

## İDARİ YARGILAMA USULÜ KANUNU'NUN 12. MADDESİNE İLİŞKİN BİR DEĞERLENDİRME

**Dr. Dilşat YILMAZ\***

### ÖZET

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 12. maddesinde idari işlemlerden kaynaklanan zararların ne şekilde tazmin edileceği düzenlenmektedir. Maddede ayrıca, zararı gidermeye yönelik tam yargı davasının yanında, bu davanın öncesinde veya beraberinde zararı doğuran işlemin iptalini isteme hakkı da yer almaktadır. Anılan maddede bunun yanı sıra, zararın idari işlemin icrası ile doğduğu hallerde dava açma süresinin başlangıcı özel olarak düzenlenmiştir. 12. maddenin son cümlesinde ilaveten, idareye başvuru hakkı tanınmaktadır. Ancak düzenlemenin kaleme alınmış şeklinden bu başvurunun kapsamı ve maddede sağlanan olanakların hangisine yönelik olduğunun anlaşılabilmesi; durumun değerlendirilmesini zorunlu hale gelmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Tam yargı davası, idari işlem, idari başvuru, iptal davası, idari işlemde kaynaklanan zarar.

### AN EVALUATION RELATED TO THE 12TH ARTICLE OF ADMINISTRATIVE JURISDICTION PROCEDURAL ACT

#### ABSTRACT

The manner of compensation of damages arising from administrative act is regulated in the article 12 of Administrative Jurisdiction Procedural Act Furthermore administrative action for damages; this article also regulates the right of demanding annulment of the administrative act that causes damages. In addition all these

---

\* Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı.

mentioned, the article also specially regulates the beginning of the tender period for the administrative acts that cause damage by application. Mentioned article also gives the right of administrative recours in the last sentence. But the manner of editing of this article does not allow to determine scope of the recours and if these recours are suitable for all the options in the article or only for acts that cause damages by application. Because of this fact, it seems compulsory to consider this article.

**Keywords:** Administrative action for damages, administrative act, administrative recours, action for annulment, damage arising from administrative act.

## I- GİRİŞ

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 11. maddesi uyarınca; 1. "İlgililer tarafından idari dava açılmadan önce, idari işlemin kaldırılması, geri alınması değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, idari dava açma süresi içinde istenebilir. Bu başvurma, işlemeye başlamış olan idari dava açma süresini durdurur. 2. Altmış gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır. 3. İsteğin reddedilmesi veya reddedilmiş sayılması halinde dava açma süresi yeniden işlemeye başlar ve başvurma tarihine kadar geçmiş süre de hesaba katılır". Söz konusu madde, idari işlemin muhataplarına iptal davası açmadan önce idareye başvurma konusunda imkân tanımakta ve "ihtiyari idari başvuru" şeklinde ifade edilmektedir.

İdari işlemde kaynaklanan zararların tazminine ilişkin İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 12. maddesinde ise "İlgililer haklarını ihlal eden bir idari işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması halinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11 nci

*madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır" hükmü yer almaktadır. Söz konusu maddenin son cümlesinde aynı kanunun 11. maddesine yapılan atfın 12. maddenin tamamına mı yoksa son cümlesine mi yapıldığı, ayrıca yapılacak başvurunun anlamı ayrıca değerlendirilmek gerekmektedir. Konuya ilişkin yargı kararları ve bilimsel eserlere bakıldığında, bu konuda net bir değerlendirme yapılmadığı dikkat çekmektedir. Candan'ın ifadesiyle söz konusu 12. maddede "idare edilenlerin haklarını da ihlal eden idari işlemler dolayısıyla tam yargı davası açabilme yolları, idari işlemin hak ihlal edici etkisini gösterdiği; maddede geçen deyimlerle, zararın doğduğu ana göre çeşitlendirilmiştir"<sup>1</sup>..*

## **II- İDARİ İŞLEME KARŞI DOĞRUDAN TAM YARGI DAVASI AÇILMASI**

İYUK'un 12. maddesinde davacıya tanınan ilk olanak işleme karşı doğrudan tam yargı davası açılmasıdır. Söz konusu maddede ifade edilen idari işlem, maddenin sondan bir önceki cümlesindeki vurgu sebebiyle yapılmakla ve tebliğ edilmekle zarar doğuran idari işlemlerdir. Danıştay da ilk cümle ile son cümle arasındaki bu farka dikkat çekmektedir: "12. maddede belirtilen seçeneklerin dışında dördüncü bir seçeneği daha düzenlemiş bulunmakta ve ilgililerin "... bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlarından dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası" açabileceklerine işaret etmektedir. Tümcenin 521 sayılı Danıştay Kanunu'nun 71. maddesine, 1740 sayılı Yasa ile yapılan değişiklikle eklenmiş olduğunu ve 2577 sayılı Yasanın 12. maddesinin 71. maddesinin değişik metninin aynen tekrarı niteliğinde bulunduğunu belirtmek gerekir. 12. maddenin sözü geçen tümcesinde yer alan "işlemin icrası" sözcükleriyle yasa koyucunun tesis edilmekle hemen zarara yol açmayan, başka bir ifadeyle, tesisi ile zarar doğurucu sonuçları yaratan uygulaması farklı zamanlara rastlayan halleri kaydettiğinde kuşkuya yer yoktur. 521 sayılı Yasanın 71. maddesinde 1740 sayılı Yasa ile yapılan değişiklik gerekçesinde bu husus şöyle açıklanmaktadır: "Diğer taraftan, şahsın hakkının, her zaman, işlemin tesis edildiği tarihte ihlal edilmediği ancak,

<sup>1</sup> CANDAN Turgut, Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu", Ankara, Adalet Yayınevi, 2009, s. 454.

*işlemin icrası sırasında zararın meydana gelebildiği de bir vakiadır. Bu gibi hallerde açılacak tam yargı davasının süresinin başlangıcının nasıl tayin edileceği uygulamada tereddütleri mucib olduğundan bu hususta da maddeye açıklık getirilmiştir"<sup>2</sup>.*

Karavelioğlu 12. maddenin ilk cümlesine uyan bu işlemleri zararı "tesis ve tebliğ" ile doğuran işlemler olarak nitelemekte ve resen emeklilik işlemleri, idarenin bir başvuruya cevap vermemesi sonucu oluşan zımni red işlemleri, ruhsat vermeme işlemlerini bu kategoriye örnek olarak vermektedir<sup>3</sup>.

Danıştay'ın haklı olarak belirttiği bu saptama karşısında şu sonucu çıkarmak mümkündür: Mademki 12. maddenin getirdiği 1. ve 4. olasılık arasındaki temel fark, idari işlemin "hak ihlalini" yani "zararı" doğurma anlamına ilişkindir, o halde İYUK'un 12. maddedeki 4. olasılık bakımından uygulanması konusunda tereddüt olmayan İYUK'nun 11. maddesinin, 1. olasılıkta yani idari işleme karşı doğrudan tam yargı davası açılması halinde de uygulanabilmesi gerekmektedir<sup>4</sup>.

Maddenin son cümlesinde 11. maddeye yapılan atfın ilk olasılık bakımından söz konusu olabileceğini saptadıktan sonra, yapılacak başvurunun idari işlemin "kaldırılması, geri alınması ve değiştirilmesi" mi yoksa "işlemden doğan zararların tazmini" amacıyla mı yapıldığı tespit edilmelidir.

Candan'a göre, idari dava açma süresini durduracak olan bu başvuru, uğranılan maddi ya da manevi zararın tazminine yöneliktir<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> D5D ,E. 1989/1317, K. 1991/823, 02.05.1991, aynı yönde bkz. D5D E. 1993/5381,K. 1993/4279, 10.11.1993, www. kazancı.com., 27.09.2013.

<sup>3</sup> KARAVELİOĞLU Celal, İdari Yargılama Usulü Kanunu, 5. Baskı, 2001, Cilt. 1, s. 616.

<sup>4</sup> Ancak Danıştay'ın bazı kararlarında aksi yönde ifadeler kullanılmaktadır: "Yukarıda içeriğine yer verilen düzenlemelere göre, ilgililerin haklarını ihlal eden bir idari işlemde dolayı doğrudan tam yargı davası açabilecekleri gibi iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri ya da iptal davasının karara bağlanması üzerine kararın tebliğinden itibaren dava açma süresi içerisinde tam yargı davası açabilecekleri veya bir idari işlemin icrası nedeniyle doğan zararlardan dolayı da icra tarihinden itibaren Yasanın 11. maddesinde öngörülen başvuru yollarını da kullanmak suretiyle bu davaları açmaları mümkündür". D6D E. 2007/10161,K. 2009/9054, 05.10.2009, www. kazancı.com, 27.09.2013.

<sup>5</sup> CANDAN, s. 456.

Zabunoğlu da, söz konusu başvurunun ortaya çıkan maddi ya da manevi zararların tazminine yönelik olduğu görüşündedir<sup>6</sup>. Karavelioğlu da, bu başvurunun zararların tazminine yönelik olduğu fikrindedir<sup>7</sup>.

Danıştay kararlarında geçen ifadelerden anlaşılan Danıştay'ın da bu başvuruları, maddi ya da manevi zararın tazminine ilişkin algılamakta olduğudur: "4046 sayılı Yasa kapsamında kalan kurumda 399 sayılı KHK eki 1 sayılı cetvelde yer alan görevdeyken davalı idareye aynı Yasa gereğince atanan davacı, yeni kurumundaki görevine başladığı tarihten itibaren, eski görevinin parasal haklarının şahsa bağlı olarak saklı tutulan unsurlarının memur maaş artışları eklenmiş tutarı ile diğerlerinin atama tarihindeki net tutarlarının toplamının kendisine ödenmesi, bir başka deyişle şahsa bağlı haklarının davacının eski görevinin parasal haklarına yansıtılması yolundaki 12.10.2005 tarihli başvurusunun reddine ilişkin 17.10.2005 tarihli işlemin iptali, davalı idarede göreve başladığı tarihten itibaren uğradığı zararın yasal faiziyle birlikte ödenmesine karar verilmesi istemiyle dava açmıştır... Uyuşmazlık konusu olayda olduğu üzere, maaşın, her türlü zam yansıtılarak güncelleştirilmesi gerektiği iddiası gibi süreklilik arz eden parasal ödemeler veya kesintiler ile ilgili olarak belli bir uygulama tarihi esas alınarak istekte bulunulan davalarda, 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 idari davanın açılmış olması gerekir"<sup>8</sup>.

Gerçekten de, tam yargı davası açılması süreci içinde davacıya idareye başvuru imkanı tanınmasının amacı, dava açılmadan önce sorunun çözümünü sağlamaktır. İYUK'un 11. maddesinde yer alan ifadelerin, yani

<sup>6</sup> ZABUNOĞLU Yahya Kazım, İdare Hukuku, Cilt 2, Ankara, Yetkin, 2012, s. 386,

<sup>7</sup> KARAVELİOĞLU, s. 617.

<sup>8</sup> D5D, E. 2007/5263, K. 2009/7237, 11.12.2009, www.kazancı.com, 27.09.2013.

idareye yapılan başvuruların idari işlemin "geri alınması, kaldırılması, değiştirilmesi" amacıyla yapıldığının kabul edilmesi halinde, sorunun dava öncesinde çözülmesi amacına sağlayacağı katkı tartışmalıdır.

#### a) İdari İşlemin Geri Alınması

Geri alma "*İdari işlemin geri alınması onun yapıldığı tarihten itibaren (ex tunc) hukuki hayattan silinmesi, çıkarılması demektir. Başka bir deyimle geri alma hukuka aykırı bir işlemin geriye yürür şekilde düzeltilmesini yapıldığı andan itibaren hukuki etkilerini ortadan kaldırmayı veya işlemin ilk yapıldığı andan itibaren hükümsüzlüğü sonucu, yapıldığı tarih ile geri alınması arasında doğurduğu hukuki durumların da 'gayri sahih ve gayri muteber' sayılmalarını gerektirir*"<sup>9</sup> şeklinde tanımlanmaktadır. Geri alma işleminin belirleyici iki özelliği hukuka aykırı işlemleri ortadan kaldırma amacında olması ve geriye etkili olmasıdır.

İlgililer, zarar doğuran işlemin daha sonra tekrar zarar doğurma olasılığını ortadan kaldırmak için, işlemin hukuki varlığına son verdirmek isteyebilirler. 11. maddedeki "geri alma" başvurusu imkânının 12. madde için kullanılabilir olup olmadığını tespit için, geri alınan hukuka aykırı işlemin ortaya çıkardığı zararı karşılayıp karşılamayacağı değerlendirilmelidir. Danıştay, idarenin geri alınan işlemde kaynaklanana zararları gidermek zorunda olduğu görüşündedir<sup>10</sup>. Hukuka aykırı bir idari işlemin zarar doğurması halinde 11. madde kapsamındaki başvurunun "geri alma" talebiyle olması söz konusu olabilse de, "objektif sorumluluk" idarenin kusuru olmasa da işlemlerinden doğan zararını tazmin etmesini gerekli kılmaktadır. Başka bir ifadeyle zarar doğuran işlemin "hukuka uygun" olması halinde, "geri alma" talebiyle başvuru söz konusu olamayacaktır. Ayrıca, zarar doğuran işlemin hukuka aykırı olması ihtimalinde de, işlemi geri alan idarenin, muhtemelen bu talepleri karşılayacak ödeneği olamayacağından, geri almış olduğu işlemde kaynaklı zararı talep edip etmeyeceği tartışmalıdır.

---

<sup>9</sup> TAN Turgut, İdari İşlemin Geri Alınması, Ankara, Sevinç Matbaası, 1970, s. 5.

<sup>10</sup> D5D, E. 1981/1560, K.1985/1863, 12.06.1985 NAKLEDEN: GÜNDÜZ Ebru, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2010, s. 216.

### **b) İdari İşlemin Kaldırılması**

Kaldırma, hem hukuka uygun hem de hukuka aykırı idari işlemler için söz konusu olabilmektedir." İlga" olarak da adlandırılan "Kaldırma"da, idari işlemin varlığına idare tarafından geleceğe yönelik olarak son verilmektedir<sup>11</sup>. İdari işlemin kaldırılması halinde, idari işlemin hem geçmişte yarattığı sonuçlar hem de zararlar, varlığını sürdürmeye devam etmektedir. Kaldırma, işlemin sadece gelecekteki varlığına ve doğurabileceği muhtemel zararların önüne geçebilecektir. O halde, idari işlemde kaynaklanan zararların tazmininin talebine yönelik dava esnasında, idari işlemin kaldırılması talebi ile idareye yapılan başvurunun bir anlamı olmayacaktır.

### **c) İdari İşlemin Değiştirilmesi**

İdari işlemin değiştirilmesi "*bir idari kararın aynı zamanda hem geleceğe yönelik olarak ortadan kaldırılması ve hem de onun yerine yeni bir kararın alınmasıdır*"<sup>12</sup>. Günday'ın ifade ettiği gibi, kaldırma idari işlemin geleceğe yönelik ortadan kaldırılması ve yeni bir karar alınması olduğundan<sup>13</sup>, tam yargı davasına konu edilmek istenen kaldırma öncesi doğurduğu zararların idarece karşılanmasına hizmet edecek nitelikte değildir.

Buraya kadar yapılan açıklamalar da göstermektedir ki, İYUK'un 12. maddesinin son cümlesinde tanınan "idareye başvurma" hakkı, sadece "geri alma" koşullarına uygun yani "hukuka aykırı" işlemler bakımından anlam ifade edecektir, "kaldırma" ya da "değiştirme" talepleri ile idareye başvurulması, tam yargı davasına konu olacak uyuşmazlığın halline yönelik bir avantaj sağlamayacaktır<sup>14</sup>. Kaldı ki, geri alma halinde de, ödenek konusunda sıkıntı yaşayacak idarenin, geri alınan işlemde

<sup>11</sup> AKYILMAZ Bahtiyar-SEZGİNER Murat- KAYA Cemil, Türk İdare Hukuku, Ankara, Seçkin, 2013, s. 411.

<sup>12</sup> GÜNDAY Metin, İdare Hukuku, Ankara, İmaj, 2011, s. 182.

<sup>13</sup> GÜNDAY, s. 182.

<sup>14</sup> İlgili örneğin ruhsat talebinin reddi işleminde olduğu gibi, süreklilik arz eden bir işlemin aynı zamanda hukuk aleminden kaldırılmasını istiyorsa; bu işleme karşı önce iptal sonra tam yargı davası açabileceği gibi; her iki davayı birlikte de açabilecektir. Aynı durum, zararın işlemin icrası ile doğduğu haller için de geçerlidir.

kaynaklanan zararları tazmin etmesi şüphelidir. O halde söz konusu başvurunun, idari işlem den kaynaklanan zararın tazminine yönelik olduğu söylenebilir. Ancak daha önce geri alma noktasında da ifade edildiği üzere, ödenek yokluğundan dolayı bu başvurunun sonucu büyük olasılıkla menfi olacaktır.

### **III- İPTAL DAVASINI TAKİBEN TAM YARGI DAVASI AÇILMASI**

İYUK'un 12. maddesinde idari işlem den dolayı hakları muhtel olanlara sağlanan bir diğer imkân, ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması halinde verilecek kararın tebliği üzerinde dava açmaktır. Haklı olarak ifade edildiği üzere, ilgilinin idari işleme karşı önceden iptal davası açıp, iptal kararı alabilmesi halinde, açacağı tam yargı davası daha sağlam bir zemine oturmuş olacaktır<sup>15</sup>.

Öncelikle ifade edilmelidir ki, İYUK'un 11. maddesinde düzenlenen ihtiyari başvuru yolu, esasen iptal davasına yönelik olduğundan, tam yargı davasından önce açılacak olan iptal davasının öncülü olarak idareye başvuru yapılabilecektir. İdarenin söz işlemi geri alması halinde, kural olarak idarenin zararları tazmini de beklenecek ve ayrıca bir tam yargı davasına gerek kalmayacaktır<sup>16</sup>. Ancak idarenin kaldırma ya da değiştirme yoluna gitmesi halinde, geçmişte doğmuş zararlar varlıklarını devam ettirecekler ve bu zararlar bakımından tam yargı davası açma yolu açık olacaktır<sup>17</sup>. Yani, iptal davası öncesinde idareye yapılacak başvurunun

---

<sup>15</sup>DAL Emel- DEMİR Uğur Y., Tam Yargı Davaları, <http://www.ankarabarusu.org.tr/siteler/ankarabarusu/hgdmakale/2006-1/16.pdf>, 05.10.2013.

<sup>16</sup> Ancak, geri alma halinde; ödenek yokluğu ihtimali karşısında, uygulamada, zararın idarece tazmin edilip edilmeyeceği şüphelidir.

<sup>17</sup> Bu hallerde, geri alma, kaldırma ya da değiştirmeden sonra idareye başvurularak, ortadan kaldırılan işlemin doğurduğu zararların tazmini talep edilebilir. Başvurunun reddi ya da zımnı red cevabı, ayrıca dava konusu edilebilir. Bu red kararı da bir idari işlem olmakla beraber, işlevsellik bakımından açılacak dava tam yargı davası olmalı, öncesinde yapılacak başvuru da zararların tazminine yönelik olmalıdır. Burada iptal davası açılması süreci uzatırken ve iptal kararı verilmesi halinde uygulama şekli sorunlar yaratabileceğinden tam yargı davası sonuca ulaşma bakımından daha işlevsel görünmektedir.



anlamı, işlemin "geri alınması, kaldırılması ya da değiştirilmesi" şeklinde olabilecektir. Ancak, bu başvuru "kaldırma ve değiştirme talebi" noktasında işlevsel olmayacağı gibi, idarenin işlemini geri alması halinde de pratikte bu zararın karşılanıp karşılanmayacağı şüphelidir. Hatta uygulamaya bakıldığında yok denecek kadar azdır. İYUK'un 13. maddesi kapsamında idari eylemden kaynaklanan zararların tazmini için idareye yapılan zararın tazmini talepli başvuruların reddedildiği bilinmektedir. Başka bir ifadeyle idari işlemin "geri alınması, kaldırılması ve değiştirilmesi" talepleriyle yapılan başvuruların kabulü halinde dahi, zararların karşılanması bakımından ayrıca bir tam yargı davası gerekli olacaktır. Bu noktada, tam yargı davası açılması öncesinde idareye yapılabilecek başvurunun içeriğine gelince, idari işlemin hukuki varlığına daha önceden son verilmiş olması sebebiyle, "işlemden kaynaklanan zararların tazmini" istenecektir<sup>18</sup>.

İdareye yapılan "geri alma, kaldırma ve değiştirme" başvurusunun reddi halinde açılacak iptal davasında, işlemin hukuka aykırı bulunup iptal edilmesi halinde, idareden beklenen; iptal edilen işlemde kaynaklanan zararların tazminidir. Çünkü Anayasamızın 138. maddesi ile İYUK'un 28. maddeleri uyarınca, mahkeme kararlarının icaplarını gecikmeksizin yerine getirmek zorunludur<sup>19</sup>. Ancak uygulamada, muhtemelen ödenek sıkıntısı içinde olacak idarenin kendiliğinden, yargı kararının yerine getirilmesi kapsamında ödeme yapma olasılığı az görünmektedir<sup>20</sup>. Başka bir

<sup>18</sup> Aynı yönde bkz. KARAVELİOĞLU, s. 631.

<sup>19</sup> Anayasa m. 138/4: "Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez".

İYUK m. 28/1: "1.(Değişik:10/6/1994-4001/13 md.) Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının icaplarına göre idare,gecikmeksizin işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya mecburdur.Bu süre hiçbir şekilde kararın idareye tebliğinden başlayarak otuz günü geçemez.Ancak,haciz veya ihtiyati haciz uygulamaları ile ilgili davalarda verilen kararlar hakkında,bu kararların kesinleşmesinden sonra idarece işlem tesis edilir".

<sup>20</sup> Uygulamada, idarelerin; iptal edilen işlemde kaynaklanan zararları genellikle yargı kararlarının uygulanması kapsamında değerlendirmedikleri ve işlemin muhatapları için tam yargı davası açılmasını zorunlu kıldıkları bilinmektedir.

ifadeyle, hakları muhtel olanlar için zararın tazmininin tek yolu, iptale ilişkin yargı kararının tebliğinden itibaren dava açma süresi içinde, tam yargı davası açmaktır. Bu noktada, tam yargı davası açmadan önce işlemde kaynaklanan zararların tazmini talebiyle idareye başvurmaya engel bir hal yoktur ancak, iptal davası öncesinde işlemin kaldırılması, geri alınması ya da değiştirilmesi talebini reddeden idarenin, talep edilen zararı tazmini düşük bir olasılıktır.

Danıştay bir kararında, iptal kararından sonra açılacak tam yargı davası öncesinde yapılacak başvurunun içeriğine değinmektedir: "2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 12. maddesinde "İlgililer haklarını ihlal eden bir idari işlem dolayısıyla Danıştay'a ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması halinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11. madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır." hükmü yer almaktadır.

*Yukarıda sözü edilen yasa hükmü uyarınca, uyuşmazlığa konu taşınmaza ilişkin iptal kararı üzerine, davalı idarece kanun yoluna başvurulması sonucu verilen temyiz isteminin süre aşımı nedeniyle reddi yolundaki idare mahkemesinin 26.4.1994 günlü, K: 1994/1 sayılı kararının davacıya tebliğ edildiği 2.5.1994 tarihini izleyen günden itibaren 2577 sayılı Yasanın 11. maddesi hükmü uyarınca davacı tarafından 17.5.1994 günü tazminat istemiyle davalı idareye başvurulduğu, istemin 2.6.1994 gününde reddedilmesi üzerine 30.6.1994 gününde ve süresi içerisinde bakılmakta olan davanın açıldığı anlaşıldığından, idare mahkemesince davalı idarenin temyiz isteminin süre aşımı nedeniyle reddedilmiş olduğundan bahisle, dava açma süresinin iptal kararının tebliğ edildiği tarihten itibaren başlatılmak*

suretiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine karar verilmesinde yasal isabet görülmemiştir<sup>21</sup>.

İptal davasının reddi yani dava konusu işlemin hukuka uygun bulunması halinde ise, objektif sorumluluk gereğince idarenin söz konusu zararları tazmini gerekebilir. Burada, işlem hukuka uygun olduğu için idareye yapılacak başvuru "geri alma" talepli olamayacaktır. İdari işlemin "kaldırılması" ya da "değiştirilmesi" de doğmuş bulunana zararları ortadan

<sup>21</sup> DİDDGK ,E. 1996/592, K. 1998/192, 17.04.1998. "2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 12 nci maddesinde ilgililerin haklarını ihlal eden bir idari işlem dolayısıyla Danıştay'a ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması halinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açılacağı, bu halde de ilgililerin 11 inci madde uyarınca idareye başvurma haklarının saklı olduğu öngörülmüştür. Bu maddeye göre iptal davasının sonuçlanması üzerine açılacak tam yargı davalarında süre, iptal davasıyla ilgili kararın veya buna karşı kanun yollarına başvurulmuşsa kanun yolundan geçen kararın yazılı bildirim tarihinden itibaren başlayacaktır. Anılan kanunun 12 nci maddesinde ilgililerin 11 inci maddeye göre idareye başvurma haklarının saklı olduğu belirtilmiştir. İlgililer tam yargı davası açmadan önce idareye başvurduklarında dava açma süresi bu başvurudan etkileneyecektir. Buna göre iptal davasının sonuçlanmasından sonra zararın tazmini için üst makama, üst makamın olmaması durumunda kararı veren, yani işlemi yapan makama dava açma süresi içinde başvuran ilgilinin istemi idare tarafından açıkça reddedilirse, bu ret kararının tebliği üzerine, 60 gün içinde cevap verilmezse bu sürenin dolmasından sonra 30 günlük sürede vergi mahkemesinde dava açılabilir". Aynı yönde bkz. D4D ,E. 1997/4648,K. 1998/1507, 21.04.1998, www. kazancı.com, 01.10.2013. "Davacı dava açma süresinin son günü olan...günü, yukarıda anılan 11. madde kuralına göre davalı idareye başvurarak iptal kararı doğrultusunda zararının tazminini istemiştir. Ancak davalı idare...sonuna kadar bir yanıt vermemiş olmakla davacının tazminat istemini reddetmiş sayılmaktadır. Yukarıda anılan 11. maddenin 3. bendinde yer alan "isteğin reddedilmesi veya reddedilmiş sayılması halinde dava açma süresi yeniden işlemeye başlar ve başvurma gününe kadar geçmiş süre de hesaba katılır..." kuralı karşısında davacının dava açma süresinin son günü olan...günü idareye yaptığı başvuru gününün, bu sürenin hesabında gözönüne alınmayacağı ve davacının arta kalan bir işgünü daha dava açma süresinin var olacağı açıktır". D8D, E. 1987/313, K. 1987/416, 19.10.1987, NAKLEDEN: KARAVELİOĞLU, s. 636. "İptal kararına dayanarak tazminat davası açmak isteyen ilgililerin, dava açmadan önce, Kanun'un 70. maddesine göre idareye başvurabilme hakları saklı tutulmuştur. Başka bir deyişle, ilgili , dilerse doğrudan doğruya Danıştay'a dava açmak,; dilerse daha önce idareye başvurup, işlem sebebiyle uğradığı zararın tazminini oradan istemek olanağına sahiptir". ESİN Yüksel-DÜNDAR Erol, Danıştay'da Açılacak Tazminat Davaları, Birinci Kitap, Ankara, Balkanoğlu Matbaası, 1971, s. 279.

kaldırmayacağından<sup>22</sup> ve bu talep zaten idare tarafından en başından reddedildiğinden, ilgilinin "zararların tazmini" talebiyle idareye başvurabileceğini kabul etmek gerekir. Ancak, iptal davası öncesinde talebi reddeden idarenin, hukuka uygunluğu bir de yargı yerince saptanan işlemten kaynaklanan zararı pratikte tazmin etme olasılığı tartışmalıdır.

#### **IV- İPTAL VE TAM YARGI DAVASININ BİRLİKTE AÇILMASI**

İdari işleme karşı iptal ve tam yargı davalarının birlikte açılması halinde, işin doğası gereği, idareye dava açma süresi içinde bir kez başvuru olacaktır. Yasa koyucunun buradaki amacının hem hukuka aykırı işlemi hukuk aleminden çıkarmak hem de zararın tazminine yönelik olduğundan, idareye yapılan başvurunun "idari işlemin geri alınması, kaldırılması, değiştirilmesi" ve "işlemten kaynaklanan zararların tazmini" talebiyle yapılması gerekmektedir. İdari yargı yeri açılan iptal davasında işlemin hukuka aykırılığını saptarsa, işlemin iptaline karar verdikten sonra aynı karar kapsamında idarenin doğan zararları ödemesine de karar verir. Candan'ın da haklı olarak ifade ettiği üzere, iptal talebinin reddi, idarenin tazminata mahkûm edilmesine engel değildir. Çünkü daha önce de ifade edildiği üzere, idari işlemin hukuka uygun olması halinde dahi, kusursuz sorumluluk gereğince hakkı muhtel olana tazminat ödenmesi söz konusu olabilir<sup>23</sup>.

#### **V- İDARİ İŞLEMİN İCRASI İLE ZARARIN ORTAYA ÇIKMASI**

İYUK'un 12. maddesinin son fıkrasında tanınan, işlemten kaynaklanan zararın işlemin icrasından sonra ortaya çıkması halinde, tam yargı davasının icra tarihinden itibaren açılması, işlemin doğurduğu zararın işlemin yapılmasıyla değil icrasıyla doğduğu haller için söz konusudur. Anılan durumun klasik örneği yıkım kararıdır. İmar mevzuatına aykırı olduğu için bir taşınmaz hakkında yıkım kararı alınması halinde, işlemin yapılması ise hukuki etkisi ortaya çıkar. Ancak söz

---

<sup>22</sup> Kaldı ki, kaldırma ve değiştirme talebinin kabulü halinde, zaten idareden ayrıca zararların tazmini talep edilmek zorunlu olacaktır.

<sup>23</sup> CANDAN, s. 459.

konusu etkinin maddi aleme taşınıp, ilgilisi bakımından hakların muhtel olması yıkım kararının icrası ile birlikte söz konusu olacaktır. Dal- Demir bu duruma, sinema kapanma saatleri konusunda alınan kararı göstermektedirler<sup>24</sup>. Gerçekten; söz konusu karar alındığında değil, uygulamaya geçildiği aşamada sinema işletenler açısından zarar ortaya çıkaracaktır.

Bu son olasılıkta, idareye yapılacak başvurunun kapsamı; idari işleme karşı "doğrudan tam yargı davası açılması" hali ile aynı olacaktır. Pek çok kez ifade edildiği üzere, doğrudan tam yargı davası açılması ile 4. olasılık arasındaki fark, dava açma süresinin başlangıcına başka bir ifade ile zararın doğma anına ilişkindir.

Nitekim Danıştay da söz konusu başvurunun, işlemde kaynaklanan zararın tazmini talebiyle olduğu fikrindedir: *"Bu hükümler karşısında vekalet ücreti yönünden belli bir uygulama tarihi esas alınarak istekte bulunulan davalarda İdari Yargılama Usulü Kanununun 7. maddesine göre uygulama tarihinden itibaren altmış gün içinde; uygulama üzerine davacı idareye başvurmuş ise, 12. maddenin yollamada bulunduğu 11. maddeye göre idarenin bu başvuruya cevap vermemiş olduğu hallerde uygulama tarihinden itibaren en geç 120 gün, idarenin cevap verdiği durumlarda ise, uygulama tarihine kadar geçen süre de hesaba katılmak koşuluyla cevabın davacıya tebliğ tarihinden itibaren altmış gün içinde idari davanın açılmış olması gerekir. Dosyanın incelenmesinden, davacı tarafından 16.1.1998-4.8.2006 tarihlerini kapsayan ve belli dönemler içerisinde mal müdürü olarak görev yaptığı süreler için kendisine vekâlet ücreti ödenmesi yolunda 18.12.2006 tarihinde kayıtlara geçen dilekçeyle yapılan başvurusunun 9.1.2007 tarihli işlemle reddedildiği, ret işleminin 17.1.2007 tarihinde davacıya tebliğ edildiği, davanın da, hem bahsi geçen bireysel işlem hem dayanağı düzenleyici işlem hem de tazminat istemiyle 5.2.2007 tarihinde açıldığı anlaşılmaktadır. Bu durumda, davacının en son vekalet ücreti ödenmediğini öğrendiği 15.8.2006 tarihinden itibaren 60 günlük süre*

<sup>24</sup> DAL-DEMİR, <http://www.ankarabarusu.org.tr/site/ankarabarusu/hgdmakale/2006-1/16.pdf>, 05.10.2013.

*içerisinde dava açması veya idareye başvuruda bulunması gerekirken 12.12.2006 tarihli olduğu davacı tarafından ileri sürülen kayıtlara 18.12.2006 tarihinde geçen başvurunun reddi üzerine 5.2.2007 tarihinde açılan davada süre aşımı bulunmaktadır"<sup>25</sup>.*

## **VI- SONUÇ**

İYUK'un 12. maddesinin son cümlesinde yer alan "bu halde de ilgililerin 11. madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır" ifadesinin maddenin bir önceki cümlesini mi yoksa maddenin tamamını mı kapsamakta olduğu ve söz konusu başvurunun içeriğinin ne şekilde olacağı, ne doktrin ne de yargı kararlarında detaylı bir şekilde incelenmemiştir. Ancak; Danıştay'ın verdiği birkaç kararındaki ifadelerden çıkan sonuç yüksek yargı yerinin yaklaşımının bu ifadeyi maddenin tamamına yaymak olduğu anlaşılmaktadır. Çalışmada da aktarıldığı üzere Danıştay, önce iptal davası bunun ardından tam yargı davasının açıldığı hallerde; tam yargı davasının açılmasından önce idareye "İYUK" un 11. maddesi bağlamında" ve "işlemden doğan zararların tazmini" talebiyle başvuru yapılabileceğini kabul etmektedir. Tam yargı davasının amacı, idarenin sorumluluğuna ilişkin temel kurallar ve temel idare hukuku bilgiler ile yapıla değerlendirme sonucunda, son cümlelerin 12. maddenin tamamına yönelik olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Ancak, bu ihtimal yine de söz konusu düzenlemenin karmaşık şekilde kaleme alındığı gerçeğini değiştirmemektedir. Doktrinsel olarak bu soruna çözüm bir şekilde bulunabileceği için, bu konuda yapılacak bir bilimsel çalışma İdare Hukukçuları için bir kayıp olmanın aksine yarar sağlamakla beraber, aynı durumun idari işlemden dolayı uğradığı zararların tazminini isteyen ilgililer bakımından söz konusu olduğu söylenemez. Aksine; söz konusu maddenin kaleme alınış şeklindeki muğlâklık ilgililer bakımından hesap yanlışlığı sebebiyle dava açma süresini kaçırma tehlikesini doğurabilecek niteliktedir. Bu sebeple, çalışmaları devam ettiği bilinen İdari Yargılama Usulü Kanunu çalışmalarında söz konusu maddeye de ilişkin bir düzenleme

---

<sup>25</sup> D11D,E. 2007/1129,K. 2007/4528,T. 2.5.2007, www. kazancı.com, 01.10.2013.

- AKYILMAZ Bahtiyar-SEZGİNER Murat- KAYA Cemil, Türk İdare Hukuku, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2013
- CANDAN Turgut, Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu", Ankara, Adalet Yayınevi, 2009
- DAL Emel- DEMİR Uğur Y., Tam Yargı Davaları, <http://www.ankarabarasu.org.tr/siteler/ankarabarasu/hgdmakale/2006-1/16.pdf>, 05.10.2013.
- ESİN Yüksel-DÜNDAR Erol, Danıştay'da Açılacak Tazminat Davaları, Birinci Kitap, Ankara, Balkanoğlu Matbaası, 1971,
- GÜNDAY Metin, İdare Hukuku, Ankara, İmaj Yayınevi, 2011
- GÜNDÜZ Ebru, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2010.
- KARAVELİOĞLU Celal, İdari Yargılama Usulü Kanunu, 5. Baskı, 2001, Cilt. 1
- TAN Turgut, İdari İşlemin Geri Alınması, Ankara, Sevinç Matbaası, 1970
- ZABUNOĞLU Yahya Kazım, İdare Hukuku, Cilt 2, Ankara, Yetkin Kitabevi, 2012.

