

İDARİ BAŞVURU VE İDARİ DAVA AÇMA SÜRESİNE İLİŞKİN ÖRNEK BİR OLAY

Doç.Dr. ZEHREDDİN ASLAN*

I- Olay

27 Haziran 1984 tarih ve 3030 sayılı Kanun'un kabulünü müteakip (eski) İstanbul Belediyesinin maliki bulunduğu taşınmaz mallardan ilçe belediyelerine devredilmesi gerekenler, Kanun'un Geçici İkinci Maddesi gereğince, *İstanbul İl İdare Kurulunun 12 Ağustos 1986 tarih ve 1986/95 Sayılı Kararı* ile İstanbul Büyükşehir Belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında paylaştırılmış ve devir işlemleri tamamlanmıştır.

Fatih Belediye Başkanlığı, 27 Ağustos 1995 tarih ve 3170 sayılı yazısı ile İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığına başvurarak, yapılan bu paylaşırma ve devir işleminin 3030 sayılı Kanunun Geçici İkinci Maddesi gereğince ve bu maddenin yollama yaptığı 6. maddenin (A) fıkrasında sayılan görevler için tahsis edilenler dışında kalan ve Fatih Belediye hudutları içinde bulunan taşınmaz malların tamamının kendisine devrini istemiş, bu talebi, İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından 27 Kasım 1995 tarih ve 6924 sayılı işlemle reddolunmuştur.

Fatih Belediye Başkanlığı bu işlemin iptalini dava etmiş, işlem, İstanbul İkinci İdare Mahkemesi'nin T.11 Aralık 1996, E.95/2213, K.96/1572 sayılı kararı ile iptal olunmuş ve bu karar Danıştay Sekizinci Dairesi'nin T.27 Mayıs 1998, E.97/1597, K.98/1913 sayılı kararı ile onanmıştır.

* İ.Ü.Siyasal Bilgiler Fakültesi İdare Hukuku Öğretim Üyesi

II- Değerlendirme

A- BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ İLE İLÇE BELEDİYESİ İLE İLÇE BELEDİYE ARASINDAKİ PAYLAŞIMINI DÜZENLEYEN MEVZUAT HÜKÜMLERİNİN İNCELENMESİ

1- 3030 Sayılı Kanun'un Geçici İkinci Maddesi aynen şöyledir:

“Bu Kanun ile büyükşehir belediyesi statüsüne dönüştürülmüş bulunan belediyelerin, ana hizmet bina ve tesisleri ile 6. maddenin (A) fıkrasında belirtilen hizmetlere bırakılması gerekenler hariç, her türlü tesis, araç, gereç ve taşınır ve taşınmaz malları ile bunlara ait hak ve borçlar belediye sınırları esas alınmak suretiyle ilçe belediyelerine devredilir.

Bu devir işlemleri İçişleri Bakanlığınca tesbit edilecek esaslar dahilinde valiliklerce teşekkül ettirilecek komisyonlarca yürütülür. Bu komisyonlara ilgili belediye başkanları veya temsilcileri de görüşleri alınmak üzere davet edilebilir.

Devir komisyonlarınca yapılacak envanterler İl idare Kurulunun kararı ile kesinleşir.

Tapu daireleri de dahil olmak üzere, ilgili kuruluşlardaki kayıtlar ilçe belediyelerinin başvurusu üzerine bu envantere göre düzeltilir.

Bu düzeltmeler herhangi bir vergi, resim ve harca tabi değildir.

Kanun yürürlüğe girdiği tarihte büyük şehrin tümüne hitap eden mıcır tesisleri, beton ve asfalt şantiyeleri, taş, kum, çakıl ocakları büyükşehir belediyesinde bırakılır. Bu tesislerden ilçe belediyelerinin faydalanma şekli, 7. maddenin ilk fıkrasındaki esaslara göre yapılır.”

2- Görüldüğü gibi, 3030 Sayılı Kanunun Geçici İkinci Maddesine göre, (eski) İstanbul Belediyesi'nin maliki olduğu taşınmaz mallar ile bunlara ait hak ve borçlar İçişleri Bakanlığınca tesbit edilen esaslar dahilinde İstanbul Valiliği tarafından kurulan devir komisyonu tarafından yürütülmüş ve bu komisyon tarafından yapılan envanterler (=taşınmaz mallar ile bunlara ait hak ve

borçların bölüştürülmesi ve devri işlemi) İstanbul İl İdare Kurulu kararı ile kesinleşmiştir.

Gene 3030 Sayılı Kanunun Geçici İkinci Maddesine göre, tapu daireleri dahil olmak üzere ilgili kuruluşlardaki kayıtlar ilçe belediyelerinin başvurusu¹ üzerine bu envanterlere (=taşınmaz mallar ile bunlara ait hak ve borçların bölüştürülmesi ve devri işlemine) göre düzeltileceğine göre, bu işlem (=taşınmaz mallar ile bunlara ait hak ve borçların bölüştürülmesi ve devri işlemi) ilçe belediyeleri yararına hak doğuran, hatta envantere belirtilen (=taşınmaz mallar ile bunlara ait hak ve borçların bölüştürülmesi ve devri işleminde belirtilen) taşınmaz malların mülkiyetini, tescilden evvel, ilçe belediyelerine nakleden bir icrai karardır. Ve 3030 sayılı Kanunun Geçici İkinci maddesine göre de bu kararı (=taşınmaz mallar ile bunlara ait hak ve borçların bölüştürülmesi ve devri kararını) almaya yetkili makam merkezi idarenin bir karar organı olan İstanbul İl İdare Kurulu'dur. Başka bir ifade ile ve sonuç olarak, bir yerde büyükşehir ve ilçe belediyeleri kurulduğu zaman, (eski) belediyenin maliki bulunduğu taşınmaz mallar ile bunlara ilişkin hak ve borçları büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında bölüştürme yetkisi, il idare kuruluna ait olup, büyükşehir belediyelerinin bu konuda hiçbir karar yetkisi bulunmamaktadır. Bu karar (=taşınmaz mallar ile bunlara ait hak ve borçların bölüştürülmesi ve devri kararı) karşısında büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri eşit² durumdadırlar.

¹ Kanun'un bu ifadesinden anlaşıldığına göre, (eski) İstanbul Belediyesinin maliki olduğu taşınmaz malların ilçe belediyelerine devrinde İstanbul Büyükşehir Belediyesinin hiçbir rolü, yetkisi ve görevi bulunmamaktadır.

² Başka bir ifadeyle, İstanbul Büyükşehir Belediyesi de ilçe belediyeleri de bu karara uymak zorundadırlar. Öte yandan, Kanunun "Tapu daireleri dahil olmak üzere, ilgili kuruluşlardaki kayıtlar ilçe belediyelerinin başvurusu üzerine bu envantere göre düzeltilir." İfadesi bu kararın yalnız ilçe belediyeleri için hak doğuran bir karar olduğu zehabını uyandırabilir. Oysa, bu karar İstanbul Belediyesi yerine geçen büyük şehir belediyesi için de hak doğruna bir işlemdir. Büyük şehrin mülkiyetinde kalacak taşınmaz mallara ait kayıtların da başvurusu üzerine büyük şehir belediyesi adına düzeltilmesi gerekir. Nitekim, büyük şehir belediyesi (eski) belediyenin maliki olduğu taşınmaz mallar bakımından (eski) belediyenin külli halefi olmayıp, kendisine yalnız (eski) belediyenin "ama hizmet bina ve tesisleri ile 6. maddenin (A) fıkrasında belirtilen hizmetler..." için gereken taşınmaz mallar ile "büyük

B- FATİH BELEDİYE BAŞKANLIĞININ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE BAŞKANLIĞINA YAPTIĞI BAŞVURU HAKKINDA

Bu tesbite göre, Fatih Belediye Başkanlığı'nın İstanbul Büyükşehir Belediye başkanlığına yaptığı ve *3030 Sayılı Kanunun 6. maddesinin (A) bendinde sayılan görevler için tahsis olunanlar dışında kalan taşınmaz malların belediyelerine devrini talep eden* başvurunun, hukuken bir tek anlamı vardır: Bu başvurusu ile Fatih Belediye Başkanlığı, İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığından, İstanbul İl İdare Kurulu'nun envanter kararının (=taşınmaz mallar ile bunlara ait hak ve borçların bölüştürülmesi ve devri kararının) değiştirilmesini (=geri alınmasını ve yerine kendi istediği yönde yeni bir bölüştürme ve devir kararı alınmasını) talep etmektedir.

Bu talebin İstanbul Büyükşehir belediyesi tarafından yerine getirilmesine hukuken ve kanunen imkan bulunmamaktadır.

- 1- (Eski) İstanbul Belediyesinin maliki bulunduğu taşınmaz mallar ile bunlara ait hak ve borçların bölüştürülmesi ve devri kararı İstanbul İl İdare Kurulu'nun kararı olduğu için, eğer şartları varsa, geri alınması yetkisi, usul ve yetkide paralellik kuralı gereğince, İstanbul İl İdare Kuruluna aittir. İstanbul büyükşehir belediyesi, İl İdare Kurulu kararını geri alamaz.
- 2- Gene, (eski) İstanbul Belediyesi'nin maliki bulunduğu taşınmaz mallar ile bunlara ait hak ve borçların Büyükşehir Belediye ile ilçe belediyeleri arasında bölüştürme ve devri yetkisi İstanbul İl İdare Kuruluna ait olduğu için, İstanbul Büyükşehir Belediye, sonuç itibariyle taşınmaz malların yeniden bölüştürülmesi ve devri hukuki sonucunu doğuracak bir işlem yapamaz.

Sonuç olarak, (eski) İstanbul Belediyesinin maliki olduğu taşınmaz mallar ile bunlara ait hak ve borçların İstanbul Büyükşehir Belediye ile ilçe belediyeleri (= bu olayda Fatih Belediye) arasında paylaşılması ve devri kararının, (=İstanbul İl İdare Kurulunun 12 Ağustos 1986 tarih ve 1986/95 sayılı kararının) şu veya bu sebeple, geri alınarak, yerine yeni bir paylaşırma kararı alınması talebinin İstanbul Valiliğine yapılması gerektiği ve İstanbul Büyükşehir Belediye

şehrin tümüne hitap eden mıcır tesisleri, beton ve asfalt şantiyeleri, taş, kum, çakıl ocakları..." bırakılmaktadır.

bu konuda karar yetkisine sahip olmadığı için, kendisine yapılan başvuru üzerine aldığı dava konusu red kararı (=kendisinden yetkili olmadığı bir konuda karar alınması talep edildiği için)³ hukuka uygundur.

C- FATİH BELEDİYE BAŞKANLIĞININ AÇTIĞI DAVADA İSTANBUL İL İDARE KURULUNUN 12 AĞUSTOS 1986 TARİH VE 1986/95 SAYILI KARARININ HUKUKİLİĞİNİN TARTIŞILABİLİP TARTIŞILAMAYACAĞI HAKKINDA

- 1- Fatih Belediye Başkanlığı, İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığının 27 Ağustos 1995 tarih ve 3170 sayılı yazısı ile yaptığı başvurunun reddine ilişkin işlemin iptalini dava etmiş bulunuyor. Dava edilen işlem bu olunca, İdare Mahkemesinin yapması gereken şey, bu işlemin hukuka uygun olup olmadığını araştırmak ve hukuka uygunsa davayı reddetmek, hukuka aykırı ise iptal etmekten ibarettir. Bu davada ise İstanbul İkinci İdare Mahkemesi, dava konusu işlemin hukuka uygun olup olmadığını değil, "İl İdare Kurulunun envanteri çıkarılarak 1986 yılında devri yapılan taşınmazlar dışında devri gerekenler varsa bunların tesbitinin yapılarak ilçe belediyelerine devri gerekirken..." ifadesinden anlaşılacağı üzere, İstanbul İl İdare Kurulu'nun 12 Ağustos 1986 tarih ve 86/95 sayılı kararının hukuka uygun olup olmadığını araştırmış ve gene karardaki "...1986 yılında devri yapılan taşınmazlar dışında devri gerekenler varsa bunların tesbitinin yapılarak..." ifadesinden anlaşılacağı üzere bu kararının eksik incelemeye, eksik tesbite dayanıldığı sonucuna vararak İstanbul Büyükşehir Belediyesinin ret kararını iptal etmiştir.⁴

³ İstanbul Büyük Şehir Belediyesi Fatih Belediyesinin talebini yerine getirirse idi "yetki unsuru hukuka ve kanuna aykırı" bir işlem yapmış olacaktı.

⁴ Burada İstanbul İkinci İdare Mahkemesi Kararındaki bir ifadeye daha dikkati çekmekte yarar bulunuyor: Karardaki "Büyük Şehir Belediyesi alt komisyonunca hazırlanan ve belediyelerinin bir temsilcisinin bulunmadığı listenin İl İdare Kurulunun 12.08.1986 günlü kararı ile belediyelerine (=Fatih Belediyesine) devredilen taşınmazların..." ifadesi yanıltıcı ve hatta yanlış bir ifadedir. İstanbul Büyük Şehir Belediyesi bu konuda bir alt komisyon kurmuş ve bir liste hazırlatmış değildir. Kararda alt komisyon olarak adlandırılan komisyon, 3030 Sayılı Kanunun Geçici İkinci Maddesine göre İstanbul Valiliği tarafından kurulan "devir komisyonu"dur. İstanbul Büyük Şehir Belediyesinin dışında bir kuruluştur.

2- (Eski) İstanbul Belediyesinin maliki olduğu taşınmaz mallar ile bunlara ait hak ve borçların İstanbul Büyükşehir Belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında paylaşılmasına ve devrine ilişkin İstanbul İl İdare Kurulunun 12 Ağustos 1986 tarih ve 1986/95 sayılı kararı taşınmaz malların, mülkiyetinin⁵ tescilden evvel, ilçe belediyeleri ile İstanbul Büyükşehir Belediyesine “nakli” hukuki sonucunu doğurduğuna göre *idari işlemlerin maddi tasnifinde “sübjektif işlem”ler (=özel işlemler) arasında yer alacaktır.*⁶

Sübjektif işlemler ise, bilindiği gibi, şart işlemlerden (=koşul işlemlerden, durum işlemlerden) farklı olarak, yeni bir işlemle değiştirilinceye, geri alınıncaya veya ilga edilinceye kadar hukuki varlığını sürdüren değil⁷, *“uygulanmakla tükenen işlemlerdir.”*

(Eski) İstanbul belediyesinin maliki olduğu taşınmaz mallar ile bunlara ait hak ve borçların İstanbul Büyükşehir Belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında paylaşılmasına ilişkin İstanbul İl İdare Kurulunun 12 Ağustos 1986 tarih ve 1986/95 sayılı kararı uygulanmakla tükendiği içindir ki, bir başka davada hukuka uygunluğu tartışılmaz.⁸

⁵ Ve bunlara ait hak ve borçların

⁶ Bilindiği gibi idari işlemlerin maddi tasnifinde, idari işlemler, evvela, genel ve kişisel işlemler olarak ayrılmakta, kişisel işlemler de kendi aralarında şart işlem (=koşul işlem, durum işlem) ve sübjektif işlem (-özel işlem) olarak ikiye ayrılmaktadır.

⁷ Örneğin, atama kararı bir şart işlemdir (=koşul işlem, durum işlemdir). Memur, istifa edinceye, devlet memurluğundan çıkarılınca veya emekli olunca kadar hukuki varlığını sürdürür. Vergi tarhi işlemi ise sübjektif işlemdir (=özel işlemdir.) Vergi borcu ödenmekle veya Amme Alacaklarının Tahsili Usulü hakkındaki Kanun hükümlerine göre tahsil edilince (=uygulanınca) tükenir.

⁸ Oysa, uygulanmakla tükenmediği için, bir düzenleyici işlemin veya bir şart işlemin (=koşul işlemin, durum işleminin) hukuka uygunluğu bir başka davada tartışılabilir. Örneğin, bir yönetmeliğe dayanılarak yapılan kişisel işlemin iptali davasında, davacı yönetmeliğin de iptalini dava etmemişse, Danıştay, yönetmeliğin hukuka uygunluğunu araştırabilir. Hukuka aykırı ise yönetmeliği ihmal ederek kanuna göre karar verebilir. Bunun gibi, bir yıkma kararının iptali davasında malik yapının inşaat ruhsatına uygunluğunu iddia etse, davalı idare de ruhsatın hukuka aykırı (=imar planına aykırı) olduğunu savunsa idare mahkemesi bir şart işlem olan ve hukuki varlığını sürdüren ruhsatın hukuka uygun olup olmadığını araştırabilir ve varacağı sonuca göre, şu ya da bu yönde karar verebilir.

İstanbul İkinci İdare Mahkemesi ise, yetkisiz bir makama yapılan bir başvurunun reddi kararının hukuka uygun olup olmadığını değil İstanbul İdare Kurulunun uygulanmak suretiyle tükenmiş bulunan 12 Ağustos 1986 tarih ve 1986/95 sayılı kararının hukuka uygunluğunu araştırmış ve yukarıda açıklandığı gibi, hukuka uygun olmadığı sonucuna vararak, İstanbul Büyükşehir Belediyesinin red kararını iptal etmiştir. Ki bu sonuç hukuken kabul edilemez.

D-FATİH BELEDİYE BAŞKANLIĞININ İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNE YAPTIĞI BAŞVURUNUN DAVA AÇMA SÜRESİNİ DİRİLTİP DİRİLTEMEMEYECEĞİ HAKKINDA

1- İstanbul İl İdare Kurulunun 12 Ağustos 1986 tarih ve 1986/95 sayılı kararı Fatih Belediye Başkanlığına tebliğ edildikten sonra 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 7. maddesine göre, Fatih Belediye Başkanlığı'nın yazılı bildirim tarihinden itibaren 60 gün içinde bir iptal davası açması gerekmekte idi. Bu süre içinde Fatih Belediye Başkanlığı tarafından bir iptal davası açılmamış ve dava açma süresi geçirilmiştir. Artık, İstanbul İl İdare Kurulunun 12 Ağustos 1986 tarih ve 1986/95 sayılı Kararı'nın iptalini sağlayacak bir dava açılmayacağı gibi, *yetkisiz bir makama (=İstanbul Büyükşehir Belediyesine) yapılan bir başvuru ile (=kurgu bir başvuru ile) geçirilmiş olan dava açma süresi diriltilemez (=yeniden başlatılamaz)*. Dahası, dava açma süresi geçirildikten sonra, üstelik karar verme yetkisi olmayan İstanbul Büyükşehir Belediyesine başvurularak elde edilen bir ret kararının iptali davasında hukuka uygunluğu da denetlenemez.

2- 2577 sayılı idari Yargılama Usulü Kanunu'nun 10. maddesine göre yapılan başvurular, Kanunda açıkça ifade edildiği gibi, ilgililerin haklarında bir işlem veya eylem yapılması için yaptıkları *ilk başvurulardır*. Bu davaya konu olan başvuruda ise, Fatih Belediyesi daha önce hakkında yapılmış olan bir işlemin değiştirilmesini (=İstanbul İl İdare Kurulunun 12 Ağustos 1986 tarih ve 1986/95 sayılı kararı geri alınarak yenisinin yapılmasını) üstelik, yetkisiz bir makam olan İstanbul Büyükşehir Belediyesinden istediğine göre *yapılan başvuru 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 10. maddesine göre yapılan başvuru olarak da nitelenemez*.

Fatih Belediye Başkanlığı, İstanbul Belediyesine başvurarak, İs-

İstanbul Büyükşehir Belediyesini maliki olduğu taşınmaz mallardan, Fatih Belediye hudutları içinde bulunanlardan ihtiyacı olmayanların belediyelerine verilmesini talep etse idi, bu takdirde yaptığı başvuru 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 10. maddesine düzenlenen başvuru olarak nitelenebilirdi. Ama ne var ki, başvuru, *İstanbul İl İdare Kurulunun (eski) İstanbul Belediyesi-nin maliki bulunduğu taşınmaz malların İstanbul Büyükşehir Belediye başkanlığı ile ilçe belediyeleri arasında paylaşılması ve devrine ilişkin 12 Ağustos 1986 tarih ve 1986/95 sayılı kararı yetkili merci olan İstanbul İl İdare Kurulunca hukuka uygun olarak geri alınmadığı sürece, İstanbul Büyükşehir Belediyesinin bu talebi yerine getirip getirmemekte mutlak bir takdir yetkisi bulunacaktı.*