göre mükellefiyet, motorlu kara taşıtları için trafik siciline; uçak ve helikopterler için Ulaştırma Bakanlığı’nın yetki ve sorumluluğundaki sivil hava vasıtaları siciline kayıt ve tescili ile başlamaktadır⁴⁹⁴. Bu tür vergilere, “Tescile bağlı vergiler” denilmektedir. Tescile bağlı vergisel işlemlerde dava açma süresi, 2577 sayılı Kanun m.7/2-(b) uyarınca, tescilin yapıldığı tarihi izleyen günden başlamaktadır. Örneğin, bir motorlu taşıt satın alındığında trafik siciline yapılan kayıt ve tescille, hem mükellefiyet başlar hem de tescilin yapıldığı tarihi takip eden günden itibaren dava açma süresi işlemeye başlar.

Ayrıca 197 sayılı Kanun m.9’da,

Motorlu taşıtlar vergisi, taşıtların kayıt ve tescilinin yapıldığı yerin vergi dairesi tarafından her yıl Ocak ayının başında yıllık olarak tahakkuk ettirilmiş sayılır... Tahakkuk ettirilen vergi, ayrıca mükellefe tebliğ olunmaz ve vergi tahakkuk ettirilen günde tebliğ edilmiş sayılır...

şeklinde yer alan hükümde, her yıl tahakkuk ettirilen ve tahakkuk tarihi itibariyle tebliğ edilen motorlu taşıtlar vergisinden söz edilmektedir. Bu kapsamda alınan vergi için ise, tahakkuk tarihinden itibaren dava açma süresi işlemeye başlar. Kanunen her yıl 1 Ocak’ta tahakkuk eden motorlu taşıtlar vergisine karşı, 1 Ocak gününü takip eden otuz günlük süre içerisinde dava açılması gerekmektedir. Bu hususa ilişkin bir uyuşmazlıkta Danıştay;

197 sayılı Kanunun anılan hükmüne göre; her yıl 1 Ocak tarihinde, kanunen tahakkuk etmiş olan motorlu taşıtlar vergisinin, mükellefine, ayrıca ihbarname ile duyurulmasına gerek bulunmamakta olup, Kanunen tahakkuk eden verginin, 2577 sayılı Yasanın yukarıda anılan maddelerinde öngörülen süre ve şekilde idari davaya konu edilmesi mümkün bulunmaktadır. Bu durumda, her yılın, Ocak ayının 1’inci gününden itibaren tahakkuk etmiş sayılan ve mükellefine ayrıca ihbarname ile duyurulmasına gerek bulunmayan verginin, tahakkuk tarihini izleyen günden itibaren işlemeye başlayan otuz günlük dava açma süresi içerisinde idari davaya konu edilebileceği açık olup, dava açma süresi geçirildikten sonra idareye başvuruda

⁴⁹³ R.G:23.02.1963; 11342.

⁴⁹⁴ Candan, 2012, s. 383.

bulunulmasının dava açma süresini tekrardan canlandırmayacağı açık olduğundan; davanın bu kısmının süre aşımı nedeniyle reddi gerekirken, motorlu taşıtlar vergisi ile hesaplanan gecikme zammını iptal eden mahkeme kararında isabet görülmemiştir⁴⁹⁵.

yönünde karar vermiştir. Ancak 2577 sayılı Kanun m.7/2(b) hükmü, yalnızca kayıt ve tescille doğan vergiye hasredilmiştir.

2.1.2.2.6. İdarenin Dava Açması Gereken Vergisel İşlemlerde Dava Açma Süreleri

Vergi dairesi, tadilat ve takdir komisyonlarının belirlediği matrahlarla karşı, 213 sayılı Kanun m.377/2 uyarınca dava açabilir. Merci ve komisyon kararları, idareye tebliğ edilmez. 213 sayılı Kanun m.32’de, merci ve komisyon kararlarının imza karşılığında idareye tevdi olunacağı öngörülmektedir. İdarenin dava açması gereken durumlarda dava açma süresi, ilgili merci veya komisyon kararının idareye tevdi edildiği tarihi izleyen günden başlar.

2.1.3. Düzenleyici İşlemlerde Dava Açma Süreleri

2.1.3.1. Düzenleyici İşlemlerde Dava Açma Sürelerinin Başlangıcı

Sözlük anlamı ile “düzgün duruma getirmek, düzen vermek ve tanzim etmek” olarak tanımlanan "düzenleme⁴⁹⁶", kamu hukukunda kural koyma ile eş anlamlıdır. Kural ise; sürekli, soyut, nesnel, genel (kişilik dışı) durumları belirleyen ve gösteren norm olarak tanımlanmaktadır⁴⁹⁷.

İdarenin, Anayasa ve kanunlara aykırı olmamak kaydıyla genel ve soyut kurallar koyabilme yetkisi (düzenleme yetkisi⁴⁹⁸), Anayasa, kanun ve kanuna eşdeğer kabul edilen milletlerarası antlaşmalar, kanun hükmünde kararnameler⁴⁹⁹, olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine dayanabilir⁵⁰⁰. İdare, Anayasa’da düzenlenen tüzük⁵⁰¹ ve yönetmelik çıkarmak suretiyle düzenleme

⁴⁹⁵ Danıştay 7. Dairesi’nin 08.10.2018 tarih ve E:2014/2330, K:2018/4234 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilib.uyap.gov.tr>> Erişim: 16.01.2019

⁴⁹⁶ TDK, Büyük Türkçe Sözlük, Erişim: 16.09.2019

⁴⁹⁷ Özay, İl Han, Günışığında Yönetim, Filiz Kitabevi Basım, İstanbul 2017, s. 426

⁴⁹⁸ Kaplan, 2011, s.345.

⁴⁹⁹ Ancak 09.07.2018 tarihinden önce tesis edilip de halen yürürlükte olan kanun hükmünde kararnameler idareye düzenleyici işlem yapma yetkisi vermiş olabilir.

⁵⁰⁰ Gözler, 2019, s.1274-1277.

⁵⁰¹ Tüzük çıkarma yetkisi, 21.1.2017 tarihli ve 6771 sayılı Kanun’un 16ncı maddesi ile yürürlükten kaldırılmıştır.

yetkisini kullanabileceği gibi, Anayasa’da düzenlenmeyen ve adsız düzenleyici işlemler olarak ifade edilen işlemler aracılığıyla da pekâlâ bu yetkiyi kullanabilmektedir⁵⁰².

Gözler, “Düzenleyici idari işlemler”i, “*Genel ve kişilik dışı olan idari işlemler*” şeklinde tanımlamaktadır⁵⁰³. Bir başka ifadeyle, düzenleyici idari işlem, üst hukuk kurallarına uygun olarak hukuk düzenine yeni kural getiren ya da mevcut bir kuralı değiştiren veya kaldıran tek yanlı idari işlemlerdir. Düzenleyici idari işlemler, maddi mahiyetleri bakımından kanun sayılmaktadır. İdare, düzenleyici idari işlemlerle kurallar koymaktadır⁵⁰⁴. Düzenleme yetkisini kullanarak tüzük, yönetmelik, tebliğ, genelge gibi genel düzenleyici işlemleri yapan idarenin bir işleminin düzenleyici nitelik taşıdığıının kabul edilebilmesi için, söz konusu işlemin sürekli, soyut, nesnel, genel durumları belirleyen ve gösteren hükümler içermesi, başka bir anlatımla, belirtilen nitelikte kurallar getirmiş olması gerekmektedir⁵⁰⁵.

2577 sayılı Kanun m.7/4’nün ilk cümlesinde, “*İlanı gereken düzenleyici işlemlerde dava süresi, ilan tarihini izleyen günden itibaren başlar.*” hükmü yer almaktadır. Birel idari işlemler, tebliğ üzerine yürürlüğe girmesine karşın, düzenleyici idari işlemler, yayın ile yürürlüğe girmektedir. Çünkü düzenleyici idari işlemlerin ilgililerinin tespit edilerek, her ilgiliye ayrı ayrı yazılı tebliğ yapılması, imkânsız olduğu gibi idare için de maliyetlidir. Bu sebeple, düzenleyici idari işlemlerin, yayın ile duyurulması kuraldır⁵⁰⁶.

Resmi Gazete veya diğer yayın vasıtalarıyla ilanı gereken düzenleyici işlemler Anayasa’da ve kanunlarda düzenlenmektedir⁵⁰⁷. Örneğin, Anayasa mülga m.115’de düzenlenmiş olan tüzük, Resmi Gazete’de yayımlanmaktaydı. Düzenleyici idari işlemlerden olan yönetmeliklerin hangilerinin, Resmi Gazete’de yayımlanacağı Anayasa m.124 gereği 3011 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanacak Olan Yönetmelik Hakkında Kanun⁵⁰⁸ m.1’de gösterilmektedir. Anılan maddede,

Milli emniyet ve milli güvenlikle ilgili olan ve gizlilik derecesi taşıyan yönetmelikler hariç, Cumhurbaşkanlığı, bakanlıklar ve kamu tüzelkişilerinin; a) İşbirliğine, yetki ve görev

⁵⁰² Kaplan, 2011, s.345.

⁵⁰³ Gözler, 2019, s.770.

⁵⁰⁴ Atay, 2006, s.362. ; Gözler, 2019, s.770.

⁵⁰⁵ Atay, 2006, s. 361-365.

⁵⁰⁶ Zabunoğlu, 2012, s. 553.

⁵⁰⁷ Candan, 2012, s. 393.

⁵⁰⁸ R.G: 01.06.1984; 18418.

alanlarına ait hükümleri düzenleyen, b) Kamu personeline ait genel hükümleri kapsayan, c) Kamuyu ilgilendiren, Yönetmeliklerin Resmi Gazete'de yayımlanacağı

düzenlenmektedir. Aynı Kanun m.2'de ise, “Mahalli idarelerce düzenlenen ve bu idarelerin yetki ve görev alanlarına giren yönetmeliklerin ise, mahallinde çıkan gazete veya diğer yayın yolları ile ilan olunacağı” belirtilmektedir. Anlaşılacağı üzere her yönetmeliğin, Resmi Gazete’de yayımlanması zorunluluğu yoktur. Yayının nasıl yapılacağı, Anayasa ve kanuna bakılarak belirlenmektedir.

Yayın, çeşitli usullerle yapılabilir⁵⁰⁹. Yayın işlemi, Resmi Gazete’de, ilgili idarenin resmi sitesinde ya da ulusal veya yerel gazetelerde bir veya birkaçı aracılığıyla yapılır⁵¹⁰. Yayının ilan yoluyla yapıldığı duruma, ilan yoluyla yayın denilmektedir⁵¹¹. Örneğin, 5393 sayılı Kanun m.23/son’da, “Kesinleşen meclis kararlarının özetleri yedi gün içinde uygun araçlarla halka duyurulur.” şeklinde hüküm yer almaktadır. Anılan hükümde geçen “uygun araç” ifadesinin, işlemin ilgililerine duyurulmasını sağlayacak, işlemin belediye kapısına veya ilan panosuna asılması, belediyenin internet sitesinde yayınlanması veya tellal aracılığıyla duyurulması⁵¹² gibi çeşitli ilan yöntemlerini kapsadığı söylenebilir⁵¹³.

Öte yandan, özel kanun olan 3194 sayılı Kanun’un, “Planların hazırlanması ve yürürlüğe konulması” başlıklı 8. maddesinin (b) bendinde ise,

İmar Planları; Nazım İmar Planı ve Uygulama İmar Planından meydana gelir. Mevcut ise bölge planı ve çevre düzeni plan kararlarına uygunluğu sağlanarak, belediye sınırları içinde kalan yerlerin nazım ve uygulama imar planları ilgili belediyelerde yapılır veya yaptırılır. Belediye meclisince onaylanarak yürürlüğe girer. Bu planlar onay tarihinden itibaren belediye başkanlığınca tesbit edilen ilan yerlerinde bir ay süre ile ilan edilir. Bir aylık ilan süresi içinde planlara itiraz edilebilir. Belediye başkanlığınca belediye meclisine gönderilen itirazlar ve planları belediye meclisi onbeş gün içinde inceleyerek kesin karara bağlar.

hükmüne yer verilmiştir. Anılan maddenin değerlendirilmesinden; imar planlarına karşı 2577 sayılı m.11 kapsamında başvuru için, 3194 sayılı Kanun'un m.8/b hükmü ile özel bir itiraz süresi getirildiği anlaşılmaktadır. Bu durum karşısında, imar planlarına karşı, bir aylık askı süresi içinde İYUK m.11 kapsamında başvuruda bulunulması, bu başvuruya idari dava açma süresinin başlangıç tarihi olan son ilan tarihini izleyen

⁵⁰⁹ Gözler, 2019, s. 1165.

⁵¹⁰ Atay, 2006, s. 407.

⁵¹¹ Gözler, 2019, s. 1165.

⁵¹² Gözler, 2019, s. 1165.

⁵¹³ Kaplan, 2011, s. 347.

günden itibaren altmış gün içinde cevap verilmeyerek isteğin reddedilmiş sayılması halinde, bu tarihi takip eden altmış günlük dava açma süresi içinde veya son ilan tarihini izleyen günden itibaren altmış gün içinde cevap verilmek suretiyle isteğin reddedilmesi halinde bu cevap tarihini izleyen günden itibaren altmış günlük dava açma süresi içinde veya itiraz süresi içerisinde başvuruda bulunulmaması durumunda imar planı kesinleşeceğinden, kesinleşme tarihinden itibaren altmış gün içerisinde dava açılması gerekmektedir.

Birel idari işlemler gibi düzenleyici idari işlemler de, iptal davasının konusunu oluştururlar. İptal davasının ise, belirli süreler içerisinde açılması gerekir. Düzenleyici idari işlemin iptalinin istenilmesi halinde, kural olarak yayın tarihinden itibaren dava açılması gerekmektedir. Danıştay bir kararında;

Dava dosyasının incelenmesinden; davacı tarafından, 105 seri numaralı (Gümrük İşlemleri) Gümrük Genel Tebliğinde değişiklik yapılmasına ilişkin 02/05/2018 tarih ve 30409 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan, 150 seri numaralı (Gümrük İşlemleri) Gümrük Genel Tebliğinin yürütmesinin durdurulması ve iptali istemiyle 24/06/2019 tarihinde İstanbul İdare Mahkemeleri kaydına giren dilekçe ile dava açıldığı, düzenleyici işlem dışında herhangi bir uygulama işleminin dava konusu edilmediği görülmektedir. Bu durumda, altmış günlük dava açma süresi bitiminin 01/07/2018 Pazar gününe denk geldiği, Pazar gününün tatil olması nedeniyle 02/07/2018 Pazartesi günü sonuna kadar dava açılması gerekirken 24/06/2019 tarihinde açılan dava süresinde görülmemiştir⁵¹⁴.

demektedir.

Düzenleyici idari işlemler, yayımlandıktan sonra yürürlüğe girmektedir⁵¹⁵. Düzenleyici idari işlemlerin, yürürlüğe girmesi ve ilgilileri hakkında sonuç doğurabilmesi için kural olarak Resmi Gazete’de yayınlanması gerekmektedir. Ancak bu zorunluluk, bütün düzenleyici idari işlemler için geçerli değildir. Şayet ilgili mevzuat farklı usul ve yöntem getirmiş ise, anılan usullerle de işlem duyurulabilir. Burada dikkat edilmesi gereken, ilgililerin duyurulan işlem hakkında yeterince bilgi sahibi olmasıdır⁵¹⁶. İlgililerin düzenleyici idari işlem hakkında yeterli bilgi sahibi olmadığı durumlarda, hak arama özgürlüğünün bir gereği olarak dava açma süresi işlememektedir. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu bir kararında, düzenleyici işlemin

⁵¹⁴Danıştay 10. Dairesi’nin 03.07.2019 tarih ve E:2019/9254 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilib.uyap.gov.tr>> Erişim: 03.09.2019

⁵¹⁵ Gözler, 2019, s. 1165.

⁵¹⁶ Kaplan, 2011, s. 348.

eki Tablonun ilan edilmediği, bu haliyle davacının başvuru tarihinde söz konusu tabloyu öğrendiğinden hareketle, bakılmakta olan davanın süresinde olduğuna hükmetmiştir:

Öncelikle, dosya kapsamında dava konusu Yola Elverişlilik Muayenesi ve Muayene Sonucu Belirlenen Eksikliklere İlişkin Kusur Grupları Yönergesi'nin eki olan 03/07/2017 tarihinden itibaren Uygulanacak Kusurlar Tablosu'nun menfaati etkilenenler tarafından öğrenilebilmesi için ilan, Resmi Gazete'de yayım veya yapılan değişikliğin davacıya tebliğine ilişkin belge bulunmadığı, nitekim Araç Muayene İstasyonlarının Açılması ve Araç Muayenesi Hakkında Yönetmeliğin 8. maddesinin 7. fıkrasında da Bakanlık tarafından belirlenecek kusur gruplarının duyurulma şekline ilişkin bir kural belirlenmediği görüldüğünden, dava açma süresinin Yönerge'nin yürürlüğe girdiği 03/07/2017 tarihinden itibaren hesaplanmasına olanak bulunmamaktadır. Somut olayda, Araçların İmal, Tadil ve Montajı Hakkında Yönetmelik kapsamında faaliyette bulunan davacının 03/07/2017 tarihinden itibaren Uygulanacak Kusurlar Tablosu'nun hafif kusur olarak belirlenen, 9.3.8 ve 15.8.2 maddelerinin ağır kusur olarak değiştirilmesi istemiyle yaptığı başvuru tarihi itibarıyla dava konusu düzenleyici işlemi öğrendiğinin ve başvurusunun 2577 sayılı Kanun'un 11. maddesi kapsamında olduğunun kabulü zorunludur. Zira aksi yorum, yukarıda aktarıldığı üzere tebliği özel bir usule bağlanmayan dava konusu düzenleyici işlemin iptali istemiyle açılan davalarda dava açma süresinin, dolayısıyla davacıların hak arama hürriyetinin kısıtlanması sonucunu doğuracaktır. Bu durumda, davacı tarafından 21/12/2017 tarihinde davalı idare kayıtlarına giren dava konusu maddelerin değiştirilmesi isteminin davalı idareye cevap verilmeyerek zimnen reddi üzerine 17/04/2018 tarihinde İzmir 3. İdare Mahkemesi kayıtlarına giren dilekçesi ile açılan davada süre aşımı bulunmadığı sonucuna varılmıştır⁵¹⁷.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'na göre, düzenleyici idari işlemlerde, açıkça "yayımlandığı tarihte tebliğ edilmiş sayılacağı" yönünde bir kural getirilmemiş ise, dava açma süresinin başlangıcı, öğrenme varsayımdan hareketle belirlenmelidir:

Dava konusu uyuşmazlıkta, ... Sözü edilen Kılavuzun yayımlandığı tarihte tebliğ edilmiş sayılacağına ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmadığından, dava açma süresinin anılan yayım tarihinden itibaren başlatılması hukuken mümkün bulunmamakta ise de, davacıların anılan Kılavuz hükümlerini en geç itirazda buldukları 20/04/2018 tarihinde öğrendiklerinin kabulü gerekeceğinden, bu tarihten itibaren başlayan dava açma süresinin son günü olan 30/04/2018 tarihine kadar dava açılması gerekirken, bu süre geçirildikten sonra 01/08/2018 tarihinde açılan bu davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine hukuken olanak bulunmamaktadır⁵¹⁸.

2.1.3.2. Uygulama İşleminin Tesis Edilmesi Halinde Düzenleyici İşlemlere Karşı Dava Açma Sürelerinin Başlangıcı

2577 sayılı Kanun m.7/4'nün devamında, "*Ancak bu işlemlerin uygulanması üzerine ilgililer, düzenleyici işlem veya uygulanan işlem yahut her ikisi aleyhine birden*

⁵¹⁷ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 11.04.2019 tarih ve E:2018/4436, K:2019/1671 sayılı kararı için bkz.< <http://idariib.uyap.gov.tr>.> Erişim: 03.09.2019

⁵¹⁸ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 20.06.2019 tarih ve E:2019/823, K:2019/3180 sayılı kararı için bkz.< <http://idariib.uyap.gov.tr>.> Erişim: 03.09.2019

dava açabilirler. Düzenleyici işlemin iptal edilmemiş olması bu düzenlemeye dayalı işlemin iptaline engel olmaz.” hükmü gelmektedir. Anılan hükümlerle, düzenleyici idari işlemin ilanı ile işleme başlayan dava açma süresinin dolmasıyla mahkemeye erişim hakkını yitiren ilgililere ikinci bir dava hakkı tanınmaktadır. Görüleceği üzere, ilan tarihinden itibaren dava açma süresi içerisinde iptali istemiyle dava açılmamış olan bir düzenleyici işlemin, dava konusu edilebilmesi, ancak söz konusu düzenlemeye dayanılarak tesis edilen uygulama işleminin varlığına ve bu işlemin tebliğinden itibaren süresi içinde dava açılmasına bağlı bulunmaktadır. Uygulama işleminin tebliği üzerine, yalnız düzenleyici işlem, ya da uygulama işlemi veyahut hem düzenleyici işlem hem de uygulama işlemi dava edilebilir⁵¹⁹.

İdari yargı yerlerince, imar planları düzenleyici işlem olarak kabul edilmektedir. Düzenleyici işlem niteliğindeki imar planının, parselasyon, imar durumu, yapı ruhsatı gibi birel idari işlemler ile tatbik edilmesi halinde imar planına karşı, uygulama işleminin tebliğ edildiği tarihten itibaren altmış gün içerisinde uygulama işlemi ile birlikte ya da tek başına dava açılması mümkün olmaktadır⁵²⁰. Uyuşmazlık konusu olayda, birel idari işlem bulunmasa dahi, Danıştay alt ölçekli planı, üst ölçekli planın uygulama işlemi olarak kabul etmektedir. Danıştay bir kararında;

Parselasyon, ruhsat, kamulaştırma gibi subjektif nitelikte uygulama işlemleri üzerine uygulama imar planı ve nazım imar planının iptali istemiyle dava açılmasının mümkün olduğu, bu şekilde subjektif bir işlem bulunmaması halinde ise; planlama sürecinde nazım imar planının öncelikle yapılarak varsa çevre düzeni planı ile uyumlu hazırlanmak suretiyle arazinin genel kullanım biçimi, nüfus yoğunluğu, yapı yoğunluğu, ulaşım gibi konuların belirleneceği, bu plandan sonra da üst ölçekli planların ana kararlarının uygulanması amacıyla ayrıntılı olarak hazırlanan, nazım plana göre daha çok bilgi ve detay içeren ve inşaat ruhsatı, parselasyon gibi subjektif uygulama işlemlerine esas olan uygulama imar planının yapılacağı hususları gözönünde bulundurulduğunda; imar planları arasındaki bu hiyerarşik ilişkinin diğer düzenleyici işlemlerden farklı olduğu ve alt ölçekli planların üst ölçekli 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 subjektif işlem tesis edilmemiş olsa dahi bu planlar ile birlikte üst ölçekli plana da dava açılacağı gibi doğrudan veya alt ölçekli

⁵¹⁹ Candan, 2012, s. 397.

⁵²⁰ Fransız Hukukunda düzenleyici işlemlerin iptali istemiyle açılacak davalar iki aylık süreye tabidir. Düzenleyici işlemin uygulanması üzerine dava hakkı da tanınmaktadır. Ancak, şehircilik ve imar işleriyle ilgili düzenleyici işlemler hakkında, açık ve ağır şekil ve usul hataları dışında, kanuna aykırılık itirazı imar planlarının yürürlüğe girmesinden itibaren altı aylık bir süreye tabi kılınarak, zaman geçtikten sonra planların iptal edilmesinin yarattığı sakıncaları önlemek hedeflenmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Kaplan, 2011, s. 362-366.

planlara karşı açılan davalarda öğrenme üzerine dayanağı olan üst ölçekli planın iptali istemiyle de dava açılabilceğı sonucuna varılmaktadır⁵²¹.

demektedir.

Danıştay ve idare mahkemelerin görev alanına giren düzenleyici idari işlemlerin iptali istemiyle, yayım veya ilan tarihinden itibaren 60 gün içerisinde dava açılması gerekmektedir. Ancak 2577 sayılı Kanun m.7/4'de ikinci bir dava şansı olarak düzenlenen uygulama işleminin tebliğı üzerine, düzenleyici işleme karşı tek başına veya idari işlemle birlikte dava açılması halinde, uygulama işleminin tabi olduğı dava açma süresi içerisinde dava açılmalıdır. Aksi halde, dava süreaşımı sebebiyle reddedilir. Zira Danıştay birel işlemin tabi olduğı dava açma süresi içinde, düzenleyici işleme dava açılmaması halinde, davayı süreaşımı sebebiyle reddetmektedir:

Dava konusu 26/04/2014 tarih ve 28983 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Tıpta ve Diş Hekimliğinde Uzmanlık Eğitimi Yönetmeliğinin 13. maddesinin 2. Fıkrasının uygulama işlemi olarak değerlendirilen 2018 Tıpta Uzmanlık Eğitimi Giriş Sınavı Başvuru Kılavuzunun 11.01.2018 tarihinde yayımlandığı, iptali istenen Yönetmelik kuralına karşı dava açma süresinin, uygulama işlemi niteliğindeki Kılavuzun yayım tarihinden itibaren başlayacağı açıktır. Bu durumda 2577 sayılı Kanunun 20/B maddesi kapsamında ÖSYM tarafından yapılan merkezî ve ortak bir sınavlara ilişkin olarak dava açma süresinin on gün olduğı tartışmasız olup, 11.01.2018 tarihinde yayınlanan kılavuza karşı en geç 22.01.2018 tarihi mesai bitimine kadar dava açılması gerekirken, 08.03.2018 tarihinde açılan iş bu davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine hukuken olanak bulunmamaktadır⁵²².

Uygulama işlemi, düzenleyici idari işlemin uygulaması niteliğinde değilse, düzenleyici idari işleme karşı açılan dava süre aşımı sebebiyle reddedilir. Danıştay bir kararında;

Olayda, plan değışikliğinin uygulaması niteliğinde herhangi bir işlemin tesis edilmediğı, anılan taşınmazın 24.11.2010 tarihli işlem ile ihaleye çıkarılması üzerine 22.12.2010 tarihinde bakılan davanın açıldığı, taşınmazın ihaleye çıkarılmasının imar planının uygulaması olarak kabul edilemeyeceğı, dava konusu nazım imar planının uygulamasının alt ölçekli uygulama imar planı olabileceğı gibi, parselasyon, kamulaştırma, imar durumu gibi sübjektif işlemler de olabileceğı, dosya kapsamında ise bu şekilde bir uygulama işleminin yer almadığı görüldüğünden, son ilan tarihinden itibaren 60 günlük yasal süresi içerisinde dava açılması gerektiğı halde 2002 ve 2004 yılında onaylanan dava konusu imar planlarının yürürlüğe girmesinden çok sonra 2010 yılında açılan davada süre aşımı bulunması nedeniyle idare mahkemesince davanın esasının incelenmesi suretiyle verilen kararda isabet görülmemiştir⁵²³.

⁵²¹ Danıştay 6. Dairesi'nin 24.06.2019 tarih ve E:2014/805, K:2019/6289 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilib.uyap.gov.tr>> Erişim: 03.09.2019

⁵²² Danıştay 8. Dairesi'nin 03.10.2018 tarih ve E:2018/1362, K:2018/5279 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilib.uyap.gov.tr>> Erişim: 03.09.2019

⁵²³ Danıştay 6. Dairesi'nin 24.06.2019 tarih ve E:2014/805, K:2019/6299 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilib.uyap.gov.tr>> Erişim: 03.09.2019

demektedir.

Danıştay, düzenleyici idari işlem aleyhine işlemeye başlayan dava açma süresinin geçmesinden sonra, yapılan başvuruyu, 2577 sayılı Kanun m.11 kapsamında bir başvuru olarak görüp, başvuruya verilen cevabı, düzenleyici işlemin davacıya uygulanmasına yönelik bir işlem olarak kabul etmeyerek, düzenleyici işleme karşı sona ermiş olan dava açma süresini yeniden canlandırmayacağına karar vermiştir⁵²⁴. Danıştay'ın bir başka kararı da şöyledir:

Dosyanın incelenmesinden; iptali istenen düzenleyici işlemin davalı idarece 25/05/2018 tarihinde ilan edildiği, davacı tarafından bu işleme karşı altmış günlük süre içerisinde dava yoluna başvurulmadığı gibi, bu süre geçtikten sonra 31/08/2018 tarihinde Beyoğlu 37. Noterliği'nin 16356 yevmiye numarasına kayıtlı ihtarname ile işlemin uygulanma süresinin uzatılması talebinde bulunulduğu, anılan talebin 23/09/2018 tarih ve 7260 sayılı işlemle reddi üzerine bakılmakta olan davanın açıldığı anlaşılmaktadır. Davacının, dava açmadan önce davalı idareye yaptığı başvurunun, nitelik itibarıyla 2577 sayılı Kanun'un 11. maddesi kapsamında düzenlenen, idari bir işlemin değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması amacıyla yapılan bir başvuru kapsamında kaldığı, ancak bu başvurunun altmış günlük dava açma süresi içerisinde yapılmadığından davalı idarenin 23/09/2018 tarih ve 7260 sayılı işlemi geçmiş olan dava açma süresini canlandırmayacağı gibi iptali istenen düzenleyici işlem hakkında uygulayıcı nitelikte bir işlem de tesis edilmediğinden, 25/12/2018 tarihinde kayda giren dilekçe ile açılan davanın süresinde olmadığı sonucunda ulaşılmaktadır⁵²⁵.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, ilgilinin sınava başvuru yapamamış olmasını, Yönetmeliğin uygulaması niteliğinde bir idari işlem olarak kabul ederek, düzenleyici idari işlem olan Yönetmeliğe karşı açılan davanın süresinde olduğuna karar vermiştir:

Temyize konu Daire kararında her ne kadar, davacı hakkında tesis edilmiş bir uygulama işleminin bulunmadığı belirtilmiş ise de; davacının başvurular esnasında 35 yaş koşulunu öğrenerek, başvurusunu yapamamış olması, dava konusu Yönetmeliğin uygulanması niteliğinde bir işlem olduğundan, dava açma tarihinin, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 7. maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca, personel alımına son başvuru tarihi olan 25/10/2013 tarihinden itibaren hesaplanması gerektiği sonucuna varılmıştır. Buna göre, 25/10/2013 tarihini izleyen günden itibaren altmış gün içinde, 24/12/2013 tarihinde açılan davada süre aşımı bulunmadığı görülmektedir⁵²⁶.

Kanunda geçen “uygulama işlemi”, kesin ve yürütülebilir bir işlemi ifade etmektedir. Eğer uygulama işlemi, idari davaya konu olabilecek kesin ve yürütülebilir

⁵²⁴ Danıştay 12. Dairesi'nin 07.05.2019 tarih ve E:2017/1869, K:2019/3354 sayılı kararı; Benzer yönde, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 03.12.2018 tarih ve E:2016/2787, K:2018/5362 kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 03.09.2019

⁵²⁵ Danıştay 10. Dairesi'nin 25.04.2019 tarih ve E:2019/514, K:2019/3335 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 03.09.2019

⁵²⁶ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 27.03.2019 tarih ve E:2016/4696, K:2019/1355 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 03.09.2019

nitelik taşıyorsa, düzenleyici idari işlemin iptali istemiyle dava açılmaz. Açılırsa dava süre aşımı sebebiyle reddedilir⁵²⁷. Danıştay, uygulama işlemi niteliğinde olan birel işlemin kesin ve yürütülebilir olmadığından bahisle, düzenleyici işleme karşı açılan davayı süreaşımı sebebiyle reddetmiştir:

Davacılar tarafından, 15/12/2012 günlü, 28498 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren dava konusu Yönetmeliğin 3/1-(g) maddesinin, Zeytinburnu Belediye Başkanlığının 03/05/2018 günlü, 26943 sayılı riskli yapı tespit işleminin dayanağını oluşturduğu ileri sürülmekte ise de; uygulama niteliğindeki işlemin yukarıda belirtildiği üzere kesin ve yürütülebilir bir işlem olmadığı bu sebeple uygulama işlemi ile birlikte dava konusu edilemeyeceği anlaşıldığından, Yönetmeliğin anılan maddesinin iptalinin de ilan tarihini izleyen günden itibaren dava açma süresi olan altmış gün içinde iptali istenilmediğinden, davanın; Yönetmeliğin anılan maddesine ilişkin kısmının süre aşımı nedeniyle esasının incelenme olanağı bulunmamaktadır⁵²⁸.

Danıştay bir başka kararında da, uygulama işlemi bulunmadığından bahisle, düzenleyici işleme karşı açılan davayı süreaşımı sebebiyle reddetmiştir:

Bu nedenle, davacı adına düzenlenen vergi inceleme raporu uyarınca tesis edilmiş bir uygulama işlemi bulunmadığı gibi, 01/10/2014 tarihli uzlaşma davetiyesinin de icrai ve uygulama işlemi niteliğinde olmadığı... Bu durumda; 30/12/2006 yılında yürürlüğe girerek hukuki sonuçlarını doğurmuş olan Tebliğe karşı Resmî Gazete'de yayımlanmasından itibaren 60 günlük dava açma süresi içerisinde dava açılması gerekirken, bu süre geçirildikten sonra 25/11/2014 tarihinde açılan davanın esasının incelenmesine yasal olanak bulunmamaktadır⁵²⁹.

Kaplan'a göre, düzenleme işlemine dayalı uygulama işleminin iptali istemiyle açılan davanın esastan reddedilmesi, düzenleyici işlemin iptaline engel olmamalıdır⁵³⁰. Ancak bu görüş hatalıdır. Çünkü idari yargı yerlerince ilk önce düzenleyici işleminin hukuka uygunluk denetimi yapılmaktadır. Düzenleyici işlemin hukuka aykırı olduğu

⁵²⁷ Candan, 2012, 396-397. ; Bu görüşün aksine, Danıştay, "2577 sayılı Yasanın 7.maddesindeki aktarılan düzenleme uyarınca, düzenleyici işleme karşı açılacak dava süresini yeniden başlatacak olan uygulama işleminin, idari davaya konu edilebilecek bir idari işlem olma zorunluluğu bulunmamaktadır. Düzenleyici nitelikteki idari işlemin, özel hukuk alanında kişilerin hukuki durumlarını etkilenmesinin de bu düzenleyici işlemin uygulanması olduğu ve uygulama idari davaya konu edilemese de, bu uygulamaya dayanak alınan düzenleyici idari işlemin uygulamadan itibaren 60 gün içinde idari davaya konu edilebileceği açıktır... Yönetmeliğin davacı bakımından uygulandığı 31.12.1996 tarihinden itibaren 2577 sayılı Yasayla öngörülen 60 günlük süre içinde dava açması gerekirken, bu süre geçirildikten sonra ve yeni bir idari dava süresi başlatmayacak olan, adli yargı yerindeki davada verilen cevap dilekçesi tarihinde iş aktinin fesih nedeninin öğrenildiğinden bahisle 1.7.1997 tarihinde açılan davada; süre aşımı nedeniyle uyuşmazlığın esasının incelenme olanağı bulunmamaktadır." yönünde karar vermiştir. Danıştay 10. Dairesi'nin 02.02.1999 tarih ve E:1997/3837, K:1999/351 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 03.09.2019

⁵²⁸ Danıştay 14. Dairesi'nin 13.03.2019 tarih ve E:2018/5407, K:2019/1930 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 03.09.2019

⁵²⁹ Danıştay 4. Dairesi'nin 22.03.2017 tarih ve E:2014/8720, K:2017/2835 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 03.09.2019

⁵³⁰ Kaplan, 2011, s. 362.

değerlendirilerek iptaline karar verilirse, dava konusu uygulama işleminin de dayanağı kalmadığı için iptaline karar verilmektedir⁵³¹.

Danıştay, uygulama işlemiyle birlikte düzenleyici işlemin iptali istemiyle dava açılmasından sonra idarece işlemin kaldırılması veya geri alınması durumunda düzenleyici işlemin iptalinin incelenme olanağı bulunmadığına karar vermektedir⁵³².

2577 sayılı Kanun m.7/4'nün son cümlesi, düzenleyici işlemin iptal edilmemiş olmasının, bu düzenlemeye dayalı işlemin iptaline engel olmayacağını belirtmektedir. Zabunoğlu'na göre, dava açma sürelerini düzenleyen m.7 hükmüne, yargılama yetkisiyle ilgili anılan hükmün eklenmesi kanun yazım tekniği açısından hatalı görülmektedir⁵³³. Candan'a göre, uygulama işleminin yetki, şekil, konu, sebep ve maksat unsurlarının düzenleyici işleme uygun olması ve düzenleyici işlemin de üst norma uygun olması halinde davanın reddedileceğinin tabi olduğu ifade edildikten sonra, asıl sorun uygulama işleminin düzenleyici işleme uygun olmakla beraber düzenleyici işlemin üst norma aykırı olması ve dava edilmemesi durumunda, uygulama işleminin hukuka uygunluk denetiminin nasıl yapılacağı noktasında düğümlenmektedir. Müellife göre, üst norma göre hukuka uygunluk denetiminin yapılması gerekmektedir⁵³⁴.

2.1.3.3. Güncel Bir Karar: Danıştay'ın Ayasofya Kararı

Sürekli Vakıflar, Tarihi Eserlere ve Çevreye Hizmet Derneği tarafından, “Ayasofya'nın yeniden ibadete açılması amacıyla Başbakanlığa yapılan 31/08/2016 tarihli başvurunun ... reddine yönelik 19/10/2016 tarih ve 27882 sayılı işlemin dayanağı olan Ayasofya Camii'nin müzeye çevrilmesine ilişkin 24/11/1934 tarih ve 2/1589 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının” iptali istemiyle Danıştay 10. Dairesi'nin E:2016/16015 sayılı kaydında açılan davada, davacı Derneğin ilgili idare nezdinde yapılan “Ayasofya'nın müze statüsünde kullanımının hukuk ve vakıf senedine aykırı olduğu iddiasıyla cami olarak kullanımına açılması” istemli başvurusu 2577 sayılı Kanun m.10 kapsamında bir başvuru niteliğinde görülmüştür. Anılan başvurunun reddedilmesine yönelik işlem, 24/11/1934 tarih ve 2/1589 sayılı Bakanlar Kurulu

⁵³¹ Candan, 2012, s. 398.

⁵³² Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu'nun 27.03.1998 tarih ve E:1996/768, K:1998/164 sayılı kararından aktaran Gözübüyük A.Ş. ve Tan T. , 2010, s. 959.

⁵³³ Zabunoğlu, 2012, s. 558.

⁵³⁴ Candan, 2012, s. 397-401.

Kararının uygulanmasına dair işlem olarak değerlendirilmiş ve 2577 sayılı Kanun m.7/4 uyarınca davacı Derneğin başvurunun reddine yönelik davalı idare işlemi ile birlikte dayanağı 24/11/1934 tarih ve 2/1589 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına veya bunlardan herhangi birine dava açabileceğinin mümkün olduğu, anılan davada ise davacının söz konusu başvurunun reddine yönelik işlemin tebliği üzerine işlemin dayanağı olan Bakanlar Kurulu kararına karşı yasal süresi içinde dava açıldığından bahisle davalı idarece ileri sürülen süre itirazı yerinde görülmemiştir. Anılan kararda düşüncesini belirten Danıştay Savcısına göre ise, E:2016/16015 sayılı davanın açılmasından önce Bakanlar Kurulu'nun bahse konu Kararının iptali istemiyle Danıştay 10. Dairesi'nin E:2005/127 sayılı kaydında açılan davanın esas yönünden incelenerek reddedildiği ve yargı kararının kesinleştiği, olayda davacı derneğin Bakanlar Kurulu Kararından en geç E:2005/127 sayılı davanın açıldığı tarihte haberi olduğu ve dava açma hakkı doğuracak yeni bir hukuki durum doğmadığından davanın süreaşımı sebebiyle reddi gerekmektedir⁵³⁵.

Danıştay 10. Dairesi'nin E:2016/16015 sayılı kaydında açılan davadan önce aynı dairede görülen ve karara bağlanan E:2005/127 sayılı davada da:

Öte yandan, çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması ve imar uygulamaları gibi kamu yararını ilgilendiren konularda menfaat ilişkisinin geniş tutulması; idari davaya konu edilebilecek işlem tesisi için idareye yapılacak başvurular üzerine açılacak davalarda "süreyi" düzenleyen 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 10. maddesinin de buna paralel biçimde yorumlanarak uygulanması halinde anlam kazanacaktır⁵³⁶.

yönünde açıklamaya yer verilmiş ve süre itirazı yerinde görülmeyle işin esasına geçilmiştir. Her ne kadar 2577 sayılı Kanun m.10 hükmü, kural olarak ortada idarece tesis edilmiş bir işlem veya eylem bulunmadığı durumda idari işlem veya eylem tesis edilmesi amacıyla yapılan başvurular üzerine dava açma sürelerini düzenlemiş ise de, "çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması ve imar uygulamaları" gibi kamu yararını ilgilendiren konularda tesis edilen işlemlerle ilgili olarak doğrudan kendileri hakkında tesis edilmiş bir işlem olmaması nedeniyle 2577 sayılı Kanun m.10 uyarınca idareye başvuruda bulunup, başvurunun neticesine göre yasal süresi içerisinde dava açılacağı kabul edilmektedir.

⁵³⁵ Danıştay 10. Dairesi'nin 02.07.2020 tarih ve E:2016/16015, K:2020/2595 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 15.07.2020

⁵³⁶ Danıştay 10. Dairesi'nin 31.03.2008 tarih ve E:2005/127, K:2008/1858 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 15.07.2020

Ayasofya Camii'nin müzeye çevrilmesine ilişkin Bakanlar Kurulu Kararının iptali istemiyle Danıştay 10. Dairesi'nin E:2018/3786 sayılı kaydında açılan bir başka davanın ise süre aşımı nedeniyle reddine karar verilmiştir. Çünkü davacı Dernek, davalı idare nezdinde 2577 sayılı Kanun m.10 kapsamında herhangi bir başvuru yapmadan, doğrudan 24/11/1934 tarih ve 2/1589 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının iptali istemiştir. Danıştay, davacı derneğin Bakanlar Kurulu Kararından en geç E:2005/127 sayılı davanın açıldığı tarihte haberi olduğundan hareketle, açılan davanın süre aşımı sebebiyle reddine karar vermiştir.

Sonuç olarak; Danıştay'ın Ayasofya konusunda verdiği kararlar incelendiğinde, ilgililerin “çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması ve imar uygulamaları” gibi kamu yararını ilgilendiren konularda tesis edilen işlemlerle ilgili olarak 2577 sayılı Kanun m.10 uyarınca her zaman idareye başvuru yapabilecekleri ve anılan başvurunun reddi üzerine süresinde dava açabilecekleri kabul edilmektedir. Ayrıca ilgili Derneğin m.10 niteliğindeki başvurusunun reddine dair işlem, 24/11/1934 tarih ve 2/1589 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının uygulanmasına dair işlem olarak değerlendirilmiş olup, 2577 sayılı Kanun m.7/4 uyarınca Ayasofya Camii'nin müzeye çevrilmesine ilişkin 24/11/1934 tarih ve 2/1589 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının da birel işlemin tabi olduğu süre içerisinde dava edilebilmesi mümkün olduğundan, Danıştay 10. Dairesi'nin 02.07.2020 tarih ve E:2016/16015, K:2020/2595 sayılı dosyasında süre itirazının yerinde görülmeyle işin esasına geçilmesine ilişkin verdiği karar isabetli olmuştur.

2.2. Tam Yargı Davalarında Dava Açma Süreleri

2577 sayılı Kanun m.2/1-b gereğince, idari işlem veya eylem sebebiyle hak ihlaline uğrayan kişi, tam yargı davası açabilmektedir. İdari işlemlerden kaynaklanan tam yargı davaları ile idari eylemlerden kaynaklanan tam yargı davalarının, başvurma usulü, yöntemi ve süresi birbirinden farklıdır. 2577 sayılı Kanun'da, idari işlemden kaynaklı tam yargı davaları m.12'de, idari eylemden kaynaklı tam yargı davaları ise m.13'de, düzenlenmektedir. Buna ek olarak, idari sözleşmelerin uygulanması veya uygulanmamasından kaynaklanan zararların tazmini de tam yargı davasının konusunu oluşturmaktadır. İdari eylemlerden doğan tam yargı davaları, ön karar mekanizması ve dava açma süreleri gibi bazı hususlarda idari işlemler ve idari sözleşmelerden doğan tam yargı davalarından farklılık arz etmektedir. Bu sebeple, tam yargı davalarında dava

açma süresi, idari işlemlerden kaynaklanan tam yargı davaları ve idari eylemlerden kaynaklanan tam yargı davaları olmak üzere iki alt başlık altında incelenecektir.

2.2.1. İdari İşlemlerden Doğan Tam Yargı Davalarında Dava Açma Süresi

İdari işlemden doğan tam yargı davalarında süre hususu, 2577 sayılı Kanun “İptal ve tam yargı davaları” başlıklı m.12 hükmünde düzenlenmiştir. Anılan madde hükmü şöyledir:

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

Maddenin başlığının “İptal ve Tam Yargı Davaları” olması, maddede, hem iptal davaları hem de tam yargı davalarının temel esaslarının düzenlendiği çağrışımı yapabilir. Ancak, maddenin kaleme alınma sebebi, idari işlemler sebebiyle hak kaybına uğrayan ilgililerin tam yargı davalarını, belirli olasılıklar ve süreler içerisinde açmasına olanak tanımaktır⁵³⁷.

Kanun koyucu, idari işlemlerden kaynaklı zararların tazmini konusunda, ilgililere çeşitli dava seçenekleri sunmaktadır. İlgililerin seçtiği yola göre ise, dava açma süresinin başlangıcı farklılık arz etmektedir.

2.2.1.1. İdari İşlemin Bildirimi İle Zararın Doğması Halinde Açılan Tam Yargı Davalarında Süre

İdari işlemin tesis edilmesi ve ilgisine tebliğ edilmesiyle vuku bulan bir zarar söz konusu ise, m.12 hükmü, ilgisine üç tercih hakkı tanımaktadır. İlgili tercih ettiği bu üç yoldan birini kullanarak, uğradığı zararının tazminini isteme hakkına sahiptir⁵³⁸.

İdari işlemin bildiriminde, ikinci bir idari işlem veya eyleme gerek duyulmaksızın, sırf idari işlemin tesisi ve tebliğiyle birlikte vasıtasız ve hemen gerçekleşen bir zarar söz konusudur. Bir başka ifadeyle, tesis ve tebliğ edildiği an itibarıyla hak ihlaline sebebiyet veren idari işlemin, ilave bir icra aşaması

⁵³⁷ Candan, 2012, s. 495.

⁵³⁸ Candan, 2012, s. 497.

bulunmamaktadır. Disiplin cezası, ruhsatın iptali veya resen emekliye sevk işlemi gibi kimi işlemlerde, idari işlemin ayrıca fiilen uygulanması şartı aranmamaktadır⁵³⁹.

2.2.1.1.1. İdari İşlemin Bildirimi Üzerine Doğrudan Doğruya Açılan Tam Yargı Davalarında Süre

İdari işlemlerden doğan zararların tazmini için, doğrudan doğruya tam yargı davası açılabilir. Bunun için, anılan işlem veya işlemlerin aynı davada iptalinin istenilmesi şart değildir.

İdari yargı yerleri, iptal istemine yer verilmeden yalnızca zararın tazmini istemiyle açılan tam yargı davalarında, zararı gerçekleştiren idari işlemin hukuka uygunluk denetimini de yapar. Lakin idari işlemin, hukuka aykırılığına kanaat getirirse bile, idari işlemin iptaline yönelik herhangi bir hüküm kuramaz. Mahkemeler, yalnızca hukuka aykırılığını tespit ettiği idari işlem sebebiyle uğranılan zararın, idarece tazmin edilmesine karar verebilir. Yani, sadece idarenin sorumluluğuna ilişkin bir hüküm kurabilir. Bazı durumlarda, idari işlemin hukuka uygun olduğu tespit edilse bile, idarenin sorumluluğuna gidilebilir. Örneğin, objektif sorumluluk ilkesinden hareketle, idare aleyhine tazminata hükmedilebilir⁵⁴⁰. Danıştay tam yargı davalarının incelenme usulünü şu sözlerle ifade etmiştir:

Tam yargı davalarında, öncelikle zarara yol açtığı öne sürülen idari işlem veya eylemin hukuka uygunluğunun denetlenmesi esas alındığından, olayın oluşumu ve zararın niteliği irdelenip, idarenin hizmet kusuru olup olmadığının araştırılması, hizmet kusuru yoksa kusursuz sorumluluk ilkelerinin uygulanıp uygulanmayacağına incelenmesi, tazminata hükmedilirken de her halde sorumluluk sebebinin açıkça belirtilmesi gerekmektedir⁵⁴¹.

Doğrudan doğruya açılan tam yargı davalarında dava açma süresi, 2577 sayılı Kanun m.7 uyarınca, Danıştay'da ve idare mahkemelerinde altmış gün, vergi mahkemelerinde ise otuz gündür. Anılan süreler içerisinde, yetkili ve görevli mahkemede dava açılmalıdır. 2577 sayılı Kanun m.12'de, dava açma süresinin başlangıcı konusunda bir belirleme söz konusu değildir. Ancak idari işlemin tebliğiyle

⁵³⁹ Kaplan, 2011, s. 371-372.

⁵⁴⁰ Candan, 2012, s. 497.

⁵⁴¹ Danıştay 15. Dairesi'nin 27.11.2018 tarih ve E:2018/3006, K:2018/7901 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilib.uyap.gov.tr>> Erişim: 29.12.2019

zarar doğduğundan, işlemin tebliğ tarihi esas alınmaktadır. Dava açma süresi de, idari işlemin tebliği tarihini izleyen günden işlemeye başlamaktadır⁵⁴².

İdari işlemin bildirim üzerine, ilgililer m.11 kapsamında idareye başvurabilirler. Zira 2577 sayılı Kanun m.12’de yer alan “...*ilgililerin 11 nci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.*” hükmü, doğrudan doğruya açılan tam yargı davaları için de muteber bir hükümdür. İdari işlemlerden dolayı hakları zarar gören kişiler, idari işlemin tebliği üzerine, idari işlemde kaynaklı zararların giderilmesi istemiyle idareye başvurabilir. İdareye yapılan başvuru, dava açma süresini durdurur. Kuşkusuz, idari dava açma süresinin durması için m.11’de öngörülen şartların gerçekleşmesi aranır. Aksi halde dava açma süresi durmaz. 2577 sayılı Kanun m.11 kapsamında yapılan başvurunun açıkça reddedilmesi veya bekleme süresi içerisinde yanıtız bırakılması halinde, dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye devam eder. Anılan başvuruya, m.10 hükümlerinin uygulanmasının ise mümkün olmadığı değerlendirilmektedir⁵⁴³.

2.2.1.1.2. İdari İşlemin Bildirimi Üzerine İptal ve Tam Yargı Davalarının Birlikte Açılması Halinde Dava Açma Süresi

İdari işlemin bildirim üzerine, ilgili hem iptal davasını hem de zararın tazmini istemine konu tam yargı davasını birlikte açabilir. Birlikte açılmasından kasıt, idari işlemin iptali ve idari işlemde kaynaklanan zararın tazmini istemine, aynı dava dilekçesinde yer verilmesidir. Her iki davanın, farklı dava dilekçeleriyle açılmasının da önünde kanuni bir engel bulunmamaktadır. Ancak iki davanın da, süresinde açılması gerekmektedir⁵⁴⁴. Şayet farklı dava dilekçeleriyle açılan iki davadan biri süresinde değilse, artık birlikte açılan davadan söz edilemez. Bu halde, süresinde açılan davanın esası hakkında karar verilir. Süresinde açılan dava iptal davası ise, idari işlemin hukuka uygunluk denetimi yapılır, dava ya iptal ya da ret ile sonuçlanır. Süresinde açılan dava tam yargı davası ise, yine işlemin hukuka uygun olup olmadığı ve işlem hukuka uygunsa bu kez de olayda objektif sorumluluğu esasına göre idarenin sorumlu olup olmadığı tespit edilir ve neticesinde tam yargı davası kabul veya reddedilir.

2577 sayılı Kanun m.12 hükmü, iptal ve tam yargı davalarının birlikte açılabilmesine olur vermekle beraber, anılan davaların konularının aynı işleme

⁵⁴² Candan, 2012, s. 498.

⁵⁴³ Kaplan, 2011, s. 372.

⁵⁴⁴ Candan, 2012, s. 499.

dayanması gerekmektedir. Başka bir ifadeyle, iptal davasının konusu olan idari işlem, ayrıca tam yargı davasına konu olan zararı doğurmuş olmalıdır. Tam yargı davasına konu zarar başka bir idari işlemde kaynaklanmış ise, artık idari işlem ve zarar arasında bir ilgi kalmadığından, 2577 sayılı Kanun m.5/1 uyarınca, dava dilekçesinin reddine karar verilir⁵⁴⁵.

İptal ve tam yargı davalarının birlikte açılması halinde dava açma süresi olarak, iptale konu idari işlemin iptali için öngörülen süre esas alınmaktadır. Dava açma süresinin başlangıcı ise, idari işlemin tebliğ tarihini izleyen günden başlamaktadır⁵⁴⁶. Candan'a göre, idari işlemin iptali için özel bir süre belirlenmiş ise, iptal ve tam yargı davalarının birlikte incelenebilmesi için bu özel süre içerisinde davanın açılması gerekmektedir. Özel dava açma süresi geçirildikten sonra, ancak genel dava açma süresi içinde açılan iptal ve tam yargı davalarında, iptal davasının süreaşımı sebebiyle reddine karar verilir; genel dava açma süresi içerisinde açılan tam yargı davasına ilişkin kısım hakkında dava dosyası tekemmül ettirilerek, neticesinde dava kabul veya reddedilir⁵⁴⁷.

İdari işlemin bildirim üzerine, ilgililer m.11 kapsamında idareye başvurabilirler. Zira 2577 sayılı Kanun m.12'de yer alan "*...ilgililerin 11 nci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.*" hükmü, birlikte açılan iptal ve tam yargı davaları için de muteber bir hükümdür. İdareye yapılan, m.11 başvurusuyla işlemeye başlayan dava açma süresi durur. İdarenin verdiği cevabın tebliği ya da bekleme süresi boyunca hareketsiz kalması neticesinde oluşan zımni ret kararından sonra, dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye devam eder.

2.2.1.1.3. İptal Davası Neticelendikten Sonra Açılan Tam Yargı Davalarında Süre

İdari işlemlerden dolayı hak ihlali uğrayan ilgililere tanınan diğer bir hak, ilgilinin ilk olarak, idari işlemin iptali istemiyle bir iptal dava açması ve bu davanın neticelenmesi sonrasında; anılan kararın veya kanun yoluna başvurulmuş ise, başvuruya ilişkin kararın bildiriminden sonra, tam yargı davası açabilmesidir⁵⁴⁸. Görüleceği üzere, iki farklı zamanda iki dava ikame edilmektedir. Kanunun sağladığı bu seçimlik haklardan yararlanabilmek için, iptal davasının tam yargı davasından önce açılması

⁵⁴⁵ Yenice K. ve EsinY. , 1983, s. 231.

⁵⁴⁶ Kaplan, 2011, s. 377.

⁵⁴⁷ Candan, 2012, s. 500.

⁵⁴⁸ Candan, 2012, s. 503.

gerekmektedir. Tam yargı davasının önce açılması ve bu davada verilen karara göre, iptal davasının sonradan açılması mümkün değildir.

İdari işlemin iptali istemiyle açılan davanın reddine karar verilmesi durumunda da, tam yargı davası açılabilir. 2577 sayılı Kanun m.12’de, “*davanın karara bağlanması*” ifadesi kullanılmaktadır. Bu maddede, iptal davası sonrasında tam yargı davası açılabilmesi için, iptal davasının ilgilinin lehine sonuçlanması gibi bir şart öngörülmemiştir.

İptal davası sonrası açılacak tam yargı davasının ise, iptal davasında verilen nihai kararın tebliğinden itibaren altmış gün içinde açılmış olması gerekir. Kanun yoluna başvurulması, ilgilinin tam yargı davası açmasının önünde bir mani teşkil etmemektedir. İlgili, nihai kararın tebliğinden itibaren altmış günlük süreyi geçirmiş olsa bile, anılan kararın istinaf veya temyiz incelemesi devam ettiği sürece, tam yargı davası açabilir⁵⁴⁹. Danıştay eski tarihli bir kararında, nihai kararın tebliğinden itibaren altmış günlük süre geçirilmişse, kanun yoluna başvurulmuş olsa bile, iptal davası üzerine açılan tam yargı davasının süreaşımı sebebiyle reddedilmesi gerektiğine karar vermiştir:

Anılan yasa hükmüne göre, iptal davasının karara bağlanması üzerine, açılacak tam yargı davalarında ilgililere iki seçenek tanınmıştır. Bu seçeneklerden birisi iptal davasına ilişkin kararın ilgiliye tebliğinden itibaren 60 gün içinde tam yargı davası açmak diğeri ise, iptal kararına karşı kanun yollarına başvurulması sonucunda verilecek kararın ilgiliye tebliğinden itibaren 60 günlük dava açma süresi içinde tam yargı davası açmaktır. Birinci seçeneği kullanmak suretiyle açılan davanın süresi içinde olmaması halinde, davanın süre yönünden reddi gerekir. Tarafların iptal kararına karşı kanun yollarına başvurusu, birinci seçeneği kullanan ve fakat süresi içinde açılmayan tam yargı davasına ilişkin yasal dava açma süresini canlandırmayacak, sadece kanun yolu sonucunda verilecek kararın tebliğinden itibaren ilgiliye ikinci seçeneği kullanma olanağı sağlayacaktır... Bu durumda, yukarıda aktarılan Yasanın 12. maddesi uyarınca davacıya tanınan, iptal kararının tebliğinden itibaren 60 günlük dava açma süresi içinde tam yargı davası açabilme hakkı süresi içinde kullanılmadığından açılan tam yargı davasının süre yönünden reddi gerekmektedir⁵⁵⁰.

Ancak anılan kararın aksine, Danıştay yeni tarihli kararlarında, mahkeme kararının tebliği üzerine tam yargı davası açmayıp, kanun yolu başvuru süreci devam ederken açılan tam yargı davalarını süresinde görmektedir⁵⁵¹.

⁵⁴⁹ Kaplan, 2011, s. 380.

⁵⁵⁰ Danıştay 10. Dairesi’nin 04.05.2004 tarih ve E:2002/6556, K:2002/4341 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilb.uyap.gov.tr>> Erişim: 29.12.2019

⁵⁵¹ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu’nun 15.06.2006 tarih ve E:2006/658, K:2006/728 sayılı kararı, Danıştay 11. Dairesi’nin 30.01.2007 tarih ve E:2006/1609, K:2007/569 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilb.uyap.gov.tr>> Erişim: 29.12.2019

Erkut/Soybay'a göre; "Kanun yolu" deyiminden kasıt, istinaf ve temyiz başvurusudur. Karar düzeltme ve yargılanmanın yenilenmesi başvuruları olağanüstü kanun yoludur. Kanun yalnızca olağan kanun yolu olan istinaf ve temyiz başvuruları sonrasında, ilgiliye tam yargı davası açma hakkı vermektedir⁵⁵². Ancak Danıştay, karar düzeltme başvurusu sonucu verilen kararın tebliği üzerine de, tam yargı davası açılabileceğini kabul etmiştir:

Dairemizin yukarıda bahsi geçen iptal ve karar verilmesine yer olmadığı yönündeki kararı, İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun... kararı ile onanmış olup, bu karara karşı davalı idareler tarafından karar düzeltme isteminde bulunulmuş olup, karar düzeltme istemi ile ilgili olarak verilecek kararın tebliğinden itibaren davacının süresi içinde tam yargı davası açma olanağı bulunmaktadır⁵⁵³.

Mahkemenin verdiği nihai karar aleyhine, istinaf veya temyiz yoluna başvurulması halinde, istinaf ve temyiz sonucu verilen kararın ilgisine tebliğinden itibaren altmış gün içinde de dava açılabilir⁵⁵⁴. Benzer bir uyuşmazlıkta Danıştay,

Geçici teminatın irat kaydedilmesi işleminden doğan zararın tazmini istemiyle açtığı iptal davası sonucu başvuru kanun yolu üzerine verilen kararın tebliğ tarihi olan 31/01/2012 tarihinden itibaren 60 gün içinde doğrudan doğruya veya yine bu süre içinde olmak kaydıyla 2577 sayılı Kanun'un 11. maddesinde öngörülen süreç işletildikten sonra tam yargı davası açılması gerekirken, dava açma süresi geçtikten sonra 25/04/2012 tarihinde açılan davada süre aşımı bulunduğu...

gerekçesiyle verilen ısrar-davanın süre aşımı yönünden reddi yolundaki kararı onamıştır⁵⁵⁵.

Tam yargı davasının süresinde açıldığının kabul edilebilmesi için, ilk açılan iptal davasının süresinde olması gerekir. Bir başka ifadeyle, önce açılan iptal davası esasa girilmeden süreaşımı sebebiyle reddedilirse, bu kararın tebliği üzerine açılan tam yargı davası da aynı gerekçeyle usulden reddedilir. Bunun tek istisnası, idari işlemin iptali için belirlenen özel dava açma süresi geçirildikten sonra açılan iptal davasının süreaşımı sebebiyle reddine ilişkin usul kararının, genel dava açma süresi içerisinde davacıya

⁵⁵² Erkut C. ve Soybay S. , 2001, s. 288-289.

⁵⁵³ Danıştay 10. Dairesi'nin 04.05.2004 tarih ve E:2002/6556, K:2002/4341 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 29.12.2019

⁵⁵⁴ Kaplan, 2011, s. 380.

⁵⁵⁵ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 31.05.2018 tarih ve E:2016/1931, K:2018/2813 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 29.12.2019

tebliğ edilmiş olmasıdır. Bu halde, davacı, genel dava açma süresinden kalan süre içerisinde, doğrudan doğruya tam yargı davası açabilir⁵⁵⁶.

Bu halde de, ilgililerin m.11 kapsamında idareye başvuru yapmaları mümkündür. İdareye yapılan, m.11 başvurusuyla işlemeye başlayan dava açma süresi durur. İdarenin verdiği cevabın tebliği ya da bekleme süresi boyunca idarenin hareketsiz kalması neticesinde oluşan zımni ret kararından sonra, dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye devam eder. Dava açma süresinin kalan kısmında, tam yargı davasının açılması gerekir. Zira Danıştay bir uyuşmazlıkta;

verilen iptal kararı sonrasında davalı idarelerce kanun yollarına başvurulduğu, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun... kararın düzeltilmesi isteminin reddine ilişkin 05/04/2018 tarih ve E:2016/5313, K:2018/1566 sayılı kararının davacıya 31/05/2018 tarihinde tebliğ edilmesi üzerine davacının altmış günlük dava açma süresi içinde dava açmayarak... dava açma süresinin 57. günü olan 27/07/2018 tarihinde başvuru yaptığı, idarece altmış gün içinde bir cevap verilmemesi nedeniyle 2577 sayılı Kanunun 11. maddesinin 2. fıkrası uyarınca davacının isteği reddedilmiş sayıldığından davacının altmış günlük sürenin bitimi olan 25/09/2018 tarihinden itibaren kalan dava açma süresi (3 gün) içerisinde en geç 28/09/2018 tarihinde davasını açması gerekirken bu tarihten sonra 05/11/2018 tarihinde dava açtığı, bu durumda açılan davanın süresinde olmadığı görülmektedir⁵⁵⁷.

gerekçesiyle davanın süreaşımı sebebiyle reddine karar vermiştir.

2.2.1.2. İdari İşlemin İcrası İle Zararın Doğması Halinde Açılan Tam Yargı Davalarında Süre

İdari işlemler, genellikle tesis ve tebliğ edildiği tarih itibariyle hak ihlaline sebebiyet verir. Böyle durumlarda, tam yargı davasının açılabilmesi için ayrıca işlemin uygulanması şartı aranmaz. Ancak bazı durumlarda, idari işlemin uygulanmasıyla birlikte zarar doğar⁵⁵⁸. Bu halde, idari işlemin tesis ve tebliği aşaması ile icra aşaması aynı anda gerçekleşmez. İdari işlemin icrası, işlemin tebliğinden sonraki bir tarihte gerçekleşir⁵⁵⁹. Örneğin, maili inhidam⁵⁶⁰ durumunda olduğu tespit edilen bir yapının, 3194 sayılı Kanun m.39 uyarınca yıkımına yönelik tesis edilen idari işlem, tesis ve tebliğ edildiği tarih itibariyle, yalnızca ilgililerin menfaatini ihlal etmektedir. Bu aşamada, ilgililerin hak ihlaline uğraması söz konusu değildir. Çünkü henüz idari işlem

⁵⁵⁶ Candan, 2012, s. 504

⁵⁵⁷ Danıştay 10. Dairesi'nin 13.02.2019 tarih ve E:2018/4945, K:2019/1217 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 29.12.2019

⁵⁵⁸ Candan, 2012, s. 508.

⁵⁵⁹ Kaplan, 2011, s. 373.

⁵⁶⁰ Maili inhidam, yıkılmaya yüz tutmuş, yıkılmaya meyilli demektir.

uygulanmamış, bahse konu yapı yıkılmamıştır. Şayet idare harekete geçerek yapıyı yıkarısa, yıkım tarihi itibariyle ilgililerin hak ihlaline uğradığı kabul edilir.

İdari işlemin icrası üzerine açılan tam yargı davalarında süre, icra tarihini izleyen günden başlar. Bazı durumlarda, idari işlemin icrası, tek bir günde son bulmayabilir. Bu halde, idari işlemin en son uygulandığı tarihi izleyen günden itibaren genel dava açma süreleri içinde tam yargı davası açılmalıdır⁵⁶¹.

İdari işlemin icrası sebebiyle uğranılan zararın tazmini istemiyle tam yargı davası açmadan önce, m.11 kapsamında idareye başvurulabilir. İdari işlemde kaynaklı zararın tazmini istemiyle yapılan başvuru, dava açma süresinin işlemlerini durdurur. İdarenin vereceği cevap ya da zımni ret işleminden sonra, dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye devam eder.

Kamu görevlilerine yapılan maaş ödemeleri, her ay uygulanan idari işlem niteliğindedir. İlgilinin, maaşının eksik ödenmesi suretiyle zarara uğraması söz konusu olabilir. Bu durumda ilgili doğrudan tam yargı davası açabileceği gibi, m.11 kapsamında idareye de başvurabilir. Başvurunun idarece açıkça veya zımnen reddedilmesi halinde, iptal ve/veya tam yargı davası açılabilir. Örneğin, doçent unvanı alan, ancak henüz doçent unvanlı kadroya ataması yapılmayan bir kişi, maaşının eksik ödendiğini, bu sebeple zarara uğradığını iddia edebilir. Bu halde, zararının tazmini istemiyle doğrudan tam yargı davası açabileceği gibi; m.12'nin yollamada bulunduğu m.11 uyarınca, maaşının doçent unvanı üzerinden ödenmesi istemiyle idareye başvuru yapabilir. Danıştay, başvuru yapılması halinde dava açma süresini 60-120 gün içtihadına göre belirlemektedir. Bu içtihadı göre, başvuru yapılması ve idarenin bu başvuruyu yanıtızsız bırakması/zımnen reddetmiş olması durumunda, uygulama işlemi (maaş ödemesi, döner sermaye ödemesi ve her ay uygulanan benzeri mali ödemeler) tarihinden itibaren en geç 120 gün; idarenin başvuruya cevap verdiği/olumsuz işlem tesis ettiği durumlarda ise, uygulama tarihine kadar geçen süre de hesaba katılmak koşuluyla, başvurunun reddine ilişkin işlemin, ilgisine tebliğ edildiği tarihi izleyen günden itibaren 60 gün içerisinde idari davanın açılmış olması gerekir⁵⁶². Bu durumu daha da sadeleştirmek gerekirse;

⁵⁶¹ Candan, 2012, s. 509.

⁵⁶² Bkz. Danıştay 8. Dairesi'nin 07.10.2019 tarih ve E:2015/6267, K:2019/8337 sayılı kararı <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 29.12.2019

- İdari dava, idare nezdinde yapılan başvurudan itibaren 120 gün içinde açılmış ise, ilgiliye, “*davanın açıldığı tarihten geriye doğru 120 günü geçmemek üzere, başvuru tarihinden geriye doğru 60 günlük süre içindeki ilk uygulama*” esas alınarak, idari işlemde kaynaklı zararların ödenmesi mümkün olmaktadır⁵⁶³. Örneğin, Devlet Hastanesi’nde laboratuvar teknikeri olarak çalışan davacının, nöbet ücretinin ödenmesi istemiyle yaptığı 13.08.2010 tarihli başvurunun zımnen reddedilmesi üzerine 03.12.2010 tarihinde açılan davada, dava tarihinden geriye doğru ilk uygulama tarihi olan 15.08.2010 tarihinden sonraki nöbet ücretlerinin davacıya ödenmesi, bu tarihten önceki parasal hakların tazmini isteminin ise reddine karar verilmesi gerekir⁵⁶⁴.
- İdari dava, idare nezdinde yapılan başvurudan itibaren 120 gün geçtikten sonra ya da idarenin verdiği olumsuz cevabın, ilgisine tebliğ tarihinden itibaren 60 gün geçtikten sonra açılmış ise, idari işlemde zarar gören ilgiliye, ancak “*davanın açılma tarihinden geriye doğru 60 günlük süre içinde kalan ilk uygulamadan doğan parasal hakların ödenmesi*” mümkün olmaktadır.

2.2.2. İdari Eylemlerden Doğan Tam Yargı Davalarında Dava Açma Süresi

Tam yargı davalarının konusunu, idari işlemlerden kaynaklı zararlar oluşturabileceği gibi, idari eylemlerden kaynaklı zararlar da oluşturabilir. 2577 sayılı Kanun m.13’de, idari eylemler nedeniyle hak ihlaline uğrayanların, “*doğrudan doğruya tam yargı davası açabileceği*” düzenlenmektedir. 2577 sayılı Kanun m.13/1 hükmü şöyledir:

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

İdari eylemlerden doğan zararların tazmini istemiyle açılan tam yargı davalarında, işin esasına girilebilmesi için, iki şartın bir arada bulunması gerekir. Birinci şart, zararın

⁵⁶³ Bkz. Danıştay 12. Dairesi’nin 09.07.2019 tarih ve E:2018/6678, K:2019/5610 sayılı kararı <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 29.12.2019

⁵⁶⁴ Bkz. Danıştay 12. Dairesi’nin 13.06.2019 tarih ve E:2018/3915, K:2019/4507 sayılı kararı <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 29.12.2019

tazmini istemiyle idare nezdinde başvuru yapılmasıdır. İkincisi ise, ön karar başvurusunun reddi/zımneden reddi üzerine, altmış gün içinde idari davanın açılmış olmasıdır⁵⁶⁵.

2.2.2.1. Ön Karar Başvurusu

İdari eylemler sebebiyle hak ihlaline uğrayan ilgililerin açtığı davalar, m.13'ün madde başlığında, “doğrudan doğruya tam yargı davaları” olarak nitelendirilmiş ise de, anılan maddenin içeriği incelendiğinde, zarar doğduğu gibi idari dava açılmasının mümkün olmadığı görülmektedir. Zira kanun koyucu, dava açılmadan önce idare nezdinde yapılması gereken bir başvurudan söz etmektedir. Bu başvuru, “ön karar⁵⁶⁶”, “ön karar talebi⁵⁶⁷” olarak adlandırılmaktadır. Ayrıca, 659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname m.12'de, idari eylemlerden doğan zararın tazmini istemiyle 2577 sayılı Kanun m.13 uyarınca yapılan başvurular, “sulh başvurusu” olarak nitelendirilmektedir.

Ön karar başvurusu, teknik anlamda “idari başvuru” olarak kabul edilmemektedir⁵⁶⁸. Çünkü idari uyuşmazlık, ancak tazminat talebinin reddi üzerine doğmaktadır. Ön karar aşamasında, idare ile ilgililer arasında henüz bir uyuşmazlık mevcut değildir⁵⁶⁹. Bu başvuru, bir dava şartıdır⁵⁷⁰. Ön karar başvurusunun reddinin iptalinin istenilip istenilmeyeceği tartışmalı bir meseledir. Nohutçu'ya göre, ön karar idari dava konusu edilemez⁵⁷¹. Kaplan da, zararın tazmini istemiyle idare nezdinde yapılan başvurusunun reddinin/zımneden reddinin, bir idari işlem vasfında olmadığını belirtmektedir⁵⁷². Bu hususa ilişkin Danıştay bir uyuşmazlıkta, ön karar başvurusunun iptal davasına konu edilmesi halinde, bu kısım hakkında davanın incelenmeksizin reddine karar verilmesi gerektiğine hükmetmiştir: “2577 sayılı Kanununun 13. maddesi kapsamında yapılan başvurusunun reddine ilişkin işlemin, idari davaya konu olabilecek nitelikte bir işlem olmadığı gözetilerek bozma kararı sonrasında verilecek kararda iptal

⁵⁶⁵ Karavelioğlu, 1993, s. 315.

⁵⁶⁶ Gözübüyük, 2009, s. 411. ; Karavelioğlu, 1993, s. 314. ; Kaplan, 2011, s. 391.

⁵⁶⁷ Serter, 2015, s. 71.

⁵⁶⁸ Erkut C. ve Soybay S. , 2001, s. 297.

⁵⁶⁹ Serter, 2015, s. 70.

⁵⁷⁰ Karavelioğlu, 1993, s. 314. ; Çırakman, Erol, “İdari Davalarda Süre”, İdare Hukuku Ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler I, Danıştay Yayınları, Ankara 1976, s. 200.

⁵⁷¹ Nohutçu, 2019, s. 138.

⁵⁷² Kaplan, 2011, s. 389.

*istemi yönünden davanın incelenmeksizin reddine karar verilmesi gerektiği açıktır*⁵⁷³.” Ancak Danıştay’ın bir başka dairesi, idari davaya konu edilen “idari eylemden dolayı hakkı zarar gören ilgilinin, idare nezdinde yaptığı başvurunun reddine ilişkin ön kararın” iptaline karar veren yerel mahkeme kararını değiştirmeksizin veya ek gerekçe eklemeksizin onanmasına karar vermiştir. Anılan kararın karşı oyunda ise; ön kararın, idari eylemlerden doğan tazminat davalarının ön koşulu olduğu ve idari işlem niteliğinde olmadığından iptal davasına konu edilemeyeceği görüşüne yer verilmiştir⁵⁷⁴. Bizce de, ön karar başvurusu, tam yargı davasının açılması öncesinde öngörülen usuli bir müessese, bir dava şartıdır. Dolayısıyla, idari işlem kimliğine bürünmeyen ön kararın, iptal davasına konu edilmesi mümkün ve yerinde değildir. Zira anılan başvuru, ne m.10’da düzenlenen ilk başvuru, ne de m.11’de düzenlenen itiraz başvurusuyla aynı özellikleri taşımaktadır.

Danıştay, idari eylemlerden doğan tam yargı davalarına ait dava dilekçelerinin "istem" ve "sonuç" kısımlarında, açıkça tazmin talebinde bulunulmamış, tazminatın ödenmemesine ilişkin olan zımni ret işleminin (ön karar) iptali istenilerek dava açılmış olsa da, dava dilekçesinin mahiyetine göre bu davanın tam yargı davası olduğu değerlendirmesi yaparak, davanın usulden reddine ilişkin mahkeme kararının bozulmasına karar vermiştir⁵⁷⁵. Bahse konu uyuşmazlığa ilişkin dava dilekçesinde yer alan, ön kararın iptali istemi, davacının zararın tazmin edilmesi niyeti taşıdığı yorumundan ve hak arama özgürlüğünden hareketle, tam yargı davası olarak değerlendirilmiştir. Dava dilekçesinde açıkça yer alan iptal istemi yerine, dilekçede yer alan ifadelerden tam yargı davasının yorum yoluyla ikame edilmesi, taleple bağılılık ilkesine uygun düşmediği gibi, dilekçelerin belli şartları taşıması gerektiğine ilişkin koşulları düzenleyen 2577 sayılı Kanun m.3 hükmüne de aykırılık taşıdığı, nitekim yargılamanın devam eden safhalarında dilekçedeki eksikliklerin, tazminat miktarının belirlenmesi, ıslah, duruşma istemi ve benzeri konularda sorunlara yol açacağı değerlendirildiğinde ve ayrıca yerel mahkemenin doğrudan incelenmeksizin davanın

⁵⁷³ Danıştay 10. Dairesi’nin 23.09.2019 tarih ve E:2019/801, K:2019/5938 sayılı ve 30.09.2019 tarih ve E:2019/6049, K:2019/6211 sayılı kararları; aynı yöndeki Danıştay 12. Dairesi’nin 02.05.2019 tarih ve E:2018/3220, K:2019/3282 sayılı kararı, Danıştay 15. Dairesi’nin 06.04.2017 tarih ve E:2016/1419, K:2017/1616 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 29.12.2019

⁵⁷⁴ Danıştay 8. Dairesi’nin 02.07.2019 tarih ve E:2014/3828, K:2019/6377 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 29.12.2019

⁵⁷⁵ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu’nun 12.12.2016 tarih ve E:2016/323, K:2016/3393 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 29.12.2019

reddine karar vermesi halinde de davacının tam yargı davasının süresini kaçırabileceği ihtimali göz önüne alındığında, usulüne uygun düzenlenmeyen ve hangi talebi barındırdığı net olmayan dava dilekçelerinin reddine karar verilmesinin, yargılamanın selameti açısından daha uygun olacağı kanaatindeyiz.

2.2.2.1.1. Başvurma Zorunluluğu

İdari eylemler sebebiyle hak ihlaline uğrayanların açtığı tam yargı davaları, dava açma sürelerinin başlangıcı konusunda iptal davalarıyla eş özellik gösterirler. Ancak bunun tek istisnası, idari eylemlerden kaynaklanan tam yargı davalarında bir ön karar başvurusu yapılması gerekliliğidir⁵⁷⁶. Bu başvurunun getiriliş amacı, uyuşmazlığı sonlandırmak isteyen idareye bir imkân sunmaktır. En nihayetinde, zararı tazmin etme niyeti taşıyan idareye karşı lüzumsuz yere dava açılmasının önüne geçmektir⁵⁷⁷. Yıldırım ve arkasaşları, tam yargı davalarında başvurunun zorunlu tutulmasının yersiz olduğunu, çünkü idarenin küçük miktarlar dışında, mahkeme kararı olmadan ödeme yapabilmesinin mümkün olmadığını ve bu sebeple başvurma zorunluluğunun kaldırılması gerektiğini savunmaktadır⁵⁷⁸.

Ön karar başvurusu, 521 sayılı Danıştay Kanunu ile Türk Hukukunda yerini almıştır. Bu kanunun yürürlüğe girdiği 1965 yılından önce, tam yargı davalarında dava açma süresinin başlangıcı için “ittıla tarihi”, bir başka deyişle öğrenme tarihi esas alınmaktaydı. Ancak 521 sayılı Kanun açıkça, “yazılı bildirim” esasını benimsemiştir. Tam yargı davasının konusunu oluşturan “idari eylemler” yönünden yazılı bildirim esasının işletilebilmesi için, m.72’de ön karar müessesesi ihdas edilmiştir. Aynı müessese, 2577 sayılı Kanun m.13/1’de aynen korunmuştur⁵⁷⁹.

İdareye ön karar başvurusu yapılmaksızın, doğrudan tam yargı davası açılması halinde, idari yargı mercileri, 2577 sayılı Kanun m.14/3-(b) hükmüne aykırılık taşıyan dava dilekçelerini, “idari merci tecavüzü”nde bulunulduğu gerekçesiyle, m.15/1-(e) uyarınca, görevli idari merciine tevdi eder⁵⁸⁰. İdari yargı merci eliyle, m.13’de öngörülen zorunlu başvuru, bir başka deyişle dava şartı karşılanmış olur. Bu kapsamda,

⁵⁷⁶ Gözübüyük, 2009, s. 411.

⁵⁷⁷ Candan, 2012, s. 513. ; Onar, 1966, s. 1965.

⁵⁷⁸ Yıldırım vd. , 2016, s. 842-843.

⁵⁷⁹ Gözübüyük, 2009, s. 411. ; 521 sayılı Kanun’da, idarenin ön karar başvurusuna cevap verme süresi üç ay, dava açma süresi ise doksan gündü. Karavelioğlu, 1993, s. 314.

⁵⁸⁰ Karavelioğlu, 1993, s. 316. ; Candan, 2012, s. 514. ; Gözübüyük, 2009, s. 413.

idare kendisine tevdi edilen dava dilekçesindeki talebi olumlu karşılayabileceği gibi, açık veya zımnen reddedebilir. Uygulanagelen bu karar ve sonrası işlemlerin, davacı aleyhine süreci uzattığı ifade edilmektedir⁵⁸¹.

2.2.2.1.2. Başvuru Süresi

Ön karar başvurusu, belli süreler içinde yapılmalıdır. 2577 sayılı Kanun m.13/1 hükmüne göre, idari eylemlerden hakları zarar gören ilgililerin, bir veya beş yıllık süreler içinde idareye zararlarının tazmini istemiyle başvuru yapması gerekmektedir.

Erkut/Soybay'a göre, ön karar başvurusu için öngörülen bir ve beş yıllık süreler, hak düşürücü süre niteliğindedir⁵⁸². Çırakman'a göre, bu süreler, özel hukuktaki zamanaşımı süreleriyle benzerlik göstermektedir⁵⁸³. Nohutçu ise, bu süreleri zamanaşımı sürelerine benzeyen hak düşürücü süre mahiyetinde görmektedir⁵⁸⁴. Onar ise, "72 nci maddenin koyduğu bu müddetler dava süresi olmaktan ziyade müruru zamana benzeyen ve hakkın özüne, mutalebe, isteme unsuruna tesir eden müddetlerdir⁵⁸⁵." demektedir. Ön karar müessesinin ilk kez yer aldığı 521 sayılı Danıştay Kanunu m.72'nin gerekçesinde şu açıklamalara yer verilmiştir:

Bu madde ile de, fert lehine başka bir kolaylık gösterilmiştir. Yürürlükteki hükümler gereğince, zararı mucip olan bir eylemin öğrenildiği tarihten itibaren doksan gün içinde tazminat dâvası açılması icap eylemekte idi. Bu kabil eylemler, hususî hukukun haksız fiillerine benzemektedir. Bu itibarla bu fiillerde uygulanan zaman aşımına kıyasen ferdin idarî eylemi öğrendiği tarihten itibaren bir sene içinde, ilk önce idareye başvurarak, hakkının yerine getirilmesini istemesi ve bu talebi kısmen veya tamamen reddedildiği takdirde doksan gün içinde tazminat dâvası açması lâzım geldiği 71(72) nci maddede açıklanmıştır. Bu usul idarî bir dâva açmak için idarî bir kararın bulunması yolunda idare hukukunda genel olarak kabul olunan esasa da uygun düşmektedir. Öte yandan İdarenin tazminat isteğini yerine getirmesi de varit olup bu takdirde dâvaya mahal kalmamış olacaktır. Aynı zamanda dâva açılması için ferde doksan güne nisbetle daha uzun bir süre verilmiş bulunmaktadır. Ancak idarî muamelelerin bir an önce bir sonuca bağlanması zarureti dolayısıyla bu konuda, hususî hukuktan farklı olarak, beş yıllık zaman aşımı kabul edilmiştir⁵⁸⁶.

521 sayılı Kanun m.72 hükmünün gerekçesinden de anlaşılacağı üzere, bir ve beş yıllık süreler, özel hukukta haksız fiil sorumluluğu için öngörülen zamanaşımı sürelerine benzemektedir. Ancak idari eylemden doğan zararların tazmini için getirilen bu süreler,

⁵⁸¹ Yıldırım vd. , 2016, s. 842.

⁵⁸² Erkut C. ve Soybay S. , 2001, s. 297.

⁵⁸³ Çırakman, 1976, s. 200. ; Karavelioğlu, 1993, s. 314.

⁵⁸⁴ Nohutçu, 2019, s. 138.

⁵⁸⁵ Onar, 1966, s. 1966.

⁵⁸⁶ Onar, 1966, s. 1966.

haksız fiil sorumluluğu için öngörülen sürelerin zamanaşımı süreleri olmasının aksine, hak düşürücü süre mahiyetindedir.

Ön karar başvurusu için öngörülen bir ve beş yıllık sürelerin başlangıcı, farklı esaslara bağlı kılınmıştır.

2.2.2.1.2.1. Bir Yıllık Sürenin Başlangıcı

İdari eylemlerden dolayı hakları zarar gören ilgililerin, 2577 sayılı Kanun m.13/1 hükmü uyarınca, tam yargı davasının konusu oluşturan idari eylemleri öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl içinde idareye başvuru yapması gerekmektedir. Lakin bu husus, idari eylemle idari zararın birlikte ortaya çıkmasına münhasırdır. Filhakika, idari eylem ve zarar aynı anda gerçekleşmiş ve hak ihlaline uğrayan kişi de, ya idari eylem tarihi itibarıyla ya da çok kısa bir müddet sonra, idari eylemden doğan zarardan haberdar olabilir⁵⁸⁷. Kaplan, idarenin bir eylemi sebebiyle ölüm gerçekleşmiş ise, “ölüm olayının sonraki bir tarihte öğrenildiği” durumu hariç tutarak, ölüm tarihinden (idarenin eylemi ile zarar-ölüm aynı anda vuku bulmuş) itibaren bir yıllık sürenin hesaplanacağını Danıştay’ın 1980 tarihli bir kararıyla açıklamaktadır⁵⁸⁸. Ancak Danıştay yeni tarihli bir kararında;

Dolayısıyla davacıların yakınının hayatını kaybetmesinde eylemin idariliğinin bulunup bulunmadığının, Şanlıurfa Cumhuriyet Başsavcılığınca verilen Kovuşturmaya Yer Olmadığına Dair kararı ile kesinlik kazanmıştır. Bu durumda, olayda eylemin idariliğinin kesin olarak ortaya çıktığı tarih, Şanlıurfa Cumhuriyet Başsavcılığının 06/06/2013 tarih ve Soruşturma No:2012/14743, Karar No: 2013/5126 sayılı "Kovuşturmaya Yer Olmadığına Dair Kararı"nın verildiği tarih olması nedeniyle bir yıllık sürenin de bu tarihten itibaren başlayacağı açıktır⁵⁸⁹.

gerekçesiyle, süreyi ölümden itibaren değil, eylemin idariliğinin öğrenilmesinden itibaren başlatmıştır. Yani idari eylem ve zarardan haberdar olunması tek başına yeterli görülmemiş, ayrıca eylemin idariliğinin de olayda vuku bulması aranmıştır. Nitekim aynı kararda, “*Söz konusu eylemin idariliği ve doğurduğu zarar bazen eylemin yapılmasıyla birlikte ortaya çıkarken, bazen de çok sonra, değişik araştırma, inceleme*

⁵⁸⁷ Kaplan, 2011, s. 408.

⁵⁸⁸ Kaplan, 2011, s. 408.

⁵⁸⁹ Danıştay 10. Dairesi’nin 17.01.2017 tarih ve E:2016/2637, K:2017/180 sayılı kararı; Zararın ölüm tarihinde değil, zararın meydana gelmesine sebep olan ölüm olayının bir terör saldırısı sonucunda gerçekleştiğinin, ceza yargılaması sonucunda verilen karar ile kesin olarak ortaya çıktığı gerekçesiyle, davanın süresinde olduğu yolunda aynı Dairenin 26.12.2018 tarih ve E:2016/1069, K:2018/4271 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 29.12.2019

ve hatta ceza yargılaması sonucu ortaya çıkabilmektedir⁵⁹⁰.” denilmiştir. Bu sebeple, bir yıllık sürenin, idari eylemin öğrenildiği tarihten mi, idari eylemden kaynaklı zararın öğrenildiği tarihten mi, yoksa eyleminin idariliğinin öğrenildiği tarihten mi başlayacağı hususu, sorunlu bir alan oluşturmaktadır.

Karavelioğlu'na göre, bir yıllık süre, idari eylemden kaynaklı zararın öğrenildiği tarihten itibaren başlar. Zararın varlığına muttali olunmadığı müddetçe, idari eylemin öğrenilmesi, tek başına sürenin başlaması için yeterli olmamaktadır⁵⁹¹. Gözübüyük, sürenin zararın öğrenilmesinden itibaren başlayacağını ifade etmektedir. Zira m.13 hükmünü bu şekilde yorumlamak, tam yargı davalarının varoluşuna daha uygun olacaktır⁵⁹². Ama kimi durumlarda, sürenin başlangıcı için ne idari eylemin ne de zararın öğrenilmesi yeterli olmaktadır. Danıştay yeni tarihli kararlarında, eylemin, eylemin idariliğinin ve zararın kesin olarak öğrenilmesinden itibaren süreyi başlatmaktadır:

Dava konusu olayda, 08/06/2006 tarihinde geçirdiği trafik kazası sonucu yaralanan ve Edremit Devlet Hastanesine kaldırılan davacının, bu Hastanede gerekli tetkik ve tahlillerinin yaptırılması ve takibinde eksikler bulunduğu Yüksek Sağlık Şurası'nın 11/12/2009 tarih ve 12361 sayılı kararı ile tespit edilmiştir. Davacının şikayeti üzerine, kendisiyle ilgilenen görevli doktor hakkında açılan ceza davasında da, Yüksek Sağlık Şurası'nın anılan kararına dayalı olarak, doktor hakkında görevi kötüye kullanma suçundan dolayı 5 ay hapis cezası verilmiştir. Dolayısıyla, zararı doğuran eylemin idariliğinin, davacı tarafından, Edremit 2. Sulh Ceza Mahkemesi'nin 23/02/2011 tarihli kararıyla öğrenildiği kuşkusuz olup, bu tarihten itibaren 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 13. maddesinin birinci fıkrası çerçevesinde idareye başvuruda bulunulması ve başvurunun reddi veya altmış gün içerisinde yanıtız bırakılması halinde idare mahkemesinde dava açma yoluna gidilmesi gerekirken, anılan Kanun hükmünde belirtilen süreler geçirildikten sonra, 12/10/2012 tarihinde, görevli doktora karşı Asliye Hukuk Mahkemesinde açılan tazminat davasının 'husumet nedeniyle reddi' kararının kesinleşmesini takiben idareye yapılan 18/12/2013 tarihli başvurunun zımnen reddi üzerine 25/03/2014 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle incelenme olanağı bulunmamaktadır⁵⁹³.

İdarenin eylemini öğrenme tarihi ile zararın öğrenilme tarihi farklı olabilir. Bu duruma, bedensel zararlar örnek verilebilir⁵⁹⁴. Danıştay'ın yerleşik içtihatlarına göre, idari eylemlerin neden olduğu bedensel zararlara yönelik tedavi süreci tamamlanıp,

⁵⁹⁰ Danıştay 10. Dairesi'nin 17.01.2017 tarih ve E:2016/2637, K:2017/180 sayılı kararı <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 29.12.2019

⁵⁹¹ Karavelioğlu, 1993, s. 317.

⁵⁹² Gözübüyük, 2009, s. 414. ; İdari eylemlerden kaynaklanan tam yargı davalarında, sürenin genellikle “zararı öğrenme tarihi”nden başlayacağı ifade edilmektedir. Akyılmaz vd. , 2019, s. 315.

⁵⁹³ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 27.02.2019 tarih ve E:2017/2937, K:2019/807 sayılı kararı <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 29.12.2019

⁵⁹⁴ Kaplan, 2011, s. 409.

kesin sağlık raporunun, ilgiliye tebliğ edildiği tarihten itibaren, sürelerin işlemeye başlatılması gerekmektedir. Danıştay, sağlık sorunları devam eden davacının, zararı öğrenmesini mümkün kılan kesin bir sağlık raporunun olayda mevcut olmaması halinde, bir yıllık sürenin işlemeyeceğine karar vermiştir:

Yargılama safhasında da olsa davacı tarafından alınan sağlık raporları dava konusu kazadan kaynaklanan zararın devam ettiğini göstermekte olup, dava açılmadan önce davacının herhangi bir kesin rapor sunmadığı ve 5 yıllık süre içinde tazminat talebinde bulunduğu hususları da dikkate alındığında, davanın süresinde açıldığı anlaşılmakla, davanın süre aşımı yönünden reddine ilişkin mahkeme kararında hukuka uyarlık görülmemiştir⁵⁹⁵.

Danıştay bir başka kararında, ilgilinin, idari eylemden kaynaklanan zararı, yaralanmanın gerçekleştiği tarihte değil, engellilik oranının artmasıyla öğrendiğine, bu sebeple davanın süresinde olduğuna karar vermiştir⁵⁹⁶. Yine başka bir kararda, zararın kaza sonrası düzenlenen sağlık raporuyla öğrenildiğinden hareketle, bir yıllık başvuru süresinin geçirildiğine karar vermiştir:

Olayda, davacının geçici süreyle yaralanmasına neden olan trafik kazasının 1.10.1995 tarihinde meydana geldiği ve kazanın ardından davacının sağlık durumu hakkında düzenlenen ilk raporun 11.10.1995 tarihli olduğu dikkate alındığında, davacının kaza sonrası oluştuğunu ileri sürdüğu zararı ilk olarak belirtilen tarihlerde öğrendiği açık olup, 2577 sayılı Kanunun 13. maddesi uyarınca bu tarihten(1995) sonra bir yıl içinde zararın tazmini için idare başvurarak, verilen cevap üzerine dava açılması gerekmekte iken, kazanın meydana geldiği tarihten çok sonra 16.2.2011 tarihinde mahkeme kaydına giren dilekçe ile açılan davanın süre aşımı nedeniyle reddi gerekmektedir⁵⁹⁷.

Bazen, idarenin eylemi tek olmasına rağmen, eyleme bağlı oluşan zarar farklı tarihlerde tekrarlanabilir. İlgilisince, idari eylemden doğan zarar, kural olarak eylemin yapıldığı tarihte öğrenilmiş sayılır. Fakat idarenin bir eylemiyle tarla niteliğinde bir taşınmaza zarar verilmesinden doğan ve “üretim yapamamaktan” kaynaklı zararların devam etmesi halinde, eylem tarihinden itibaren bir yıl içinde idare nezdinde başvuru yapılmamış olsa da, takip eden yıllar için devam eden zararların tazmini istemiyle, idareye başvurulabilir⁵⁹⁸ ve anılan başvurunun reddi üzerine, süresinde tam yargı davası açılabilir. Örneğin, davalı idarenin yetki ve sorumluluğundaki sulama kanalı

⁵⁹⁵ Danıştay 10. Dairesi'nin 20.02.2019 tarih ve E:2015/3491, K:2019/1429 sayılı kararı <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 29.12.2019

⁵⁹⁶ Danıştay 2. Dairesi'nin 10.04.2019 tarih ve E:2018/4122, K:2019/1848 sayılı kararı <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 29.12.2019

⁵⁹⁷ Danıştay 10. Dairesi'nin 15.02.2016 tarih ve E:2013/796, K:2016/774 sayılı kararı <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 29.12.2019

⁵⁹⁸ Karavelioğlu, 1993, s. 320.

tahliyesinin açılmaması nedeniyle, davacının taşınmazını su basmış ve üzerinde ekili olan ürün zarar görmüş olabilir. Davacı tarlasının su altında kaldığını gördüğü anda, zarardan haberdar olmasına rağmen, idareye bir yıllık süre içinde başvuru yapmamış olabilir. Bu halde, anılan yıl için öngörülen zararın tazminini isteme hususunda hem başvuru hakkı, hem de dava hakkı yitirilmiş olur. Ancak eylemin gerçekleştiği tarihi takip eden yıllarda, eyleme bağlı olarak zarar da tekrarlanıyorsa, tekrarlanan zararın öğrenildiği tarihten itibaren bir yıllık süre içerisinde idareye başvurulabilir. Başvurunun açıkça veya zımnen reddi üzerine, tam yargı davası açılabilir. Benzer istemle açılan bir davada Erzurum İdare Mahkemesi'nce,

1993 tarihinden itibaren oluştuğu iddia edilen toplam yedi yıllık ürün kaybı zararının istenildiği, davacıların 2577 sayılı Yasaya uygun olarak en geç bir yıl içinde davalı idareye başvurarak zararlarının karşılanmasını istemeleri gerekirken bu tarih geçirilmek suretiyle 2000 yılında açılan davanın 1999 yılından önceki kısmında süre aşımı bulunduğundan bu kısmının esasının inceleme olanağı bulunmadığı... davacıların tarlasında meydana gelen ürün kaybının davalı idarenin hizmet kusurundan kaynaklandığı, dolayısıyla oluşan zararın tazmini gerektiği gerekçesiyle davanın 1993-1998 yıllarına ait kısmının süre aşımı nedeniyle reddi, 1999-2000 yılları için ise kısmen kabulüyle 1.130.000.000.-TL'nin adli yargıda davanın açıldığı tarihten itibaren işleyecek yasal faizi ile birlikte davacıya ödenmesi...

yolunda verilen karar Danıştay tarafından onanmıştır⁵⁹⁹. Danıştay yeni tarihli bir kararında da, tekrar eden zararlar için, öğrenme tarihinden itibaren ön karar başvurusu yapılabileceği ve dava açabileceğini kabul etmiştir:

Söz konusu yol yapımı nedeniyle davacının uğradığı gelir kaybı zararının 2007 yılından beri her yıl tekrar ettiği görüldüğünden, 2577 sayılı Yasanın yukarıda anılan hükmü uyarınca davacının, her yıl için ayrı ayrı olmak üzere süresinde açacağı davalarda zararlarının tazminini isteyebileceğinin kabulü gerekmektedir. Bu bağlamda, bakılan davanın 27.1.2011 tarihinde açıldığı dikkate alındığında, davacının 2577 sayılı Yasanın yukarıda anılan hükmü uyarınca, dava tarihinden bir yıl öncesine kadar olan gelir kaybı zararını isteyebileceği açıktır. Bu nedenle, davanın açıldığı 2011 yılı ile bir yıl öncesi olan 2010 yılında oluşan gelir kaybı zararlarının tazmini istenebileceğinden; davanın, (gelir kaybı zararına ilişkin kısmının) 2007, 2008 ve 2009 yıllarına ilişkin kısmı ile tel örgünün yeniden yapımı için gerekli gidere ilişkin kısmının süresinde olmadığı açıktır⁶⁰⁰.

⁵⁹⁹ Erzurum İdare Mahkemesi'nin 19.11.2002 tarih ve E:2002/340, K:2002/1482 sayılı kararı <<http://idarilb.uyap.gov.tr>> Erişim: 29.12.2019

⁶⁰⁰ Danıştay 10. Dairesi'nin 29.03.2016 tarih ve E:2012/4856, K:2016/1773 sayılı kararı <<http://idarilb.uyap.gov.tr>> Erişim: 29.12.2019

Bazı hallerde, idarenin tekrar eden eylemleri sebebiyle zarar ortaya çıkmış olabilir. Bu durumda, zararın öğrenildiği tarihten itibaren, bir yıllık sürenin başlatılması gerekmektedir⁶⁰¹.

Bazen, idari eylem gerçekleştikten sonra zarar gerçekleşmemiş, ancak anılan eylemin neden olduğu bir başka olaya bağlı olarak zarar meydana çıkabilir. Örneğin, eylemin yapıldığı yerde ve yakınında doğal afet yaşanması durumunda, ilk eylemle ortaya çıkmayan zarar, sonradan doğal afetle ortaya çıkmaktadır. Tabii ki, bu halde idarenin eylemi ile doğal afet arasında, uygun illiyet bağının bulunması şarttır⁶⁰².

Önceden belirtildiği üzere, idarenin bir yükümlülüğü yerine getirmemesi, hareketsiz kalması da bir idari eyleme vücut verebilir. Buna örnek olarak, Van Depreminden sonra vatandaşların uğradığı zararların tazmini istemiyle açılan tam yargı davaları gösterilebilir. Bir uyuşmazlıkta Van İdare Mahkemesi,

Deprem kuşağında yer alan bölgede, deprem gerçeğinin bir veri alınması suretiyle yerleşmelerle ilgili alanların belirlenmesi, bu alanlardaki yapılaşmaya ilişkin kararların alınması, uygulanması ve denetlenmesiyle ilgili idari faaliyetlerin bütünündeki olumsuzluklardan oluşan idarenin 'olumsuz eyleminin' bulunması durumunda, depremin mücbir sebep olarak değerlendirilerek zararlar illiyet bağı kestirildiğini kabule olanak bulunmamaktadır⁶⁰³.

yolunda değerlendirme yaparak, plan, proje ve uygulama konusunda denetim görevini yerine getirmeyen idareler aleyhine tazminata hükmetmiştir. Anılan uyuşmazlıkta, tam yargı davasının konusunu oluşturan idarenin menfi eylemleri, deprem olayından önce de mevcuttur. Ancak idari eylemlere bağlı olan zarar, deprem tarihi itibarıyla ortaya çıkmıştır. Mahkemece, zararın öğrenilmesinden itibaren süresinde açılan davaların esası hakkında karar verilmesi yerinde olmuştur.

Ön karar başvurusu için öngörülen bir yıllık sürenin, durması, kesilmesi ve uzaması mümkün değildir⁶⁰⁴.

2.2.2.1.2.2. Beş Yıllık Sürenin Başlangıcı

2577 sayılı Kanun m.13'de, "*...her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde*" idareye başvurulması gerektiği düzenlenmektedir. Bu beş yıllık sürenin başlangıcında,

⁶⁰¹ Karavelioğlu, 1993, s. 321.

⁶⁰² Karavelioğlu, 1993, s. 321.

⁶⁰³ Van 3. İdare Mahkemesi'nin 13.04.2017 tarih ve E:2013/1528, K:2017/1188 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 29.12.2019

⁶⁰⁴ Çırakman, 1976, s. 200.

“eylem tarihi” esas alınmaktadır. Maddede, beş yıllık sürenin başlangıcı gayet açık bir şekilde düzenlendiğinden, süre hesabında öznel değerlendirmelerde bulunma imkânı mevcut değildir. Bir başka ifadeyle, bir yıllık süreye kıyasen, beş yıllık süre daha objektif niteliktedir⁶⁰⁵. Bu sürenin getirilmesiyle, ön karar başvurusunun yapılacağı azami süre sınırlandırılmıştır.

Ön karar başvurusu için öngörülen beş yıllık süre dolduktan sonra, bir yıllık süreye uygun hareket edilse bile, idare nezdinde yapılan başvurunun dava açma süresine bir etkisi bulunmamaktadır. Yani, idari eylemlerden hakları zarar gören ilgililer, bu sürenin geçirilmesiyle, idareye ön karar başvurusu yapamayacağı gibi, dava hakkını da kaybetmektedir⁶⁰⁶. Bu hususa ilişkin bir uyuşmazlıkta Danıştay,

ölüm olayının 06.03.2007 tarihinde gerçekleştiği, davacıların olay tarihinden itibaren beş yıl içinde ve en geç 06.03.2012 tarihine kadar davalı idarelere başvurarak tazminat talebinde bulunmaları ve sonucuna göre dava açmaları gerekirken, bu süre geçtikten sonra 27/11/2015 tarihinde davalı idarelere yapılan başvuruların reddi üzerine, davanın yasal süresi içinde açılmadığı...

gerekçesiyle verilen davanın süre aşımı yönünden reddine ilişkin ilk derece mahkeme kararını onamıştır⁶⁰⁷.

Bazı hallerde, idari yargı mercileri, beş yıllık sürenin başlangıcına “idari eylemi” değil, eylemin idariliğinin ortaya çıktığı tarihi esas almaktadır. Her ne kadar kanun, sürenin başlangıcı için, “idari eylemi” işaret etmiş ise de, yargı mercilerince somut olayın koşullarına göre bir değerlendirme yapılarak, süre hususu aşılmaktadır. Danıştay, idari eylemin üzerinden beş yıl geçmesine rağmen, eylemin idariliğinin ceza davası sonucu öğrenildiğinden hareketle açılan davayı süresinde görerek mahkeme kararının bozulmasına karar vermiştir:

Buna göre; bakılmakta olan uyuşmazlıkta, 7.10.2010 tarihinde davacıların oğlu ...'nin ölmesi, eylemin ortaya çıktığı tarih olarak kabul edilebilirse de, Yasada öngörülen eylemin idariliğinin ortaya çıktığı tarihin, bu tarih olarak kabulüne olanak bulunmamaktadır. Bu durumda Eylemin idariliği, davalı idare görevlilerinin de aralarında bulunduğu sorumlular hakkındaki ceza yargılamasında verilen karar ile birlikte ortaya çıkmış olup, dava konusu olayda eylem tarihi (eylemin idariliğinin kesinleştiği tarih), ceza mahkemesinin karar tarihi olduğundan, bu tarihten itibaren 2577 sayılı Yasada öngörülen süre içinde ilgili idareye yapılan başvurunun reddi üzerine açılan davada süre aşımı bulunmadığı gibi ceza davasının sonucu dikkate

⁶⁰⁵ Kaplan, 2011, s.425.

⁶⁰⁶ Gözübüyük, 2009, s.414. ; Kaplan, 2011, s.425.

⁶⁰⁷ Danıştay 14. Dairesi'nin 07.02.2019 tarih ve E:2016/2717, K:2019/960 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 29.12.2019

alınarak uyuşmazlığın esası hakkında bir karar verilmesi gerekirken davanın süre aşımı yönünden reddi yolunda verilen temyize konu kararda hukuki isabet görülmemiştir⁶⁰⁸.

Danıştay bir başka kararında da, davacıların yakınının ölmesi olayında sorumluların tespit edilemediği ve ölümün ilk bakışta idarenin hizmet kusurundan kaynaklandığının anlaşılamadığından bahisle, bir ve beş yıllık sürelerin ilgililer açısından işlemeyeceğine karar vermiştir⁶⁰⁹. Anılan kararda, azami olarak öngörülen beş yıllık süre, davacılar lehine aşılmıştır. Kaplan'a göre, bir ve beş yıllık sürelerin, Borçlar Hukukunda yer alan haksız fiil sorumluluğu için öngörülen sürelere kıyasen getirildiği düşünüldüğünde, özel hukukta bile haksız fiilin gerçekleştiği olayın üzerinden belli bir süre geçtikten sonra hakkın talep edilebilmesinin mümkün olmaması karşısında, Danıştay'ın Kanununun açık lafzına aykırı olan kararlarına iştirak etmenin mümkün olmadığı savunulmaktadır⁶¹⁰.

2.2.2.1.3. Ön Karar Başvurusunda İlgili İdare

Ön karar başvurusunun yapılacağı makam konusunda, m.13'de ayrıntılı bir düzenlemeye yer verilmemektedir. Ancak madde, "ilgili idare" nezdinde ön karar başvurusu yapılması gerektiğine işaret etmektedir. "İlgili" idareden kasıt, zararı doğuran ve uyuşmazlığı sonlandırma (zararı tazmin etme) kudreti olan idaredir. İlgili, zararın hangi idarenin eyleminden doğduğunu tespit edilebiliyorsa, ön karar başvurusunda o idareye yönelmelidir. Şayet zararı doğuran eylem, birden fazla idarenin yetki ve görev alanına giriyorsa, her bir idareye başvuru yapılması gerekmektedir. Örneğin, sulama kanallarında yaşanan boğulma olaylarında, sulama kanallarının etrafının tel ve çitlerle örülmemesi, üzerinin kapatılmaması, etrafına uyarıcı levhaların konulmaması gibi bakım ve onarım yükümlülüğü, ya da denetim ve gözetim yükümlülüğünü yerine getirmeyen sulama birlikleri ve Devlet Su İşleri'nin, genellikle birlikte kusurlu olduğu; hatta ölüm olayının meydana geldiği yer meskûn saha ise belediyelerinin de kusurun bulunduğu tespit edilerek, anılan idarelere husumet yöneltilmektedir. Danıştay bir kararında;

⁶⁰⁸ Danıştay 10. Dairesi'nin 08.04.2015 tarih ve E:2013/3862, K:2015/1668 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 29.12.2019

⁶⁰⁹ Danıştay 10. Dairesi'nin 26.11.2018 tarih ve E:2016/15636, K:2018/3650 sayılı kararı <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 29.12.2019

⁶¹⁰ Kaplan, 2011, s. 428-429.

Olayın meydana geldiği sulama kanalının dahil olduğu Mersin Ovası Pompaj Sulama Tesisinin işletmesi, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü tarafından inşa edildikten sonra 29.4.1998 tarihli sözleşmeyle davalı Mersin Sulama Birliği'ne devredilmiş ise de; tesisin bakım ve onarımının Kayacık Sulama Birliği'ne ait olması ve bu hizmetin 6200 sayılı Kanun uyarınca Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü'nün denetim ve gözetiminde yürütülmesi nedeniyle, olayda hizmet kusuru bulunduğu tespit edildiğinde her iki idarenin de sorumlu olacağı dikkate alınarak, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü'nün de hasım konumuna alınması gerekmektedir⁶¹¹.

gerekçesine yer vererek, ölüm olayına eylemleriyle neden olan birden fazla idareye birlikte husumet yöneltilmesi gerektiğine karar vermiştir. Ayrıca anılan karardan da görüleceği üzere, sonradan mahkemenin hasım düzeltme kararıyla belirlenen idare/idareler ya da dava dilekçesinde gösterilen idarenin yanına hasım ekleme kararıyla eklenen diğer idare/idareler için, ön karar başvurusunun yapılmış olması aranmamaktadır. Bir başka ifadeyle, yargı eliyle, ön karar başvurusuna bir istisna getirilmektedir.

2.2.2.1.4. Başvurunun İçeriği

İdari eylemlerden hakları zarar gören ilgililer, zararın giderilmesi istemiyle idareye başvurabilir. Ön karar başvurusunun konusu, maddi ve/veya manevi zararın giderilmesi talebinden oluşur. Başvuruda, genellikle “tazmin edilmesi”, “giderilmesi”, “karşılınması” ve benzeri ifadelerle yer verilir. Ön karar başvurusunda, maddi ve/veya manevi zarar için istenilen tazminat miktarının açıkça gösterilmesi, uyuşmazlığı nihayetlendirmeye yardımcı olabilir. Zira 659 sayılı KHK m.12’de belirtildiği üzere, m.13 başvurusu, KHK’nın kapsamındaki sayılı idareler için bir sulh başvurusu niteliğindedir. Ön karar başvurusunda, tazmini istenilen zararın ne kadar olduğuna ilişkin meblağ gösterilmemiş ise, bu eksikliğin ön karar başvurusunun sıhhatine etki etmeyeceğinin kabulü, davacının lehine bir yaklaşım olacaktır. Davacının tam yargı davası açarken, uğradığı maddi zarar kalemlerini dayanakları belgelerle birlikte ve varsa manevi zarar tutarını dava dilekçesinde göstermesi, 2577 sayılı Kanun’a göre yeterli sayılmalıdır. Hatta Danıştay, dava dilekçesinde herhangi bir meblağ gösterilmeden, yalnızca ön karar başvurusunun reddine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada, herhangi bir tazminat isteminde bulunulmamasına rağmen, açılan davayı tam yargı davası olarak nitelmiş ve maddi zarar kalemlerinin mahkemece ara kararlarla belirlenmesi gerektiğine hükmetmiştir:

⁶¹¹ Danıştay 10. Dairesi’nin 06.05.2016 tarih ve E:2013/4276, K:2016/2542 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 29.12.2019

Davacı tarafından davalı idareye yapılan başvuruda, "zararının yasal faiziyle birlikte kendisine ödenmesi" de istenilmiş olup, bu yönüyle söz konusu başvuru davacının arazisine hafriyat dökülmesi şeklinde gerçekleşen davalı idare eylemi nedeniyle olduğu ileri sürülen zarar nedeniyle 2577 sayılı Kanununun 13. maddesi çerçevesinde yapılmış bir tazminat başvurusu niteliğini taşımakta ve dava, iptal davası olma özelliğinin yanısıra aynı zamanda bir tam yargı davası niteliğini de taşımaktadır. Yukarıda yer verilen 2577 sayılı Kanun'un 13. maddesinin 1. fıkrasında yer alan düzenleme göz önüne alındığında; süregelen bir zararın varlığı halinde, bu zararın giderilmesi için her zaman başvuru yapılabileceği ve başvurunun reddi halinde tam yargı davası açılabilmesi tabiidir. Bu durumda; mahkemece öncelikle, zarar kalemleri ve miktarının davacıdan sorularak belirlenmesi, davalı idare tarafından davacının arazine dökülen hafriyatın başvuru tarihi itibarıyla davacının arazisinde bulunup bulunmadığının, diğer bir deyişle arazinin kullanılmamasından kaynaklanan süregelen bir zararın bulunup bulunmadığının tespit edilmesi ve dava açma süresinin geçip geçmediğinin zarar kalemleri için ayrı ayrı değerlendirilmesi ve davanın hem iptal hem de 2577 sayılı Kanun'un 13. maddesi uyarınca açılmış bir tam yargı davası olduğu hususu gözönünde bulundurularak karar verilmesi gerektiği sonucuna ulaşılmaktadır⁶¹².

Anılan kararın karşı oyunda ise,

Bu durumda, dava dilekçesinin, 2577 sayılı Yasa'nın 5. maddesi uyarınca reddedilerek, davanın bir iptal davası mı yoksa tam yargı davası mı olduğunun duraksamaya yer bırakmayacak şekilde ortaya konulmasının davacıya bildirilmesi; dava, bir tazminat davası ise, miktar belirtilmeden tam yargı davası açılması mümkün olmadığından, kaç Türk Lirası zararın tazmininin istenildiğinin dava dilekçesinde belirtilmesinin sağlanması gerekmektedir.

görüşüne yer verilmiştir. Kuşkusuz, karşı oyda verilen görüş, 2577 sayılı Kanun'a daha uygundur. İlgili tarafından, iptal davası mı, yoksa bir tam yargı davası mı açılmak istendiğinin dava dilekçesinde açık ve net olarak ortaya konulması, tam yargı davası açılmak isteniyor ise miktarın dilekçede gösterilmesi gerekli ve zaruridir. Ayrıca anılan kararın diğer karşı oyunda yerel mahkeme tarafından,

...Dava konusu tazminat istemine sebep olan yol yapım çalışmalarının 1996 yılında yapıldığı, idari eylemden kaynaklanan tam yargı davalarında her halde eylem tarihinden itibaren 5 yıl içinde idareye başvurulması gerektiği, bu sebeple 17/03/2011 tarihinde yapılan başvurunun zımnen reddedilmesi üzerine açılan davada süre aşımı bulunduğu...

gerekçesiyle verilen süre ret kararının onanması gerektiği görüşüne yer verilmiştir. Anılan kararın gerekçesi yerinde olmakla birlikte, tam yargı davası şeklinde açılmayan bu davada, m.13 hükmü uyarınca "davanın süreaşımı sebebiyle reddine" karar verilmesinden önce, açılan davanın kimliğini belirlemek için dava dilekçesinin reddine karar verilmesinin daha uygun olacağı kanaatindeyiz.

⁶¹² Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 27.06.2018 tarih ve E:2016/5169, K:2018/3617 sayılı kararı için bkz. <<http://idarilb.uyap.gov.tr>> Erişim: 29.12.2019

Uygulamada, ön karar başvurusunda yer alan tutarın, sonradan tam yargı davasına ait dilekçede değiştirilebileceği kabul edilmektedir.

2.2.2.1.5. Başvuru Zorunluluğunun İstisnası

İdari eylemlerden doğan zararların tazmini istemiyle açılan davalar için öngörülen ön karar müessesesinin istisnası, 2577 sayılı Kanun m.13/2’de düzenlenmiştir. Anılan maddede, “*Görevli olmayan adli yargı mercilerine açılan tam yargı davasının görev yönünden reddi halinde sonradan idari yargı mercilerine açılacak davalarda, birinci fıkrada öngörülen idareye başvurma şartı aranmaz.*” şeklinde yer alan düzelemeye göre, ön karar başvurusunda bulunulmadan dava açılmasının tek istisnası, görevli olmayan adli yargı mercilerinde açılan tam yargı davalarının görev yönünden reddine karar verilmesidir. Bu halde, idareye başvuru şartı aranmamaktadır. Zira ilgilinin, adli yargı yerinde açtığı davada ileri sürdüğü sav ve istemler, artık idarenin bilgisi dâhilindedir⁶¹³. Ancak ön karar başvurusu için öngörülen bir ve beş yıllık süreler, adli yargı yerlerinde açılan davalarda da uygulanmaktadır. Yani bu süreler geçirildikten sonra, adli yargı yerinde açılan davaların, idari yargının görevli olduğundan bahisle verdiği görev ret kararı üzerine, idari yargı yerinde açılan davanın, süreaşımı nedeniyle reddine karar verilir⁶¹⁴.

Ön karar başvurusu yapmaksızın, adli yargı yerinde bir yıllık süre içinde dava açılması ve adli yargı yerinin davanın görev yönünden reddine kararı vermesi üzerine, otuz günlük ek dava açma süresinde dava açılmamış olması halinde, idari eylem ve zararın öğrenilmesinden itibaren bir yıllık süre dolmamış ise, davanın süreaşımı sebebiyle reddine karar verilmemektedir⁶¹⁵. Ancak Candan, bu durumda artık m.13/2 hükmünün uygulanma kabiliyeti olmadığını savunmaktadır. Müellife göre, merci tecavüzü sebebiyle dosyanın merciine tevdi edilmesi, akabinde 5018 sayılı Kanun eki I ve II sayılı cetvellerde yer alan idarelerin eylemlerinden doğan zarar bakımından, 659 sayılı KHK m.13 uyarınca sulh yolunun denenmesi, diğer idarelerin eylemlerinden doğan zararların bakımından ise, gerekli tetkik ve araştırmanın yapılarak cevap verilmesinin daha yerinde olacağı ifade edilmektedir⁶¹⁶.

⁶¹³ Yıldırım vd. , 2016, s. 842.

⁶¹⁴ Karavelioğlu, 1993, s. 328.

⁶¹⁵ Karavelioğlu, 1993, s. 328.

⁶¹⁶ Candan, 2012, s. 516-517.

Bu istisnanın dışında idareye başvurmadan dava açılması halinde, daha önceden de belirtildiği üzere, idari yargı mercii tarafından dava dilekçesinin görevli idari merciine tevdiine karar verilmelidir.

2.2.2.2. Başvuru Sonrasında Dava Açma Süresi

İdari eylemden doğan zararın tazmini istemiyle yapılan başvurunun açıkça reddedilmesi halinde, bu ön kararın ilgilisine tebliğini izleyen günden itibaren, başvuruya altmış günlük süre içinde cevap verilmemiş ise, zımni ret işleminin gerçekleştiği tarihi izleyen günden itibaren altmış gün içinde tam yargı davası açılması gerekmektedir. Dava açma süresi geçirildikten sonra açılan davaların esasına girilmeksizin, süreaşımı sebebiyle reddine karar verilir. Ön karar başvurusu için öngörülen bir yıllık süre, idareye yapılan başvuruyla nihayete erer. Ön karar başvurusunun reddi üzerine, altmış gün içinde tam yargı davası açılmamış ise, dava hakkı ortadan kalkar. Dava süresinin geçirilmesinden sonra, ön karar başvurusu için bir yıllık süre dolmadığından bahisle, açılan tam yargı davası da, süreaşımı nedeniyle davanın reddine mahkûmdur. Zira ön karar başvurusu için öngörülen süre, dava açma süresinden farklıdır⁶¹⁷.

Vergi idarelerinin, mevzuatın kendisine tanıdığı yetkiyi kullanırken gerçekleştirdiği eylemlerden doğan zararların tazmini istemiyle, vergi mahkemesinde mi yoksa idare mahkemesinde mi tam yargı davasının açılacağı hususu açık değildir. Bu davalar, 2576 sayılı Kanun m.6'da, vergi mahkemelerinin görevleri arasında gösterilmemektedir. Bu sebeple, anılan tam yargı davalarının, idare mahkemelerinin görev alanına girdiği ifade edilmektedir. Ancak bu konuda uygulamada bir birlik olmadığından, farklı kararlar verilmektedir. Buradaki asıl sorun ise, idare mahkemesi ve vergi mahkemesi için farklı dava açma süreleri öngörülmüş olmasıdır. Davasını süresinde idare mahkemesinde açan ilgili, idare mahkemesince görev ret kararı verilmesi üzerine, vergi mahkemesine intikal eden dosyada vergi mahkemesi için öngörülen genel veya özel dava açma süresini kaçırmış olabilir. Bu halde, dava süreaşımı sebebiyle reddedilebilir⁶¹⁸.

İdare nezdinde yapılan ön karar başvurusunun reddi üzerine, sehven adli yargı yerinde dava açılmış olabilir. Bu durumda, görevsiz adli yargı yerinde açılan davanın,

⁶¹⁷ Karavelioğlu, 1993, s. 326.

⁶¹⁸ Candan, 2012, s. 518.

ön kararın tebliğinden itibaren altmış günde açılmış olması gerekir. Aksi halde, idari yargı yeri, görevsiz adli yargı yerinde süresinde dava açılmadığı gerekçesiyle davanın süreaşımı sebebiyle reddine karar verir⁶¹⁹.

Gözübüyük/Tan'a göre, İdari eylemlerden doğan zararların tazmini istemiyle idare nezdinde yapılan ön karar başvurusunun reddine yönelik tesis edilen işlemlerin değiştirilmesi istemiyle m.11 kapsamında, idareye başvurulabilir. Zira m.11 hükmü genel bir hüküm olup, idari eylemden kaynaklanan tam yargı davaları için de uygulanma kabiliyetini haizdir. İdari eylemlerden doğan zararların tazmini istemiyle idare nezdinde yapılan ön karar başvurusunun altmış gün içinde cevaplandırılmaması halinde ise, süresinde tam yargı davası açılmamış, ancak sonrasında ön karar başvurusu hakkında açık bir işlem tesis edilmiş ise, bu işlemin tebliği üzerine, m.10 uyarınca, idari dava açma süresi yeniden işlemeye başlar⁶²⁰.

2.2.2.3. Terör Eylemlerinden Doğan Zararlar

5233 sayılı Terör ve Terörle Mücadeleden Doğan Zararların Karşılanması Hakkında Kanun m.1'de, terör eylemleri ve terörle mücadele kapsamında icra edilen faaliyetler sebebiyle, ilgililerin uğradığı maddi zararların giderilmesinin, bu kanunun amacı olduğu belirtilmektedir. Kanun, açıkça maddi zararların karşılanmasını amaçlamaktadır. O halde, ilgililerin uğradığı "manevi zararlar" yönünden, bu kanunda öngörülen usullerin uygulanma kabiliyeti yoktur.

5233 sayılı Kanun "Başvurunun süresi, şekli, incelenmesi ve sonuçlandırılması" başlıklı m.6'da, "...zarar konusu olayın öğrenilmesinden itibaren altmış gün içinde, her hâlde olayın meydana gelmesinden itibaren bir yıl içinde..." zararın gerçekleştiği veya eylemin yapıldığı yer valiliğine başvuru yapılabileceği ve anılan süreler geçtikten sonra başvuru hakkının kaybedileceği düzenlenmektedir. 5233 sayılı Kanun uyarınca oluşturulan komisyon, bu başvuruları altı ay içinde nihayetlendirmelidir. Zorunlu hallerde, bu altı aylık süreye üç ay daha eklenebilir. 2577 sayılı Kanun m.10 başvurusunu incelerken değinildiği üzere, bu süreler içinde cevap verilmezse, başvurunun zımnen reddedildiği varsayılır. Ayrıca, anılan maddede, başvuru hakkında tesis edilecek nihai kararın yazılı olarak bildirimine kadar, dava açma süresinin işlemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

⁶¹⁹ Karavelioğlu, 1993, s. 326

⁶²⁰ Gözübüyük A.Ş ve Tan T. , 2010, s. 976.

Terör eylemleri ve terörle mücadele kapsamında icra edilen faaliyetler, birer eylem olmasına karşın, 2577 sayılı Kanun m.13’de öngörülen başvuru usulü değil, anılan eylemlerden doğan maddi zararların karşılanma usulünü özel olarak düzenleyen 5233 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanması gerekmektedir. Maddi zararın karşılanması istemiyle idareye yapılan başvurunun reddinin, kesin ve yürütülebilir bir işlem olduğu muhakkaktır. Peki, bu işlemlere karşı, hangi süreler içinde dava açılmalıdır? 5233 sayılı Kanun, bu hususta herhangi bir özel düzenleme öngörmediğinden, dava açma süresi yönünden, 2577 sayılı Kanun m.7’de yer alan genel hükmün uygulanması gerekmektedir. Ayrıca, 5233 sayılı Kanun kapsamında yapılan başvurunun reddine yönelik işlemin değiştirilmesi, düzeltilmesi, kaldırılması istemiyle m.11 uyarınca itiraz başvurusu yapılabileceği kabul edilmektedir⁶²¹.

2.2.3. Tam Yargı Davalarına Konu Zararlar İçin Sulh Yoluna Başvurulması Halinde Dava Açma Süresi

659 sayılı KHK m.12’de, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin idari işlem ve eylemlerinden doğan zararların, sulh yoluyla giderilmesi için idari dava açma süresi içinde, idare nezdinde başvuru yapılabileceği düzenlenmektedir. Bu yol, idari uyuşmazlığı sonlandırmak için öngörülen “alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemleri”nden biridir⁶²². İdari eylemlerden doğan zararın karşılanması için idareye yapılan ön karar başvurusunun da, sulh başvurusu olduğu ifade edilmiştir. Sulh başvurusu, dava açma süresini durdurmaktadır. Sulh başvurusu, açıkça reddedilmiş veya altmış gün içinde cevaplandırılmamış ise, kalan dava açma süresi içerisinde, tam yargı davası açılabilir.

⁶²¹ Danıştay 15. Dairesi’nin 14.12.2011 tarih ve E:2011/10096, K:2011/5615 sayılı kararı için bkz. <<http://idariib.uyap.gov.tr>> Erişim: 01.12.2019

⁶²² Candan, 2012, s. 477.

SONUÇ

İdare, kamu hizmet ve faaliyetlerini yürütmek amacıyla, çeşitli işlemler tesis eder ve eylemlerde bulunur. İdarenin, kamu ihtiyacına yönelik giriştiği tüm tasarruf ve girişimlerinin yegâne amacı, kamu yararadır. Üstün yetkilerle donatılan idarenin, kamu yararına uygun işlem ve eylemler tesis etmesi beklenir. Ancak idarenin, mevzuatı yanlış yorumlaması, personelin yeterli donanımda olmaması ve benzeri sebeplerle, hukuka aykırı tasarruflara girişmesi mümkündür. Bunun içindir ki, idarenin güç ve yetkilerinin, bir noktada sınırlanması icap eder. Güç ve yetkinin en güzel dengelenme yolu ise, başka bir güçle olmaktadır. O güç ise, yargı erkinin gücüdür.

Anayasa m.125/1’de, idarenin her türlü faaliyetinin, yargı denetimine tabi olduğu belirtilmektedir. Aynı düzenlemeye paralel, 2577 sayılı Kanun m.2/2’de, idari işlem ve eylemlerin yargı denetimine tabi olduğu vurgulanmaktadır. İdari işlem ve eylemlerin hukuka uygunluk denetimi ise, idari yargı eliyle gerçekleştirilmektedir. 2577 sayılı Kanun m.2’de, “iptal davaları”, “tam yargı davaları” ve “idari sözleşmelerden doğan davalar” olmak üzere, üç farklı idari dava türüne yer verilmiştir. Ancak 2577 sayılı Kanun’daki tüm hükümler, idari işlem ve eylemlere ilişkin olup, idari sözleşmeden doğan ihtilaflara yönelik münhasıran bir düzenleme mevcut değildir. İdari sözleşmeden doğan ihtilaflar, kimi zaman iptal davası, kimi zaman da tam yargı davasının konusu oluşturmaktadır.

İdari işlemler sebebiyle menfaati zedelenen ilgililer, işlemin “yetki”, “şekil”, “sebebe”, “konu” ve “maksat” yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduğu iddiasıyla, iptal davası açabilir. Aynı şekilde, idari işlem veya eylem sebebiyle, hakkı zedelenen kişi de, idare aleyhine tam yargı davası açabilir. Zira kişilerin uğradığı bir haksızlığa ve zarara karşı kendilerini savunabilmesinin, zararın tazmin edilebilmesinin en etkin ve güvenceli yolu, dava hakkının/mahkemeye erişim hakkının kullanılabilmesidir.

Mahkemeye erişim hakkının, gerek İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi m.6, gerekse Anayasa m.36’da herhangi bir sebeple sınırlandırılmadığı görülmekle birlikte, hakkın doğrudan veya dolaylı olarak sınırlandırılması mümkündür. Dava açma hakkının belirli sürelerle bağlanması, mahkemeye erişim hakkının dolaylı olarak sınırlandırılmasına bir örnektir. İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi ve Anayasa Mahkemesi kararlarında, dava açma hakkının süre yönünden dolaylı olarak kısıtlanmasının, meşru bir amaca

hizmet ettiği vurgulanmaktadır. Bu doğrultuda, idari işlem ve eylemlerin hukuka uygunluk denetimi, Türk Hukuku'nda belirli süreler içinde dava açılması şartına bağlanmıştır. İlgili kanunlarda öngörülen dava açma süreleri içinde, mahkeme önüne getirilmeyen idari işlem ve eylemler için hukuka uygunluk denetimi söz konusu olmamaktadır. İdari dava açma süresinin geçirilmesiyle, ilgililerin idari yargı yerlerine başvuru hakkı da sona ermektedir. İlgililer, davalarının esasında ne kadar haklı olursa olsun, hak ve iddialarının dinlenebilirliği ortadan kalkar. Bir başka ifadeyle, usule ilişkin bir kurum olan dava açma süresi sebebiyle, davanın esası davanın usulüne feda edilmiş olur.

İdari dava açma süresi, kamu düzenine ilişkin olup, ilk inceleme aşaması dâhil davanın her aşamasında öncelikle incelenir. Davanın süresinde olmadığı iddiası, karşı tarafça ileri sürülebileceği gibi, mahkeme tarafından da davanın süresinde açılıp açılmadığı resen araştırılır. Şayet davanın süresinde olmadığı tespit edilirse, davanın süreaşımı sebebiyle reddine karar verilir.

İdari yargıya özgü bir müessese olan süre kurumu, dava açma hakkını sınırlandırmaktadır. Bu kapsamda, idari dava açma süresinin hukuki kimliğini ortaya koymak adına, tez çalışması iki ana başlık altında ele alınmıştır. Birinci bölüm, “İdari Yargıda Dava Açma Sürelerinin Genel İlke ve Esasları” ana başlığını taşımaktadır. Bu başlık altında dava açma hakkının mevzuatsal temelleri, süre kavramı, idari dava açma süresinin amacı ve hukuki niteliği, idari dava açma süresinin kamu düzeni ilkesiyle ilişkisi, 2577 sayılı Kanun'da öngörülen genel ve özel dava açma süreleri ile özel kanunlarda öngörülen idari dava açma süreleri, dava açma süresinin gün esasına göre hesaplanması, dava açma süresinin başlangıcına bildirim gününün dâhil edilmemesi, dava açma süresini etkileyen hususlar ve idari yargıda görülen idari dava türleri incelenmiştir. “İptal ve Tam Yargı Davalarında Dava Açma Süreleri” başlıklı ikinci bölüm ise, iptal davalarında dava açma süreleri ve tam yargı davalarında dava açma süreleri olarak iki alt başlık altında incelenmiştir. İptal davalarında dava açma süreleri, birel işlemler ve düzenleyici işlemlerde dava açma süreleri olarak ikili bir ayrıma tabi tutulmuştur. Konusu vergi olmayan birel işlemler için dava açma süreleri; tebligat yoluyla bildirimde süre, ilan yoluyla bildirimde süre ve zımni ret işlemlerinde süre başlıkları altında değerlendirilmiş, konusu vergi olan birel işlemlerde dava açma süresi ise ayrı bir başlık altında anlatılmıştır. Düzenleyici işlemlerde dava açma süreleri,

doğrudan doğruya dava açılması ve uygulama işlemi tesis edilmesi halinde olmak üzere iki ayrı başlıklar altında değerlendirilmiştir. Tam yargı davalarında idari dava açma süreleri ise; idari işlemlerden doğan tam yargı davaları ve idari eylemlerden doğan tam yargı davaları ile anılan tam yargı davalarına konu zararın sulh yoluyla karşılanması halinde süre olmak üzere üç alt başlık altında açıklanmıştır.

İdari dava açma süresine ilişkin kavramsal ve mevzuatsal açıklamalardan sonra, başlıca bazı sorunlu hususların ele alınmasında fayda vardır. Tez çalışmamızda tespit ettiğimiz bu hususlar şunlardır:

- Tez çalışmasında ayrıntılı olarak ele aldığımız üzere, idari dava açma süresi öğretide hâkim görüşe göre, hak düşürücü süre olarak nitelendirilmektedir. Bu görüşü benimseyenler, genellikle zamanaşımı müessesesi ile hak düşürücü süreyi mukayese etme eğilimindedirler. Ancak hem zamanaşımı hem de hak düşürücü sürelerin, özel hukuka ait olduğu gerçeği karşısında, idari dava açma süresinin, muhakkak bu iki süreden biri olduğunu ispatlama çabası yersiz ve gereksiz bir uğraştır. Zira idari dava açma süresi, idari yargıya özgü ve müstakil bir süredir. Bu kapsamda, idari dava açma süresini, kendi özellikleri kapsamında değerlendirmek daha doğru bir yaklaşım olacaktır.
- İdari dava açma süresi, tüm idari yargı mercileri için tek ve genel bir süre olarak düzenlenmemiştir. Danıştay'ın ilk derece mahkemesi sıfatıyla baktığı davalar ile idare mahkemesinde görülen davalar için altmış gün, vergi mahkemesinde görülecek davalar için otuz günlük genel dava açma süresi öngörülmüştür. Genel dava açma sürelerinin yanında ayrıca, özel kanunlarla getirilen farklı süreler de mevcuttur. İdari yargı mevzuatının, son derece karışık ve dağınık bir görünümde olduğu göz önünde bulundurulduğunda, Danıştay, idare mahkemeleri ve vergi mahkemelerinde açılacak davalar için farklı dava açma sürelerinin öngörülmesi, ilgililer için görevli mahkemenin belirlenmesi noktasında bir kafa karışıklığına neden olmaktadır. İdari yargı mercilerinin bile dava açma süresinin tespitini yaparken hataya düştüğü bir durumda, ilgililerin hataya düşmesi kaçınılmaz olmaktadır. Kanun koyucu tarafından, ciddi hak kayıplarını bertaraf etmek adına, hem idare mahkemeleri hem de vergi mahkemeleri için tek ve genel bir idari dava açma süresinin belirlenmesi gereklilik arz etmektedir.

- 2577 sayılı Kanunda düzenlenen bazı haller, dava açma süresinin işlemesine etki etmektedir. Örneğin, m.11 kapsamında yapılan itiraz başvurusu, Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu'na yapılan başvuru gibi. Kanunun öngördüğü bazı durumlarda ise, ya dava açma süresi uzamakta ya da bu sürenin yanında ek süreler öngörülmektedir. Örneğin, hafta tatili sebebiyle ilk iş gününe kadar uzayan süre, mali tatil sebebiyle işleyemeyen dava açma süresi boyunca geçen süre, çalışmaya ara verme döneminin bitimini takip eden yedi günlük süre, adli yargı yerlerinin idari yargının görevli olduğundan bahisle verdiği görev ret kararı üzerine öngörülen otuz günlük süre, dilekçe ret kararı sonrasında dava dilekçesinin yenilenmesi için öngörülen otuz günlük süre, uzlaşmanın gerçekleşmemesi halinde Vergi Usul Kanunu ile Gümrük Kanununda öngörülen ek süreler gibi. Bazen ise, idari dava açma süresinin durması veya kesilmesi, kanunda yer almasa da uygulamada, dava açma süresinin işlemeyeceği kabul edilmektedir. Örneğin, mücbir sebep hali. Elbette kanunda yer almayan mücbir sebebin dava açma süresine etki edeceği hususu, üzerinde ittifak sağlanmış bir konu değildir. İdari dava açma süresinin geçirilmesiyle, mahkemeye erişim hakkının yitirildiği göz önünde bulundurulduğunda, 2577 sayılı Kanun'da mücbir sebep halinin düzenlenmemesi bir eksiklik oluşturmaktadır. Anılan eksikliğin, 2577 sayılı Kanun'da özel olarak düzenlenmesi ya da 6100 sayılı Kanun'a atıf yapılmak suretiyle giderilmesi gerekmektedir. 2577 sayılı Kanun m.31 hükmüyle 6100 sayılı Kanun'a atıf yapılan konular arasında "Eski hale getirme" müessesine yer verilerek, elde olmayan sebeplerle, süreyi kaçıran kişiye, işlem yapabilmesi için yeniden hak tanınması, pekâlâ mümkündür.
- İdari dava açma süresinin başlangıcı, idari işlem ve eylemler için farklı esaslara göre belirlenmektedir. Anayasa m.125/3 hükmüne göre, idari işlemlerin iptali istemiyle açılacak davalarda süre, yazılı bildirim tarihinden başlar. Anılan anayasal hüküm paralelinde, 2577 sayılı Kanun m.7/2(a)'da, yazılı bildirim esası benimsenmiştir. Ancak m.7'de yer alan, "idari uyuşmazlıklar" ifadesinin yerine, Anayasa'da yer verilen "idari işlem" ifadesinin kullanılmasının daha doğru olacağı düşünülmektedir. Çünkü idari uyuşmazlık, yalnızca idari işlemlerden değil, idari eylem ve idari

sözleşmelerden de kaynaklanabilir. Esasında, 2577 sayılı Kanun'un işaret ettiği idari uyuşmazlık, idari işlemin maddi yönden bir türü olan birel işlemlerdir. O halde, birel idari işlemler için dava açma süresi, yazılı bildirim tarihi esas alınarak belirlenmelidir. Bu kapsamda, kanun koyucu tarafından, 2577 sayılı Kanun m.7'de yer alan, "idari uyuşmazlıklar" terimi, "idari işlemler" şeklinde değiştirilmelidir.

- Danıştay, idari işlemin ilgisine usulüne uygun tebliğ edildiğine ilişkin tebliğ alındısı dosyaya sunulmamış ise, davacının anılan işlemi öğrendiği tarihten itibaren dava açma süresinin işlemeye başlayacağına karar vermektedir. Ancak, uygulamada bu konuda birlik mevcut değildir.
- Yasama, yürütme ve yargı organlarınınca, idari makamlar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarınınca tesis edilen her türlü işlemde, bu işlemlere karşı başvurulacak merci ile kanun yolu ve süresinin gösterilmesi, Anayasa m.40/2 uyarınca anayasal bir zorunluluk gereğidir. Ancak bu zorunluluğa uyulmaması halinde, herhangi bir yaptırım öngörülmemiştir. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu ile Vergi Dava Daireleri Kurulu, dava açma süresinin işleyip işlememesi konusunda farklı kararlar vermektedir. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, mevzuatta özel dava açma süresi öngörülmüş ve davacılara başvurulacak merci ve süresini gösteren böyle bir tebligat yapılmamış ise, ilgililerin dava konusu işlemi bütün unsurlarıyla "öğrendikleri tarihten" itibaren, genel idari dava açma süresi olan "altmış gün içerisinde" davanın açılması gerektiği yönünde kararlar vermektedir. Yani, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, m.40 hükmüne aykırı hareket edilirse, öğrenme tarihini esas almaktadır. Buna karşılık, Vergi Dava Daireleri Kurulu ise, başvuru yolu ve süresi gösterilmeden, yani açıkça Anayasa'nın emredici hükmüne aykırı olarak tesis edilen idari işlemlere karşı açılacak davalarda, dava açma süresinin işlemeye başlamayacağı yolunda kararlar vermektedir. Görüleceği üzere, uygulamada bir birlik yoktur. Ancak idari işlemde başvuru merci, kanun yolu ve süresi gösterilmemişse, söz konusu işleme karşı dava açma süresinin işlemeye başlamadığı kabul edilmelidir. Çünkü idare, başvuru merci, kanun yolu ve süresini göstermeyerek açıkça Anayasa'nın emredici hükmüne aykırı davranmaktadır. Şayet mahkemeler, dava açma süresine

ilişkin usul kurallarını birebir uygulayarak, davanın süreaşımı sebebiyle reddine karar verirlerse, hem ilgililerin mahkemeye erişim hakkının ihlal edilmesine sebep olacaklar hem de idarenin kanuna aykırı bildirim usulüne cevaz vermiş olacaklardır.

- 2577 sayılı Kanun m.7/3’de, ilan yoluyla bildirim düzenlenmiş ve sürenin başlangıcı için, “...*özel kanununda aksine bir hüküm bulunmadıkça süre son ilan tarihini izleyen günden itibaren onbeş gün sonra işlemeye başlar.*” kuralı getirilmiştir. Ancak Tebligat Kanunu m.28’de adresi belli olmayanlara ilan yoluyla bildirim yapılacağı hal, ayrı olarak düzenlenmiş ve m.31/1’de ise sürenin “*ilanen tebliğin, son ilan tarihinden itibaren yedi gün sonra yapılmış sayılacağı*” belirtilmiştir. Hal böyle olunca, özel kanun olan Tebligat Kanunu’nun ilgili hükümlerinin varlığı karşısında, 2577 sayılı Kanun m.7/3’deki ilanen tebliğ hükmünün uygulanma kabiliyetinin bulunmadığı görülmektedir.
- İlgililer, mevcut bir idari işlemin düzeltilmesi, kaldırılması veya geri alınması ya da uğradığı bir zararın tazmini için idareye başvurabileceği gibi, henüz ortada herhangi bir idari işlem olmasa dahi, idari işlem tesis edilmesi ya da idari bir eylemde bulunmasını idareden talep edebilirler. İlgililerin başvuruları açıkça reddedilirse, bu halde işlemin yazılı bildirim tarihinden itibaren süresinde dava açılabilir. İdare, başvuruya hiç cevap vermezse, yani hareketsiz kalırsa, ilgilinin nasıl hareket edeceği 2577 sayılı Kanun m.10 ve m.11 hükümlerinde düzenlenmiştir. Bu hükümler, idarenin sınırsız ve sorgusuz hareketsizliğine bir sınır koymuş olmaktadır. Bu sınır, zımni ret müessesidir. Davalı idarece tesis edilmiş bir işleme itiraz yöneltiyorsa, bu başvuru m.11 başvurusu; ortada idarece tesis edilmiş bir işlem mevcut değilse, idari işlem veya eylem yapılması amacıyla başvuru yapılıyorsa, bu başvuru m.10 başvurusudur demek kolaydır. Ancak kimi durumlarda, yapılan başvurunun, m.10 hükmü kapsamında ilk başvuru mu, yoksa daha önce var olan bir idari işlem veya eylemle ilgili bir başvuru mu olduğunu belirlemek güçleşmektedir. Bu durumda, ilgilinin lehine olacak şekilde, somut olayın da kendine has özellikleri değerlendirilerek bir çözüme varılması daha hakkaniyetli olacaktır.

- OHAL KHK'ları ile tesis edilen işlemlere karşı OHAL İşlemleri İnceleme Komisyonuna başvurulması halinde zımnî ret müessesinin oluşup oluşmayacağı ve ilgisine dava açma hakkı tanınıp tanınmayacağı tartışmalıdır. Komisyon nezdinde yapılan başvurunun kaç gün içinde cevaplandırılması gerektiği 7075 sayılı Kanun'da düzenlenmemiştir. Ancak 7075 sayılı Kanun m.7/2'de, *“Bu Kanun kapsamında yapılan başvurular hakkında 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 10 uncu maddesinin ikinci fıkrası hükümleri uygulanmaz.”* şeklinde hüküm yer almaktadır. Bu hükümde, 2577 sayılı Kanun m.10/2 hükmünün uygulanmasının kanunen yasaklandığı görülmektedir. Ancak komisyona yapılan başvurular, ilgililer hakkında tesis edilmiş mevcut idari işlemlere yönelik yapıldığından, m.10 hükmü kapsamında ilk başvuru değil, m.11 hükmü kapsamında itiraz başvurusu niteliğindedir. 7075 sayılı Kanun m.7/2'de, açıkça m.10/2 hükmünün uygulanamayacağı düzenlendiğinden, kanun koyucunun iradesinin aşar bir şekilde m.11 hükmünün uygulanmayacağını söylemek, hak arama hürriyetini zedeleyecektir.
- Genel dava açma sürelerinden ayrı olarak özel kanunlarda daha kısa dava açma süreleri öngörülebilir. Özel kanunlarda idari dava açma süresi gösterilmiş, ancak itiraz müessesine yer verilmemiş ise, 2577 sayılı Kanun m.11 hükmü uygulanabilir mi? Her ne kadar Danıştay'a göre, özel kanunda açıkça “itiraz hakkı”na yer verilmiş ise ilgililerin itiraz başvurusunda bulunabileceği yönünde kararlar veriliyor olsa da, özel kanunlarda “itiraz müessesinin” düzenlenmemiş olmasının ilgililerin itiraz hakkı bulunmadığı şeklinde yorumlanması, kanun koyucunun yerine geçerek hak arama hürriyetini kısıtladığı düşünülmektedir. Yargı mercilerinin ise, kısıtlayıcı bir kanun maddesinin bulunmadığı bu gibi durumlarda, davacıların itiraz hakkının bulunduğunu kabul etmesi daha hakkaniyetli bir yaklaşım olacaktır.
- Danıştay ve ilk derece idari yargı mercilerinin görev alanına giren düzenleyici idari işlemlerin iptali istemiyle, yayım veya ilan tarihinden itibaren süresi içerisinde yetkili ve görevli yerde dava açılması gerekmektedir. Bu süre geçirildikten sonra, açılan davanın süreaşımı sebebiyle reddine karar verilir. Ancak 2577 sayılı Kanun m.7/4'de, uygulama işleminin tebliği üzerine,

düzenleyici işleme karşı tek başına veya idari işlemle birlikte dava açılması halini düzenleyen ikinci bir dava hakkı getirilmiştir. Hangi işlemin, düzenleyici işlemin uygulanmasına yönelik olduğunu, idari yargı yerleri tespit edecektir. Bu tespit yapılırken, uygulama işleminin kesin ve yürütülebilir olması gereklidir. Şayet uygulama işlemi kesin ve yürütülebilir nitelikte değilse, süresinde dava açılmayan düzenleyici işleme yönelik ikinci bir dava hakkı mümkün olmayacaktır.

En nihayetinde, mahkemeye erişim hakkının belli bir süreyle sınırlandırılması, idari istikrar ilkesine hizmet ettiğinden, meşru bir amaca dayanmaktadır. Ancak mevzuattaki veya uygulamadaki karışıklık, idari işlem veya eylemlerden zarar gören ilgililerin dava hakkına bir müdahale teşkil edebilir. İşte bu noktada, idarenin kamu yararı, idari istikrar ve benzeri üstün amaçlarıyla, yönetilenlerin hak ve hürriyetlerinin dengelenmesi şarttır. Özellikle, dava açma süresine ilişkin usul hükümleri mahkemelerce uygulanırken, katı şekilcilikten kaçınılması gerekir. Aksi halde, yargılamanın özü zedelenmiş olur. Mahkemelerin, somut olayın kendine has özelliklerini göz ardı etmeden, kanunların getiriliş maksadına ve hakkaniyete uygun bir hukuki denetim yapması asıl olandır.

KAYNAKÇA

- Ağar, S., "Vergi Davalarının Hukuki Niteliği" <www.idare.gen.tr/agar-vergidavaları.htm>
- Akdoğan, Abdurrahman, Vergi Hukuku ve Türk Vergi Sistemi, (Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 9. baskı), Gazi Kitabevi, Ankara 2009.
- Akıllıoğlu, T., "Bireyin Yönetmelik İşlemleri Karşısında Korunması ve Yönetim Hukukumuz", *Amme İdaresi Dergisi*, 1981/14, (3), 37-56.
- Akıllıoğlu, T., "Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler", *Amme İdaresi Dergisi*, 1991/24, (2), 11-22.
- Akıncı, Müslüm, İdari Yargıda Adil Yargılanma Hakkı, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara 2008.
- Akyılmaz, Bahtiyar, vd., Cemil, Türk İdari Yargılama Hukuku (2. baskı), Savaş Yayınevi, Ankara 2019.
- Akyılmaz, Bahtiyar, vd., Türk İdare Hukuku, (7. baskı), Seçkin Yayıncılık, Ankara 2016.
- Alan, N., "İptal Davalarının Ön ve Esasın Kabul Şartları", *Danıştay Dergisi*, 13, (50-51), 22-50.
- Armağan, R., "Yönetmelik Yargıda Vergi Davalarının Hukuki Niteliği: Tam Yargı –İptal Davası Tartışmaları", *Optimum Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi*, 2015/2, (1), 127-145.
- Atay, Ender Ethem, İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara 2006.
- Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, "İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması Hakkında Karar", (Çev: İhsan Kuntbay), *Amme İdaresi Dergisi*, 1978/11, (4), 3-11.
- Ayanoğlu, Taner, Bireysel İdari İşlemlere Karşı Dava Açma Süresinin Başlangıcı (1. baskı), On İki Levha Yayınları, İstanbul 2017.

- Bayraktar, Tuğba, Koyuncu, Nuran, “Adil Yargılanma Hakkı”, *2. International Congress on Political, Economic and Social Studies (ICPESS)*, 19-22 May 2017, 161-177.
- Bilici, Nurettin, Vergi Hukuku, (Güncelleştirilmiş ve Geliştirilmiş 26. bası), Seçkin Yayınevi, Ankara 2011.
- Candan, T., “İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 10 ve 11. Maddelerinde 4001 Sayılı Kanunla Yapılan Değişiklikler-II”, *Yaklaşım Dergisi*, Nisan 1995, (28), 14-20.
- Candan, Turgut, İdari Yargılama Usul Kanunu, (5. baskı), Adalet Yayınevi, Ankara 2012.
- Çayan, Gökhan, Adil Yargılanma Hakkı, Legal Yayıncılık, İstanbul 2016.
- Çınar, S., “Görevsiz Adli Yargı Yerine Başvurulması Üzerine İdari Dava Açma Süresi Sorunu”, *Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2008/3, (2), 201-214.
- Çırakman, Erol, “İdari Davalarda Süre”, İdare Hukuku Ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler I, Danıştay Yayınları, Ankara 1976.
- Demirkol, Selami ve Bereket Baş, Zuhul, İdari Yargıda Dava Açma ve Davaların Takip Usulü, (2. bası), Beta Yayınları, İstanbul 2001.
- Derdiman, Cengiz, İdare Hukuku, (3. baskı), Alfa Aktüel Yayınları, Bursa 2010.
- Duran, L., “İdari Kazada Dava Açma Müddeti (İdari Müruru Müddet)”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 1945/11, (1-2), 238-263.
- Duran, L., “İdari Müracaatlar ve Bunlar Karşısında İdarenin Sükutu Meselesi”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 1946/12, 130-199.
- Erdoğan, M., “2577 sayılı Yasanın 10’uncu Maddesinde Düzenlenen “İdari Başvuru” Üzerine Bir İnceleme”, *Beklenen Mahalli İdareler Dergisi*, Kasım 2012/22, (219), 8-16.
- Ergül, Ergin, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve Uygulaması, (2. baskı), Yargı Yayınevi, Ankara 2004.
- Erkut, Celal ve Soybay Selçuk, Anayasa ve İdari Yargılama Hukukuna İlişkin Kanunlar, (Yenilenmiş 5. bası), Beta basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul 2001.

- Erkut, C., “İ.Y.U.K. Çerçevesinde İdari Dava Türleri ve Bazı Usuli Değişiklikler”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, 51(1-4), 221-235. <dergipark.org.tr > (Erişim:28.12.2019)
- Ertuğ, Hasan Refik, İdare Hukuku Dersleri I İdare'nin Denetlenmesi (Ek: Devleti İlgilendiren Uyuşmazlıklar), Ar Basımevi, Ankara 1947.
- Evren, Ç. C., “İdarenin Sorumluluğunu Etkileyen Neden Olarak Mücbir Sebep”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2010/14, (1), 263-297.
- Giritli, İsmet ve Bilgen, Pertev, Gerekçeli ve İçtihatlı Yeni Danıştay Kanunu, Sulhi Garan Matbaası, İstanbul 1965.
- Giritli, İsmet, vd., İdare Hukuku I, Der Yayınları, İstanbul 1998.
- Gök, Özgecan, Gümrük Vergisinden Kaynaklanan Uyuşmazlıklar, Yetkin Yayınları, Ankara 2019.
- Gölcüklü, F., “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde ‘Adil Yargılanma’”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi*, (İlhan Öztrak'a Armağan), Ocak-Haziran 1994/49, (1-2)
- Gözler, Kemal, İdare Hukuku C.1, (Güncellenmiş 3. baskı), Ekin Yayınevi, Bursa 2019.
- Gözler, Kemal, İdare Hukuku Dersleri, (Güncelleştirilmiş 8. baskı), Ekin Yayınevi, Bursa 2009.
- Gözübüyük, A. Şeref ve Tan, Turgut, İdare Hukuku, C.2, İdari Yargılama Hukuku, (Güncelleştirilmiş 4. bası), Turhan Kitabevi, Ankara 2010.
- Gözübüyük, A. Ş., “İdari Yargıda Dava Açma Süresi”, *Amme İdaresi Dergisi*, 1969/2, (4), 3-20.
- Gözübüyük, A. Şeref, Yönetmelik Yargı, (28. baskı), Turhan Kitabevi, Ankara 2009.
- Gül, İ., “Danıştay Kararlarında ‘Kamu Yararı’ Kavramı”, *Ankara Barosu Dergisi*, 2014/2, 535-550.
- Gürbüz, Reşit, İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara 2011.
- İnceoğlu, Sibel, İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararlarında Adil Yargılanma Hakkı, (4. bası), Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul 2013.

- Kalabalık, Halil, İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kurumları, (5. baskı) Sayram Yayınları, Konya 2014.
- Kalabalık, Halil, İdari Yargılama Usulü Hukuku, (Gözden Geçirilmiş, Sadeleştirilmiş, Güncellenmiş ve Genişletilmiş 2. baskı), Değişim Yayınları, İstanbul 2006.
- Kanlıgöz, C., “İdari İşlemlerde Yazılı Bildirim”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 1988/40, (1), 173-192. <<https://dergipark.org.tr/tr/pub/auhfd/issue/42714/515383>>
- Kaplan, Gürsel, İdari Yargıda Dava Açma Süreleri, (Güncelleştirilmiş 3. bası), Turhan Kitabevi, Ankara 2011.
- Karahaoğulları, O., <https://docplayer.biz.tr/77181-Zimni-retten-sonra-gelen-acik-yanitlarda-dava-acma-suresi-ictihat-degerlendirmesi-onur-karahanogullari.html>.
- Karavelioğlu, Celal, İdari Yargılama Usulü Kanunu (C.1), Top-Kar Matbaacılık, Trabzon 1993.
- Kaşıkcı, N., *Vergi Usul Hukukunda Hata ve Düzeltme*, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Üniversitesi, Maliye Anabilim Dalı, İstanbul, 2011.
- Kaya, C., “İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 10. Maddesi Uyarınca İdareye Yapılan Her Yeni Müracaatın Dava Açma Süresini Canlandırması”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 2010/68, (1-2), 61-75.
- Kemal, Gözler ve Kaplan, Gürsel, İdare Hukuku Dersleri, (15. baskı), Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa 2014.
- Kılıç, Ramazan, Şekerci, Demet, “Türk Vergi Hukukunda Mücbir Sebep ve Zor Durum”, 844-870. <http://www.maliyesempozyumu.org/wp-content/uploads/2017/10/Maliye_Sempozyumu_30_843_870.pdf> Erişim:17.12.2019
- Kuru, Baki, vd., Medeni Usul Hukuku , (Değiştirilmiş 20. baskı), Yetkin Yayınları, Ankara 2009.
- Nohutçu, Ahmet, İdare Hukuku, Savaş Kitabevi, Ankara 2008.
- Nohutçu, Ahmet, İdari Yargı, (15. baskı), Savaş Yayınevi, Ankara 2019.
- Onar, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları C.3, (3. baskı), İsmail Akgün Matbaası, İstanbul 1966.

- Öncel, Mualla, vd., Vergi Hukuku, (Gözden Geçirilmiş Değişiklikler İşlenmiş 17. bası), Turhan Kitabevi, Ankara 2009.
- Özay, İl Han, Devlet İdari Rejim ve Yargısal Korunma, Filiz Kitabevi, İstanbul 1986.
- Özay, İl Han, Günışığında Yönetim, Filiz Kitabevi Basım, İstanbul 2017.
- Sancakdar, Oğuz, vd., İdare Hukuku, (Genişletilmiş ve Güllenmiş 5. baskı), Seçkin Yayınları, Ankara 2015.
- Serter, Yusuf Sertaç, İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargı Dışı Bir Araç Olarak İdari Başvurular, Adalet Yayınevi, Ankara 2015.
- Sezginer, M., “İdari Makamların Sükutu Üzerine Açılan Davalarda Süre” *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Prof. Dr. Şakir Berki’ye Armağan, 1996/5, (1-2),
- Şahin, M. E., “Fransız İdare Hukukunda Yapılan Reform Bağlamında Zımnî Kabul Müessesesi”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 2016/127, 157-192.
- Tahtalı, M. B., “Türk Hukukunda Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnameleriyle Kamu Görevinden İhraç Edilen Personelin OHAL İşlemleri İnceleme Komisyonu Sonrasında İdari Yargıya Başvurma Süresi Sorunu”, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2019/10, (2), 728-744
- Taşkın, M., “Adli Tatilin Yargısal Verimliliğine Etkisi”, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, 2015/0, (5), 727-760.
- TBMM Tutanak Dergisi, Dönem 21, Yasama Yılı 3, C.70, 131. Bileşim, S.737.
- Uçar, İ., “İdare Hukukunda Kamu Gücü Ayrıcalığı Kavramı ve Bir Kamu Gücü Ayrıcalığı Olarak Hukuka Uygunluk Karinesi”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2016/20, (3), 331-373.
- Versan, Vakur, İdare Hukuku (Genel Esaslar ve Türkiye Cumhuriyetinin İdari Teşkilatı), (2. baskı), Harp Akademileri Basımevi, İstanbul 1977.
- Yaşar, Hasan Nuri, İdare Hukuku, Der Kitabevi, İstanbul 2014.
- Yayla, Yıldızhan, İdare Hukuku, Filiz Kitabevi, İstanbul 1985.

Yenice, Kazım ve Esin, Yüksel, İdari Yargılama Usulü (Açıklamalı –İzahatlı Notlu), C.I, Arısan Matbaacılık, Ankara 1983.

Yerci, Cahit, Gümrük Hukuku ve Davaları, Seçkin Yayınevi, Ankara 2019.

Yerlikaya, G. K., “Türk Vergi Hukukunda Mücbir Sebep Halinin Dava ve Temyiz Süresini Durdurup Durdurmayacağı Sorunu”, *Yalova Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2012, (1), 43-56.

Yıldırım, Turan, vd., İdare Hukuku, (Güncellenmiş 6. baskı), 12 Levha Yayıncılık, İstanbul 2016.

Zabunoğlu, Yahya Kazım, “İdari Yargıda Dava Açma Süresi”, I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Birinci Kitap, İdari Yargı, 1-4 Mayıs 1990, Danıştay Yayını, Ankara 1991.

Zabunoğlu, Yahya Kazım, İdare Hukuku (C.2), Yetkin Yayınları, Ankara 2012.

İnternet Kaynakları:

TBMM <<http://www2.tbmm.gov.tr/d21/2/2-1011.pdf>>

«TDK, Büyük Türkçe Sözlük»

< <https://www.worldometers.info/coronavirus/> > Erişim:15.07.2020

<<https://covid19bilgi.saglik.gov.tr/tr/covid-19-yeni-koronavirus-hastaligi-nedir>>

Erişim:15.07.2020

ÖZGEÇMİŞ

1-Adı Soyadı : Esengül ALBAYRAK SEKBAN

2-Doğum Tarihi : 01.06.1989

3-Doğum Yeri : Of/TRABZON

4-Unvanı : Bölge İdare Mahkemesi Üyesi

5-Öğrenim Durumu : Lisans

6-Çalıştığı Kurum : Samsun Bölge İdare Mahkemesi

Derece	Alan	Üniversite	Yıl
Lisans	Hukuk	Gazi Üniversitesi	2011
Y. Lisans	Kamu Hukuku	İnönü Üniversitesi	2020

Akademik Yayınlar: Albayrak Sekban, Esengül, “İdari İşlem: Hukuka Uygunluk Karinesi”, İstanbul Barosu Dergisi, C.92, S.2018/3, Mart-Haziran 2018, ss.354-369.

Mesleki Deneyim ve Ödüller: 2011 yılında idari yargı hâkimliği sınavını kazanan ve 2012-2013 yılları arasında hâkimlik stajını tamamlayan Esengül ALBAYRAK SEKBAN sırasıyla Ankara, Çanakkale, Malatya ve Samsun illerinde görev yapmış olup, 2019 yılında Samsun Bölge İdare Mahkemesi 4. İdari Dava Dairesi Üyesi olarak atanmıştır. Cumhuriyet savcısı Sedat SEKBAN ile evli olup, üç çocuk annesidir.