



**T.C.
İSTANBUL MEDİPOL ÜNİVERSİTESİ**

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

İDARİ YARGIDA İPTAL DAVASI AÇMA SÜRESİ

EKREM RIZA ÖZÇAL

KAMU HUKUKU YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

DANIŞMAN

Doç. Dr. Müjgan TUNÇ YÜCEL

İSTANBUL- 2017

BEYAN

Bu tez çalışmasının kendi çalışmam olduğunu, tezin planlanmasından yazımına kadar bütün safhalarda etik dışı olabilecek bir davranışımın olmadığını, bu tezdeki bütün bilgileri akademik ve etik kurallar içerisinde elde ettiğimi, bu tez çalışması ile elde edilmeyen bütün bilgi ve yorumlara kaynak gösterdiğimi ve bu kaynakları da kaynaklar listesine aldığımı, yine bu tez çalışmasında ve yazımı sırasında patent ve telif haklarını ihlal edici bir davranışımın olmadığını beyan ederim.



ÖZET

İDARİ YARGIDA İPTAL DAVASI AÇMA SÜRESİ

Demokratik hukuk devletinin gereği olarak ülkemizde idarenin eylemlerine ve kararlarına karşı yargı yolu açıktır. Bireyler ve kurumlar, hak arama hürriyetleri kapsamında belli bir süre içerisinde idareye karşı dava açma haklarını kullanırlar. İdarenin yargısal denetiminde süre sınırlaması, bir yandan ilgili kişileri korurken diğer taraftan idarenin faaliyetlerinde ortaya çıkacak aksamaları engeller. Dava açma hakkının sınırlarından biri olan dava açma süresine uymadan idareye karşı açılan davalar hukuki sonuç doğurmaz. Bazı durumlarda idareye karşı davanın süresinde açılıp açılmadığının belirlenmesi önemli bir probleme dönüşmektedir. Uyuşmazlıkların günümüz şartlarındaki karmaşıklığı, gelişim süreci, davacının tutumu, davalının tutumu, sürelerle ilişkin esaslardaki görüş ve içtihat farklılıkları davanın süresinde açılıp açılmadığına karar verilmesini zorlaştırmaktadır. Dava açma süresinin önemini ve niteliğini irdeleyen bu tezin temel amacı 2577 sayılı Kanun'un ilgili maddelerini, teorik zeminde ve Danıştay kararları ışığında incelemektir. Çalışmada, iptal davasında dava açma süresinin, aslında uyuşmazlıkta kolayca hesaplanıp açık ve net olarak ortaya konulan bir husus olmadığı, uyuşmazlığın niteliği, gelişim süreci ve sürelerle ilişkin görüş farklılıkları ve bunlardan birinin tercihi durumunda dava açma süresine ilişkin kesin yargıya ulaşmanın kolay olmadığı ve bu sebeple buna son verecek bir idari usul kanununun elzem olduğu savunulmaktadır.

Anahtar Sözcükler: Dava Açma Süresi, İdari Yargı, İmar Planlarına Karşı İptal Davası Açma Süresi, İptal Davası Süresi

ABSTRACT

THE STATUTES OF LIMITATIONS FOR ACTION OF NULLITY IN ADMINISTRATIVE JUSTICE

It can be filed a claim against any actions and decisions of an administration in Turkey as an entailment of democratic state of law. Individuals and institutions exercise the right to sue, as a part of right to legal remedies, an administration within a certain period of time. The statutes of limitations in the judicial review of administration protect both related parties and prevent disruptions in an administrative process. If lawsuits that are filed against an administration elapse the statutes of limitations do not have any legal consequences. It is a complicated problem to decide whether a lawsuit against an administration is filed within a statute of limitations in some instances. There are some reasons that make it difficult to reach a decision if a lawsuit is filed in a statute of limitations such as the complicated nature and proceeding of legal disputes, acts and manners of plaintiff and defendant, the differences in judicial opinions and perspectives as to whether a lawsuit is filed within a statute of limitations. The main purpose of this study grappling with the composition and significancy of the statutes of limitations for action of nullity is to examine the relevant articles of the Law 2577 in light of a theoretical ground and the State Council Decisions. In the study, it is argued that it is not easy to come to a decision in a lawsuit as to the statutes of limitations for action of nullity due to the features and development process of a lawsuit, the various perspectives on the statutes of limitations and it is, therefore, necessary to have an Administrative Procedures Act in order to put an end to this intrication.

Key Words: Action of Nullity, Administrative Justice, Statute of Limitations, The Statutes of Limitations for Action of Nullity for City Development Plan

ÖNSÖZ

Dava açma süresinin önemini ve niteliğini irdeleyen bu tezin temel amacı 2577 sayılı Kanun'un ilgili maddelerini, teorik zeminde ve Danıştay kararları ışığında inceleyerek, iptal davasında dava açma süresinin, uyuşmazlıkta kolayca hesaplanıp açık ve net olarak ortaya konulan bir husus olmadığını ortaya koymaktır. Tezde, uyuşmazlığın niteliği, gelişim süreci ve sürelerle ilişkin görüş farklılıkları ve bu farklı görüşlerden birinin tercihi durumunda dava açma süresine ilişkin kesin yargıya ulaşmanın kolay olmadığı ve bu sebeple buna son verecek idari usul kanununun elzem olduğu savunulmaktadır.



İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	i
ABSTRACT.....	ii
ÖNSÖZ.....	iii
İÇİNDEKİLER.....	iv
KISALTMALAR.....	x
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

SÜRE KAVRAMI VE DAVA AÇMA SÜRESİNİN HUKUKİ NİTELİĞİ

I. İDARİ YARGIDA DAVA AÇMA SÜRESİ KAVRAMI	3
II. İDARİ YARGIDA DAVA AÇMA SÜRESİNİN HUKUKİ NİTELİĞİ ...	4
A. Dava Açma Süresinin Düzenlenmesinin Sebepleri.....	9
B. Dava Açma Süresinin Özellikleri.....	11
III. 2577 SAYILI KANUN'DA İPTAL DAVASI AÇMA SÜRESİ.....	12
A. Genel Dava Açma Süresi.....	12
B. Özel Dava Açma Süreleri.....	16
1. İlk Derece Mahkemesi Olarak Danıştayın Görevindeki Uyuşmazlıklarda Özel Dava Açma Süreleri.....	16
a. 2575 Sayılı Danıştay Kanunu'nun 75. Maddesindeki Özel Dava Açma Süresi.....	16
b. 2575 Sayılı Danıştay Kanunu'nun 85. Maddesindeki Özel Dava Açma Süresi.....	17

c.	213 Sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 49. Maddesindeki Özel Dava Açma Süresi.....	18
2.	İdare Mahkemelerinin Görevindeki Uyuşmazlıklarda Özel Dava Açma Süreleri.....	18
a.	2942 Sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 14. Maddesindeki Özel Dava Açma Süresi.....	18
b.	2872 Sayılı Çevre Kanunu'nun 25. Maddesindeki Özel Dava Açma Süresi.....	18
c.	5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 102. Maddesindeki Özel Dava Açma Süresi.....	19
d.	6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun 26. Maddesindeki Özel Dava Açma Süresi.....	19
e.	5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 27. Maddesindeki Özel Dava Açma Süresi.....	20
f.	5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 23. Maddesindeki Özel Dava Açma Süresi.....	20
g.	6502 Sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun'un 78. Maddesindeki Özel Dava Açma Süresi.....	20
h.	6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'ndaki Özel Dava Açma Süresi.....	21
i.	2559 Sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu'ndaki Özel Dava Açma Süresi.....	21
j.	4733 Sayılı Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'daki Özel Dava Açma Süresi.....	22
3.	Vergi Mahkemelerinin Görevindeki Uyuşmazlıklarda Özel Dava Açma Süreleri.....	22
4.	6183 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun Uygulanmasındaki Özel Dava Açma Süreleri.....	22
a.	6183 Sayılı Kanun'un 15. Maddesindeki Özel Dava Açma Süresi.....	23
b.	6183 Sayılı Kanun'un 20. Maddesindeki Özel Dava Açma Süresi.....	23
c.	6183 Sayılı Kanun'un 58. Maddesindeki Özel Dava Açma Süresi.....	24

5.	2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda Öngörülen Özel Dava Açma Süreleri.....	24
a.	2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 20/A Maddesindeki Özel Dava Açma Süresi.....	24
b.	2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 20/B maddesindeki Özel Dava Açma Süresi.....	25

İKİNCİ BÖLÜM

DAVA AÇMA SÜRESİNİN İŞLEMESİ ESASLARI

I.	DAVA AÇMA SÜRESİNİN BAŞLAMASI.....	26
A.	İdari Uyuşmazlıklarda Dava Açma Süresinin İşlemeye Başlaması.....	27
B.	Vergi Uyuşmazlıklarında Dava Açma Süresinin İşlemeye Başlaması....	35
1.	Tahakkuku Tahsile Bağlı Vergilerde Dava Açma Süresinin Başlangıcı.....	35
2.	Tebliğ Yapılan Hallerde veya Tebliğ Yerine Geçen İşlemlerde Dava Açma Süresinin Başlangıcı.....	35
3.	Tevkif Yoluyla Alınan Vergilerde Dava Açma Süresinin Başlangıcı.....	37
4.	Tescile Bağlı Vergilerde Dava Açma Süresinin Başlangıcı.....	37
5.	İdarenin Dava Açması Gereken Konularda Dava Açma Süresinin Başlangıcı.....	37
C.	İlan Yoluyla Yapılan Bildirimlerde Dava Açma Süresinin İşlemeye Başlaması.....	38
D.	Düzenleyici İşlemlerde Dava Açma Süresinin İşlemeye Başlaması.....	39
1.	Düzenleyici İşlemin İlanı Üzerine Doğrudan Dava Açılması Halinde Dava Açma Süresinin Başlaması.....	40
2.	Düzenleyici İşlemin Uygulanması Üzerine Dava Açma Süresinin Başlaması.....	43

II.	DAVA AÇMA SÜRESİNE İLİŞKİN GENEL ESASLAR.....	50
A.	Sürelerle İlgili Genel Esasların Kapsamı.....	50
B.	Bildirim Gününün Nazara Alınmayacağı.....	51
C.	Sürenin Gün Hafta Ay veya Yıl Olarak Belirlenmesi.....	51
D.	Tatil Günlerinin Sürelere Etkisi.....	53
E.	Çalışmaya Ara Verme Zamanının Dava Açma Süresine Etkisi.....	54
F.	Mali Tatilin Dava Açma Süresine Etkisi.....	55
G.	Mücbir Sebemin Dava Açma Süresine Etkisi.....	56
III.	2577 SAYILI KANUN'DA DAVA AÇMA SÜRESİNE İLİŞKİN ÖZEL DURUMLAR.....	57
A.	Görevli Olmayan Yargı Yerlerine Başvurma.....	57
1.	Davanın Görevsiz Yargı Yerinde Açılması.....	58
2.	Görevsiz Yargı Yerinde Açılan Dava İdari Dava Açma Süresi İçinde Olması.....	58
3.	Görevsiz Yargı Yerinin Davada Görevsizlik Kararı Vermesi Gerekir.....	58
4.	Görevsiz Yargı Yerinde Açılan Dava İle İdari Yargıda Açılan Davanın Konusunun Aynı Olması.....	62
5.	Otuz Günlük Ek Dava Açma Süresinin Geçirilmiş Ancak Dava Açma Süresinin Geçirilmemiş Olması.....	63
B.	Dilekçe Ret Kararı Üzerine Açılan Davada Dava Açma Süresi.....	63
C.	İşlemin İkinci Kez Tebliğinin Dava Açma Süresine Etkisi.....	64
IV.	İDAREYE BAŞVURUNUN SÜREYE ETKİSİ.....	64
A.	2577 Sayılı Kanun'un 10. Maddesi Uygulaması.....	64
1.	Başvurunun Şartları.....	66
a.	Başvuru Yetkili Makama Yapılmalıdır.....	66

b.	Başvuru İdari Davaya Konu Olabilecek Nitelikte Bir İşlem veya Eylem İçin Yapılmalıdır.....	67
c.	Başvuru İçin Genel Bir Süre Öngörülmemiştir.....	67
2.	Başvuru Üzerine Davanın Açılması.....	68
a.	Başvuruya İdarece Kesin Cevap Verilmesi.....	68
b.	Zımni Ret Süresi İçinde Başvuruya İdarece Kesin Olmayan Cevap Verilmesi.....	68
c.	Zımni Ret Süresi İçinde Başvuruya İdarece Cevap Verilmemesi.....	70
d.	Zımni Ret Süresi Dolmadan Dava Açılması.....	71
e.	Zımni Ret Süresi Geçtikten Sonra İdarece Cevap Verilmesi.....	72
B.	2577 Sayılı Kanun'un 11. Maddesi Uygulaması.....	74
1.	Başvurunun Şartları.....	75
a.	Başvurunun Yetkili İdari Makama Yapılması.....	75
b.	Başvurunun Dava Açma Süresi İçinde Yapılması.....	76
c.	Başvurunun İdari İşlemin Kaldırılması, Geri Alınması Değiştirilmesi veya Yeni Bir İşlem Yapılması Amacına Yönelik Olması.....	76
2.	Başvuru Üzerine Davanın Açılması.....	76
a.	İdarenin Olumsuz Cevap Vermesi.....	77
b.	İdarenin Altmış Gün İçinde Cevap Vermemesi.....	77
c.	İdarenin Altmış Gün İçinde Kesin Olmayan Cevap Vermesi.....	77
d.	İdarenin Altmış Gün Geçtikten Sonra Cevap Vermesi.....	78
3.	Özel Dava Açma Süresinde 2577 sayılı Kanun'un 11. Maddesi Uygulaması.....	81
4.	Parasal Haklarda 2577 sayılı Kanun'un 11. Maddesi Uyarınca Dava Açma Süresi.....	82
5.	İmar Planlarına Karşı Açılan İptal Davalarında 2577 sayılı Kanun'un 11. Maddesi Uyarınca Dava Açma Süresi.....	83

a.	Askı Süresinde İtiraz Edilmesi.....	84
(1).	Başvurunun Kabul Edilmesi.....	84
(2).	İdarenin Başvuruya Cevap Vermemesi.....	84
(3).	İdarenin Askı Süresi İçinde Cevap Vermesi.....	85
(4).	İdarenin Altmış Günlük Cevap Verme Süresi İçinde Talebi Reddetmesi.....	85
(5).	İdarenin Altmış Günlük Cevap Verme Süresi Geçtikten Sonra Talebi Reddetmesi.....	86
(6).	Askı Tarihinde İtiraz Edilmeyip Dava Açma Süresi İçinde İtiraz Edilmesi.....	86
b.	Danıştayın İmar Planlarına Karşı Açılacak İptal Davalarında Dava Açma Süresine İlişkin Güncel Kararı.....	88
	SONUÇ.....	94
	KAYNAKLAR.....	97

KISALTMALAR

a.g.e.	Adı geçen eser
a.g.m.	Adı geçen makale
Bkz.	Bakınız
C:	Cilt
D	Danıştay, Danıştay Dairesi
DİDDK	Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu
E:	Esas
K:	Karar
KT.	Karar Tarihi
N:	Numara
S:	Sayı
s.	Sayfa
VDDK	Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulu
Y	Yıl

GİRİŞ

Anayasamızın 2. maddesinde; Türkiye Cumhuriyeti'nin diğer nitelikleriyle beraber hukuk devleti olduğu, 36. maddesinde; herkesin meşru vasıta ve yollardan faydalanarak yargı mercileri önünde davacı ve davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahip bulunduğu, 125. maddesinde de; idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu düzenlenmiştir.

Vatandaşların hukuki güvenlik içinde buldukları, devletin eylem ve işlemlerinin hukuk kurallarına bağlı olduğu bir hukuk devletinde¹, temel hak ve özgürlükler sınırsız olmayıp belirli sınırlar içerisinde kullanılabilirliğinden, temel hak ve özgürlüklerden birisi olan hak arama hürriyetinin etkin bir yolu olan dava hakkının belirli sınırlar içerisinde kullanılması gerekmektedir.²

Bu bağlamda, dava açma süresi dava hakkının sınırlarından birisi olup, işin esasında ne kadar haklı olunursa olunsun eğer süresinde dava konusu edilmemişse idarenin yargısal denetiminden elde edilmek istenilen hukuki sonuçlar doğmayacaktır.

Kişilerin, güçlü idare karşısında kullanabileceği en etkili yol olan yargı denetiminin süresi içinde harekete geçirilmesinin önemi, aslında idareler açısından da geçerlidir.

İdarenin yargısal denetiminin belirli bir süre ile sınırlandırılması, hak arama hürriyeti ve adil yargılanma hakkıyla ilgili olduğu kadar, kamu yararı ve kamu düzeni ile de ilgili olup, kamu yararı ile kişi yararı arasındaki en önemli denge unsurlarından biridir.

İdari işlemlerin sürekli veya belirsiz bir dava tehdidi altında bulunması, idarenin görevlerini yerine getirmesini ve bu yolla kamu yararını gerçekleştirmesini olumsuz etkileyebilecek, buna bağlı olarak idare edilenlerin idareye olan güveni tartışılır hale gelecek ve nihayetinde idari istikrar bozulabilecektir.

¹ Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, Ankara, Yetkin Yayınevi, 2011, s.123.

² Ramazan Çağlayan, İdari Eylemlerden Doğan Tam Yargı Davalarında Dava Açma Süreleri, AÜEHFD,C:9, S:3-4, s.17, yıl 2005.

Dava açma süresinin önemini ve niteliğini irdeleyen bu tezin temel amacı 2577 sayılı Kanun'un ilgili maddelerini, teorik zeminde ve Danıştay kararları ışığında incelemektir. Çalışmada, iptal davasında dava açma süresinin, aslında uyuşmazlıkta kolayca hesaplanıp açık ve net olarak ortaya konulan bir husus olmadığı, uyuşmazlığın niteliği, gelişim süreci ve sürelerle ilişkin görüş farklılıkları ve bunlardan birinin tercihi durumunda dava açma süresine ilişkin kesin yargıya ulaşmanın kolay olmadığı ve bu sebeple buna son verecek bir idari usul kanununun elzem olduğu savunulmaktadır.

Bu çalışma iki bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, idari yargıda dava açma süresi kavramı ve hukuki niteliği; ikinci bölümde, dava açma süresinin işlemesi esasları ve imar planlarına karşı açılan iptal davalarında dava açma süresine ilişkin değerlendirmelerde bulunulmuştur.

İlk bölümde; idari yargıda dava açma süresi kavramı ve hukuki niteliği ile dava açma süresinin özellikleri ve düzenlenmesinin sebepleri, genel dava açma süresi, bazı özel dava açma süreleri ve 2577 sayılı Kanun'a sonradan eklenen özel dava açma süreleri ele alınmıştır.

İkinci bölümde; dava açma süresinin başlaması, işlemesi ve sona ermesine ilişkin esaslar ve dilekçe ret kararı üzerine yenileme süresi, görevsiz yargı yerine başvuru üzerine dava açma süresinin işlemesi, işlemin ikinci kez tebliğinin dava açma süresine etkisi ve idareye başvurunun dava açma süresine etkisine ilişkin 2577 sayılı Kanun'un 10. ve 11. maddeleri ve uygulaması ile imar planlarına karşı açılan iptal davalarında dava açma süresi ele alınmaktadır. Bu bölümde dava açma süresine ilişkin esasların, imar planlarına karşı açılacak iptal davalarında nasıl uygulandığı yerleşik Danıştay içtihatları ışığında değerlendirilmektedir. Bu bağlamda; imar planlarına karşı açılacak iptal davalarında dava açma süresinin başlaması, işlemesi ve sona ermesiyle dava açma süresini ihya eden durumlar Danıştayın yerleşik içtihatları kapsamında ele alınmakla birlikte, Danıştayın yeni tarihli içtihatları kapsamında dava açma süresine ilişkin yeni yaklaşımına da yer verilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

SÜRE KAVRAMI VE DAVA AÇMA SÜRESİNİN HUKUKİ NİTELİĞİ

IV. İDARİ YARGIDA DAVA AÇMA SÜRESİ KAVRAMI

Soyut zamanın, belirli olarak sınırlandırılmış ve önceden saptanabilir somut kesimini ifade eden süre, hukukun değişik dallarınca çeşitli hukuksal sonuçlar doğurmasını sağlayacak biçimde kullanılmıştır.³ Hukukta süreler, hakların ve yetkilerin kazanılmasında, kullanılmasında ve yitirilmesinde önem arz etmektedir.⁴ Dava açma süresi, itiraz süresi, temyiz süresi, yargılama süresi, cevap süresi, savunma süresi gibi bir çok çeşidi düzenlenmiştir.

Dava açma süresi ise, idari davaların geçerli bir şekilde açılabilmesi kanunen belirli ve sınırlı zaman kesimini ifade eder.⁵ İdarenin yargısal denetiminde dava niteliğini taşıyan başvuruların zamanla sınırlandırılmasıdır.⁶ Bu yönü itibariyle dava açma süresi, hak arama hürriyetinin zamanla sınırlandırılması anlamına geldiği ve bunun ancak kanunla sınırlandırılabilmesine ilişkin Anayasa ilkesi karşısında, dava açma süresinin kanunla düzenlenmesi zorunluluğu gündeme gelecektir.⁷

Dava açma süresi, bugüne kadar; 1925 tarihli Şurayı Devlet Kanunu, 21.12.1938 tarihli ve 3546 sayılı Devlet Şurası Kanunu ve bu kanunda değişiklik yapan 4904 sayılı Kanun, 1961 Anayasasından sonra çıkarılmış 24.12.1964 tarihli ve 521 sayılı Danıştay Kanunu ve bu kanunda değişiklik yapan 18.06.1973 tarihli ve 1740 sayılı Kanun ve 1982 yılında yapılan yeniden yapılandırma sonucu bugünkü

³ Mithat Sancar, “İdari Yargılama Usulü Kanununun 10 ve 11. Maddeleri Bağlamında İptal Davalarında Süre”, **Amme İdare Dergisi**, Sayı 23/1, 1990, s.70.

⁴ Mualla Öncel, Ahmet Kumrulu, Nami Çağan, Vergi Hukuku, 16. Bası, Ankara, Turhan Kitapevi, 2008, s.109-110.

⁵ Lütfi Duran, “İdari Kazada Dava Açma Müddeti (İdari müruru müddet), **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C:XI, S:1-2, 1945, s.240.

⁶ Erol Çırakman, “İdari Davalarda Süre”, **İdare Hukuku ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler I**, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları N:21, Ankara, 1976, s.192.

⁷ Çırakman, a.g.m., s. 191.

idari yargı sistemimiz içerisindeki 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu ve bu kanunlarda değişiklik yapılmasına ilişkin kanunlarla ve diğer özel kanunlarla düzenlenmiştir.

V. İDARİ YARGIDA DAVA AÇMA SÜRESİNİN HUKUKİ NİTELİĞİ

İdari yargıda dava açma süresi genel olarak 2577 sayılı Kanun'un 7. maddesinde düzenlenmiştir. Dava açma süresinin geçirilmesi halinde açılan davanın süresinde olmadığından anılan kanunun 14/3-e, 15/1-b maddeleri uyarınca reddine karar verileceği öngörülmüştür. Doktrinde dava açma süresinin hukuki niteliği ve hukuksal sonuçları üzerine tartışmalar mevcuttur.

Söz konusu tartışmalara geçmeden önce zamanaşımı ve hak düşürücü sürenin hukuki niteliği üzerinde durmak gerekir.

Kanun koyucu, bir hakkın belirli bir süre geçtikten sonra takip ve talep edilebilmesi konusundaki tercihini, zamanaşımı veya hak düşürücü süre olarak iki şekilde kullanabilir.⁸ Zamanaşımı, kazandırıcı veya düşürücü olmak üzere iki çeşittir.⁹

Zamanaşımı, bir borç ilişkisini ve bundan doğan borcun muaccel hale geldiği tarihten itibaren yasada öngörülen belirli bir sürenin geçmesini gerektirir. Hak düşürücü süre ise, bir borç ilişkisini ve alacak hakkının mevcudiyetini değil, bir hukuksal durumun meydana gelip gelmemesini, hukuksal ilişkinin kurulup kurulmamasını etkiler.¹⁰

⁸ Ahmet M. Kılıçoğlu, Borçlar Hukuku Genel Hükümler, 18. Bası, Ankara, Turhan Kitapevi, 2014, s.874.

⁹ Mehmet Erdem, Özel Hukukta Zamanaşımı, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2010, s.5.

¹⁰ Kılıçoğlu, a.g.e., s.874.

Hak düşürücü süre, hakkı ortadan kaldırır, sonuç olarak dava ve takip hakkının yanı sıra talep hakkını da ortadan kaldırır. Zamanaşımı ise, hakkın kendisini değil, sadece dava ve takip hakkını ortadan kaldırır.¹¹

Hak düşürücü süre, hakkın düşmesine yol açtığından, bunun sadece borçlu tarafından ileri sürülmesi zorunlu olmayıp, hakim tarafından resen göz önünde bulundurulur. Bunun sonucu olarak, hak düşürücü sürenin geçmiş olması defî niteliğinde bir savunma değil itiraz niteliğinde bir savunmaya yol açar. Ancak zamanaşımında ise defî niteliğinde bir savunmaya imkanı verdiği için, defî olarak ileri sürülmemesi halinde alacak zamanaşımına uğramamış gibi hükmüm altına alınabilecektir.¹²

Hak düşürücü süre bir kez işlemeye başladığında durması veya kesilmesi söz konusu olmaz, ancak zamanaşımında ise alacaklı veya borçlunun bazı işlemleri bu sürenin durmasına veya kesilmesine neden olabilir.¹³

ONAR'a göre; idari işlem ve eylemlerin uzun bir süre dava tehdidi altında kalması, kamu hizmetinin işlemlerini ve idari faaliyetlerin yerine getirilmesini olumsuz etkileyeceğinden, davanın belirli bir süre içerisinde açılması şart koşulmuştur.¹⁴

Medeni muhakeme usulünde ise, kanunun açıkça gösterdiği haller dışında böyle bir süre bulunmamaktadır. Buna karşın idari yargılama usulündeki dava açma süresi, davanın esaslı bir şartını oluşturup, hak düşürücü niteliktedir. Zamanaşımı ile hak düşürücü süre arasında mahiyet farkı bulunur, buna göre; zamanaşımı, doğmuş bir hakkın unsuru olan hakkın yerine getirilmesini veya hakka uyulmasını isteme yetkisini etkiler.¹⁵

Zamanaşımında hak baki olmasına rağmen eksik borç halini alır. Zamanaşımının bu niteliği davacının dava hakkına bağlı olmayıp, dava hakkı devam

¹¹ Kılıçoğlu, a.g.e., s.874.

¹² Kılıçoğlu, a.g.e., s.874.

¹³ Kılıçoğlu, a.g.e., s.874.

¹⁴ Sıddık Sami Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları, Cilt:3, 3. Bası, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, 1966, s.1960-1962.

¹⁵ Onar, a.g.e., s.1960.

eder.¹⁶ Ancak davalı tarafından, zamanaşımı dolayısıyla isteme hakkının düştüğü ve hakkın özünün istenilmesi yetkisinin bulunmadığı savunulabilecektir. Bu nedenle zamanaşımı, resen dikkate alınmadığı gibi davanın herhangi bir safhasında da ileri sürülemeyecek, ancak def'i olarak ileri sürülebilecektir.¹⁷

Hak düşürücü süre ise, hakkın tekemmül etmesinin ve yetkinin kullanılmasının bir şartı olup, hak ancak öngörülen süre zarfında kullanılırsa gerçekleşmiş sayılır. Bunun sonucu olarak da, mahkemece hak düşürücü süre resen aranacağı gibi davalı tarafından da davanın her aşamasında ileri sürülebilecektir. Yine bu mahiyet farkının sonucu olarak zamanaşımını kesen veya durduran sebeplerin, hak düşürücü süreler yönünden geçerli olmayacaktır.¹⁸ İdari yargılama usulünde, dava açma süresi özelliği itibari ile resen nazara alınmakta ve dava, süresi içerisinde açılmamış ise baştan reddedilmektedir.¹⁹

BERKİ; “*hukukta bir hakkın kullanılması için kanun veya mahkeme tarafından kat'iyetle verilmiş olan müddettir ki, hak kullanılmaksızın geçirilmiş olduğu takdirde, hakkın mevcudiyeti son bulur.*” şeklinde tanımladığı hak düşürücü sürenin kamu düzenine ilişkin olduğunu vurgulayarak, Devlet Şurasına dava açma süresinin geçirilmesiyle dava açma hakkının da düşeceği, ortadan kalkacağı, karşı taraf muvafakat etse bile durumun değişmeyeceğini ileri sürmektedir.²⁰

ZABUNOĞLU' göre; açılan davanın ön şartları ve bunlara uyulmaması halinde verilecek kararları düzenleyen 2577 sayılı Kanun'un 14. ve 15. maddeleri gereğince süre hususu resen inceleneceğinden, dava açma süresinin geçirilmesi hak düşümüne yol açacaktır.²¹

¹⁶ Onar, a.g.e., s.1961.

¹⁷ Onar, a.g.e., s.1961.

¹⁸ Onar, a.g.e., s.1961-1962.

¹⁹ Onar, a.g.e., s.1961-1962.

²⁰ Şakir Berki, “Hukukta Müddet Çeşitleri”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt:25, Sayı:1, 1968, s.101-103.

²¹ Yahya K. Zabunoğlu, “İdari Yargıda Dava Açma Süresi”, *I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Birinci Kitap: İdari Yargı*, Danıştay Yayınları N:53, Ankara, 1990, s.193.

Genel kabul gören dava açma süresinin hak düşürücü nitelikte olduğuna ilişkin görüşü benimsemeyip, kamu hukukunun “sui generis” bir müessesesi olduğunu savunan görüş de bulunmaktadır.²²

DURAN’a göre; kamu hukuku konularının özel hukukta tekabül eden konular ile karşılaştırılmak suretiyle incelenmesi yanıtıcı olabilecektir.²³ Zamanaşımı ile dava açma süresi arasında ileri sürülen en önemli farkın, zamanaşımında cebri icra yolu ile isteme hakkının, dava açma süresinde ise hakkın kendisinin düşeceği hususudur. Aslında bu iki müessese arasında önemli bir fark bulunmamakta, bu yönüyle benzerlik bulunmaktadır. Şöyle ki; dava açma süresinin geçirilmesinde hak yok olmamakta, sadece yargı mercilerini harekete geçirme yetkisi sona ermektedir.²⁴ Zamanaşımında da, alacak tabi borca dönüşür, yani takip yetkisi sona erer, ancak hak devam etmektedir. Dava açma süresinin geçirilmiş olmasına rağmen pekala idareye başvuru yolu ile işlemin iptali/zararın tazmini istenilebilecek ve idarece bu talep kabul edilebilecektir.²⁵

Danıştayın bazı kararlarında dava açma süresinin geçip geçmediğinin peşin olarak her davada araştırmadığı, dava dilekçelerinde dava konusu işlemin tebliğ/öğrenilme tarihlerinin yazılmasını zorunluluk olarak görmediği hususları itibarıyla de zamanaşımı ile dava açma süresi benzemekte olduğu, bazı kararlarında davalı idarece ileri sürülen süre itirazının idarece ispat edilemediğinden davayı süresinde kabul ettiği durumlarda, dava açma süresini zamanaşımı gibi telakki ettiği görülmektedir. Sonuç olarak dava açma süresi zamanaşımı gibi davalıya sadece bir defa hakkı verdiği belirtilmektedir.²⁶

DURAN, yukarıda bazılarında değinilen dava açma süresi ile zamanaşımı arasındaki benzer ve farklı yönlerine dayanarak dava açma süresinin hem zamanaşımına hem de hak düşürücü süreye benzeyen yönleri olduğu gibi farklı yönlerinin de bulunduğu, hatta genel görüşün aksine dava açma süresinin

²² Duran, a.g.m., s.249.

²³ Duran, a.g.m. s.249.

²⁴ Duran, a.g.m., s.249-250.

²⁵ Duran, a.g.m., s.250.

²⁶ Duran, a.g.m., s.249-254.

zamanaşımına yaklaşan yönlerinin, hak düşürücü süreye benzeyen taraflarından daha fazla olduğunu ileri sürmektedir.²⁷

ÇIRAKMAN da; dava açma süreleri ile hak düşürücü sürelerin benzer yanları olmasına rağmen, bazı hallerde hakim tarafında resen, bazen de taraflarca tayin edilebilme, durması, kesilmesi yönleri itibariyle hak düşürücü sürelerin dava açma sürelerinden ayrıldığı, yine dava açma sürelerinin zamanaşımı sürelerine benzemekle birlikte resen nazara alınamaması, ilk aşamada ileri sürülebilmesi, durması ve kesilmesi yönleri itibariyle zamanaşımı süresinden farklı olduğu belirtilerek DURAN'ın görüşüne katılmaktadır.²⁸

ULER tarafından ise; dava açma süresinin hak düşürücü veya zamanaşımı niteliğinde olmadığı, sadece uyuşmazlığın yargıya götürülmesi açısından konulmuş düzenleyici bir süre olduğu, idari yargı bir kamu yargısı olduğundan, kamu yargısında geçerli olan resen inceleme yetkisi söz konusu olup bu kapsamda davayı etkileyen süre dahil her husus göz önüne alınacak olmasının dava açma süresinin hak düşürücü nitelikte olduğunu göstermeyeceği, süresinde dava açılmaması halinde sakat işlemin hukuka uygun hale gelmeyeceği, yapılmış bir haksızlık haklı konumuna gelmeyeceği ve idarenin hukuka uygun davranma yükümlülüğü sona ermeyeceğinden, dava açma süresinin hak düşürücü nitelikte olamayacağı, düzenleyici süre olduğundan süresinden sonra açılmış bir davada yargı yerince bu uyuşmazlık için bir uyuşmazlık bağı kurulup kurulamayacağına bakılarak bağ kurulabiliyor ise davanın görülmesi gerektiği görüşü savunulmaktadır.²⁹

KAPLAN tarafından ise; dava açma sürelerine ilişkin ileri sürülen görüşlerin ortak fikrinin dava açma süresinin geçmesiyle hakkın son bulacağı, temel sorunun genel kabul gören sonuçlarını yansıtacak bir terimin terminolojiye yerleşmemiş olduğu, zira özel hukuktaki hak düşürücü ve zamanaşımı kavramlarının dava açma süresini tam karşılamamakta olduğu ileri sürülmüştür.³⁰

²⁷ Duran, a.g.m., s.254.

²⁸ Çırakman, a.g.e., s.195-196.

²⁹ Yıldırım Uler, "Yönetmelik Yargıda Dava Süresi", **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Birinci Kitap: İdari Yargı**, Danıştay Yayınları N:53, Ankara, 1990, s.213-216.

³⁰ Gürsel Kaplan, İdari Yargıda Dava Açma Süreleri, Ankara, Turhan Kitapevi, 2007, s.74.

Danıştay içtihatlarına göre, dava açma süresinin hak düşürücü süre niteliğinde olduğu kabul edilmiştir.³¹

Kanaatimizce de, dava açma süresi hak düşürücü süre niteliğindedir. Zira 2577 sayılı Kanun'un 14. ve 15. maddeleri gereği süre hususu ilk inceleme konuları arasında bulunmaktadır. Dava süresinde değil ise, davanın esasına geçilmeden reddedilmesi gerekmektedir. Dava açma süresi geçirilerek açılmış davanın esastan görüşülmesi mümkün olmayacaktır. Davacı tarafından, dava konusu etmek istediği işlem yönünden dava açma süresi geçirilmiş olsa da, bu işleme karşı dava açmasına engel bir durum bulunmamakla birlikte dava açılması halinde, davanın süre aşımı nedeni ile esas görüşülmeden reddedilecektir. Burada düşen husus davanın esastan görüşülmesidir.

A. Dava Açma Süresinin Düzenlenmesinin Sebepleri

İdari eylem ve işlemlerin uzunca bir süre dava tehdidi altında bulunmasının kamu hizmetinin işlenmesi ve idarenin faaliyetlerinin yerine getirilmesinde huzursuzluk doğurabileceği ve idarenin faaliyetlerini sekteye uğratabileceğinden dava açma süresi öngörülmüştür.³² Bu durum idari istikrarı ve kamu hizmetlerinde verimliliği olumsuz etkileyeceği ve bunun sonucu olarak kamu otoritesini zayıflatacağından idareye karşı açılacak davanın belli bir süreyle sınırlandırılmasını gerekli kılmıştır.³³ Dava açma süresinin uzun belirlenmesi kişinin, kısa belirlenmesi ise idare yararına olduğundan, kamu yararı ile kişi yararı arasındaki dengeyi sağlayan bir sürenin esas alınması gerekmektedir.³⁴

³¹ Danıştay 9. Dairesinin 12.4.1983 tarihli, E:1983/2383, K:1983/2578 sayılı kararı. Bkz. Celal Karavelioğlu, Açıklama ve Son İchtihatlarla İdari Yargılama Usulü Kanunu, Cilt:1, 6. Bası, Ankara, Karavelioğlu Hukuk Yayınevi, 2006, s.531.

³² Onar, a.g.e., s.1960-1962.

³³ Duran, a.g.m., s.238.

³⁴ A. Şeref Gözübüyük, Yönetmelik Yargısı, 16. Bası, Ankara, Turhan Kitapevi, 2003, s.397.

Dava açma süresi, kamu yararı ve kamu düzeni ile ilgili yönünün yanı sıra, hak arama özgürlüğü yönünden de önem arz etmektedir.³⁵

Anayasamızın 2. maddesinde; Türkiye Cumhuriyeti'nin diğer nitelikleriyle beraber hukuk devleti olduğu, 36. maddesinde; herkesin meşru vasıta ve yollardan faydalanarak yargı mercileri önünde davacı ve davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahip bulunduğu, 125. maddesinde de; idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu düzenlenmiştir.

Vatandaşların hukuki güvenlik içinde buldukları, devletin eylem ve işlemlerinin hukuk kurallarına bağlı olduğu bir hukuk devletinde³⁶, temel hak ve özgürlükler sınırsız olmayıp belirli sınırlar içerisinde kullanılabilirdiğinden, temel hak ve özgürlüklerden birisi olan hak arama hürriyetinin etkin bir yolu olan dava hakkının belirli sınırlar içerisinde kullanılması gerekmektedir.³⁷ Diğer temel hak ve hürriyetlerde olduğu gibi hak arama özgürlüğünün kanunla sınırlandırılması hususu anayasal bir zorunluluktur. Hak arama özgürlüğünün sınırlardan biri olan dava açma süresinin ve bu sürenin kesilmesi ve durmasının da kanunla olması gerekmektedir.³⁸

Ülkemizin de taraf olduğu Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 6. maddesi ile güvence altına alınan adil yargılanma hakkı bakımından, içerik olarak adil bir karar verilip verilmediği değil, adil bir karar verilebilmesi için gerekli şartların sağlanıp sağlanmadığı önemli olup, dava açma süresinin sınırlandırılmasında esas alınan hukuki kesinlik ve hukuk güvenliği ilkeleri meşru nedenler arasında sayılırken, öngörülen sürenin uygulamada dava açmayı imkansız kılacak nitelikte kısa tutulmaması gerekmektedir.³⁹

Ülkemizde idari dava açma süreleri, ülke gerçekleri dikkate alınarak 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu 7. maddesi ile belirlenen genel dava açma

³⁵ Kazım Yenice, Yüksel Esin, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, Ankara, Arısan Matbaacılık, 1983, s.164.

³⁶ Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, 12. Baskı, Ankara, Yetkin Yayınları, 2011, s.123.

³⁷ Ramazan Çağlayan, "İdari Eylemlerden Doğan Tam Yargı Davalarında Dava Açma Süreleri", **Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:9, Sayı:3-4, 2005, s.17.

³⁸ Yenice, Esin, a.g.e., s.167-168.

³⁹ Sibel İnceoğlu v.d., İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Kapsamında Bir İnceleme, Editör Sibel İnceoğlu, Avrupa Konseyi, Şen Matbaa, 2013, s. 209-218.

süresi ile düzenleme alanına giren kamu hizmetlerinin özelliklerine göre belirlenen özel dava açma süreleri öngörülmüştür.⁴⁰

B. Dava Açma Süresinin Özellikleri

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri ve buraya kadar yapılan açıklamalar ışığında dava açma süresinin özelliklerini şöyle sıralayabiliriz;

1-2577 sayılı Kanun'un 14. ve 15. maddeleri gereğince dava açma süresi bir ilk inceleme konusu olup, idari yargı yerince resen araştırılacak, davanın her aşamasında dikkate alınıp davanın süresinde açılmadığının tespiti halinde davanın reddine karar verilecektir.

2-Dava açma süresi hak düşürücü nitelikte olup, eğer dava süresi içinde açılmamışsa artık davanın esasının görüşülmesi hususu düşer. Bunun istisnası olarak 2577 sayılı Kanunda iki hal öngörülmüştür. Birincisi 2577 sayılı Kanunun 7/4. maddesindeki, ilan tarihinden itibaren süresi içinde dava konusu yapılmayan düzenleyici işlemin uygulanması halinde, düzenleyici işleme karşı yeni bir dava açılabilir. Diğer istisna ise, 2577 sayılı Kanunun 10/2. maddesinde yer almış, buna göre süreyi geçirerek dava hakkını yitiren ilgililere belli koşullarda yeni bir süre ve dava hakkı verilmektedir.⁴¹

3- Hak arama özgürlüğünün sınırlardan biri olan dava açma süresinin ve bu sürenin kesilmesi, durması, başlaması ve uzunluğunun kanunla düzenlenmesi Anayasal bir zorunluluktur.⁴²

4-İdari yargılama usulünde, dava açma süresinin mücbir sebeple uzayacağı veya canlanıp yeniden işleyeceği kabul edilmemiştir.⁴³

⁴⁰ Turgut Candan, Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu, 2. Baskı, Ankara, Maliye ve Hukuk Yayınları, 2006, s.328.

⁴¹ Yenice, Esin, a.g.e., s.169-170.

⁴² Yenice, Esin, a.g.e., s.167-168.

⁴³ Danıştay 5. Dairesi'nin 07.03.1961 tarihli, E:1960/947, K:1961/608 sayılı kararıyla mücbir sebebi kabul ederek, 27.05.1960 tarihine rastlayan karar düzeltme süresinin son gününün, o gün 1960

VI. 2577 SAYILI KANUN'DA İPTAL DAVASI AÇMA SÜRESİ

A. Genel Dava Açma Süresi

2577 sayılı Kanunun “Dava açma süresi” başlıklı 7/1. maddesinde; “*Dava açma süresi, özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde Danıştayda ve idare mahkemelerinde altmış ve vergi mahkemelerinde otuz gündür.*” hükmü yer almaktadır.

Bu hüküm idari yargılama usulündeki genel dava açma süresini ifade eder. Uyuşmazlığın konusu itibariyle ilgili olduğu kanunlarda ayrıca bir dava açma süresi öngörülmemiş ise davanın bu süre esas alınarak süresinde açılıp açılmadığının tespiti gerekecektir. Diğer bir anlatımla bu durumda 2577 sayılı Kanun’da yazılı genel dava açma süresine dayanılarak hak iddia edilemeyecektir.⁴⁴ İdari uyuşmazlık konusu itibariyle ilgili olduğu kanunda özel dava açma süresi gösterilmemişse artık davanın süresinin tespitinde genel dava açma süresi olan 2577 sayılı Kanun’daki genel dava açma süresi esas alınacaktır.⁴⁵

Genel dava açma süresi davanın açılacağı idari yargı yerine göre belirlenmiş, buna göre; Danıştayın ilk derece mahkemesi olarak bakacağı uyuşmazlıklar için altmış, idare mahkemelerinin görevine giren davalarda altmış ve vergi mahkemelerinin görevine giren davalarda ise otuz gündür.⁴⁶

Kanun metninde belirtilen dava açma sürelerinin gün olarak algılanması gerektiği, altmış günlük sürenin iki ay, otuz günlük sürenin bir ay gibi esas alınmasının yanlış olduğu, ay olarak esas alınması halinde 31 gün çeken aylardaki bir günün dava açma süresine dahil olacağından, davacı açısından davayı süresinde açamaması ihtimali bulunmaktadır. Örneğin; 10 Mart 2005 günü tebliğ alınan işleme karşı dava açma süresinin, bu tarihi takip eden günden itibaren işleyerek altmışıncı

devrimi nedeniyle Danıştay’ın kapalı bulunduğundan bir gün uzamış sayarak süresinde kabul etmiştir. Bkz. Yenice, Esin, a.g.e., s.170.

⁴⁴ Candan, a.g.e., s.329-330.

⁴⁵ Gözübüyük, a.g.e., s.401.

⁴⁶ Candan, a.g.e., s.329.

gün olan 09 Mayıs 2005 tarihinde sona erer ve en geç bu tarihte dava açılması gerekirken, ay olarak hesaplanması halinde ise, dava açma süresinin yine takip eden günden itibaren ikinci aya denk gelen 11 Mayıs 2005 tarihinde sona erer ve bu tarihte dava açılması halinde dava açma süresi bir gün ile kaçırılmış olacaktır.⁴⁷

Genel dava açma süresinde, idare ve vergi mahkemeleri arasında ayrım yapılmasının uygulamada bazı sorunlara neden olduğu, davanın idare mahkemesinin mi yoksa vergi mahkemesinin mi görevinde olduğu hususu önemli olup, eğer dava vergi mahkemesinin görevinde olmasına rağmen idare mahkemesine otuz günlük süre geçtikten ancak altmış günlük süre içerisinde açılması halinde, dosya görevli yargı yeri olan vergi mahkemesine gittiğinde davanın süresinde bulunmadığı tespiti ile karşılaşacaktır.⁴⁸

Bu konuda verilmiş Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurul'un 13.03.1998 günlü, E:1996/244, K:1998/45 sayılı kararı bulunmaktadır.⁴⁹

Karara göre; 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 103. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, eğlence vergisi hasılatının % 10'unun İzmir Veremle Savaş Derneğine ödenmesi istemiyle dernek tarafından 26.10.1990 gününde yapılan başvuruya cevap verilmemek suretiyle kurulan olumsuz işleme karşı 18.2.1991 tarihinde açılan dava, İzmir 3.İdare Mahkemesi'nce reddedilmiş, davacının temyiz başvurusu, Danıştay Dokuzuncu Dairesince kabul edilmiş ve davanın vergi mahkemesinin görevine girdiğinden karar bozulmuş ve dava dosyası sonuçta vergi mahkemesine gelmiştir.

İzmir 3.Vergi Mahkemesi'nin 6.10.1994 günlü ve E:1994/1217, K:1994/869 sayılı kararıyla; dava açma süresinin 24.1.1991 tarihinde sona ereceği, 18.2.1991 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle reddi gerektiği ancak, davanın konusunun, vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükle veya bunlara ait zam ve cezalarla ilgili olmadığı, vergi hasılatından kesilecek payın davacı derneğe ödenmesiyle ilgili bulunduğu, nitekim, davacı tarafından da, davanın

⁴⁷ Karavelioğlu, a.g.e., s.536.

⁴⁸ Gözübüyük, a.g.e., s.401.

⁴⁹ VDDK, KT.13.03.1998, E:1996/244, K:1998/45 (yayınlanmamıştır).

çözümünün, idare mahkemesinin görevine girdiği düşüncesiyle bu mahkemelerde geçerli olan 60 günlük dava açma süresi içinde ve 18.2.1991 tarihinde dava açıldığı, idare mahkemesince verilen kararın, Danıştay Dokuzuncu Dairesi tarafından görev yönünden bozulması üzerine dosyanın mahkemelerine intikal ettiği, davanın çözümünün idare veya vergi mahkemesinden hangisinin görevine gireceği hususunun mahkemeler arasında dahi değişik yorumlandığı, davanın görüm ve çözümünün hangi mahkemenin görevine girdiğinin davacı tarafından tespitin çok zor olduğu, bu yüzden davacının idare mahkemesinde dava açmasından dolayı kusurlu görülemeyeceği, her ikisi de idari yargı mercii olan idare ve vergi mahkemelerinde dava açma sürelerinin farklı düzenlenmesinden kaynaklanan bu durumun, davacı aleyhine yorumlanarak idare mahkemesinde süresi içinde açılan davanın, Danıştay kararıyla görevlendirilen vergi mahkemesinde süre aşımından reddinin, genel hukuk kuralları, hakkaniyet ve adalet prensiplerine ters düşeceği, kendi kusuru dışında yargı mercilerinin farklı görüşleri nedeniyle dava açma hakkının engellenmesi sonucunu doğuracağı, her ne kadar, idare mahkemesince görev yönünden reddedilen ve işlemin tebliğinden itibaren 31 ila 60. gün arasında açılmış olan ve vergi mahkemesinin görevindeki her dava için bu mahkemelerde açılacak davanın süre aşımından reddi gerekmekte ve aksi görüşle bu davaların süresinde kabulü halinde, vergi mahkemesinde dava açma süresini geçiren bazı kişilerce süresi geçen vergi davalarının idare mahkemesinde açılabileceği ancak, bunun açıkça vergi mahkemesinin görevinde olmasına rağmen idare mahkemesinde açılan davalarla sınırlı tutulması gerektiği, bu nedenle, idare mahkemesinde görev yönünden reddedilerek vergi mahkemesine gelen dava dosyalarının yukarıdaki açıklamalar doğrultusunda titizlikle incelenmesi ve davanın süresinde olup olmadığına, olayın gelişimine göre karar verilmesinin hakkaniyet gereği olduğu, aksi halde, idare mahkemesinde dava açan herkesin, dava açma süresi 60 gün olmasına karşın, mahkemece davanın görev yönünden reddi ile dosyanın vergi mahkemesine gönderilmesi olasılığını düşünerek, vergi mahkemeleri için belirlenen 30 günlük dava açma süresini esas alarak dava açması gibi hukuki dayanağı olmayan güvensiz bir durumun ortaya çıkacağı, bu açıklamalar karşısında davanın süresinde açıldığının kabul edilerek, dava esastan görülüp işlemin iptaline karar verilmiştir.

Bu karara yapılan temyiz başvurusu sonucunda Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulu'nca; idari yargılama hukukunda dava açma sürelerinin kamu düzeniyle ilgili olduğu ve hak düşürücü süre niteliği taşıdığı ancak, yasanın öngörülen hallerde uzayacağı, duracağı ve kesileceğinden bahisle dava açma süresinin vergi mahkemesinin görevindeki uyuşmazlıklar için belirlenen dava açma süresi olan otuz günlük süre esas alınarak davanın süre aşımından reddedilmesi gerektiğine karar verilmiştir.

İdare ve vergi mahkemelerindeki dava açma sürelerindeki bu farklılık, yukarıda belirtildiği gibi davacı aleyhine sonuç doğurabileceğinden, bu farklılığın giderilerek dava açma süresinin her iki mahkemede de altmış gün olması gerektiği savunulmuştur.⁵⁰

Burada, uyuşmazlık idare mahkemesinin mi yoksa vergi mahkemesinin mi görevinde olduğu hususunda tereddüt varsa davacının az olan süreyi esas alarak otuz günlük süreyi geçirmeden dava açması gerekmektedir birlikte, hak arama özgürlüğü yönünden bu özenin davacıdan beklenilmesi hususunun tartışmaya açık olduğu ifade edilmiştir.⁵¹

Dava açma süresinin idare ve vergi mahkemelerinde farklı uygulanması sonucu, uyuşmazlığın hangi mahkemenin görevine girdiği tartışmasını ve bunun sonucu olarak, davacıdan bu farklılığa özen gösterip göstermeyeceği tartışmasını gündeme getirmesinin hak arama özgürlüğünü ilgilendirmektedir. Bu durum dava açma süresinin karmaşıklığı ve açık olmaması nedeni ile Avrupa İnsan Hakları Mahkemesince adil yargılanma hakkının ihlali olarak değerlendirilebilecektir.⁵² Bu sebeple idare ve vergi mahkemelerindeki dava açma sürelerindeki bu farklılığın giderilmesi gerekir.

⁵⁰ Azmi Şahin, "İdari Davalarda Sürelerle İlgili Sınırlı Bir İnceleme", **Adalet Dergisi**, Sayı:5, 1988, s.105.

⁵¹ Zabunoğlu, a.g.m., s. 280-282.

⁵² İnceoğlu, a.g.e., s.218.

B. Özel Dava Açma Süreleri

İdari yargılama Usulü Kanunu ile belirlenmiş olan genel dava açma süresinin yanında, özel kanunlarla belirlenmiş dava açma süreleri bulunup, bu süreler kamu hizmetlerinin özellikleri ve diğer kamu hizmetlerine nazaran önemleri itibariyle genel dava açma süresinden daha uzun veya kısa belirlenmiştir. Uyuşmazlığın ilişkin olduğu kanunda dava açılması için öngörülmüş ayrı bir süre var ise bu süre esas alınarak davanın süresinde açılıp açılmadığının tespiti yapılacaktır.⁵³ Uygulamada en çok rastlanan özel idari dava açma sürelerine örnek olarak;

1. İlk Derece Mahkemesi Olarak Danıştayın Görevindeki Uyuşmazlıklarda Özel Dava Açma Süreleri

İlk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülecek davalarda özel dava açma süreleri bulunmaktadır. Bunlar;

a. 2575 Sayılı Danıştay Kanunu'nun 75. Maddesindeki Özel Dava Açma Süresi

“İlk derece mahkemesi olarak Danıştayda görülecek davalar” başlıklı 24. maddesinin 1. fıkrasının (f) bendinde; Danıştay Yüksek Disiplin Kurulu kararları ile bu Kurulun görev alanı ile ilgili Danıştay Başkanlığı işlemlerine karşı açılacak iptal ve tam yargı davalarının Danıştayca ilk derece mahkemesi olarak karara bağlanacağı, aynı kanunun “Disiplin kararı aleyhine dava açılması” başlıklı 75. maddesinde ise; ilgili, Yüksek Disiplin Kurulu kararının kendisine tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde bu karara karşı dava açabileceği, bu davaların, savunmaların alındığı veya cevap sürelerinin geçtiği tarihten itibaren üç ay içinde karara bağlanacağı ve çalışmaya ara verme süresinin hesaba katılmayacağı düzenlenmiştir.

Buna göre, Danıştay Yüksek Disiplin Kurulu kararlarına karşı ilgilinin, genel dava açma süresi olan ve işlemin yazılı bildirimının yapıldığı tarihi izleyen günden

⁵³ Candan, a.g.e., s.329-330.

itibaren işlemeye başlayan ve altmış gün olan genel dava açma süresi içerisinde değil de, işlemin tebliğ tarihinden itibaren işlemeye başlayan ve on beş gün olan özel dava açma süresi içerisinde dava açılması gerektiği düzenlenmiştir.

b. 2575 Sayılı Danıştay Kanunu'nun 85. Maddesindeki Özel Dava Açma Süresi

2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun "Dava hakkı" başlıklı 85. maddesinde; "83 üncü maddenin ikinci fıkrası ile 84 üncü maddeye göre görevlerine son verilen ilgililerin bu kararlara karşı açacakları davalarda 75 inci madde hükümleri uygulanır." hükmü,

"Hüküm giyme halî" başlıklı 83. maddesinde; "1. Danıştay meslek mensuplarından birinin ağır hapis, kasıtlı bir suçtan dolayı altı ay veya daha fazla hapis cezası ile kesin olarak hüküm giymesi halinde, görevi kendiliğinden sona erer.

Kasıtlı bir suçtan dolayı altı aydan aşağı hapis cezası ile hüküm giyme halinde bu suç, mesleğin vakar ve şerefini bozan veya mesleğe karşı genel saygı ve güveni gideren nitelikte görülürse, ilgilinin meslekten çıkarılması gerekip gerekmediğine Yüksek Disiplin Kurulu tarafından karar verilir." hükmü,

"Sağlık bakımından görevin yerine getirilememesi" başlıklı ve 27/6/2013 tarihli ve 6494 sayılı Kanunun 16. maddesi ile yeniden düzenlenen 84. maddesinde ise; "Görevini sağlık bakımından yerine getiremeyeceği tam teşekküllü resmî sağlık kurulu raporuyla kesin olarak anlaşılan Danıştay meslek mensuplarının görevine son verilmesine Başkanlar Kurulunca karar verilir." hükmü yer almıştır.

Buna göre, sağlık bakımından görevini yerine getiremeyeceğinden göreve son verilmesine ilişkin Danıştay Başkanlar Kurulu kararları ile kasıtlı bir suçtan dolayı altı aydan aşağı hapis cezası ile hüküm giyme halinde, suçun, mesleğin vakar ve şerefini bozan veya mesleğe karşı genel saygı ve güveni gideren nitelikte olduğundan bahisle ilgilinin meslekten çıkarılmasına ilişkin Yüksek Disiplin Kurulu kararlarına karşı açılacak davanın da yukarıda bahsedilen 2575 sayılı Kanunun 75. maddesinde düzenlenen özel dava açma süresi içerisinde dava açılması gerekecektir.

c. 213 Sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 49. Maddesindeki Özel Dava Açma Süresi

213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun "Emlak vergisine ait bedel ve değerlerin tespiti, ilanı ve kesinleşmesi" başlıklı 49. Maddesinin (a) bendinde; Maliye ve Bayındırlık ve İskan bakanlıkları 1319 sayılı Emlâk Vergisi Kanunu'nun 29. maddesi hükmü ile aynı kanunun 31. maddesi uyarınca hazırlanan tüzük hükümlerine göre bina metrekare normal inşaat maliyet bedellerini, uygulanacağı yıldan dört ay önce müştereken tespit ve Resmî Gazete ile ilân edeceği, ilan edilen söz konusu bedellere karşı da Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği tarafından Resmî Gazete ile ilânını izleyen onbeş gün içinde Danıştay'da dava açabileceği düzenlenmiştir.

2. İdare Mahkemelerinin Görevindeki Uyuşmazlıklarda Özel Dava Açma Süreleri

a. 2942 Sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 14. Maddesindeki Özel Dava Açma Süresi

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 14. maddesinde; kamulaştırmaya konu taşınmaz malın maliki tarafından 10. madde gereğince mahkemece yapılan tebligat gününden, kendilerine tebligat yapılamayanlara tebligat yerine geçmek üzere mahkemece gazete ile yapılan ilan tarihinden itibaren otuz gün içinde, kamulaştırma işlemine karşı idari yargıda iptal davası açılabilmesi düzenlenmiştir.

b. 2872 Sayılı Çevre Kanunu'nun 25. Maddesindeki Özel Dava Açma Süresi

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun "İdarî yaptırımların uygulanması, tahsil usûlü ve itiraz" başlıklı 25. maddesinde; bu kanun uyarınca verilen idarî yaptırım

kararlarına karşı tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde idare mahkemesinde dava açılabilceği düzenlenmiştir.

- c. 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 102. Maddesindeki Özel Dava Açma Süresi

5510 sayılı Kanunun 102. maddesinde; bu kanun kapsamında verilen idari para cezasına karşı tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içerisinde dava açılabilceği düzenlenmiştir.

- d. 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun 26. Maddesindeki Özel Dava Açma Süresi

6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun 4/4/2015 tarihli ve 6645 sayılı Kanun'un 4. maddesi ile değişik 26. maddesinin 2. fıkrasında; "Bu Kanunda belirtilen idari para cezaları, 14 üncü maddede belirtilen bildirim yükümlülüğünü yerine getirmeyenlere uygulanacak idari para cezaları hariç gerekçesi belirtilmek suretiyle Çalışma ve İş Kurumu il müdürünce verilir. 14 üncü maddede belirtilen bildirim yükümlülüğünü yerine getirmeyenler için uygulanan idari para cezaları hariç tahsil edilen idari para cezaları genel bütçeye gelir kaydedilir. 14 üncü maddede belirtilen bildirim yükümlülüğünü yerine getirmeyenlere uygulanacak idari para cezaları ise doğrudan Sosyal Güvenlik Kurumunca verilir. Sosyal Güvenlik Kurumunca verilen idari para cezalarının tebliğ, itiraz ve tahsilinde 5510 sayılı Kanunun 102 nci maddesi hükümleri uygulanır. Verilen diğer idari para cezaları tebliğinden itibaren otuz gün içinde ödenir. İdari para cezaları tüzel kişiliği bulunmayan kamu kurum ve kuruluşları adına da düzenlenebilir." hükmü yer almaktadır.

Buna göre, 6331 sayılı Kanunun 14. maddesinde öngörülen bildirim yükümlülüğünü yerine getirmeyenlere uygulanacak idari para cezasının Sosyal Güvenlik Kurumu'nca verileceği, bu idari para cezalarına itirazında yukarıda

bahsedilen 5510 sayılı Kanunun 102. maddesi hükmü uygulanacağından, bu kapsamdaki idari para cezasına karşı 5510 sayılı Kanunun 102. maddesi gereği otuz günlük dava açma süresine tabi olacaktır.

e. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 27. Maddesindeki Özel Dava Açma Süresi

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 27. maddesinin 6. fıkrasında; Valinin kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü il encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebileceği, encümen, kararında ısrar ederse kararın kesinleşeceği, bu takdirde, valinin, kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durduracağı ve idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile birlikte on gün içinde dava açabileceği düzenlenmiştir.

f. 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 23. Maddesindeki Özel Dava Açma Süresi

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Meclis kararlarının kesinleşmesi" başlıklı 23. maddesinde; Belediye başkanının, hukuka aykırı gördüğü belediye meclis kararlarını, gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere beş gün içinde meclise iade edebileceği, yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararların kesinleşeceği, belediye başkanının, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargıda dava açabileceği düzenlenmiştir.

g. 6502 Sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun'un 78. Maddesindeki Özel Dava Açma Süresi

6502 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun'un "Cezalarda yetki ve itiraz" başlıklı 78. maddesinde; bu Kanun hükümlerine göre verilen idari yaptırım

kararlarına karşı 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu hükümlerine göre idari yargı yoluna başvurulabileceği, ancak, idare mahkemesinde dava, işlemin tebliğini izleyen günden itibaren otuz gün içinde açılabilmesi düzenlenmiştir.

h. 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'ndaki Özel Dava Açma Süresi

6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun "Sınır dışı etme kararı" başlıklı 53. maddesinde; yabancı veya yasal temsilcisi ya da avukatı, sınır dışı etme kararına karşı, kararın tebliğinden itibaren on beş gün içinde idare mahkemesine başvurabileceği düzenlenmiştir.

Diğer yandan, aynı kanunun "İdari itiraz ve yargı yolu" başlıklı 80. maddesinde; "Uluslararası Koruma" başlıklı kanunun üçüncü kısmında yazılı hükümler uyarınca, 68. maddede düzenlenen yargı yolu hariç olmak üzere, 72. ve 79. maddeler çerçevesinde alınan kararlara karşı, kararın tebliğinden itibaren on beş gün, alınan diğer idari karar ve işlemlere karşı kararın tebliğinden itibaren otuz gün içinde, ilgili kişi veya yasal temsilcisi ya da avukatı tarafından yetkili idare mahkemesine başvurulabileceği düzenlenmiştir.

1. 2559 Sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu'ndaki Özel Dava Açma Süresi

2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu'nun 6. maddesinde; Umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinden; a) Faaliyetten geçici olarak men edildiği halde süresinden önce açılan, b) Açık ve kapalı bulunacağı saatlere uymayan, c) Bu Kanunun 12 nci maddesinde belirtilen yasaklara uymadığı tespit edilen, d) Mevzuat hükümlerine aykırı olarak işletilen, İş yerlerinin işletmecilerine idarî para cezası verileceği, Verilen idarî para cezalarına dair kararların ilgililere 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümlerine göre tebliğ edileceği ve bu cezalara karşı tebliğ tarihinden itibaren en geç yedi gün içinde yetkili idare mahkemesine itiraz edilebileceği düzenlenmiştir.

j. 4733 Sayılı Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'daki Özel Dava Açma Süresi

4733 sayılı Tütün Ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 8. maddesinde; bu Kanun hükümlerine göre verilen idarî yaptırım kararlarına karşı 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu hükümlerine göre kanun yoluna başvurulabileceği, ancak, idare mahkemesinde dava, işlemin tebliği tarihinden itibaren onbeş gün içinde açılacağı düzenlenmiştir.

3. Vergi Mahkemelerinin Görevindeki Uyuşmazlıklarda Özel Dava Açma Süreleri

213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 49. maddesinin (b) bendinde özel dava açma süresi öngörülmüş olup buna göre; takdir komisyonlarının arsalara ve araziye ait asgari ölçüde birim değer tespitine ilişkin kararlarına karşı, kendisine karar verilen veya tebliğ edilen daire, kurum ve teşekküllere, tebliğ tarihini izleyen günden itibaren, on beş gün içinde yetkili vergi mahkemesine dava açılabilir.

4. 6183 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un Uygulanmasındaki Özel Dava Açma Süreleri

6183 sayılı Kanun'un uygulamasına yönelik işlemin dayanağı kamu alacağı, vergi mahkemelerinin görevlerinin sayıldığı 2576 sayılı Kanun'un 6/a maddesi kapsamında bulunabileceği gibi, idare mahkemelerinin görevlerinin sayıldığı 2576 sayılı Kanun'un 5. maddesi kapsamında da bulunabilmektedir. 6183 sayılı Kanun'da öngörülen özel dava açma süreleri, hem idare hem de vergi mahkemesinin görevine giren uyuşmazlıklarda uygulanabileceğinden ayrı bir başlık altında ele alınmıştır.

6183 sayılı Kanunda geçen "itiraz komisyonu" deyimini ile "itiraz" deyiminin 2576 sayılı Kanun'un 13. maddesi uyarınca sırasıyla; "vergi mahkemesi" ve "vergi mahkemesinde dava açılması" anlamını taşıyacağı düzenlenmiş ise de, 6183 sayılı

Kanun'un uygulanmasına yönelik işlemin dayanağı kamu alacağı, vergi mahkemesinin görevine girmediği idare mahkemesinin görevine girdiği hallerde de, 6183 sayılı Kanun'da öngörülen özel dava açma sürelerinin idare mahkemelerinde de geçerli olacağı hususunu değiştirmemektedir.

Şöyle ki, 2576 sayılı Kanun'un vergi mahkemelerinin görevlerinin sayıldığı 6. maddesinin b bendinin ilk halinde, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un uygulanmasından doğan uyuşmazlıkların tümünün vergi mahkemesinin görevleri arasında sayılmasına yönelik düzenleme bulunmakta iken, 24.02.1988 tarihli ve 3410 sayılı Kanun'un 2. maddesi ile 2576 sayılı Kanun'un söz konusu maddesinde yapılan değişiklik ile sadece, 2576 sayılı Kanun'un 6. maddesinin a bendindeki konulara ilişkin 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un uygulanmasından doğan uyuşmazlıklar vergi mahkemesinin görevleri arasında bırakılmıştır. Böylece idare mahkemesinin görev alanına giren kamu alacağının tahsiline yönelik 6183 sayılı Kanun'un uygulamasına ilişkin işlemler idare mahkemesinin görev alanına dahil edilmiştir.⁵⁴

a. 6183 Sayılı Kanun'un 15. Maddesindeki Özel Dava Açma Süresi

6183 sayılı Kanun'un "İhtiyati hacze itiraz" başlıklı 15. maddesinde; haklarında ihtiyati haciz uygulananların haczin tatbiki, gıyapta yapılan hacizlerde haczin tebliği tarihinden itibaren 7 gün içinde alacaklı tahsil dairesine ait itiraz işlerine bakan vergi itiraz komisyonu nezdinde ihtiyati haciz sebebine itiraz edebilecekleri düzenlenmiştir.

b. 6183 Sayılı Kanun'un 20. Maddesindeki Özel Dava Açma Süresi

6183 sayılı Kanun'un "İhtiyati tahakkuka itiraz" başlıklı 20. maddesinde; "Haklarında ihtiyati tahakkuk üzerine ihtiyati haciz tatbik olunanlar ihtiyati tahakkuk sebeplerine ve miktarına 15 inci madde gereğince itirazda bulunabilirler." hükmü yer almış olup, bu atıf uyarınca yukarıda bahsedilen 7 günlük süre burada da geçerli olacaktır.

⁵⁴ 6183 sayılı Kanun'un uygulamasından kaynaklanan ve idare mahkemelerinin görevine giren uyuşmazlıklara örnek olarak; D. 10. D., KT. 09.12.2014, E:2012/6834, K:2014/7468 (yayınlanmamıştır); D. 13. D., KT.11.03.2015, E:2012/3043, K:2015/961(yayınlanmamıştır).

c. 6183 Sayılı Kanun'un 58. Maddesindeki Özel Dava Açma Süresi

6183 sayılı Kanunun "Ödeme emrine itiraz" başlıklı 58. maddesinde de; kendisine ödeme emri tebliğ olunan şahsın, böyle bir borcu olmadığı veya kısmen ödediği veya zamanaşımına uğradığı hakkında tebliğ tarihinden itibaren 7 gün içinde alacaklı tahsil dairesine ait itiraz işlerine bakan vergi itiraz komisyonu nezdinde itirazda bulunabileceği düzenlenmiştir.

5. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda Öngörülen Özel Dava Açma Süreleri

18/6/2014 tarihli ve 6545 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile 10/9/2014 tarihli ve 6552 sayılı Kanun'un 96. maddesi ile 2577 sayılı Kanuna ek maddeler (20/A ve 20/B) getirilerek idari yargılama usulünde istisna olarak uygulanmak üzere "İvedi yargılama usulü" ile "merkezî ve ortak sınavlara ilişkin yargılama usulü" müesseseleri eklenmiştir. Bu düzenlemeler sadece dava açma süresine ilişkin özel süreler getirmesi dışında, ilk inceleme, dosyanın tekemmülü, yürütmenin durdurulması, dosyanın karara bağlanması, temyiz süreci, temyiz mercinin bu dosyaları inceleme ve karara bağlama usulü, yargılama süresi ve hatta kararların uygulanmasına ilişkin olarak özel düzenleme yapılarak diğer idari yargılama usulüne tabi dosyalardan farklı bir yargılama usulü öngörülmüştür.

a. 2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 20/A Maddesindeki Özel Dava Açma Süresi

2577 sayılı Kanun'un "İvedi Yargılama Usulü" başlıklı 20/A maddesinde sayılan uyuşmazlıklar hakkında açılacak davalarda dava açma süresinin otuz gün olacağı ve dava açma süresine ilişkin 2577 sayılı Kanunun 11. maddesinin uygulanmayacağı düzenlenmiştir.

b. 2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 20/B maddesindeki Özel Dava Açma Süresi

2577 sayılı Kanun'un "Merkezî ve ortak sınavlara ilişkin yargılama usulü" başlıklı 20/B maddesinde; Millî Eğitim Bakanlığı ile Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi tarafından yapılan merkezî ve ortak sınavlar, bu sınavlara ilişkin iş ve işlemler ile sınav sonuçları hakkında açılacak davalarda, dava açma süresinin on gün olacağı ve dava açma süresine ilişkin 2577 sayılı Kanun'un 11. maddesinin uygulanmayacağı düzenlenmiştir.



İKİNCİ BÖLÜM

DAVA AÇMA SÜRESİNİN İŞLEMESİ ESASLARI

I. DAVA AÇMA SÜRESİNİN BAŞLAMASI

Anayasamızın “Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı” başlıklı 74. maddesinde; vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye’de ikamet eden yabancılar kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkına sahip olduğu, kendileriyle ilgili başvuruların sonucu, gecikmeksizin dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirileceği hükmü,

Anayasamızın “Yargı yolu” başlıklı 125/3. maddesinde; idari işlemlere karşı açılacak davalarda süre, yazılı bildirim tarihinden başlayacağı hükmü yer almıştır.

2577 sayılı Kanun’un 7. maddesinin 2, 3 ve 4. fıkralarında ise;

“2. Bu süreler;

a) İdari uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı,

b) Vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezalarından doğan uyuşmazlıklarda: Tahakkuku tahsile bağlı olan vergilerde tahsilatın; tebliğ yapılan hallerde veya tebliğ yerine geçen işlemlerde tebliğin; tevkif yoluyla alınan vergilerde istihkak sahiplerine ödemenin; tescile bağlı vergilerde tescilin yapıldığı ve idarenin dava açması gereken konularda ise ilgili merci veya komisyon kararının idareye geldiği;

Tarihi izleyen günden başlar.

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

4. İlanı gereken düzenleyici işlemlerde dava süresi, ilan tarihini izleyen günden itibaren başlar. Ancak bu işlemlerin uygulanması üzerine ilgililer, düzenleyici işlem veya uygulanan işlem yahut her ikisi aleyhine birden dava açabilirler. Düzenleyici işlemin iptal edilmemiş olması bu düzenlemeye dayalı işlemin iptaline engel olmaz.” hükmü yer almıştır.

Dava açma süresinin başlaması hususu Anayasamızın 125/3. maddesi ve 2577 sayılı Kanunun 7. maddesinin ikinci, üçüncü ve son fıkrasında düzenlenmiştir. Anayasamıza göre idari işlemlere karşı açılacak davalarda süre yazılı bildirim tarihinden başlayacağı öngörülmüş, ancak 2577 sayılı Kanunda ise bu süreyi bir gün daha uzatarak yazılı bildirim izleyen günden itibaren başlayacağı düzenlenmiştir.

2577 sayılı Kanun’un 7. maddesinin 2. fıkrasının “a” bendinde idari uyuşmazlıklarda, “b” bendinde vergi uyuşmazlıklarında, anılan maddenin üçüncü fıkrasında adresleri belli olmayanlara ilan yolu ile yapılan bildirimlerde ve son fıkrasında ise düzenleyici işlemlerde dava açma süresinin ne zaman başlayacağı düzenlenmiştir.

A. İdari Uyuşmazlıklarda Dava Açma Süresinin İşlemeye Başlaması

2577 sayılı Kanun’un 7/2-a maddesinde; dava açma süresinin idari uyuşmazlıklarda yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden itibaren işlemeye başlayacağı hükmü yer almaktadır. Yazılı bildirim esası yukarıda da belirtildiği üzere Anayasal güvence altına alınmıştır.

Yazılı bildirim ile dava açma süresinin işlemeye başlayacağı esas ilk defa 1961 Anayasası ile getirilmiştir.⁵⁵ Bundan önceki dönemde, 1925 tarihli Devlet Şurası Kanunu’nda iptal ve tam yargı davalarında; “muamele ve kararların alakalılara usulü dairesinde tefhimi veya tebliği veyahut idari vazifelerin ifası vesilesile vuku bulan icrai fiiller hakkında icraya ittıla” tarihinden başlamaktaydı.

⁵⁵ Cihan Kanlıgöz, “İdari İşlemlerde Yazılı Bildirim”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:40, Sayı:1, 1988, s.173.

Buna göre dava açma süresinin işlemeye başlamasında yazılı bildirim ihtiyacı bulunmayıp, tefhim yani sözle bildirim veya icrai fiilin öğrenilmesi süresinin işlemeye başlaması için yeterliydi.⁵⁶ 1961 Anayasasının 114 maddesinde; “idari işlemlerden dolayı açılacak davalarda süre aşımı, yazılı bildirim tarihinden başlar” hükmü, 521 sayılı Danıştay Kanunu’nun 67. maddesinde de; “Danıştayda idari dava açma süresi her çeşit işlemlerde yazılı bildirim tarihinden itibaren” başlayacağı hükmü getirilerek bu sistemi değiştirmiş ve dava açma süresinin yazılı bildirim ile başlayacağı kuralı getirilmiştir.⁵⁷ Böylelikle sözle tefhim veya icrai fiili öğrenme gibi tespiti güç ve davacı açısından aleyhe olabilecek müphem başlangıçlar kaldırılmıştır.⁵⁸

İdare hukukunda, üstün kamu gücünü kullanan idare tarafından, ilgililerin rıza ve muvafakati alınmadan tek yanlı irade ile hukuki durumlarına etki edilebildiğinden, yazılı bildirim esasının gerek 1961 gerekse de 1982 Anayasalarında yer alarak anayasal güvence altına alınmış olup, yazılı bildirim, hak ve menfaatleri ihlal edilen kişilerin dava açma hakkını kullanması açısından ayrıca bir öneme sahiptir.⁵⁹

İdari işlemlerde yazılı bildirim niteliğinin belirlenmesinde, idari işlemin tekemmülü ve yürürlüğe girme anının tespiti gerekir.⁶⁰

İdari işlemin yürürlüğe girmesinde doktrinde iki görüş bulunmakta olup, imza kuramına göre; işlemin imzalanması ile yürürlüğe girdiği kabul edilirken, açıklanma kuramına göre ise; işlem düzenleyici ise yayın, bireysel ise bildirim ile yürürlüğe gireceği kabul edilmiştir.⁶¹

Ağırlıklı görüş, idari işlemler yetkili idarelerce usulüne uygun olarak kabul ve imzalama ile tekemmül eder ve yürürlüğe girerek hukuki etkisini gösterir.⁶² Danıştay ise bu görüşten kesin olarak birisini kabul etmemiştir.⁶³

⁵⁶ Onar, a.g.e., s.1962.

⁵⁷ Onar, a.g.e., s.1962.

⁵⁸ Onar, a.g.e., s.1962.

⁵⁹ Kanlıgöz, a.g.m., s.174.

⁶⁰ Kanlıgöz a.g.m., s.174.

⁶¹ Tekin Akıllıoğlu, “Yönetmelik İşlemlerde Yürürlüğe Giriş Sorunu”, **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı:12/2, 1979, s.33.

⁶² Onar, a.g.e., s.1963; İsmet Giritli, Pertev Bilgen, Tayfun Akgüner, İdare Hukuku, İstanbul, Der Yayınevi, 2001, s.821.

YENİCE-ESİN'ne göre; düzenleyici işlemlerin yürürlüğe girmesi ve yönetilenleri etkileyebilmesi için usulüne uygun olarak yayınlanmasına bağlı olduğu, bireysel işlemler yönünden ise, ilgisine yazılı olarak bildirilmesi gerektiği, çünkü bunun anayasal bir zorunluluk olduğu görüşü savunulmuştur.⁶⁴

ULER göre;“*aslında idari işlemler öğrenildiği andan başlayarak dava edilebilirler. Bu ilgililerin hakkıdır. Ancak, yazılı bildirim olmadıkça herhangi bir süre engeli ileri sürülememesi ilgililere tanınmış bir güvencedir.*” görüşündedir.⁶⁵

Yazılı bildirimün geçerlik şartları bulunmaktadır. Buna göre;

Yazılı bildirimün dava açma süresini başlatabilmesi için, yetkili makamlarca ve usulüne uygun olarak yapılması gerekir. Yetkili makam kural olarak idari işlemi tesis eden makamdır.⁶⁶

Yazılı bildirimün yetkili makam dışında başka makamlarca yapılmasının ilgilileri dava açıp açmama konusunda tereddüde düşüreceği ve dava açılmaması halinde hak düşürücü nitelikteki dava açma süresi nedeniyle hak kaybına neden olabilecektir.⁶⁷

Danıştay, yetkili makamca yapılmayan bildirimün dava açma süresini başlatmayacağına karar vermiştir.⁶⁸

Yetkili makamca yapılmayan bildirimün dava açma süresini başlatacağına ilişkin Danıştay kararı da bulunmaktadır.⁶⁹

⁶³ Kanlıgöz, a.g.m., s.176.

⁶⁴ Yenice, Esin, a.g.e., s.52.

⁶⁵ Uler, a.g.m., s.225.

⁶⁶ Kanlıgöz, a.g.m., s.176.

⁶⁷ Kanlıgöz, a.g.m., s.176.

⁶⁸“... yükümlünün, hak ve menfaatini ilgilendiren bir idari işlem tesis edildiğini, işlemin ayrıntılarıyla açıklandığı yetkili makamlarca yapılacak yazılı bildirim dışında başka yollarla öğrenmiş olması üzerine açtığı davada, usulüne uygun bir tebligat yapılmadıkça dava süresi işlemeye başlamayacağı gibi bittiğinden de söz edilemeyeceğinden davanın süre aşımı yönünden reddinde yasal isabet yoktur...” D. 10. D., KT.06.06.2001, E:2000/4578, K:2001/2108 (yayınlanmamıştır).

⁶⁹“... Dava, Kırıkkale, Keskin, Yenice Mahallesi, 100 ada, 9,23,24,25,26,27,28,29 ve 30 parsel sayılı taşınmazlar üzerindeki ruhsatsız inşaatın 3194 sayılı Yasanın 32. maddesinde yıkılmasına ve aynı Yasanın 42. maddesi uyarınca para cezası verilmesine ilişkin 13.7.2004 günlü, 73 sayılı belediye

Yazılı bildirim yetkili makamlarca yapılmasının yanında usulüne uygun olarak yapılması da gerekir. Yazılı bildirim şekli ve yöntemi genel olarak 7201 sayılı Tebligat Kanunu'nda düzenlenmiş olmakla birlikte, bazı özel kanunlarda tebligatın şekil ve yöntemine ilişkin hükümler mevcuttur. Örneğin 6183 sayılı Kanunun 8. maddesindeki; “*Hilafına bir hüküm bulunmadıkça bu kanunda yazılı müddetlerin hesaplanmasında ve tebliğlerin yapılmasında Vergi Usul Kanunu hükümleri tatbik olunur.*” hükmü nedeniyle 213 sayılı Vergi Usul Kanunu hükümleri uygulanacaktır.⁷⁰

Yazılı bildirim usulüne uygun yapılmamışsa, davacı tarafından belirtilen yazılı bildirim tarihi esas alınarak dava açma süresi hesaplanacaktır.⁷¹

Dava açma süresinin işlemeye başlayabilmesi için yazılı bildirim; ilgilinin, hakkında ne tür bir işlem tesis edildiğini, bundan hak ve menfaatinin zedelenip

encümeni kararının iptali istemiyle açılmış; İdare Mahkemesince, dosyanın incelenmesinden, dava konusu belediye encümeni kararıyla verilmiş olan para cezasının tahsili amacıyla 14.9.2004 günlü, 2004/129 sayılı ödeme emri düzenlenerek 22.9.2004 tarihinde davacı şirkete tebliğ edildiği, anılan ödeme emrinde borcun sebebi olarak dava konusu belediye encümeni kararının gösterildiği, davacı şirket vekilinin icra müdürlüğüne sunduğu 23.9.2004 günlü dilekçesiyle borca itiraz ederek takibin durdurulmasını istediği, davanın ise 23.3.2005 tarihinde açıldığının anlaşıldığı, bu durumda, davacı şirketin en geç 22.9.2004 tarihinde dava konusu belediye encümeni kararından haberdar olduğundan, bu tarihten itibaren 60 günlük dava açma süresi içerisinde davanın açılması gerekirken bu süre geçirilerek 23.3.2005 tarihinde açılan davada süreaşımı bulunduğu gerekçesiyle davanın süreaşımı nedeniyle reddine karar verilmiş, bu karar davacı vekili tarafından temyiz edilmiştir.

...Davanın yukarıda özetlenen gerekçeyle süreaşımı nedeniyle reddi yolundaki temyize konu Kırıkkale İdare Mahkemesinin 30.9.2005 günlü, E:2005/283, K:2005/1125 sayılı kararında, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 49. maddesinin 1. fıkrasında sayılan bozma nedenlerinden hiçbirisi bulunmadığından, bozma istemi yerinde görülmeyle anılan mahkeme kararının ONANMASINA, ... karar verildi. ...” D. 6. D., KT.11.03.2008, E:2006/656, K:2008/1686 (yayınlanmamıştır).

⁷⁰ Candan, a.g.e., s.340.

⁷¹ “... 7201 sayılı Tebligat Kanunu'nun "Usulüne aykırı tebliğin hükmü" başlıklı 32. maddesinde, tebliğ usulüne aykırı yapılmış olsa bile, muhatabın tebliğe muttali olması halinde geçerli sayılacağı, bu durumda muhatabın beyan ettiği tarihin tebliğ tarihi kabul edileceği öngörülmüştür.

Bu düzenlemelere göre, tüzel kişilere yapılacak tebliğin öncelikle tüzel kişinin yetkilisine yapılması, yetkili kişinin bulunamaması veya evrakı alacak durumda olmaması halinde ise memur veya müstahdemlerine tebligat yapılması gerekmektedir. Ancak memur veya müstahdemlere yapılacak tebligatta, müdür veya kanuni temsilcilerin işyerinde bulunmadığı, tebligatı alacak durumda olmadığı yolunda bir kayıt düşülmek suretiyle tebligatın bu kişilere yapıldığının belirtilmesi zorunludur. Aksi halde, yapılan tebliğin usulsüz tebliğ olarak kabulüyle, dava açma süresinin, davacının tebligata konu evrakı öğrenme tarihinden itibaren başlatılması gerekmektedir. ...” DİDDK., KT.15.02.2016, E:2014/3283, K:2016/265 (yayınlanmamıştır).

zedelenmediğini ve bunun derecesi öğrenebilecek nitelikte açık ve anlaşılır olması gerekir.⁷²

Yazılı bildirimde, ilgiliye karar metni gönderilmeden sadece karar alındığının bildirilmesi yeterli olmayacaktır.⁷³

Bu konuda, Anayasamızın 40. maddesinde; idarenin işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorunda olduğu düzenlemesi mevcut olmakla birlikte, yazılı bildirimde bu açıklamaların bulunmaması halinde dava açma süresi işlemeye başlamayacaktır ifadesinin, 2577 sayılı Kanun'un 7. maddesindeki hüküm nedeniyle kesin bir dille söylemenin mümkün olmadığı savunulmaktadır.⁷⁴ Danıştayın bu konudaki kararlarında, işlemde bildirilen kanun yolunun ve süresinin doğru gösterilmemiş olması durumundan kaynaklanan süre aşımı halinin, davacının hak kaybına neden olmayacağı yönünde kararları bulunmaktadır.⁷⁵

⁷² Kanlıgöz, a.g.m., s.179.

⁷³ Gözübüyük, a.g.e., s.404.

⁷⁴ Kaplan, a.g.e., s.151.

⁷⁵ "... İdari işlemlere karşı başvuru yollarının son derece ayrıntılı düzenlemelerde yer alması, başvuru süresinin kısa olması veya olağan başvuru yollarına istisna getirilebilmesi nedeniyle işlemlere karşı hangi idari birime, hangi sürede başvurulacağını idarelerce işlemlerde belirtilmesi hukuk güvenliği ilkesinin gereğidir. Anılan Anayasa hükmü ile de, bireylerin yargı ya da idari makamlar önünde haklarını arayabilmelerine kolaylık ve olanak sağlanması amaçlanmıştır; idareye, işlemlerinde, ilgililerin kaç gün içinde, hangi mercilere başvurabileceklerini bildirme yükümlülüğü getirilmiştir.

İdarenin, Anayasa'dan kaynaklanan yükümlülüğü yerine getirmesi esas olmakla birlikte, belirtilen yükümlülüğün yerine getirilmemesi, idari işlemlere karşı açılan davalarda dava açma sürelerinin işletilmeyip, ihmal edilmesi sonucunu da doğurmamaktadır. Anayasa'nın 125. Maddesinde idari işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağını belirtilmesi karşısında, usulüne uygun tebliğ olunan veya bütün unsurlarıyla ilgililer tarafından öğrenilen idari işlemler üzerine, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda açıkça belirtilen ve ilgililerce de bilindiğinin kabulü gereken genel dava açma süresinin işletilmesi zorunludur.

Ancak, idari işlemlerin nitelikleri gereği özel yasalarda, genel dava açma sürelerinin dışında ayrı dava açma sürelerinin öngörülmüş olması halinde, idare tarafından idari işlemlerin nitelikleri ve tabi oldukları dava açma süresi gösterilmedikçe özel dava açma sürelerinin işletilmesine olanak olmayıp; aksine bir yorum, Anayasanın 40. maddesinin gözardı edilmesi sonucunu doğurmaktadır.

Bu itibarla, Anayasa'nın 40. maddesi hükmü dikkate alınarak, özel dava açma süresine tabi olmasına rağmen, bu hususun idari işlemde açıklanmaması halinde, dava konusu idari işlemin tebliğ tarihinden itibaren, özel dava açma süresinin değil, 60 günlük genel dava açma süresinin

Yazılı bildirimde işlemin gerekçesinin yer alması gerektiğine ilişkin görüşler olduğu gibi gerekçenin yer almamasının dava açma süresini etkilemeyeceği de savunulmuştur.

İdari işlemin yazılı bildiriminde sadece işlemin sonuç kısmının bildirilmesinin yeterli olmadığı, gerekçenin de bildirimde yer alması gerektiği, bunun ilgiliye hakkında tesis edilmiş olan işlemin hukuka uygun olup olmadığını inceleme olanağı vermesi gerektiği savunulmuştur.⁷⁶

Diğer yandan, işlemin gerekçesinin bildirimde yer almamasının bildirim gerçekleştirmediği anlamına gelmeyeceği, ilgili kendisine yapılan bildirimde işlemin niteliğini kavrayabiliyorsa, işlemin sadece sonuç kısmının bildirilmiş olmasının yazılı bildirim geçersiz kılmayacağı, idarece işlem metninde dayanan maddi ve hukuki nedenleri göstermesinin istenilen bir husus olmakla birlikte, bunun böyle yapılmamasının, işlemin doğurduğu veya doğuracağı hüküm ve sonuçları ortada olan bir bildirim eksik ve geçersiz saymanın hukuki nedene dayandırılmayacağı savunulmuştur.⁷⁷

Bu konuda, idari işlemin bildiriminde gerekçenin yer alıp almaması sorunun temelinde, idarenin işlemlerinde gerekçe gösterme zorunluluğu bulunup bulunmadığına dayandığı, eğer idarenin işlemlerinde mutlaka bir gerekçe belirtmek zorunda olduğu kabul edilirse yazılı bildirimde de bu gerekçenin yer alması gerektiği, idare işlemlerinde dayanak yaptığı gerekçeleri açıklamak zorunda olmadığı kabul edilirse bu takdirde yazılı bildirimde gerekçenin yer alması aranmayacaktır.⁷⁸

Türk hukukunda, genellikle idari işlemlerin gerekçeli olarak yapılması gerektiği öğretisi ve yargı kararlarında belirtmekle birlikte, Danıştayın gerekçe zorunluluğu için açık yasal kural araması gereğini belirten kararlarının ise istisnai olduğu, buradan Türk hukukunda gerekçe ilkesinin benimsendiğini söylemenin doğru olmayacağı, çünkü gerekçe ilkesinin esas fonksiyonunun ilgili kişiyi korumak

uygulanması gerektiği sonucuna varılmaktadır. ...” D. 10. D., KT.09.12.2014, E:2012/6834, K:2014/7468 (yayınlanmamıştır).

⁷⁶ Gözübüyük, a.g.e., s.404.

⁷⁷ Yenice, Esin, a.g.e., s.185.

⁷⁸ Kanlıgöz, a.g.m., s.181.

olduğu kabul edilirse, bizdeki anlayışın bunun yargı denetimi ile yapıldığı olacağı, dolayısıyla bizdeki ilkenin gerekçe değil resen araştırma ilkesi olduğu, burada idari yargı yeri işlemin yargısal denetiminde idareden işlemin nedenlerini göstermesini istediği, ancak iş buraya varmadan idare gerekçeyi açıklamak zorunda olsaydı, ilgili dava açmayabileceği, gerekçe ilkesinin sadece dava açılmasını önlemek gibi pratik nedeninin olmadığı, bunun temel hak ve insan kişiliğine saygının ifadesi olduğu, kısaca idare gerekçeyi açıklamakla birlikte kişiyi dava açmaktan vazgeçirmeyecek olsa da en azından ona saygı göstermiş olduğu, yapılanın keyfi değil ciddi olduğunun göstergesi olduğu savunulmuştur.⁷⁹

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 3/2-c maddesinde; davaya konu idari işlemin dava dilekçesinde gösterilmesi gerektiği, 14/3-g maddesinde; dava dilekçesinin 3. maddeye uygun olup olmadığı yönünden inceleneceği ve 15/1-d maddesinde ise; 3. maddeye uygun olmayan dava dilekçesinin otuz gün içinde yenilenmek üzere reddedileceği düzenlenmiştir.

Yazılı bildirim geçerli sayılarak dava açma süresinin işlemeye başlaması için diğer şartların yanında yazılı bildirim tarihinin de saptanması başka bir değişle belgelendirilmesi gerekir.⁸⁰

Dava dilekçesinde yazılı bildirim tarihi gösterilmiş olsa da bu tarihin doğruluğu yönünden bir uyuşmazlık çıkarsa bu tarihi belgeleme ödevinin kural olarak davalıya düşmekle birlikte, ortada dava açma süresinin geçtiğini doğrulayan başka belirtiler varsa buna itibar edilecek, davalı idarece dilekçede gösterilen bildirim tarihinin yanlış olduğu belgelendirilmedikçe dilekçedeki bu tarih esas alınacaktır.⁸¹

Dilekçede gösterilen yazılı bildirim tarihinin doğruyu yansıtmadığına ilişkin çıkan uyuşmazlıkta, davalı idarece bu tarihin yanlış olduğunu belgelendirilememekle birlikte, Danıştayca aşağıda sayılan olay ve belirtilerin bulunması halinde, yazılı

⁷⁹ Tekin Akıllıoğlu, "Yönetmeliklerde Gerekçe İlkesi", **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı:15/2, 1982, s.19.

⁸⁰ Gözübüyük, a.g.e., s.405.

⁸¹ Yenice, Esin, a.g.e., s.181.

bildirim yapıldığına kanıt sayılarak bunların tarihinin ayrıca bir belge aranmaksızın dava açma süresinin başlangıcı olarak kabul edilmektedir.

Genel olarak, idarece yazılı bildirim tarihi belgelenememesi halinde davacının gösterdiği yazılı bildirim tarihi esas alınmaktadır.⁸²

Dava konusu edilen işleme karşı idareye başvuru yapılmış ise, bu başvuru tarihi; dava konusu işlem uygulamaya konulmuş ise uygulamanın başladığı tarih; işlemde doğan zararın davacı tarafından öğrenildiği tarih belirlenebiliyor ise bu tarih; makbuz karşılığı ödemeyi gerektiren bir işlem söz konusu ise makbuz tarihi; yazılı bildirim tarihi olarak esas almaktadır.⁸³

Yazılı bildirim yapılmamış olmakla birlikte işlem bir şekilde muhatabı tararından öğrenilmesi halinde Danıştay genel olarak öğrenme tarihini esas alarak dava açma süresini buna göre belirlemekle birlikte, aksi görüşü benimseyerek vaktinden önce açılmış dava olarak nitelediği kararlar da bulunmaktadır.⁸⁴

İdari işlemin usulüne uygun olarak bildiriminden sonra işlemin uygulanmasına geçilmemiş olması, dava açma süresinin işlemesine engel olmayacağından, dava açma süresi yazılı bildirim ile başlayıp işlemeye devam edecektir.⁸⁵

⁸² “ ... Mahkemece; dava konusu işlemin 26.7.2002 tarihinde davacıya tebliğ edilmek istenildiği; ilgilinin sözü edilen tebligatı almaktan kaçınması üzerine bu durumun 26.7.2002 tarihli tutanakla kayıt altına alındığı, bu suretle yazılı bildirimden beklenen amacın gerçekleştiği gerekçesine yer verilerek, dava süresi, tutanak tarihini izleyen günden itibaren başlatılmış ise de, sözü edilen tutanakte dava konusu işlemin, yazılı bildirimden beklenen amacı gerçekleştirecek şekilde tüm unsurlarıyla ilgisine aktarıldığı ve bu suretle duyurulduğu yolunda bilgi bulunmadığı; idarece, Dairemizin 23.3.2004 tarihli ara kararına cevap olarak gönderilen belgelerden davacının sözü edilen evrakı tebellüğden kaçınması üzerine ilgili evrakın Tebligat Kanunu'nun 21. ve Tebligat Tüzüğü'nün 30. maddeleri uyarınca davacıya tebliğ edildiğine dair bilgi ve belge de sunulmadığı anlaşıldığından, söz konusu tutanağa dayanılarak dava açma süresinin başlatılmasında hukuka uyarlık bulunmamaktadır...” D. 5. D., KT.11.06.2004, E:2003/5993, K:2004/2832 (yayınlanmamıştır).

⁸³ Yenice, Esin, a.g.e., s.181-182; Gözübüyük, a.g.e., s.405-406.

⁸⁴ Yenice, Esin, a.g.e., s.183-185; Gözübüyük, a.g.e., s.406-407.

⁸⁵ Çırakman, a.g.e., s.198.

B. Vergi Uyuşmazlıklarında Dava Açma Süresinin İşlemeye Başlaması

2577 sayılı Kanun'un 7/2-b maddesinde, dava açma süresinin başlangıcı belirtilen uyuşmazlıklar; vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezalarından doğan uyuşmazlıklar olup, bunlar 2576 sayılı Kanun'un 6/a maddesi kapsamında vergi mahkemelerinin görevine giren uyuşmazlıklardır.⁸⁶ Maddede farklı süre başlangıcı halleri düzenlenmiştir. Buna göre;

1. Tahakkuku Tahsile Bağlı Vergilerde Dava Açma Süresinin Başlangıcı

213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 24. maddesinde; tahakkuku tahsile bağlı vergilerin, mahiyeti itibariyle tahsili tahakkukunu da içine alan vergiler olarak tanımlanmaktadır.

Damga vergisi, eğlence vergisi ve harçlar tahakkuku tahsile bağlı vergilere örnektir.

Bu vergilere ilişkin olarak dava açma süresinin, tahsilatın yapıldığı, yani verginin ödendiği tarih dava açma süresinin başlangıcıdır.⁸⁷ Burada, verginin; pul yapıştırmak, bilet kesmek veya makbuz düzenlemek suretiyle yapılan tahsilat tarihini izleyen günden itibaren dava açma süresi işlemeye başlar.⁸⁸

2. Tebliğ Yapılan Hallerde veya Tebliğ Yerine Geçen İşlemlerde Dava Açma Süresinin Başlangıcı

213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun kapsamına giren vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezaları ile ilgili işlemler, bu kanunda öngörülen tebliğ hükümlerine göre tebliğ edilecek, diğer yandan bu kanuna ya da tebliğ hükümlerine atıf yapan diğer vergi kanunlarında öngörülen işlemlerin ve 6183

⁸⁶ Candan, a.g.e., s.369-370.

⁸⁷ Yenice, Esin, a.g.e., s.186.

⁸⁸ Candan, a.g.e., s.370.

sayılı Kanunun 8. maddesinde öngörülen işlemlerin tebliğinde, ayrı tutulan haller hariç 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre yapılacaktır.⁸⁹

213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun kapsamına girmeyen vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezaları ile ilgili işlemlerin tebliğinde ise, ilgili kanunda özel hüküm var ise bu, yoksa 7201 sayılı Tebligat Kanunu uyarınca tebliğ yapılacaktır.⁹⁰

Tebliğat yapılan hallerde, dava açma süresi tebliğ tarihini izleyen günden itibaren başlayacaktır.

213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun "Tebliğ yerine geçen muameleler" başlıklı 109. maddesine göre;

İlk başta "tahakkuk fişi kesilmesi" işlemi gelir. 213 sayılı Kanun'un 24. maddesinde düzenlenen beyan usulünde, vergi tahakkuk fişiyle tarh ve tahakkuk ettirileceğinden, tahakkuk fişinin kesilmesini izleyen günden itibaren dava açma süresi işlemeye başlayacaktır. Ancak 213 sayılı Kanunun 378. maddesine göre, mükellefler beyan ettikleri matrahlara ve bu matrahlar üzerinden tarh edilen vergilere karşı dava açamayacak olup istisnası olarak ihtirazi kayıtlarla verilen beyannameler ile vergi hataları bunun dışında olduğundan yani bu durumlarda verilen beyanname üzerine tahakkuk fişinin kesildiği tarihi izleyen günden itibaren dava açma süresi işlemeye başlayacaktır.⁹¹

Diğer tebliğ yerine geçen işlemlerden biri 213 sayılı Vergi Usul Kanun'un 109/2. maddesinde düzenlenmiştir. Bu halde diğer ücret elde eden hizmet erbabının vergileri, tarh zamanında bu mükelleflerin bağlı oldukları vergi dairesine müracaatla ibraz edecekleri vergi karnelerine yazılmak suretiyle tarh ve tebliğ olunacağından, vergi karneye yazıldığı tarihi izleyen günden itibaren dava açma süresi işlemeye başlayacaktır.

⁸⁹ Candan, a.g.e., s.370-371.

⁹⁰ Candan, a.g.e., s.371.

⁹¹ Yenice, Esin, a.g.e., s.187.

Tebliğ yerine geçen işlemlerden bir diğeri de; 213 sayılı Kanunun mükerrer 30. maddesi kapsamında yapılan tarhiyatlara ve ceza kesme işlemlerine karşı vergi mahkemesinde dava açma süresi; mükellefin bilinen adresinde tebligat yapıldığı hallerde tebliğ tarihinden, aksi halde tutanakla tespit olunan ilan tarihini izleyen günden itibaren başlar.⁹²

3. Tevkif Yoluyla Alınan Vergilerde Dava Açma Süresinin Başlangıcı

Tevkif yoluyla yani verginin kaynaқта kesilmesi yöntemiyle alınan vergilerde vergi, istihkak sahibine ödemenin yapıldığı sırada, ödemeyi yapan tarafından ödemede kesinti yapılmak suretiyle tahsil edilip, belirli dönemlerde muhtasar beyanname ile vergi dairesine beyanla ödenir.⁹³ Bu tür vergilerde dava açma süresi ödemenin yapıldığı tarihi izleyen günden itibaren başlayacaktır.⁹⁴

4. Tescile Bağlı Vergilerde Dava Açma Süresinin Başlangıcı

Bazı vergilerde tarh ve tahakkuk işlemi, vergiyi doğuran olayın bir kütük veya sicile kaydedilmesine bağlıdır.⁹⁵ Bu tür vergilerde dava açma süresi tescilin yapıldığı tarihi izleyen günden itibaren işleyecektir.

5. İdarenin Dava Açması Gereken Konularda Dava Açma Süresinin Başlangıcı

213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 377/2. maddesinde; vergi dairesi, tadilat ve takdir komisyonlarınca tahmin ve takdir olunan matrahlara karşı vergi mahkemesinde dava açabileceği, aynı kanunun 32. maddesinde de; takdir kararları komisyonca imza karşılığında vergi dairesine tevdi olunacağı düzenlenmiş olup,

⁹² Candan, a.g.e., s.372-373.

⁹³ Candan, a.g.e., s.373.

⁹⁴ Yenice, Esin, a.g.e., s.188.

⁹⁵ Candan, a.g.e., s.374.

idarenin dava açabileceği öngörülen hallerde (213 sayılı Kanun'un 49/b maddesi) ilgili merci veya komisyon kararının idareye (vergi dairesi) geldiği tarihi izleyen günden itibaren dava açma süresi işlemeye başlayacaktır.

C. İlan Yoluyla Yapılan Bildirimlerde Dava Açma Süresinin İşlemeye Başlaması

İdari işlemin, posta veya memur vasıtasıyla tebliğ imkanı bulunmadığında veya kanunen zorunlu kılınan hallerde ilan yolu ile bildirim yapılır.⁹⁶ 2577 sayılı Kanun'un 7/3. maddesi bu halde dava açma süresinin ne zaman başlayacağını düzenlemektedir. Buna göre; adresleri belli olmayanlara özel kanunlarındaki hükümlere göre ilan yoluyla bildirim yapılan hallerde, özel kanununda aksine bir hüküm bulunmadıkça süre, son ilan tarihini izleyen günden itibaren onbeş gün sonra işlemeye başlar. Örneğin; son ilan tarihi 01.07.2006 olan bir idari işleme karşı dava açma süresi, bu tarihi izleyen gün olan 02.07.2006 tarihi ilk gün olarak sayılarak onbeşinci gün olan yani 16.07.2006 tarihini izleyen gün olan 17.07.2006 tarihinden itibaren başlayacaktır.⁹⁷

İdari işlemle ilgili mevzuatta özel bir hüküm yoksa ilan tebligatı, 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümlerine göre yapılır.⁹⁸ 7201 sayılı Kanun dışında 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nda da ilan tebligatına ilişkin hükümler mevcuttur.

İlan yolu ile yapılan bildirimde, idari işleme ilişkin mevzuatta özel bir hüküm var ise dava açma süresi bu hüküm esas alınarak hesaplanacaktır. Örneğin; 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 14. maddesine göre; kamulaştırmaya konu taşınmaz malın maliki tarafından 10. madde gereğince mahkemece yapılan tebligat gününden, kendilerine tebligat yapılamayanlara tebligat yerine geçmek üzere mahkemece gazete ile yapılan ilan tarihinden itibaren otuz gün içinde, kamulaştırma işlemine karşı idari yargıda iptal davası açılabilirliği hükmü uyarınca, kamulaştırma ile ilgili asliye hukuk mahkemesince ilgisine 2942 sayılı Kanun'un 10. maddesi

⁹⁶ Candan, a.g.e., s.377.

⁹⁷ Candan, a.g.e., s.377.

⁹⁸ Yenice, Esin, a.g.e., s.189.

gereğince ilan edilen yapılan tebligatta, otuz günlük dava açma süresi, son ilan tarihini izleyen günden itibaren onbeş gün sonra değil, ilan tarihinden itibaren başlayacak, buna göre kamulaştırma işlemine gazeteyle ilan edildiği günü izleyen günden itibaren dava açma süresi işlemeye başlayacaktır.⁹⁹

Yine 7201 sayılı Tebligat Kanunu'nun 31. maddesine göre; ilan edilen tebliğ, son ilan tarihinden yedi gün sonra yapılmış sayılacağı, ilan edilen tebliğe karar veren merci gerekirse bu süreyi uzatabileceği, ancak bu halde süre onbeş günü geçemeyeceği düzenlenmiş olup, 7201 sayılı Kanun uyarınca yapılan ilan edilen tebligatta idari dava açma süresi 2577 sayılı Kanun'un 7/3. maddesi uyarınca değil bu madde esas alınarak belirlenir.¹⁰⁰

D. Düzenleyici İşlemlerde Dava Açma Süresinin İşlemeye Başlaması

Düzenleyici işlem, genel ve objektif kurallar koyan ya da, bu kuralları değiştiren idari işlemlerdir.¹⁰¹ İdare genel ve kişilik dışı düzenleyici işlemler ile kurallar koyar.¹⁰²

Düzenleyici işlemlerin başında Anayasada düzenlenen tüzük, yönetmelik dışında, idarelerce kararname, karar, tebliğ, yönerge, genelge, sirküler, statü gibi değişik isimlerde düzenleyici işlemler yapılmaktadır.¹⁰³

2577 sayılı Kanun'un 7/4. maddesi, ilanı gereken düzenleyici işlemlerde dava açma süresinin nasıl başlayacağı düzenlenmiş olup, buna göre; ilanı gereken düzenleyici işlemlerde dava süresi ilan tarihini izleyen günden itibaren başlayacağı, ancak bu işlemlerin uygulanması üzerine ilgililer, düzenleyici işlem veya uygulanan işlem yahut her ikisi aleyhine birden dava açabilecekleri, düzenleyici işlemin iptal edilmemiş olması bu düzenlemeye dayalı işlemin iptaline engel olmayacağı düzenlenmiştir.

⁹⁹ Karavelioğlu, a.g.e., s.559.

¹⁰⁰ Candan, a.g.e., s.379.

¹⁰¹ Yenice, Esin, a.g.e., s.190.

¹⁰² Kemal Gözler, İdare Hukuku, Cilt I, Bursa, Ekin Kitapevi, 2003, s.560.

¹⁰³ Yenice, Esin, a.g.e., s.190.

2577 sayılı Kanunun 7/4. maddesinde, ilanı gereken düzenleyici işleme karşı, düzenleyici işlemin uygulanmış olup olmadığına göre bir ayırım yapılarak çeşitli şekillerde dava açılması öngörülmüş olup, dava açma süresinin ne şekilde başladığı da buna göre düzenlenmiş olduğundan konu bu ayırım dikkate alınarak aşağıda incelenmiştir.

1. Düzenleyici İşlemin İlanı Üzerine Doğrudan Dava Açılması Halinde Dava Açma Süresinin Başlaması

Yukarıda da sayıldığı gibi çeşitli düzenleyici işlemler bulunmaktadır. Ancak düzenleyici işlemlerin niteliği gereği ilanı zorunlu olup, ilan şartı genellikle Resmi Gazete’de yayımlanması şeklinde olmakla birlikte kanunların öngördüğü özel ilan yolları da bulunmaktadır.¹⁰⁴

Düzenleyici işlemin ilanı üzerine doğrudan bu işlemin iptali istemiyle açılacak olan davada dava açma süresi, ilan tarihini izleyen günden itibaren başlayacağı düzenlenmiş olup kanunun bu davalar yönünden yazılı bildirim ilkesinden ayrıldığı görülmektedir.¹⁰⁵ Örneğin, 01.02.2005 tarihinde yayımlanan bir yönetmeliğe karşı açılacak iptal davasında dava açma süresi 02.02.2005 tarihinden itibaren işlemeye başlayacaktır.¹⁰⁶

3194 sayılı İmar Kanunu’nun 5. maddesinde tanımı yapılan imar planları, düzenleyici işlem niteliğinde olup, dava açma süresinin işlemeye başlaması yönünden 2577 sayılı Kanun’un 7/4. maddesi kapsamında değerlendirilecektir.¹⁰⁷

Yukarıda da belirtildiği gibi dava açma süresine ilişkin uyumsuzluğun ilgili olduğu kanunda ayrı bir süre öngörülmemişse dava açma süresi 2577 sayılı Kanun’un 7. maddesi uyarınca Danıştay ve idare mahkemelerinde altmış gündür. İmar planlarının düzenlediği 3194 sayılı İmar Kanunu’nda imar planına karşı

¹⁰⁴ Yenice, Esin, a.g.e., s.190.

¹⁰⁵ Yenice, Esin, a.g.e., s.190-191.

¹⁰⁶ Karavelioğlu, a.g.e., s.560.

¹⁰⁷ Ergen, a.g.e., s.150.

açılacak davalara ilişkin özel bir dava açma süresi öngörülmemiş olduğundan, imar planlarına karşı açılacak davaların altmış günlük genel dava açma süresine tabidir.¹⁰⁸

Buna göre düzenleyici işlemlerde dava açma süresi, ilan tarihini izleyen günden itibaren başlayacaktır. İmar planları 3194 sayılı Kanunun 8/b maddesine göre bir ay süre ile ilan edilecek olup, altmış günlük dava açma süresi ise bu ilanın bitimini izleyen günden itibaren işlemeye başlayacaktır.

3194 sayılı Kanunun 8/g maddesi uyarınca, imar planlarının askı ilanının yapılması hususu zorunlu olmakla birlikte, imar planlarının iptali istemiyle dava açılmadan önce söz konusu askı ilanı süresi içinde itiraz başvurusu yapılması zorunlu tutulmamış olduğundan, plana itiraz ihtiyari bir yoldur.¹⁰⁹

Bu nedenle, askı süresi içinde itiraz edilmeyen düzenleyici işlem niteliğindeki imar planına karşı iptal davası açma süresi, 2577 sayılı Kanun'un 7/4. maddesi gereğince askı ilanın bittiği tarihi izleyen günden itibaren işlemeye başlayacaktır.¹¹⁰

Örneğin; 01.01.2017-01.02.2017 tarihleri arasında askıya çıkarılarak ilan edilen imar planına karşı ilgili, hiç itiraz etmemişse dava açma süresi, 2577 sayılı Kanun'un 7/4. maddesi uyarınca askı ilanın bittiği tarihi izleyen gün olan 02.02.2017 tarihinden itibaren altmış günlük dava açma süresi işlemeye başlayacak ve 60. gün olan 02.04.2017 tarihinde bitecek, ancak bu tarih hafta tatiline rastladığından takip eden ilk çalışma günü olan 03.04.2017 tarihinde sona erecektir.¹¹¹

Çalışmamızın yukarıdaki başlıklarında ele alındığı gibi süreler ilişkin esaslar kural olarak imar planlarına karşı açılan iptal davalarında da geçerli olup, örneğin dava açma süresinin son gününün resmi tatil veya adli tatile rastlaması, askı ilan ve cevap verme sürelerinin adli tatil ve hafta tatilinde uzamaması gibi durumlar ve bunlara ilişkin açıklamalar imar planlarına karşı açılacak iptal davalarına ilişkin dava açma süreleri için de kural olarak uygulanacaktır.

¹⁰⁸ Ergen, a.g.e., s. 143.

¹⁰⁹ Davut, Coşkun a.g.m., s.1221.

¹¹⁰ DİDDK., KT.17.01.1997, E:1995/136, K:1997/3 (yayınlanmamıştır).

¹¹¹ D. 6. D., KT.19.04.2004, E:2002/6030, K:2004/2468 (yayınlanmamıştır); D. 6 D., KT.09.03.2010, E:2009/14528, K:2010/2354 (yayınlanmamıştır).

Askı ilanı yapılmayan veya askı süresi tamamlanmayan imar planlarına iptal davası açılması durumunda;

2577 sayılı Kanun'un 2/1-a maddesinde, idarî işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlâl edilenler tarafından açılan davaların iptal davası olduğu hükmü yer almakta, aynı kanununun 14/3-d maddesinde de; idari davaya konu olacak işlemin, kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem niteliğinde olması gerektiği düzenlenmiştir.

Buna göre, iptal davasına konu olacak idari işlemin kesin ve yürütülebilir nitelikte bulunması gerekir. Bu durum bir idari işlem olan imar planları açısından da böyle olacağından, imar planları belediye meclisinde onaylandıktan sonra idari anlamda kesinleşmesinin bir aylık askı süresi içerisinde ilan edilmesi gerekir. Diğer bir deyişle, ilan edilmemiş bir imar planı kesin nitelikte olmayacağından açılan davanın bu sebeple reddi gerekecektir.¹¹²

Diğer yandan, imar planı belediye meclisince kabul edilmekle beraber henüz ilan edilmemiş ancak planın uygulamasına başlanılmış ise, bu halde açılan dava ortada kesin işlem bulunmadığından bahisle reddedilmeyip, davanın esasının incelenerek bir karar verilmesi ve usulüne uygun ilan edilmemesi sebebiyle imar planı hukuka uygun olmayacağından iptali gerekmektedir.¹¹³ Bu ihtimalde imar planı, usulüne uygun ilan edilmemekle beraber uygulanmasına geçilerek ilgililerin

¹¹² Cafer Ergen a.g.e., s.129; D. 6 D., KT.30.12.2009, E:2009/710, K:2009/13066 (yayınlanmamıştır).

¹¹³ "... 3621 sayılı Kanununun 7. maddesinde öngörülen yazılı usul uygulanmaksızın, doğrudan üçüncü kişinin hazırlayıp sunduğu planın Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca onaylanması suretiyle gelişen bu durum karşısında; dava konusu imar planı değişikliğinin Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca onandığı andan itibaren yürürlüğe girdiğinin, uygulanabilecek kesin ve icrai bir işlem haline geldiğinin kabulü gerekmektedir.

Böyle bir durumda, imar planı değişikliğinin ilgili belediyesince ilan edilmediğinden bahisle kesinleşmediği yolundaki aksi bir düşünce, planın uygulanması ile beraber menfaati ve hakkı ihlal edildiği iddiasıyla süresinde plana karşı dava açan kişinin, dava hakkının ertelenmesi, oluşan fiili durum nedeniyle zarar görmeye devam etmesi anlamına gelecektir. ..." DİDDK., KT.10.07.2003, E:2003/326, K:2003/588 (yayınlanmamıştır); D. 6. D., KT.17.10.2007, E:2005/2819, K:2007/5659 (yayınlanmamıştır).

hukuklarını etkileyerek fiili bir durum oluşturduğundan, kesin ve yürütülebilir niteliğe kavuşmaktadır.

Aynı şekilde, askı süresinin bir aydan az tutulması durumunda da, imar planı şekil yönünden hukuka aykırı olacaktır. Zira, 3194 sayılı Kanun'un 8/b maddesindeki bir aylık askı ilan süresi zorunlu tutulmuştur.¹¹⁴

2. Düzenleyici İşlemin Uygulanması Üzerine Dava Açma Süresinin Başlaması

Düzenleyici işlemin uygulanması üzerine ilgililer; sadece düzenleyici işleme karşı, sadece uygulama işlemine karşı veya hem uygulama hem de düzenleyici işleme karşı dava açabilmeleri ihtimallerine göre dava açma süresinin ne şekilde işlemeye başlayacağı düzenlenmiştir.

İlk olarak, uygulama işlemi üzerine sadece bu işlemin dayanağı düzenleyici işleme karşı dava açılması halinde, dava açma süresi uygulama işleminin yazılı bildirim tarihini izleyen günden itibaren işlemeye başlayacaktır.

Bu ihtimalde ilgili, düzenleyici işleme karşı ilan tarihini izleyen günden itibaren işlemeye başlayan dava açma süresini geçirmiş olsa da söz konusu düzenleyici işlemin uygulanması üzerine, bu uygulama işlemiyle birlikte yeni bir dava açma süresi imkanı elde etmiş bulunmaktadır.¹¹⁵ Örneğin; Devlet memurlarının atama ve nakillerine ilişkin yönetmeliğe karşı ilanı tarihini izleyen günden itibaren işleyen dava açma süresi içerisinde dava açmayan Devlet memuru, bu yönetmelik hükümleri uyarınca başka bir yere veya göreve atanması üzerine, atama işleminin tebliğini izleyen günden itibaren söz konusu yönetmeliğin iptali istemiyle dava açma süresi içinde yeni bir dava açma imkanı elde etmektedir.¹¹⁶

İkinci ve üçüncü olarak, düzenleyici işlemin uygulanması üzerine sadece bu uygulama işlemine karşı veya her iki işleme karşı dava açılması halinde, dava açma

¹¹⁴ D. 6. D., KT.16.12.2005, E:2004/3961, K:2005/6382 (yayınlanmamıştır).

¹¹⁵ Yenice, Esin, a.g.e., s.191.

¹¹⁶ Candan, a.g.e., s.385-386.

süresi her iki ihtimalde de uygulama işleminin yazılı bildirim tarihini izleyen günden itibaren başlayacaktır.¹¹⁷

Diğer yandan, 2577 sayılı Kanunun 7/4. maddesinin son cümlesinde yer alan; düzenleyici işlemin iptal edilmemiş olması bu düzenlemeye dayalı işlemin iptaline engel olmayacağı yönündeki düzenleme dava açma süresi ile ilgili olmadığından çalışmamızda bu konuya değinilmeyecektir.

Danıştayın; düzenleyici işlemin iptal edilmesi halinde, iptal kararları, iptali istenilen işlemi tesis edildiği tarih itibarıyla ortadan kaldırarak, o işlemin tesisinden önceki hukuki durumun geri gelmesini sağlayacağından, genel düzenleyici işlemin iptal edilmesi durumunda, verilmiş olan yargı kararının, sadece o davayı açanı değil, bu genel düzenleyici işlem ile ilgili diğer kişileri de etkileyeceği, bu nedenle, iptal edilen bir düzenleyici işlemde dolayı, menfaati veya hakkı ihlal edilen kişinin, iptal kararının doğurduğu sonuçlardan yararlanmak amacıyla idareye başvurabileceği ve bu başvurunun 2577 sayılı Kanunu'nun 10. maddesi kapsamında değerlendirilmesi gerektiği yönündeki içtihadı ile yeni bir dava süresinin işleminin kabul edilmiştir.¹¹⁸

Bu halde, ilgili daha öncesinde düzenleyici işleme dayanılarak tesis edilen işleme karşı dava açma süresini kaçırma da, söz konusu düzenleyici işlemin iptali üzerine, iptal kararının sonuçlarından yararlanmak istemiyle yaptığı başvuru, 2577 sayılı Kanun'un 10. maddesi kapsamında yapılan başvuru niteliğinde olacağından söz konusu madde hükmü uyarınca yeni bir dava açma süresi kazanmış olacaktır.

Yukarıda yapılan açıklamalardan, 2577 sayılı Kanunun 7/4. maddesi uyarınca düzenleyici işlemlere karşı dava açılmasında iki ihtimal mevcut olup, buna göre düzenleyici işleme ya ilan edildiği tarihi takip eden günden itibaren dava açma süresi içinde dava açılması, ya da uygulanması üzerine uygulama işleminin bildirim tarihini izleyen günden itibaren dava açılmasıdır. Ancak doktrinde buna üçüncü bir ihtimal de eklenmektedir.

¹¹⁷ Yenice, Esin, a.g.e., s.191.

¹¹⁸ DİDDK., KT.14.12.2015, E:2015/1399, K:2015/5323 (yayınlanmamıştır).

GÖZLER'e göre; kanunda bu yönde boşluk vardır ve bunun içtihat yoluyla tanınması uygun olacaktır. Şöyle ki; ilgili hakkındaki uygulama işlemi tesis edilir, kişi hakkındaki uygulama işleminin düzenleyici işleme aykırı olduğunu ama düzenleyici işlemin hukuka aykırı olmadığını düşünerek sadece uygulama işlemine dava açar, mahkeme yargılama sonunda yaptığı yorumla uygulama işleminin düzenleyici işleme uygun olduğu yargısında bulunarak davayı reddeder, ancak bu takdirde düzenleyici işlemin hukuka aykırılığı sorunu ortaya çıkar, davacı mahkemenin yorumladığı gibi düzenleyici işlem yorumlanırsa bu düzenleyici işlemin kendisinin hukuka aykırı olduğu düşünür ve bu kez iptal davasının reddine ilişkin kararın kendisine tebliğini izleyen günden itibaren dava açma süresi içinde bu düzenleyici işlemin iptali istemiyle açılan dava, davacının uygulama işleminin tebliğ tarihini izleyen günden itibaren dava açma süresi içinde düzenleyici işleme veya hem düzenleyici hem de uygulama işlemine karşı dava açılması gerekirken bu süreler geçirildikten sonra açıldığından reddedilir, ancak bu davanın esastan görülmesi gerekir, çünkü normal olarak ilgililerin ancak hukuka aykırı olduğunu düşündükleri düzenleyici işlemlere karşı iptal davası açması beklenir, hukuka uygun olduğunu düşündükleri düzenleyici işlemlere dahi dava açmaları normal, iyi niyetli, orta zekalı bir kimseden beklemek abartılı olacaktır ve bu hukuk mantığına aykırıdır. Burada kanunda bir boşluk olduğundan ve buna engel kanunda açık bir hüküm bulunmadığından davacıya üçüncü bir ihtimal olarak iptal davasının reddine ilişkin mahkeme kararının tebliğini izleyen günden itibaren dava açma süresi içinde dava açılmasının içtihat yoluyla sağlanması gerekir.¹¹⁹

Kanaatimizce, 2577 sayılı Kanun'un 7/4. maddesinde düzenlenen ihtimaller dışında kalan ve yukarıda belirtilen ihtimalde, davada dava açma süresi ihya olmayacaktır. Bu duruma ilişkin olarak kanunda da bir boşluk yoktur. Zira, dava açma süresi hak düşürücü süre niteliğindedir. Dava açma süresinin kesilmesi veya durması gibi hususların yine kanunla belirlenmesi gerekmektedir. Bu yönde bir düzenleme bulunmaması halinde, dava açma süresi işleyerek süresi sonunda bitecektir. Uygulama işleminin tebliği üzerine, hem uygulama işlemi yönünden hem de dayanağı düzenleyici işlem yönünden dava açma süresi işlemeye başlayacak, ilgili

¹¹⁹ Kemal Gözler, "Düzenleyici İşlemlerde Dava Açma Süresinin Başlangıcı Konusunda Üçüncü Bir İhtimal", **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı:3, 1998, s.27-30.

tam da bu noktada seçimlik hakkını kullanacaktır. Yani ilgili sadece uygulama işlemine dava açmış ama düzenleyici işleme karşı dava açmamış ise, düzenleyici işlem yönünden başlamış olan dava açma süresi işlemeye devam ederek sona erecektir.

Düzenleyici işlemin uygulanması üzerine dava açma süresinin başlaması hususunun imar planları açısından ele alırsak:

İmar planlarına karşı iptal davası açma süresi, plana itiraz edilmesi veya edilmeyerek başlayıp bitmesi hallerinde kaçırılmış ise, planın haricen öğrenildiği belirtilerek açılan iptal davası süresinde olmayacaktır.¹²⁰

Yargı içtihatlarıyla da vurgulandığı üzere imar planları düzenleyici işlem niteliğinde bulunduğundan, 2577 sayılı Kanun'un 7/4. maddesi kapsamında değerlendirilecek olup, buna göre imar planının uygulanması üzerine plana karşı yeni bir iptal davası açma süresi doğacaktır.¹²¹

Bu halde, hangi işlemin imar planının uygulanması niteliğinde olduğuna ilişkin yargı içtihatlarına bakıldığında en başta imar durum belgesi gelir.

İmar durum belgesi, gerek taşınmazın gerek de yapının imar planı üzerindeki durumunu belirten çaplı bir vesikadır.¹²² Bu belge, yapı adalarını, bunların yoğunluk ve düzenini, yolları ve uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntılı gösteren, uygulama imar planı ile plan notları ve Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliği uyarınca düzenlenen, projelerin hazırlanmasına esas oluşturan, taşınmazın plandaki fonksiyonu ve yapılaşma koşullarını detaylı bir şekilde gösteren belgedir.¹²³

¹²⁰ Ergen a.g.e., s.144.

¹²¹ D. 6 D., KT.19.04.2006, E:2004/6701, K:2006/2110 (yayınlanmamıştır).

¹²² Muhittin Abacıoğlu, Açıklamalı ve İçtihatlı İmar Kanunu Mevzuatı ve Uygulaması, 7. Bası, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2001, s. 322.

¹²³ D. 6. D., KT.30.05.2016, E:2015/6942, K:2016/3382 (yayınlanmamıştır).

İmar durum belgesi, kesin ve yürütülebilir, tek başına idari davaya konu olabilecek nitelikte bir işlem olup, düzenleyici işlem niteliğindeki imar planının uygulanması niteliğindedir.¹²⁴

Ancak, ilgilinin talebi üzerine alınan ve imar durum belgesi özelliği bulunmayan belgenin, imar planının uygulama işlemi niteliğinde olmadığından, dava açma süresini canlandırmayacaktır.¹²⁵

İlgili, imar durum belgesi almasıyla birlikte taşınmazın fonksiyonu, konumu ve yapılaşma koşullarını öğreneceğinden, imar planının değiştirilmesi için yaptığı başvurusunun 2577 sayılı Kanun'un 11. maddesi kapsamında bir başvuru olacağından, dava açma süresinin de bu madde kapsamında değerlendirilerek hesaplanacaktır.¹²⁶

İlgili, imar durum belgesi aldıktan sonra işlemeye başlayan dava açma süresi içerisinde dava açmayıp, daha sonra aynı talepte bulunarak aldığı imar durum belgesi üzerine yeni bir dava açma süresi işlemesine ilişkin olarak Danıştayın farklı yaklaşımları vardır.

İlki, ilgili daha önce imar durumu belgesi almış olmasına rağmen buna dayanılarak imar planına karşı dava açma süresini geçirdikten sonra yeniden idareye başvurarak aldığı imar durum belgesine dayanarak dava açması halinde dava açma süresi her yeni başvuru ile beraber canlanacağına ilişkindir.¹²⁷

¹²⁴ D. 6. D., KT.30.05.2016, E:2015/5783, K:2016/3381 (yayınlanmamıştır).

¹²⁵ D. 6. D., KT.24.10.2008, E:2006/7585, K:2008/7017 (yayınlanmamıştır).

¹²⁶ D. 6. D., KT.09.10.2008, E:2006/5690, K:2008/6372 (yayınlanmamıştır).

¹²⁷ "... Anayasal güvence altındaki temel hak ve özgürlüklerden olan mülkiyet hakkının kullanılabilmesi için ilgililerin gerekli işlemin yapılmasının idareden her zaman isteyebilecekleri açıktır. İmar planları mülkiyet hakkıyla ilgilidir ve bu mülkiyet hakkının kullanılabilmesi için imar durumu alınmış olması halinde aynı konuda idareye tekrar başvurulmasına ve başvuruya verilen cevap üzerine imar planına karşı dava açılmasına bir engel bulunmamaktadır. Her yeni başvuru üzerine idarece tesis edilecek işlem üzerine 2577 sayılı Yasanın 7. maddesinde öngörülen 60 günlük süre içinde imar planına dava açılması mümkündür. ..." D. 6. D., KT.09.03.2007, E:2005/214, K:2007/1461(yayınlanmamıştır).

Diğer yaklaşımı ise; yukarıdaki görüşün aksine yeni bir başvuru üzerine tesis ettirilen imar durum belgesinin dava açma süresini canlandırmayacağına ilişkindir.¹²⁸

İmar durum belgesi, dayanağı nazım ve uygulama imar planlarının uygulaması niteliğinde bulunduğundan, bu planlara karşı açılacak davalarda her iki plan açısından da dava açma süresini canlandıracaktır.¹²⁹

İmar planlarının uygulanmasına ilişkin idarece tesis edilen yargı içtihatlarıyla kabul edilmiş diğer uygulama işlemlerin de bulunması halinde, yine imar planlarına karşı dava açma süresi canlanacaktır. İmar planının uygulama işlemi niteliğindeki

¹²⁸ “... İzmir İli, Bergama İlçesi, Turabey Mahallesi ve tapununun 191 ada, 39 parselinde bulunan taşınmazla ilişkin imar durumunu gösterir 26.12.2006 gün ve 2006/1769-10596 sayılı ve 10.11.2008 gün ve 2008/1839/7436 sayılı işlemleri dayanağı 1/1000 ölçekli Koruma Amaçlı İmar Planının iptali istemiyle açılmış; İdare Mahkemesince, dosyanın incelenmesinden, dava konusu planın 13.10.2006-13.11.2006 tarihlerinde ilan edildiği, davacının 18.12.2006 tarihli dilekçesiyle Bergama Belediye Başkanlığı'na yaptığı başvuru ile taşınmazın imar planında hangi amaca tahsisli olduğu bildirir yazı ile plan örneğini istediği, davalı Bergama Belediye Başkanlığı'nın 26.11.2006 gün ve 2006/1769-10596 sayılı yazısı ile imar durum belgesinin davacıya gönderildiği, yine davacı tarafından 14.1.2008 gün ve 000527 sayılı yazısında 1769-10596 sayılı işlemde dava konusu taşınmazın imar planında Belediye Hizmet Alanı olarak tahsis edildiğinin anlaşıldığının belirtilerek söz konusu gayrimenkulun eski imar planında bırakılması hususunda istemde bulunduğu, davacı tarafından 5.11.2008 gün ve 008309 sayılı yazı ile daha önceki 14.1.2008 gün ve 000527 sayılı başvuru ilgi kurularak yine gayrimenkulun eski imar planında bırakılması ve yapılacak olan yeni uygulamalarda plan onama sınırları dışında bırakılması hakkındaki yazı gereği davalı Bergama Belediye Başkanlığı'nca yapılan işlem sonucu oluşan bilgi ve belgelerin gönderilmesinin istenilmesi üzerine Bergama Belediye Başkanlığı'nın 10.11.2008 gün ve 2008/1839-7436 sayılı yazısı ile dava konusu parselde kayıtlı taşınmazla ilgili istenilen belgelerin davacıya gönderilmesi üzerine bakılan davanın açıldığı, planının ilan tarihini izleyen günden itibaren altmış gün içinde ve davacı tarafından dava konusu parselin imar planında hangi amaca tahsis edildiğini gösterir plan örneğinin istenilmesi üzerine imar durum belgesinin gönderilmesi üzerine süresinde dava açılmadığı, dava açma süresini canlandırmayan aynı nitelikteki başvuruya verilen cevap üzerine açılan davada süre aşımı bulunduğu gerekçesiyle davanın süreaşımı nedeniyle reddine karar verilmiş, bu karar davacı vekili tarafından temyiz edilmiştir.

Davanın yukarıda özetlenen gerekçeyle süreaşımı nedeniyle reddi yolundaki temyize konu İzmir 2. İdare Mahkemesinin 2.4.2009 günlü, E:2009/31, K:2009/660 sayılı kararında, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 49. maddesinin 1. fıkrasında sayılan bozma nedenlerinden hiçbirisi bulunmadığından, bozma istemi yerinde görülmeyle anılan mahkeme kararının ONANMASINA, ...” D. 6. D.,KT. 03.03.2010, E:2009/10868, K:2010/2054 (yayınlanmamıştır).

¹²⁹ D. 6. D., KT.30.05.2016, E:2015/5783, K:2016/3381(yayınlanmamıştır).

işlemlere örnek olarak; yapı ruhsatı,¹³⁰ yapının yıkımı,¹³¹ inşai faaliyet,¹³² parselasyon¹³³ gösterilebilir.

Uygulama işleminin tesisi üzerine ilgili, 2577 sayılı Kanun'un 7/4. maddesindeki imkandan yararlanarak; sadece uygulama işlemine, sadece imar planına, hem uygulama hem de imar planına karşı iptal davası açabilecektir. İlgili sadece imar planına veya uygulama işlemiyle birlikte imar planına karşı dava açılmış ise, bu davanın süresinde kabul edilebilmesi için uygulama işlemine karşı dava açma süresi içinde açılması gerekir. Uygulama işlemine karşı dava açma süresi geçirilirse imar planına karşı açılan dava süresinde olmayacaktır.¹³⁴

İmar planlarının uygulamasına ilişkin olarak alt ölçekli plan - üst ölçekli plan arasındaki ilişki değerlendirilirse:

Alt ölçekli plan üst ölçekli planlara uygun yapılması gerekmektedir.¹³⁵ Plan hiyerarşisi de denilen bu durumda alt ölçekli imar planı üst ölçekli imar planının uygulaması niteliğinde kabul edilmesine ilişkin Danıştay 6. Dairesi ile İdari Dava Daireleri Kurulu kararlarında görüş birliği bulunmamaktadır.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nca, subjektif nitelikte uygulama işlemi bulunmaması halinde, alt ölçekli imar planları üzerine üst ölçekli planlarına da dava açılacağına karar verilmiş olup, bu halde alt ölçekli plan üst ölçekli planın uygulaması niteliğinde görülmüş ve dava açma süresi uygulama işlemine göre belirlenmiştir.¹³⁶

¹³⁰ D. 6. D., KT.27.04.2007, E:2005/3239, K:2007/2321 (yayınlanmamıştır).

¹³¹ D. 6. D., KT.10.10.2008, E:2008/4550, K:2008/6448 (yayınlanmamıştır).

¹³² DİDDK., KT.16.05.2016, E:2014/1669, K:2016/2072 (yayınlanmamıştır).

¹³³ D. 6. D., KT.19.03.2002, E:2001/260, K:2002/1708 (yayınlanmamıştır).

¹³⁴ D. 6. D., KT.22.09.2006, E:2004/2697, K:2006/4213 (yayınlanmamıştır).

¹³⁵ D. 6. D., KT.22.12.2006, E:2006/1535, K:2006/6529 (yayınlanmamıştır).

¹³⁶ "... Bu durumda; 1/1000 ölçekli planların uygulamaya esas planlar olması nedeniyle bu planlara dayanılarak parselasyon, ruhsat, kamulaştırma gibi uygulama işlemlerinin yapılması zorunluluğu karşısında, subjektif uygulama işlemleri üzerine açılacak iptal davalarında 1/1000, 1/5000 ölçekli planlar ile varsa çevre düzeni planı veya diğer üst ölçekli planların da iptalinin istenebileceği açıktır. ..." DİDDK., KT.15.12.2005, E:2005/2477, K:2005/2822 (yayınlanmamıştır).

Danıştay 6. Dairesi ise bu konuda aynı görüşte olmayıp; uygulama imar planının düzenleyici işlem niteliğinde olup nazım imar planının uygulaması niteliğinde olmadığından, dava açma süreleri bakımından her iki planın bağımsız olarak değerlendirileceğine karar vermiştir.¹³⁷

Ancak Danıştay 6. Dairesi'nin yeni tarihli kararlarında bu görüşünden dönerek Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu kararına katılmaktadır.¹³⁸

II. DAVA AÇMA SÜRESİNE İLİŞKİN GENEL ESASLAR

A. Sürelerle İlgili Genel Esasların Kapsamı

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda, dava açma süresi dışında itiraz, istinaf, temyiz, yargılamanın yenilenmesi, dosyanın işlemde kaldırılması, davanın açılmamış sayılması, dilekçe ve savunma süreleri, yürütmenin durdurulması, başvuru süreleri gibi süreler düzenlenmiş olup, bu sürelerin hesaplanmasında uygulanacak esasların bilinmesinin hak kayıplarına sebep olmaması açısından önemlidir ve bu esaslar yukarıda belirtildiği gibi sadece dava açma süresi yönünden değil diğer sürelerle ilişkin de geçerlidir.¹³⁹ Nitekim Danıştay içtihadı da bu yöndedir.¹⁴⁰

¹³⁷ "... Bu durumda, düzenleyici işlem niteliğindeki 1/1000 ölçekli imar planı yine bir düzenleyici işlem olan 1/5000 ölçekli nazım imar planının uygulama işlemi niteliğinde bulunmadığından, 1/1000 ölçekli imar planının ilanı üzerine 1/5000 ölçekli nazım imar planına karşı açılan davada süreaşımı bulunmaktadır. ..." D. 6. D., KT.30.05.2008, E:2008/143, K:2008/3515 (yayınlanmamıştır).

¹³⁸ "... Uygulama işlemi niteliğinde bulunan 1/1000 ölçekli uygulama imar planının iptali istemiyle süresinde dava açıldığı anlaşıldığından ve uygulama imar planı ile birlikte bu uygulama işleminin dayanağı nazım imar planının iptali istemiyle açılan davanın esasının incelenmesi gerekirken dava konusu nazım imar planı hakkında açılan davanın da süre aşımı nedeniyle reddine karar verilmesinde isabet görülmemiştir. ..." D. 6. D., KT.23.05.2016, E:2015/11594, K:2016/3061(yayınlanmamıştır).

¹³⁹ Gözübüyük, a.g.e., s.418; Candan a.g.e., s.395; Karavelioğlu a.g.e., s.587; Yenice, Esin, a.g.e., s.193-194.

¹⁴⁰ DİDD., KT.15.12.2005, E:2005/3242, K:2005/2801 (yayınlanmamıştır).

B. Bildirim Gününün Nazara Alınmayacağı

2577 sayılı Kanun'un 8/1. maddesinde; süreler, tebliğ, yayın veya ilan tarihini izleyen günden itibaren işlemeye başlayacağı düzenlenmiştir.

Burada, tebliğ tarihi, yayımlanma tarihi veya ilan tarihi dava açma süresi içerisinde sayılmaz bu tarihi takip eden günden itibaren sayılır. Örneğin; 16.03.2005 tarihinde tebliğ edilen işleme karşı dava açma süresi 17.03.2005 tarihinden itibaren, 16.03.2005 tarihinde yayınlanan düzenleyici işleme karşı dava açma süresi 17.03.2005 tarihinden, son ilan günü 23.03.2005 tarihi olan bir bildirimde dava açma süresi ilanın yapıldığı son günü takip eden onbeş günden sonraki ilk gün olan 08.04.2005 tarihinden itibaren dava açma süresi işlemeye başlayacaktır.¹⁴¹

2577 sayılı Kanun'daki bu düzenleme, Anayasamızın 125/3. maddesindeki; idari işlemlere karşı açılacak davalarda süre, yazılı bildirim tarihinden başlar şeklindeki düzenlemesine aykırı olduğu ve düzeltilmesi gerektiği savunulmuştur.¹⁴²

213 Sayılı Vergi Usul Kanunu'nun Anayasa'nın 125/3. maddesine benzer düzenlemelerinin sorun yaratmadığı, çünkü 213 sayılı Kanun'un 18/1. maddesindeki; süre gün olarak belli edilmişse başladığı gün hesaba katılmaz ve son günün tatil saatinde biteceği düzenlemesi nedeniyle, bu kanundaki uyumsuzluklara ilişkin davalarda dava açma süresi tebliğ veya ilan tarihini izleyen günden itibaren başlayacaktır.¹⁴³

C. Sürenin Gün Hafta Ay veya Yıl Olarak Belirlenmesi

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu ve diğer kanunlarda idari yargıyı ilgilendiren süreler genel olarak gün olarak belirlendiğinden, dava açma süresinin hesaplanmasında günün esas alınması gerekir aksi halde ay ya da hafta olarak hesaplanması hak kaybına neden olabilecektir. Örneğin; 16.10.2006 tarihinde tebliğ

¹⁴¹ Karavelioğlu, a.g.e., s.587-588 .

¹⁴² Candan, a.g.e., s.396.

¹⁴³ Candan, a.g.e., s.396.

edilen tarh işlemine karşı vergi mahkemesinde dava açma süresi olan otuz günlük sürenin sonu Ekim ayı otuzbir gün olması sebebiyle 15.11.2006 tarihinde mesai bitiminde sona erecektir. Eğer süre ay olarak hesaplanmış olsaydı süre 16.11.2006 tarihinde mesai bitiminde biteceği esas alınarak bu tarihte dava açılması halinde davanın süresinde olmaması nedeniyle hak kaybına sebep olabilecektir.¹⁴⁴ Gün olarak belirlenen sürelerde, bildirim yapıldığı gün süre hesabında sayılmayıp ertesi gün sürenin ilk günü sayılarak hesap edilecektir.

Diğer yandan, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda sürenin hafta, ay veya yıl olarak belirlenmesi halinde nasıl hesaplanacağına ilişkin bir hüküm bulunmamasıyla birlikte hukuk yargılama usulündeki kurallardan yararlanılmaktadır.¹⁴⁵

Buna göre hukuk yargılama usulünde; hafta, ay veya yıl olarak hesap edilen sürelerde, sürenin başladığı güne sırasıyla son hafta, ay veya yıl içindeki karşılık gelen günün mesai saatinde biter.¹⁴⁶

İdari yargılama usulü yönünden de; sürenin hafta, ay veya yıl olarak belirtilmesi durumunda, sürenin hesabında gün olarak belirlenmesinden farklı olarak, hafta olarak belirlenen süre bildirim yapıldığı güne son haftada rastlayan günün çalışma saati bitiminde sona erer, örneğin bir haftalık sürenin pazartesi yapılan bildirimde gelecek haftanın pazartesi günü sona erer, ay olarak belirlenen süre, bildirim yapıldığı güne son ayda rastlayan günün çalışma saatinin bitiminde sona erer, örneğin şubat ayının birinci gününde yapılan bildirimde üç aylık süre Mayıs ayının birinci gününün mesai bitiminde sona erer, ay sonunda başlayan ve bittiği ayda günün bulunmaması halinde ise o ayın son gününde biter, örneğin 31 Ocak tarihinde yapılan bildirimde bir aylık süre 28 veya 29 Şubat günü mesai bitiminde sona erer, yıl olarak belirlenen sürelerde de aynı yöntem uygulanır.¹⁴⁷

¹⁴⁴ Candan, a.g.e., s.397.

¹⁴⁵ Gözübüyük, a.g.e., s.418.

¹⁴⁶ Hakan Pekcanitez, Oğuz Atalay, Muhammet Özkes, Medeni Usul Hukuku Ders Kitabı, Ankara, Yetkin Basımevi, 2013, s.162.

¹⁴⁷ Gözübüyük, a.g.e., s.419.

D. Tatil Günlerinin Sürelere Etkisi

2577 sayılı Kanun'un 8/2. maddesinin ilk cümlesinde; tatil günlerinin sürelerle dahil olduğu düzenlenmiştir. Buna göre; sürenin işlemeye başladığı tarih ile sona erdiği tarih (bu tarih hariç) arasına rastlayan hafta tatili, dini ve milli bayram tatili, resmi tatil günleri ile çalışmaya ara verme zamanı süreye katılarak hesaplanır ve bu tatil günleri kadar süre uzamaz. Örneğin; 31.07.2006 Pazartesi günü bildirimli bir işleme karşı idare mahkemesinde almış günlük dava açma süresi bu tarihi izleyen 01.08.2006 Salı tarihinden itibaren işlemeye başlar ve 30.09.2006 Pazar günü sona erer, dava da bu hafta tatilini takip eden ilk iş günü olan 01.10.2006 Pazartesi mesai saati sonunda biter. Burada çalışmaya ara verme, hafta tatili ve Zafer Bayramı tatili dolayısıyla uzamaz.¹⁴⁸

2577 sayılı Kanun'un 8/2. maddesinin son cümlesinde ise; sürenin son günü tatil gününe rastlarsa, süre tatil gününü izleyen çalışma gününün bitimine kadar uzayacağı hükmü yer almıştır. Örneğin; dava açma süresinin son günü cumartesi gününe rastlaması halinde hafta tatilinin bitimini izleyen çalışma günü olan pazartesi günü mesai bitimine kadar süre uzar ve en geç bu tarihte dava açılması gerekir. Bazen de bu çalışma günü başka bir tatil gününe (örneğin dini veya milli bayram tatiline) rastlaması halinde de bu süre yine uzar ve takip eden ilk mesai gününün sonunda süre biter.

2577 sayılı Kanun'da yer alan tatil gününden anlaşılması gerekenin; hafta tatili, dini ve milli bayram tatilleri, yılbaşı tatili gibi resmi tatil günleridir. Burada Bakanlar Kurulu Kararıyla bayram tatillerinin başındaki veya sonundaki günlerin tatil edilmesi halinde ve dava açma süresi bu tarihe rastlaması halinde süre uzamayacaktır.¹⁴⁹ Bu yönde Danıştay kararları olduğu gibi aksi yönde de kararlar mevcuttur.¹⁵⁰

¹⁴⁸ Candan, a.g.e., s.397-398.

¹⁴⁹ Danıştay 3. Dairesinin 8.4.1992 tarihli, E:1991/1566, K:1992/1335 sayılı kararıyla Başbakanlık genelgesiyle verilen idari izinlerin resmi tatil sayılamayacağı kabul edilmiştir. Bkz. Candan, a.g.e., s.398.

¹⁵⁰ Danıştay 4. Dairesinin 15.11.1993, E:1993, K:1993/5242 sayılı kararı. Bkz. Candan, a.g.e., s.398.

Uygulamada da, söz konusu idari tatil günleri için mahkemelerde görevli memur bırakılarak gelen dava dilekçeleri kayda alınarak dava açılmasının sağlanmasının yanında, savunma, cevap, temyiz, itiraz gibi dilekçelerin kaydı alınmaktadır. Aynı şekilde UYAP sistemi üzerinden gelen dilekçeler de geçerli bir şekilde kayda girmektedir.

E. Çalışmaya Ara Verme Zamanının Dava Açma Süresine Etkisi

Çalışmaya ara verme (adli tatil) zamanı 2577 sayılı Kanunun 61. ve Danıştay Kanununun 86. maddesinde düzenlenmiş olup, buna göre;

Danıştay Daireleri, Bölge idare, idare ve vergi mahkemeleri her yıl bir eylülde başlamak üzere, yirmi temmuzdan otuz bir ağustosa kadar çalışmaya ara verecekleri düzenlenmiştir.

2577 sayılı Kanun'un 8/3. maddesinde; bu Kanunda yazılı sürelerin bitmesi çalışmaya ara verme zamanına rastlarsa bu süreler, ara vermenin sona erdiği günü izleyen tarihten itibaren yedi gün uzayacağı düzenlenmiştir.

Düzenleme ile “bu kanunda yazılı süreler” ibaresi kullanıldığından, dava açma süresi dışındaki savunma, cevap, kanun yolları süresi gibi süreler için de söz konusu maddede belirtilen hüküm geçerlidir.¹⁵¹

Düzenleme kapsamına diğer kanunlardaki özel ve kısa sürelerin girip girmeyeceği hususunda, Danıştay kuralı geniş biçimde yorumlayarak özel kanunlarda belirlenmiş olan dava açma süresinin çalışmaya ara verme zamanına rastlarsa süresinin uzayacağı yönünde kararları bulunmaktadır.¹⁵²

¹⁵¹ Candan, a.g.e., s.400; Yenice, Esin, a.g.e., s.194.

¹⁵² D. 7. D., KT.03.11.2011, E:2009/7037, K:2011/7640 (yayınlanmamıştır); VDDK., KT.21.04.2000, E:1999/447, K:2000/159 (yayınlanmamıştır).

ERGEN'ne göre; özel dava açma süreleri çalışmaya ara verme zamanında biterse süre 2577 sayılı Kanunun 8/3. maddesi gereğince uzayacaktır.¹⁵³

CANDAN'a göre; kanunda yazılı sürelerden kastın isim ve miktar olarak 2577 sayılı Kanunda düzenlenen sürelerdir. Bu nedenle adının dava açma süresi olması, diğer kanunlarda öngörülmesi nedeniyle 2577 sayılı Kanun'un 8/3. maddesinden yararlanılarak sürenin uzayacağı anlamına gelmez. Bunun özel kanunla özel dava açma süresi öngörülmesindeki kanun koyucunun amacına uygun düşecektir.¹⁵⁴

Kanaatimizce de, özel dava açma süreleri çalışmaya ara verme zamanına rastlarsa 2577 sayılı Kanun'un 8/3. maddesi gereği uzayacaktır.

Dava açma süresinin, çalışmaya ara verme zamanında değil de uzayacağı belirtilen yedi günün içinde biterse dava açma süresi uzamayacaktır.¹⁵⁵

F. Mali Tatilin Dava Açma Süresine Etkisi

28.03.2007 tarih ve 26476 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5604 sayılı Mali Tatil İhdas Edilmesi Hakkında Kanun ile mali tatil uygulaması getirilmiştir.

Kanunun 1. maddesinde; her yıl temmuz ayının birinden yirmisine kadar (yirmisi dahil) malî tatil uygulanacağı, haziran ayının son gününün tatil günü olması halinde, malî tatil, temmuz ayının ilk iş gününü takip eden günden başlayacağı ve vergiyle ilgili işlemlere ilişkin dava açma süreleri malî tatil süresince işlemeyeceği, sürenin malî tatilin bitiminden itibaren tekrar işlemeye başlayacağı düzenlenmiştir.

¹⁵³ Cafer Ergen, İdari Yargıda Dava Açma Süreleri, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2007, s.380.

¹⁵⁴ Candan, a.g.e., s.400.

¹⁵⁵ Candan, a.g.e., s.401.

G. Mücbir Sebebin Dava Açma Süresine Etkisi

Mücbir sebep; idarenin iradesi dışında oluşan, öngörülmesi ve dikkat ve özenle dahi önlenmesi mümkün olmayan, kamu hizmetini imkansızlaştıran yer sarsıntısı, sel, toprak kayması gibi olaylardır.¹⁵⁶ Mücbir sebepte önlenemeyen, öngörülebilmesine rağmen karşı konulamayan olgular vardır.¹⁵⁷

İdari yargılama usulünde, mücbir sebeplerin sürenin uzamasına veya yeniden canlanmasına sebep olamayacağı benimsenmiştir.¹⁵⁸

Danıştay içtihatlarında da mücbir sebep kabul edilmemiştir.¹⁵⁹ Bunla birlikte bazı kararlarında mücbir sebebin dava açma süresine etki edeceği düzenlenmiştir.¹⁶⁰

Kanaatimizce, dava açma süresi hak düşürücü nitelikte olduğundan, kesilmesi veya durmasına ilişkin kanunda bir düzenleme bulunmaması nedeniyle, mücbir sebebin dava açma süresine etkisi olmayacaktır.

¹⁵⁶ Metin Günday, İdare Hukuku,5. Baskı, Ankara, İmaj Yayıncılık, Ankara 2002, s.336.

¹⁵⁷ E. Ethem Atay, Hasan Odabaşı, Hasan Tahsin Gökcan, Teori ve Yargı Kararları Işığında İdarenin Sorumluluğu ve Tazminat Davaları, Ankara, Seçkin Yayınevi, Ankara 2003, s.177.

¹⁵⁸ Yenice, Esin, a.g.e., s.170; Candan a.g.e., s.402.

¹⁵⁹ "... Mardin - Kızıltepe PTT Merkez Müdürlüğünde 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye tabi sözleşmeli memur olarak görev yapan davacının, resmi belgede sahtecilik ve zimmet fiilleri nedeniyle anılan KHK'nin 44. ve 657 sayılı Yasa'nın 125/E-g maddesi uyarınca sözleşme feshi cezası ile cezalandırılmasına ilişkin 23.5.2012 gün ve 117 sayılı PTT Genel Müdürlüğü Yüksek Disiplin Kurulu kararı ile bu kararın onaylanmasına ilişkin 14.6.2012 gün ve 226 sayılı PTT Yönetim Kurulu kararının iptali istemiyle açtığı davada; dava konusu işlemleri 4.7.2012 tarihinde tebellüğ eden davacının, 60 günlük yasal dava açma süresi içinde davasını açması gerekirken 19.12.2012 tarihinde yaptığı idari başvuru sonrasında 30.1.2013 tarihinde açtığı davada süre aşımı bulunduğu gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda Mardin İdare Mahkemesince verilen 27.3.2013 günlü, E:2013/333, K:2013/554 sayılı kararın, cezaevinde bulunduğu için dava açma hakkını kullanmadığını, bu durumun mücbir sebep hali olarak kabul edilmesi gerektiği öne süren davacı tarafından temyizden incelenerek bozulması istenilmektedir.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 49. maddesinde belirtilen nedenlerden birinin bulunması halinde mümkündür. İdare Mahkemesince verilen karar ve dayandığı gerekçe hukuk ve usule uygun olup bozulmasını gerektirecek bir sebep de bulunmadığından temyiz isteminin reddi ile anılan kararın onanmasına ..." D. 12. D., KT.13.12.2013, E:2013/6439, K:2013/11138 (yayınlanmamıştır).

¹⁶⁰ "... İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun ilgili maddelerinde dava açma ve kanun yoluna başvurma sürelerini durduran sebepler sayılmış; ancak hastalık hali bunlar arasında gösterilmemiştir. Bununla birlikte; söz konusu sürelerin mücbir sebep sayılan durumların varlığı halinde işlememesi de, hak arama özgürlüğünün niteliği ve önemi itibarıyla gereklidir. Hak arama özgürlüğünün kullanılması bakımından, kişinin iradesi dışında gelişen afet ve felaketler, savaş hali ve benzeri durumlarla hakkın kullanılmasını olanaksız kılan çok ağır hastalık halleri, mücbir sebep sayılabilecek niteliktedir. ..." D. 7. D., KT.24.03.1999, E:1999/653, K:1999/1305 (yayınlanmamıştır).

III. 2577 SAYILI KANUN'DA DAVA AÇMA SÜRESİNE İLİŞKİN ÖZEL DURUMLAR

A. Görevli Olmayan Yargı Yerlerine Başvurma

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 9. maddesine göre; idari yargı yerlerinin görevinde olmasına rağmen, adli ve askeri yargı yerlerinde açılan davaların görev yönünden reddi halinde söz konusu görev ret kararının kesinleşmesini izleyen günden itibaren otuz gün içinde görevli idari yargı yerinde iptal davası açılabilir, görevsiz yargı yerine başvurma tarihi Danıştay veya idare mahkemelerine başvuru tarihi olarak kabul edilir.¹⁶¹

Dava açılırken, ilgililerce görevli yargı düzeninin belirlenmesinde hataya düşülmesi ihtimalinde, 2577 sayılı Kanun'un 9. maddesi görevli yargı yerine başvuru hakkının güvencesidir.¹⁶²

İdari davaların bir kısmı özel hukuk davalarına benzemesi, adli-idari yargı görev ayrımındaki ilkelerin her zaman kesinlik taşımayıp kanunlardan çok içtihat ile belirlenmesi, diğer yandan 1972 yılında Askeri Yüksek İdare Mahkemesi'nin kurulmasıyla idari yargı alanındaki ikili düzen sebepleriyle ilgililerin dava açarken görevli yargı yerinin tespitinde yanılmalarına sebep olmaktadır.¹⁶³ Davacıların görevli yargı yerini isabetli tespiti yapamayarak yanlış yargı kolunda dava açmaları halinde, dava haklarını kaybetmelerinin önüne geçilmesi amacıyla 2577 sayılı Kanun'un 9. maddesi kabul edilerek davacılara ek bir dava açma süresi hakkı verilmiştir.¹⁶⁴

2577 sayılı Kanun'un 9. maddesindeki ek süreden yararlanılmasının şartları bulunmaktadır. Buna göre;

¹⁶¹ Sabri Coşkun, Müjgan Karyağdı, İdari Yargılama Usulü Örnek İçtihatlar Yorumlar, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2001, s.217.

¹⁶² Candan, a.g.e., s.405.

¹⁶³ Yenice, Esin, a.g.e., s.195.

¹⁶⁴ Karavelioğlu, a.g.e., s.600-601.

1. Davanın Görevsiz Yargı Yerinde Açılması

Davanın konusu uyuşmazlık Danıştay, idare veya vergi mahkemelerinin görevine girdiği halde, adli veya askeri yargı yerinde açılması gerekir.¹⁶⁵ İdari yargı yerinde dava açılan davada, verilen görevsizlik kararı üzerine 2577 sayılı Kanun'un 9. maddesinden yararlanma imkanı bulunmadığı gibi gerek de olmayıp, bu halde 2577 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca dava dosyası görevli idari yargı yerine gönderilecektir.¹⁶⁶

2. Görevsiz Yargı Yerinde Açılan Dava İdari Dava Açma Süresi İçinde Olması

Görevsiz yargı yerinde açılan davanın, görevli yargı yerindeki dava açma süresi içerisinde açılmalı, zira görevsiz yargı yerine başvurma tarihi görevli idari yargı yerine başvurma tarihi olarak kabul edilmekte, aksi halde dava açma süresini geçiren davacının adli mahkemeye müracaatla dava açma süresini ihya etmesine yol açar.¹⁶⁷

3. Görevsiz Yargı Yerinin Davada Görevsizlik Kararı Vermesi Gerekir

Görevsiz yargı yeri, davayı görev yönünden reddetmesi gerekmekte, başka bir sebepten reddetmesi otuz günlük ek dava açma süresinden yararlanma hakkı vermez.¹⁶⁸ Görevsiz yargı yeri görevsizlik kararı vereceğine esastan bir karar vermiş ise, otuz günlük ek dava açma süresinden yararlanabilmek için söz konusu esastan verilen kararın bozulması ve bu bozma kararına uyularak görevsizlik kararı verilmesi gerekmektedir.¹⁶⁹

¹⁶⁵ Karavelioğlu, a.g.e., s.601.

¹⁶⁶ Gözübüyük a.g.e., s.423.

¹⁶⁷ Gözübüyük a.g.e., s.423.

¹⁶⁸ Karavelioğlu, a.g.e., s.603.

¹⁶⁹ Gözübüyük a.g.e., s.424.

Görevsiz yargı yerinin verdiği görevsizlik kararının, ya kanun yoluna başvurulmayarak ya da başvuru süresi geçirilerek kesinleşmesi gerekir.¹⁷⁰ Kararın kesinleşmesinin yeterli olmadığı, ayrıca kararın davacıya tebliği gerektiği ve otuz günlük ek sürenin de tebliği izleyen günden itibaren başlayacağı savunularak uygulamada da görevsizlik kararının davacıya tebliğ tarihi dava açma süresine başlangıç olarak alındığı ileri sürülmüştür.¹⁷¹

Otuz günlük ek süreden yararlanılmasına ilişkin olarak görevsizlik kararının kesinleşmesi gerektiği ancak bu kesinleşme, görevsizlik kararı veren yargı yerinin tabi bulunduğu yargılama usulü kurallarına göre belirlenecektir.¹⁷²

Öncelikle görevsizlik kararına karşı yargı yoluna gidilmediğinde kesinleşme; otuz günlük ek süre, görevsizlik kararını veren mahkemenin tabi olduğu yargılama usulü kurallarına göre kanun yoluna başvurma (temyiz/karar düzeltme) sürelerinin bitimini izleyen günden itibaren işlemeye başlayacaktır.¹⁷³

Görevsizlik kararına karşı kanun yoluna gidilmiş ise; yine görevsizlik kararını veren yargı yerinin tabi olduğu yargılama usulü kuralları kapsamında üst mahkemenin (kanun yolu merci) görevsizlik kararını onanmasına ilişkin kararının davacıya tebliğ edildiği tarihi izleyen günden itibaren başlayacaktır.¹⁷⁴ Buradaki üst mahkemeden ve verdiği onama kararından kasıt, ilgili olduğu yargı düzenindeki kanun yolu incelemesini yapan merci ve görevsizlik kararını doğru bulduğu yönündeki kararı ifade eder. (tabi olunan usul hukukuna göre örneğin istinaf, temyiz, karar düzeltme ve bunun sonucunda verilen kararlar)

Adli ya da askeri yargıda açılan davada, yargı yeri kendini görevli sayarak dava hakkında esastan verdiği karara karşı kanun yoluna gidilmiş ise; kanun yolu merci kararı idari yargının görevinde olduğundan bahisle kararı bozması halinde, alt mahkeme bu karara uyarak verdiği görevsizlik kararının davacıya tebliğini izleyen

¹⁷⁰ Gözübüyük a.g.e., s.424.

¹⁷¹ Coşkun, Karyağdı, a.g.e., s.217.

¹⁷² Candan, a.g.e., s.406.

¹⁷³ Karavelioğlu, a.g.e., s.605.

¹⁷⁴ Karavelioğlu, a.g.e., s.605.

günden itibaren otuz günlük ek süre işlemeye başlayacaktır.¹⁷⁵ Tabii burada şunu belirtelim, bu halde de alt mahkemece bozmaya uyarak verdiği karara karşı tabii olduğu usul hukuku uyarınca kanun yolu öngörölmüş ise ve davacının bu yola başvurusu veya başvurmamasına göre yukarıda yapılan açıklamaların geçerli olduğu kanaatindeyiz.

Bir diğere ihtimal de, esastan verilen kararın kanun yolu merci tarafından görevsizlik sebebiyle bozulması üzerine, yerel mahkemece bu bozma kararına uyulmayarak verilen ısrar kararına karşı kanun yoluna gidilmiş ise, burada da ısrar incelemesini yapan kanun yolu mercisince bozma kararının onanması yönünde verdiği kararın tebliğini izleyen günden itibaren otuz günlük ek süre işlemeye başlayacaktır.¹⁷⁶

Son olarak, adli veya askeri yargı yerinde görölen davada, davalı tarafından görev itirazında bulunulur ve mahkemece bunun reddi üzerine çıkan görev uyuşmalığında, Uyuşmazlık Mahkemesi'nce mahkemenin görevsiz olduğuna karar verirse, mahkemece bu karar üzerine verdiği görevsizlik kararının davacıya tebliğini izleyen günden itibaren otuz günlük ek süre işlemeye başlayacaktır.¹⁷⁷

Uyuşmazlıkta taraflar tahkim yoluna gitmiş ve hakem sıfatıyla verilen görevsizlik kararı kesinleşmiş ise, bu halde de otuz günlük ek dava açma süresi içinde dava açılabilir. ¹⁷⁸

Görevsizlik kararının kesinleşmesinin hangi taraf bakımında esas alınması gerektiği hususu açık olmayıp, kararın taraflara tebliğ tarihleri farklı olduğundan taraflar yönünden kesinleşme tarihleri de farklı olacak, bu halde Danıştay, kararın her iki taraf yönünden kesinleşme tarihlerinin saptanıp buna göre otuz günlük sürenin hesaplanması gerektiği görüşündedir.¹⁷⁹

¹⁷⁵ Karavelioğlu, a.g.e., s.606.

¹⁷⁶ Karavelioğlu, a.g.e., s.606.

¹⁷⁷ Gözübüyük a.g.e., s.425.

¹⁷⁸ Karavelioğlu, a.g.e., s.610.

¹⁷⁹ Gürsel Kaplan, a.g.e., s.401.

Adli ve askeri yargı yerince verilen görevsizlik kararı kesinleşmeden idari yargıda dava açılması halinde, davanın erken açıldığından bahisle reddedilmemeli, en azından idari yargı yerince karar verilmeden önce görevsizlik kararının kesinleşmesi yeterli sayılmalıdır.¹⁸⁰

Adli veya askeri yargı yerinde açılan davada verilen görevsizlik kararının kesinleşmesini izleyen günden itibaren işlemeye başlayan otuz günlük dava açma süresi içerisinde 2577 sayılı Kanun'un 11. maddesi kapsamında yapılan başvurunun dava açma süresini durdurmayacağı, şöyle ki; bir işlem tesis edilip ilgisine tebliğ edilince kişinin ya dava açma ya da 11. maddeden yararlanarak işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi ya da yeni bir işlem tesis edilmesini idareden isteyebileceği, kişi bu seçimini dava açma yönünde kullanmışsa eğer bundan sonra davanın görev yönünden reddedilmesi üzerine otuz günlük sürenin işlemeye başlayacağı ve bu sürenin durmayacağı savunulmaktadır.¹⁸¹

Uygulamada, adli yargı yerlerince davanın idari yargının görevli olduğundan bahisle görevsizlik kararı vermekle birlikte dava dosyasını idare mahkemesine gönderilmektedir.

Görevsizlik kararını veren mahkeme, kendiliğinden veya davacının istemi üzerine dava dosyasını idare mahkemesine göndermesi ya da davacının idari yargı yerine başvurarak dosyanın adli yargı yerinden getirtilmesinin istenilmesi halinde, idari yargıda otuz günlük süre içinde dava açıldığı anlamına gelmeyeceği savunulmuştur.¹⁸²

Danıştayın bu yönde kararları bulunmaktadır.¹⁸³ Ancak Danıştayın yeni tarihli kararlarında ise bu görüşünden vazgeçtiği, adli yargı yerince istem üzerine dosyayı

¹⁸⁰ Gözübüyük a.g.e., s.425.

¹⁸¹ Karavelioğlu, a.g.e., s.606-607.

¹⁸² Gözübüyük a.g.e., s.425.

¹⁸³ "... Davacının aynı yerde daha önce faaliyet gösteren başka bir şirkete ait borçlar nedeniyle su kuyularının kapatılmasına ilişkin davalı idare işleminin iptali ile şirketin faaliyet tarihi itibarıyla borçlarının ve diğer şirket borçları ile ilgisinin olmadığı tespiti istemiyle açılan davada; dosyanın incelenmesinden, aynı konuda adli yargı yerinde açılan davada verilen görevsizlik kararının onanmasına ilişkin Yargıtay ilamının kesinleşmesini izleyen 29.7.1998 tarihinden itibaren, 1 aylık yasal sürenin adli tatil sebebiyle uzayacağı da gözönüne alınarak en geç 14.9.1998 gününe kadar idare mahkemesinde dava açılması gerekirken 5.11.1998 gününde açılan bu davanın süre

idari yargıya göndermesi halinde dosyanın adli yargıya iadesi yerine davacının dosyanın idari yargıya gönderilmesinin istenilmesine ilişkin dilekçesi esas alınarak dilekçe ret kararı verilerek usulüne uygun davaya dönüştürmesi imkanı tanınmaktadır.¹⁸⁴

4. Görevsiz Yargı Yerinde Açılan Dava İle İdari Yargıda Açılan Davanın Konusunun Aynı Olması

Otuz günlük ek dava açma süresinden yararlanabilmek için diğer şart, görevsiz mahkemede açılan davanın konusu ile idari yargıda açılan davanın konusunun aynı olması gerektiği, eğer görevsiz mahkemede dava konusu edilmeyen bir işlemin iptalinin de idari yargıda dava konusu edilmiş ise bu işlem yönünden genel dava açma süresi geçerli olup, dava açma süresi yazılı bildirim tarihini izleyen günden itibaren hesaplanır.¹⁸⁵

aşımı nedeniyle incelenme olanağı bulunmadığı, öte yandan İstanbul 4. İdare Mahkemesinin 30.9.1998 gün ve 873 sayılı kararıyla Adliye Mahkemesince doğrudan dosyanın gönderilmesi dava açma olarak kabul edilmemiş olmakla dosyanın bu yolla gelişi ve anılan idare mahkemesi kararıyla iadesinin dava açma süresini kesmeyeceği gerekçesiyle davayı süre aşımı nedeniyle reddeden İstanbul 3. İdare Mahkemesinin 13.1.1999 gün ve 42 sayılı kararının; hukuka aykırı olduğu öne sürülerek 2577 sayılı Yasanın 49. maddesi uyarınca ytemyizen incelenerek bozulması istememidir.

İdare Mahkemesince verilen kararın dayandığı gerekçe Usul ve Yasaya uygun olup, bozulmasını gerektiren bir neden bulunmadığından, temyiz isteminin reddi ile anılan kararın onanmasına ...” D. 8. D., KT.01.07.1999, E:1999/1144, K:1999/4360 (yayınlanmamıştır).

¹⁸⁴ “... Aktarılan yasal düzenlemeden anlaşılacağı üzere, adli yargı yerinde açılan bir davanın görevden reddi halinde idari yargıdaki dava türlerinin de niteliği gereği 2577 sayılı Yasa'nın 3. maddesine uygun olarak hazırlanmış dilekçelerle görevli ve yetkili idari yargı yerinde yeniden dava açılması gerekmektedir. İlgililerin süresi içinde adli yargı yerine verdikleri ve dosyanın idari yargı merciine gönderilmesi istemini içeren dilekçelerin "dilekçenin reddi" kararı verilerek dava dilekçesi durumuna getirilmek suretiyle işin esasının incelenmesine geçilmesi hukuken olanaklı ise de, adli yargı yerinin kendiliğinden dava dosyasını idari yargı yerine göndermesi halinde dosya mahkemenin esasına kaydedilerek davanın incelenmesine geçilemeyecektir...” DİDDK., KT.31.05.2007, E:2006/4713, K:2007/1302 (yayınlanmamıştır).

¹⁸⁵ Candan, a.g.e., s.407-408.

5. Otuz Günlük Ek Dava Açma Süresinin Geçirilmiş Ancak Dava Açma Süresinin Geçirilmemiş Olması

2577 sayılı Kanun'un 9/2. maddesinde; adli veya askeri yargı yerlerine açılan ve görevsizlik sebebiyle reddedilen davalarda, görevsizlik kararının kesinleşmesinden sonra birinci fıkrada yazılı otuz günlük süre geçirilmiş olsa dahi, idari dava açılması için öngörülen süre henüz dolmamış ise bu süre içinde idari dava açılabileceği hükmü yer almıştır.

Buna göre; görevsizlik kararının kesinleşmesinden sonra otuz günlük ek dava açma süresi geçirildikten sonra idari yargı yerinde açılan davada, henüz idari dava açma süresi dolmamışsa, bu halde dava süresinde sayılacaktır.¹⁸⁶

B. Dilekçe Ret Kararı Üzerine Açılan Davada Dava Açma Süresi

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dilekçeler üzerine ilk inceleme" başlıklı 14. maddesinin 3. fıkrasının (g) bendinde; dava dilekçesinin 3 ve 5. maddelere uygun olup olmadıklarının inceleneceği öngörülmüş,

"İlk inceleme üzerine verilecek karar" başlıklı 15. maddesinin, 1. fıkrasının (d) bendinde ise; 14. maddenin 3. fıkrasında yazılı hususlarda kanuna aykırılık görülürse, 14. maddenin; 3/g bendinde yazılı halde otuzgün içinde 3 ve 5. maddelere uygun şekilde yeniden düzenlenmek veya noksanları tamamlanmak yahut (c) bendinde yazılı hallerde, ehliyetli olan şahsın avukat olmayan vekili tarafından dava açılmış ise otuzgün içinde bizzat veya bir avukat vasıtasıyla dava açılmak üzere dilekçelerin reddine karar verileceği düzenlenmiştir.

Buna göre; dava dilekçesinin 2577 sayılı Kanun'un 3 veya 5. maddelerine aykırılık veya avukat olmayan vekil tarafından açılması halinde, söz konusu esiklikler giderilmek üzere dilekçenin reddine karar verileceği, yenilenen dilekçe ile açılacak davanın ise dilekçe ret kararının tebliğini izleyen günden itibaren otuz

¹⁸⁶ Candan, a.g.e., s.407.

günlük süreye tabi olduğu düzenlenmiştir. Yenilenen davada da başka yanlışlıklar yapılması halinde yeni bir dilekçe ret kararı verilebilmektedir. Bu halde de yine otuz günlük ek dava süresi geçerlidir.

Yenileme dilekçesinde, ilk dilekçeden farklı olarak dava konusuna yeni bir işlemin eklenmesi halinde bu işlem yönünden dava açma süresinin genel dava açma süresine tabi olup, yani işlemin yazılı bildirim tarihini izleyen günden itibaren hesaplanmalıdır.

C. İşlemin İkinci Kez Tebliğinin Dava Açma Süresine Etkisi

İdari işlemin tebliğini izleyen günden itibaren işlemeye başlayan dava açma süresi geçirildikten sonra, söz konusu işlem idarece davacıya ikinci kez yazılı bildirim üzerine dava açma süresi yeniden işlemeye başlamaz, zira idari işlemlere karşı açılacak davaların süreyle kısıtlanmasındaki amacın idarenin sonsuza kadar dava tehdidi altında kalmasına engel olmak ve böylece istikrarının sağlanması olduğundan, işlem idarece usulüne uygun bir şekilde geri alınmadıkça, kaldırılmadıkça veya değiştirilmedikçe varlıklarını sürdürerek hukuka uygunluk karinesinden yararlandıklarından, ikinci kez tebliğ yeni bir dava hakkı vermez.¹⁸⁷

IV. İDAREYE BAŞVURUNUN SÜREYE ETKİSİ

C. 2577 Sayılı Kanun'un 10. Maddesi Uygulaması

İdarenin denetlenmesinin içsel ve dışsal denetim diye ikiye ayrılırsa, idarenin kendi bünyesindeki denetime içsel denetim, başka organlarca özellikle yargı organınca yapılan denetime de dışsal denetim denilir.¹⁸⁸ İçsel denetimin idarece resen

¹⁸⁷ Candan, a.g.e., s.403.

¹⁸⁸ Sancar, a.g.m. s.72.

yapılabileceği gibi ilgililerin başvurusu üzerine de harekete geçebileceği, burada idare edilenlerin yaptığı başvurunun içsel denetim yönünden işlevi olduğu gibi dışsal denetim yönünden de yargı denetimini etkileyecek olup, işte 2577 sayılı Kanun'un 10. maddesindeki düzenleme bu etkinin dava açma süresindeki yansımından birisidir.¹⁸⁹

Anayasamızın 74. maddesinde; vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye'de ikamet eden yabancılar kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkına sahip oldukları, başvuruların sonucunun gecikmeksizin dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirileceği düzenlenmiştir.

Anayasa'da yer alan bu başvuruya olumlu veya olumsuz cevap verilebileceği, ancak bunun ilgisine yazılı olarak bildirileceği öngörülmüş olmakla birlikte, uygulamada bu başvurulara yazılı cevap verilmesinin mümkün olmadığı, dolayısıyla cevap vermeme veya geç cevap verme durumlarında ilgililerin yargı denetimini harekete geçirerek hakkını aramasına imkan veren 2577 sayılı Kanun'un 10. maddesindeki bu düzenleme Anayasadaki başvuru hakkının pratik güvencesidir.¹⁹⁰

2577 sayılı Kanun'un 10. maddesi, idarenin kendiliğinden idari işlem veya eylem yapmaması veya yapmak zorunda olmaması halinde, idare edilenlerce kendileriyle ilgili olarak idari davaya konu olabilecek nitelikte idari eylem veya işlem yapılması için idareye başvuru hakkını ve bu hakkın kullanılması halinde de idarenin davranış şekline göre de doğabilecek hukuki durumların ve dava açma hakkının kullanılma süresini düzenlemektedir.¹⁹¹ Maddenin ilk fıkrası başvuru hakkını, ikinci fıkrası ise idarenin davranış şekline göre dava açma hakkının kullanılmasına ilişkin usulleri düzenlemiştir.¹⁹²

2577 sayılı Kanununun 10. maddesinin ve aynı kanununun 11. maddesinden ayıran özelliği, kişi hakkında aynı konuda daha öncesinde bir işlemin bulunmadığı

¹⁸⁹ Sancar, a.g.e., s.72.

¹⁹⁰ Yenice, Esin, a.g.e., s.203-204; Sancar, a.g.e., s.74; Murat Sezginer, "İdari Makamların Sukutu Üzerine Açılan Davalarda Süre", **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:5, Sayı:1-2, 1996, s.418.

¹⁹¹ Candan, a.g.e., s.410.

¹⁹² Candan, a.g.e., s.410.

halini ifade etmekte, diğerk bir değişle başvuru öncesinde ortada idari davaya konu olabilecek nitelikte bir işlem bulunmayıp bu başvurunun amacının idari davaya konu olabilecek nitelikte işlem tesis ettirilmesidir. Ancak 11. maddedeki başvuru ise, ortada idari davaya konu olabilecek nitelikte bir işlem bulunmakla birlikte, bu işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem tesis edilmesi amacıyla yapılır.¹⁹³

Maddenin ikinci fıkrasında; idareye yapılan başvurunun belli bir süre içinde cevapsız geçmesi halinin başvurunun reddedilmiş sayılacağı düzenlemiş olup, bu şekilde cevapsız geçen süreye bekleme süresi, bu şekilde oluşan hukuki durumu da isteğin zımnen reddi adı verilmektedir.¹⁹⁴

1. Başvurunun Şartları

2577 sayılı Kanun'un 10. maddesi uyarınca yapılan başvurunun belirli şartları taşınması gerekir.¹⁹⁵ Bunlar:

a. Başvuru Yetkili Makama Yapılmalıdır

Madde metnindeki idari makam deyimini, yetkili makam olarak anlaşılması gerektiği, dava hakkının doğabilmesi için başvurunun yetkili makama yapılmış olması gerekir.¹⁹⁶ Yetkisiz makama başvuru dava hakkı doğurmaz.

Diğerk yandan, yetkisiz makama yapılan başvurunun da dava açma hakkını doğurduğu da savunulmuştur.

Buna göre; Anayasa'nın 123. maddesi uyarınca idarenin bütünlüğü ilkesi geçerli olduğu, idarenin karmaşık yapısı içinde doğru makama başvuramayan kişinin

¹⁹³ Yenice, Esin, a.g.e., s.204; Candan, a.g.e., s.410-411; Karavelioğlu, a.g.e., s.616.

¹⁹⁴ Candan, a.g.e., s.417.

¹⁹⁵ Gözübüyük, a.g.e., s.407.

¹⁹⁶ Gözübüyük, a.g.e., s.407; Karavelioğlu, a.g.e., s.616.

başvurusunun geçerli bir başvuru olarak değerlendirilmesi gerektiği, kanun koyucu hatalı idareye karşı açılan davada mahkemenin doğru hasmı tespit ederek dosyayı tekemmül ettireceği (2577 sayılı Kanun'un 15/1-c maddesi) hükme bağlandığı göz önüne alındığında, aynı yaklaşımın idari başvurularda da esas alınmasına mani bir sebebin bulunmadığı, aynı zamanda 3071 sayılı Dilekçe Kanunu'nun 5.maddesiyle dilekçenin doğru makama gönderilmesinin ve durumdan başvuru sahibine haberdar edilmesinin düzenlendiği, bu halde dava açma süresinin de dilekçenin doğru makama gönderildiğinin başvuru sahibine bildirim tarihinin esas alınması gerektiği savunulmuştur.¹⁹⁷

b. Başvuru İdari Davaya Konu Olabilecek Nitelikte Bir İşlem veya Eylem İçin Yapılmalıdır

Başvuru, idari davaya konu olabilecek nitelikte işlem veya eylemlere ilişkin olmalı, başvuru eğer bilgi isteme, görüş sorma gibi icrai nitelikte değilse dava açma hakkı doğmaz, zira iptal davasının konusunu kesin ve yürütülebilir nitelikteki işlemler oluşturduğundan başvuru sonucu ortada bu nitelikte bir işlem bulunmamaktadır.¹⁹⁸

c. Başvuru İçin Genel Bir Süre Öngörülmemiştir

Kanunlarda özel hüküm yoksa, kişiler her zaman 10. madde kapsamında idarelere başvuruda bulunabilirler.¹⁹⁹

¹⁹⁷ Sezginer, a.g.m., s.423.

¹⁹⁸ Lütfi Duran, "İdari Müracaatlar ve Bunlar Karşısında İdarenin Sukutu Meselesi", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt:12, Sayı:1, 1946, s.139; Celal Erkut, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, Ankara, Danıştay Yayınları, 1990, s.32; Gözübüyük, a.g.e., s.408; Karavelioğlu, a.g.e., s.616.

¹⁹⁹ Gözübüyük, a.g.e., s.408; Karavelioğlu, a.g.e., s.616-617.

2. Başvuru Üzerine Davanın Açılması

Yukarıda açıklandığı üzere usulüne uygun yapılan başvuru karşısında idarelerin davranışı üzerine dava açma süresi farklı tarihlerde doğacaktır. Buna göre:

a. Başvuruya İdarece Kesin Cevap Verilmesi

2577 sayılı Kanun'un 10. maddesindeki altmış gün olan zımnî ret süresi içinde idarece bir cevap verilmesi halinde, eğer cevap olumlu ise uyuşmazlık bulunmayacak, ancak cevap olumsuz ise bu takdirde cevabın ilgiliye tebliğini izleyen günden itibaren dava açma süresi içinde dava açılabilir.²⁰⁰

b. Zımnî Ret Süresi İçinde Başvuruya İdarece Kesin Olmayan Cevap Verilmesi

İdarece başvuruya bir cevap verilmekle birlikte bu cevap kesin nitelikte olmayıp, örneğin isteğin gerçekleşmesi için belgeye, bilgiye ihtiyaç olduğu veya araştırma inceleme yapılacağı gibi ise, bu halde ilgiliye kanun koyucu bir seçimlik hak tanımış olup, buna göre ilgili isterse bu cevabı isteğinin reddi sayarak dava açabilecek, ya da kesin cevabı bekleyebilecektir.²⁰¹

İlgili, başvurusuna verilen kesin olmayan cevabı isteğinin reddi sayarak dava açma hakkını kullanması halinde dava açma süresi kesin olmayan cevabın tebliğini izleyen günden itibaren işlemeye başlayacak, diğer seçimlik hakkını kullanırsa, yani kesin cevabı beklemesi halinde, bekleme süresi altı ay ile sınırlı olup, bu altı aylık süre içinde idarece kesin olumsuz cevap verilmesi halinde, bu cevabın tebliğini izleyen günden itibaren dava açma süresi işlemeye başlayacaktır.²⁰²

Altı aylık bekleme süresi, idareye başvuru tarihinden itibaren işlemeye başlar, ancak işlemesi ve sona ermesine ilişkin olarak;

²⁰⁰ Karavelioğlu, a.g.e., s.617; Candan, a.g.e., s.418.

²⁰¹ Karavelioğlu, a.g.e., s.631; Candan, a.g.e., s.422-423.

²⁰² Karavelioğlu, a.g.e., s.631; Candan, a.g.e., s.423; Gözübüyük, a.g.e., s.408.

2577 sayılı Kanun'un 8. maddesi sürenin gün olarak belirtilmesinde uygulandığından, ay olarak belirtilen sürelerle ilişkin bir hüküm bulunmama ile birlikte, 213 Sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 18. maddesinde ay olarak belirtilen sürelerin hesaplanmasına ilişkin hüküm var ise de, bunun 2577 sayılı Kanun'un 31. maddesinin atfı ile sadece vergi uyuşmazlıklarında uygulanabilecek, idari uyuşmazlıklarda uygulanamayacaktır.²⁰³

İdari uyuşmazlıklarda ise, Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu'nun kıyasen uygulanabileceği, buna göre altı aylık süre, idareye yapılan başvuru tarihine altıncı ayda tekabül eden günün mesai saatinde biter, altıncı ayda sürenin tekabül ettiği bir gün yok ise bu kez süre o ayın son gününün tatil saatinde biter ve bu tarihi izleyen günden itibaren dava açma süresi başlar.²⁰⁴

Bu ihtimale ilişkin olarak, altı aylık bekleme süresi içinde idarece bir cevap verilmemiş ve ilgili de bu sürenin bitiminden itibaren dava açmamış, ancak idarenin altı aylık bekleme süresinden sonra kesin bir cevap vermesi durumunda davacıya yeni bir dava açma süresi kazandırıp kazandırmayacağı tartışmalıdır.

CANDAN'a göre; 2577 sayılı Kanun'un 10. maddesinin ikinci fıkrasının son cümlesindeki; "Dava açılmaması veya davanın süreden reddi hallerinde, altmış günlük sürenin bitmesinden sonra yetkili idari makamlarca cevap verilirse, cevabın tebliğinden itibaren altmış gün içinde dava açabilirler." hükmünün, fıkranın son cümlesi olması nedeniyle kendisinden önce gelen cümlelerin tümünü ilgilendiriyormuş izlenimi vermekte ise de, cümlede kullanılan "altmış günlük sürenin bitmesinden sonra yetkili idari makamlarca cevap verilirse" ibaresinin maddedeki ilk zımni ret süresine ilişkin olduğu ve onu kastettiği, dolayısıyla bu ilk zımni ret süresi içinde idarece verilen kesin olmayan cevaba karşı dava açmayan, dava açma hakkını altı aylık bekleme süresi sonunda kullanmayan veya açmış olduğu davanın süre yönünden reddedilen ilgilinin, idari dava açma süresi geçtikten sonra verilen kesin cevaplar üzerine yeni bir dava açma hakkı olmayacaktır.²⁰⁵

²⁰³ Candan, a.g.e., s.425.

²⁰⁴ Candan, a.g.e., s.425.

²⁰⁵ Candan, a.g.e., s.423-424.

SEZGİNER'e göre ise; altı aylık bekleme süresinden sonra idarece kesin bir cevap verilirse, bu cevabın ilgiliye yeni bir dava açma süresi verdiği, zira 10. maddenin son cümlesindeki ibarenin, altı aylık bekleme süresinin kanuna ilave edilmesinden önce de mevcut olduğu, kanundaki değişiklik ile kesin olmayan cevap üzerine altı aylık bekleme imkanı getirildiğinde, bu düzenlemeye altmış günlük sürenin bitmesinden sonra idarenin cevabı üzerine dava açma imkanını veren son cümleden hemen önceye yerleştirildiğinden, bu altı aylık bekleme süresini de kapsama aldığından, altı aylık bekleme süresi sonunda dava açılmaması veya davanın süreden reddi halinde idarece kesin cevap verilmesi halinde ilgiliye ek dava açma süresi verecektir.²⁰⁶ Kanaatimizce de bu ihtimalde ek dava açma süresi doğacaktır.

c. Zımnî Ret Süresi İçinde Başvuruya İdarece Cevap Verilmemesi

İdarece başvuruya altmış günlük cevap verme süresi içerisinde bir cevap vermediğinde, kanun koyucu başvuruyu reddetmiş sayarak bu tarihi izleyen günden itibaren dava açma süresi içerisinde dava açılması gerekmektedir.²⁰⁷

Zımnî ret süresinin hesabında, başvuru tarihini izleyen gün ve sonraki günler nazara alınır ve resmi tatil, hafta tatili ve adli tatil günleri süreye dahildir.²⁰⁸

İlgili, zımnî ret süresi süresini izleyen günden itibaren başlayan dava açma süresi içinde dava açmayıp, aynı taleple yeniden yaptığı başvuru kural olarak dava açma süresini canlandırmaz.²⁰⁹

Ancak, idarenin bir hakkı devamlı ihlali halinde ilgilinin birden çok defa başvuruda bulunarak her başvuru sonucu oluşan zımnî ret süresi sonunda dava açma imkanı vardır.²¹⁰ Uygulamada Danıştay içtihatlarıyla özellik gösteren bazı

²⁰⁶ Sezginer, a.g.m., s.432.

²⁰⁷ Karavelioğlu, a.g.e., s.617; Candan, a.g.e., s.418-419; Gözübüyük, a.g.e., s.407.

²⁰⁸ Candan, a.g.e., s.419.

²⁰⁹ Karavelioğlu, a.g.e., s.617.

²¹⁰ Gözübüyük, a.g.e., s.408.

durumlarda 10. madde kapsamında idareye yapılan başvurularda dava açma süresi yeniden canlandıracağı kabul edilmiştir.²¹¹

d. Zımnî Ret Süresi Dolmadan Dava Açılması

Zımnî ret süresi dolmadan dava açılması halinde, mahkemece henüz ortada idari davaya konu olacak bir işlem bulunmadığından bahisle davayı reddedebilecek, ancak Fransız Danıştay bu gibi durumlarda daha hoşgörülü davranarak davayı hemen reddetmeyip dava sürecinde zımnî ret süresi geçince işin esas hakkında karar vermekte olup, bizde de aynı uygulamanın benimsenmesine engel yoktur.²¹²

Bu duruma ilişkin değişik ihtimaller doktrinde ileri sürülmüş olup, buna göre;

Ortada zımnî ret işlemi olmadan açılmış davada, idarece verilen savunma dilekçesinde, bu usulü itiraz ileri sürülürse, davanın yine de erken açılmış dava diye reddedilmeyip zımnî ret süresi beklenip, bu süre içinde cevap verilmemesi veya olumsuz cevap verilmesi halinde davanın esasının görüşülmesine devam edilmeli, zımnî ret süresi için talep kabul edilirse bu kez de davanın konusunun kalmadığı yönünde karar verilmez.²¹³

Diğer ihtimal ise, davada idarece işin esasına girilerek savunma yapılmış ise, bu takdirde talebin idarece reddedilmiş sayılarak işin esas hakkında karar verilmez.²¹⁴

²¹¹ Sezginer, a.g.m. s.426-427; Danıştay 11. Dairesinin 23.10.2009 tarihli, E:2007/5080, K:2009/8694 sayılı kararı. Bkz. Cemil Kaya, “İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 10. Maddesi Uyarınca İdareye Yapılan Her Yeni Müracaatın Dava Açma Süresini Canlandırması”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt:LXVIII, Sayı:1-2, 2010, s.61-76.

²¹² Duran, “İdari Müracaatlar ve Bunlar Karşısında İdarenin Sukutu Meselesi”, s.187-189; Gözübüyük, a.g.e., s.408; Mithat Sancar, a.g.m., s.75.

²¹³ Sancar, a.g.m., s.75.

²¹⁴ Sancar, a.g.m., s.75.

e. Zımni Ret Süresi Geçtikten Sonra İdarece Cevap Verilmesi

2577 sayılı Kanun'un 10. maddesinin son cümlesinde; dava açılmaması veya davanın süreden reddi hallerinde, altmış günlük sürenin bitmesinden sonra yetkili idari makamlarca cevap verilirse, cevabın tebliğinden itibaren altmış gün içinde dava açılabileceği hükmü yer almıştır.

Bu hükme göre idare, ya ilgilinin yeni bir talebi ya da kendiliğinden zımni ret süresi geçtikten sonra cevap vermesi üzerine üç halde yeni bir dava açma süresi başlayacaktır.²¹⁵

İlk ihtimal, zımni ret süresi geçtikten ama dava açma süresi geçmemiş olduğu bir zamanda idarece verilen cevabın tebliğini izleyen günden itibaren,

İkinci ihtimal, zımni ret süresi ile dava açma süresi geçtikten sonra idarece verilen cevabın tebliğini izleyen günden itibaren,

Son ihtimalde ise, dava açma süresi geçtikten sonra açılan davanın süreden reddedilmesinden sonra idarece verilen cevabın tebliğini izleyen günden itibaren yeni bir dava açma süresi işlemeye başlar.²¹⁶

Bu başlık altında incelenen olasılıklar üzerine başlayan dava açma süresinin ne kadar olduğu hususu tartışmalıdır. Zira maddenin son cümlesinde; "...cevabın tebliğinden itibaren altmış gün içinde dava açılabilir." hükmü yer almaktadır.

CANDAN'a göre; bu hükmün fıkranın ikinci cümlesiyle bağlantılı yorumlamak gerekir. İkinci cümlede, istemin zımnı reddi üzerine davanın konusuna göre dava açma süresi içinde dava açılması öngörüldüğünden burada da aynı şekilde davanın konusuna göre dava açma süresi içinde açılması gerekir ki, başvuruya verilen cevabın, bu başvuru dolayısıyla oluşan zımni ret işlemine nazaran farklı dava

²¹⁵ Gözübüyük, a.g.e., s.409.

²¹⁶ Gözübüyük, a.g.e., s.409.

açma sürelerine tabi tutulmalarının haklı nedeni yoktur.²¹⁷ Kanaatimizce de bu şekildedir.

SEZGİNER'e göre ise; maddede yapılan değişiklikten önceki halinde "dava açma süresi yeniden işlemeye başlar" cümlesi yer alırken, "cevabın tebliğinden itibaren altmış gün içinde dava açabilirler." hükmü getirilmiş olup, idare ve vergi mahkemesi ayrımı kaldırılarak açıkça altmış gün içinde dava açılması öngörüldüğünden, vergi mahkemesinin görevine giren uyuşmazlıkta da bu süre altmış gün olmalıdır.²¹⁸

İmar planlarına karşı açılacak iptal davasında, dava açma süresine plan değişiklik teklifinin etkisi, 2577 sayılı Kanun'un 10. maddesi kapsamında ele alındığında:

İmar planına karşı dava açma süresi geçirildikten ve dava açma süresini yukarıda bahsedilen yollar (imar durum belgesi başvurusu veya uygulama işlemi üzerine dava açma) kullanılmadan, imar planının sonradan öğrenildiği ileri sürülerek yeni bir dava açma süresi doğmayacaktır.²¹⁹

Bu halde ilgili, imar planının ilanı üzerine başlayan dava açma süresini geçirmiş veya uygulama işlemi var ise bunun üzerine de dava açma süresini geçirmiş ise, 2577 sayılı Kanun'un 10. maddesi kapsamında idareye başvuru imkanını kullanarak imar planının değiştirilmesini yetkili idareden isteyebilecek, bunun üzerine talebin reddi veya zımnen reddi üzerine imar planına karşı dava açma süresini canlandırabilecektir.²²⁰

İlgili, usulüne uygun bir şekilde imar planı değişikliği talebinde bulunur, yetkili idarece de bu talebi zımnen veya açık bir şekilde reddederse, imar planına karşı açılacak iptal davasının süresinin canlandığı kabul edilerek davanın süresinde görülmesi için, ilgilinin hem imar planı değişikliği teklifinin reddine ilişkin işlem hem de değişiklik istenilen imar planına karşı birlikte dava açması gerekmekte, aksi

²¹⁷ Candan, a.g.e., s.420-422.

²¹⁸ Sezginer, a.g.m., s.428-430.

²¹⁹ D. 6. D., KT.17.10.2001, E:2001/2096, K:2001/4751(yayınlanmamıştır).

²²⁰ D. 6. D., KT.11.05.2016, E:2013/815, K:2016/2535 (yayınlanmamıştır).

halde sadece imar planı dava konusu edilmiş ise plan yönünden dava açma süresi canlanmayacak olup, planın askı ilan tarihleri dikkate alınarak dava açma süresi hesap edilecektir.²²¹

İlgili sadece imar planı değişikliği teklifinin reddine ilişkin işleme karşı dava açmış ise, bu halde davacının hakları daha sınırlıdır, oysa bunun yanında imar planı da dava konusu edilmesi halinde davacının korunabilecek hakları daha geniş olacaktır.²²²

D. 2577 Sayılı Kanun'un 11. Maddesi Uygulaması

Haklarında idari işlem tesis edilen kişilerin, bu işleme karşı dava açmadan önce ihtiyari olarak başvurabileceğine imkan tanıyan 2577 sayılı Kanun'un 11. maddesindeki başvuru yolu, işlemin geri alınması, değiştirilmesi, kaldırılması veya yeniden işlem tesisi suretiyle ilgilinin işlemi yararına uygun hale getirmesini, bu suretle işlemin hukuki denetiminin yanı sıra hiyerarşi içerisinde yerindelik denetimine tabi tutulmasını sağlamaktadır.²²³

2577 sayılı Kanunun 11. maddesinin uygulama alanının, isteğe bağlı başvuruları kapsamakta olup, zorunlu başvuru ve doğrudan idari davaya konu edilmesi gereken işlemler yönünden uygulaması bulunmamaktadır.²²⁴

Zorunlu başvuru, işleme karşı kanun gereğince dava açılmadan önce tüketilmesi gereken bir başvuru yolu olup, bu durumda yapılan başvuru, dava açma süresini durdurmuyacak, zira bu halde henüz idari dava açma süresi işlemeye başlamamıştır, ancak 11. madde kapsamındaki başvuruda dava açma süresi işlemeye başladığından bu sürenin durması söz konusudur.²²⁵

²²¹ D. 6. D., KT.11.05.2005, E:2005/1682, K:2005/1740 (yayınlanmamıştır).

²²² Ergen, a.g.e., s.144.

²²³ Candan, a.g.e., s.452; Karavelioğlu, a.g.e., s.640; Sancar a.g.m., s.80-81; İbrahim Topuz, Kadir Özkaya, Açıklamalı İçtihatlı İdari Yargılama Usulü Kanunu, Ankara, Mahalli İdareler Derneği, 2002, s.279; Gözübüyük a.g.e. s.420.

²²⁴ Sancar a.g.m., s.81.

²²⁵ Sancar a.g.m., s.81; Yenice, Esin, a.g.e., s.215.

Tesis edilen işlemin kesin olduğu yönünde bazı kanunlarda hüküm bulunmakta, buradaki kesinlik işlemi tesis eden idarenin yetkisinin mutlak olduğu bu işleme karşı ancak dava açılabilir. ²²⁶ Bu halde de 11. madde kapsamında başvuru yolu bulunmamaktadır.

Diğer yandan, 2577 sayılı Kanun'un 11. maddesindeki başvuru hakkının, ilk kez kullanılmasına münhasır olup, sonradan yapılan başvuruların dava açma süresini durdurmaz. ²²⁷

1. Başvurunun Şartları

2577 sayılı Kanun'un 11. maddesine göre; ilgililer tarafından idari dava açılmadan önce, idari işlemin kaldırılması, geri alınması değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, idari dava açma süresi içinde istenebileceği, bu başvurunun, işlemeye başlamış olan idari dava açma süresini durduracağı düzenlenmiş olup, buna göre dava açma süresinin durması için gerekli şartlar aşağıda ele alınmıştır.

a. Başvurunun Yetkili İdari Makama Yapılması

Başvurunun, işlemi tesis eden makamın üstü olan makama yapılması, eğer böyle bir makam yoksa işlemi tesis eden makama yapılması gerekir ki; teşkilat kanunu uyarınca işlemi tesis eden makamın üstü olan makam, maddenin uygulanması kapsamında üst makam olup, bu makama yapılmayan başvuru dava açma süresini durdurmaz gibi, bu makam dışındaki başka bir makama örneğin

²²⁶ Sancar a.g.m., s.82; Yenice, Esin, a.g.e., s.215.

²²⁷ Yenice, Esin, a.g.e., s.218; Karavelioğlu, a.g.e., s.648; Gözübüyük a.g.e., s.421; Candan, a.g.e., s.462.

vesayet makamına yapılan başvuru da dava açma süresini durdurmayacaktır.²²⁸ Eğer üst makam yoksa başvuru haliyle işlemi tesis eden makama yapılmalıdır.

b. Başvurunun Dava Açma Süresi İçinde Yapılması

Başvuru dava açma süresi içinde yapılması gerekir, bu süre geçtikten sonra yapılan başvuru, geçmiş olan dava açma süresini durdurmayacaktır.²²⁹

c. Başvurunun İdari İşlemin Kaldırılması, Geri Alınması Değiştirilmesi veya Yeni Bir İşlem Yapılması Amacına Yönelik Olması

Başvurunun, idari işlemin kaldırılması, geri alınması değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması amacına yönelik olması gerekir, bu amaç dışında örneğin başka bir işlem tesisi, dilek, şikayet niteliğindeki başvurular dava açma süresini durdurmayacaktır.²³⁰

2. Başvuru Üzerine Davanın Açılması

Yukarıda şartları açıklanan bir başvuru karşısında, dava açma süresi duracak olup, idarenin bu aşamada başvuruyu değerlendirme biçimine göre dava açma sürelerinin hesaplaması gündeme gelecektir. Buna göre;

²²⁸ Sancar a.g.m., s.83; Yenice, Esin, a.g.e., s.213; Karavelioğlu, a.g.e., s.642; Gözübüyük a.g.e., s.420; Candan, a.g.e., s.454.

²²⁹ Sancar a.g.m., s.84; Yenice, Esin, a.g.e., s.213; Karavelioğlu, a.g.e., s.644; Gözübüyük a.g.e., s.421; Candan, a.g.e., s.454.

²³⁰ Sancar a.g.m., s.84; Yenice, Esin, a.g.e., s.215; Karavelioğlu, a.g.e., s.641; Gözübüyük a.g.e., s.421; Candan, a.g.e., s.455.

a. İdarenin Olumsuz Cevap Vermesi

İdarenin, başvuru tarihinden itibaren altmış gün içinde verdiği cevabın olumsuz olması durumunda, duran dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye devam edecektir. Burada, başvuru tarihine kadar işlemiş olan dava açma süresi de hesaba katılarak davanın süresinde olup olmadığının tespiti yapılacaktır.²³¹

b. İdarenin Altmış Gün İçinde Cevap Vermemesi

İdare, başvuru tarihinden itibaren altmış gün içinde bir cevap vermez ise, bu takdirde başvuruyu reddetmiş sayılır ve dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye devam edecektir. Bu halde de başvuru tarihine kadar işlemiş olan dava açma süresi de hesaba katılarak davanın süresinde olup olmadığının tespiti yapılacaktır.²³²

c. İdarenin Altmış Gün İçinde Kesin Olmayan Cevap Vermesi

İdarece, altmış gün içinde verilen cevap kesin değil ise, altmış günlük cevap süresinin sonundan itibaren duran dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlayacaktır.²³³

Bu konuda farklı düşünen SANCAR'a göre; idarece, altmış gün içinde verilen cevap kesin değil ise, ilgili isterse altmış günlük cevap süresinin sonunu bekler ve bu sürenin bitiminden itibaren işlemeye başlayan kalan dava açma süresi içinde davasını açabileceği gibi, kesin olmayan cevabı altmış günlük cevap verme süresini kesen sebep sayarak, kesin olmayan cevabın kendisine tebliğini izleyen günden itibaren

²³¹ Sancar a.g.m., s.85; Yenice, Esin, a.g.e., s.218; Karavelioğlu, a.g.e., s.650; Gözübüyük a.g.e., s.421; Candan, a.g.e., s.461.

²³² Sancar a.g.m., s.85; Yenice, Esin, a.g.e., s.216-217; Karavelioğlu, a.g.e., s.647-648; Gözübüyük a.g.e., s.421; Candan, a.g.e., s.461.

²³³ Yenice, Esin, a.g.e., s.217.

yeni bir altmış günlük cevap verme süresi işleterek, bu süre sonunda kalan dava açma süresi içinde davasını açabilecektir.²³⁴

Bu konuda, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu kararında, 2577 sayılı Kanun'un 11. maddesindeki cevaptan anlaşılması gerekenin, "isteğin reddedilmesi veya reddedilmiş sayılması" hali olduğu, dolayısıyla kesin olmayan cevapların dava açma süresinin hesabında dikkate alınmayacağı belirtilmiştir.²³⁵

d. İdarenin Altmış Gün Geçtikten Sonra Cevap Vermesi

İdarece altmış günlük cevap süresi bittikten sonra kesin bir cevap vermesinin, dava açma süresini etkilemeyecek olup, bu halde dava açma süresi canlanmayacaktır.²³⁶

Ancak SANCAR'a göre; idarece altmış günlük cevap süresi bittikten sonra kesin bir cevap vermesi halinde, kalan dava açma süresinin bu cevabın tebliğini izleyen günden itibaren işlemesi gerekmektedir.²³⁷

Danıştay Dairesi'nin uygulaması ilk görüş yönünde olmakla birlikte, yeni tarihli Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu kararı bu görüşte bulunmamaktadır.²³⁸

Buna göre; dava, davacı şirkete idarî para cezası verilmesine ilişkin 01.11.2011 tarih ve 3488-176 sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu kararına yapılan itirazın reddine dair 18.01.2012 tarih ve 3654-48 sayılı kararın iptali istemiyle açılmış, Danıştay Onüçüncü Dairesi'nin 20/05/2014 günlü, E:2012/1783, K:2014/1953 sayılı kararıyla; davacı şirkete idarî para cezası verilmesine ilişkin 01/11/2011 günlü, 3488-176 sayılı Kurul kararının 13/12/2011 tarihinde tebliğ edildiği, bu karara 14 gün sonra 28/12/2011 tarihinde itiraz edildiği, yapılan itiraza davalı idarece 60 gün içinde cevap verilmeyerek talebin zımnen reddedildiği, zımni

²³⁴ Sancar a.g.m., s.85.

²³⁵ DİDDK, KT. 23.06.2006, E:2006/133, K:2006/763 (yayınlanmamıştır).

²³⁶ Yenice, Esin, a.g.e., s.217; Gözübüyük a.g.e., s.421; Candan, a.g.e., s.462.

²³⁷ Sancar a.g.m., s.85.

²³⁸ DİDDK., KT.15.06.2016, E:2014/4871, K:2016/2552 (yayınlanmamıştır).

ret işleminin meydana geldiği 25/02/2012 tarihinden sonra geriye kalan 46 günlük dava açma süresi içerisinde ve en geç 11/04/2012 tarihinde dava açılması gerekirken; talebin reddine dair 18/01/2012 günlü, 3654-48 sayılı Kurul kararının, 12/03/2012 günlü, 20722 sayılı yazı ile 21/03/2012 tarihinde tebellüğ edildiği belirtilmek suretiyle 17/05/2012 tarihinde kayda alınan dilekçe ile açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenme olanağı bulunmadığı gerekçesiyle süre aşımı yönünden reddine karar verilmiştir.

Kararın temyizi üzerine Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nca; 01/11/2011 günlü, 3488-176 sayılı Kurul kararı 13/12/2011 tarihinde davacı tarafından tebellüğ edilmiş olup 28/12/2011 tarihinde, 2577 sayılı Kanun'un 11. maddesi kapsamında başvuru yapılmış, bu madde hükmü uyarınca, başvurunun yapıldığı gün süre hesabında göz önüne alınmayıp başvurma tarihine kadar geçen süre hesaba katıldığında, başvuru tarihine kadar dava açma süresinden 14 gün eksildiği belirtilmiş, kalan sürenin hesaplanmasında ise; davalı idarece, dava açma süresi içinde (11/04/2012 tarihinden önce) davacıya cevap verilmiş olması sebebiyle, itirazının reddine ilişkin işlemin 21/03/2012 tarihinde davacıya tebliğ edilmesi üzerine, dava açma süresi bu tarih itibarıyla, kaldığı yerden işlemeye devam etmiş ve itirazın reddine ilişkin işlemin 21/03/2012 tarihinde davacıya tebliğinden itibaren geriye kalan 46 günlük dava açma süresi içerisinde ve en geç 06/05/2012 tarihinde dava açılması gerekirken; 17/05/2012 tarihinde kayda giren dilekçe ile açılan davada süre aşımı bulunduğundan, uyuşmazlığın esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle Daire kararını değişik gerekçe ile onamıştır.

Bu kararda 2577 sayılı Kanun'un 11. maddesi uyarınca yapılan başvuru halinde sürelerin ne şekilde hesaplanacağına da ışık tutmaktadır.

Buna göre, işlemin tebliğini izleyen günden itibaren dava açma süresinin işlemeye başlayacağı ve başvurunun yapıldığı gün duracağı, ancak işlemler dava açma süresine başvuru tarihinin dahil olmadığı, kalan sürenin de talebin reddinin tebliğini izleyen günden itibaren hesaplanacağı hükme bağlanmış, bu husus hem Danıştay Dairesi hem de Danıştay İdari Dava Dairesi'nce de benimsenmiştir.

Örneğin; işlem 20.01.2017 tarihinde tebliğ edilmiş, ilgili de bu işleme 2577 sayılı Kanun'un 11. maddesi kapsamında 10.02.2017 tarihinde itiraz etmiş ise; dava açma süresi 21.01.2017 tarihinden itibaren işlemeye başlayacak ve 10.02.2017 tarihine kadar işleyecek ve itiraz tarihi süreye dahil olmayacağından, 20 gün dava açma süresi işlemiş ve 10.02.2017 tarihi itibarıyla durmuş ve geriye 40 gün dava açma süresi kalacaktır. Bundan sonra zımni ret süresinin hesabında ise, başvuru tarihi de dahil 60. gün oluşacaktır. Yani 10.02.2017 tarihi birinci gün sayılarak 60. gün olan 10.04.2017 tarihinde zımni ret işlemi oluşacaktır. Kalan dava açma süresi olan 40 günlük süre ise zımni ret işleminin olduğu tarih olan 10.04.2017 tarihini izleyen gün olan 11.04.2017 tarihi de dahil hesaplanıp 40. gün dava açma süresinin son günü olacaktır. Yani, 11.04.2017 tarihi birinci gün sayılıp, 40. gün olan 20.05.2017 tarihinde dava açma süresinin son günü olacaktır. Ancak bu gün hafta tatili olması sebebiyle ilk iş günü olan 22.05.2017 tarihi dava açma süresinin son günü olacaktır.

Ancak, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu kararı benimsenirse, kalan 40 günlük dava açma süresi; idarenin zımni ret işlemi oluştuktan ve dava açma süresi içinde kalan 11.05.2017 tarihinde davacıya tebliğ edilen cevabı üzerine, bu tarihi takip eden gün birinci gün sayılarak 40. gün olan 20.06.2017 tarihi dava açma süresinin son günü olacaktır.

Yukarıda 2577 sayılı Kanun'un 11. maddesi uyarınca sürelerin hesaplanması usulüne ilişkin olarak farklı hesaplama yöntemi de savunulmuştur.

CANDAN'A göre; ilgilinin vergi mahkemesinin görevine giren bir işleme karşı dava açma süresinin 16. gününde 2577 sayılı Kanun'un 11. maddesi uyarınca başvuru yapmışsa, dava açma süresi 16. gününde durmuş ve 14 günlük dava açma süresi kalmıştır. Dava açma süresi bu başvuruya verilen cevabın tebliğini veya cevapsız geçen 60. günü izleyen tarihten itibaren 17. günden başlayarak yeniden işlemeye başlayacak ve kalan 14 günlük sürenin bitiminde sona erecektir.²³⁹

²³⁹ Candan a.g.e., 461.

Bu görüŖe göre, ilgilinin 2577 sayılı Kanun'un 11. maddesi uyarınca yaptığı başvuru günü, hem dava açma süresinin işlemeden hem de altmış günlük cevap süresinden sayılacaktır.

3. Özel Dava Açma Süresinde 2577 sayılı Kanun'un 11. Maddesi Uygulaması

Özel dava açma süresi öngörülen uyuşmazlıklarda 2577 sayılı Kanun'un 11. maddesi kapsamında yapılan başvuru dava açma süresini durdurup durdurmayaacağına ilişkin olarak, 2577 sayılı Kanunda bu konuda bir ayırım yapılmadığından, genel dava açma süresi duruyor ise aynı şekilde özel dava açma süresi öngörülen uyuşmazlıklarda 11. madde kapsamında yapılan başvuru dava açma süresini durduracaktır. Ancak bu konuda Danıştayın farklı yaklaşımı bulunmaktadır.²⁴⁰

Buna göre; davacı şirkete ait tesiste mevzuatta öngörülen sınırların üzerinde emisyonu neden olduğundan bahisle, 2872 sayılı Çevre Kanununun 20/(b) maddesi uyarınca para cezası verilmesine ilişkin 08/10/2013 günlü, 108 sayılı işlemin iptali ile ödenen 30.477,00-TL para cezası miktarının, ödeme tarihinden itibaren işleyecek en yüksek banka mevduat faiziyle birlikte geri ödenmesine karar verilmesi istemiyle açılmıştır.

Mardin İdare Mahkemesi'nin 22/04/2014 günlü, E:2014/1319, K:2014/1016 sayılı kararı ile davanın; dava konusu işlemin tebliğ edildiği 25/10/2013 tarihinden itibaren otuz gün içinde dava açılmadığı gibi, idareye 2577 sayılı Kanunun 11. maddesi kapsamında yapılan 30/10/2013 günlü başvurunun zımnen reddi üzerine kalan (25 gün) dava açma süresi içerisinde de dava açılmadığının açık olduğu, dava açma süresi geçirildikten sonra 12/02/2014 tarihinde açılan davanın esasını inceleme olanağının bulunmadığı gerekçesiyle süre aşımı yönünden reddine karar verilmiş, bu karar davacı tarafından temyiz edilmiştir.

²⁴⁰ D. 14. D., KT.02.04.2015, E:2014/7838, K:2015/2578 (yayınlanmamıştır).

Temyiz incelemesinde ise; idarelerce tesis edilen ve ilgililer hakkında hukuki sonuç doğuran genel dava açma süresine tabi olan idari işlemlerin, yargı önüne getirilmeden önce idare tarafından bir kez daha incelenmesi için, 2577 sayılı Kanun'un 11. maddesi ile tanınmış olan idari başvuru yolunun, yorum yolu ile genişletilerek, genel dava açma süresi dışında, özel kanunda dava açma süresi ayrıca belirlenen idari işlemler yönünden kabul edilmesine hukuken olanak bulunmadığından, dava konusu işlemin tebliğinden itibaren, 2872 sayılı Kanunda öngörülen otuz günlük dava açma süresinin esas alınması gerekmekte olup, bu süreyi, 11. maddede sözü edilen uygulamaya tabi tutarak yeni bir dava açma süresi yaratmaya olanak bulunmadığı gerekçesiyle idare mahkemesi kararını sonucu itibariyle onamıştır.

Danıştayın bu kararı ile özel dava açma süresi öngörülen uyuşmazlıklarda, 2577 sayılı Kanun'un 11. madde uygulamasını kabul edilmediğinden, bu halde yapılan başvuru dava açma süresini durdurmayacaktır.

Kanaatimizce, 2577 sayılı Kanun'un 11. maddesi, genel ve özel dava açma süresi ayırımını esas alarak bir düzenleme getirmediğinden ve 11. maddenin özel dava açma süresinde uygulanamayacağına ilişkin başkaca bir hüküm bulunmadığından, özel dava açma sürelerinde de bu maddenin uygulanmasına engel bulunmamaktadır.

4. Parasal Haklarda 2577 sayılı Kanun'un 11. Maddesi Uyarınca Dava Açma Süresi

Kamu görevlilerine her ay yapılan maaş ödemesinin idari işlem niteliğinde olduğunun kabulü ile buna ilişkin açılacak davalarda maaş ödemesinin yapıldığı tarihi izleyen günden itibaren dava açma süresinin başlayacağı kabul olunarak dava açma süresi hesaplanmakla birlikte, maaşın, her türlü zam yansıtılarak güncelleştirilmesi gerektiği iddiası gibi süreklilik arzeden parasal ödemeler veya kesintiler ile ilgili olarak belli bir uygulama tarihi esas alınarak istekte bulunulan

davalarda dava açma süresinin hesaplanmasında Danıştayın farklı bir yaklaşımı bulunmaktadır.²⁴¹

Bu karara göre; 2577 sayılı Kanun'un 7. maddesine göre uygulama tarihinden itibaren altmış gün içinde; uygulama üzerine davacı idareye başvurmuş ise 12. maddenin göndermede bulunduğu 11. maddeye göre idarenin bu başvuruya cevap vermemiş olduğu hallerde uygulama tarihinden itibaren en geç 120 gün, idarenin cevap verdiği durumlarda ise uygulama tarihinden başvuru tarihine kadar geçen süre de hesaba katılmak koşuluyla cevabın davacıya tebliğ tarihinden itibaren toplam altmış gün içinde dava açılması gerektiği, başka bir anlatımla dava, başvuruya cevap verilmeyen hallerde davacının idareye başvurduğu tarihten önceki son uygulama tarihinden itibaren 120 gün geçirilmeden açılmış ise, davanın açıldığı tarihten geriye doğru 120 günü geçmemek koşuluyla, başvuru tarihinden geriye doğru altmış günlük süre içindeki "ilk uygulama" esas alınarak davacı isteminin süresinde olduğu kabul edilmiştir.

5. İmar Planlarına Karşı Açılan İptal Davalarında 2577 sayılı Kanun'un 11. Maddesi Uyarınca Dava Açma Süresi

3194 sayılı Kanununun 8/b maddesi uyarınca imar planlarına karşı askı süresi olan bir aylık süre içinde başvuru (itiraz) yolu öngörülmüş olup, söz konusu başvuru 2577 sayılı Kanun'un 11. maddesinde öngörülen başvuru niteliğindedir.²⁴² Zira burada da ortada idari davaya konu olabilecek nitelikte bir işlem bulunmaktadır ve bu işleme (imar planı) karşı yapılan bir başvuru söz konusudur.

Ancak burada, imar planına yapılan söz konusu başvuru süresinin hesabında 2577 sayılı Kanun'un 11. maddesi mi yoksa 3194 sayılı Kanun'un 8/b maddesi mi uygulanacağı sorusuna, genel kanun özel kanun ilişkisi kapsamında bakılarak 3194

²⁴¹ D. 5. D., KT.27.06.2011, E:2010/3195, K:2011/3683(yayınlanmamıştır); D. 11. D., KT.25.05.2010, E:2009/7442, K:2010/4663(yayınlanmamıştır).

²⁴² Şevki Davut, Şenol Coşkun, "İmar Planlarına Karşı Açılacak İptal Davalarında İdari Dava Açma Süresi", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt:69, Sayı:1-2, 2011 a.g.e. s.1215.

sayılı Kanunda öngörülen bir aylık sürenin esas alınması gerekir.²⁴³ Nitekim aşağıda da görüleceği üzere uygulamada da bu yöndedir.

a. Askı Süresinde İtiraz Edilmesi

3194 sayılı Kanun uyarınca, belediye meclisince kabul edilen imar planı veya plan değişikliğinin bir ay süre ile ilan edileceği düzenlenmiş olup, madde içeriğinden anlaşılacağı gibi söz konusu ilan üzerine yapılan itiraz başvurusunun zorunlu bir başvuru yolu niteliğinde olmayıp, 2577 sayılı Kanun'un 11. maddesi kapsamında yapılan bir başvurudur.²⁴⁴

Burada idarenin başvuruya karşı aldığı tutuma göre dava açma süreleri farklı tarihlerde başlayacaktır.

(1). Başvurunun Kabul Edilmesi

İdare (belediye ve mücavir alanda belediye, bunların dışındaki alanda da il genel meclisi) yapılan itirazı kabul ederek ilgilinin isteğini karşılaması halinde uyuşmazlık çıkmayacaktır.

(2). İdarenin Başvuruya Cevap Vermemesi

İdare bir aylık ilan süresinin bittiği tarihi izleyen günden itibaren işleyen altmış günlük cevap süresi içinde bir cevap vermemesi halinde ki, uygulamada en çok karşılaşılan bir durumdur, zımnî ret işlemi oluşur ve bu tarihi izleyen günden itibaren altmış günlük dava açma süresi işler.²⁴⁵ Örneğin, 01.01.2017-01.02.2017

²⁴³ Davut, Coşkun, a.g.m., s.1211-1212 .

²⁴⁴ “...imar planlarına karşı, 2577 sayılı Yasanın 11. maddesi kapsamında yapılacak başvurular için, 3194 sayılı Yasanın 8/b maddesi ile özel bir itiraz süresi getirildiği anlaşılmaktadır. Bu durum karşısında, imar planlarına karşı, bir aylık askı süresi içinde 2577 sayılı Yasanın 11. maddesi kapsamında başvuruda bulunulması ve bu başvuruya idari dava açma süresinin başlangıç tarihi olan son ilan tarihinden itibaren 60 gün içinde cevap verilmeyerek isteğin reddedilmiş sayılması halinde, bu tarihi takip eden 60 günlük dava açma süresi içinde veya son ilan tarihini izleyen 60 gün içinde cevap verilmek suretiyle isteğin reddedilmesi halinde bu cevap tarihinden itibaren 60 günlük dava açma süresi içinde idari dava açılabilir...” D. 6. D., KT.24.10.2013, E:2010/8200, K:2013/6099(yayınlanmamıştır).

²⁴⁵ Ergen a.g.e., s.151; Davut, Coşkun a.g.m., s.1215-1216; “...Uyuşmazlık konusu olayda, yukarıda anılan yasal düzenlemeler uyarınca 19.8.1999 tarihinden itibaren bir ay süre ile askıda kalan 1/1000

tarihleri arasında ilan edilen imar planına karşı ilgili askı süresi içinde 15.01.2017 tarihinde yaptığı itiraz üzerine, son ilan tarihi olan 01.02.2017 tarihini izleyen 02.02.2017 tarihinden itibaren bu tarih dahil altmış günlük cevap verme süresi içinde idarece bir cevap verilmemesi halinde, altmış günlük cevap verme süresinin son günü olan 02.04.2017 tarihinde zımni ret işlemi oluşur, bu tarihi izleyen 03.04.2017 tarihinden itibaren dava açma süresi işlemeye başlar ve 01.06.2017 tarihi dava açma süresinin son günüdür.

(3). İdarenin Askı Süresi İçinde Cevap Vermesi

İdarece bir aylık askı süresi içinde başvuruyu reddettiğine ilişkin işlemi ilgiliye tebliğ ederse, dava açma süresi bu halde, askı ilan süresinin son gününü izleyen günden itibaren işlemeye başlayacaktır.²⁴⁶ Yukarıdaki örneğe göre, idare başvuruyu reddettiğini ilgiliye 25.01.2017 tarihinde tebliğ etmesi halinde, dava açma süresi, askı ilanının son gününü izleyen gün olan 02.02.2017 tarihinden itibaren işlemeye başlayacaktır.

(4). İdarenin Altmış Günlük Cevap Verme Süresi İçinde Talebi Reddetmesi

İdarece ilgilinin başvurusunu altmış günlük cevap verme süresi içerisinde reddederek tebliğ ederse, bu halde dava açma süresi, söz konusu ret işleminin ilgiliye tebliğini izleyen günden itibaren işlemeye başlayacaktır.²⁴⁷ Yukarıdaki örneğe göre,

ölçekli plana karşı askı süresi içinde, 8.9.1999 tarihinde, davacı tarafından itirazda bulunulduğundan ve bu itiraza askı tarihinin son gününü izleyen günden itibaren 60 gün içinde bir cevap verilmediğinden, takip eden 60 gün içinde açılması gereken davanın, yasal süreler geçtikten sonra verilen, bu nedenle de yeniden dava açma süresi başlatmayan davacı itirazının reddine ilişkin cevabın tebliği üzerine 18.4.2000 tarihinde açılmış olması nedeniyle, süreaşımı yönünden reddi gerekmektedir. ...” D. 6 D., KT.30.01.2004, E:2003/3506, K:2004/532 (yayınlanmamıştır).

²⁴⁶ Davut, Coşkun a.g.m., s.1216.

²⁴⁷ Ergen a.g.e., s.151; Davut, Coşkun a.g.m., s.1216; “... Anılan maddelerin birlikte değerlendirilmesinden, imar planlarına karşı, 2577 sayılı Yasanın 11. maddesi kapsamında başvuru için, özel bir Kanun olan 3194 sayılı Yasanın 8/b maddesi ile özel bir itiraz süresi getirildiği anlaşılmaktadır. Bu durum karşısında, imar planlarına karşı, bir aylık askı süresi içinde 2577 sayılı Yasanın 11. maddesi kapsamında başvuruda bulunulması ve bu başvuruya idari dava açma süresinin başlangıç tarihi olan son ilan tarihini izleyen günden itibaren ...60 gün içinde cevap

idare cevap süresi içinde 20.02.2017 tarihinde ilgiliye ret cevabını tebliğ etmesi halinde, dava açma süresi, bu tarihi izleyen 21.02.2017 tarihinden itibaren işlemeye başlayacaktır.

(5). İdarenin Altmış Günlük Cevap Verme Süresi Geçtikten Sonra Talebi Reddetmesi

İdarece cevap verme süresi geçtikten sonra başvuruyu reddettiğine ilişkin işlemi ilgiliye tebliğ ederse dava açma süresi canlanacak mıdır? Bu soruya olumsuz yanıt vermek gerekir. Şöyle ki; yukarıda 2577 sayılı Kanun'un 11. maddesine ilişkin yapılan açıklamalarda da, söz konusu ihtimale ilişkin olarak idarece altmış günlük cevap verme süresini geçirdikten sonra verdiği ret kararının ilgiliye tebliğinin dava açma süresine etki etmeyeceği ve Danıştayın da bu görüşte olduğu belirtilmiş, buna göre zımni ret süresinin bitimini izleyen günden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlayan dava açma süresinin sonradan başvurunun reddine ilişkin işlemin tebliği dava açma süresini canlandırmayacaktır.²⁴⁸

(6). Askı Tarihinde İtiraz Edilmeyip Dava Açma Süresi İçinde İtiraz Edilmesi

Askı tarihinde itiraz edilmemekle birlikte askı süresi geçtikten sonra dava açma süresi işlemeye başladığı bir tarihte yapılan itiraz dava açma süresini durduracaktır.²⁴⁹

verilmek suretiyle isteğin reddedilmesi halinde bu cevap tarihini izleyen günden itibaren 60 günlük dava açma süresi içinde idari dava açılabileceği ...” D. 6 D., KT.30.01.2004, E:2003/3506, K:2004/532(yayınlanmamıştır).

²⁴⁸ D. 6. D., KT.10.07.2002, E:2002/860, K:2002/3756 (yayınlanmamıştır); D. 6 D., KT.30.01.2004, E:2003/3506, K:2004/532 (yayınlanmamıştır).

²⁴⁹ “...Dosyanın incelenmesinden, dava konusu planın 5.5.2003 - 5.6.2003 günleri arasında ilan edildiği, davacı idarenin bu plana dava açma süresi içinde 2577 sayılı Yasanın 11. maddesi kapsamında 26.6.2003 gününde itiraz etmesi nedeniyle son askı tarihini izleyen günden itibaren başlayan dava açma süresinin durduğu, 60 günlük zımni ret süresinden sonra işlemeye başlayan dava açma süresi içinde 1.10.2003 gününde bu davanın açıldığı anlaşılmaktadır.

Yukarıdaki örnekte olduğu gibi 01.01.2017-01.02.2017 tarihleri arasında ilan edilen imar planına karşı ilgili, askı süresi içinde itiraz etmediği, askı süresini izleyen 02.02.2017 tarihinden itibaren işlemeye başlayan dava açma süresi içinde 15.03.2017 tarihinde söz konusu plana itiraz ettiği, yapılan itirazın 2577 sayılı Kanun'un 11. maddesi kapsamında yapılan itiraz niteliğinde olduğundan, bu durumda işleyen dava açma süresinin duracağı, ancak bu güne kadarki sürede dava açma süresi işleyecektir. Bu örnekte olduğu gibi 02.02.2017 işlemeye başlayan dava açma süresi (bu tarih dahil), 15.03.2017 tarihine kadar 41 gün işlemiş olacaktır. Bundan sonra idarenin vereceği ret yanıtına göre, kalan (60-41=19 gün) sürede dava açılabilir. İdare bu halde talebi üç ihtimalde reddedebilir.²⁵⁰ Bunlar;

-Talebi zımnen reddedebilir. Yani 15.03.2017 tarihinde itiraz edildiğinden, idarenin altmış günlük cevap verme süresi, 15.03.2017 tarihinden başlayacak (bu tarih dahil) 13.05.2017 tarihinde bitecek olup bu tarihte zımni ret işlemi oluşacak, bu tarihi takip eden 14.05.2017 tarihinden itibaren dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlayacak, kalan 19 günlük dava açma süresi de 01.06.2017 tarihinde mesai bitiminde sona erecek olup en geç bu tarihe kadar dava açılması gerekir.

-Talebin açıkça reddedilmesi halinde ise; yani zımni ret süresi içerisinde olmak kaydıyla talep reddedip davacıya tebliğ ederse, bu kez dava açma süresi tebliğ tarihini izleyen günden itibaren kaldığı yerden işleyecektir.

Örneğe dönersek; zımni ret süresinin sonu olan 13.05.2017 tarihine kadar davalı idarece ilgilini başvurusunu reddedip ilgiliye 11.05.2017 tarihinde tebliğ ederse, kalan dava açma süresi bu tarihi izleyen günden itibaren işleyecek ve 30.05.2017 tarihinde mesai bitiminde sona erecek olup en geç bu tarihte dava açılması gerekir.

-İdarece talebin zımni ret süresi geçtikten sonra reddedilip ilgiliye tebliğ edilirse kalan dava açma süresi, zımni ret süresini izleyen günden itibaren işlemeye

Bu durumda, İdare Mahkemesince uyumsuzluğun esasının incelenmesi gerektiğinden davanın süre aşımı nedeniyle reddedilmesinde isabet görülmemiştir. ...” D. 6 D., KT.03.10.2007, E: 2005/3295, K:2007/5355(yayınlanmamıştır).

²⁵⁰ Davut, Coşkun a.g.m. s.1220; D. 6. D., KT.10.12.2001, E:2000/5692, K:2001/6248(yayınlanmamıştır); D. 6. D., KT.06.03.2009, E:2009/1612, K:2009/6680 (yayınlanmamıştır).

başlayacaktır. Yani idarenin cevabının tebliğini izleyen günden itibaren kalan dava açma süresi işlemeye başlamayacaktır. Zira bu halde zımni ret işlemi idarenin cevabından önce oluşmuştur.

Örneğe dönersek; zımni ret süresinin sonu olan 13.05.2017 tarihinden sonra davalı idarece ilgilinin başvurusunu reddedip ilgiliye 22.05.2017 tarihinde tebliğ ederse, kalan dava açma süresi 23.05.2017 tarihinde değil, zımni ret işleminin olduğu günü takip eden 14.05.2017 tarihinden itibaren işlemeye başlayacak ve kalan 19 günlük dava açma süresi de 01.06.2017 tarihinde mesai bitiminde sona erecek olup en geç bu tarihe kadar dava açılması gerekir.

b. Danıştayın İmar Planlarına Karşı Açılacak İptal Davalarında Dava Açma Süresine İlişkin Güncel Kararı

Çalışmamızın buraya kadarki kısmında Danıştayın bugüne kadarki yerleşik içtihatları ışığında imar planlarına karşı açılacak iptal davalarında dava açma süreleri ele alınmış, ancak Danıştayın yeni tarihli içtihatlarında ise dava açma süresine ilişkin olarak yeni bir yaklaşım sergilemektedir. Buna ilişkin aşağıdaki kararı örnek gösterilebilir.

Dava, davacının mülkiyetindeki Karaman İli, ... Mahallesi, ... ada, ... parsel sayılı taşınmazı da kapsayan alanda 13/06/2012 tarihli, 211 sayılı ... Belediye Meclisi kararı ile kabul edilen 1/1000 ölçekli revizyon ve ilave uygulama imar planı ile davacının mülkiyetindeki ... Mahallesi, ... ada, ... parsel sayılı taşınmazı da kapsayan alanda 13/06/2012 tarihli, 215 sayılı ... Belediye Meclisi kararı ile yapılan 1/1000 ölçekli revizyon ve ilave uygulama imar planının anılan taşınmazlara yönelik kısımlarının, bahsi geçen 215 sayılı meclis kararı ile onaylanan imar planının ... adadaki ... Parkı'nın kısmen otoparka çevrilmesine ilişkin kısmının ve ... Bulvarı - ... Caddesi - 946. Sokak ... Caddesi ile çevrili ... Mahallesi sınırları içerisinde kalan tüm ada ve parsellerde yapılan kat artışları ile ilgili bölümlerinin, 13/06/2012 tarihli, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216 ve 217 sayılı meclis kararları ile onaylanan 1/1000 ölçekli revizyon ve ilave uygulama imar planları bölgesinde kalan tüm

adalarda bulunan köşe parseller yönünden yapılan köşe kırmalarının, ... İl Merkezi'ne yönelik olarak 13/06/2012 tarihli, 208 sayılı meclis kararı ile kabul edilen 1/5000 ölçekli revizyon ve ilave nazım imar planı ile plan notlarının bahsi geçen taşınmazlara yönelik kısımlarının ve anılan imar planlarına karşı yapılan itirazların reddine yönelik 08/10/2012 tarihli, 271 sayılı, 09/10/2012 tarihli, 295 sayılı ve 10/10/2012 tarihli, 329 sayılı meclis kararlarının iptali istemiyle açılmıştır.

İdare Mahkemesince, uyuşmazlık konusu imar planlarının 02/07/2012 - 02/08/2012 tarihleri arasında askıya çıkartılmak suretiyle ilan edildiği, davacı tarafından askı süresi içinde 31/07/2012 tarihli, 7847 kayıt numaralı dilekçeyle imar planlarının bahsi geçen kısımlarına itirazda bulunulduğundan, askı ilan süresinin son günü olan 02/08/2012 tarihinden itibaren 60 günlük süre içinde itiraza cevap verilmemiş olması nedeniyle itirazın 01/10/2012 tarihinde zımnen reddedildiği kabul edilerek, bu tarihi takip eden 60 gün içinde (en son 30.11.2012 tarihinde) dava açılması gerekmekte iken, bu süre geçirildikten sonra itirazın reddine ilişkin belediye meclisi kararlarının tebliği üzerine 14.01.2013 tarihinde açılan davada süre aşımı bulunduğu gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiştir.²⁵¹

Yerel mahkemenin, Danıştayın bugüne kadarki yerleşik içtihadına uygun olarak, zımni ret kararından sonra işlemeye başlayan dava açma süresinin geçirilerek açılan davanın süresinde olmadığına, zımni ret ve dava açma süresi geçirildikten sonra verilen cevabın dava açma süresini ihya etmeyeceğine ilişkin kararı, temyiz başvurusu üzerine, Danıştay 6. Dairesi'nin 29.05.2014 günlü, E:2013/3736, K:2014/4186 sayılı kararı ile onanmıştır.

Ancak, onama kararına karşı yapılan karar düzeltme başvurusu kabul edilerek, yerel mahkemenin süre yönünden ret kararı bozulmuştur.²⁵²

Bozma kararında:

Anayasa'nın; "Anayasanın Bağlayıcılığı ve Üstünlüğü" başlıklı 11, "Hak arama hürriyeti" başlıklı 36, "Temel Hak ve Hürriyetlerin Korunması" başlıklı 40

²⁵¹ Konya 1. İdare Mahkemesi'nin 01/02/2013 tarihli, E:2013/102, K:2013/98 sayılı kararı (yayınlanmamıştır).

²⁵² D. 6. D., KT.30.05.2016, E:2014/7721, K:2016/3394 (yayınlanmamıştır).

maddesinin 2. fıkrası ve bu ek fıkranın gerekçesi, Anayasanın "Milletlerarası Andlaşmaları Uygun Bulma" başlıklı 90. maddesinin son fıkrası, "Yargı yolu" başlıklı 125. maddesinin 3. fıkrası, 74. maddesinin 2. fıkrası ile 35. maddesine yer verilmiş, diğer yandan adil yargılanma hakkına ilişkin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 6/1. maddesi, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin 36533/04 başvuru numaralı Mesutoğlu-Türkiye kararı özetine de yer verilmiş akabinde, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun dava açma süresine ilişkin 7 ve 11. maddelerine değinilmiş, son olarak 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 8. maddesinin (b) bendi ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 20. maddesinin 1. fıkrası ve 5675 sayılı Kanun'un 3. maddesiyle eklenen fıkrasına yer verilmiş,

Belediye meclisinin yasal olarak olağan ve olağanüstü yapabilecekleri toplantıları dikkate alındığında, uygulamada itirazlar hakkında belediye meclisi tarafından 2577 sayılı Yasanın 11. maddesine göre oluşan zımnı ret süresi içerisinde karar oluşturulması ve tebliğ edilmesinin özellikle kapsamlı planlarda her zaman için mümkün olmadığı, esasen, 2577 sayılı Kanunda yer alan kuralların idari usulü belirleyen kurallar olmayıp, yargılama usulünün belirlenmesine ilişkin kurallar olduğu ve bu kapsamda yapılacak başvurulara cevap verilmemesi hali ise, dava açma süresine yönelik olarak oluşturulduğu, mülkiyet hakkı kapsamında askı tarihleri arasında 2577 sayılı Kanunun 11. maddesi uyarınca imar planlarına itirazda bulunulması üzerine, anılan itiraza ilişkin başvurunun Anayasanın 40. maddesi uyarınca yetkili makama geciktirilmeden ulaştırılması ve 74. maddesi uyarınca başvurunun sonucunun gecikmeksizin ilgiliye bildirilmesi gerektiğinden ilgilinin haklarının zımnı ret süresi ile sınırlandırılmasının yukarıda yer verilen yasal düzenlemelere uygun görülmediği, dava açma süresi içinde idareye yapılan başvurunun, altmış gün içinde yanıtlanmaması durumunun zımnı ret sayılması, idarenin keyfi olarak vatandaşın başvurusunu bekletmesine karşı getirilmiş bir güvence olup, idarenin yanıt verme yükümlülüğünü kaldıran bir durum olmadığı, zımnı ret sonunda dava açma hakkını kullanmayan birinin, idarenin sonradan vermiş olduğu ret cevabı üzerine dava açma hakkını kullanmasının Anayasa'nın 74 ve 125. maddelerinin vermiş olduğu hakkın bir gereği olduğu, zımnı ret müessesesi, idarenin keyfi olarak cevap vermemek suretiyle dava açma hakkının engellenmesi nedeniyle getirildiği, idari yargıda, idarenin iptal davası ile denetlenmesi esas olup, idarenin

cevap vermemek suretiyle, hak arama özgürlüğünün kullanılmasına engel olması zımni ret müessesesi ile ortadan kaldırıldığı, zımni ret süresi sonundan itibaren başlayan dava açma süresi geçtikten sonra idareden gelen açık cevap üzerine süresi içinde dava açılacağı, bunun Anayasa'nın 125. maddesinin üçüncü fıkrası gereği olduğu, 2577 sayılı Kanun'un 11. maddesinin 3. bendinde "isteğin reddedilmesi veya reddedilmiş sayılması halinde" dava açma süresinin yeniden işlemeye başlayacağı düzenlenmiş, burada "reddedilme" veya "reddedilmiş sayılma" durumu söz konusu olduğu, bundan anlaşılması gerekenin, idare dava açma süresi içinde yapılan başvuruya açıkça ret cevabı verebileceği, bu cevabın dava açma süresini başlatacağı, bu cevabın altmış günlük dava açma süresi içinde verilmemesi nedeniyle oluşan zımni retten sonra idarenin vermiş olduğu açık ret cevabının dava açma hakkı vermeyeceği şeklinde hükmü yorumlamanın, hükmün bir kısmını uygulanamaz hale getireceği, böyle yorumlandığında hükmün "veya" bağlacından önceki kısmının anlamı kalmayacağı, idari işleme karşı dava açmadan önce idareye başvuran kişilere, Anayasanın 74. maddesine göre idarenin yanıt vermesi zorunlu olduğundan, idarenin açık yanıtının zımni ret süresi içinde gelmesi gerektiğine dair bir sınırlamanın da madde metninde yer almadığı, madde metnini açık olduğu, dava açma süresi içinde yapılan başvuruya idarenin altmış gün içinde cevap vermemesi nedeniyle oluşan zımni retten sonra dava açma hakkı olduğunu bilmeyen, idareye olan güven nedeniyle idarenin cevap vermesini bekleyen kişiye zımni ret süresinden sonra idarece verilen ret cevabı üzerine dava açma hakkı veren 2577 sayılı yasanın 11. maddesinin hak arama özgürlüğünün bir gereği olduğu, idarenin Anayasadan doğan yükümlülüğünü zamanında yerine getirmeyerek, 2577 sayılı Kanunun 11. maddesinde belirtilen sürenin geçmesinden sonra başvurunun ilgili makama ulaştırılmasından veya başvurunun sonucunun süresinden sonra ilgiliye bildirilmesinden doğan sorumluluğun başvuru sahibine yüklemenin mümkün olmadığı, başvuruya, yetkili organ tarafından sonradan verilen cevap üzerine, ilgisinin cevabın tebliğinden itibaren süresi içerisinde dava açabileceği, aksine bir yaklaşım idarenin zımni ret süresi geçtikten sonra ve bu sürenin geçtiğini bile bile kendiliğinden tesis etmiş olduğu bu işlemi, dava konusu edilebilecek nitelikte işlem olma özelliğinden çıkaracağı, bunun hukuk devletinde mülkiyet hakkına ilişkin işlemin sonuçları dikkate alındığında kabulünün uygun görülmediği belirtilmiş,

Bu açıklamalardan sonra da; “*Bu değerlendirmeler ışığında, ilgilinin imar planlarına askı süresi içinde yapmış olduğu itirazın yanıtlanmayarak reddi üzerine süresi içinde dava açabileceği gibi, zımni ret işlemi yerine idarece sonradan tesis edilecek ve idarenin gerçek iradesini ortaya koyan işleme karşı da dava açma süresi içerisinde dava açabilmesi mümkündür.*”

Uyuşmazlığa konu olayda, taşınmaz ile ilgili olarak imar planına askı tarihleri içinde itiraz eden davacının; davalı idare tarafından itirazın reddine dair 08/10/2012, 09/10/2012, 10/10/2012 tarihli, 271, 295, 329 sayılı meclis kararlarının Karaman Belediye Başkanlığının 07/11/2012, 02/11/2012, 02/11/2012 tarihli, 2706, 2639, 2676 sayılı yazıları ile kendisine 13/11/2012 tarihinde bildirilmesi üzerine, dava açma süresi içinde 14/01/2013 tarihinde görülen davayı açtığı anlaşıldığından, davanın süre aşımı yönünden reddi yolundaki mahkeme kararında hukuki isabet görülmemiştir.” gerekçesiyle de süre yönünden ret kararı bozularak davanın süresinde açıldığı kabul edilmiştir.

Diğer yandan, söz konusu bozma kararı üzerine yerel mahkemece davanın süre yönünden reddine ilişkin ilk kararında ısrar edilmiş, ancak tezin yazıldığı tarih itibariyle ısrar kararına yapılan temyiz başvurusu Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu’na henüz karara bağlanmamıştır.²⁵³

Kanaatimizce, Danıştayın hak arama özgürlüğü ve mülkiyet hakkı kapsamında değerlendirerek, askı tarihi içinde imar planına yapılan itirazın zımnen reddi üzerine işlemeye başlayan ve sona eren dava açma süresinden sonra, idarece söz konusu itiraza sonradan verilen cevabın dava açma süresini ihya edeceğine ilişkin söz konusu kararı, dava açma süresinin belirsiz bir zamana kadar uzatılması anlamına gelmektedir. Esasen 2577 sayılı Kanun’un 11. maddesinde, 10. madde de olduğu (2. fıkrasının son cümlesi) gibi buna cevaz veren bir hüküm bulunmamaktadır. Diğer yandan dava açma süresi düzenlenmesi sebeplerinin ele alındığı çalışmamamızın ilgili bölümünde de bahsedildiği üzere, kamu yararı ile kişi yararı arasındaki dengeyi bozacak niteliktedir. Zira dava açma süresinin sınırlandırılmasında Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nce de hukuki kesinlik ve

²⁵³ Konya 1. İdare Mahkemesi’nin 23.08.2016 tarihli, E:2016/708, K:2016/801 sayılı kararı (yayınlanmamıştır).

hukuki istikrar ilkeleri meşru nedenler arasında sayılmış, burada sadece kişi yararına yönelik argümanlar ışığında bu sonuca varmak kanaatimizce isabetli olmayacaktır. Danıştayın bu son içtihadı gibi 2577 sayılı Kanun'un 11. maddesinin yeni bir dava açma süresi öngörmesi şeklinde yorumlanabilmesi için zımni ret işleminden sonra tesis edilen işlemin, dava açma süresini ihya edeceğine ilişkin açık bir düzenlemenin bulunması gerekmektedir.



SONUÇ

Hukuk devleti, demokratik bir devletin vazgeçilmez nitelikleri arasındadır. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası da bu niteliğe yer veren bir anayasadır. Bu bağlamda hukuk, her kurum ve kişi üzerinde bağlayıcı bir role sahipken idarenin eylemleri ve kararları da bundan muaf değildir. Dolayısıyla Anayasa'ya ve ilgili mevzuata uygun olarak idarenin her türlü eylemine ve kararına karşı dava süresi içinde dava açmak mümkündür. İdarenin eylemlerine ve kararlarına karşı açılacak davalarda ilgili mevzuatta ön görülen sürenin gözetilmesi önem arz etmektedir.

Dava açma süresinin önemi iki husustan kaynaklanmaktadır. İlgili kişiler yönünden; dava açma hakkının sınırlandırılmasına ilişkin olup, hak arama hürriyeti ve adil yargılanma hakkı kapsamında değerlendirilmesi, idare yönünden ise; kamu yararı, idari istikrar ve idare edilenlerin idareye olan güvenidir. Bu bağlamda, dava açma süresine ilişkin olarak varılan “dava süresindedir veya süresinde değildir” yargısı bu iki boyutun dengelenmesini gerektirmektedir.

Bu dengeye ulaşmak her zaman kolay değildir. Çünkü uyuşmazlıkların günümüz şartlarındaki karmaşıklığı, gelişim süreci, davacının tutumu, davalının tutumu, sürelerle ilişkin esaslardaki görüş ve içtihat farklılıkları davanın süresinde olup olmadığını kolayca söylemenin mümkün olmadığını göstermektedir. Bu da ilgili kişi açısından hak kaybı, idare yönünden ise yerine getirmekte güçlük çektiği bir kamu hizmeti demektir.

Dava açma süresindeki bu net olmama durumunun sebepleri çalışmada ortaya koyulmaya çalışılmıştır. Bunlardan ilki, ilgili kişilerin haklarındaki işleme karşı hangi kanun yoluna ve merciye başvuracağı ve süresinin bildirilmesine ilişkin Anayasanın 40. maddesi ile Dilekçe Kanunu'nun 5. maddesinin idarelerce gerektiği şekilde uygulanmaması ve yargı içtihatları ile buna katkı sağlanmasıdır. Burada ülkemizde genel bir idari usul yasasının olmamasının da buna eklenmesi gerekir. Söz konusu düzenlemenin yapılması dava açma süresinin işlemeye başlaması, yazılı bildirim, yetkili idari makama başvuru ve diğer konulardaki içtihat ve görüş ayrılıklarını giderebilecektir.

Diğer bir sebep, idare ve vergi mahkemeleri arasındaki genel dava açma süresinin farklı uygulaması ve bunun getirdiği sorundur. Burada davacı aslında vergi mahkemesinin görevine giren uyuşmazlığı dava açma süresi olan otuz gün geçtikten ama altmış gün geçmeden idare mahkemesinde dava konusu etmesi halinde, dosya görevli vergi mahkemesine gittiğinde süresinde dava açmadığı sonucu ile karşılaşan davacının hak kaybına uğrayabilecektir. Bu tür sorunların önüne geçilebilmesi için idare ve vergi mahkemelerine dava açma sürelerindeki ayrımın ortadan kaldırılması daha uygun olacaktır.

Danıştay içtihatları da dava süresine ilişkin net bir tablonun ortaya çıkmamasında önemli bir sebeptir. Danıştay'ın son içtihatlarında, idareye yapılan bazı başvuruları 2577 sayılı Kanun'un 10. maddesi kapsamında kabul edilip dava açma süresinin canlanmasının sağlandığı, ancak bu kapsamdaki başvurunun ne zamana kadar yapılacağına ilişkin herhangi bir sınırlamaya değinilmemektedir. Bu da aslında ilgililere süresiz bir dava açma süresi hakkı tanınmış bulunduğundan, bu halde en azından özel hukuktaki on yıllık bir süre ile sınırlandırılması esasının benimsenmesi kabul edilebilir.

2577 sayılı Kanun'un 11. maddesinin uygulanmasında özellikle imar planlarına karşı açılan iptal davalarındaki dava açma süresi hesaplanırken zımnî ret işleminden sonra verilen cevabın dava açma süresini ihya edeceğine ilişkin Danıştayın son içtihadı üzerinde durmak gerekir.

Danıştayın hak arama özgürlüğü ve mülkiyet hakkı kapsamında değerlendirecek, askı tarihi içinde imar planına yapılan itirazın zımnî reddi üzerine işlemeye başlayan ve sona eren dava açma süresinden sonra, idarece söz konusu itiraza sonradan verilen cevabın dava açma süresini ihya edeceğine ilişkin söz konusu kararı, dava açma süresinin belirsiz bir zamana kadar uzatılması anlamına gelmektedir. Esasen 2577 sayılı Kanun'un 11. maddesinde, 10. madde de olduğu (2. fıkrasının son cümlesi) gibi buna cevaz veren bir hüküm bulunmamaktadır. Diğer yandan dava açma süresi düzenlenmesi sebeplerinin ele alındığı çalışmamızın ilgili bölümünde de bahsedildiği üzere, kamu yararı ile kişi yararı arasındaki dengeyi bozacak niteliktedir. Zira dava açma süresinin sınırlandırılmasında Avrupa İnsan

Hakları Mahkemesi'nce de hukuki kesinlik ve hukuki istikrar ilkeleri meşru nedenler arasında sayılmış, burada sadece kişi yararına yönelik argümanlar ışığında bu sonuca varmak kanaatimizce isabetli olmayacaktır. Danıştayın bu son içtihadı gibi 2577 sayılı Kanun'un 11. maddesinin yeni bir dava açma süresi öngörmesi şeklinde yorumlanabilmesi için zımnî ret işleminden sonra tesis edilen işlemin, dava açma süresini ihya edeceğine ilişkin açık bir düzenlemenin bulunması gerekmektedir.

Yukarıda da belirtildiği gibi 2577 sayılı Kanunun 11. maddesinin uygulamadaki fonksiyonu itibarıyla yürürlükte kalmasının çok bir getirisinin olduğu söylenemez. Buna karşılık sebep olduğu sonuçlar ve tartışmalar itibarıyla yürürlükte kaldırılmasının idari yargılama usulü bakımından büyük bir kayıp olmayacağı söylenebilir.

2577 sayılı Kanun'un 10. ve 11. maddelerindeki idareye başvuruda, cevap süresinin başlangıcında başvuru gününün sayılıp sayılmayacağı ve buna bağlı sürelerin hesaplanmasında hangi yöntemin esas alınacağına ilişkin madde de açık bir hüküm bulunmamakta, bunun sonucu olarak görüş farklılıkları bulunduğundan bunun giderilmesi adına başvuru süresinin süreye dahil olup olmayacağı ve buna bağlı olarak kalan sürenin hesaplanmasındaki yöntemin açık ve net olarak belirlenmesi gerekir.

Sonuç olarak, iptal davasında dava açma süresinin, uyuşmazlıkta kolayca hesaplanıp açık ve net olarak ortaya konulan bir husus olmayıp bunun gerek davacı gerekse de idare açısından olumsuz sonuçları bulunduğundan, bunu düzeltmeye ve daha iyi bir seviyeye getirmeye yönelik 2577 sayılı Kanunun dava açma süresi ve sürelerle ilişkin ilgili maddelerinde gerekli değişikliklerin yapılmasının yanında, Anayasanın 40. maddesinin etkin bir şekilde uygulanması amacına matuf genel idari usul kanununun düzenlenmesi gerekmektedir.

KAYNAKLAR

- Abacıoğlu, Muhittin; **Açıklamalı ve İctihatlı İmar Kanunu Mevzuatı ve Uygulaması**, 7. Bası, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2001.
- Akıllıoğlu, Tekin; “Yönetmel İşlemlerde Gerekçe İlkesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı:15/2, 1982, s. 7-19.
- Akıllıoğlu, Tekin; “Yönetmel İşlemlerde Yürürlüğe Giriş Sorunu”, **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı: 12/2, 1979, 33-44.
- Atay, E. Ethem, Hasan Odabaşı, Hasan Tahsin Gökcan; **Teori ve Yargı Kararları İşğında İdarenin Sorumluluğu ve Tazminat Davaları**, Ankara, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2003.
- Berki, Şakir; “Hukukta Müddet Çeşitleri”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:25, Sayı:1, s. 99-116.
- Candan, Turgut; **Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu**, 2. Baskı, Ankara, Maliye ve Hukuk Yayınları, 2006.
- Coşkun, Sabri, Müjgan Karyağdı; **İdari Yargılama Usulü Örnek İctihatlar Yorumlar**, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2001.
- Çağlayan, Ramazan; “İdari Eylemlerden Doğan Tam Yargı Davalarında Dava Açma Süreleri”, **Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:9, Sayı:3-4, 2005, s. 17-33.
- Çırakman, Erol; “İdari Davalarda Süre”, **İdare Hukuku ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler I**, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları N:21, Ankara, 1976.
- Davut, Şevki, Şenol Coşkun; “İmar Planlarına Karşı Açılacak İptal Davalarında İdari Dava Açma Süresi”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt:69, Sayı:1-2, 2011, s. 1209-1241.
- Duran, Lütfi; “İdari Kazada Dava Açma Müddeti (İdari müruru müddet), **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C:XI, S:1-2, 1945, s. 238-263.
- Duran, Lütfi; “İdari Müracaatlar ve Bunlar Karşısında İdarenin Sukutu Meselesi”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt:12, Sayı:1, 1946, s. 130-199.

- Erdem, Mehmet, **Özel Hukukta Zamanlaşımı**, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2010.
- Ergen, Cafer; **İdari Yargıda Dava Açma Süreleri**, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2007.
- Erkut, Celal; **İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği**, Ankara, Danıştay Yayınları, 1990.
- Gözler, Kemal; “Düzenleyici İşlemlerde Dava Açma Süresinin Başlangıcı Konusunda Üçüncü Bir İhtimal”, **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı:3, 1998, s. 27-31.
- Gözler, Kemal; **İdare Hukuku**, Cilt I, Bursa, Ekin Kitapevi, 2003.
- Gözübüyük, A. Şeref; **Yönetsel Yargı**, 16. Bası, Ankara, Turhan Kitapevi, 2003.
- Günday, Metin; **İdare Hukuku**, 5. Baskı, Ankara, İmaj Yayıncılık, 2002.
- İnceoğlu, Sibel v.d.; İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Kapsamında Bir İnceleme, Editör Sibel İnceoğlu, Avrupa Konseyi, Şen Matbaa, 2013.
- İsmet Giritli, Pertev Bilgen, Tayfun Akgüner, **İdare Hukuku**, İstanbul, Der Yayınevi, 2001.
- Kanlıgöz, Cihan; “İdari İşlemlerde Yazılı Bildirim”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:40, Sayı:1, s. 173-192.
- Kaplan, Gürsel; **İdari Yargıda Dava Açma Süreleri**, Ankara, Turhan Kitapevi, 2007.
- Karavelioğlu, Celal; **Açıklama ve Son İçtihatlarla İdari Yargılama Usulü Kanunu**, Cilt:1, 6. Bası, Ankara, Karavelioğlu Hukuk Yayınevi, 2006.
- Kaya, Cemil; “İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 10. Maddesi Uyarınca İdareye Yapılan Her Yeni Müracaatın Dava Açma Süresini Canlandırması”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt:LXVIII, Sayı:1-2, 2010, s. 61-76.
- Kılıçoğlu, Ahmet M., **Borçlar Hukuku Genel Hükümler**, 18. Bası, Ankara, Turhan Kitapevi, 2014.

- Onar ,Sıddık Sami; **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Cilt:3, 3. Bası, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, 1966.
- Öncel, Mualla, Ahmet Kumrulu, Nami Çağan, **Vergi Hukuku**, 16. Bası, Ankara, Turhan Kitapevi, 2008.
- Özbudun, Ergun; **Türk Anayasa Hukuku**, 12. Baskı, Ankara, Yetkin Yayınları, 2011.
- Pekcanitez, Hakan, Oğuz Atalay, Muhammet Özekes, **Medeni Usul Hukuku Ders Kitabı**, Ankara, Yetkin Basımevi, 2013.
- Sancar, Mithat; “İdari Yargılama Usulü Kanununun 10 ve 11. Maddeleri Bağlamında İptal Davalarında Süre”, **Amme İdare Dergisi**, Sayı 23/1, 1990, s. 69-86.
- Sezginer, Murat;“İdari Makamların Sukutu Üzerine Açılan Davalarda Süre”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:5, Sayı:1-2, 1996, 417-441.
- Şahin, Azmi; “İdari Davalarda Sürelerle İlgili Sınırlı Bir İnceleme”, **Adalet Dergisi**, Sayı: 5, 1988, s. 101-105.
- Topuz, İbrahim, Kadir Özkaya; **Açıklamalı İçtihatlı İdari Yargılama Usulü Kanunu**, Ankara, Mahalli İdareler Derneği, 2002.
- Uler, Yıldırım;“Yönetmelik Yargıda Dava Süresi”, **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Birinci Kitap: İdari Yargı**, Danıştay Yayınları N: 53, Ankara, 1990.
- Yenice, Kazım, Yüksel Esin; **Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü**, Ankara, Arısan Matbaacılık, 1983.
- Zabunoğlu, Yahya K.; “İdari Yargıda Dava Açma Süresi”, **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Birinci Kitap: İdari Yargı**, Danıştay Yayınları N: 53, Ankara, 1990.