

İDARİ YARGIDA UYGULAMA İŞLEMİ

Çınar Can EVREN*

ÖZET

Uygulama işlemi, dayanağı düzenleyici işleme karşı dava açma süresi geçtikten sonra iki işlemin birden dava edilebilmesine imkân veren bir müessesedir. Ancak uygulama işlemi sadece dava açma süresi ile ilgili olmayıp görev, idari işlemin niteliği, idari işlem türleri gibi birçok idare hukuku ve idari yargı konusuyla da ilgilidir.

Anahtar Kelimeler: Uygulama işlemi, idari işlem, idari yargı, hukuk devleti.

APPLICATION ACT IN THE CONTEXT OF ADMINISTRATIVE JURISDICTION

ABSTRACT

Application act is an administrative law concept that allows concerned parties, who missed the term to file a suit against an administrative regulatory act, to file a suit against the application act together with its reference administrative regulatory act. The concept of application act is not only related with the term of litigation, but also with the jurisdiction as well as the types and features of administrative act.

Keywords: Application act, administrative act, administrative jurisdiction, rule of law.

I. Giriş:

İlanı gereken düzenleyici işlemlerde dava açma süresi ilan tarihini izleyen gündün başlar. Ancak, bu işlemlerin uygulanması üzerine ilgililer, uygulama işlemine dayanak teşkil eden düzenleyici işlem için öngörülen dava açma süresi geçmiş olsa dahi, düzenleyici işlem veya uygulama işlemi yahut her ikisi aleyhine birden dava açabilirler. Bu düzenlemenin amacı, hukuka aykırı işlemlerin mümkün olduğu kadar dava konusu edilip iptallerini sağlamak ve bu suretle hukuk devletini gerçekleştirmektir¹.

Bir düzenleyici işlem tesis edildiği anda hukuka aykırı olabileceği gibi değişen koşullar nedeniyle de hukuka aykırı hale gelebilir². Düzenleyici işlemler ilan veya yayımla yürürlüğe girdikleri için ilgililerin bu işlemlerden

* Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Araştırma Görevlisi

¹ Kaplan: s. 294.

² Kaplan: s. 294.

haberdar olması her zaman mümkün olmayabilir. Ancak uygulama işlemleri, düzenleyici işlem niteliğinde de olabilmekle beraber, bireysel işlem niteliğinde iseler tebliğ edileceklerinden, ilgililerin hem uygulama hem de düzenleyici işlemden haberdar olması sağlanır.

Anayasa madde 125 uyarınca idari işlemlere karşı açılacak davalarda süre yazılı bildirim ile başlar. Bu hüküm uyarınca düzenleyici işlemlere karşı uygulama işleminin tebliğinden itibaren tekrar dava açılabilmesi, aynı zamanda Anayasal bir gerekliliktir³.

Uygulama işleminde amaç, hukuka aykırı işlemlerin iptalini ve hukuk devletini gerçekleştirmeyi sağlamaktır. Uygulama işlemine yönelik tatbikatta ortaya çıkan görev, işlemin niteliği gibi kimi konular, kamu düzenine aykırı olmadığı ölçüde, bu amaç çerçevesinde değerlendirilmelidir.

Danıştay sadece düzenleyici işleme dayanılarak tesis edilen işlemleri değil aynı zamanda hazırlık işlemi niteliğinde olan, örneğin rapora istinaden tesis edilen işlemleri⁴ veya mahkeme kararı uyarınca idarenin tesis etmesi gereken işlemleri⁵ de uygulama işlemi olarak nitelendirmekle beraber amacımız, İdari Yargılama Usulü Kanunu (İYUK) madde 7/4 çerçevesinde bir inceleme yapmak olacaktır.

II. Uygulama İşlemi Ve Aynı Dilekçe İle Birden Fazla İşleme Karşı Dava Açılması Halinin Karşılaştırılması (İYUK madde 7/4 - 5)

İdari Yargılama Usulü Kanunu (İYUK) madde 7/4 ve 5 birbirine benzeyen ve karıştırılmaya müsait hükümler içermektedir. İYUK madde 5 aynı dilekçe ile dava açılacak halleri düzenlemektedir. Esas olan her idari işleme karşı ayrı ayrı dava açılmasıdır. Ancak aynı yargı yerinin görevine giren ve çözümleri ayrı emek gerektirmeyen idari uyuşmazlıkların aynı dava içerisinde görülmelerini sağlamak, gereksiz zaman ve masrafın yapılmasını önlenmek ve farklı kararların verilebilmesi riskini ortadan kaldırmak amacıyla aralarında maddi veya hukuki yönden bağıllık ya da sebep-sonuç ilişkisi bulunan birden fazla işleme karşı bir dilekçe ile dava açılabilir⁶.

³ Aral: s. 208.

⁴ D8D: E. 02/3476, K. 02/6237, www.hukukturk.com (HT).

⁵ DİDDK: 12.06.1998, E. 96/623, K. 98/276, HT.

⁶ D7D: 10.11.2005, E. 05/4667, K. 05/2661, (HT).

İYUK madde 5/1 uyarınca bir kişinin⁷ birden fazla işlemi tek dilekçe ile dava edebilmesi için bu işlemler arasında maddi veya hukuki yönden bağıllık ya da sebep sonuç ilişkisi bulunmalıdır. Bunlar birlikte bulunması gereken şartlar olmayıp birinin varlığı işlemlerin ilgisine aynı dilekçe ile birden fazla işlemi dava edebilme imkânı vermektedir. İnceleme konumuz olan İYUK madde 7/4 ise böyle bir şart getirilmeden, düzenleyici işlem ve uygulama işleminin birlikte veya ayrı ayrı dava konusu edilebileceğini düzenlemektedir. Ancak uygulama işlemi ve düzenleyici işlem arasında bir sebep sonuç ilişkisi olduğu da açıktır.

İki düzenleme arasında bulunan bir diğer fark işlemlerin niteliği noktasında kendini göstermektedir: İYUK madde 5 uyarınca aralarında maddi veya hukuki yönden bağıllık ya da sebep sonuç ilişkisi bulunduğu sürece işlemlerin ikisinin de düzenleyici⁸ veya bireysel⁹ veya düzenleyici ve bireysel işlem olması mümkündür. Ancak 7. maddede uygulama işlemi bireysel veya düzenleyici işlem olabileceken dava açma süresi kaçırılmış olan ilk işlemin ilanı gereken düzenleyici işlem olması gerekmektedir.

Bir düzenleyici işlem yayımlanmış ve ona karşı dava açma süresi henüz dolmadan yine o düzenleyici işleme dayanılarak bir bireysel işlem tesis edilmiş ise, ikinci işlemin muhatabı 5. madde uyarınca bu iki işlem arasında sebep sonuç ilişkisi olduğu gerekçesiyle aynı dilekçe ile ikisinin de iptalini talep edebilir. Bu noktada 5. madde ve 7. madde arasındaki fark, ikincisi uyarınca düzenleyici işleme karşı dava açma süresi geçmiş ise uygulama işleminden sonra düzenleyici işlemin yine dava konusu edilebilecek olmasıdır.

5. maddenin uygulanmasına ilişkin olarak Kanun'da açıkça yer almamakla birlikte Danıştay içtihatları ile bir kısım ek koşullar getirilmiştir¹⁰: Bu koşullardan ilki, tek dilekçe ile dava edilecek işlemlere karşı açılacak davalarda aynı yargı düzeninin ve o yargı düzeni içinde de aynı mahkemenin görevli olmasıdır¹¹. İYUK madde 5 uyarınca aralarında hukuki bağlantı olan iki

⁷ İYUK madde 5/1'de getirilen imkândan tek kişinin yararlanabileceği açıkça belirtilmemiş olmakla birlikte 2. fıkra incelendiğinde birden fazla kişinin birlikte dava açması halinin düzenlendiği görülmektedir. Bu nedenle 1. fıkra tek kişinin birden fazla işlemi tek dilekçe ile dava edebilmesi halini düzenlemektedir. **Candan:** s. 262.

⁸ Aynı kanuna dayanılarak çıkarılmış olan düzenleyici işlemler bu duruma örnek verilebilir.

⁹ Bu duruma ise disiplin cezası verme işlemi ve bu disiplin cezasının atanmaya engel olduğu görevden alınma işlemi örnek gösterilebilir. **Candan:** s. 267.

¹⁰ Söz konusu bu ek koşulların kamu düzeninin gereklerinden kaynaklandığı belirtilmektedir. Ek koşullara ilişkin geniş bilgi için bkz **Candan:** s. 268 vd; **Gözübüyük/Tan:** s. 945 vd.

¹¹ Bu noktada Danıştay'ın temyiz yerlerinin de aynı olması gerektiğine ilişkin kararları mevcut-

işlem farklı yargı yerlerinin görevine giriyorsa tek dilekçe ile dava edilemezler. Oysa İYUK madde 7/4 uyarınca, uygulama işlemi ve düzenleyici işlem tek başlarına dava edildiklerinde ayrı mahkemelerin görev alanına girseler bile birlikte dava edildiklerinde aynı mahkeme (normlar hiyerarşisinde üst sırada yer alan işlemin tabi olduğu mahkeme) tarafından denetlenirler. Bununla birlikte İYUK madde 7/4'ün konusunun birden fazla işleme karşı tek dilekçe ile dava açılması olmadığı; 7. maddenin 5. madde ile birlikte değerlendirilerek işlemlerin her birinin tek başlarına dava konusu edilselerdi nerede görülecekse orada incelenmesi gerektiği, zira görevin kamu düzenine ilişkin olduğu da ileri sürülmektedir¹².

Danıştayın 5. maddeye istinaden aradığı bir diğer koşul, dava konusu edilecek işlemlerin dava açma sürelerinin geçirilmemiş olmasıdır. Oysa İYUK madde 7/4, dava açma süresi geçmiş olsa bile düzenleyici işlemin tekrar iptal davasına konu edilmesini amaçlanmaktadır.

İYUK madde 5'e yönelik getirilen bir diğer koşul ise işlemlerin davalısının aynı olmasıdır. İşlemlerin davalıları birbirinden farklıysa, bir dilekçe ile iki işleme karşı dava açılmaz¹³. İYUK madde 7/4 için böyle bir zorunluluk söz konusu olmayıp açılacak davada iki farklı idare birlikte davalı olarak gösterilmektedir¹⁴.

Görüldüğü üzere İYUK madde 7/4, İYUK madde 5'in özel bir şeklini teşkil etmekte olup, Danıştay içtihatlarının 5. madde için belirttiği kayıtlara tabi değildir. Ayrıca 7. madde süreye ilişkin bir düzenleme niteliğinde iken 5. madde daha çok davanın açılmasında izlenecek usul ile ilgilidir.

III. Düzenlemenin Tanıdığı İmkânlar

İYUK madde 7/4 hükmü, ilgisine uygulama işlemini tek başına, düzenleyici işlemle birlikte veya sadece düzenleyici işlemi¹⁵ dava edebilme

tur. D7D: 15.02.1985, E. 84/3374, K. 85/490, aktaran **Gözübüyük/Tan**: s. 947.

Ayrıca işlemlerden birinin kurul halinde diğerinin ise tek hâkimle çözümlenecek bir işlem olması durumunda aynı dilekçe ile birlikte bu iki işleme karşı dava açılmayacağına ilişkin kararlar mevcuttur. D7D: 03.10.2005, E. 02/1593, K. 05/2219. Ancak Danıştayın aksi yönde kararları olduğu da belirtilmektedir. **Candan**: s. 270.

¹² **Candan**: s. 269.

¹³ **Gözübüyük/Tan**: s. 948.

¹⁴ Aksi yönde bir görüş için bkz **Sancaktar**: s. 237.

¹⁵ “...zımını *ret şeklinde gerçekleşen uygulama işleminden sonra, bu işlem dava konusu edilmeksizin, düzenleyici işleme karşı açılan dava; uygulama işlemine karşı öngörülen dava açma süresi içerisinde bulunduğundan, davanın süre aşımı nedeniyle reddine ilişkin Daire kararında hukuki isabet görülmemiştir.*” DİDDGK: 14.12.2006, E. 03/1009, K. 06/2127. Ayrıca bkz. D7D: 31.03.2004, E. 04/734, K. 04/798; D6D: 07.10.2005, E. 05/3170, K.

imkânı sağlar. Yani işlemin muhatabı üçlü bir seçeneğe sahiptir¹⁶. Danıştay kararlarında da aynı imkânın altı çizilmektedir¹⁷. Bununla birlikte aynı Yüksek Mahkeme “*Davacı tarafından 11.6.2004 gününde 2577 sayılı Yasanın 10. maddesi kapsamında Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ve Çevre ve Orman Bakanlığına başvuruda bulunularak plan değişikliği istenilmiş ise de bu istemlerin reddi yolundaki işlemin değil doğrudan 19.6.1998 onaylı planın iptalinin istenmiş olması karşısında yukarıda içeriği yazılı yasal düzenlemeler uyarınca genel düzenleyici işlem niteliğinde bulunan dava konusu 1/25.000 ölçekli imar planına karşı doğrudan açıldığı kabulü gereken bu davanın anılan planın son ilan tarihini izleyen günden itibaren sözü edilen maddelerde öngörülen süreler içerisinde açılması gerekmektedir*” gerekçesiyle uygulama işlemi dolayısıyla açılacak davalarda sadece düzenleyici işlemin değil, uygulama işleminin de iptalinin istemesi gerektiği yönünde hüküm kurmuştur¹⁸. Maddenin açık hükmü karşısında, ilgilinin sahip olduğu seçimlik haklara içtihatla böyle bir sınırlama getirilmesi, Anayasa’nın temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasına ilişkin hükmüne aykırıdır. Zira bir hak arama hürriyeti olan dava açma hakkı temel hak ve hürriyetlerden olup Anayasa’nın 13. maddesi uyarınca ancak kanunla sınırlanabilir.

İşlemin ilgilisi İYUK madde 7/4’ün kendisine tanıdığı imkânlardan hangisini kullanırsa kullansın, bu hallerin tümünde dava açma süresi uygulama işleminin tebliği, yayını veya ilanını izleyen günden itibaren işlemeye başlayacaktır¹⁹.

IV. Görevli Mahkeme

Uygulama işlemi ile birlikte düzenleyici işlemin de iptali istenildiğinde görevli mahkeme, normlar hiyerarşisinde üst sırada yer alan işleme göre belirlenir. İşlemin ilgilisi maddenin kendisine tanıdığı imkanlardan birini kullanır ve sadece uygulama işleminin veya sadece düzenleyici işlemin iptalini talep ederse, bu durumda doğal olarak işlem hangi yargı merciinin görevine giriyorsa o mahkemede denetlenecektir.

05/4538; D6D: 26.10.2005, E. 05/5815, K. 05/5119, www.kazancihukuk.com (**Kazancı**).

¹⁶ **Erkut**: s. 229; **Coşkun/Karyağdı**: s. 218.

¹⁷ **DİDDK**: 06.10.2005, E. 05/1729, K. 05/2365, **HT**; **DİDDGK**: 03.11.2000, E. 00/495, K. 00/1069; **D10D**: 28.12.2004, E. 04/12053, K. 04/8090, **Kazancı**.

¹⁸ **D6D**: 11.05.2005, E. 05/1682, K. 05/1740, Danıştay Bilgi Bankası, www.danistay.gov.tr, (**DBB**).

¹⁹ **Karavelioğlu**: s. 565.

Genel kabul ve uygulama, düzenleyici işlemlerle uygulama işleminin birlikte aynı mahkemede dava edilebileceği yönünde olmakla birlikte²⁰, Danıştay'ın işlemlerin tek başlarına aynı mahkemenin görevine girmediği gerekçesiyle birlikte dava edilemeyeceği yönünde kararları da bulunmaktadır. Danıştay 7. Dairesine göre, İYUK madde 7/4 hükmünde ilgililerin düzenleyici işlemlerle uygulama işleminin her ikisi aleyhine birden dava açabileceğinin söylenmiş olması, her iki işleme karşı aynı dilekçeyle ve aynı yargı yerinde dava açılabilirliği anlamına gelmez. Yine söz konusu Daireye göre, aynı dilekçe ile dava açılabilir haller İYUK'un 5. maddesinde düzenlenmiş olup, aralarında bu maddede aranan bağıllık ya da ilişki bulunsa bile, birden fazla işlemin aynı dilekçeyle idari davaya konu edilebilmesi, kamu düzeni için öngörülen usul, görev kurallarının ve bu kurullarla korunan ve Anayasa'nın 37. maddesinde öngörülen kanuni hakim ilkesinin ihlal edilmemesi şartlarına bağlıdır. Dolayısıyla ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'ın görevine giren Bakanlar Kurulu Kararı ile vergi mahkemelerinin görevine giren tahakkuk işlemine karşı aynı dilekçe ile Danıştay'da dava açılmasına olanak yoktur²¹.

Uygulama işlemi ve dayanak düzenleyici işleme karşı aynı mahkemede dava açılması, işlemler arasında sebep-sonuç ilişkisi olduğu için gereklidir. Aksi halde birbirine sebep-sonuç ilişkisi ile bağlı olan iki işlemten biri iptal edilirken diğerinin iptal edilmemesi ihtimali söz konusu olabilir. Örneğin Danıştay düzenleyici işlemi iptal ederken idare mahkemesi uygulama işlemini iptal etmezse, davacı kendisine sağlanan imkândan tam anlamıyla yararlanamamış ve büyük ihtimalle onun için daha önemli olan uygulama işleminin iptalini sağlayamamış olacaktır. Yine uygulama işlemini inceleyecek olan idare mahkemesi işlemin sebep unsurunu oluşturan düzenleyici işlemin (düzenleyici işlemi iptal edemeyecek olmakla birlikte) hukuka aykırı olduğu değerlendirmesinde bulunur ancak düzenleyici işlemin hukuka uygunluğunu denetleyecek olan Danıştay davayı reddederse ortaya aynı konuda iki mahkemeden iki farklı karar çıkmış olacaktır. Bu durum, hukuka olan güveni sarsar. Ayrıca iki işlemin aynı mahkemede birlikte dava edilebilmesi, usul ekonomisi ilkesine de hizmet edecek; ilgilinin zaman ve paradan tasarruf etmesini sağlayacaktır. Zira davacı iki işlemin de iptalini aynı mahkemeden isteyerek tek bir harç ödemiş ve yalnızca bir kez yargılama giderine katlanmış

²⁰ D4D: 11.10.1990, E. 89/2055, K. 90/2727, **DBB**.

²¹ D7D: 10.11.2005, E. 05/4667, K. 05/2661, **HT**. Yüksek Mahkeme bir başka kararında da aynı yargı yerlerine tabi iki işlemin aynı mahkemede dava edilmesinin bu davalarda verilecek kararların kanun yollarını değiştireceğini bu nedenle iki işlemin birlikte dava edilemeyeceğini belirtmiştir. D7D: 03.10.2005, E. 02/1593, K. 05/2219, aktaran **Candan**: s. 270.

olacaktır. Her işleme karşı ayrı yargı yerlerine başvurulması halinde ise, davacı, birden fazla harç ödeyeceği, yargılama gideri yapacağı ve emek harcayacağı için sadece kendisini doğrudan ilgilendiren uygulama işleminin iptalini isteme yolunu seçebilecektir.

V. Dava Açma Süresi

İdari işlemlerin dava konusu edilebilmesinin belirli bir süreye bağlanması, yönetilenlerin işlem hakkında dava açıp açmamak konusunda karar vermelerini ve bu arada hazırlanmalarını ayrıca idari istikrarın korunmasını amaçlar²².

Hâkim görüş, idari yargıda dava açma süresinin hak düşürücü süre olduğudur²³. Ancak Duran'a göre bu süre kendine özgüdür²⁴, zira hak düşürücü sürenin, süre dolduktan sonra yeniden işlemeye başlaması söz konusu olmazken, düzenleyici işlemin dava açma süresi geçtikten sonra uygulama işlemi ile birlikte tekrar dava konusu edilmesi mümkündür²⁵.

İYUK madde 7 uyarınca dava açma süresi, özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde Danıştay ve idare mahkemelerinde altmış; vergi mahkemelerinde otuz gündür. Aynı Kanun'un 8. maddesi uyarınca bu süreler²⁶ tebliğ, yayın veya ilan tarihini izleyen günden itibaren işlemeye başlar. Bu durumda düzenleyici işlemin uygulanması halinde dava açma süresi uygulama işleminin tebliği, yayınlanması veya ilanını izleyen günden itibaren işlemeye başlayacaktır²⁷.

Düzenleyici işlemin süresi geçtikten sonra uygulama işlemi ile birlikte yeniden dava konusu edilebilmesi için davanın, uygulama işlemine ilişkin dava açma süresi içinde açılmış olması gerekir. Nitekim kamulaştırma işleminin dayanağını oluşturan imar planının iptaline ilişkin istemi reddeden ilk derece mahkemesinin kararı Danıştay'ca, kamulaştırma işlemine karşı

²² **Gözübüyük/Tan:** s. 858. Ayrıca bkz. **Görel:** s. 251. Kamu hizmetlerinde verimlilik ilkesinin olumsuz etkileneceği ve kanunilik karinesinin geçerli olmadığı düşüncesinin güçlenebileceği düşünülerek dava açmanın sınırlandırıldığı belirtilmektedir. **Kalabalık:** s. 256.

²³ **Kalabalık:** s. 256; **Gözübüyük/Tan:** s. 859; **Karavelioğlu:** s. 531.

²⁴ **Duran:** s. 254. Benzer bir görüş için bkz. **Müderrişoğlu:** s. 193.

²⁵ İdari dava açma süresinin niteliğine ve zamanaşımı ve hak düşürücü süreden faklarına ilişkin olarak bkz. **Duran:** s. 247 vd.

²⁶ Bu sürelerin özel hukuk davaları için öngörülen sürelerden kısa olmasının eşitlik ilkesine aykırı olduğu, çünkü bir kişinin bir başka kişiye dava açarken uzun, idareye karşı dava açarken kısa sürelerle tabi olduğu ifade edilmiştir. **Akıncı:** s. 181.

²⁷ **Demirkol/Baş:** s. 157 vd.

dava açma süresi kaçırıldığı, bu nedenle, imar planlarına karşı açılan davada da süre aşımı olduğu gerekçesiyle onanmıştır²⁸. Bu konuda sorun kendini daha çok uygulama işleminin ve düzenleyici işlemin farklı idari yargı yerlerine ve dolayısıyla farklı dava açma sürelerine tabi olması durumunda gösterir. Örneğin uygulama işlemi vergi mahkemesinin görev alanına giren bir işlem ise dava açma süresi 30 gündür. Düzenleyici işlem ise Danıştay'ın veya idare mahkemesinin görev alanına giriyorsa dava açma süresi 60 gündür. Bu durumda iki işleme karşı birlikte dava açılması halinde dava açma süresi nasıl tespit edilecektir? Danıştay'a göre uygulama işlemi ile birlikte düzenleyici işleme karşı aynı dilekçe ile dava açılması mümkün olup, Kanunda dava açma süreleri davanın açılacağı mahkemelere göre farklılaşmaktadır. İYUK madde 7/4 uyarınca iki işlemin birlikte dava edilmesi halinde, düzenleyici işlemin görüleceği mahkeme için geçerli olan dava açma süresi esas alınacaktır²⁹. Bu durum süre ile ilgili olduğu kadar görevle de ilgilidir. Zira dava açma süreleri işlemin niteliğine göre değil uyuşmazlıkların çözümleneceği mahkemelere göre belirlenmiştir. İki işleme karşı birlikte dava açılması kabul edildiğine göre dava açma süresinin normlar hiyerarşisinde üst sırada yer alan işlemin tabi olduğu mahkemedeki dava açma süresine göre belirlenmesi gerekir. Ancak, işlemler ayrı ayrı dava edilmişse, bu durumda dava açma süresi işlemin tek başına dava konusu edildiğinde tabi olacağı mahkemeye ait dava açma süresine göre belirlenecektir.

²⁸ D6D: 22.09.2006, E. 04/3697, K. 06/4213. Ayrıca bkz. DİDDGK: 14.12.2006, E. 03/1009, K. 06/2127, **Kazanç**.

²⁹ DVDDK: 09.03.1990, E. 89/14, K. 90/26, **DBB**. Bu karara şu gerekçelerle karşı oy yazılmıştır: "2577 sayılı yasanın 7. maddesinin 1. fıkrası hükmü ile, Danıştay ve İdare Mahkemelerinde 60 gün olarak belirlenen dava açma süresi Vergi Mahkemeleri için 30 gün olarak belirlenmiştir. Aynı maddenin 4. fıkrasının, düzenleyici işlemle uygulama işleminin birlikte dava edilmesi halinde dava açma süresinin düzenleyici işleme göre saptanacağı yolunda herhangi bir hüküm taşımamaktadır. Olayımızda, dava konusu düzenleyici işlemle, uygulama işlemlerinin ayrı ayrı işlemler olduğu, bizzat yasa koyucunun bunların ayrı ayrı dava edilebilmesini kabul etmiş olmasıyla de sabittir. Öteden beri mevzuatımızda yer almış bulunan bu yoldaki hükümle objektif iptal davası süresi geçmiş olan düzenleyici işleme karşı, uygulama üzerine uygulama işleminin tabi olduğu dava açma süresi içinde, yeniden dava açabilme imkânı sağlanmıştır. Görülüyor ki, özünde böyle bir durumda dava açma süresini tayin eden esasen dava süresi geçmiş olan düzenleyici işlem değil, uygulama işlemidir. Tarhiyat işlemi yapıldığında, yükümlü ancak süresi içinde (30 gün) açacağı bir dava dolayısıyla, esasen objektif dava süresi geçmiş olan düzenleyici işlemi de dava edebilir, Çoğunluk kararı, özel bir yasa hükmüne dayanmaksızın, dava süresi geçmiş ve kesinleşmiş tarh işlemine yeniden dava edilebilirlik imkânı sağlamakla kalmayıp, buna bağlı olarak objektif dava süresi geçmiş düzenleyici işlemi de dava edilebilir hale sokmakla dava teorisine aykırı bir sonuç yaratmaktadır. Gerçekten düzenleyici işlem ilanı tarihinden itibaren süresi içinde dava edilmemişse ancak uygulama işlemine bağlı olarak dava edilebileceğine göre, dava açmak ancak uygulama işleminin süresine bağlı kalınmak suretiyle mümkün olmalıdır."

VI. Uygulama İşleminin Hukuki Niteliği

Uygulama işleminin niteliğinin ve hangi işlemlerin uygulama işlemi kabul edilip bunlara dayanarak düzenleyici işlemlere dava açılabilceğinin tespit edilmesi gerekmektedir.

Danıştay'ın bir kararında uygulama işlemi, ilgili idari birim tarafından, kural koyucu nitelikteki düzenleyici işlemlere dayanılarak, kişiler hakkında tesis edilen işlem şeklinde tanımlanmıştır³⁰. Ancak uygulama işlemi sadece kişilerin hukuki durumlarında değişiklik yapan işlemler olmayıp nesnelere hukuki durumlarında da değişiklik yapabilir³¹.

Uygulama işlemi genellikle bireysel işlem olarak değerlendirilmektedir³². Ancak uygulama işlemi düzenleyici işlem de olabilir. Zira İYUK'da uygulama işleminin bireysel işlem olması gerektiğine dair bir hüküm bulunmamaktadır. Danıştay 6. Dairesi, 1/25.000 ölçekli imar planına karşı açılan davayı süresi içerisinde açılmadığı, bu süre geçtikten sonra kendisi de bir düzenleyici işlem olan ve Mahkemeye göre 1/25.000 ölçekli planın uygulama işlemi olarak kabulüne olanak bulunmayan³³ 1/1000 ölçekli uygulama imar planının ilanı üzerine (1/25.000 ölçekli plana karşı) açılan davayı süreaşımı bulunduğu gerekçesiyle reddetmiştir. Bu karar Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu tarafından "...imar planları arasındaki bu hiyerarşik ilişkinin diğer

³⁰ D7D: 31.03.2004, E. 04/734, K. 04/798, **Kazancı**. Ayrıca bkz. D7D: 02.11.2004, E. 04/1876, K. 04/2719, **HT**.

³¹ Buna örnek olarak imar durumu belgesi, kamulaştırma işlemi verilebilir. D6D: 03.01.2003, E. 01/6627, K. 03/20, **Kazancı**. İmar durumu belgesi, taşınmazların imar planındaki konumu ve yapılaşma koşullarını ilgili yönetmeliğine göre göstererek plan hakkında bilgi veren, yapılaşma aşamasında ruhsata eklenecek projelerin hazırlanmasına esas alınarak plana uygunluğu sağlayan uygulama işlemi şeklinde belirtilmiştir. D6D: 26.10.2005, E. 05/5815, K. 05/5119, **Kazancı**.

³² "...birey bireysel (kişisel) işlem olan uygulama işlemlerine karşı açılan idari davalar ise..." **Candan**: s. 382.

Aynı yönde bir mahkeme kararı için bkz. "Yukarıdaki yasal düzenlemelere göre, ilan tarihinden itibaren işlemeye başlayan dava açma süresi içerisinde idari davaya konu edilmeyen düzenleyici işlemlerin, bu tarihten sonra davaya konu edilebilmeleri, ilgili hakkında uygulama işlemi yapılmış olması; bireysel işlemin ise, birlikte dava konusu yapıldığı düzenleyici işlemin uygulaması niteliğinde bulunması gerekmektedir." D7D: 02.11.2004, E. 04/1876, K. 04/2719, **HT**.

³³ Benzer bir karar için bkz. "1/1000 ölçekli uygulama imar planına karşı süresinde dava açılmış olmakla birlikte, 1/5000 ölçekli nazım imar planının da aynı davada iptalinin istenmiş olması karşısında, bir genel düzenleyici işlem olan ve 1/5000 ölçekli planın uygulama işlemi olarak kabulüne olanak bulunmayan 1/1000 ölçekli uygulama imar planına dayanılarak 1/5000 ölçekli nazım imar planına karşı dava açılması hukuken mümkün değildir." D6D: 08.06.2011, E. 10/12920, K. 11/2120, **HT**.

düzenleyici işlemlerden farklı olduğu ve alt ölçekli planların üst ölçekli planların uygulanması amacıyla tesis edildiği, dolayısıyla üst ölçekli plan varsa alt ölçekli planın (düzenleyici işlem olmakla birlikte) uygulama işlemi niteliğinde olduğu ve bunun sonucunda da nazım imar planı veya uygulama imar planı yapıldıktan sonra henüz sübjektif işlem tesis edilmemiş olsa dahi bu planlar ile birlikte üst ölçekli plana dava açılabilmesi gibi doğrudan veya alt ölçekli planlara karşı açılan davalarda öğrenme üzerine dayanağı olan üst ölçekli planın iptali istemiyle de dava açılabilmesi sonucuna varılmaktadır. Aksi halde 1/1000 ve 1/5000 ölçekli planların çevre düzeni planına uygun tesis edilmiş olması durumunda uygulama programlarını direk etkilemesine karşın bu planların iptali için açılan davalarda işin esasının incelenmesi suretiyle yargısal denetim yapılamayacaktır.” gerekçesiyle bozmuştur³⁴. Danıştay’ın bu konudaki kararını sadece imar planlarına hasretmemek gerekmektedir. Örneğin, bir tüzüğe dayanılarak çıkarılan yönetmeliğin veya bir yönetmeliğe dayanılarak çıkarılan diğer bir düzenleyici işlemin ilanından sonra, İYUK madde 7/4 hükmünden yararlanarak dayandıkları işlemlerin de iptalini talep edebilmek hukuk devleti ilkesi açısından bir gerekliliktir.

İYUK madde 7/4’den yararlanabilmek için bir uygulama işleminin bulunması³⁵ ve bu işlemin icrai olması gerekir³⁶. Aksi halde mahkeme, dava açma süresi geçmiş olmak şartıyla, düzenleyici işlemi süre aşımı; uygulama işlemini de idari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olmadığı gerekçesiyle reddedecektir³⁷.

³⁴ DİDDGK: 15.12.2005, E. 05/2477, K. 05/2822, **Kazancı**. “Hangi ölçekte olursa olsun, imar planları genel düzenleyici işlemler olduklarından ilgilileri hakkında sonuç doğurabilmeleri için ilan edilmek suretiyle kesinleştirilmeleri zorunludur.” D6D: 11.05.2005, E. 05/1682, K. 05/1740, **DBB**.

³⁵ D9D: 27.02.2001, E. 99/4885, K.01/665, **Kazancı**. Ayrıca bkz. DİDDK: 27.03.1998, E. 96/768, K. 98/164, **DBB**. Uygulama işlemi idarenin iradesini açıkça beyan ettiği bir işlem olabileceği gibi zımnî red işlemi şeklinde de olabilir. DİDDGK: 14.12.2006, E. 03/1009, K. 06/2127, **Kazancı**.

³⁶ “...söz konusu yazı, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun anılan 7’nci maddesinin dördüncü bendinde belirtilen anlamda bir uygulama işlemi olmayıp, bu haliyle idari yargı yerinde dava konusu edilebilecek kesin ve yürütülebilir bir nitelik de taşımamaktadır. Bu bakımdan, ortada, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 7’nci maddesinin 4’üncü fıkrasında tanımlanan anlamda uygulama işlemi bulunmadığından; davanın düzenleyici işleme ilişkin kısmının, 15 seri nolu Katma Değer Vergisi Genel Tebliğinin Resmi Gazete’de yayımı tarihinden itibaren işleyen idari dava açma süresinin dolmasından çok sonra açılmış olmasından dolayı, süre aşımı nedeniyle incelenmesine olanak bulunmamaktadır. Davanın, Maliye Bakanlığı yazısının iptali istemine ilişkin kısmına gelince; anılan yazının, idari yargı yerinde dava konusu edilebilecek kesin ve yürütülebilir nitelik taşımaması nedeniyle, bu davada incelenmesi mümkün değildir.” D7D: 02.11.2004, E. 04/1876, K. 04/2719; D7D: 02.12.2002, E. 00/3035, K. 02/3888, **HT**.

³⁷ Ancak bu durum iki işlemin de ayrı ayrı dava edilselerdi aynı yargı yerinde çözümlenmeleri

Uygulama işlemi ile birlikte düzenleyici işleme karşı da dava açabilmek için, düzenleyici işlemin de icrai olması gerekir³⁸. Dayanak işlem görüş bildiren veya hazırlık işlemi niteliğinde olup icrai değilse, mahkeme ortada kesin ve yürütülmesi gerekli bir işlem bulunmadığı için görüş bildiren işlemi reddedecek ve bu iki işleme karşı davanın birlikte açılması görev değişikliğine neden olmuşsa, uygulama işlemine karşı açılan davayı görevli mahkemeye gönderecektir³⁹.

Uygulama işleminin geri alınması dayanak düzenleyici işlemin incelenmesine engel olmamalıdır. Ancak Danıştay, kamulaştırma işlemi ve dayanağı imar planının iptali istemiyle açılan davayı, davalı idarenin kamulaştırma işlemi geri alması sonucu imar planının inceleme olanağı kalmadığı gerekçesiyle reddeden ilk derece mahkemesi kararını onamıştır⁴⁰. Mahkemenin bu kararı eleştiriye açıktır. Zira davalı idare kamulaştırma kararını usulüne uygun olarak dava açıldıktan sonra geri almıştır. Uygulama işleminin hukuka aykırılığının belediyenin geri alma işlemi ile giderildiği düşünülebilirse de, düzenleyici işlemin hukuka uygunluğunun denetlenmesi mümkün olmamış ve düzenleyici işleme yönelik idare herhangi bir işlem de tesis etmemiştir. Hâlbuki İYUK madde 7/4'ün amacı, düzenleyici işlemlerin mümkün olduğu kadar çok yargısal denetime tabi tutulmalarını sağlamaktır. Ayrıca, söz konusu fıkra düzenleyici işlemin ancak uygulama işleminin

şartına bağlıdır. Aksi halde mahkeme düzenleyici işlem için süre aşımı; uygulama işlemi için de görevsizlik kararı verecektir. Zira bilindiği gibi görev ve yetki İYUK madde 14 uyarınca işlemin davaya konu edilebilecek kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olup olmadığından önce incelenir.

³⁸ DVDDGK: 28.05.1999, E. 98/346, K. 99/331, **Kazancı**.

³⁹ "...gümrük vergisi mükellefleri bakımından kural koyucu nitelikteki idari metinler; tüzük, kararname ve yönetmelikle sınırlandırılmıştır. Gümrük idaresinin bu sayılanlar dışında kalan idari işlemlerinin kural koyması; dolayısıyla, gümrük vergisi mükellefini bağlayıcı nitelik kazanması hukuken olanaklı değildir. Bu bakımdan; davalı idarenin, Türkiye'ye gelmesinden sonra sigorta poliçesi düzenlenen eşyanın gümrük vergisine esas kıymetine sigorta bedelinin nasıl yansıtılacağına dair açıklama getiren 2000/43 sayılı Genelgesinin de, kural koyucu, yani düzenleyici olarak kabulüne ve iptali istemiyle açılan davanın esasının incelenmesine olanak yoktur. Öte yandan; kişisel idari işlemlerin, 2577 sayılı Kanununun 7'nci maddesinin 4'üncü fıkrası delaletiyle Danıştayda doğrudan açılacak bir davaya konu edilebilmesi için birlikte davaya konu edildikleri işlemin düzenleyici nitelikte olması gerekir. Açıklandığı üzere, davalı idarenin 2000/43 sayılı Genelgesi bu nitelikte olmadığından; davanın, ek tahakkukun düzeltilmesi istemiyle yapılan başvurusunun reddinden sonra yapılan itiraz başvurusunun da reddine dair işlemin iptali talebiyle açılan kısmının, vergi mahkemesinde çözümlenmesi gerekmektedir." D7D: 03.10.2002, E. 01/337, K. 02/3092, **Kazancı**. Ayrıca bkz. D7D: 02.12.2002, E. 00/3035, K. 02/3888, **HT**.

⁴⁰ DİDDK: 27.03.1998, E. 96/768, K. 98/164 **DBB**. Ayrıca bkz. D6D: 14.09.1994, E. 94/216, K. 94/2883, **Kazancı**.

iptalinin istenmesi halinde dava konusu edilebileceği şeklinde bir sınırlama getirilmemiş olup, bu konuda ilgililere seçimlik haklar tanınmıştır⁴¹.

Dayanak düzenleyici işlemin davanın açılması anında yürürlükte bulunması da gerekmektedir. Nitekim Danıştay bir yönetmeliğin yürürlükten kaldırılmış eski hükümlerinin uygulama işlemi ile birlikte dava edilemeyeceğini; uygulama işleminin dayanağı olmayan yönetmeliğe karşı açılacak davada sürenin ilan tarihinden itibaren işlemeye başlayacağını belirtmiştir⁴². Uygulama işleminin dayanağını teşkil eden düzenleyici işlem yürürlükten kaldırılmış olsa bile, mahkeme bu düzenleyici işlemin hükümlerini inceleyip bu incelemeye istinaden uygulama işlemi hakkında bir karar verebilir. Ancak mahkemenin yürürlükten kaldırılmış düzenleyici işlemin iptaline karar veremeyeceğini açıklamak da gereksizdir.

Düzenleyici işlem, süresinde dava edilmemiş ve bir uygulama işlemi de tesis edilmemiş olabilir. İlgililer, İYUK madde 10 uyarınca haklarında idari davaya konu olabilecek işlem tesis edilmesini isterlerse ve bu istek düzenleyici işlem gerekçe gösterilerek reddedilirse, red işlemiyle birlikte dayanak düzenleyici işlemin iptali de talep edebilirler. Danıştay da “...2577 sayılı Yasanın 10. maddesi uyarınca ilgilisi tarafından imar planı değişikliği istemiyle yapılan başvurunun yetkili organlarca reddi üzerine dava açma süresi içerisinde hem imar planı değişikliği isteminin reddi işlemine hem de imar planına karşı birlikte dava açılması durumunda her iki işlemin birlikte incelenerek karara bağlanması”nın mümkün olduğunu ifade etmiştir⁴³. Ancak burada kanaatimizce ilgilinin başvurusu İYUK madde 10 değil 11’e göre yapılmaktadır⁴⁴. Zira ortada mevcut bir işlem (imar planı) olup, ilgili bu işlemin değiştirilmesini talep etmektedir.

Danıştay’a göre düzenleyici işleme karşı dava açma süresini yeniden başlatacak olan uygulama işleminin, idari yargıda dava konusu edilebilen

⁴¹ Danıştay’ın bu görüşe paralel nitelikte kararları da mevcuttur. Yüksek Mahkeme bir kararında Davacıya verilen uyarma cezasının, 4455 sayılı Memurlar ile Diğer Kamu Görevlilerinin Disiplin Cezalarının Affı Hakkındaki Yasa uyarınca davanın devamı sırasında affa uğrayarak kaldırılması üzerine artık düzenleyici işlemin iptali isteminin incelenmeyeceğinin kabulünü hukuka aykırı bulmuştur. DİDDGK: 03.11.2000, E. 00/495, K. 00/1069, **Kazancı**.

⁴² DİDDK: 09.11.2000, E. 00/646, K. 00/1119, **DBB**.

⁴³ D6D: 20.02.2004, E. 02/6968, K. 04/944, **DBB**. Danıştay bir başka kararında ise imar planlarına karşı, bir aylık askı süresi içinde 2577 sayılı Yasanın 11. maddesi kapsamında başvuruda bulunulabileceğini; imar planına askı süresi içinde bir itirazda bulunulmamış ise son ilan tarihinden sonra 60 gün içinde dava açılabilceğini veya İYUK madde 10 uyarınca idari başvuru yapılabileceğini belirtmiştir. D6D: 11.05.2005, E. 05/1682, K. 05/1740, **DBB**.

⁴⁴ Danıştay’ın buna benzer başvuruları İYUK madde 11 kapsamında değerlendirdiği kararları da mevcuttur. D6D: 08.06.2011, E. 10/12920, K. 11/2120, **HT**.

bir işlem olma zorunluluğu yoktur. Özel hukuk alanında kişilerin hukuki durumlarının etkilenmesi de düzenleyici işlemin uygulanması olup, uygulama idari davaya konu edilmese de, uygulamaya dayanak alınan düzenleyici işlemin uygulamadan itibaren süresi içinde idari davaya konu edilmesi mümkündür. Aksi halin kabulü ilgilinin düzenleyici işlemin iptali istemiyle hiçbir zaman dava açamaması sonucunu doğurur⁴⁵. Danıştay'ın isabetle vurguladığı üzere, bir işlemin uygulama işlemi olması için icrai nitelikte olması gerekli ve yeterli olup bu icrailiğin mutlaka idare hukuku alanında doğması gerekmez. İşlem, ilgisinin özel hukuka tabi durumunu etkilese de icrai niteliğe sahip olduğu sürece uygulama işlemi kabul edilmelidir. Bu durumda uygulama işlemi idari yargıda dava konusu yapılamasa bile dayanağı düzenleyici işlemin idari yargıda iptali istenebilir.

VII. Düzenleyici İşleme Dayanarak Birden Fazla Uygulama İşlemi Tesis Edilmesi Hali

Düzenleyici işlemin birden fazla uygulanması halinde her uygulama işlemi düzenleyici işleme karşı yeni bir dava açma hakkı verir mi? Doktrinde Kaplan, uygulama işlemi üzerine düzenleyici işleme karşı dava açılmasını, Anayasa yargısındaki somut norm denetimine benzetmekte ve kanunun kişiye birden fazla uygulanmasının ilgilinin ya da mahkemenin resen Anayasaya aykırılığı ileri sürmesine engel teşkil etmediğini; aynı hususun düzenleyici işlemler için de benimsenmesinin önünde bir engel olmadığını belirtmektedir⁴⁶. Danıştay da her uygulama işleminin düzenleyici işlemin iptali için dava açılmasına imkân vereceğini belirtmektedir⁴⁷. Bununla birlikte aynı Yüksek Mahkeme'nin bir düzenleyici işleme dayanılarak tesis edilen

⁴⁵ DİDDK: 14.10.2010, E. 08/2039, K. 10/14000, HT.

⁴⁶ **Kaplan:** s. 294. Ancak bilindiği üzere Anayasanın 152. maddesinde Anayasa Mahkemesi'nin işin esasına girerek verdiği red kararının Resmi Gazetede yayımlanmasından sonra on yıl geçmedikçe aynı kanun hükmünün Anayasaya aykırılığının ileri sürülemeyeceği belirtilmektedir. Ayrıca Yazar böyle bir benzetme yapmakla birlikte, benzettiği işlemlerin tür ve nitelik farkları da aşikârdır.

⁴⁷ “*Davacı tarafından iptal davasına konu edilen ve ilanı gereken düzenleyici işlem niteliği taşıyan Sağlık Bakanlığına Bağlı İkinci ve Üçüncü Basamak Sağlık Kurumlarında Görevli Personele Döner Sermaye Gelirlerinden Ek Ödeme Yapılmasına Dair Yönerge, kapsamında bulunan personele ek ödemenin aylık dönemler halinde yapılmasını ve döner sermaye komisyonunca dağıtılmaya karar verilen ek ödeme tutarının, o dönemin bitiminden sonraki yirmi gün içinde hak sahiplerine ödenmesini kurala bağladığına göre; bu Yönergenin her ay itibarıyla uygulama işlemleri tesis edilmesini zorunlu kıldığı, dolayısıyla ilgililerin her ay itibarıyla tesis edilen uygulama işlemi üzerine söz konusu Yönergeye veya uygulama işlemine ya da her ikisi aleyhine birden dava açabileceği açıktır.*” DİDDK: 06.10.2005, E. 05/1729, K. 05/2365, HT.

ilk uygulama işlemleri ile aynı konuda olan başka bir uygulama işleminin yeni bir dava açma hakkı doğurmayacağı gerekçesiyle aksi yönde verdiği kararı da mevcuttur⁴⁸. Danıştay'ın belirtilen ikinci görüşüne katılmak güçtür, zira İYUK madde 7/4'de düzenleyici işleme karşı uygulama işlemleri birlikte dava açılabilmesinin ilk uygulama işlemi ile sınırlı olduğu şeklinde bir ifade yer almamaktadır. Danıştay'a göre uygulama işlemlerinin süreklilik arz etmesi halinde düzenleyici işleme karşı dava açma süresi geçmiş sayılmayacaktır⁴⁹. Ayrıca yine Danıştay'a göre temel hak ve hürriyetlere ilişkin konularda idareye yapılan her başvuru üzerine verilen cevap, dayanak düzenleyici işleme karşı İYUK madde 7 uyarınca dava açma hakkı vermektedir⁵⁰.

VIII. Uygulama İşleminin Düzenleyici İşleme Uygun Ancak Daha Üst Hukuk Normlarına Aykırı Olması Hali

İYUK madde 7/4 uyarınca düzenleyici işlemin iptal edilmemiş olması, bu düzenlemeye dayanarak tesis edilen uygulama işleminin iptaline engel olmayacaktır. Düzenleyici işlemin iptal edilmesi ise, bu düzenleyici işleme dayanılarak tesis edilen uygulama işleminin iptalini gerektirmektedir. Zira bu iptal ile uygulama işleminin sebep unsuru ortadan kalkmış olacaktır.

İYUK madde 7/4 hükmünden yararlanan ilgilinin, sadece uygulama işlemini dava etmesi ve hukuka aykırı dayanak düzenleyici işlemin iptalini ne ilk ilan tarihinden itibaren ne de uygulama işlemi ile birlikte talep etmemesi halinde, hukuka aykırı düzenleyici işlem kaldırılmadıkça veya değiştirilmedikçe varlığını sürdürecektir. Bu durumda, uygulama işleminin,

⁴⁸ DVDDK: 26.01.1996, E. 94/330, K. 96/42, HT.

⁴⁹ “davacının iptalini talep ettiği uygulama işlemlerinin süreklilik arz etmesi, başka bir deyişle, alan kılavuzluğu kurslarına aday kabulünün ve başarılı olanlara sertifika tesliminin devam etmesi nedeniyle, davalı idarenin bu iddiasına itibar edilmemiştir.” D10D: 09.07.2008, E. 05/7470, K. 08/5626, HT.

⁵⁰ “Anayasal güvence altındaki temel hak ve özgürlüklerden olan mülkiyet hakkının kullanılabilmesi için ilgililerin gerekli işlemlerin 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. Dosyanın incelenmesinden, davacının ilk olarak 24.10.1995 tarihinde imar durumu belgesi aldığı, ancak imar planının iptali istemiyle dava açmadığı, 21.3.2003 gününde yeniden imar durumu belgesi alması üzerine 7.4.2003 gününde bu davayı açtığı anlaşılmaktadır. Bu durumda, mülkiyet hakkıyla ilgili bir konuda uygulama işlemi niteliğindeki imar durumu belgesi alınması üzerine süresinde dava açıldığından, İdare Mahkemesince işin esasına girilerek bir karar verilmesi gerekirken davanın süre yönünden reddine karar verilmesinde isabet bulunmamaktadır.” D6D: 09.03.2007, E. 05/214, K. 07/1461, Kazancı.

dayanağı düzenleyici işleme uygun, ancak daha üst norm olan örneğin kanuna aykırı olması halinde, uygulama işlemi hakkında nasıl bir karar verilmesi gerekecektir?

Danıştay'ın işlemlerin hukukilik denetiminin kendisinden sonra gelen ilk norma göre yapılması gerektiği ve inceleme olanağı bulunmayan yönetmeliğin ihmalî de söz konusu olamayacağından dava konusu işlemin yönetmelik hükümlerine uygun olarak tesis edilmiş olduğuna yönelik kararı⁵¹ bulunmakla birlikte, uygulama işleminin dayanağı düzenleyici işleme uygun, ancak üstündeki normlara aykırı olması halinde iptali gerekir⁵². Düzenleyici işleme karşı dava açılmaması veya dava açma süresinin kaçırılması düzenleyici işleme yargısal dokunulmazlık kazandırmaktadır⁵³. Ancak bu dokunulmazlık işlemin gerçekten hukuka uygun olduğu anlamına gelmez. Danıştay da “2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 7/4. maddesinde yer alan “düzenleyici işlemin iptal edilmemiş olmasının, bu düzenlemeye dayalı işlemin iptaline engel olmayacağı” yolundaki hüküm karşısında; dava konusu 1.2.2001 günlü, 31315 sayılı işlemin dayanağı olan Emniyet Teşkilatında Görevli Memurların Nitelikleri ve Atanma Usulleri ile Görevde Yükselme Esaslarına Dair Yönetmeliğin 6/c maddesi 657 sayılı Yasa'ya aykırı olduğu halde, bu madde hükmü “ihmal edilmemek”, bir başka anlatımla, bu madde hükmüne “hukuki bir değer yüklemek” suretiyle, anılan maddeye dayanılarak tesis edilmiş olan dava konusu işlemin iptali istemiyle açılan işbu davanın reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet görülmemiştir.” gerekçesiyle aynı hususu vurgulamıştır⁵⁴.

Hukuk devletinin amacı, hukuka aykırı işlemlerin mümkün olduğu ölçüde hukuk düzeninden silinmesini sağlamaktır. Mahkemenin dayanak düzenleyici işlemi atlayarak uygulama işlemini daha üst normlara göre değerlendirmesi ve bir hukuka aykırılık tespit etmesi halinde bunu iptal etmesi gerekir. Bu durumda düzenleyici işlem iptal edilmeyeceği için kazanmış olduğu yargısal dokunulmazlık da korunmuş olacaktır⁵⁵. Ayrıca düzenleyici

⁵¹ D10D: 03.02.1986, E. 84/2560, K. 86/143, aktaran **Candan**: s. 380. Aynı yöndeki görüş için bkz. **Kaplan**: s. 293.

⁵² Bu durumun üstünlüğün Anayasa ve Kanunlarda olduğu anlayışının ve üstün hukuk kurallarına uyma zorunluluğunun bir sonucu olduğu belirtilmektedir. **Karavelioğlu**: s. 569.

⁵³ **Candan**: s. 380.

⁵⁴ D5D: 10.11.2005, E. 02/3255, K. 05/5075, **HT**. Ayrıca bkz. D5D: 29.06.2007, E. 06/3804, K. 07/3778; D11D: 19.02.2003, E. 00/10901, K. 03/739; D2D: 17.04.2007, E. 05/316, K. 07/1744; D10D, 26.10.2010, E. 07/6066, K. 10/8400, **Kazancı**.

⁵⁵ **Candan**: s. 381.

işlem iptal edilmemiş olmakla birlikte, uygulama işleminin iptal edilmesi düzenleyici işlemi tesis eden makamın işlemini tekrar gözden geçirmesini ve gerekli ise değiştirmesini veya kaldırmasını sağlayabilir.

IX. Uygulama İşleminin Dayanağı Olan Düzenleyici İşleme Dayanak Teşkil Eden Bir Diğer Düzenleyici İşleme Dava Açılabilir mi?

Bir kanuna dayanılarak çıkarılan bir tüzük, söz konusu tüzüğe istinaden çıkarılan bir yönetmelik ve bu yönetmelik uyarınca tesis edilen bir uygulama işlemi söz konusu olduğunda, uygulama işleminin iptali talep edilirken sadece dayanak yönetmeliğin mi yoksa diğerlerinin de iptali istenebilir mi?

Bu noktada Danıştay'ın imar planlarına ilişkin vermiş olduğu karar yol göstericidir. Yüksek Mahkeme uygulama işlemi ile birlikte hem 1/1000 ölçekli hem de 1/5000 ölçekli imar planlarına karşı dava açılabileceğini kabul etmiştir⁵⁶. Danıştay bir başka kararında da Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik hükümlerine dayanmış⁵⁷ ve “Anılan hükümler uyarınca, planlar arasındaki hiyerarşi kapsamında bir bölgede çevre düzeni planı varsa, o bölgede yapılacak olan imar planlarının (nazım imar planı ve uygulama imar planı) bu plana uygun olması ve yine çevre düzeni planına uygun yapılan nazım imar planından sonra yapılacak olan uygulama imar planının da üst ölçekli planlara uygun yapılması gerekmektedir. Bu durumda; 1/1000 ölçekli planların uygulamaya esas planlar olması nedeniyle bu planlara dayanılarak parselasyon, ruhsat, kamulaştırma gibi uygulama işlemlerinin yapılması zorunluluğu karşısında, sübjektif uygulama işlemleri üzerine açılacak iptal davalarında 1/1000, 1/5000 ölçekli planlar ile varsa çevre düzeni planı veya diğer üst ölçekli planların da iptalinin istenebileceği açıktır.” gerekçesiyle uygulama işlemlerinin dayanağı olan birden fazla düzenleyici işlemin iptalinin talep edilebileceğini belirtmiştir⁵⁸.

Planlar arasındaki bu hiyerarşi kabul ediliyor ve Mahkemece bunun dayanağı olarak bir Yönetmelik hükmü gösteriliyorsa, dayanağını Anayasa'dan alan düzenleyici işlemler arasındaki hiyerarşi uyarınca, bir uygulama işleminin dayanağı olan yönetmeliğin ve onun da dayanağı olan tüzüğün iptal davasına konu edilebilmesi gerekir. Ayrıca bu işlemlerin dayanağını teşkil eden kanunların da ilgilinin talebi veya resen mahkemece Anayasa aykırı görülmesi halinde somut norm denetimi yoluyla Anayasa

⁵⁶ D6D: 03.01.2003, E. 01/6627, K. 03/20, **Kazancı**.

⁵⁷ Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik madde 7/1: “Çevre düzeni planı ilke, esas ve kararlarına aykırı imar planı yapılamaz.” RG: Tarih/sayı: 02.11.1985/18916 Mükerrer.

⁵⁸ DİDDGK: 15.12.2005, E. 05/2477, K. 05/2822, **Kazancı**.

Mahkemesi'ne götürülebilmesi gerekir. Ancak bu noktada mahkemenin davacının dilekçesinde iptalini istediği işlemlerle bağlı olduğu ve kanunun o olayda uygulanacak kanun olması gerektiği unutulmamalıdır.

Son olarak, uygulama işlemi ile düzenleyici işlemin de iptalinin talep edilmesi halinde düzenleyici işlemin sadece belirli ve ilgili hükümlerinin mi yoksa tamamının mı iptali istenebilir? Hukuki boşluk olmaması için sadece uygulama işleminin dayanağını teşkil eden düzenleyici işlemin ilgili hükümleri denetlenmelidir. Nitekim Danıştay da uygulama işlemi ile birlikte dava edilen yönetmeliğin iptali talep edilen uygulama işlemiyle ilgisiz hükümlerini süre aşımı nedeniyle reddeden ilk derece mahkemesinin kararını onamış; uygulama işleminin yönetmelik hükmüyle ilgili hükmünün iptalini süre aşımı nedeniyle reddeden kısmını ise bozmuştur⁵⁹.

SONUÇ

Uygulama işlemi, daha önce dava konusu edilmeyen düzenleyici işlemin tekrar incelenerek hukuka aykırı ise iptaline imkân veren bir kurumdur.

İYUK madde 7/4 dava açma konusunda seçimlik haklar tanımış olup, ilgililer sadece dayanak düzenleyici işlemi, sadece uygulama işlemi veya ikisini birden dava konusu yapabilirler. İki işleme karşı birlikte dava açılması halinde, görevli mahkeme normlar hiyerarşisinde üst sırada yer alan işlemin tabi olduğu mahkemeye göre belirlenecektir. Mahkemenin belirlenmesi aynı zamanda bu işlemlere karşı hangi süre içinde dava açılacağını da göstermektedir. Zira bilindiği gibi idari yargıda dava açma süreleri işlemlerin niteliğine göre değil, denetlenecekleri yargı yerine göre belirlenmektedir. İlgili İYUK madde 7/4'ün kendisine tanıdığı imkanlardan hangisini kullanırsa kullansın, davasını uygulama işleminin tebliğ, ilan veya yayını izleyen günden itibaren görevli mahkeme için öngörülmüş olan dava açma süresi içinde açması gereklidir.

Uygulama işlemi uyarınca düzenleyici işlemin dava konusu edilebilmesi için bu işlemlerin (hem uygulama hem de düzenleyici işlem) ilgililerin hukuki durumlarında değişiklik yapar nitelikte (icrai) olması yeterli olup, ayrıca bu işlemin (uygulama işlemi) mutla surette idari yargıda denetlenecek işlem olması gerekli değildir.

Düzenleyici bir işleme istinaden birden çok kez uygulanan veya süreklilik arz eden uygulama işlemlerinin her birinin ayrı ayrı ve yeniden düzenleyici işleme karşı da dava açma hakkı verdiğinin kabulü, hukuka aykırı işlemlerin hukuk düzeninden silinmesine imkan verir.

⁵⁹ DİDDK: 11.07.1997, E. 97/103, K. 97/427, HT.

Yapılacak yargısal denetimde, uygulama işleminin sadece dayanağı olan düzenleyici işleme uygunluğunun denetimi ile yetinilmemesi; uygulama işleminin dayanak düzenleyici işleme uygun ancak daha üst norma aykırı olması halinde iptal edilmesi gerekmektedir. Ayrıca, dava dilekçesinde talep edildiği sürece, uygulama işleminin sadece dayanağı işlemin değil ilk dayanak işlemin dayanağı olan diğer düzenleyici işlemlerin de denetlenebilmesi, hukuk devleti ilkesini gerçekleştirebilmek için bir gerekliliktir.

KAYNAKÇA

Akıncı Müslüm: İdari Yargıda Adil Yargılanma Hakkı, Turhan Kitabevi, Ankara 2008.

Aral Kenan: Danıştay Muhakeme Usulü, Sevinç Matbaası, Ankara 1965.

Candan Turgut: Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu, 3. Baskı, Adalet Kitabevi, Ankara 2009.

Coşkun Sabri – **Karyağdı** Müjgan: İdari Yargılama Usulü, Seçkin Yayınları, Ankara 2001.

Demirkol Selami – **Baş** B. Zuhâl: Teori Ve Pratikte İdari Yargıda Dava Açma Ve Davaların Takip Usulü, 5. Bası, Beta, İstanbul 2005.

Duran Lütfi: “İdari Kazada Dava Açma Müddeti”, İÜHFM, C. XI, S. 1-2.

Erkut Celal: “İYUK Çerçevesinde İdari Dava Türleri Ve Bazı Usuli Değişiklikler”, İÜHFM, C. 51, S. 1-4.

Görelî İsmail Hakkı: Devlet Şurası, AÜSBF Yay, No. 36-18, Ankara 1953.

Gözübüyük Şeref – **Tan** Turgut: İdare Hukuku Cilt 2, İdari Yargılama Hukuku, Güncelleştirilmiş Bası, Ankara 2003.

Kalabalık Halil: İdari Yargılama Usulü Hukuku, 4. Baskı, Sayram Yayınları, Konya 2011.

Kaplan Gürsel: İdari Yargıda Dava Açma Süreleri, Turhan Kitabevi, Ankara 2007.

Karavelioğlu Celal: İdari Yargılama Usulü Kanunu, Cilt 1, 6. Bası, Ankara 2006.

Müderrişoğlu Hakkı: Danıştay Kanunu, Ankara 1974.

Sancaktar Oğuz: “İdari Yargıda Tek Dilekçe İle Dava Açma (Karşılaştırmalı Hukuki Analiz)”, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Y. 2007, C. 9, S. 2.