

18738

ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

İDARİ YARGIDA
DAVA AÇMA SÜRESİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

İsmail AYSAL

Tez Danışmanı : Prof. Dr. Metin GÜNDAY

ANKARA- 1991

İ Ç İ N D E K İ L E R

KISALTMALAR	IV
G İ R İ Ş	1

B İ R İ N C İ B Ö L Ü M

İDARİ DAVA AÇMA SÜRESİ VE HUKUKİ NİTELİĞİ

I. SÜRE KAVRAMI	2
II. İDARİ DAVA AÇMA SÜRESİ	4
A. İdari Dava Açma Süresinin Hukuki Niteliği ..	5
a) Dava Açma Süresi ve Diğer Usuli Süreler ..	6
b) Zamanaşımı Süreleri ve Dava Açma Süresi ..	7
c) İdari İşlemin Geri Alınması Süresi ve Dava Açma Süresi	10
d) Hakdüşürücü Süreler ve Dava Açma Süresi ..	14
e) Dava Açma Süresinin Esası	15
B. İdari Dava Açma Süresinin Özellikleri	17
C. İdari Yargıda Dava Açma Süreleri	21
a) Genel Dava Açma Süresi	22
b) Özel Dava Açma Süreleri	23

İ K İ N C İ B Ö L Ü M

SÜRE BAŞLANGICI

A. Genel Olarak	29
B. İdari Dava Açma Süresinin Başlangıcı	30
a) İdari Uyuşmazlıklarda Dava Açma Süresi ..	30

b) Vergi Uyuşmazlıklarında Dava Açma Süresi ..	37
c) İlan Yolu ile Bildirimde Dava Açma Süresinin Başlangıcı	38
d) Düzenleyici işlemlerde Dava Açma Süresinin Başlangıcı	39
e) Zımni Red Kararında Dava Açma Süresinin Başlangıcı	42
f) Tam Yargı Davalarında Dava Açma Süresinin Başlangıcı	51
1. İdari İşlemler Aleyhine Açılan Tam Yargı Davalarında Dava Açma Süresi	55
aa- İdari İşlem Aleyhine Doğrudan Doğruya Tam Yargı Davası Açılması ..	56
bb- Tam Yargı Davasının İptal Davası ile Birlikte Açılması	58
cc- İptal Davasının Sonuçlanması Üzerine Tam Yargı Davası Açılması	62
2. İdari Eylemler Aleyhine Açılan Tam Yargı Davalarında Dava Açma Süresi	69
aa- İdareye Başvurma Zorunluluğu	73
bb- İdareye Başvuru Süresi	75
cc- Başvuruda Bulunulacak İdare	80
dd- Başvurunun Konusu	81
ee- Dava Açma Süresi	81
g) İdari Sözleşmelerle İlgili Davalarda Süre Başlangıcı	82

Ü Ç Ü N C Ü B Ö L Ü M

SÜREYİ DURDURAN DURUMLAR, EK SÜRELER, SÜRELERİN HESABI ve
DAVA AÇMA SÜRESİNİN SONA ERMESİNİN SONUÇLARI

A. Süreyi Durduran Durumlar	85
1. Üst İdari Başvuru	86
a) Başvurunun Üst İdari Yere Yapılması	86
b) Başvurunun Dava Açma Süresi İçinde Yapılması	87
c) Başvurunun Bir İşleme Karşı Yapılması ...	87
2. Kararı Alan Yere Yapılan Başvuru	87
3. Vesayet Yerlerine Yapılan Başvuru	89
B. Ek Süreler	90
1. Görevsiz Yargı Yerine Başvurulması	91
a) Ek Süre Verilmesinin Koşulları	91
b) Ek sürenin Başlangıcı	92
2. Kanuna Aykırı Dilekçe İle Dava Açılması	95
Durumunda Ek Süre	
C. Sürenin Hesabı	96
1. Sürenin Gün Olarak Belirtilmesi	97
2. Sürenin Son Gününün Tatile veya Çalışmaya Aravermeye Rastlaması	97
D. Dava Açma Süresinin Sona Ermesinin Sonuçları ..	99
S O N U Ç	102
KAYNAKÇA	104

K I S A L T M A L A R

AİD	: Amme İdaresi Dergisi
Any.	: Anayasa
AÜHF	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
B.K.	: Borçlar Kanunu
bkz.	: Bakınız
C.	: Cilt
DÇN I	: Güven DİNÇER-Erol ÇIRAKMAN, Nejat NECİPOĞLU, Danıştay Kararları, 1965-1966-1967, Ankara 1967.
DÇN II	: Güven DİNÇER, Erol ÇIRAKMAN, Nejat NECİPOĞLU, Danıştay Kararları, 1967-1968-1969, Ankara 1969.
D.D.	: Danıştay Dergisi
D.D.D.K.	: Danıştay Dava Daireleri Kurulu
D.İ.B.K.	: Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu
D.V.D.D.G.K.	: Danıştay Vergi Dava Daireleri Genel Kurulu
D.2.M.D.	: Danıştay İkinci Mürettep Dairesi
D.3.D.	: Danıştay Üçüncü Dairesi
D.5.D.	: Danıştay Beşinci Dairesi
D.6.D.	: Danıştay Altıncı Dairesi
D.7.D.	: Danıştay Yedinci Dairesi

D.8.D.	: Danıştay Sekizinci Dairesi
D.9.D.	: Danıştay Dokuzuncu Dairesi
D.10.D.	: Danıştay Onuncu Dairesi
D.11.D.	: Danıştay Onbirinci Dairesi
D.12.D.	: Danıştay Onikinci Dairesi
D.13.D.	: Danıştay Onüçüncü Dairesi
E.	: Esas
H.U.M.K.	: Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu
İ.B.K.	: İċhtihadı Birleştirme Kurulu
İ.H.F.M.	: İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası
İk. ve Mal. Der.	: İktisat ve Maliye Dergisi
İYUK	: İdari Yargılama Usulü Kanunu
K.	: Karar
m.	: Madde
no.	: Karar no.
R.G.	: Resmi Gazete
SBFD	: Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
s.	: Sayfa
sy.	: Sayı
vd.	: ve devamı
vs.	: vesaire
VUK	: Vergi Usul Kanunu
y.	: Yıl

GİRİŞ

İdari rejimi kabul eden diğer ülkelerde olduğu gibi bizde de idari yargıda dava açabilmek süre koşuluna bağlanmıştır. Süre koşulu, hukuk devleti çerçevesinde değerlendirilmesi gereken geniş bir anlam ve kapsama sahiptir. Sorunun kamu yararı ve kamu düzeni ile ilgili yönü yanında, kişilerin "hak arama özgürlüğü"nü ilgilendiren bir yönü daha vardır. Diğer bir deyişle, süre koşulu idari yargıda bir denge unsuru olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu çalışmada süre koşulu, teorik yönlerinden ziyade somut olarak ele alınmış, İYUK'ndaki düzenlemeler ve uygulamada ortaya çıkan sorunlar üzerinde durulmuştur.

Birinci Bölümde, süre kavramı, dava açma süresi ve diğer usuli süreler, dava açma süresinin özellikleri, genel ve özel dava açma süreleri üzerinde durulmuştur. Bu bölümde, dava açma süresinin diğer sürelerle karşılaştırması yapılmış, hukuki nitelik sorununda bir sonuca varılmaya çalışılmıştır.

İkinci Bölümde, İYUK'ndaki düzenlemeler ve yargı kararları nazara alınarak süre başlangıcı ve bu konuda uygulamada ortaya çıkan sorunlar ele alınmıştır.

Üçüncü Bölümde, ek süreler, sürelerin hesabı ve dava açma süresinin sona ermesinin sonuçları üzerinde durulmuştur.

B İ R İ N C İ B Ö L Ü M

İDARİ DAVA AÇMA SÜRESİ ve HUKUKİ NİTELİĞİ

I. SÜRE KAVRAMI

Gerek kamu hukuku, gerekse özel hukuk alanına ilişkin olsun, bütün hukuki ilişkileri çok yönlü bir şekilde etkileyen zaman, doğal bir olay ve soyut bir kavramdır. Zamanın geçmesi doğal bir olay olduğu kadar kendisine bağlanan hukuki sonuçlar nedeniyle aynı zamanda bir hukuki olaydır. Her şeyden önce hukuk kuralları belirli bir andan başlayarak yürürlüğe girerler veya yalnız belirli bir ana kadar yürürlükte kalırlar. Bir kısım hukuki etkiler de ancak belirli bir andan başlayarak ortaya çıkarlar.

Süre kavramı ise soyut bir kavram olan zamanın somut bir bölümünü ifade eder. "Süreler, belirli olarak sınırlandırılmış veya önceden saptanabilir zaman kesimleridir" (1) Hukuk kuralları bu zaman sınırlarını, düzenledikleri hukuki ilişkilerde çeşitli hukuki sonuçların doğmasını sağlayacak şekilde kullanırlar. Bu sürelerle uyulmaması durumunda hukuki ilişkinin taraflarını çoğu kez bazı yaptırımlar bekler. Hukukta süreler (2), bağlı bulundukları

(1) ÇAĞAN, N: Vergi Hukukunda Süreler, AÜHF yayınları, Ankara 1975, s. 1.

(2) Türk hukukunda genel olarak sürelerle ilgili aşağıdaki eserlere bkz.: BERKİ, Ş., Hukukta Müddet Çeşitleri, AHFD, C.25, sy. 1-2, Ankara 1968, s. 99-116, BODUR, D., Kanunlarımızda Müddetler, İstanbul 1946, ERANIL, M.A., Borçlar ve Medeni Kanunda Müruruzaman ve Sükutu Hak Hükümleri ve Tatbikatı, Sistemantik Temyiz Kararları, Ankara 1958.

hukuk kolları, yöneldikleri kişiler, düzenlenen hukuki ilişkinin nitelikleri vb. açılardan çok çeşitli şekillerde sınıflandırılabilirler.

Genel olarak hukukta süreleri hak düşürücü süreler (sükutu hak müddetleri), zamanaşımı süreleri (müruruzaman müddetleri), ne zamanaşımı ne de hak düşürücü sürelere girmeyen ve kendine özgü yapısı olan (suigenëris) süreler olmak üzere üç grupta toplayabiliriz.

Hak düşürücü sürelerde, hak süresi içinde kullanılmamış ise sürenin geçmesi hakkın özünü etkileyerek varlığını ortadan kaldırır. Bu sürelerin konulmasının amacı, uzun bir zaman içinde kullanılmayan hakların sonradan kullanılmasının objektif iyiniyet kurallarına ters düşeceği düşüncesidir.

Zamanaşımı süreleri, kazandırıcı (iktisabî) ve düşürücü (iskati) zamanaşımı süreleri olmak üzere iki bakımdan incelenebilir (3). Belirli bir sürenin uyumsuzluk olmaksızın geçmesiyle fiili bir durum kanun gereği hukuki bir duruma dönüşebilir ki, böylece süre ile bir hak kendiliğinden kazanılır. Bu süreye kazandırıcı zamanaşımı denir. Biz konumuzla ilgili olan düşürücü (iskati) zamanaşımı süreleri üzerinde duracağız. Zamanaşımı süresinin geçirilmesi hak düşürücü sürelerde olduğu gibi hakkın özünü etkilemez, hak varlığını sürdürür. Ancak hakkın Devlet tarafından tahsil edilebilmek garantisi ortadan kalkar(4).

(3) İNAN, A, N, Borçlar Hukuku Genel Hükümler, Ankara 1979, s. 519-527

(4) BERKİ, Ş, Hukukta Müddet Çeşitleri, S.100.

Bu, alacaklının taleplerini uzun zaman sürüncemede bırakmaması ve borçlunun bu ilişki ile bağlı kalmaması sonucunu doğurması bakımından kişilerin yararları ile ilgilidir. Öte yandan eski olayların kanıtlanması borçlu için çok güç olmaktadır. Zamanaşımı, toplumda hukuki barış ve güvenliği sağlanması yönünden de kamu yararına hizmet eder.

Ne zamanaşımı ne de hak düşürücü sürelerle girmeyen süreler, nitelik ve konuluş amaçları itibariyle zamanaşımı ve hak düşürücü sürelerden ayrılırlar. Kanunkoyucu, bu sürelerden bazılarını kanuni bir görevin ifası için (5), bazılarını medeni bir ceza olarak (6), bazılarını da hukukî bir durumun açıklıkla saptanması olanağına sahip olmak için (7) koymuştur. Kanunkoyucunun idare hukukunda dava açma süresi ile yöneldiği amaç ise, özel hukukta güdülen amaçlardan farklıdır. Kamu yararı amacı, idare hukukunda kendisini daha güçlü bir biçimde duyurur. Kamu hizmetlerinde istikrarı sağlamak bakımından idare hukukunda dava açma süresi daha sert hükümlere bağlanmıştır.

II. İDARİ YARGIDA DAVA AÇMA SÜRESİ

İdare edilenlerin, idarenin işlem ve eylemlerine karşı idari yargı yerlerine başvuruda bulunarak dava açma hakkını kullanabilecekleri süreyi ifade eden idari dava açma sü-

-
- (5) Türk Medeni Kanunu m.39, 41 (Doğum ve ölüm olaylarının bildirilmesi için kabul edilmiş olan süreler bu niteliktedir)
 - (6) Türk Medeni Kanunu m.142 (Boşanmada kusurlu olan tarafın belirli süre evlenememesi hakkında mahkemece verilen ve azami sınırı kanun tarafından saptanmış süreler bu niteliktedir.
 - (7) Türk M. Kanunu m.95 (iddet müddeti bu nitelikteki süreler-

resinin daha iyi anlaşılabilmesi için hukuki niteliğinin ortaya konulmasında faydavadır. Ayrıca dava açma süresi geçirildiği takdirde idarenin hukuka aykırı işlem ve eylemlerine karşı dava açma hakkının ortadan kalkması gibi ağır bir sonuç doğduğu için İdari Yargılama Usulü Kanunundaki "genel" dava açma süresi ve diğer idari mevzuatta belirtilen "özel" dava açma sürelerinin de iyi bilinmesi, hangi durumlarda hangisinin uygulanacağını iyi saptanması gerekir.

A. İdari Dava Açma Süresinin Hukuki Niteliği

Hukuk davalarında dava açma süresi, genel olarak hakkın esasının tabi olduğu zamanaşımı süresi dir. Ancak hukuk mahkemeleri bu süreleri kendiliklerinden (re'sen) dikkate almazlar. Mahkemenin kendiliğinden dikkate alacağı süreler ise, kanunun dava ile ilgili birçok işlem hakkında saptadığı hak düşürücü sürelerdir (8). İdari dava açma süresi ise her iki süreden de çeşitli özellikleriyle ayrılır ve kendine özgü bir nitelik arzeder.

Burada, idari dava açma süresinin sadece dava niteliğine sahip başvurular hakkında konulmuş süre sınırlamalarını ifade ettiğini belirtmek isterim. Duran'ın ifadesi ile " bu müessese ariginelle ve müstakil olan dava hakkının zaman içinde tahdidine matuftur" (9). Bu nedenle temyiz, karar dü-

(8) Kanun tarafından saptanmış olan bu hak düşürücü süreler cevap süresi, temyiz süresi, karar düzeltme süresi, yargı-lamanın iadesini isteme süresi gibi usuli sürelerdir.
KURU, B., Hukuk Muhakemeleri Usulü, 4. Eası, C. IV, Ankara 1984, s. 3761-3762

(9) DURAN, L, "İdari Kazada Dava Açma Müddeti", İHFM, C. XI, sy. 1-2, s.243.

zeltme ve muhakemeniniadesi gibi asli davaya bağlı kanuni ve usuli başvuru yolları için ngrlmş olan süreler idari dava açma süresi sayılmazlar.

İdari dava açma süresinin hukuki niteliğinin daha kolay anlaşılabilmesi için önce temyiz, karar düzeltme ve muhakemenin iadesi gibi asli davaya bağlı usuli sürelerle dava açma süresi arasındaki farklılıkları ortaya koymaya çalışacağım. Daha sonra da idari dava açma süresinin zamanaşımı ve hak düşürücü sürelerle karşılaştırmasını yaparak hukuki nitelik sorununda bir sonuca varmaya çalışacağım.

a) Dava Açma Süresi ve Diğer Usuli Süreler

İdarî dava, idari bir işlem veya eylemden dolayı idare edilenlerle idare arasında çıkan bir uyuşmazlığın giderilmesine ilişkin olduğu halde, kanun yollarına başvuru böyle bir dava hakkında yargı yerlerinden verilen yargısal kararların incelenme ve denetlenmesine ilişkindir.

Dava açma süresine uyulmamasının yaptırımı, dava açma olanağının ortadan kalkması gibi ağır bir sonuç olduğu halde, usuli srelere uyulmamasının yaptırımı daha hafiftir ve "eski hale getirme" olanağı da vardır.

Ayrıca dava açma süresi kural olarak idare edilenler aleyhine işlemektedir. Kanun yollarına başvuru süreleri ise hem idare hem de idare edilenler aleyhine işler (10).

Bilindiği gibi, idari davalardan iptal ve tam yargı davalarında daima idare edilenler davacı, idare de davalı

(10) DURAN, L, "İdari Kazada Dava Açma Müddeti" s. 244.

durumunda bulunurken, idari sözleşmelerden doğan davalarda hem idare hem de idare edilenler, kısacası her iki taraf da davacı veya davalı olabilir. Bu durumda, idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklarda, dava açma süresi idare aleyhine de işleyecek demektir. Temyiz, karar düzeltme ve muhakemenin iadesi gibi usuli süreler karşısında idare ile idare edilenlerin eşitliği prensibi vardır. Yani usuli süreler, olumlu veya olumsuz bütün etkilerini her iki taraf hakkında da göstermektedir. Örneğin, yargı yerince verilen bir karara karşı süresi içinde kanun yollarına başvuruda bulunulmadığı takdirde karar her iki taraf için de kesin hüküm halini alır.

Dava açma süresinin diğer usuli sürelerden farkına değindikten sonra zamanaşımı ve hak düşürücü sürelerle olan benzer ve farklı yönlerini ortaya koymaya çalışalım. Böylece dava açma süresinin hukuki niteliği daha kolay anlaşılacaktır.

b) Zamanaşımı Süreleri ve Dava Açma Süresi

Zamanaşımı süresinin (11) geçirilmesi hak düşürücü sürelerde olduğu gibi hakkın özünü etkilemez, hak varlığını sürdürür. Ancak hakkın devlet tarafından yerine getirilmesi-

(11) Kazandırıcı (iktisabi) zamanaşımı ve düşürücü (iskati) zamanaşımı diye iki tür zamanaşımı sözkonusudur. Bunlar arasında nitelik bakımından fark vardır. Kazandırıcı zamanaşımı hukuk düzenine aykırı olabilen bir duruma geçerlilik (meşruiyet) kazandırır. Düşürücü zamanaşımı ise hakkı düşürmez, ancak kullanılmasını felce uğratır.

BODUR, D, Kanunlarımızda Müddetler, İstanbul 1946,

ni isteme olanağı ortadan kalkar. İstemde bulunma ve dava hakkı, subjektif (öznel) bir hakkın ana ögesini ve karakteristik yanını oluşturur. Bu nedenle de , zamanaşımı nedeniyle bir hakkın yerine getirilmesini isteme olanağının ortadan kalkması, o hakkı eksik veya doğal borç haline dönüştürür, yoksa hakkın (veya borcun) kendisi, özü ortadan kalkmış olmaz (12). Eksik (doğal) bir borç da dava edilebilir. Ne var-
ki , bu tür bir dava, zamanaşımı definin ileri sürülmesi ile, kaybedilmeye mahkum bir davadır. Görüldüğü gibi zamanaşımı bulunup bulunmadığının def'i yolu ile ileri sürülmesi gerekir. Bunun dışında mahkeme, önüne gelen davada zamanaşımının bulunup bulunmadığını kendiliğinden (Re'sen) araştıramaz.

Zamanaşımı, maddi hukuku ilgilendiren bir nitelik arz etmektedir. Oysa idari dava açma süresi usul hukukunu ilgilendiren bir nitelik arzeder (13). Bu nedenle kamu düzenine ilişkin bulunan idari dava açma süresinin, zamanaşımından farklı olarak idari yargı yerlerince kendiliğinden nazara alınması

s.20. Dava süresi ile karşılaştıracığımız zamanaşımı ise düşürücü (iskati) zamanaşımıdır. Zaten idari dava açma süresinin kazandırıcı zamanaşımı ile herhangi bir alakası yoktur. Zira, dava açma süresinin geçmesiyle idarenin hukuka aykırı işlem veya eyleminin meşruiyet kazanması mümkün değildir. DURAN, L, "İdari Kazada Dava Açma Müddeti" s. 249.

- (12) BODUR, D, Kanunlarımızda Müddetler, S.20, ZABUNOĞLU, Y, K., İdari Yargı Hukuku Dersleri, Ankara 1980-1981 (teksir) s.148.
- (13) YENİCE, K, E SİN, Y. İdari Yargılama Usulü, Ankara 1983, s.165. Danıştay da bir kararında "İdari Yargıdaki dava süreleri maddi hukuku değil usul hukukunu ilgilendiren bir nitelik taşımaktadır." diyerek bu hususu açıkça ifade etmiştir. D.7.D., 9.7.1984 tarih ve E. 1984/1081 K.1984/1385 sayılı kararı, D.D., y.15, sy.58-59, 1985, s. 248, DURAN ise idari dava açma süresinin idari davaların kabul şartlarından biri ve başlıcası olduğunu bu itibarla süresi içinde dava açmayan ilgilinin, idarenin hakkın-
da yaptığı tasarrufa muvafakat etmiş olacağını veya en azından dava hakkını kaybetmiş sayılacağını belirterek

gereklidir. Zamanaşımına uğrayan hakkın dava konusu yapılması mümkün iken, süresinde açılmayan idari dava bir daha açılmamakta yani süresi içinde kullanılmayan dava hakkı düşmektedir. Ayrıca yargılamanın her safhasında taraflar dava açma süresinin geçirilmiş olduğunu ileri sürebilecekleri gibi, idari yargı yerleri de kendiliğinden nazara alırlar. Bu konuda Danıştay'ın nasıl bir tutum içinde olduğuna ileride ayrıntılı olarak değinilecektir.

Bu farklılıkların yanında idari dava açma süresi ile zamanaşımının benzer yanları da bulunmaktadır. Zamanaşımı süresinin geçirilmesi halinde bağlı olduğu hakkın Devlet tarafından yerine getirilmesini isteme olanağı ortadan kalkmaktadır. Dava açma süresinin geçirilmesinde ise dava açma olanağı ortadan kalkmaktadır. Her iki durumda da hak tamamen ortadan kalkmış değildir, hak varlığını korumuştur (14). Nasıl ki zamanaşımına uğramış bir alacak eksik (doğal) borç haline dönüşüyorsa dava açma süresi geçen bir dava konusu da idarenin lütfuna kalmış bir sorun haline gelir (15). Yani idare, bir başvuru halinde dava açma süresi geçmiş bulunmasına rağmen, batıl olan bir tasarrufu kaldırabilir, idarece verilen bir zararın tazmini yoluna gidebilir. Ancak idareye işlemlerini geri alabilme olanağı tarırken hukuki ilişkilerde güvenlik ve istikrarın da korunması gerekir. Konunun önemi nedeniyle idari işlemin geri alınması süresi ile idari dava açma süresini ayrı bir başlık altında incelemede fayda görüyorum.

dava açma süresinin usule değil, esasa ilişkin bir unsur olduğunu söylemektedir. DURAN, İdari Kazada Dava Açma Müddeti, s.240.

(14) DURAN, L, "İdari Kazada Dava Açma Müddeti, s.250.

(15) DURAN, L, "İdari Kazada Dava Açma Müddeti, s.250.

ÜLER, Y, İdari Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları, AÜHF yayınları, Ankara 1970, s.7.

c) İdari İşlemin Geri Alınması Süresi ve Dava Açma Süresi

Geri alma, sakat bir idari işlemin yapıldığı tarihten itibaren hukuki hayattan silinmesi, çıkarılması demektir. (16).

Nasıl ki iptaldavası açabilmek için gerekli olan dava açma süresi geçtikten sonra, hukuki ilişkilerde istikrarın korunması düşüncesiyle, idare iptal davası tehdidinden kurtuluyorsa, idare edilenlerin de haklarında yapılmış işlemlerin sınırsız olarak geri alınabileceği tehlikesinden kurtarılması gerekir. Diğer bir ifade ile, geri almada da idari işlemlerden doğan durumlara istikrar sağlanması böyle bir süre koşulunu zorunlu kılmaktadır (17).

Fransız doktrin ve yargı kararları, sakat bir idari işlemin ancak iptal davası süresi içinde geri alınabileceği görüşünü benimsemiştir (18)

Türkiye'deki uygulamada, 1973 yılına gelinceye kadar sakat bir idari işlemin geri alınmasında kesin bir süre sınırı kabul etmekten kaçınılmıştır. Danıştay, bu tarihe kadar verdiği bazı kararlarında, hak doğuran sakat bir işlemin her zaman geri alınabileceğini kabul etmenin idarede istikrar esasına
----- aykırı düşece-

(16) GÖZÜBÜYÜK A. Ş, Yönetmelik Yargı, s.143, TAN , T, İdari

İşlemin Geri Alınması, SBF Yayınları, Ankara 1970, s.5.

(17) TAN, T. s.117

(18) Fransız Hukukunda geri almada süre koşulu ile ilgili durum hakkında bkz. TAN, T. s. 117.

ğini savunmuştur(19). Diğer yandan Danıştay'ın, sakat bir idari işlemin her zaman geri alınabileceği ve bunun idarenin istikrarı prensibi ile bir ilişkisi bulunmadığını belirten kararlarına da rastlanmaktadır(20). Danıştay'ın anılan kararlarında, sakat bir idari işlemin geri alınması konusunda dava açma süresi gibi nesnel bir süre koşulunu kabul etmemesinin nedeni, esasen uzun olmayan dava açma süresinin geçmesi sonucu hukuki hayatta kalmasında kamu yararı açısından ciddi sakıncaları olabilecek sakat bir işlem karşısında, idarenin eli kolu bağlı duruma düşebileceği korkusu ile açıklanmaktadır(21).

-
- (19) D.D.G.K., 22.9.1952 tarih ve E.1952/15, K.1952/264 sayılı İ.B.K., BALKAR, "İdare muamelelerinde istikrar prensibi ve Devlet Şurasının bir İBK üzerine düşünceler", SBFD., C.VII, sy. 1-4, 1953, s. 300.; D.6.D., 19.11.1952 tarih ve E.1951/1315, K.1952/1928 sayılı kararı, D.K.D., sy.58, s.206. ; D.5.D., 4.4.1959 tarih ve E.1957/92, K.1959/249 sayılı kararı, D.K.D., sy.81-82, s.87.; D.8.D., 8.2.1966 tarih ve E.1963/9202, K.1966/406 sayılı kararı, D.K.D., sy.100-102 s. 307.
- (20) D.D.G.K., 6.1.1967 tarih ve E.1963/55, K.1967/8 sayılı kararı, D.K.D., sy. 111-114, s.40; D.3.D., 18.4.1967 tarih ve E.1967/45, K. 1967/180 sayılı kararı, D.K.D., sy. 115-118, s.28.
- (21) Danıştay bir içtihadı birleştirme kararında "...her ne kadar hatalı bir idari tasarrufun bir hayli zaman sonra geri alınmasının cemiyette istikrarı bozabileceği düşünülebilir ve Şurayı Devlet İçtihadı Birleştirme Umumi Heyetinin bu yolda bir kararı dahi mevcut bulunuyor ise de, hukuka bağlı devletin amme hizmeti bölümünden ibaret bulunan kurumların istikrar namına kendilerinden kanuna aykırı ve hatalı tasarruflarında devam etmeleri veçhi asla caiz görülemez. Çünkü idarenin kanuna aykırılığı sonradan anlaşılan tasarruflarını geri alması hukuka bağlılığın bir icabıdır..." denilmektedir. D.İ.B.K., 29.5.1959 tarih ve E. 59/29, K. 59/157 sayılı kararı, D.K.D., sy. 81-82, s.23

Burada, sakat bir idari işlemin geri alınmasındaki kamu yararı ile bu işlemin idare edilenler yararına yarattığı hukuki durumların korunması (istikrar prensibi) çatışma halindedir. Ancak bu çatışma görünüştedir. Zira, sakat bir idari işlemin geri alınması kamu yararı bakımından zorunlu gibi görünmekte ise de, istikrarın korunmasında da kamu yararı vardır.

Yargıtay İçtihadı Birleştirme Büyük Genel Kurulu 1973 yılında verdiği bir kararında(22) Devlet Memurları Kanunu uyarınca yanlış yapılan intibaklar dolayısıyla ödenen paraların geri alınmasının ancak iptal davası açma süresi içinde olacağı, bu sürenin geçmesinden sonra idarenin yanlış intibaklar dolayısıyla fazladan ödediği paraları geri alamayacağı esası benimsenmiştir. Yargıtay bu içtihadı birleştirme kararında, tüm sakat idari işlemlerin geri alınması ile ilgili bazı ilkeler koymaktadır. Yargıtay'a göre, idare sakat idari işlemlerini ancak iptal davası süresi içinde ve iptal davası açılmış ise bu dava sonuçlanıncaya kadar geri alabilir. Ancak, yok hükmündeki bir işlemin ve ilgilinin hilesi ile veya gerçek dışı beyanı ile yapılan sakat bir işlemin her zaman geri alınabileceği kabul edilmiştir.

Danıştay, 1973 yılında verdiği bir içtihadı birleştirme kararında(23), yanlış terfi ve intibaklara dayanılarak ya-

(22) Yargıtay İçtihadı Birleştirme Büyük Genel Kurulunun 27.1.1973 tarih ve E.1972/6, K.1973/2 sayılı Kararı, 4.4.1973 gün ve 14497 sayılı R.G.

(23) Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu'nun 22.12.1973 tarih ve E. 1968/8, K.1973/17 sayılı Kararı, 14.6.1974 gün ve 14915 sayılı R.G.

pılan Ödemelerin ancak iptal davası süresi içinde ve iptal davası açılmış ise bu dava sonuçlanıncaya kadar idarece geri alınabileceğini kabul etmiştir. Danıştay'ın içtihadı birleştirme kararında da, yok hükmündeki sakat terfi ve intibak işlemleri ile ilgilinin gerçek dışı beyanı veya hilesi ile yapılan sakat terfi ve intibak işlemlerinin idarece belli bir süre ile bağlı olmaksızın geri alınabileceği esası benimsenmiştir. Bu esas, Danıştay'ın ilgilinin hilesi ile veya idareyi yanıltması ile biryükseköğretim kurumuna yapılan kayıt işlemi hakkında 1987 yılında verdiği bir içtihadı birleştirme kararında daha açık bir şekilde benimsenmiştir (24).

Sonuç olarak, sakat bir idari işlemin yargısal yoldan iptali ile idarece geri alınması kavramları geri yürür olmak ve işlemin sakatlığı nedenine dayanmak bakımından benzer oldukları gibi, sonuçlarının ortaya çıkardığı sorunlar da benzerdir. Bu nedenlerle, her ne kadar Danıştay'ın yukarıda anılan içtihadı birleştirme kararlarında bir genellik yok ise de, sakat bir idari işlemin geri alınmasının da dava açma süresi

(24) Danıştay, anılan içtihadı birleştirme kararında, hile ile veya idareyi yanıltarak bir yükseköğretim kurumuna kaydını yaptıran ve ara sınıflarda bulunan öğrencilerin; bu durumun idarece farkına varılması üzerine, idari işlemlerin geri alınması yoluyla öğrenim süresi içinde yükseköğretim kurumlarından kayıtlarının silinebileceğini benimsemiştir. Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu'nun 6.7.1987 tarih ve E. 1987/1,2,4, K.1987/2, D.D., yıl 18, Sy. 70-71, s. 83-93, 1988

içinde olabileceği, bu süre geçtikten sonra geri alınamayacağına kabulü gerekir(25).

d) Hak düşürücü Süreler ve Dava Açma Süresi

Hak düşürücü süre (sukutu hak müddeti), bir hakkın varlığını sürdürebilmesi için kanunun emrettiği bir işlem veya diğer herhangi bir hareketin yapılabileceği, yine kanunla belirli bir zamandır(26). Bu gibi sürelerle Medeni Kanun, Borçlar Kanunu ve Ticaret Kanunu'nun birçok maddelerinde rastlamak mümkündür(27). Hak düşürücü süreler de kamu menfaati düşüncesiyle konulmuş ve bu nedenle dava açma süresi gibi kamu düzenine ilişkindir. Mahkeme, önüne gelen uyuşmazlıkta işlemin, kamu düzenini ilgilendiren hak düşürücü süre içinde yapıp yapılmadığını kendiliğinden araştıracaktır. Buna bağlı olarak davalı da davanın her aşamasında işlemin süresi içinde yapılmadığını, bu nedenle de dava konusu olamayacağını ileri sürebilecektir(28).

Görüldüğü gibi, nitelik itibarıyla idari dava açma süresine benzeyen ve tıpkı dava açma süresi gibi kamu düzenine ilişkin olan, mahkemece kendiliğinden nazara alınan hak düşürücü süre bazı özellikleriyle de dava açma süresinden farklılıklar gösterir. Bir kere, hak düşürücü sürenin geçirilmesi

(25) İlgilisine yarar sağlamayan, belli bir yüküm yükleyen sakat idari işlemler, her zaman geri alınabilir. Zira bu tür işlemlerin belli bir süre geçtikten sonra da idarece geri alınmaları hukuki ilişkilerde istikrar ilkesini zedelemesiz.

(26) DURAN, "İdari Kazada Dava Açma Müddeti" s. 755.

(27) Türk Medeni Kanunu'nda yer alan hak düşürücü sürelerden bazıları: m.26,68,104,245,251,293,345,488,557,651,658,660,839,880,897,902,934. Borçlar Kanununda: m.31,198,226,246,480,493,494. Türk Ticaret Kanununda: m.110,143,715,714,950,1012,579.

(28) R S H

doğrudan doğruya hakkın yok olmasına yol açar. Dava açma süresinin geçirilmesi halinde ise sadece dava açma olanağı ortadan kalkar. Sonra, ancak kanunla konulabilen dava açma süresinden farklı olarak hak düşürücü süreler tarafların serbest iradeleriyle de kararlaştırılabilir(29). Ayrıca dava açma süresi, hak düşürücü süreden farklı olarak durabilir veya kesilebilir. Yine bazı durumlarda dava açma süresinin kanunen verilen ek sürelerle yeniden canlandırılması mümkün iken, hak düşürücü süreler için ek süre sözkonusu olamaz(30).

e) Dava Açma Süresinin Esası

İdari dava açma süresi doktrinde genellikle "hak düşürücü süre" (sükutu hak müddeti) olarak kabul edilmektedir(31). Danıştay 521 sayılı eski Danıştay Kanunu'nun yürürlükte bulunduğu devredeki içtihatlarında olduğu gibi(32), 1982 yılında idari yargı mevzuatımızda yapılan değişikliklerden sonra verdiği kararlarda da dava açma süresinin hak

(29) DURAN, L, İdari Kazada Dava Açma Müddeti, s.256.

(30) YENİCE-ESİN, s. 166.

(31) ONAR, S,S, 1961; YENİCE-ESİN, s.165, SARICA,R, İdari Kaza, s.49; GÖZÜBÜYÜK, A,Ş, Yönetmelik Yargı, s.318; GÖZÜBÜYÜK,A,Ş, "İdari Yargıda Dava Açma Süresi" AİD, C.2, sy.4, Aralık 1969.

(32) D.D.K., 27.10.1967 tarih ve E. 1967/773, K.1967/1003 sayılı kararı, DÇN, II, s.19, no: 43; D.12.D.,23.5.1968 tarih ve E. 1967/1951, K.1968/1567 sayılı kararı, DÇN, II, s.21, no: 45.

düşürücü süre olduğunu kabul etmiştir(33). Danıştayın bu kararlarında hemen hemen aynı ifadelerle idari yargıda "hak düşürücü" nitelikte kabul edilen dava açma süresinin idari işlem ve eylemlerin istikrarını sağlamak amacıyla ve kamu yararı için müesseseleştirilmiş bir usul kuralı olduğu ve kamu düzeni kavramı içinde mahkemelerce re'sen gözönüne alınıp incelenebilecek unsurlar arasında sayıldığı belirtilmektedir.

Ancak yukarıda da kısaca anlattığımız gibi dava açma süresinin hak düşürücü süre veya zamanaşımı süresi olarak ifade etmek doğru olmamaktadır. Dava açma süresinin zamanaşımı ve hak düşürücü sürelerle müşterek özellikleri olduğu gibi onlardan tamamen ayrı ve kendine özgü özellikleri de bulunmaktadır. Bu sebeple Duran'ın haklı olarak belirttiği gibi(34), dava açma süresi, idare hukukuna özgü (sui generis) bir kurumdur. İdare hukukunda dava açma süresinin yöneldiği amaç, özel hukukta güdülen amaçlardan farklıdır. Kamu yararı amacı, idare hukukunda kendisini daha güçlü bir biçimde duyurur. Kamu hizmetlerinde istikrarı sağlamak bakımından, idare

(33) D.9.D., 12.4.1963 tarih ve E.1983/2383, K.1983/2578 sayılı kararı, D.D., y.14, sy. 52-53, 1984, s.444; D.7.D, 9.7.1984 tarih ve E.1984/1081, K.1984/1385 sayılı kararı, D.D.y.15 sy.58-59, 1985, s.248; D.V.D.D.G.K., 21.3.1986 tarih ve E.1986/2, K.1986/5 sayılı kararı, D.D., y.17, sy. 66-67, 1987, s.154 vd.; D.3.D. 30.9.1986 tarih ve E. 1986/466 K, 1986/1809, sayılı kararı, D.D., y. 17 sy. 66-67, 1987 s.181.

(34) DURAN, İdari Kazada Dava Açma Müddeti, s. 261

hukukunda dava açma süresi daha sert hükümlere bağlanmıştır. İdari yargıda idare aleyhine açılan davalarda dava açma süresine uyulmadığı takdirde, bu durumun yargı yerleri tarafından kendiliğinden (re'sen) nazara alınması ilkesi kabul edilmiştir. İdareye, davacılara karşı bir defa ileri sürüp sürmeme konusunda bir serbesti tanınmamıştır. Bu, kamu hukukunun zorlayıcı niteliğinin bir sonucudur. Öte yandan idarenin faaliyetlerini güvenlik içinde yapabilmesi için, idari yargıda dava açma süreleri özel hukuktaki sürelerden daha kısa olarak belirlenmiştir. Aksi halde idari işlemler sürekli olarak iptal edilebilme tehdidi altında kalmış olacak, idarenin faaliyetlerinde istikrar buzulacaktır.

Kişilerin kendilerini ilgilendiren idari işlemler dolayısıyla yargı organlarına başvurmaları hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir. Bu nedenle idari dava açma süresi, hukuk devleti ilkesi ile de sağladığı hukuki güvenlik açısından yakından ilgili bir konudur.

B. İdari Dava Açma Süresinin Özellikleri

Dava açma süresinin hukuki niteliği hakkındaki açıklamalarımızdan sonra, dava açma süresinin özelliklerini de kısaca belirtmeye çalışalım:

i. İdari yargıda dava açma süresi, sadece dava niteliğine sahip başvurular hakkında konulmuş süre sınırlamalarını ifade eder. Bu nedenle yukarda da arzetmeye çalıştığımız gibi temyiz, karar düzeltme, muhakemenin iadesi gibi asli davaya bağlı olan kanun yolları için öngörülmüş olan süreler idari dava açma süresi sayılmazlar.

ii. İdare hukukunda dava açma süresinin yöneldiği amaç, özel hukukta güdülen amaçlardan farklıdır. Kamu yararı amacı, idare hukukunda kendisini daha güçlü bir biçimde duyurur. Kamu hizmetlerinde istikrarı sağlamak bakımından idare hukukunda dava açma süresi daha sert hükümlere bağlanmıştır. İdari yargı yerleri süre koşuluna uyulup uyulmadığını kendiliğinden (re'sen) araştırırlar. İdari Yargılama Usulü Kanunu 14/3-e'de "Süre aşımı", dava dilekçesi üzerine ilk incelemede nazara alınacak hususlardan sayılmak suretiyle, hüküm altına alınmıştır. İdari yargı yeri bu araştırmayı, dilekçenin verilmesi üzerine ilk inceleme safhasında yapabileceği gibi 14/6 gereğince sonraki safhalarda da yapabilir. Buna göre ilk incelemede saptanamayan süre aşımı, sonraki safhalarda usuli işlemlerden herhangi biri dolayısıyla saptanması halinde 15/1-6 uyarınca davanın süre noktasından reddine karar verilebilecektir. Yine aynı şekilde davanın esastan görüşülmeye başlanmasından sonra veya kanun yollarına başvurulması halinde bu aşamada saptanan süre aşımı da aynı sonucu doğuracaktır(35).

iii. İdari dava açma süresi, kamu düzenine ilişkin olduğu için ancak kanunla konulabilir. Bu durum temel hak ve hürriyetlerin kanunla sınırlanabileceğine dair Anayasa ilkesinin (Anayasa m.13) bir sonucu olmaktadır. Bundan başka bir Danıştay kararında belirtildiği gibi, dava açma süresinin uzaması veya yeniden işlemeye başlaması da ancak kanunda sayılan hallerde mümkün olduğu için(36), sürenin başlangıcı

 (35) D.İ.B.K., 24.2.1973 tarih ve E. 1970/1, K.1973/1 sayılı kararı, 13.10.1973 tarih ve 14684 sayılı R.G.de yayınlanmıştır.
 (36) D.3.D., 30.9.1986 tarih ve E.1986/466, K.1986/1809 sayılı kararı, D.D., Y.17, sy. 66-67, 1987, s.181.

ve uzunluğu ile durma ve kesilme nedenlerinin de kanunda belirtilmesi gerekir. Kanun dışındaki tasarruflarla, sürelerle ilgili getirilen hükümler idari yargı yerlerini bağlamaz.

iv. Dava açma süresine ilişkin kanun hükümlerinin uygulanması sırasında idari yargı yerlerince kıyas ve dolaylı anlama yollarına başvurulamaz. İdari yargı yerlerinin, yargı kararı ile bu süreleri uzatma veya kısaltma yetkileri yoktur. Bunun gibi dava açma süresinin durması veya kesilmesine ilişkin olarak kanunda yeri bulunmayan yeni sebepler yaratamazlar (ihdas edemezler) (37). Kuşkusuz bu sınırlamalar, dava açma süresinin kanuniliği ilkesinin bir gereği olmaktadır. Ancak uygulamada Danıştay'ın dava açma süresinin kanuniliği ilkesine aykırı kararlarına da rastlanmaktadır. Danıştay bir kararında (38), uzlaşma komisyonunun - özel usulsüzlük cezasının uzlaşma komisyonunun yetkisi dahilinde bulunmadığına dair kararını, uzlaşmanın gerçekleşmemesi olarak kabul etmiş ve mükellefin 213 sayılı kanunun 2686 sayılı Kanun ile değişik ek 7. maddesindeki onbeş günlük özel dava açma süresinden yararlanabilmesine olanak tanımıştır. Oysa karşı oy yazısında da belirtildiği gibi, uzlaşma kapsamında olmayan bir konuda başvuruda bulunulması, ilgiliye onbeş günlük dava açma süresini tanımaz. Dava açma süresi ancak kanunda belirtilen koşullarda mümkündür. Özel dava açma süresi için kanunda belirtilen bu koşullar ise kıyas, dolaylı anlama ve zorlama yorumlarla genişletilemez.

(37) Bu konu Danıştay'ın bir İçtihadı Birleştirme Kararında da belirtilmektedir. D.İ.B.K. 8.4.1944 tarih ve E. 1941/1, K.1944/138 sayılı kararı, YENİCE-ESİN, S.168.

(38) D.3.D.nin yukarda belirttiğimiz kararı, D.D., y,17, say. 66-67, 1987, s. 180 vd.

Davacının, dava açma süresi içinde vergi dairesine başvuruda bulunarak, 2801 sayılı Kanun gereğince vergi borcunun taksitlendirilmesine ilişkin talebi önce kabul edilip, sonradan 2801 kapsamında görülmeyerek reddedilmesine ilişkin yazının dava konusu edilmediği, uzlaşma talebinde de bulunulmadığı halde, dava açma süresi geçtikten sonra yapılan uzlaşma talebinin süre yönünden reddedilmesi üzerine açılan davada, Danıştay Vergi Dava Daireleri Genel Kurulu, mükellefin yanıltılarak dava açma hakkının engellendiğini, bu nedenle ya yeniden bir işlem tesisi ile verginin yeniden tahakkuku yahut da ilk tahakkuk işlemi aleyhine (dava açma süresi geçtiği halde) dava açma hakkının varlığının kabulünün gerekeceği kararını vermiştir(39). Vergi dairesine başvurmanın, vergi mahkemesinde dava açma süresini keseceğine dair kanunda herhangi bir hüküm olmadığı halde, Danıştay'ın mükellefe yargı kararı ile dava hakkı tanınması hatalıdır. Dava açma süresini kesen veya durduran sebeplerin, kanunda açıkça belirtmesi gereklidir. Böyle bir durum sözkonusu olmadan, ilgiliye ek dava açma süresi tanınması, yargı kararıyla dava açma süresinin uzatılması anlamına geleceğinden, dava açma süresinin kanuniliği ilkesine aykırı olmaktadır.

(39) D.V.D.D.G.K, 21.3.1986 tarih ve E.1986/2, K.1986/5 sayılı kararı, D.D., y.17, sy.64-65, 1987,s.86. Danıştay bu kararında, idarenin kusuru sebebiyle mükellefin yargı yolunu kapayan ve hukuki güvenliğini kaldıran bir sonuç doğduğu için davanın süre aşımından reddinde ısrar eden vergi mahkemesi kararında isabet görmeyerek, fertlerin hukuki güvenliğini ve dava haklarını, dava açma süresinin kanuniliği ilkesinden üstün tutmuştur.

Mücbir sebepler ve beklenmeyen haller de dava açma süresine herhangi bir etki yapmazlar (40). Hastalık halinde dava açma süresinin uzatılması veya yeniden canlanmasının mümkün olmadığı (41) ve 213 sayılı Kanunun 13. maddesinde vergi ödevlerinden birinin yerine getirilmesine engel olabilecek derecede ağır kaza veya ağır hastalık hallerinin mücbir sebep olarak kabul edilmesine rağmen vergi davalarında, dava açma süresinin mücbir sebeplerle duracağını ilişkin bir hüküm yer almadığından bahisle davanın süre aşımı nedeniyle reddi gerekeceğini belirten Danıştay kararları (42) bu durumu açıkça ifade etmektedir.

C. İdari Yargıda Dava Açma Süreleri

Dava açma süresinin kanuniliği ilkesinin sonucu olarak süre koşulunun ancak kanunla konabileceği ve buna bağlı olarak dava açma süresini durduran, kesen ve uzatan hususların da mutlaka kanunda gösterilmesi gerektiğini belirtmiştik.

İdari yargı mevzuatımızda dava açma süresi ile ilgili genel kuralı açıklayan hüküm, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava Açma Süresi" başlığını taşıyan 7. maddesinde yer almaktadır. Maddenin birinci fıkrasına göre

(40) Bununla birlikte nadiren de olsa çok ağır maddi ve hukuki engellerin varlığı halinde, sürenin uzayacağına dair Danıştay kararları vardır. 27 Mayıs 1960 tarihine rastlayan karar düzeltme süresinin, Danıştay, resmi dairelerin kapalı bulunduğunu gözönünde tutarak ertesi gün verilen dilekçe üzerine işin esası hakkında karar vermiştir. D.5.D. 7.3.1961 tarih ve E.1960/947, k.1961/608 sayılı kararı, YENİCE - ESİN, s.170.

(41) D.7.D.-9.7.1984 tarih ve E.1984/1081, K.1984/1385 sayılı kararı, D.D., y.15, sy.58-59, 1985, s.249.

(42) D.7.D., 19.11.1985 tarih ve E. 1984/4171, K.1985/2695 sayılı kararı, D.D., y.16, sy.62-63, 1986, s.309.vd.

"Dava açma süresi, özelkanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde Danıştayda ve idare mahkemelerinde altmış ve vergi mahkemelerinde otuz gündür." Bu durumda, idari yargılama usulünde genel ve özel diye iki tür dava açma süresinin olduğu ortaya çıkmaktadır.

a) Genel Dava Açma Süresi

İdari işlem veya eylemlerden dolayı menfaatleri ihlal edilenlerle hakları muhtelol anlara, uğradıkları zararları uyuşmazlık konusu haline getirerek idari yargı yerlerine başvuru olanağı tanımak- şüphesiz "İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır" diyen Anayasaa'nın 125. maddesinin bir gereğidir. Ancak yukarıda açıklamaya çalıştığımız nedenlerle idari yargıda dava açabilmek süre koşuluna bağlanmıştır.

Genel dava açma süresi, idari uyuşmazlığın özelliğine göre, özel kanunlarında kendileri için ayrı bir dava açma süresi belirtilmeyen idari uyuşmazlıkların tabi olduğu, kanun tarafından saptanmış sınırlı süreyi ifade eder. Bizde bu süre İYUK'nun 7/1 maddesine göre Danıştay ve idare mahkemelerinde açılacak idari davalar için altmış gün, vergi mahkemelerinde açılacak davalar için otuz gündür.(43).

(43) Vergi uyuşmazlıklarının özellikleri ve vergi usul mevzuatındaki hükümler gözönünde tutularak vergi mahkemelerinde açılacak idari davalar bakımından dava açma süresi daha kısa tutulmuştur.

İYUK'ndan önce yürürlükte bulunan 521 sayılı Danıştay Kanunu'nun 67. maddesinde genel dava açma süresi doksan gün olarak belirtilmişti. Ancak Danıştay'dan başka özel idari uyuşmazlıklarda yargılama yetkisine sahip olan çeşitli kuruluşların bulunması (44) ve bunlara karşı çeşitli itiraz (dava) yollarının (45) farklı sürelerle tabi olmaları, üstelik sürelerin bir kısmının gün (46), bir kısmının da ay (47) olarak belirtilmesi çeşitli karışıklıklara yol açmıştır. İYUK bu alandaki karışıklıkları gidermiş, idari yargı alanındaki süreleri birbirine yaklaştırmış ve sayılarını azaltmıştır. Ayrıca süreleri gün olarak belirleyerek hesaplanmasını kolaylaştırmıştır.

b) Özel Dava Açma Süreleri

Özel dava açma süresi, İYUK m. 7/1'de belirtilen altmış ve otuz günlük süreler dışında kalan, idari uyuşmazlığın özellikleri gözönünde tutularak, özel kanunlarında genel dava açma süresinden farklı olarak bu uyuşmazlıklar için idari yargı yerlerine başvurulabilecek belli ve sınırlı süredir. Özel dava açma süresine uyulmaması durumunda da dava açma olanağı ortadan kalkar.

2575, 2576 ve 2577 sayılı kanunların yürürlüğe girmesiyle dava açma süreleri yönünden birtakım aksaklıklar çıkabileceğini düşünen kanunkoyucu, bu aksaklıkları önlemek amacıyla

-
- (44) Vergiler İtiraz Komisyonu, Vergiler Temyiz Komisyonu, İl ve İlçe İdare Kurulları, Gümrük Hakem Kurulu gibi.
 - (45) 2576 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden sonra 13. maddeye göre İtiraz Komisyonu, Vergiler Temyiz Komisyonu, Gümrük Hakem Kurulu deyimleri vergi mahkemesi, itiraz deyiminde vergi mahkemesinde dava açılması anlamını taşımaktadır.

- (46) Gümrük Hakem Kuruluna 15 günlük itiraz süresi gibi.
- (47)

cıyla geçici hükümler koymuştur. İşte özel dava açma süresi niteliğindeki (48) bu süreler, yeni sisteme geçiş aşamasında uygulanmak üzere tanınmışlardır. 2575 sayılı kanunun geçici 4. maddesi, 2576 sayılı kanunun geçici 7. maddesi ve geçici 8. maddesindeki hükümler, bu kanunların yürürlüğe girmesinden önce ortaya çıkan ve henüz karara bağlanmamış olan uyuşmazlıklarda, bazen doksan günlük eski dava açma süresinin uygulanması suretiyle, bazen de altmış günlük ek dava açma süresi tanıyarak, bu ilgililerin geçiş döneminde dava haklarını kullanabilmele olanak tanımak amacıyla getirilmiştir.

Bundan başka çeşitli kanunlar idari uyuşmazlıklar konusunda özel dava açma süreleri öngörmüşlerdir. Bunlardan en çok uygulananları şöylece sıralayabiliriz :

i. 213 sayılı VUK'nun 23.6.1982 tarih ve 2686 sayılı Kanunla değişik 41. maddesine göre, 40. maddeye göre saptanacak götürü matrahlara karşı 40/2 de sayılan merciiler, matrah saptanmasına ilişkin takdir komisyonu kararının kendilerine tebliğinden itibaren onbeş gün içinde yetkili vergi mahkemesine dava açabileceklerdir. Onbeş günlük bu süre, vergi mahkemesine dava açmak için öngörülen otuz günlük sürenin bir istisnası olmaktadır.

ii. 230 sayılı VUK'nun 2686 sayılı Kanunla değişik 49. maddesinin a bendi, emlak vergisi ile ilgili olmak üzere Maliye ve Bayındırlık Bakanlıklarınca müştereken saptanarak Resmi Gazetede ilan olunan bina metrekaresi inşaat maliyet bedellerine karşı, Odalar Birliğince, ilanı takip eden onbeş gün içinde Danıştay'a dava açılabileceğini hüküm altına al-

mıştır. b bendi ise takdir komisyonlarının arsalara ait asgari ölçüde, birim değer saptamasına ilişkin kararlarını, takdirin ilgili bulunduğu il ve ilçe merkezlerindeki ticaret odalarına, ticaret odası bulunmayan yerlerde belediyelere ve ilgili vergi dairelerine imza karşılığı verileceğini, takdir komisyonlarının bu kararlarına kendilerine, karşı karar tebliğ edilen daire, müessese ve teşekküllerine onbeş gün içinde ilgili vergi dairesinde dava açabileceklerini hükme bağlamıştır. İşte her iki bentde de belirtilen bu dava açma süreleri geçtikten sonra, dava hakkının yeniden herhangi bir şekilde canlanmasına olanak yoktur. (49)

iii. 213 sayılı VUK'nun 2686 sayılı Kanunla değişik ek 7. maddesinin 4. fıkrasına göre uzlaşmanın vaki olmaması halinde buna ilişkin tutanağın kendine tebliğinden itibaren mükellef veya ceza muhatabı vergi mahkemesine dava açabilecek- ancak. otuz günlük vergi dava açma süresi bitmiş veya onbeş günden az kalmışsa ilgiliye bu tarihten itibaren onbeş günlük ek süre tanınacaktır. (50)

(49) Bu konu 9. Dairenin şu kararında da açıkça belirtilmektedir. "...takdir komisyonu kararının sözü edilen madde hükmü uyarınca davacı adaya tebliğinden itibaren onbeş günlük dava açma süresi sona erdikten ve idari işlem kesinleştikten sonra aynı işlemin yeniden tebliğ edilmesi üzerine yeni bir dava açma süresinin işlemeye başladığını, diğer bir ifadeyle dava açma hakkının yeniden doğduğunu kabul etmeye hukuken imkan bulunmamaktadır." D.9.D. 12.4.1983 tarih ve E.1983/2383, k.1983/2578 sayılı kararı, D.D., y.14, sy.52-53, 1984. s.1445.

(50) D.9.D., 10.10.1986 tarih ve E.1985/2030, k.1986/2657 sayılı kararı, D.D., y.17, sy.66-67, 1987, s.396.

Böylece dava açma süresini geçiren veya onbeş günden daha az bir süre kalan ilgililer için onbeş günlük özel dava açma süresi tanınmış olmaktadır.

iv. 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanun'un 15. maddesine göre haklarında ihtiyati haciz tatbik olunanlar, haczin tatbiki, gıyapta yapılan hacizlerde, haczin tebliği tarihinden itibaren yedi gün içinde yetkili vergi mahkemesine dava açabilirler. Eğer bu sürede dava açılmazsa, dava hakkı düşecektir.

v. 6183 sayılı Kanun'un 58. maddesi de "kendisine ödeme emri tebliğ olunan şahıs, böyle bir borcu olmadığı veya kısmen ödediği yahut da zamanaşımına uğradığı hakkında, tebliğ tarihinden itibaren yedi gün içinde alacaklı tahsil dairesine ait itiraz işlerine bakan vergi itiraz komisyonu nezdinde itirazda bulunabilir (yetkili vergi mahkemesine dava açabilir)" hükmünü getirmiştir.

Gerek 15, gerekse 58. maddelerdeki yedi günlük dava açma sürelerinin, otuz günlük dava açma süresinin istisnası(51) ve özel bir dava açma süresi olduğunda şüphe yoktur (52). Danıştay kararları da bu yöndedir. (53)

(51) KOCAHANOĞLU O.S, Vergi Uyuşmazlıkları ve İdari uyuşmazlıklar, İstanbul 1982, s.45.

(52) YENİCE-ESİN, s.176.

(53) D.9.D.,30.4.1986 tarih ve E.1985/1954, K.1986/1732 sayılı kararı, D.D.,y.17, sy.64-65,1987, s.283-284, D.9.D.,23.12.1986 tarih ve E.1984/1630,K.1986/3633 sayılı kararı, D.D.,y.17,sy.66-67,1987,s.418 vd.

vi. 6326 sayılı Petrol Kanunu'nun 28.3.1983 tarih ve 2808 sayılı Kanunladeğişik 31. maddesinde "Bu kanun hükümleri dairesinde itiraz etmek ve Danıştay'da dava açma süresi, kararların tebliği tarihinden itibaren yirmi gündür" denilmiştir. Buna göre 2326 sayılı Kanun uyarınca tesis edilen idari işlemlere karşı, işlemin yazılı bildirim tarihinden itibaren yirmi günlük özel dava açma süresi içinde dava açmak gerekmektedir.

vii. 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 14. maddesi "Kamulaştırılacak taşınmaz malın sahibi, zilyedi ve diğer ilgililer veya köy ihtiyar kurulu aracılığıyla yapılan tebligat yerine geçmek üzere gazete ile yapılan ilan tarihinden veya köy odasına asılmak suretiyle yapılan ilan süresinin bitiminden itibaren otuz gün içinde, kamulaştırma işlemine karşı idari yargıda ... dava açabilirler" hükmünü taşımaktadır. Bu hükümle getirilen otuz günlük özel dava açma süresi de hak düşürücü bir süre olup (54) hakim tarafından re'sen nazara alınmalıdır.

viii. 403 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu'nun 41. maddesi de bir özel dava açmak süresi öngörmektedir. Maddeye göre Danıştay dışında herhangi bir Türk yargı organı önünde bir kimsenin türk vatandaşı olup olmadığı iddia edilir veya ilgili organ tarafından tereddüte düşülürse bu husus İçişleri Bakanlığından sorulur. İçişleri Bakanlığı en geç bir ay

(54) ARCAK, A, Yeni Kamulaştırma Yasası, C.I, Ankara 1984

içinde kararını bildirir. İçişleri Bakanlığınca verilen kararın davaya bakmakta olan mahkemece taraflara tebliğinden başlayarak bir ay içinde ilgililerce Danıştay'a başvurulmadığı takdirde Bakanlık kararı kesinleşir. Buradaki bir aylık dava açma süresi, normal vatandaşlık ihtilafları dışında, 41. maddedeki özel şartların varlığı halinde ortaya çıkan ihtilaflarda uygulanan özel bir dava açma süresidir.



İ K İ N C İ B Ö L Ü M

SÜRE BAŞLANGICI

A. GENEL OLARAK

521 sayılı Danıştay Kanunundan önce yürürlükte bulunan 3546 sayılı Devlet Şurası Kanunu'nun 32. maddesine göre dava açma süresi, idari işlemin tefhimi veya idari eyleme muttali olunması üzerine başlıyordu. Ancak bu farklılık dava açma süresinin başlangıcının her uyuşmazlık için ayrı ayrı saptanmasını gerektiriyordu. İşte bu karışıklığı önlemek, idari işlem ve eylemlerden dolayı hak ve menfaatleri muhtel olanların, idari yargı yerlerine başvurularında uygulanacak sürelerin başlangıcının saptanması bakımından, başlangıcın kesin olarak saptanabilmesi amacıyla (1) 1961 Anayasası'nın 1488 sayılı Kanunla değişik 114. maddesine "İdarenin işlemlerinden dolayı açılacak davalarda süre aşımı yazılı bildirim tarihinden başlar" hükmü konulmuştur. 521 sayılı mülga Danıştay Kanunu'nun 67. maddesinde de Anayasa'nın bu hükmüne paralel bir hüküm yer almış vedava açma süresinin her çeşit işlemlerde yazılı bildirim tarihinden başlayacağı öngörülmüştür.

1982 Anayasası, 1961 Anayasası'nın 114. maddesindeki

(1) Buhusus 1961 Anayasası'nın 114. maddesinin gerekçesinde de açıkça belirtilmiştir.

"yazılı bildirim" kuralını 125. maddesinde aynen korumuştur. Bunun yanında 2577 sayılı İYUK'nun 7. maddesi dava açma süresi bakımından idari uyuşmazlıklar ve vergi uyuşmazlıkları ayrımını yapmış ve idari uyuşmazlıklarda dava açma süresinin başlangıcına yazılı bildirimi esas aldığı halde, vergi uyuşmazlıklarında uyuşmazlığın çeşidine göre tahsilat, tebliğ, tescil, kararın idareye gelmesi gibi durumları esas almıştır.

Biz de 7. maddedeki bu ayrımı açıklamalarımıza esas olarak alacağız.

B. İDARİ DAVA AÇMA SÜRESİNİN BAŞLANGICI

a) İdari Uyuşmazlıklarda Dava Açma Süresi

İYUK 7. maddeye göre, idari uyuşmazlıklarda dava açma süresi, yazılı bildirimin yapıldığı tarihi izleyen günden itibaren altmış gündür. Buradaki "İdari uyuşmazlık" deyimini, vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezalarından doğan uyuşmazlıklar dışında kalan bütün idari uyuşmazlıkları kapsamaktadır. O halde vergi uyuşmazlıkları dışındaki bütün iptal vetam yargı davaları ile idari sözleşmelerden doğan davalarda, dava açma süresi yazılı bildirimin yapıldığı tarihi izleyen günden itibaren işlemeye başlayacaktır.

Yazılı bildirimin yöntemine uygun olarak yapıldığını kabul etmek için öncelikle, 7201 sayılı Tebligat Kanunu'nun 1. maddesine göre PTT idaresi aracılığıyla yapılması gerekli-

dir. Fakat uygulamada yazılı bildirimin adi ve taahhütlü posta yoluyla yapılan, hatta imza karşılığı ilgililerin doğrudan doğruya kendilerine yapılan bildirimin de yazılı bildirim olarak kabul edildiği görülmektedir. (2).

İYUK, dava açma süresinin başlangıcına esas alınan yazılı bildirimin kapsamı konusunda herhangi bir açıklık getirmemiştir. Genel olarak kabul edilen görüşe göre (3), yazılı bildirimde, ilgililere dava haklarının kullanmalarına olanak verecek biraçıklık bulunmalıdır. Bu sebeple işlemin konusu mutlaka belirtilmelidir. Böylece ilgili, hakkında tesis edilen işlemin hukuka uygun olup olmadığını inceleme olanağına kavuşacaktır. Gerekçeli kararların gerekçelerinin de yazılı bildirimde gösterilmesi gerekir. Ancak ilgilinin yazılı bildirimden, işlemin hukuka uygunluğu konusunda bir kanaate sahip olabildiği durumlarda, yerine göre işlemin sadece sonuç bölümünün gösterilmesi de yeterlidir.

İdarece yapılan bildirimin, yeterli bilgi ve açıklık içermesi gerekir. Bazı durumlarda Danıştay, açılan bir idari davada idarenin verdiği savunmadan hakkında bir işlem tesis edildiğini öğrenen ilgilinin- işleme karşı savunmanın verildiği tarihten itibaren dava açma süresi içinde dava açabileceğini kabul etmiştir. (4) Yine bazı durumlarda yüksek

(2) D.11.D., 24.3.1975 tarih ve E. 1974/2348, K.1975/2157 sayılı kararı, YENİCE-ESİN, s.181.

(3) GÖZÜBÜYÜK, A.Ş., Yönetmelik Yargısı, s.321, YENİCE-ESİN, s.185 ALAN N, "İptal Davalarının Ön ve Esastan Kabul Şartları", D.D.y.13, sy.50-51, s.34- 1983.

(4) D5..D, 5.2.1980 tarih ve E.1979/3865, K.1980/382 sayılı kararı, A.İ.D, C.13, sy.2, s.104-105, Haziran 1980

Mahkeme, dava konusu idari kararın mahkemece tarafların veya taraf vekillerinin yüzlerine karşı okunduğu tarihten başlaması gerektiğini kararlarında belirtmiştir. (5). Bu kararlardan da anlaşıldığı gibi, idari işlemin görülmekte olan bir dava esnasında öğrenilmesi halinde 7201 sayılı Kanun'un 36. maddesindeki "celse esnasında davaya ait evrakın taraflara , müdahile veya vekillerine tevdi, tebliğ hükmündedir" hükmüne paralel olarak işlemi öğrenme tarihi dava açma süresine başlangıç olarak kabul edilmektedir. Bu durumlardan başka, idari işlemin başka yollardan öğrenilmesi olanağı da vardır. Bu durumlarda Danıştay, yine "öğrenme" tarihini dava açma süresine esas almakta ve 7201 sayılı Kanun'un 32. maddesindeki "Tebliğ usulüne aykırı yapılmış olsa bile muhatabı tebliğe muttali olmuş ise muteber sayılır. Muhatabın beyan ettiği tarih, tebliğ tarahi addolunur." hükmüne uygun olarak ilgilinin işlemi öğrendiği tarihi dava açma süresine başlangıç almaktadır. (6).

Dava açma süresinin başlayabilmesi için, ilgiliye yazılı bildirimin biçim ve yöntem koşullarına uygun ve tam o-

(5) Bu konuda örnek kararlar için bkz. YENİCE-ESİN, dipnot 264, s.183, 184

(6) D.8.D., 25.9.1970 tarih ve E. 1970/1659, K.1970/1943 sayılı kararı, D.8.D. Kararları, s.319, D.8.D.12.6.1971 tarih ve E.1970/1693, K.1971/1609 sayılı kararı, D.8.D Kararları, s.125-126, Benzer kararlar için bkz. ÇIRAKMAN, E. s.195,196.

larak yapılması gerekir (7). Ayrıca yazılı bildirimin, yetkili makamlarca ve işlemin açıklanması suretiyle yapılması gereklidir (8). Danıştay, adli yargıda görülmekte olan dava nedeniyle idari işlemin öğrenilmiş olmasının dava açma süresini başlatmayacağını, ancak adli yargı yerinin, davanın sonucuna ilişkin kararının bildirim tarihinin, dava açma süresinin başlangıcına esas alınacağını kabul etmektedir (9).

Danıştay, idari işlemi duruşmada öğrenen ilgilinin durumunu yazılı bildirim ilkesi uyarınca doğru değerlendirmekle birlikte, idari işlemlerin varlığını her nasılsa öğrenmiş olma yazılı bildirim koşulu yerine geçmez (10). Danıştay, ilgilinin idari işlemi duruşmada öğrenmiş olmasının dava açma

(7) GÖZÜBÜYÜK, A.Ş., Yönetmelik Yargı, s.321.

(8) D.D.D.K'nun 8.10.1971 tarih ve E.71/254, K.71/825 sayılı kararı, AİD, C.5, sy.1, s.164, Mart 1972

(9) Anılan kararında Danıştay, davacının taşınmaz malı içerisindeki suyun başka bir köye tahsis edildiğini, davacının tahsis işlemini Asliye Hukuk Mahkemesinde görülmekte olan menî müdahale davasının duruşmasında öğrendiğini, bu tahsis işlemi ile ilgili olarak kendisine idarece herhangi bir yazılı bildirim yapılmadığından sürenin, menî müdahale davasının sonucuna ilişkin kararının bildirimi tarihinden itibaren işlemeye başlayacağına karar vermiştir. D.8.D.15.2.1985 tarih ve 1984/648 E., 1985/151 K. sayılı kararı, AİD, C.20, sy.4, s.188.189, Aralık 1987.

(10) AKILLIOĞLU, T. "Dava Açma Süresi", Karar notu, AİD. C.20, sy. 4, s.194, Aralık 1987.

süresini başlatmayacağını kabul etmekte, diğer yandan davayı sonuçlandıran adli yargı kararının bildirimini idari işlemin bildirimi yerine saymakta vedava açma süresinin başlangıcına esas almaktadır. Adli yargı kararı ile, bildirimin tam olması koşulu karşılanmış olsa bile, bildirimin işlemi yapan idarece yapılması koşulu yerine getirilmiş olmamaktadır (11) Akıllıoğlu, anılan Danıştay kararı ile ilgili olarak erken açılmış dava varsayımı üzerinde de durmaktadır (12).

(11) AKILLIOĞLU, T. "Dava Açma Süresi" Karar notu, AİD, C.20, sy.4, s.194, Aralık 1987.

(12) Yazar incelemesinde : "...görevli olmayan yerlere başvurma varsayımını düzenleyen İYUK m.9 kurallarına göre, görevsizlik kararı üzerine, bildirim tarihini izleyen günden itibaren 30 gün içinde görevli yönetsel yargı yerine başvurmak gerekir. Görevsiz yere yapılan başvuru yönetsel yargı yerine yapılmış sayılarak süre hesaplanır. Otuz günlük süre geçirilmiş olsa dahi, yönetsel dava süresi henüz dolmamış ise yönetsel dava açılabilir. Sunduğumuz Danıştay kararı temel alınır, bu varsayımlara (İYUK m.9/1 ve 2) bir üçüncüsü eklenebilir. Buna göre, adli yargı kararının aynı zamanda yönetsel işlemin bildirimi olarak kabul edildiği durumlar, görevsizlik veya başka bir nedenle verilmiş olsun, bildirimden itibaren yönetsel yargıda iptal davası açma süresi altmış gün olmak gerekir. " demektedir.

AKILLIOĞLU, T, "Dava Açma Süresi" Karar notu, AİD, C.20, sy.4, s.195, Aralık 1987.

İptal davasının konusunu oluşturma açısından "İdari işlem" in kimliğinin ortaya konulması, nitelikleri ve çeşitleri (13) çalışmamızın boyutlarını anlamakla birlikte, kısaca "dizi işlemler" kavramına değineceğim. Hiç şüphesiz ki, idari karar alma sürecinde gerçekleştirilen tüm işlemlerin ortak amacı, başlıbaşına ayrı bir hukuki varlık oluşturacak temel (nihai) işlemi meydana getirmektir. Genel amacı ifade eden işleme "asıl işlem" , "amaç işlem" veya "sonuç işlem" , genel amacın ortaya çıkabilmesi için zorunlu olarak öngörülen bir zincirin parçaları niteliğindeki her türlü inceleme, araştırma ve hazırlık işlemlerine de "hazırlık işlemi", "ara işlem" veya "yardımcı işlem" denilebilir. (14). Zincirde (dizide) yer alan işlemlerden birindeki hukuka aykırılık, doğal olarak asıl işlemde etkiler. İşlemler arasındaki sıranın bozulmasında önemli bir yöntem bozukluğu oluşturur. (15).

(13) İptal davasının konusunu oluşturma açısından idari işlemler nitelikleri ve çeşitleri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. GÖZÜBÖYÜK, A,Ş, Yönetmelik Yargı, s.110 vd., GİRİTLİ-AKGÜNER, İdare Hukuku dersleri, s.155 vd., YENİCE-ESİN, s.15 vd., BALTA, T,B,s.155 vd., ÖZYÖRÜK,M.S. 34.vd., YAYLA, Y, s.87 vd., GÜNDAĞ,M, s.47 vd.

(14) TAN, T, İdari İşlemlerin Geri Alınması, s.101 vd., GÖZÜBÖYÜK,A,Ş, Yönetmelik Yargı, s.167, AKILLIOĞLU, T, "İdari İşlemlerde Yürürlüğe Giriş Sorunu", AİD, C.12,sy.2, s.33 vd., Haziran 1979, AKILLIOĞLU, "Dava Açma süresi" AİD, c.20.sy.4,s.188 vd. Aralık 1987.

(15) AKILLIOĞLU,T, "Dava açma süresi" , s.195.

İşlem dizisinde yer alan "ara işlemler" kural olarak bağımsız değildir. Dizi işlemlerde dava açma süresi, sonucu belirleyen işlemin bildiriminden sonra başlar. Danıştay, elektrik hizmetlerine ilişkin mal varlıklarının Türkiye Elektrik Kurumuna (TEK) devir işlemleri ile ilgili olarak Devir Kurullarınca verilen kararların iptali istemiyle açılan davalarda 2705 sayılı Kanuna dayalı olarak çıkarılan yönetmelik hükümleri uyarınca dava açma süresinin, devir tutanaklarının ilgili temsilciye verildiği tarihi izleyen gündün itibaren başlayacağına karar vermiştir (16) Danıştay, yönetmelik kullarındaki açıklığı nazara alarak dava açma süresinin sonuç işleminden başlatılması gerektiği sonucuna varmıştır. Karardan çıkan bir başka sonuç da, "genellikle idari usulde saptama işlevi üstlenen tutanakların kimi zaman yazılı bildirim yerine geçer sayılmasıdır." (17)

(16) D.10.D. bir kararında"....iptali istenilen devir kurulu kararının, devir tutanağının TEK temsilcisene verilmesi tarihi olan 20.2.1985 tarihinde kesinleşerek dava konusu edilebilir hale geldiği anlaşılmakla, bu tarihten itibaren 60 gün içinde açıldığı saptanan iptal davasının" süresinde olduğuna karar vermiştir. D.10.D.,3.12.1985 tarih ve E.1985 / 2385, K.1985/2024 sayılı kararı, AİD, C.20,sy.4, s.189, Aralık 1987, Aynı Dairenin bu konudaki benzer kararlarına örnek olarak: d.10.D, 19.12.1985 tarih ve E.1985/2641,K.1985/2189 sayılı kararı, D.D., y. 16, sy.62-63, s.427, 1986, D.10.D., 8.4.1987 tarih ve E.1985/2642, k.1987/773 sayılı kararı, D.D.,y.18,sy.68-69,s.711 vd., 1988.

(17) AKILLIOĞLU,T, "Dava açma süresi", s.195,196.

b) Vergi Uyuşmazlıklarında Dava Açma Süresi

7. maddenin 2. fıkrasının b bendi vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümlülükler ve bunların zam ve cezalarından doğan uyuşmazlıklarda, dava açma süresinin ne zaman başlayacağını hüküm altına almıştır. Buna göre :

aa_ Tahakkuku tahsile bağlı vergilerde (harçlar, damga vergisi, taşıt alım vergisi gibi) dava açma süresi, tahsilatın yapıldığı yani, yükümlünün vergiyi ödediği tarihi izleyen gün işlemeye başlayacaktır.

bb- Tebliğ yapılan hallerde veya tebliğ yerine geçen işlemlerde dava açma süresi, tebliğ tahini izleyen günden itibaren işlemeye başlayacaktır. 213 sayılı VUK'nun 34. maddesine göre "ikmalen ve re'sen tarh edilen vergiler ihbarname ile ilgililere tebliğ olunur". Diğer vergi kanunlarında da ihbarname tebliğini öngören hükümler vardır(18). 2686 sayılı Kanun ile değişik ek 7. maddede ise belirtilen özel dava açma süresinin, uzlaşmanın gerçekleşmediğine dair tutanağın ilgiliye tebliği ile başlayacağı hüküm altına alınmıştır. Yine VUK'nun 378.maddesine göre takdir komisyonu kararlarına karşı dava açabilmek için komisyon kararlarının tebliğ edilmiş olması gerekir.

cc- Tevkif yoluyla alınan (kaynakta kesilen) vergilerde dava açma süresinin başlangıcı, hak sahibine ödemenin yapıldığı tarihi izleyen günden itibaren işlemeye başlar.

dd- Tescile bağlı vergilerde dava açma süresi de tescilin yapıldığı tarihi izleyen günden itibaren işlemeye başlar.

lar.

ee- İdarenin dava açması gereken konularda dava açma süresinin başlangıcına ise ilgili mercii veya komisyon kararının idareye geldiği tarih esas alınacaktır. 213 sayılı VUK'nun 377. maddesinin 2. fıkrasına göre "vergi dairesi tahrir, tadilat ve takdir komisyonlarınca tahmin ve takdir olunan matrahlarla karşı vergi mahkemesinde dava açabilirler". Maddenin 3. ve 4. fıkraları da il özel idareleri ile belediyelerin de aynı şekilde vergi dairesi gibi dava açabileceklerini hükme bağlamıştır.

c) İlan Yolu İli Bildirimde Dava Açma Süresinin
Başlangıcı

7. maddenin 3. fıkrası, adresleri belli olmayanlara özel kanunlardaki hükümlere göre ilan yoluyla bildirim yapılan hallerde, özel kanunda aksine bir hüküm bulunmadıkça dava açma süresinin son ilan tarihini izleyen günden itibaren onbeş gün sonra işlemeye başlayacağını hüküm altına almıştır. 7. maddedeki süre hükmü 7201 sayılı Kanun'un 31. maddesindeki kurala uygundur (19). Zaten ilan yoluyla tebligat yapılacak hallerde, özel kanunlarda bu konuda herhangi bir hüküm yoksa 7201 sayılı Kanun'un 28-31. maddeleri arasında düzenlenen "ilanen tebligat" hükümleri uygulanır. Bunun yanında sadece düzenledikleri konu ile ilgili olarak özel ilanen tebligat hükümleri getiren 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu ve 213 sayılı VUK gibi kanunlardaki özel hükümler ise İYUK 7/3 ve 7201 sayılı Kanun'un 31. maddesindeki sürenin istisnaları olmaktadır.

(19) D.8.D., 25.9.1986 tarih ve E. 1986/98 K. 1986/396 sayılı kararı, D.D. Y. 17, sy. 66-67 s. 17

d) Düzenleyici İşlemlerde Dava Açma Süresinin
Başlangıcı

İYUK 7. maddenin son fıkrasına göre "ilanı gereken düzenleyici işlemlerde dava süresi, ilan tarihini izleyen günden itibaren başlar. Ancak bu işlemlerin uygulanması üzerine ilgililer, düzenleyici işlem veya uygulanan işlem yahut her ikisi aleyhine birden dava açabilirler. Düzenleyici işlemin iptal edilmemiş olması bu düzenlemeye dayalı işlemin iptaline engel olmaz."

Bilindiği gibi, düzenleyici işlemler genel, soyut, kişilikdışı ve objektif hukuk kuralları koyan veya bu nitelikteki hukuk kurallarını değiştiren, ortadan kaldıran idari tasarruflardır. Düzenleyici işlemlerin başında dayanaklarını Anayasa'dan alan tüzük (m.115) ve yönetmelik (m.124)'ler gelir. İdarenin bunlar dışında kararname, karar, tebliğ, talimat sirküler vs. gibi isimlerle çıkardığı idari tasarrufları da düzenleyici işlemlerdir (20).

7. madde ilanı gereken düzenleyici işlemlerde dava açma süresinin ilan tarihini izleyen günden itibaren başlayacağını bildirmektedir. Buradaki "ilan gereken düzenleyici işlem" deyiminden ne anlamak gerekir, Güneş, "Yayınlanma ile başlayan süre, kanunsuzluğu mümkün olduğu ölçüde ba-

(20) Düzenleyici işlemler konusunda ayrıntılı bilgi için

bkz. GÜNEŞ, T, S.73. vd. DURAN, L, İdare Hukuku Dersleri, s.448 vd- ONAR, S,Ş. YAYLA, Y, S, 297 vd.

şında yakalamaya matuf bir kolaylıktan başka birşey değildir. Kanunkoyucu, madem ki işlem yayınlanmak suretiyle vatandaşlara duyurulabilmiştir, uygulanmadan önce de kendilerine dava hakkı verilmesi uygun olur diye düşünmüştür" diyerek ilanı gereken düzenleyici işlemden bahsedilmesinin sebebini açıklamıştır (21) Gerçekten de maddede ilanı gereken düzenleyici işlemlerde bahsedilmesi ve bunlara karşı dava açma süresinin, ilan tahini izleyen günden itibaren başlayacağının belirtilmesi, ilgililer için bir zorunluluk değildir. Bu sebeple ilanı gerekmeyen bir düzenleyici işlemin ilan edilmiş olması halinde, ilan tarihini değil, ilgilinin işleme muttali olduğu tarihi dava açma süresinin başlangıcına esas almak gerekir. Bunun yanında yayınlanmamış bir düzenleyici işleme karşı da ancak ittıla tarihinden itibaren dava açılabileceğinin kabulü gerekir (22).

7. maddede, düzenleyici işlemlere karşı açılacak idari davalarda dört ayrı yöntem benimsenmiştir. Bunlardan birincisi, biraz önce belirttiğimiz düzenleyici işlemin ilanı üzerine doğrudan doğruya bu düzenleyici işlem aleyhine idari dava açılması yöntemidir. Bu durumda dava açma süresi düzenleyici işlemin ilanını takip eden günden itibaren işlemeye başlar. İlan tarihinden itibaren dava açma süresi geçmiş ve ilgili hakkında da herhangi bir uygulama olmamışsa veya işlemin uygulanmasından itibaren de dava açma süresi geçmişe

(21) GÜNEŞ, T, §.154.

(22) GÜNEŞ, T, Dipnot 7, s. 154.

artık herhangi bir şekilde düzenleyici işlem aleyhine dava açılamaz (23). Yine, kanuna uygun şekilde ilan edilmiş bir düzenleyici işleme karşı dava açma süresi geçirildikten sonra düzenleyici işlemin kanuni zaruret bulunmadan başka suretle ilanı dava açma süresinin yeniden başlamasını gerektirmez (24).

Düzenleyici işlemlerin ilanı genellikle Resmi Gazete' de yayımlanma yoluyla yerine getirilmekteyse de kanunların öngördüğü özel ilan yollarının varlığı halinde dava açma süresinin bu yolla ilan edilen tarihten itibaren işlemeye başladığının kabulü gerekecektir (25).

7. maddede düzenlenen ikinci yöntem, düzenleyici işlemin uygulanması üzerine yine doğrudan doğruya düzenleyici işlem aleyhine dava açılmasıdır. Düzenleyici işlemin bir idari işlemle kendisine uygulanması üzerine ilgili, idari işlemin kendisine yazılı bildirimi tarihini izleyen günden itibaren dava açma süresi içinde doğrudan doğruya (düzenleyici işleminkendisi hakkında uygulanmasını sağlayan idari işleme karşı değil) düzenleyici işlem aleyhine dava açabilir. Yani bu durumda, dava açma süresinin başlangıcına uygulama-

(23) D.D.D.K., 12.6.1970 tarih ve E. 1968/511, K.1970/389 sayılı kararı, AİD, C.3, sy. 4, ARalık 1970, s.211.

(24) D.D.D.K., 17.2.1967 tarih ve E.1962/337, K.1967/241, sayılı kararı, DÇN II, No: 57, s.28, 29.

(25) D.8.D., 30.12.1971 tarih ve E.1969/3811, k.1971/3399 sayılı kararı, MÜDERRİSOĞLU, H. s.323.

yı gerçekleştiren idari işlemin yazılı bildirim tarihi esas alınır.

Düzenleyici işlemin uygulanması üzerine, ilgilinin sadece uygulamaya ilişkin işlem aleyhine dava açabilecektir ya da, isterse düzenleyici işlemle uygulamaya ilişkin işleme karşı birlikte dava açabilecektir. Her iki halde de idari dava açma süresi, uygulama işleminin yazılı bildirim tarihini izleyen günden itibaren işlemeye başlayacaktır.

7. maddenin son cümlesi, düzenleyici işleme karşı iptal davası açılmamış veya açılmış; fakat , düzenlemenin iptali yoluna gidilmemiş olması halinde bu durumun, düzenleyici işlemin uygulanmasına ilişkin idari işlemin iptaline engel olmadığını belirtmiştir. Bu hükümle, Danıştay'da tartışma konusu haline gelenhususlar da idare hukuku esaslarına uygun bir şekilde çözümlenmiştir (26).

e) Zımni Red Kararında Süre Başlangıcı

Bilindiği gibi idari davalar ancak idarenin bir işlemi veya bir eylemine karşı açılabilirler. Ortada bir idari tasarruf olmadıkça bir iptal davası açılmayacağı gibi, bir idari işlem veya eylem bulunmadıkça da tam yargı davası açılmaz.

Fertler kanunun verdiği yetkiye dayanarak idareden bir işin yapılmasını veya bir şeyin verilmesini isteyebilirler. İşte idarenin başvuru üzerine yapacağı tasarruf veya

eylemle idare ile fert arasında uyumsuzluk bağı kurulmuş olur. Artık budurumda idari davayakonu olan bir idari tasarruf veyaeylemmevcuttur. İdareye yapılacak başvurular, ya ferdin kendi insiyatifiyle ve ortada önceden yapılmış herhangi bir idari işlem veya eylem yokken ilk defa yahut da, daha önce var olan bir tasarruf veya fiil dolayısıyla sonradan yapılır. İşte bunlardan birincisine ilk başvuru, ikincisine de son-raki (muahhar) başvurudenilmektedir (27).

Başvuruları hemen cevaplandırması için idareyi fazla zorlamamak gerekir. İdarenin başvurular karşısında araştırma ve inceleme yapabilmesi için, belli bir süreye ihtiyacı vardır. Bu sebeple idare edilenler, ortada henüz bir idari işlem veya eylem yokken, idareye idari davaya konu olabilecek bir işlem ya da eylem yapması için başvuruda bulunduktan hemen sonra dava açma olanağına sahip olmamalıdırlar. Bu durumda ilk başvuru ile, dava açma yetkisine sahip olacakları zaman arasında belli bir süre geçmelidir. Bu sürenin de kısa olması idare edilenlerin yararınadır(28).

İşte, İYUK 10. madde, ortada henüz idari davayakonu olabilecek bir işlem veya eylem yokken idare edilenlerin, yapacakları ilk başvuru üzerine, idarenin cevap vermemek ve susmak suretiyle onların menfaatlerinin ihlal edilebileceği düşüncesiyle, idarenin sükutu halinde fertlerin belli süre

(27) DURAN, İdari Müracaatlar ve İdarenin Sükutu Meselesi, s. 143.

(28) DURAN, İdari Müracaatlar ve İdarenin Sükutu Meselesi, s. 178.

lerde dava açabileceklerini hüküm altına almıştır.

İlgililerin haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idareye başvuruda bulunmaları halinde idare ya başvuruyu yerinde görür ve talep edilen işlem veya eylemi yapar yahut da yerinde görmeyerek, ilgiliye olumsuz cevap verir. İlgilinin talebi reddedilmiş veya idarenin cevabı dava konusu olabilecek nitelikteyse, yapılan yazılı bildirimi izleyen günden itibaren, ilgili, dava açma süresi içinde idareye karşı dava açabilecektir. 10. maddeye göre, eğer idare tarafından 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.

İdarenin sükutunun, idari davaya konu olabilmesi için, idareden talep edilen işlem veya eylemin, iptal davasına ya da tam yargı davasına konu olabilecek bir işlem veya eylem olması gereklidir. Bu sebeple örneğin, ilgili idareden herhangi bir konuda görüş talep eder ve idare bu talebi cevapsız bırakırsa idarenin bu konudaki sükutu idari dava konusu olmaz. Yine başta belirttiğimiz gibi, idareye yapılan başvurunun ilk başvuru olması zorunludur. Yani, ilgili hakkında, aynı konudaki tesis edilmiş bir işlem veya eylemin bulunmaması gerekir. Bu iki nokta aynı zamanda 10. madde hükmünün uygulanma koşullarıdır.

İdareye yapılacak başvurunun ne kadar sürede yapılacağı konusunda herhangi bir sınırlama getirilmemiştir. O halde başvuru özel kanunlarda herhangi bir zamanaşımı süresi öngörülmemişse (29) her zaman için yapılabilecektir. Yalnız, 10. maddenin 3. fıkrasında bahsedilen "vergi hatalarının düzeltilmesi"ne ilişkin başvuruların vergi mahkemesine dava açma süresi olan otuz gün içinde yapılması gerekir. zira bu süre geçirildikten sonra yapılan başvurular daha sonra açıklanacak olan 11. maddenin 4. fıkrası hükmünün uygulama alanına girer.

10. maddenin 3. fıkrasında belirtilen altmış günlük süre içinde idarenin cevap vermemesi durumunda, idarenin sükutu, ilgilinin talebine karşı olumsuz bildirim (zimni red) olarak kabul edilmektedir. Bunun üzerine altmış günlük bekleme süresinin son günü, yazılı bildirimin yapıldığı gün sayılmakta ve dava açma süresi ertesi günden itibaren işlemeye başlamaktadır.

İlgilinin idareye başvurusu üzerine işlemeye başlayan altmış günlük bekleme süresi, dava açma süresi niteliğinde değildir. Bu sebeple dava açma süresini durduran ve kesen durumlar, bekleme süresi hakkında uygulanmazlar (30)

(29) Örneğin 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun 93. maddesi kapsamına giren müracaatın bu maddede öngörülen beş yıllık zamanaşımı süresi içinde yapılması gerekir. YENİCE-ESİN, s.205.

(30) D.D.D.K., 5.6.1970 tarih ve E. 1969/526, K.1970/3470 sayılı kararı, ÇIRAKMAN, E, s.203.

İdare altmış günlük süre içinde ilgiliye kesin cevap niteliği taşımayan bazı bildirimlerde bulunabilir. Yani idarenin yapmış olduğu bildirimden ilgilinin talebinin kabul veya reddedildiğikesin olarak anlaşılmayabilir. Böyle durumlarda 10. maddenin 2. fıkrası hükmüne göre "altmış günlük süre içinde idarece verilen cevap kesin değilse, ilgili bu cevabı, istemin reddi sayarak dava açabaliceği gibi, kesin cevabı da bekleyebilir". Görüldüğü gibi idarenin verdiği cevabın kesin olmaması halinde, ilgilinin önünde iki yol vardır. İlgili ya kesin olmayan bu cevabı "zımni red" olarak kabul edecek ve cevabın verildiği günü izleyen günden itibaren dava açma süresi içinde veya başvuru tarihinden itibaren altmış günlük süre içinde idarenin kesin cevabını bekleyecek ve idarenin kesin cevabını verdiği tarihin veya altmış gün içinde cevap verilmemesi halinde bu altmış günlük sürenin bittiği tahihiin ertesi gününden itibaren dava açma süresi içinde, idareye karşı dava açabilecektir.

İdarenin altmış günlük süre içinde verdiği cevaba karşı veya idarenin sükutu halinde başvuru tarihinden itibaren altmış günlük sürenin dolmasından itibaren dava açma süresi içinde idareye karşı dava açılmazsa, ilgilinin dava hakkı düşer. Bu durumda dava açma süresi geçtikten sonra açılan davalar süre yönünden reddedilecektir. İşte dava açılmayan hallerle, davanın süreden reddedilmesi hallerinde idarenin, ilgilinin başvurusuna sonradan cevap vermesidurumunda ne olacağı 10. maddenin 2. fıkrasının son kısmında hüküm altına alınmıştır. Buna göre: "Dava açılmayan haller ile davanın süre-

den reddi halinde(31), atmış günlük sürenin bitmesinden sonra yetkili idari makamlarca cevap verilmesi halinde cevabın tebliğinden itibaren dava açma süresi yeniden işlemeye başlar." Buna göre, altmış günlük zımni red süresi bittikten sonra ve dava açma süresi içinde veya zımni red süresi ile dava açma süresi geçtikten sonra yahut da dava açma süresi geçtikten sonra açılan davanın süreden reddedilmesinden sonra, idarenin yazılı bildirimde bulunması hallerinde dava açma süresi bu yazılı bildirimin ertesi gününden itibaren yeniden işlemeye başlar.

Idarenin sonradan cevap vermesi üzerine dava açma süresinin yeniden işlemeye başlamasının kabulü, yerinde ve gereklidir. Ancak bu konuda, idarenin sonraki cevabının kendiliğinden veya ilgilinin ikinci kez başvurusu üzerine verilmiş olması hususlarında Danıştay'ın farklı kararlarına rastlanmaktadır. Eski 12. Daire bir kararında(32); idarenin istek hakkında sonradan işlem yapmasının kendiliğinden olabileceği gibi, ilgilinin yeni başvurusu üzerine de olabilece-

(31) 521 sayılı mülga Danıştay Kanunu'nun 69. maddesinde, yazılı bildirim üzerine açılacak davanın kesin hüküm sebebiyle reddinin önlenmesi için "davanın reddi" ibaresinin yerine "dilekçenin reddi" ibaresi yer almaktaydı. İYUK'nun 10. maddesindeki hüküm karşısında ise zımni red halinde açılan davalarda süre aşımı sebebiyle verilen red kararlarının kesin hüküm niteliği taşımadığını kabul etmek gerekecektir.

(32) D.12.D., 29.3.1969 tarih ve E. 1968/2437, K. 1969/611 sayılı kararı, ESİN-DÜNDAR, s. 365

ğini belirtmiştir. Buna karşılık D.D.D.K. bir kararında(33), "idarece cevapsız bırakılmış ve böylece reddedilmiş bir istem için belirli süreler geçtikten sonra, dava hakkının kullanılmayarak sükut etmiş olması halinde, zamanla mukayyet olmaksızın ikinci bir müracaat yaparak dava hakkının istenildiği anda kullanılmasına ve sükut etmiş olan hakkın ihyasına imkan veren bir mahiyet atfetmek mümkün değildir." diyerek 12. Dairenin kararına katılmamıştır. Danıştay'ın daha sonraki uygulaması da D.D.D.K. kararı yönünde gelişmiştir(34) ve idarenin sükutu üzerine dava açılmayarak idareye ikinci kez başvuruda bulunularak alınan cevap üzerine açılan davanın süre aşımından reddine karar verilmiştir(35). Ancak yine de uygulamada birlik sağlanılamamıştır. Örneğin, 10. Daire, 4.5. 1987'de verdiği bir kararında (36) "pasaportunun temdidini istediğiyle 11.8.1982 tarihinde yaptığı başvurusuna cevap alamadığını, ...cevap verilmeyerek reddedilmiş olan red işlemini dava konusu etmeyen davacı(nın) 15.11.1984 tarihinde seyahat özgürlüğünü kullanabilmesi, yurt dışına çıkabilmesi için gerekli işlemin yapılması, pasaportunun temdidini iste-

(33) D.D.D.K., 13.2.1970 tarih ve E. 1969/584, K.1970/120 sayılı kararı, AİD, C.III, sy. 2, Haziran 1970, s. 239; Benzer karar D.11.D., 10.9.1968 tarih ve E. 1968/1335, K. 1968/1324 sayılı kararı D.Ç.N. II, no: 44, s. 20.

(34) YENİCE - ESİN, s. 208

(35) D.5.D., 27.10.1975 tarih ve E. 1975/7948, K. 1975/6532 sayılı kararı, AİD, C. 9, sy. 3, Eylül 1976, s.116-117.

(36) D.10.D. 4.5.1987 tarih ve E. 1985/1044, k. 1987/926 sayılı kararı, D.D., y.18, sy. 68-69, s: 711 vd.

mi ile yeniden idareye başvurmuş olduğuna göre, davacının bu başvurusunun idarece reddi üzerine red işlemine karşı 2577 sayılı Yası'nın 10. maddesinde belirtilen süre içinde dava açılabilceğinin kabulü gerekmektedir." diyerek idarenin sonradan vereceği cevabın kendiliğinden veya ilgilinin ikinci kez başvurusu üzerine olması halleri arasında bir ayırım gözetmemiştir. Gözübüyük, bu son durumun amaca uygun düştüğü görüşündedir(37). Yenice-Esin ise, altmış gün geçtikten sonra verilen cevap üzerine yeni bir dava açma süresinin başlayabilmesi için bu cevabın ilgilinin ilk başvurusuna karşılık teşkil etmesi ve idarece kendiliğinden verilmiş olması gerekmektedir(38). Kanaatimizce doğru olan görüş budur. Zira başta da belirttiğimiz gibi 10. madde hükmünün uygulanabilmesi için ertada evvelce tesis edilmiş bir idari işlem veya eylemin bulunmaması gerekir. 10. maddenin maksadı da zaten idare ile ilgili arasında uyuşmazlık bağının kurulmasını sağlamaktır. İlk başvuru üzerine idarenin, altmış gün içinde cevap vermemesi durumunda bu husus zımni red olarak kabul edilmekte yani, uyuşmazlık bağı kurulmuş olmaktadır. Ancak süresi içinde dava açılmamakla dava hakkı sükut etmektedir. Bundan sonra, artık idarenin o konuda bir "zımni red" kararı sözkonusu olduğu için, 10. madde uyarınca idareye ikinci kez başvuruda bulunulmasının, ilgilie yeni bir dava açma hakkı bahşettiğini kabule olanak yoktur.

(37) GÖZÜBÜYÜK, A. Ş. Yenetsel Yargı, S. 326.

(38) YENİCE-ESİN, s. 208.

10. maddenin 3. fıkrası VUK'da yer alan vergi hatalarının düzeltilmesi talepleri dışında bu madde hükümlerinin vergi uyuşmazlıklarında uygulanamayacağını hüküm altına almıştır. O halde vergi uyuşmazlıkları bakımından 10. madde hükmü sadece 213 sayılı VUK'nun 116 ve 126. maddeleri arasında düzenlenen "vergi hatalarının düzeltilmesi" konusunda uygulanacaktır.

Düzeltilme talebinin reddine ilişkin bildirim altmış gün içerisinde yapılırsa, ilgilinin (yükümlünün), yazılı bildirim tarihini izleyen günden itibaren otuz gün içinde bu işlemin iptali ta.ebiyle yetkili vergi mahkemesinde dava açması gerekir. Altmış gün içerisinde cevap verilmezse, bu takdirde altmış günlük cevap verme süresinin bittiği tarihte düzeltilme talebi reddedilmiş sayılacak ve ilgili (yükümlü), bu tarihin ertesi gününden itibaren otuz gün içinde vergi mahkemesinde dava açabilecektir. Şüphesiz yükümlünün dava açmayıp, idarenin sonradan vereceği cevabı beklemesi de mümkündür. Bu durumda dava açma süresi, cevabın yazılı bildirimi izleyen günden itibaren işlemeye başlayacaktır.

Yukarıda da belirttiğimiz gibi, vergi hatalarının düzeltilmesine ilişkin başvuruların, vergi mahkemesine dava açma süresi olan otuz gün içinde yapılması gerekir. 213 sayılı VUK'nun 124. maddesine göre dava açma süresi geçtikten sonra yaptıkları düzeltme istekleri reddolunanlar şikayet yolu ile Maliye Bakanlığına başvuruda bulunabilirler. Yani, bu tür talepler yönünden vergi dairesinin red cevabı üzerine doğrudan dava açabilme olanağı yoktur. Vergi daire-

sinin red kararına karşı "üst idari merciye müracaat" etmek gerektiğinden artık konu, 10. madde kapsamından çıkmakta ve 11. maddenin düzenleme alanına girmektedir.

Zımni red süresinin dolduğunun davacı tarafından kanıtlanması gerekir. Bunun için davacı, dava dilekcesine idareye başvurma tarihini, sürenin bittiği tarihi yazmalı ve varsa başvuru dilekçesinin bir suretini ve başvurunun yapıldığına dair belgeleri (posta makbuzu gibi) dava dilekçesine eklemelidir(39).

f) Tam Yargı Davalarında Dava Açma Süresinin

Başlangıcı

İYUK, idari uyumsuzluğa sebep olan zararın, idari işleminden ve idari eylemden meydana gelmesi durumlarını birbirinden ayırarak, idari işlemler aleyhine açılacak tam yargı davalarında, dava açma süresini 12. maddede; idari eylemler aleyhine açılacak tam yargı davalarında, dava açma süresini de 13. maddede hüküm altına almıştır.

Kanunda böyle bir ayırım yapılmış olmasına rağmen zaman zaman bu iki konunun birbirine karıştırıldığı hatta Danıştay'ın farklı içtihatlarında bulunduğu görülmektedir. Danıştay 12. Dairesi bir kararında(40): "... bazı hallerde idare alacaklarının tahakkuk ve tehsil safhalarını birbirinden ayırmak mümkün olmadığından bu gibi alacaklara

(39) DURAN, İdari Müracaatlar ve İdarenin Sükutu Meselesi, s. 195; GÖZÜBÜYÜK, A.Ş., Yönetmelik Yargı S. 327.

(40) D.12.D., 21.10.1969 tarih ve E. 1969/269, K. 1969/1672 sayılı kararı, AİD, C.3, sy. 4, Aralık 1970, s. 213

tahakkuku tahsile bağılı alacaklar denildiği malumdur... Keza, tahsil keyfiyetinin bir işleme değil bir eyleme tenazur ettiği de açıktır. Zira, dava konusu yapılabilecek idari bir işlemde bahsedebilmek için ortada usulüne uygun, ilgiye yapılmış bir tebligatın varlığı aranır. Tahsil hadisesinde ise böyle bir tebligat mevcut olmadığı gibi, alınması zaruri olmayan tahsil makbuzları da mevcut bir idari işlemin tebliği demek olmayıp, borcun kısmen veya tamamen ifasını tesbit eden belge netiliğini taşırlar" diyerek, idari eylemler aleyhine açılacak tam yargı davalarıyla ilgili süreleri gözönüne almıştır. Kararı değerlendirebilmek için evvela "idari işlem" ve "idari eylem" kavramlarının açıklanması gereklidir.

İdari işlem, kural olarak idari organ ve makamların, idare hukuku alanında, yeni bir hukuki durum yaratmak, mevcut hukuki durumu değiştirmek veya ortadan kaldırmak maksadıyla yaptıkları tek yanlı irade açıklamalarıdır(41). O

-
- (41) "İdari işlem...idarenin idare hukuku alanında bir hukuki sonuç doğurmak ya da doğmuş bir hukuki sonucu belirtmek üzere yaptığı tek yanlı işlemdir". BALTA, T.B. Tahsin Bekir, İdare Hukukuna Giriş, Ankara 1968/70, s.155; "İdari işlem kural olarak, idari organ ve makamların idare alanındaki irade açıklamalarıdır", DURAN İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul 1982, s. 385; "...yönetimin yönetim hukukuna dayanarak tek yanlı irade açıklamasıyla yaptıkları işlemlerdir." GÖZÜBÜYÜK, A.Ş. Yönetmelik Yargı s. 68; "...İdarenin işlemleri yapıldıkları anda var olan hukuki durum ve ilişkilerde bir değişiklik yapmaya, yani yeni hukuki durumlar yaratmaya, mevcut hukuki durumları değiştirmeye veya ortadan kaldırmaya yönelmiş irade açıklamasıdır." GİRİTLİ.BİLGİN, İdare Hukuku Dersleri, İstanbul 1979, s.209, 210.

hade idari işlemin varlığı, organik, maddi ve şekli belirli temel niteliklerin bulunmasını gerektirir. Organik açıdan idari işlem, idare bütünü içinde yer alan bir organ yahut da makam tarafından yapılmış olmalıdır. Maddi açıdan, idare hukuku alanında idare işlevi içinde bir konuda yapılmış olmalıdır. Şekli açıdan ise, yöneldiği kişilerin talebine ve hakimnin belirtmesine gerek olmadan tek yanlı olarak hukuk düzeninde değişiklikler yapmış olmalıdır.

İdari eylem ise idarenin kamu gücüne dayanarak ve kamu hizmetini yürütürken yaptığı iş hareket, ameliye ve çalışmalar (42). Bir kararın icrası niteliğinde olabileceği gibi karara dayanan bir görevin ifası niteliğinde de olabilirler (43).

Görüldüğü gibi idari işlem bir irade açıklaması olduğu halde, idari eylem bir fiil ifade etmektedir. İdari işlem yapmaya yetkili organ ve makamların kanunla sayılı ve sınırlı olmalarına karşılık, idari eylemleri gerçekleştirmekle yükümlü olanlar, kamu görevlilerinin tamamıdır. Ayrıca idari işlemler kamu görevlilerinin yetki alanlarına yöneldiği halde idari eylemler ödev konularına ilişkin ve yönelmişlerdir (44).

İdarenin her eylemi, bir kararın icrası niteliğindedir. Zira, idare beşeri saiklerle (heves, heyecan, vs. gibi) ihtiyari ve şuursuz olarak hareket edemez (45). Ancak, açıkça bir idari işlemin icrası niteliğinde olanların dışındakiler

(42) DURAN, L., İdare Hukuku Ders Notları, s.381., GÖZÜBÜYÜK,

A.Ş. Yönetmelik Yargı, s. 68

(43) ÖZYÖRÜK, M., s.382

(44) DURAN, L., İdare Hukuku Ders Notları, s. 382

(45) ÖZYÖRÜK, M., s. 239

çoğu zaman üçünca şahıslar için, hiçbir işleme dayanılmadan icra olunuyormuş gibi gelir. Zira bunlar ya çok ayrıntılı eylemlerdir ya da idarenin bir iç düzen kararına dayanırlar(46).

İdarece yapılan soyut bir idari işlem, tam yargı davasına konu olmaz. İdarenin bu işleminin icra olunması (yürütülmesi) ve uygulanması gereklidir. İşlem tamamlanmalı ve icra safhasına geçmelidir. Uygulama ve icra ile çoğukere idarenin maddi bir fiil ve harekette bulunmasını yani, eylem tesisini zaruri kılar(47). İşte bir idari işlemin icrası ve uygulanması için idarenin yaptığı eylem sonucu zarar görenler, 12. maddeye dayanarak idari işlem aleyhine dava açacaklardır. Çünkü uyuşmazlığa sebep olan eylem değil, eylemin dayandığı idari işlemdir(48). Buna karşılık temelinde bir idari işlem bulunmayan, yani bir idari işlemin icrası ve uygulanması niteliğinde olmayan, bütünüyle idarenin maddi bir fiili, bir işi, bir ameliyesi veya bir çalışması niteliğindeki "saf idari eylemler"(49) den doğan zararlara karşı 13. maddeye dayanarak tam yargı davası açılmalıdır.

(46) ÖZYÖRÜK, M., s. 239

(47) YENİCE-ESİN, s. 224; EROĞLU, İdare Hukuku, Ankara 1985, s. 453

(48) Örneğin, belediye encümenince alınan yıkma işleminin, icrası ve uygulanabilmesi için yıkma eyleminin gerçekleştirilmesi gerekir. D.6.D., 23.12.1983 tarih ve E. 1980/2401, K.1983/4249 sayılı kararı, D.D., y. 14, sy.54-55, 1984, s.252; Gümrük mevzuatına dayanarak yapılan denetim ve gümrükten geçiş işleminin icrası ve uygulanabilmesi için, aracın gümrükte belli bir süre alıkonması eyleminin tesisi gereklidir. D.10.D, 14.3.1984 tarih ve E.1982/2652, k.1984/561 sayılı kararı, D.D., y.15, sy.56-57, 1985, s. 419.

(49) Örneğin, yol yapımı ve ulaşım hizmetleri, kamu hizmeti

Bu açıklamalardan sonra başta verdiğimiz Danıştay kararına dönecek olursak; tahakkuku tahsile bağlı alacaklarda, bilindiği gibi tahakkuk işlemi ile tahsil faaliyetinin birbirinden ayrılması mümkün değildir. Makbuz karşılığı yapılan tahsil işlemi, makbuzun verilmesiyle bilfiil tesis ve tebliğ edilmiş olmaktadır. Bu bakımdan makbuz içeriğini bir idari işlem, tevdiini de bir yazılı bildirim olarak kabul etmek gerekir, Bu durumda olayda, idari eylemler aleyhine 13. maddeye göre değil, idari işlem aleyhine 12. maddeye göre tam yargı davası açılmalıdır. İlk kararı veren Danıştay eski 12. Dairesinin sonraki içtihatları da bu yöndedir(50).

1. İdari işlemler Aleyhine Açılan Tam Yargı

Davalarında Dava Açma Süresi

İYUK 12. maddeye göre: "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."

Görüldüğü gibi ilgililere, idari işlemler aleyhine tam yargı davası açılması hususunda üç, hatta-iptal davası

(50) D.12.D., 20.12.1971 tarih ve E. 1968/2630, K.1971/2936 sayılı kararı, AİD, C.5, sy. 1, Mart 1972, s.151 vd.; D.12.D., 19.12.1973 tarih ve E.1973/2283, K.1973/3413 sayılı kararı, D.12.D. Kararları, I, Ankara 1976, no. 766, s. 215.

neticesini iptal kararı ve davanın reddi diye ayrı ayrı incelersek- dört alternatif sunulmaktadır. İlgili ya doğrudan doğruya tam yargı davası açabilir ya iptal davası ile birlikte tam yargı davası açabilir ya da önce iptal davası açar ve davanın reddi veya iptal kararı üzerine kararın tebliği veya işlemin icrası halinde, icra tarihinden itibaren Danıştay ve idare mahkemelerine altmış, vergi mahkemelerine(51) de otuz gün içinde tam yargı davası açabilirler.

aa- İdari İşlem Aleyhine Doğrudan Doğruya Tam
Yargı Davası Açılması

521 sayılı Kanun döneminde doğrudan doğruya tam yargı davası açılıp açılmayacağı hususu uzun süre tartışılmış(52) 1740 sayılı Kanunla yapılan değişiklik konuya açıklık getirmiştir. İYUK 12. madde ile artık idari işlem aleyhine doğrudan doğruya tam yargı davası açılması hususunda herhangi bir tereddüt yoktur.

Bazı konularda işlemde doğan zararın tazmin edilmesi için önceden mutlaka, işlemin iptal edilmesine lüzum olmayabilir(53). İşte bu durumlarda işleme karşı duruma göre ya işlemin tebliğinden ya da icrası halinde icra tarihinden iti-

(51) Vergi mahkemelerinde açılacak tam yargı davaları; vergi mahkemesi kararlarının yerine getirilmemesine veya geç getirilmesine ilişkin idari işlemlerden doğan tam yargı davaları ile; vergi, resim veya harç benzeri mali yükümlülüklerden doğan tam yargı davalarıdır. DURAN, "Vergi Mahkemelerinin Görev Alanı", İk.ve Mal. Der., C. XXIX, sy. 3, s. 94.

(52) ESİN-DÜNDAR, s. 280 vd.; DURAN, "İdari İşlemden Sorumluluk İptal Davası-Tam Yargı Davası", İHFM, C.XXXIII, sy. 3 vd.

(53) DURAN, L, İdari İşlemden Sorumluluk, s. 9, 10.

baren dava açma süresi içinde tam yargı davası açılabilir. İdare bazı hallerde hukuka uygun işlemlerinden dolayı "hasar" ve "kamu külfetleri karşısında eşitlik" ilkeleri gereği kusursuz olarak mali sorumluluğa mahatap olur. Bu halde, hakkı ihlal eden bir işlem mevcut ise de hukuka uygun olduğu için iptal davası açmak mümkün değildir. Bu bakımdan doğrudan doğruya tam yargı davası açılmalıdır.

12.madde, doğrudan doğruya tam yargı davası açılması halinde, dava açma süresinin başlangıcını, idari işlemin tesisi üzerine zararın meydana geldiği ana göre iki şekilde tesbit etmiştir. Buna göre, İdari işlemin tesisi ile icrası safhaları aynı ana rastlıyorsa yani, işlem tesis edildiği anda icra ediliyorsa zarar da normal olarak o anda doğacağı için, dava açma süresi, işlemin ilgiliye tebliğ edilmesi üzerine başlar. Şayet işlemin tesis ve icra safhaları aynı ana rastlamıyorsa yani, işlemin tesisi ile icra safhası arasında belli bir zaman dilimi mevcutsa bu halde dava açma süresi işlemin icra edildiği tarihten itibaren işlemeye başlar.

Tesis ve icra safhalarının aynı ana rastladığı idari işlemlere en güzel örnek menfi işlemlerdir. Daha önce bir Danıştay kararı vasıtasıyla değindiğimiz tahakkuku tahsile bağlı alacaklar da yine bu hususa örnek olarak verilebilir. Bu durumda dava açma süresi, yazılı bildirim üzerine Danıştay ve idare mahkemelerinde altmış gün, vergi mahkemelerinde ise otuz gündür. O halde, doğrudan doğruya tam yargı davası açabilmek için işlemin sadece tesis edilmiş olması yeterli değildir; ayrıca ilgiliye tebliğ edilmesi de gereklidir.

Belediye encümeninin aldığı yıkma kararı üzerine bir binanın yıkılmasıyla uğranılan zararın tazmini için açılacak tam yargı davasına konu olan idari işlem ise tesisi ile icra edilmesi arasında belli bir zaman aralığı bulunan işlemdir. Burada zarar, işlemin tesisi anında değil; işlemin icrası safhasında ortaya çıkar. Bu sebeple bu tür işlemlere karşı açılacak davalarda dava açma süresi icra tarihinden itibaren işlemeye başlar(54).

bb- Tam Yargı Davasının İptal Davası İle Birlikte
Açılması

12. maddenin ilgililere sunduğu bir diğer olanak da ilgilinin zarar gördüğü idari işleme karşı tam yargı davası ile iptal davasını aynı dilekçe ile birlikte açması olanağıdır.

Bir idari işlemin iptal davasına konu olabilmesi için ilgilinin menfaatini ihlal etmesi yeterlidir. İlgili, menfaatini ihlal eden bir idari işleme karşı, işlemin yazılı bildirim veya yöntemince ilan tarihinden itibaren dava açma süresi içinde iptal davası açabilir. Tam yargı davası ise ancak ilgilinin hakkı muhtel olursa açılabilir. idari işlemin yazılı bildiriminin yapılmış veya yöntemince ilan edilmiş olması ise her zaman bu işleme karşı tam yargı davası açma olanağı vermez. Zira, tam yargı davası açılabilmesi için işlemin icra edilmiş (yürütölmüş) olması ve bunun sonucunda bir zararın meydana gelmesi gereklidir. İşte açıkladı-

(54) Dava açılmamak suretiyle kesinleşen yıkma işlemi üzerine, yıkım işleminin yerine getirildiği tarihten (icra tarihinden itibaren) dava açma süresi içinde açılmayan tazminat davasının süre aşımından reddi gerekir. D.6.D., 23.12.1983 tarih ve E.1980/2401, K.1983/4249 sayılı kararı, D.D., y.14.sy.54-55, 1984, s. 252-253

ğımız bu sebepten dolayı tam yargı davasının iptal davası ile birlikte açılabilmesi hali genellikle idari işlemin tesis ve icrası safhalarının aynı ana rastlaması ile mümkün olur. Bu durumda işlem, ilgilinin menfaat ve hakkını aynı anda ihlal etmiş olur ve açılacak iptal ve tam yargı davalarında, dava açma süresi işlemin tebliği üzerine işlemeye başlar.

İdari işlemin tesisi ile icrası safhaları arasında belli bir zaman dilimi bulunan hallerde ise iptal ve tam yargı davalarının birlikte açılabilmesi için işlemin yazılı bildiriminin yapılması veya yöntemince ilan edilmesinden sonra işlemeye başlayan dava açma süresi (Danıştay ve idare mahkemelerinde altmış, vergi mahkemelerinde otuz gün) içinde işlemin icrasının yapılmış ve henüz iptal davasının açılacağı sürenin geçmemiş olması gerekmektedir. Aksi halde ilgili, menfaatini ihlal eden idari işleme karşı yazılı bildirim üzerine altmış ve otuz günlük veya özel kanunlarda belirtilen süreler geçtikten sonra işlemin icra edilmiş olması durumunda iptal ve tam yargı davalarını birlikte açamayacak; icra tarihinden itibaren dava açma süresi içinde sadece tam yargı davası açabilecektir.

Kanunkoyucu, idari işlemlere karşı iptal davası ile tam yargı davasının birlikte açılması olanağını tanıırken kanuna aykırılığı saptanan ve bu nedenle iptal edilmiş olan idari işlemde hakkı da ihlal edilmiş olan ilgilinin yeni bir dava açmasına lüzum kalmadan ve zaman kaybetmeden uğradığı zararın bir an önce giderilmesini amaçlamış bulunmaktadır. Burada, idari işlemler nedeniyle doğan zararlar yönünden

bir farklılığa işaret etmek gerekecektir. Bazı idari işlemler nedeniyle doğan zararlar, işlemin yapıldığı anda kesinlikle saptanabilir. Örneğin, bir yıkım işleminde, bir kamulaştırma işleminde veya bir ithal izni verilmemesi işleminde, doğan zararın boyutları bellidir ve miktar olarak saptanması olanaklıdır. Bazı idari işlemlerden doğan zarar ise, işlemin yürürlükte kaldığı süre ile bağlantılı olduğundan, zararın miktarını işlemin yapıldığı tarihte belirleme olanağı yoktur. Bu işlemlerin tipik örneğini kamu görevlilerine ait idari işlemler oluşturmaktadır. Kamu görevlileri hakkında bu sıfatları nedeniyle yapılan işlemlerden doğan zararların hemen hemen tamamı, statüleri gereği kendilerine aydan aya verilen maaş ve sair ödemelerden (yan ödemeler, ek ders ücreti, fazla çalışma ücreti, mahrumiyet yeri ödeneği, aile yardımı ödeneği vs.) yoksun kalmak şeklinde ortaya çıkmaktadır. Ancak bu zararların miktarını işlem yapıldığı anda saptama olanağı yoktur; zararı doğuran idari işlem yürürlükte kaldığı sürece zarar da devam edecektir.

Bu nitelikte bir idari işleme maruz kalan ve bundan zarara uğrayan ilgili, zarar miktarı belli olmadığı, bu nedenle dava dilekçesinde uyuşmazlık konusu miktarı göstermeyeceği için, iptal ve tam yargı davasını birlikte açma hakkını kullanamayacak mıdır? Danıştay, Bu konuya 1983 yılında verdiği bir İçtihadı Birleştirme Kararıyla(55) açık-

 (55) D.İ.B.K., 29.12.1983 tarih ve E.1983-1, K.1983-10 Sayılı kararı, D.D. yıl 14 sy. 54-55, s. 129-136, 1984.

lık getirmiştir. Anılan içtihadı B.K'nda Danıştay "...Kamu görevlilerine ilişkin mevzuattan doğan uyuşmazlıklarda, İYUK'nun 3/d maddesinde yer alan tam yargı davalarında uyuşmazlık konusu miktarın dava dilekçesinde gösterileceği yolundaki hükmün, ancak bunun mümkün olduğu, yani zarar miktarının hesaplanabileceği durumlar için uygulama alanı bulunduğu, kamu görevlilerini ilgilendiren mevzuat dolayısıyla zararın tespit edilememesi nedeniyle uyuşmazlık konusu miktarın dilekçede gösterilmemiş olmasının iptal ve tam yargı davalarının birlikte açılmasını engellemeyeceği, dolayısıyla zarar miktarının tespitinin mümkün olmadığı hallerde dava dilekçesinde uyuşmazlık konusu miktar gösterilmeden tam yargı davası açılabileceğine.." karar vermiştir. Danıştay kararı, bazı işlemler karşısında yasanın tam yargı davası için açtığı yollara işlerlik kazandırması açısından yerindedir. Uyuşmazlık konusu miktarın dava dilekçesinde gösterileceği yolundaki kurala mutlak bir anlam verildiği takdirde, yasanın iptal ve tam yargı davalarının birlikte açılabilmesi için tanıdığı olanak, memurlarla ilgili idari işlemler sözkonusu olduğunda kullanılamaz hale gelmektedir. Bu nedenle tazminat miktarının dava dilekçesinde gösterileceği yolundaki kuralın ancak tam yargı davası açıldığı tarihte zarar miktarının saptanabildiği durumlar için bağlayıcı nitelikte olduğunu kabul etmek ve uygulamayı bu yoruma dayandırmak zorunludur.

İptal ve tam yargı davalarının birlikte açıldığı durumlarda, mahkeme her iki davayı birlikte sonuçlandırır ve

ikisi hakkında da karar verir. Karar, ya işlemin hukuka aykırı olduğundan bahisle iptali ve işlemin icarasından doğan zararın tazmininin idareye yükletilmesi ya da işlemi hukuka uygun bularak her iki talebi de red olabilir. Ancak yukarıda açıkladığımız gibi bazı durumlarda işlem hukuka aygün olsa bile zararın tazmini kusursuz sorumluluk kuralının zaruri bir sonucu olabilir. Böyle bir durumda ise sadece tazminata hükmedilmekle yetinilecektir. Dava sonunda iptal kararı verilmiş fakat tazminat davası karara bağlanmamışsa bu durumda ilgilinin kanun yoluna başvurusu gerekir. Aksi halde ayrıca tekrar tam yargı davası açamayacaktır. (56)

cc- İptal Davasının Sonuçlanması Üzerine Tam Yargı Davası Açılması

İdari işlemler aleyhine tam yargı davası açılabilmesi hususunda diğer bir yolda ilgililerin evvela dava açma süresi içinde idari işleme karşı bir iptal davası açmaları ve bu davanın karara bağlanması üzerine bu konudaki kararın veya kanun yollarına başvurulmuşsa ilgililerin vereceği kararın tebliği üzerine, tebliğden itibaren dava açma süresi içinde tam yargı davası açılabilmesidir.

İptal davasının sonuçlanması üzerine açılacak tam

(56) D.5.D., 11.1.1984 tarih ve E. 1982/3692, K.1984/39 sayılı kararı, AİD, C.17, sy. 4, Aralık 1984, s.187.

yargı davasının, kural olarak (57) iptal davasını açan kişi tarafından idari yargı merci önüne getirilmesi gereklidir. Yani tam yargı davasındaki davacı ile daha önce açılıp karara bağlanmış olan iptal davasındaki davacının aynı kişi veya kişiler olması şarttır. Danıştay kararları da bu yöndedir (58). Bundan başka, iptal davasının idari yargı yer-

(57) Kural olarak diyoruz, zira, bazı durumlarda iptal davasının karara bağlanması üzerine açılan tam yargı davasının iptal kararı sebebiyle zarara uğrayan bir başka şahıs tarafından açılması mümkündür. Örneğin, taşınmaz malı üzerinde yapmakta olduğu yapıya ilişkin inşaat ruhsatının, komşu parsel sahibi tarafından açılan iptal davası sonucu iptal ettirilmesi yüzünden davacı değil, inşaat ruhsatı iptal edilen şahıs zarar görecektir. İşte böyle bir şekilde Danıştay, idareden aldığı inşaat ruhsatı aleyhine ruhsatı veren idareye karşı

iptal davası açılan şahsın, davalı idare yanında müdahil sıfatıyla kendisine de tebliğ edilen iptal kararının tebliğinden itibaren, dava açma süresi içinde tam yargı davası açma hakkının mevcut olduğunu kabul etmiştir. D.6.D., 27.3.1978 tarih ve E. 1975/2557, K. 1978/1252 sayılı kararı, D.D., y.9, sy. 32-33, 1979, s.511. Ancak bu özel bir durumdur. Burada tam yargı davasının konusu ne idari işlem ne de idari eylemdir. Tam yargı davasına konu olan zarar, mahkemenin iptal kararı vermesiyle ortaya çıkmıştır.

(58) D.11.D., 13.6.1979 tarih ve E.1977/2342, K.1979/2178 sayılı kararı, D.12.D., 31.12.1978 tarih ve E.1978/7515, K.1978/3435 sayılı kararı, YENİCE - ESİN, s.239.

lerinde, dava açma süresi içinde açılmış (59) yöntemine uygun bir iptal davası olması gerekir. Bu bakımdan idari yargıyerleri dışında, örneğin, bir iş mahkemesinin davalı idarece, davacının işine son verilmesine dair işlemin haksız ve hukuka aykırı bir işlem olduğuna dair verdiği karar üzerine bu kararın tebliğini tam yargı davası için süre başlangıcı olarak kabul etmeye olanak yoktur. (60)

(59) Şayet iptal davası süresinde açılmamışsa, tesis ve icra safhaları aynı ana rastlayan idari işlemlerde tam yargı davası için de süre aşımı söz konusu olacaktır. Ancak işlemin icrası tesisinden daha sonraki bir tarihte gerçekleşmiş ve icra tarihinden itibaren henüz dava açma süresi geçmemişse iptal davası için süre aşımı söz konusu olsa bile işleme karşı tam yargı davası açılabilecektir.

(60) Böyle bir olayda iş mahkemesinin, işlemi hukuka aykırı bulunmasından sonra, aynı mahkemeye açılan tazminat davasının Uyuşmazlık Mahkemesine intikali ile Danıştay'ın görevli bulunması üzerine Danıştaya açılan tam yargı davasında 12. Daire, adli yargı yerinde açılan ilk dava iptal davası niteliği taşımadığı gibi, iş mahkemesine açılan tazminat davası da "görevli olmayan mercie müracaat tarihi, Danıştaya müracaat tarihi olarak kabul edilse bile "işe son verme kararının tebliğ tarihine nazaran dava süresinde açılmadığından süre aşımından reddine karar vermiştir. D.12.D., 1.12.1975, tarih ve E. 1975/449, K. 1975/2213 sayılı kararı, D.D., y.6, sy. 22-23, 1976, s.503.

İptal davasının sonuçlanması üzerine tam yargı davasının açılması için, ilk davada mahkemenin mutlaka "iptal kararı" vermesi şart değildir (61). Zaten 12. madde de bu konuda kesin bir ifade kullanmayarak "davanın karara bağlanması"ndan bahsetmektedir. Bu bakımdan iptal davasında iptale değil de örneğin, "karara yer olmadığına" hükmedilse, bu halde dahî kararın tebliğ tarihinden itibaren dava açma süresi içinde tam yargı davasının açılabileceğini kabul etmek gerekir (62). Zaten daha önce belirttiğimiz gibi kusursuz sorumluluk ilkesinin gelişmesi sebebiyle iptal hükmü verilmese dahî, idari işlemler aleyhine gerektiğinde tam yargı davası açılabilmesi doktrinde de savunulmaktadır (63).

12. maddeye göre tam yargı davasının ya iptal davası sonunda verilen kararın tebliğ tarihinden ya da karara karşı Kanun yollarına gidilmiş ise kanun yolu sonunda verilecek kararın tebliğinden itibaren dava açma süresi içinde açılması gereklidir (64). Burada iptal davası sonunda verilen karara karşı Kanun yoluna müracaat edilmesi, bu kararın ilgililiye tebliği üzerine tam yargı davası açılabilmesi için

(61) GÖZÜBÜYÜK, A,Ş. Yönetmelik Yargı, s. 223.

(62) YENİCE - ESİN, s.234.

(63) DURAN, L, İdari İşlemlerden sorumluluk, s. 10, ÇIRAKMAN, E, s.213, ESİN-DÜNDAR, s.248, ARAL K, Danıştay Muhakeme Usulü, Ankara 1965, s. 204.

(64) D.D.D.K., 8.7.1966 tarih ve E. 1966/408, K. 1966/867 sayılı kararı, D.D.D.K. Kararları, I.Kitap, Ankara 1981, s.708, 709, D.8.D., 31.5.1971 tarih ve E. 1970/1556, K.1971/1474 sayılı kararı, D.8.D., Kararları, Ankara 1974, s.423, D.6.D., 29.1.1985 tarih ve E. 1984/940, K.1985/152 sayılı kararı, D.D., y. 16, sy. 60-61, 1986, s.289.

başlayan dava açma süresini keser. Ancak burada bir sorun ortaya çıkmaktadır. Kanunda açıkça belirtilmediği için normal olarak, idare de davacı da kanun yoluna müracaat etse dava açma süresi kesilecektir. Buna göre, idare tarafından kanun yoluna müracaat edilmiş ve henüz bu husustakarar verilmemiş olmasına rağmen davacı tarafından tam yargı davası açılmışsa, dava "zamanından önce açıldığı" gerekçesiyle reddedilecektir. İşte bu durumun birtakım sakıncaları bulunmaktadır. Bir kere, davacının böyle bir durumda tam yargı davasını ancak, idarenin kanun yoluna müracaat etmediğini ve etmeyeceğini öğrenmesi üzerine açması gerektiğidir. Böyle olunca, davacının tam yargı davasını süresi içinde açabilmesi için, idarenin kanun yoluna müracaat edebileceği yasal sürenin geçmesini beklemesi gerekmektedir. Bu durumda örnek olarak temyizi ele alırsak, iptal kararının idare ve davacıya aynı gün tebliğ edilmesi üzerine, davacının tam yargı davası açabilmesi için kanundabelirtilen altmış günlük süre ile temyiz için kanunda belirtilen altmış günlük süre (65) , aynı günde bitecektir. Şayet idare bu altmış günlük süre içinde temyiz yoluna gitmemişse, davacının tam yargı davası açma hakkı da altmış günün sonunda ortadan kal-

(65) "İdare ve vergi mahkemelerinin nihai kararlarına karşı tebliğ tarihini izleyen altmış gün içinde Danıştayda temyiz yoluna başvurulabilir" (m.46).

kacaktır. (66) Oysa 12. maddedeki bu hüküm davacıların haklarını korumak için getirilmiş, davalı idarenin kanun yoluna başvurusu üzerine tereddüde düşüp zamanında tam yargı davası açmayan ilgililerin bu yüzden dava hakkını kaybetmelerine engel olunmak istenmiştir (67). Diğer taraftan avukatlık ücreti, muhakeme masrafları gibi esasa ilişkin olmayan sebeplerle kanun yollarına başvurulmasının tam yargı davası ile ilgili süreyi kestiğini kabul etmek, kanun koyucuyu 12. maddedeki hükmü koymaya sevkeden saiklerle bağdaşmamaktadır. (68)

(66) Burada, iptal kararının davacı ile idareye aynı gün tebliğ edilmesi durumunu ele aldık. Oysa, uygulamada butebliğin çoğu zaman aynı gün yapılmadığı görülmektedir. İşte böyle bir durumda, önce davacıya tebliğ edilen iptal kararı üzerine tam yargı davası açma süresi idarenin kanun yoluna başvurma süresinden önce bitecektir ki bu durumda, eğer idare kanun yoluna, davacının dava açma süresi bittikten sonra başvurursa, kanun yoluna başvurulmuş olmasının tam yargı davası açılması yönünden, dava açma süresinin kesileceğine dair hükmün değeri kalmaz.

(67) YENİCE - ESİN, s.234.

(68) YENİCE - ESİN, s. 235.

İşte açıkladığımız bu nedenlerle, idare kanun yoluna başvurmuş ve henüz karar verilmedendavacı tarafından tam yargı davası açılmışsa, mahkemenin davayı "zamanından önce açıldığı" gerekçesiyle reddetmeyip, davaya bakılmasını kanun yolu sonunda verilecek karara kadar ertelemesi ve bu durumun bekletici sorun (mesele-i müstehire) sayılması uygun olur.(69)

İptal kararı üzerine tam yargı davası açılması için öngörülen süre daha önce de bilirttiğimiz gibi iptal kararının ilgililere tebliği ile başlamaktadır. Ancak kararın tebliğ tarihini süreye başlangıç almak bazen haksız sonuçların doğmasına yol açabilmektedir (70). Davacı bazı hallerde iptal edilen işlem yüzünden zarara uğrayıp uğramadığını, uğramışsa zararın miktarını ancak iptal kararının infazı ile

(69) Danıştay'ın kararları da bu yöndedir. Bir kararında açıkça ifade ettiği gibi "...2577 sayılı Yasanın 12. maddesinde ilgililerin hukukunu korumak, dava haklarını kaybetmelerini önlemek amacıyla kanun yoluna başvurulması halinde, iptal davası üzerine tam yargı davası açma süresinin kesinleştiği kabul edilip ilgililere, kanun yolu sonunda verilen kararın tebliği tarihinden itibaren bir dava açma süresi tanınmış, ancak kanun yoluna başvurulması nedeniyle ilgililerin tam yargı davası açmaları da engellenmemiştir. Bu itibarla davacı şirketin, davalı idarenin karar düzeltme iste mi sonuçlanmadan...açtığı tam yargı davasının zamanından önce açılmış olduğundan söz etmeye de olanak bulunmamaktadır." D.10.D., 3.12.1985 tarih ve E. 1982/3482 K.1985/2017 sayılı kararı, D.D.,y.16, sy.62-63, s. 421.

(70) ESİN DÜNDAR, s. 274, YENİCE-ESİN, s.236.

öğrenebilir. Oysa uygulamada kararın infazı, tebliğden uzunca bir zaman sonra olabilmektedir. Gerçi İYUK 28. maddede idareye bu konuda altmış günlük birsüre tanınmıştır. Ancak kötü niyetli idare, kararın infazını son güne bırakarak 12. madde ile tanının altmış günlük dava süresinin sona ermesini ve ilgililerin dava açma hakkını kullanmalarına engel olabilecektir. İşte bu sebeple doktrinde de savunulduğu gibi (71), iptal davasınınınkarara bağlanması üzerine açılacak tam yargı davalarında dava açma süresinin başlangıcına, mahkemeninkararının ilgililere tebliğini değil, kararın infazını esas almak daha uygun olacaktır.

İptal davası sonunda verilecek karırıntebliği üzerine ilgililer 12. maddeye göre, tebliğ tarihinden itibaren dava açma süresi içinde tam yargı davası açabilecekleri gibi, bu davayı açmadan 11. madde uyarınca üst idari makama başvuruda bulunarak uğradıkları zararın tazminini de talep edebilirler. Bu durumdadaha sonraki bölümlerde ele alacağımız gibi, tam yargı davası için işlemeye başlamış olan dava açma süresi duracak ve bu süre, idarenin talebi reddi veya altmış gün içinde cevap vermemesi üzerine başvuruya kadar geçen süre de hesabatılarak tekrar işlemeye başlayacaktır.

2. İdari Eylemler Aleyhine Açılan Tam Yargı

Davalarında Dava Açma Süresi

İYUK'nun 13. maddesine göre : "1. İdari eylemlerden

(71) ESİN - DÜNDAR, s.275, YENİCE-ESİN, s.238.

hakları ihlal edilmiş olanların idari dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her ha e eylem tarihinden itibaren be  yıl icinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebli ini izleyen günden itibaren veya istek hakkında altmış gün icinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren dava süresi icinde dava a ılabılır.

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

Bu maddede idarenin fonksiyonu esnasında tamamen maddi olan bir fiili, bir hareketi, bir olayı veya bir tutumu yüzünden zarara u ranması sebebiyle açılacak tam yargı davaları düzenlenmiştir. (72)

3546 sayılı Devlet  urası Kanunu'nun yürürlükte olduğu dönemde idari eylemlere ilişkin tazminat davalarında, dava açma süresinin başlangıcına (mebdeine) icraya ıtıla

(72) İdari işlem ve eylem kavramlarını da açıklamaya çalışan bir İ.B.K. 521 sayılı Kanun'un 72. maddesinin (İYUK'nun 13. maddesi)  ncesinde temelinde bir idari karar veya işlem olmayan, ancak bütünüyle idari eylem olarak ortada olan bir idari faaliyet icin getirilmiş bir hüküm olduğunu belirtmektedir. D.İ.B.K. 14.4.1973 tarih ve E. 1972/2, K.1973 /10 sayılı kararı, 12.7.1973 tarih ve 14592 sayılı R.G.de yayınlanmıştır.

tarihi esas alınıyordu. Bu durum uygulamada karışıklıklara ve haksız sonuçların ortaya çıkmasına sebep oluyordu(73). 521 sayılı Kanun bu sistemi değiştirerek idari eylemler aleyhine açılacak tam yargı davalarında da (74) yazılı bildirim ilkesini kabul etmiştir. 521 sayılı Kanun'un 72. maddesi ile değişik bir süre hükmü getirilerek BK.'nın 60. maddesindeki bir yıllık zamanaşımına kıyasen, ilgililere eylemi öğrendikleri tarihten bir yıl içinde idareye başvurarak uğradıkları zararın tazminini isteyebilme olanağı tanımıştır(75). Böylece Fransız Hukukundan esinlenerek (76), "ön karar" (mukaddem karar) mekanizması Türk Hukukunda da uygulanmaya başlanmıştır. 2577 sayılı Kanunla 521 sayılı kanunun

(73) YENİCE - ESİN, s.240, ESİN-DÜNDÜR, s.285.

(74) Bilindiği gibi, idari işlemler aleyhine açılacak iptal ve tam yargı davaları için yazılı bildirim ilkesi evvelden beri uygulanmaktadır. Bu husus, idari yargı mevzuatında yer aldığı gibi, gerek 1961 Anayasası'nın 114. maddesinde gerekse 1982 Anayasası'nın 125. maddesinde de "İdari işlemlere karşı açılacak davalarda süre yazılı bildirim tarihinden başlar" denilerek açıkça ifade edilmiştir.

(75) YENİCE - ESİN, s.240, ESİN-DÜNDAR, s.285.

(76) DURAN, L, "Danıştay'ın 1979 yılı Kararları Üzerine Kısa Mülahazalar", AİD, C. 13, sy. 3, Eylül 1980, s. 13.

bu husustaki sistemi korunmuş, sadece dava açma süresi doksan günden altmış güne indirilmiştir.

Ön karar mekanizmasının asıl amacı, idari eylem sonucu hakkı ihlal edilen kişi ile buna sebep olan idare arasında "uyuşmazlık bağı"nı kurmaktır (77). Bu durum idari dava açmak için bir idari kararın bulunması gerektiği yolundaki idare hukuku esasına da uygundur. Ayrıca ön karar mekanizması ile uyuşmazlığın yargı mercii önüne gelmeden halledilebilmesine olanak tanımak, ilgililere haklılarını aramak hususunda daha uzun bir süre vermek ve sürenin belirlenmesinde kolaylık getirmek bakımından da pratik faydalar sağlanmak istenmiştir. (78)

13. maddeye göre, ön karar iki şekilde tesis olunabilir. Birinci halde idare ilgilinin talebi üzerine, açıkça cevap verir, ya istemi kabul eder, ya da kısmen veya tamamen reddeder. İkinci halde ise idare sükut edebilir ki, böyle bir durumda idarenin altmış gün içinde ilgiliye cevap vermemesi istemin reddi anlamını taşır. İşte her iki halde de tesis olunan ön karar üzerine ilgili dava açma süresi içinde tam yargı davası açabilir. Ancak istemin kısmen da-

(77) DURAN,L, "Danıştay'ın 1979 yılı Kararları Üzerine Kısa Mülahazalar", s.15.

(78) Böyle bir pratik yararın gerçekleşmesi, başvuru üzerine idarenin hukuka aykırı eylemini kabul etmesi ve ilgilinin zararını karşılaması ile mümkün olur. Ne varki çoğu zaman eylemin hukuka aykırılığının saptanması, yargı yerine bırakılmakta ve beklenen fayda gerçekleşmemektedir.

hi reddi anlamına gelmeyen bildirimler ön karar niteliğini taşımayacaktır. Bunun dışında istemin kısmen reddi halinde ilgili tam yargı davasını istemin tamamı için değil kalan kısım için açacaktır.

aa- İdareye Başvurma Zorunluluğu

İdarenin eylemlerinden hakları muhtel olanların tam yargı davası açmadan önce, idareye başvuruda bulunarak eylem yüzünden uğradıkları zararın tazminini istemeleri şarttır. Bu husus, davacıya bir zorunluluk olarak yüklenilmektedir.

521 sayılı Kanun döneminde, eski 12. Daire dışında Danıştay'ın diğer daireleri, 72. madde (İYUK m.13) de düzenlenen ön karar mekanizmasını davacı için bir zorunluluk olarak görmüşler ve idareye başvuru şartı yerine getirilmeden açılan tam yargı davalarını reddetmişlerdir. 12. Daire ise idareye başvuru şartı yerine getirilmeden açılan davalarda, davalı idarenin süresi içinde verdiği savunmada, esas hakkında görüş bildirip bildirmemesi hususlarını birbirinden ayırmıştır. Eğer idare, esas hakkında görüş bildirmemiş ve ön karar alınmadığı için davanın reddini istemişse 12. Daire de davayı reddetmiştir. Fakat davalı idare ön karar yokluğundan davanın reddini istediği halde, esas hakkında da görüş bildirmişse 12. Daire davayı reddetmeyip esastan karara bağlamıştır. 12. Dairenin bu kararlarındaki anlayışa göre, idareye duyurulan dava dilekçesi adeta ilgilinin idareye vermesi gereken tazminat istemini içeren dilekçe yerine geçmekte, idarenin dava dilekçesine verdiği tazminat istemini kıs-

men veya tamamen reddeden savunması da, idarenin tazminat istemine verdiği red cevabı sayılmaktadır (79).

Uygulamadaki bu içtihat ayrılığına, bir İ.B.K. kararı ile son verilmiştir (80). Kararda (81), "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 beş yıl içinde, ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeden doğrudan doğruya Danıştay'da dava açmaları halinde, bu hususun idari merci tecavüzü sayılarak...davanın her safhasında dava dilekçesinin ilgili idari mercie tevdiine karar verilmesi gerekeceği..." hüküm altına alınmıştır. Bugün de geçerliliğini koruyan bu İ.B.K. kararı gereği, idareye başvuru koşulunu yerine getirmeden açılan tam yargı da-

(79) Bu hususta Danıştay 12. Daire ile çeşitli dairelerinin verdiği kararlar için bkz. ESİN-DÜNDAR, s.286 vd., ÇIRAKMAN, E, s.199 vd., GÖZÜBÜYÜK, A, Ş, s.329 vd., MÜDERRİS-OĞLU, H, Danıştay Kanunu ve Danıştay Yargılama Usulü, Ankara 1978, s.408 vd., 413 vd.

(80) Bu İ.B.K. Kararı, içtihatları birleştirme tekniğine uymadığı bakımından eleştirilmiştir. Bu eleştiriler ve kararın tahlili için bkz. DURAN, L, Danıştay'ın 1979 yılı Kararları üzerine Kısa Mülahazalar, s.13 vd.

(81) D.İ.B.K., 15.3.1979 tarih ve E.1971/9, K. 1979/5 sayılı kararı, 6.2.1980 tarih ve 1689 sayılı R.G.De yayınlanmıştır.

vaları ne reddedilecek ne de esastan karara bağlan ılacak, bu hal "İdari merci tecavüzü" sayılarak, dava dilekçesi başvuru da bulunulması gereken idareye gönderilecektir. 15/2 hükmü gereğince dilekçelerin görevlimercie tevdi i halinde Danıştay'a veya ilgili mahkemeye başvuru tarihi ön karar almak için ilgili idare merciine başvuru tarihi olarak kabul edilecek, böylece idareye başvuruda bulunmadan idari yargı yerlerinde tam yargı davası açan ilgilinin bu hatası yüzünden başvuru süresini kaçıarak dava hakkının ortadan kalkmasına engel olunacaktır.

İşte, maksadı idare ile zarar gören arasında uyuşmazlık bağı nı yaratmak olan ön karar mekanizmasının, önceden var olan bir uyuşmazlığın idari yargı yerleri önüne gelmeden yasada gösterilen idarelerce halledilmesini amaçlayan idari mercii tecavüzü tedbiri ile bağdaştırması açısından eleştirilen bu İ.B.K. Kararı, idari eylemlerden zarar görenlerin lehine olması sebebiyle de olumlu karşılanmaktadır (82).

bb- İdareye Başvuru Süresi

13. maddeye göre, idari 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 beş yıl içinde ilgili idareye başvuruda bulunmaları gereklidir.

(82) DURAN, L, Danıştay'ın 1979 yılı Kararları Üzerine Kısaca Mülahazalar, s.16.

Bir ve beş yıllık bu sürelerin hukuki niteliği konusunda farklı görüşler bulunmaktadır. 521 sayılı Kanun'un 72. maddesinin (İYUK m.13) gerekçesinde busürelerden "zamanaşımı süresi" diye bahsedilmektedir. Ancak daha önce de belirttiğimiz gibi B.K. 60. maddedeki zamanaşımı süresine kıyasen getirilen bu süreler gerçekte birer zamanaşımı süresi değildir. Çünkü bu sürelere uyulup uyulmadığının idari yargı yerlerince re'sen araştırılması gereklidir. Ayrıca bu sürelerin belirli sebeplerle durması veya kesilmesi de sözkonusu değildir (83). Diğer tarftan bu süreler "dava açma süresi" niteliğinde de değildirler. zira, 13. maddede, bir ve beş yıllık süreler içinde ön karar için idareye başvuruda bulunulduktan sonra idarenin bu konudaki işleminin tebliği ya da altmış günde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren "dava açma süresi" içinde tam yargı davasının açılacağı belirtilerek, dava açma süresi ayrı olarak düzenlenmiştir. Bundan başka 521 sayılı Kanun döneminde son günün çalışmaya ara verme zamanına (adli tatile) rastlaması halinde, idareye başvuruda bulunmak için tanınan bu sürenin dava süresinin aksine uzamayacağı, Danıştay'cada kabul edilmiştir (84). Bu içtihadın bugün için de geçerli olacağı görüşündeyiz (85). 521 sayılı Danıştay Kanunu'nun 163. maddesinde açıkça "dava ve karar düzeltme süreleri"nden -----

(83) YENİCE-ESİN, s.1248.

(84) D.12.D., 9. 2.1970 tarih ve E.1967/2346, K.1970/264 sayılı Kararı, ESİN-DÜNDAR, s.294.

(85) Aynı görüş için bkz. YENİCE - ESİN, s.248-249.

bahsetmekteyken İYUK, 8/3 m. de "bu kanunda yazılı süreler" tabirini kullanmaktadır. Ancak 8. madde, dava açma süreleriyle ilgili 7. maddenin hemen sonrasında sürelerle ilgili esasları düzenlediği için, 8. maddedeki " bu kanundaki süreler" tabirinden "dava açma süreleri"nin anlaşılması gerekir. Bu sebeple bir ve beş yıllık sürelerin bitiminin çalışmaya ara verme zamanına rastlamasının sürelerle herhangi bir etkisi olamaz.

İşte bu sebeplerle, başvuru süresi, idare hukukuna özgü, bir zamanaşımı süresi (86) veya hak düşürücü süre (87) olarak nitelendirilmektedir. Gerçekten de başvuru süresi idare hukukuna özgü, belli sebeplerle durması veya kesilmesi mümkün olmayan, uyulmadığı takdirde davanın süre aşımından reddine sebep olan bir süredir.

Başvuru süresi bakımından en önemli sorun sürenin başlangıcı sorunudur. 13. maddede "...herhalde eylem tarihinden itibaren beş yıl..." demek suretiyle beş yıllık sürenin başlangıcını açıkça belirtmiştir. Bu konuda herhangi bir sorun yoktur. Sorun bir yıllık sürenin başlangıcı konusunda ortaya çıkmaktadır. 13. maddede yazılı bildirim veya başka suretle eylemin öğrenildiği tarihten bahsedilmektedir. Ancak bu bir yıllık sürenin başlangıcına "eylemin öğrenildiği tarihi" esas almak, başvuru şartının yerine getirilme-

(86) ÇIRAKMAN, E, s. 200.

(87) YENİCE - ESİN, s.248.

sini bazı durumlarda güçleştirmekte hatta olanaksız hale getirebilmektedir. Şöyle ki, bazen zarar, eylemden çok sonra ortaya çıkmakta, ilgili eylemi öğrendikten çok sonra ortaya çıkan zarar sebebiyle başvuru süresini geçirebilmektedir. Yine bazı durumlarda da zarara sebebiyet veren eyleme hangi idarenin sebep olduğunu öğrenmek zaman alabilmektedir. Bunun için başvuru süresinin başlangıcına zarara ve faile ittıla tarihini esas almak daha yerinde olacaktır.(88).

Tam yargı davası açılabilmesi için idari eylem veya idari işlemin uygulanmasından dolayı bir zararın doğmuş bulunması gerekir. O halde, ortada bir zarar yoksa, ilgili için de tam yargı davası açma hakkından bahsetmeye olanak yoktur. Bu nedenle ortada henüz bir zarar yokken veya henüz zarardan haberdar olunmamışken başvuru süresinin başladığını kabul etmek, ilgililere tanının dava hakkının daha doğmadan sona ermesine yol açabilecektir. İşte bu sebeple yukarıda da belirttiğimiz gibi, bir yıllık başvuru süresinin başlangıcına eylemin öğrenildiği tarihi değil, eylemden doğan zararın öğrenildiği (zarara ittıla) tarihi esas almak gerekir. Bu husus hem doktrinde hem de Danıştay kararlarında genel olarak kabul edilmektedir. (89)

(88) GÖZÜBÜYÜK,A,Ş, Yönetmelik Yargı, s. 331.

(89) GÖZÜBÜYÜK, A,Ş, Yönetmelik Yargı, s.331, YENİCE-ESİN, s.244 D.12.D.,19,3. 1974 tarih ve E. 1972/2551,K.1974/709 sayılı kararı, MÜDERRİSOĞLU, s.415, D.10.D.,14.11.1983 tarih ve E. 1982/2684, K.1983/2273 sayılı kararı, D.D.,y. sy.54-55, 1984, s. 304. Danıştay'ın başvurusu süresine başlangıç olarak "eylem tarihini" esas alan kararlarına da rastlanmaktadır. D.12.D., 25.5.1976 tarih ve E.1974/

326, K.1976/1216 sayılı kararı, D.D., y.7, sy.24-25, 1977, s.561.

Zararın öğrenildiği tarihin saptanması da olayın özelliklerine göre belirlenmektedir. Ölümle sonuçlanan olaylarda, zararın öğrenilmesi ölüm olayının öğrenilmesiyle aynı anda olur. Eski 12. Daire bir kararında (90) "ölüm olayının..tarihinde meydana geldiği anlaşıldığından davacıların zararlarını aynı tarihte öğrendikleri açıktır" diyerek bu durumu açıkça ifade etmiştir. Bedeni sakatlıklara yol açan olaylarda ise zararın öğrenildiği tarih olarak Danıştay kararlarında kesin raporun öğrenildiği tarih başlangıç olarak alınmaktadır (91). Bazı Danıştay Kararlarında (92), hastaneye kesin raporun düzenlendiği tarih, bir yıllık başvuru süresine esas alınıyorsa da bu kararların 13. maddeye uygun olduğu söylenemez.

Bazı olaylarda, ilgililer idari eylemi ve zararlı sonucu ayrı ayrı öğrenmekle birlikte bunlar arasında illiyet bağı bulunduğundan habersiz olabilirler. Yahut da bu konuda edindikleri bilgi şüphe ve zan'dan ibaret bulunabilir. İşte her iki halde de zararın o idari eylemden doğduğunun kesinlikle öğrenilebilmesi ikinci dereceden bazı olayların ortaya çıkmasına bağlıdır. Bu gibi durumlarda başvuru süresini, zarar sebebinin öğrenildiği andan itibaren başlatmak ilgililerin dava haklarının sona ermesine engel olmak bakımından daha uygun olur. (93).

(90) D.12.D., 19.12.1974 tarih ve E. 1973/3441 , K.1974/2922 sayılı kararı, D.D.y.5, sy.18-19, 1975, s.674, başka kararlar için bkz. YENİCE-ESİN, s.245.

(92) D.12.D., 29.9.1973 tarih ve E.1972/620, K.1973/2290 sayılı kararı, D.12.D.Kararları,C.II, s.196.

(91) D.12.D., 24.4.1969 tarih ve E.1968/618, K.1969/776 sayılı kararı YENİCİ-ESİN, s.146.

(93) YENİCE-E SİN, s. 247, 248, ESİN-DÜNDAR, s. 291 vd.

Başvuru süresinin başlangıcı hususunda zarara ittıla yanında faile ittilayı da gözönünde bulundurmak gerekir. Zira, başvuru, idareye yapılacağı için ilgilinin zarar gördüğü eylemin failini, yani zarara sebep olan eylemi yapan idareyi bilmesi gerekir. Bu sebeple bu idareyi öğrenmeden başvuru süresinin başladığını kabul etmek, yine ilgilinin dava hakkını ortadan kaldıracılabilmektedir. O halde aynı nitelikteki hizmetlerin birden çok idare tarafından yürütüldüğü hallerde ortaya çıkan zararlar da ilgililerin başvuruda bulunabilmele- ri için kanunda öngörülen bir yıllık sürenin zarara sebep olan idarenin, ilgili tarafından öğrenildiği tarihten itibaren başlaması daha uygun olacaktır.

İşte, 13. maddede öngörülen bu bir ve beş yıllık süreler kesin sürelerdir. İdari eylemden zarar görenler, bir ve beş yıllık sürelerle uymadıkları takdirde dava haklarını kesinlikle kaybetmiş olurlar. (94).

cc- Başvuruda Bulunulacak İdare

13. madde, başvurunun "ilgili idareye" yapılacağını belirtmektedir. Bu idare ilgilinin zarara uğramasına yol açan eylemi yapan idaredir. O halde, eylemi hangi idare yapmışsa başvurunun da ona yapılması gereklidir. Başvuruda bulunulacak idarenin, idari yargı yerleri önünde "davalı" olabilme yeteneğine de sahip olması gerekmektedir. Danıştay

(94) D.8.D., 12.2. 1969 tarih ve E. 1968/1582, K.1969/545 sayılı kararı, D.8.D., Kararları, Ankara 1974, s.423, D.12.D., 11.12.1974 tarih ve E.1974/1142 K.1874/2780 sayılı kararı, D.D., y.5, sy.18-19, 1975, s.672-673.

üst idari mercie yapılması gerekirken, hiyerarşik bakımdan daha alt kademede olan idari mercilere yapılan başvuruların da geçerli olduğunu ve bu birimlere başvuru tarihini ilgili idareye başvuru tarihi olarak kabul etmek gerektiğini belirtmektedir (95).

İlgili idare dışında başka bir idareye yapılan başvuru hüküm ifade etmez ve başvuru süresini de etkilemez.

dd- Başvurunun Konusu

13. madde gereğince ilgili idareye yapılacak başvurunun konusunun mutlaka, tazminat isteminden ibaret olması gereklidir. Yani başvuru, ilgilinin uğradığı zararın, zarara sebebiyet veren idare tarafından karşılanması dileğini içermelidir. Bunun dışındaki istemler 13. madde anlamında başvuru sayılmazlar ve sürenin işlemlerine etki etmezler.

ee- Dava Açma Süresi

13. maddeye göre idari eylemlerden zarar görenler, bu zararlarının tazmini istemiyle idareye başvuruda bulunmaları üzerine, istemlerinin 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 açma sü-

(95) "Gümrah ve Tekel Bakanlığının ilçedeki temsilcisi olan kaymakamlığı dilekçeyi verme tarihinin ilgili mercie başvurma tarihi olarak kabulü icab eder." D.12.D., 9.1.1975 tarih ve E. 1973/306, K.1975/38 sayılı kararı, D.D., y.6, sy. 20-21, 1976, s. 675.

resi içinde" tam yargı davası açabilirler. 13. maddede belirtilen dava açmasüresi, m. 7/1'de belirtilen süredir. Bu süre de altmış günlük süredir. Vergi mahkemelerinde saf idari eylemler aleyhine tam yargı davası açılamayacağından otuz günlük dava açma süresinin bu alanda geçerliliği yoktur.

g) İdari Sözleşmelerle İlgili Davalarda Süre
Başlangıcı

İdari sözleşmeler (96), idarenin kamusal yetkilerine dayanarak idare hukuku esaslarına göre yaptığı ve karşılıklı iradelerin uyuşumu sonucu oluşan çok yanlı işlemlerdir. İdari sözleşmelerin gerek özellikleri ve çeşitleri, gerekse tabi oldukları hukuki rejimlerin nitelikleri bakımından incelenmesi gereken birçok yönü bulunmaktadır. Ama, bunlar incelememizin sınırlarını aşacağından, bu konuyu sadece idari da-

(96) "İdarenin sözleşmeleri" ile "idari sözleşme" kavramlarının karıştırılmaması gerekir. İdarenin taraf olduğu her sözleşme idari sözleşme sayılmaz, idarenin sadece tüzel kişilik sıfatına dayanarak özel hukuk hükümlerine göre yaptığı sözleşmeleri devardır. Dolayısıyla, idarenin sözleşmeleri kavramı, idari sözleşmeleri de içine alan geniş bir anlama sahiptir. İdari sözleşmeler konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. BALTA,T,B, s.186 vd., GİRİTLİ AKGÜNER, s.171 vd, YAYLA,Y, s.119 vd, GÜNDAY,M, s.151vd.

va açma süresi yönünden ele alacağız.

Bilindiği gibi, idari sözleşmelerden doğan uyuşmazlıklar İYUK'nun 2/1 maddesi uyarınca idari yargıda çözümlenir. Sözleşmelerin çok yanlı işlemler olarak sahip oldukları hukuki özellikler, bunların iptal davası yolu ile denetlenebilmelerine olanak vermemektedir (97). Ancak, sözleşmenin çeşitli aşamalarında idare tarafından tek yanlı olarak yapılan bir takım işlemler "ayrılabilen işlem" kuramından hareketle, sözleşmelerden ayrılarak iptal davasının konusunu oluşturabilirler. İdarenin idari sözleşmeler dolayısıyla aldığı idari kararlar, yürütülmesi zorunlu kararlar türünden ise, idari işlem hem iptal hem de tam yargı davasına konu olabilir (98). Bunların dava açma süresi ve süre başlangıcı yönünden bir özelliği yoktur. Başka bir ifade ile, dava açma süresi altmış gündür ve süre, idari işlemin yazılı bildirim tarihinden itibaren işlemeye başlar.

İdari sözleşmeden doğan bir hakkın istenebilir duruma gelebilmesi, sözleşmede belirlenen bir süreye bağlanmış olabilir. Bu gibi durumlarda, sözleşme kurallarına göre, ya ön görülen süre içinde, ya da belirlenen süre-

(97) Bilindiği gibi, iptal davasının amacı idarenin hukuka aykırı işlemlerinin hukuk düzeninden kaldırılmasını sağlamaktır. Oysa sözleşmeler, birer hukuk kuralı olmadığından, bunların ihlali de hukuka aykırılık değil, sözleşme hükümlerine aykırılık oluşturur.

(98) GÖZÜBÜYÜK, A.Ş., Yönetmelik Yargı, s.334.

nin sonunda hak istenebilir duruma gelir. Ancak idari sözleşmelerde belirlenen bu gibi sürelerle, kamu düzenine ters düşmediği ölçüde uyulur. Hakkın istenilebilmesi için öngörülen süre içinde, karşı tarafa başvurularak hakkın yerine getirilmesi istenir. Alınacak cevaba göre, dava açılır.

Sözleşmeden doğan hakkın istenebilir duruma gelebilmesi için sözleşmede, ya da yasalarda herhangi bir süre öngörülmemiş ise, hakka uygulanan zamanaşımı süresi içinde, ilgililerce hakkın yerine getirilmesi karşı taraftan istenir. Alınacak cevaba göre dava açılır.

Her iki durumda da yasalarda tersine bir düzenleme yoksa, dava açma süresi altmış gündür. Dava açma süresi ise, işlemin yazılı bildirim tarihinden, eğer zımni red sözkonusu ise zımni red süresinin dolmasından itibaren işlemeye başlar.

İdari sözleşme ile ilgili bir dava dolayısıyla Danıştının verdiği bir kararında aynen şöyle denilmektedir :

"Danıştay Kanununda muhtelif durumlara göre, dava açma süreleri derpiş edilmiş olduğu halde, idari sözleşmeler dolayısıyla doğan uyuşmazlıklara ilişkin olarak herhangi bir şekilde dava açma süresi belirtilmiş değildir.

Bu durumda, idari sözleşmelerden doğan anlaşmazlıklarda ihtilafa konu hakkın tabi olduğu esas zamanaşımı süresini dava süresi ile aynı mütalaa etmekte zaruret varsa da, kanunen belirlenmemiş ya da mukavele yapılması ya-

saklanmamış hallerde, amme intizamına aykırı olmamak kaydı ve şartı ile, taraf iradelerine itibar etmenin akit serbestisi ilkesi icabından bulunması karşısında, sözleşmede anlaşmazlık konusunda, herhangi bir hüküm bulunup bulunmadığını araştırmak gerekecektir". Danıştay bu açıklamadan son-

ra ,sözleşmede yer alan "tazminat imtiyazın hitamından sonraki altı ay zarfında sahibi imtiyaza tediye olunacaktır" hükmüne dayanarak, davayı sonuçlandırmıştır. Danıştay, ilgilinin altı aylık süre sona ermeden idareye başvurarak tazminat isteğinde bulunması, alacağı cevaba göre de dava açma süresi içinde dava açması gerekeceği görüşünde olmuştur. Davacı tarafından böyle bir yol izlenmediği için de, Danıştay, davayı süre yönünden reddetmiştir (99).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SÜREYİ DURDURAN DURUMLAR EK SÜRELER

SÜRELERİN HESABI ve DAVA AÇMA SÜRESİNİN

SONA ERMESİNİN SONUÇLARI

A. Süreyi Durduran Durumlar

Bu konudaki açıklamalara geçmeden önce dava açma süresinin durması ve kesilmesi üzerinde kısaca durmakta fayda vardır. Dava açma süresinin durması, sürenin tati-line sebep olan durumun ortaya çıktığı ana kadar işleyen da-

(99) D.D.D.Kurulunun 11.2.1972 gün ve E.71/10, K.72/105 sayılı kararı, AİD., C.5, sy. 4, s.170.

va açma süresinin gözönünde tutulması ve bu durumun ortadan kalkmasıyla tekrar işlemeye başlayan dava açma süresine eklenmesini gerektirir. Buna karşılık, dava açma süresinin kesilmesi halinde, kesilmeye sebep olan durumun ortaya çıktığı ana kadar işleyen dava açma süresi gözönüne alınmaz ve bu durum ortadan kalktıktan sonra dava açma süresi yeni baştan işlemeye başlar.

1. Üst İdari Başvuru

İYUK'nun 11. maddesinde, idari bir işleme karşı bir üst idari yere yapılan başvuru, dava açma süresini durduran durumlardan sayılmıştır. Üst idari başvurunun dava açma süresini durdurabilmesi için aşağıdaki koşullara uygun olarak yapılması gerekir :

a) Başvurunun Üst İdari Yere Yapılması

Başvurunun üst idari yere yapılması gerekir. İdari yerler dışındaki yerlere yapılan, ya da aynı hiyerarşi içinde yer almayan başka bir idariyere yapılan başvurular dava açma süresini durdurmaz. Örneğin, idari bir işleme karşı Meclise, Devlet Başkanına yapı^{lan} başvurular dava açma süresini durdurmaz (1) Ayrıca başvurunun bir üst idari yere yapılması, sıra atlamak suretiyle en üst idari yere ya-

(1) Danıştay bir kararında "Ziraat Odası Umumi heyetince 2.11.1967 tarihinden oda meclisi seciminin yapılmasından sonra davacının 10.11.1967 tarihinde kaymakamlığa itirazda bulunduğu, Kaymakamlığın bir cevap vermemesi üzerine 20.3.1968 tarihinde....davayı açtığı...anlaşılmaz"

pılmaması gerekir (2).

b) Başvurunun Dava Açma Süresi İçinde Yapılması

Başvuru "İdari dava açma süresi" içinde yapılmalıdır. Dava açma süresi geçtikten sonra yapılan başvurular, dava süresini etkilemez. (3).

c) Başvurunun Bir İşleme Karşı Yapılması

Üst idari yere yapılan başvurunun, bir işleme karşı ve işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması amacını taşıması gerekir. Böyle bir istem taşımayan başvurular, dava açma süresini etkilemez.

Üst idari yere yapılan başvuru üzerine, idarenin istemi reddetmesi veya "zımni red" süresinin dolması durumunda dava açma süresi kaldığı yerden yeniden işlemeye başlar. İdareye ikinci kez yapılan başvuru, yeniden işlemeye başlamış olan dava açma süresini ikinci kez durdurmaz. Başka bir deyişle bu yola bir defa başvurulabilir.

2. Kararı Alan Yere Yapılan Başvuru

Dava açma süresi içinde kararı almış olan idari yere yapılan başvurunun dava açma süresini durdurabilmesi

mıştır. Davacı...İdari dava açma süresini gecirerek 20.3.1968 tarihinde dava açmıştır. Kaymakamlık ziraat odasının bir üst mercii olmadığı için, davacının kaymakamlığa vaki itirazının işlemeye başlayan idari dava açma süresini kesmesine (durdurmasına) da imkan yoktur." Demektedir. D.8.D.nin 3.2.1971 tarih ve E. 68/1167, K.71/284 sayılı kararı, GÖZÜBÜYÜK, A.Ş., Yönetmelik Yargı, s.337.

için kararı almış olan yerin üstünde başka bir idari yerin bulunmaması gerekir. Örneğin Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığının aldığı bir karara karşı, bu bakanlığın üstünde başka bir yer bulunmadığından dava açma süresi içinde bu bakanlığa başvurmak ve kararın kaldırılmasını, değiştirilmesini ya da yeni bir karar alınmasını isteme olanağı vardır.

Kararı alan yere dava açma süresi içinde başvuru yapılmışsa fakat üst idari yer bulunmakta ise sürenin durmayacağına belirttik. Ancak kararı alan yerin ilk kararını değiştiren bir karar almış durumda dava açma süresi kesilir ve bu karara karşı yeneden dava açma süresi işlemeye başlar. (4). Danıştay'ın bir kararına göre, ilgililerce bir işlemin kaldırılması, değiştirilmesi istemiyle, üst makam bulunduğu halde işlemi tesis eden makama yapılan başvurunun, başvuru üst makama iletilip alınan cevaba göre reddedilmiş olması bile, 521 sayılı Yasanın 70. maddesine göre dava açma süresini durdurmaz (5).

İdareye yapılan başvuru üzerine, idarenin eski kararını tekrarlama durumunda, eğer başvuru dava açma süresi içinde yapılmış ise, durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden yeniden işlemeye başlar. Yok eğer idareye yapılan başvuru, dava açma süresi geçtikten sonra yapılmış ve idare-

(3) D.12.D., 23.12. 1969 tarih ve E. 68/1982,K.69/2322 sayılı kararı, GÖZÜBÜYÜK, A.Ş, Yönetmelik Yargı, s.337.

(4) GÖZÜBÜYÜK, A.Ş, Yönetmelik Yargı, s. 338.

(5) D.10.D.,E.1982/2126,K,1983/842 sayılı kararı, D.D.,sy. 52-53, s. 509.

re de eski kararın ıtekrarlayan bir cevap vermiş ise, dava açma süresinin yeniden işlemeye başlaması mümkün değildir. (6)

3. Vesayet Yerlerine Yapılan Başvuru

Yerinden yönetim kuruluşları üzerinde merkezi idarenin denetimi söz konusudur. Yasada öngörülen konularda, kamu tüzel kişilerinin işlem ve eylemleri ile organları üzerinde denetim yetkisi vardır. İdari vesayet denetimine tabi olan yerel yönetim veya kamu kurumu işlem yapma yetkisine sahiptir. Ancak, işlemin yürürlüğe girmesi için idari vesayet makamının onayı gerekir. Onaylama asıl işlemin yerine geçmez. Onay_ tamamlayıcı bir unsur değildir. Çünkü asıl işlem onay olmadan hukuki varlığa sahiptir. Onaylanan işleme karşı açılacak davalarda hasım, işlemi yapan makamdır, vesayet makamı değildir. (7) Dava açılmadan önce vesayet makamına yapılan başvuru dava açma süresini durdurmaz. Sadece açık bir yasa hükmünün bulunması durumunda , vesayet makamına yapılan başvuru, dava açma süresini durdurur.

Danıştay'ın bir kararında bu durum şöyle belirtilmiştir : "İlgenel meclisinin vesayet makamı durumundaki valilikçe onaylanarak kesinleşen kararları aleyhine, yasa gereği 90 gün içinde doğrudan doğruya Danıştay'da dava açmak gerektiği, bu nedenle bu kararların değiştirilmesi, düzeltilmesi veya kaldırılması istemiyle bu konuda işlem tesisinde yetkili bulunmayan valiliğe yapılan başvuru işlemeye baş-

(6) GÖZÜBÜYÜK, A.Ş., Yönetmelik Yargı, s. 339.

(7) YENİCE_ ESİN , s.641 vd.

lamış olan idari dava açma süresini durdurmaz." (8).

B. EK SÜRELER

Kanunkoyucu ilgilililerin görevli olmayan yargı yerlerine açtıkları davaların görev yönünden reddi veya İYUK 3. ve 5. maddeye aykırı yahut de eksik dava dilekçesiyle dava açılması üzerine dilekçenin reddi kararıyla dava açma süresini kaçırabileceklerini, böylece dava haklarının orta-
dan kalkacağını düşünerek buna engel olmak için çeşitli hükümlerle, ilgililere ek dava açma süreleri tanınmıştır.

Bazı yazarlar, görevli olmayan yargı yerine başvuru, kanuna aykırı dilekçe ile dava açılması hallerinde, ilgililerin dava haklarını kaybetmelerini önlemek maksadıyla tanınan ek süreleri "dava açma süresinin kesilmesi" başlığı altında incelemişler (9) ve bu hallerde teknik deyimle dava açma süresinin kesileceğini belirtmişlerdir (10). Ancak bu iki halde de dava açma süresinin kesileceğini kabul etmek kanaatimizce doğru olmaz. Zira dava açma süresinin kesilmesi, cereyan etmekte olan sürenin birtakım sebeplerle durduktan sonra "yeniden" başlamak üzere işlemesi halidir. (11). O halde dava açma süresinin kesildiğini kabul edebilmek için, kesilme sonucunu doğuran sebeplerin ortadan kalk-

(8) D.9.D.nin E.1980/3142, K.1981/3530 sayılı kararı, D.D., sy. 46-47, s. 341.

(9) ÇIRAKMAN, E, s. 211 vd., ESİN-DÜNDAR, s.313.

(10) YENİCE-ESİN, s.195

(11) DURAN, İdari Müracaatlar ve İdarenin Sükutu Meselesi, s. 160.

masından sonra dava açma süresinin yeniden, ilk baştan itibaren işlemeye başlaması gereklidir. Oysa gerek görevli olmayan yargı yerlerine başvuruda bulunulması gerekse kanuna aykırı dilekçe ile dava açılması hallerinde , yeniden işlemeye başlayan süre "dava açma süresi" değil, kanunun özel olarak belirttiği ek sürelerdir.

1. Görevsiz Yargı Yerine Başvurulması

İYUK'nun 9. maddesine göre "çözümlemesi Danıştay'-ın idare ve vergi mahkemelerinin görevlerine girdiği halde, adli veya askeri yargı yerlerine açılmış bulunan davaların görev noktasından reddi halinde, bu husustaki kararların ve bunlara karşı kanun yolları varsa süresi içinde olmak şartıyla bu yollara başvurulması üzerine verilen kararların, tebliğ tarihini izleyen günden itibaren otuz gün içinde görevli mahkemede dava açılabilir. Buyerlere başvurma tarihi Danıştay, idare ve vergi mahkemelerine başvurma tarihi olarak kabul edilir."

a) Ek Süre Verilmesinin Koşulları

Görevsiz yargı yerlerinde dava açan ilgililere ek dava açma süresinin tanınabilmesi için şu koşulların bulunması gereklidir.

Dava açılan görevsiz yargı yeri, adli veya askeri yargı yeri olmalıdır. Yani davanın Danıştay, idare ve vergi mahkemeleri dışında kalan, askeri veya adli yargı yerlerinden birinde açılmış olması gerekir. Askeri veya adli yargı yerlerinde açılan davanın, idari dava açma süresi içinde açılmış olması gereklidir. diğer bir koşul da da-

vanın açıldığı adli veya askeri yargı yeri tarafından "görevsizlik kararı" verilmiş olmalıdır. Açılan dava, görev yönünden değil de başka bir yönden reddolunursa, bu durum 9. maddenin uygulanmasına olanak vermez. Ancak görevsiz yargı yeri, davayı görevden reddetmeyip, işin esası hakkında karar vermişse, ilgilinin 9. maddeden faydalanabilmesi için, esas hakkında verilen kararın temyiz mercii tarafından "görevsizlik" sebebiyle bozulması ve ilk derece mahkemesinin de bu bozma hükmü doğrultusunda görevsizlik kararı vermesi gerekir (12).

b) Ek Sürenin Başlangıcı

9. maddede belirtilen otuz günlük ek sürenin başlangıcı, görevsiz yargı yerinin verdiği görevsizlik kararına karşışkanun yollarına müracaat edilip edilmemesi durumlarına göre ayrı ayrı düzenlenmiştir. Buna göre, görevsizlik kararına karşı kanun yollarına başvurulmamışsa, otuz günlük ek dava açma süresi "görevsizlik kararının tebliği"nden itibaren işlemeye başlar.

Görevsiz yargı yeri, davayı görevden reddetmeyip işin esası hakkında karar vermiş ve Yargıtay da bunu görev noktasından bozmuş ise, otuz günlük ek süre, ilk mahkemenin bozmaya uyarak vereceği görevsizlik kararının tebliğini takip eden günden itibaren işlemeye başlar. Adli yargı yerince bozmaya uyulmaması, buna karşılık Hukuk Genel Kurulu'nun bozmayı yerinde görmesi halinde ise otuz günlük süre başlan-

(12) D.12.D., 26.9.1974 tarih ve E.1973/3320, K.1974/2145 sayılı kararı, AİD, C.8, sy.1, Mart 1975, s.231.

gıcına, bu ke z Genel Kurul kararına uyularak verilecek görevsizlik kararının tebliği esas alınır. Adli yargı ve askeri yargı yerinin görevsizlik kararına karşı, kanun yoluna gidilmiş ve kararda bir değişiklik olmamışsa onama kararının veya karar düzeltme talebinin reddi kararlarının tebliği ile otuz günlük ek süre işlemeye başlar. Bütün bu durumlarda da kanun yollarına, süresi içinde gidilmiş olması gerekir. Aksi halde görevsizlik kararı kesinleşmiş olacaktır.

İlgili,görevsizlik kararının yazılı bildirimini izleyen günden itibaren otuz gün içinde mutlaka görevli idari yargı yerinde dava açmak zorundadır. Aksi halde otuz günlük süre geçtikten sonra açılan dava süre aşımından reddedilecektir (13). Ayrıca görevsizlik kararı kesinleşmeden idari yargı yerinde dava açılması halinde, davanın "zamanından önce açıldığı" gerekçesiyle incelenmeksizin reddi gerekir.

Otuz günlük bu ek sürenin "idari dava açma süresi"nden farklı olarak yasada belirtilen hallerde kesilmesi veya durması sözkonusu değildir. Örneğin, idari yargı yerine otuz gün içinde dava açmadan önce idareye başvuruda bulunulmuş olması, süreye herhangi bir etki yapmaz (14). Ancak, kanaatimizce otuz günlük sürenin son gününün çalışmaya ara verme zamanına rastlaması halinde bu sürenin de 8. maddenin 3. fıkrası-----

(13) D.12.D., 16.2.1970 tarih ve E.1968/2177, K.1970/321 sayılı kararı, AİD, C.3. sy.4, Aralık 1970, s.1212, D.D.D. K., 5.5.1972 tarih ve E.1969/270, K.1972/375 sayılı Kararı, D.D.D.K.Kararları, s.709, 710, D.5.D., 27.11.1975 tarih ve E.1973/6609, K.1975/7810 sayılı Kararı, D.D., y.6, sy.22-23, 1976, s.260.

(14) D.5.D., 27.11.1975 tarih ve E.1973/6609, K.1075 /7810 sayılı kararı, AİD, C.9. Sy. 2, Haziran 1976, s.111.

sı uyarınca aravermenin sona erdiği günden itibaren yedi gün uzamış sayılması gerekir. Zira, otuz günlük süre geçtikten sonra bile bazı durumlarda (henüz altmış günlük dava açma süresi dolmamış ve bu altmış günlük sürenin bitmesi de çalışmaya ara verme zamanına rastlıyorsa) dava açma süresinin ara vermenin sona erdiği günden itibaren yedigün uzayabilmesi mümkündür. Bu husus da 9. maddenin 2. fıkrası hükmünden çıkmaktadır: "Adli veya askeri yargı yerlerinde açılan ve görevsizlik sebebiyle reddedilen davalarda, görevsizlik kararının kesinleşmesinden sonra 1. fıkra yazılı otuz günlük süre geçirilmiş olsadahi idari dava açılması için öngörülen süre henüz dolmamışsa bu süre içinde idari dava açılabilir." Burada idari dava açma süresinin başlangıcına da yine görevsizlik kararının tebliği veya kanun yollarına gidilmişse bunun üzerine verilen kararın tebliği (yazılı bildirimi) esas alınacaktır. Zira 9. maddenin 1. fıkrasının son cümlesine göre, görevsiz yargı yerlerine başvuru tarihi, Danıştay'a idare ve vergi mahkemelerine başvurma tarihi olarak kabul edilecektir. Ancak dava açma süresinin vergi mahkemelerinde otuz, Danıştay ve idare mahkemelerinde ise altmış gün olduğu düşünüldüğünde bu son olanağın pratik değerinin sınırlı olduğu açıktır. Ancak bu hüküm, asıl idari eylemlerden hakları muhtel olanlar tarafından açılacak tam yargı davalarında önem kazanmaktadır. 13. maddenin 2. fıkrası hükmüne göre "görevli olmayan adli ve askeri yargı mercilerine açılan tam yargı davasının görev yönünden reddi halinde sonradan idari yargı mercilerine açılacak davalarda

birinci fıkrada öngörülen idareye başvurma şartı aranmaz." Şimdi, görevsiz yargı yerlerine 13. maddeye göre idareye başvuru koşulu yerine getirildikten sonra açılan davalarda, görevsizlik kararının tebliğinden itibaren otuz gün içinde idari yargıda dava açılmadığı takdirde, m. 9/2 ye göre, bu durumda ancak altmış günlük dava açma süresi geçmemişse idari yargı yerine dava açılabilir. Ancak hak sahibi, idareye başvuruda bulunmadan doğrudan doğruya görevsiz yargı yerine dava açmışsa, görevsizlik kararının kendisine tebliğinden itibaren otuz gün içinde idari yargı yerinde dava açmamış olsa bile 13. maddenin ikinci fıkrasına göre, idareye başvuru koşulu da aranmayacağından, zararı öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içinde, idari yargı yerinde dava açabilecektir. O halde, 9. maddenin 2. fıkrasının asıl uygulama alanı, bu durumda ortaya çıkmaktadır.

2. Kanuna Aykırı Dilekçe ile Dava Açılması

Durumunda Ek Süre

Dava dilekçesinde yapılan şekil ve içerik hataları ve eksiklikler yüzünden ilgililerin, dava açma süresini geçirip dava haklarını kaybetme tehlikesine uğramalarını önlemek amacıyla İYUK 15. maddenin 1/d bendinde ilgililere otuz günlük ek süre tanınmıştır. Dava dilekçesinin şekli ve içeriğini belirten 3. madde ve aynı dilekçe ile dava açılacak halleri düzenleyen 5. madde hükümlerine aykırı şekilde düzenlendiği, ilk inceleme sonucu ortaya çıkan dava dilekçelerinin eksikliklerini tamamlamak ve 3 ve 5. maddelere uygun

şekilde yeniden düzenlemek üzere davacıya otuz günlük bir süre tanınmaktadır.

Otuz günlük sürenin başlangıcı, dava dilekçesinin reddine ilişkin kararın ilgiliye yazılı bildirim tarihidir. Dilekçenin reddi kararlarına karşı düzeltme yoluna gidilmişse, bu takdirde otuz günlük süre, karar düzeltme istemi hakkında verilen kararın tebliğini izleyen günden itibaren işlemeye başlar.

15. maddenin 1/d bendinde yer alan bir diğer hükme göre de avukat olmayan vekil aracılığıyla açılan davalarda, mahkeme, ilgi linin otuz gün içinde bizzat veya avukat vekil aracılığıyla dava açması gerektiğini belirterek dilekceyi reddetmişse, bu kararın yazılı bildirimini takip eden günden itibaren otuz gün içinde davacı, ya bizzat ya da avukat olan bir vekil aracılığıyla dava açmalıdır.

Her iki durumda da davacının kanun yollarına başvuru olanağı vardır. Bu takdirde otuz günlük süre, başvurunun reddine dair kararın tebliği üzerine işlemeye başlar.

C. SÜRENİN HESABI

Sürelerle ilgili genel esaslar İYUK madde 8'de düzenlenmiştir. Süreler, tebliğ, yayın veya ilan tarihini izleyen günden itibaren işlemeye başlar. Sürenin hesabı ile ilgili kurallar üç yönden gözden geçirilebilir. Bunlardan biri, sürenin gün olarak belirtilmesi, ikincisi sürenin son gününün tatile veya çalışmaya ara veremeye rastlaması durumudur.

1. Sürenin Gün Olarak Belirtilmesi

Sürenin gün olarak belirtilmesi durumunda, dava açma süresi, yazılı bildirim, yayın veya ilan tarihini izleyen günden itibaren işlemeye başlayacağından sürenin hesaplanmasında, yazılı bildirim, yayın ve ilan tarihi dikkate alınmaz. Dava açma süresi, yazılı bildirim, yayın veya ilanı izleyen gün birinci gün olarak hesaplanmak suretiyle, sonuncu günün çalışma saatinin bitimine kadar sürer.

2. Sürenin Son Gününün Tatile veya Çalışmaya Ara Vermeye Rastlaması

Sürenin hesabında kural olarak resmi tatiller düşülmez, tatil günleri de sürenin hesabına katılır. Yalnız, sürenin son gününün tatile rastlaması durumunda süre, tatili izleyen iş gününün akşamı çalışma saati sonunda biter. Bu husus İYUK'nun 8. maddesinin 2. fıkrasında açıkça ifade edilmiştir.

Sürenin son gününün çalışmaya aravermeye rastlaması durumunda ne şekilde hareket edileceği İYUK'nun 8. maddesinin 3. fıkrasında düzenlenmiştir. Buna göre "Bu kanunda yazılı sürelerin bitmesi çalışmaya ara verme zamanına rastlarsa bu süreler, ara vermenin sona erdiği günü izleyen tarihten itibaren yedi gün uzamış sayılır". Bölge idare mahkemeleri, idare mahkemeleri ve vergi mahkemeleri her yıl Temmuz ayının yirmisinden Eylül ayının altısına kadar çalışmaya ara verirler (İYUK m.61/1). İşte dava açma süresinin son

günü bu tarihler arasındaki herhangi bir güne rastlarsa, dava açma süresi ara vermenin sona erdiği günü izleyen tarihten itibaren ye di gün uzamış sayılır.

İYUK m. 8/3 te "Bu Kanunda yazılı süreler" ifadesi kullanılmıştır. Bu ifade ne sadece dava açma süresini ne de Kanunda yazılı bütün süreleri kapsamaktadır. Burada asıl kastedilen, yargılama usulü ile ilgili sürelerdir. Bunlar da dava açma süreleri (ki İYUK'da yazılı olmayıp da özel kanunlarda belirtilen özel dava açma süreleri de dahildir), itiraz ve temyiz süreleri ile tebliğat süreleridir.

8. maddenin, dava açma sürelerini düzenleyen 7-13. maddeler arasında yer aldığı ve özellikle "dava açma süresi" başlıklı 7. maddeden hemen sonra geldiği göz önüne alınınca bu maddede "dava açma sürelerinin" amaçlandığı ve dolayısıyla özel dava açma sürelerinin de bu kapsamda düşünülmesi gerektiği kanısındayım. Asıl tereddüde yol açan nokta 8. maddenin 1. ve 2. fıkralarında salt "süreler" deyimini kullanılmasıdır (15). Bununla sadece "dava açma süreleri"nin mi yoksa Kanunda yazılı tüm sürelerin mi amaçlandığı açık değildir. Bizce, 1. ve 2. fıkradaki kuralların amacına uygun biçimde yorumlanarak dava açma süreleri yanında Kanunun 16. maddesindeki tebligat ve cevap verme süreleri ile 45 ve 65. maddelerindeki itiraz ve temyiz sürelerini de içerdiği sonucuna varmak daha doğru olacaktır.

(15) YENİCE - ESİN , s.193.

D. DAVA AÇMA SÜRESİNİN SONA ERMESİNİN SONUÇLARI

Dava açma süresi geçtikten sonra açılan idari davalar işin esasına geçilmeden reddedilir. Daha önce de belirttiğimiz gibi, dava açma süresi, kamu düzeni ile ilgilidir. İdari Yargı yerleri süre koşuluna uyulup uyulmadığını kendiliğinden (re'sen) araştırırlar. İYUK'nun 14/3-de "süre aşımı", dava dilekçesi üzerine ilk incelemede nazara alınacak hususlardan sayılmak suretiyle, hüküm altına alınmıştır. Davalının, davanın süresinde açılmadığını ilerisürmesine gerek yoktur. İdari yargı yeri bu husustaki araştırmayı, dilekçenin verilmesi üzerine ilk inceleme safhasında yapabileceği gibi İYUK 14/6 gereğince sonraki safhalarda da yapabilir. Buna göre ilk incelemede saptanamayan süre aşımı, sonraki safhalarda usuli işlemlerden herhangi biri dolayısıyla saptanması halinde davanın süre noktasından reddine karar verilecektir. Bu hususu İYUK'nun 15. maddesinde "ilk inceleme üzerine verilecek kararlar" başlığı altında açıkça belirtilmiştir. Yine aynı şekilde davanın esastan görüşülmeye başlanmasından sonra saptanan süre aşımı da aynı sonucu doğuracaktır. Bir Danıştay İçtihadı Birleştirme Kararına göre(16)

- (16) Bu D.İ.B.K.'nda "...süre, amme intizamı ile ilgilidir ve karar düzeltme safhası da dahil olmak üzere davanın her safhasında sürenin dikkate alınması usul hukukunun zorunlu kıldığı bir kuraldır.

Her ne kadar 521 sayılı Danıştay Kanununun 95 inci maddesinin ilk fıkrası, (Dava Daireleri ile Dava Daireleri kurulu kararları kesin olup muhkem kaziyenin bütün hukuki sonuçlarını hasıl eder.) hükmünü getirmiş ise de, bu hükmün, başlangıçta dikkate alınmayan bir dava açma süresinin karar düzeltme sırasında ve düzeltme talebinin kabulü halinde yeniden dikkate alınmasını önleyici bir

karar düzeltme safhasında taraflar bu durumu düzeltme nedeni olarak ileri sürmemiş olsalar dahi dava açma süresinin re'sen gözönüne alınacağı ve eğer süre aşımı varsa davanın süre yönünden reddedileceği hüküm altına alınmıştır. Doktrinde bu karar üzerine farklı görüşler ileri sürülmüştür. Bazı yazarlar bu kararın hukuk düzenine ters düştüğünü ifade ederlerken (17), bazıları da karar düzeltilmesi ve dava süresinin özelliklerinin doğal bir sonucu olduğunu söylemektedirler. (18) Gerçekten de bu içtihadı Birleştirme Kararı ile dava açma süresinin davanın her aşamasında re'sen dikkate alınacağı istisna tanınmayan bir ilke olarak kabul edilmiştir.

hüküm olarak görülmesi sözkonusu olamaz. Aynı Kanunun 98.inci maddesinin son fıkrasındaki "Dava Daireleri ile Dava Daireleri Kurulu, kararın düzeltilmesi dilekçesinde ileri sürülen sebeplerle bağlıdır"ve kararda dayandırılan ve kanunun 30 uncu maddesinde zikredilen iptal sebepleriyle sınırlıdır. İdare hukukunda iptal davalarının kabul şartı olarak nitelenen ve usul hukukunda da amme intizamı ile ilgili görülen ve davanın her safhasında dikkate alınması hukuk alanında ihtilafsız bulunan sürenin 98 nci maddenin son fıkrası hükmüne dayanılmak suretiyle bertaraf edilmesi tecviz edilemez.

Sonuç: Bir davanın görülmesi sırasında, olayda süre aşımı bulunduğu nazara alınmadan ihtilaf karara bağlandıktan sonra kararın düzeltilmesi talebi vesilesiyle davanın yeniden incelenmesi sırasında süre aşımının nazara alınması gerekeceği cihetle ictihadın...birleştirilmesine .." denilmektedir. D.İ.B.K., 24.2.1973 tarih ve 14648 sayılı R.G.de yayınlanmıştır.

(17) GÖZÜBÜYÜK, A.Ş., Yönetmelik Yargı, s. 319.

(18) ÇIRAKMAN, E, s. 194.

Kimi durumlarda, Danıştay davayı süreden reddetmeden önce, işin esası hakkında görüşünü belirtmeyi ihtiyaca daha uygun bulmaktadır. Böylece Danıştay, davacının biçim yönünden davasının reddedildiği izlenimini silmekte, bazen de davanın taraflarına yol göstermektedir(19).

Dava açma süresinin sona ermesinin bir başka sonucu olarak da tazminat davaları yönünden iddia ve savunmayı genişletme/değiştirme yasağı söylenebilir(20).

(19) D.6.D., davacının dava konusu işlemin "yoklukla malul" olduğu yolundaki savını tartışıp, görüşünü belirttikten sonra davayı süre aşımından reddetmiştir. D.6.D.nin 30.11.1966 tarih ve E.1966/3750, K.1969/6115 sayılı kararı, D.K.D., sy. 107-110, s.299.

(20) İddia ve savunmanın genişletilmesi/ değiştirilmesi yasağı konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. ÜSTÜNDAĞ, S, İddia ve Müdafaaanın Değiştirilmesi Yasağı, İstanbul 1967, YILMAZ, E, "İdari Yargıda İddia ve Savunmanın Genişletilmesi/ Değiştirilmesi Yasağı", Ankara Barosu Dergisi, Yıl:40, 1983, sy. 3-4; YILMAZ, E, Medeni Yargılama Hukukunda Islah, İstanbul 1982, KURU, B, Hukuk Muhakemeleri Usulü, 4. Bası, C.II Ankara 1984, s.1160 vd.

S O N U Ç

Bilindiği gibi, Anayasası'nın 125. maddesi, idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğunu düzenlemiştir. Ancak, yargı yoluna başvurabilmek için belli koşulların gerçekleşmesi gerekir. Bunlardan biri de inceleme konusu yaptığımız süre koşuludur.

Ayrı bir yargı kolu olan İdari Yargının kendine özgü özellikleri vardır. Birinci bölümde de belirttiğimiz gibi idari dava, idari bir işlem veya eylemden dolayı idare edilenlerle idare arasında çıkan bir uyuşmazlığın giderilmesine ilişkindir. Bu nedenle hukuk davalarından ayrı birtakım koşullara bağlanmıştır. Bu koşullardan biri olan süre koşulunun hukuki niteliği konusunda değişik görüşler bulunmaktadır. Ancak, dava açma süresini hak düşürücü süre veya zamanaşımı süresi olarak ifade etmek doğru olmamaktadır. Zira, dava açma süresinin zamanaşımı ve hak düşürücü sürelerle müşterek özellikleri olduğu gibi, onlardan tamamen ayrı ve kendine özgü özellikleri de bulunmaktadır. Ayrıca dava açma süresinin yöneldiği amaç, özel hukukta güdülen amaçlardan farklıdır. Kamu yararı amacı ve kamu hizmetlerinde istikrarı sağlamak bakımından idare hukukunda dava açma süresi daha sert hükümlere bağlanmış ve ayrıntılı olarak yasal düzenleme konusu yapılmıştır.

Dava açma süresinin başlangıcı konusunda Anayasa'nın 125. maddesinde yer alan "yazılı bildirim" ilkesi geçerlidir. Ön karar alınması koşulunun getirilmesi ile

tam yargı davalarında da yazılı bildirim ilkesi uygulanmaya başlanmıştır. Ancak, tam yargı davalarının özellikleri gözönüne alındığında dava açma süresinin yazılı bildirimle başlaması bazı hallerde ilgilinin dava hakkını kullanabilmesine engel olabilmektedir. Bu bakımdan idari yargı yerinin idari işlem hakkında verdiği iptal kararı üzerine açılacak tam yargı davalarında dava açma süresinin, iptal kararının tebliği değil, iptal kararının infazından itibaren başlaması; idari eylem aleyhine açılacak tam yargı davalarında ise dava açma süresinin başlangıcına B.K.'ndaki hükme uygun olarak "zarara ve faile ittila" tarihinin esas alınması uygun olacaktır.

İYUK'nda 12. ve 13. maddelerdeki özel düzenlemeler dışında tam yargı davaları bakımından da 7 ile 11. maddeler arasında yer alan dava açma süresi ile ilgili genel hükümler uygulanacaktır.

Dava açma süresi geçtikten sonra açılan idari davalar işin esasına geçilmeden reddedilir. İdari yargı yerleri süre koşuluna uyulup uyulmadığını kendiliğinden(re'sen) araştırırlar.

K A Y N A K Ç A

I. KİTAPLAR :-----

- ARAL, K. : Danıştay Muhakeme Usulü, Ankara 1965.
- ARCAK, A. : Yeni Kamulaştırma Yasası, Ankara 1984.
- BALTA, T.B. : İdare Hukukuna Giriş, Ankara 1963/70.
- BODUR, D. : Kanunlarımızda Müddütler, İstanbul 1946.
- ÇAĞAN, N. : Vergi Hukukunda Süreler, Ankara Hukuk Fakültesi yayını, 1976.
- DOĞAN, A.A.,
ALVER, C. : Gerekçeli, İçtihatlı İdari Yargılama Usulü Kanunu, Ankara 1988.
- DURAN, L . : İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul Hukuk Fakültesi yayını, 1982.
- ERANIL. M.A. : Borçlar ve Medeni Kanunda Müruruzaman ve Sükutu Hak Hükümleri ve Tatbikatı, Sistemik Temyiz Kararları, Ankara 1958.
- EROĞLU, H. : İdare Hukuku, Ankara 1935.
- ESİN, Y.-DÜNDAR, E. : Danıştayda Açılacak Tazminat Davaları, Usul I. Kitap, Ankara 1971.
- GİRİTLİ-AKGÜNER, : İdare Hukuku Dersleri, İstanbul 1987.
- GİRİTLİ VE BİLGİN : İdare Hukuku Dersleri, İstanbul 1979.
- GÜNEŞ, T. : Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri, Ankara 1965.

- GÜNDAY, M. : İdare Hukuku Ders Notları, Ankara 1990.
(teksir)
- GÜNDAY, M. : İdari Yargı Mevzuatı ve İlgili Mevzuat, Ankara 1984.
- HOCAHANOĞLU, O.S. : Vergi Uyuşmazlıkları ve İdari Uyuşmazlıklar, İstanbul 1982.
- İNAN, A.N. : Borçlar Hukuku (Genel Hükümler), Ankara 1979.
- KURU, B. : Hukuk Muhakemeleri Usulü, Ankara 1979.
- MÜDERRİSOĞLU, H. : Danıştay Kanunu ve Danıştay Yargılama Usulü, Ankara 1978.
- ONAR, S.S. : İdare Hukukunun Umumi Esasları, 1966.
- ÖZYÖRÜK, M. : İdari Yargı Ders Notları (çoğaltma), Ankara 1977.
- SARICA, R. : İdari Kaza, İstanbul Hukuk Fakültesi yayını 1949.
- TAN, T. : İdari İşlemin Geri Alınması, SBF yayını, 1970.
- ULER, Y. : İdari Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları AÜHF yayını, 1970.
- YAYLA, Y. : İdare Hukuku, İstanbul 1985.
- YENİCE, K.,
ESİN, Y. : İdari Yargılama Usulü, Ankara 1983.
- YILMAZ, E. : Medeni Yargılama Hukukunda Islah, İstanbul 1982.
- ZABUNOĞLU, Y. K. : İdari Yargı Hukuku Dersleri, Ankara 1980-81 (Teksir).

II. MAKALELER ve İNCELEMELER :-----

- AKILLIOĞLU, T. : "Yönetmel İşlemlerde Yürürlüğe Giriş Sorunu"
AİD, C.12, sy.2, Haziran 1979.
- AKILLIOĞLU, T. : "Dava Açma Süresi", AİD, C.20, sy.4, Aralık
1987.
- ALAN, N. : "İptal Davalarının Ön ve Esastan Kabul
Şartları", D.D., 1983, sy. 50-51.
- BALKAR, K.G. : "Devlet Şurasında Süreaşımı", SBF Dergisi,
C.13, sy. 3.
- BALKAR, K.G. : "İdare muamelelerinde İstikrar Prensibi
ve Devlet Şurasının bir İBK üzerine Dü-
şünceler" SBF Dergisi C.VII, sy. 1-4,
1953.
- BERKİ, Ş. : "Hukukta Müddet Çeşitleri", Ankara Hukuk
Fakültesi Dergisi, C.25, sy. 1-2, Ankara
1968.
- ÇIRAKMAN, E. : "İdari Davalarda Süre", İdare Hukuku ve
İdari Yargı ile ilgili İncelemeler, Danış-
tay Başkanlığı, 1976.
- DURAN, L. : "İdari Kazada Dava Açma Müddeti", İHFM,
C. XI, sy. 1-2.
- DURAN, L, : "İdari Müracaatlar ve Bunlar Karşısında
İdarenin Sükutu", İHFM, A. XIII, sy. 1.
- DURAN, L. : "Danıştay'ın 1979 yılı Kararları Üzerine
Kısa Mülahazalar", AİD, C.13, sy. 3,
Eylül 1980.

- DURAN, L. : "Mahkeme Kararları Kroniği Kanun Yolları, İlk İnceleme", İHFM, C. XXXIII, sy. 3-4,
- DURAN, L. : "İdari Yargı Adlileşti" İstanbul Barosu Dergisi, 1982, sy. 7-9.
- DURAN, L. : "İdari İşlemden Sorumluluk İptal Davası Tam Yargı Davası", İHFM, C.XXXIII, sy 3-4,
- DURAN, L. : "Vergi Mahkemelerinin Görev Alanı", İk. ve Mal. Der., C. XXIX, sy. 3-4.
- EROĞLU, Y. : "Danıştay Kanunu ile Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu hükümlerinin Danıştayda uygulanışı", D.D., sy. 8, 1973
- TUNCAY, A.H.,
ÖZDEŞ, O.
- BAŞPINAR, R. : "İdari Yargılama Usulü", Yüzyıl Boyunca Danıştay, Ankara 1968.
- GÖZÜBÜYÜK, A.Ş. : "İdari Yargıda Dava Açma Süresi", AİD., C.2, sy.4, s.3, 1969.
- YILMAZ, E. : "İdari Yargıda İddia ve Savunmanın Genişletilmesi/Değiştirilmesi Yasağı", Ankara Barosu Dergisi, Yıl: 40 sy.3-4 (1983).

SUMMARY

Time Limitation in Bringing of Action In Administrative Jurisdiction.

In Turkey as well as in the other countries, which have adopted the administrative regime; to bring an action in administrative jurisdiction, is submitted to the condition of time limitation. Time limitation has a large content and meaning which should be assessed within the frame of law abiding state. In addition to the aspect regarding public utility and public order, there is another aspect related to the liberty of pursuing a right jurisdiction. In this study, time limitation has been considered at the concrete level rather than with its theoretical aspects; there has been considered the regulations in Administrative Trial Procedure Code and the problems which arise in practice.

In the first chapter, the concept of time limitation, time limitation in bringing of action and other procedural time limitations, the features of time limitation, general and special time limitation have been considered. Besides, we have done the comparison of time limitation in bringing of action to other kinds of time limitation and we have tried to attain a conclusion in relation to the question of lawfulness.

In the second chapter, regarding the regulations in Administrative Trial Procedure Code and the jurisprudence, the beginning of the period of time and problems arising in practice have been taken into consideration.

In the third chapter the consequences of supplementary time, time calculation and the expiration of time limitation have been considered.