

İDÂRİ YARGILAMA USÛLÜNDE DÂVÂ AÇMA SÜRESİNE İLİŞKİN GÜNCEL KARARLAR ÜZERİNE BÂZİ MÛLÂHAZALAR

Ramazan ÇAĞLAYAN*

ÖZET

Anayasanın 36. maddesinde hak arama hürriyeti düzenlenmektedir. Hak arama hürriyetinin birinci unsuru mahkemeye erişim hakkı yani dâvâ hakkıdır. Dâvâ açma süresi, hak arama hürriyetine getirilen esaslı bir sınırlamadır. Anayasanın 13. maddesi gereği bu sınırlamanın kânunla yapılması gerekmektedir. Dâvâ açma süresinin belirlenmesi konusunda Anayasanın 125 ve 142. maddesi hükmü uyarınca yasama organının takdir yetkisi vardır. Yasama organı bu takdir yetkisini demokratik bir toplum düzeninin gerekleriyle uyumlu meşrû bir amaca dayanması, getirilen düzenleme ile ulaşılmak istenen amaç arasında mâkul bir dengenin bulunması şartına bağlı olarak kullanabilir. Dâvâ açma süresinin tespitinde Anayasanın 125. maddesi ile 40/2. maddesi hükümleri birlikte değerlendirilmek durumundadır. Bu durumda idâre işleminde özel dâvâ açma süresini bildirmemiş ise, genel dâvâ açma süresi işletilecektir.

***Anahtar kelimeler:** Hak arama hürriyeti, dâvâ açma süresi, dâvâ açma süresinin hukûkî mâhiyeti, dâvâ açma süresinin başlangıcı, dâvâ açma süresinin işlemde belirtilmemesi.*

SOME REMARKS ON CURRENT DECISIONS REGARDING THE PERIOD OF LEGAL ACTION IN ADMINISTRATIVE TRIAL PROCEDURE

ABSTRACT

Freedom of seeking rights is regulated in Article 36 of the Constitution. The first element of the freedom of claim is the right of access to the court, that is, the right to litigate. The duration of litigation is a fundamental limitation on the right to seek justice. According to Article 13 of the Constitution, this limitation must be made by law. Pursuant to the provisions of Articles 125 and 142 of the Constitution, the legislature has discretion in determining the duration of filing a lawsuit. The legislature can use this discretion on the condition that it is based on a legitimate aim compatible with the requirements of a democratic social order, and that there is a reasonable balance between the regulation introduced and the aim to be achieved. In determining the duration of filing a lawsuit, the provisions of Article 125 and Article 40/2 of the Constitution should be evaluated together. In this case, if the administration has not declared the period for filing a special lawsuit, the general period for filing a lawsuit will be applied.

***Keywords:** Freedom of claim, litigation time, legal nature of the litigation period, start of filing period, not specifying the filing period in the proceedings.*

QUELQUES REMARQUES SUR LES DECISIONS ACTUELLES RELATIVES A LA

* Prof. Dr., Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı/ ANKARA, e-posta: caglayanhukuk@yahoo.com,

ORCID: 0000-0003-1658-3178

DOI: 10.34246/ahbvuhfd.1165235

Yayın Kuruluna Ulaştığı Tarih: 22/08/2022

Yayınlanmasının Uygun Görüldüğü Tarih: 07/10/2022

DUREE DES ACTIONS JUDICIAIRES EN PROCEDURE ADMINISTRATIVE DU PROCES

RÉSUMÉ

La liberté de rechercher des droits est régie par l'article 36 de la Constitution. Le premier élément du droit de demander justice est le droit d'accès à la justice, c'est-à-dire le droit d'ester en justice. La durée du procès est une limitation fondamentale du droit de demander justice. Selon l'article 13 de la Constitution, cette limitation doit être faite par la loi. Conformément aux dispositions des articles 125 et 142 de la Constitution, le législateur dispose d'un pouvoir d'appréciation pour déterminer la durée de l'action en justice. Le législateur peut user de ce pouvoir d'appréciation à condition qu'il soit fondé sur un objectif légitime compatible avec les exigences d'un ordre social démocratique et qu'il existe un équilibre raisonnable entre la réglementation instaurée et l'objectif à atteindre. Pour déterminer la durée d'introduction d'une action en justice, les dispositions de l'article 125 et de l'article 40/2 de la Constitution doivent être évaluées ensemble. Dans ce cas, si l'administration n'a pas déclaré le délai d'introduction d'une action en justice spéciale, le délai général d'introduction d'une action en justice sera appliqué.

Mots clés: *Liberté de réclamation, temps de contentieux, la nature juridique du délai contentieux, début de la période de dépôt, ne précisant pas la période de dépôt dans la procédure.*

GİRİŞ

Sözlüklerde “zaman” (vakit), “meydana gelen olayları sıralamaya yarayan başsız ve sonsuz mücerret kavram”¹; “süre” (müddet) ise “başlangıç ile sona eriş arasındaki zaman kısmı” olarak tanımlanmaktadır². Hukuk biliminde bâzen bu iki kavramın aynı anlamda kullanıldığı da olmaktadır. Hukukta süre (ve zaman) önemli bir kavramdır³. Kimi haklara sahip olmak ya da haklardan mahrum kalmak belli bir süreye bağlı olabilmektedir. Konumuz açısından “dâvâ açma süresi” bunun en bâriz örneğini oluşturmaktadır. Zîra idârî yargılama usûlünde dâvâ açma hakkı belli bir süreyle sınırlandırılmış olup; bu sürenin geçmesinden sonra dâvâ hakkı kaybedilmektedir.

İdârî Yargılama Usûlü Kânûnu'nun (İYUK) 7 ve 8. maddelerinde dâvâ açma süreleri düzenlenmektedir. Dâvâların burada belirlenen süreler içinde açılması zorunludur. Nitekim Kânûnun 14/3-e maddesine göre, ilk incelemede beşinci olarak ele alınacak husus “süre aşımı” konusudur. Yargı yeri ilk incelemede dâvâ açma süresinin geçtiğini tespit ederse, dâvâyı reddeder (İYUK, m.15/1-b). Bu şekilde süreden reddedilen dâvâ tekrar açılmaz.

¹ Mehmet Doğan, *Doğan Büyük Türkçe Sözlük*, Vadi Yayınları, 2001, s.1437.

² Doğan, s.1213.

³ Baki Kuru, *İcra ve İflâs Hukukunda Müddetler (Süreler)*, Prof. Dr. Hüseyin Cahit Oğuzoğlu'na Armağan, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1972, s.621-638.

Anayasa koyucu, idârî yargılama usûlünde dâvâ açma süresine özel bir önem atfederek, Anayasa'nın 125. maddesinde “*idârî işlemlere karşı açılacak dâvâlarda süre, yazılı bildirim târihinden başlar*” hükmüne yer vermiştir. Anayasa’da yapılan 2001 tarihli değişiklikte, 40. maddeye şu ikinci fıkra eklenmiştir: “*Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kânun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır*”.

Hukuk Muhâkemeleri Kânûnu’nun 90 ilâ 94. maddeleri arasında sürelerle ilişkin genel hükümler yer almaktadır. Kânûnun başkaca maddelerinde de sürelerle ilişkin düzenlemeler yer almaktadır. Ancak idârî yargılama usûlünde olduğu gibi genel ve özel dâvâ açma süreleri düzenlenmiş değildir. Türk Borçlar Kânûnu’nun 146-161. maddeleri arasında “zamanaşımı” (*mürûruzaman*) düzenlenmiştir. Kânûnun 146. maddesine göre, kânunda aksine bir hüküm bulunmadıkça, her alacak on yıllık zamanaşımına tabidir. 147. maddede sayılan hâllerde zaman aşımı süresi beş yıldır. Yine 72. maddeye göre tazmînat istemi, zarar görenin zararı ve tazmînat yükümlüsünü öğrendiği târihten başlayarak iki yılın ve her hâlde fiilin işlendiği târihten başlayarak on yılın geçmesiyle zamanaşımına uğrar. Zamanaşımından sonra borçlu borcunu îfâ edebilir. Ancak zamanaşımından sonra açılan dâvâda borçlu, zamanaşımı def’ini ileri sürmezse mahkeme dâvâya devam eder. Zîra Borçlar Kânûnu’nun 161. maddesine göre “*zamanaşımı ileri sürülmedikçe, hâkim bunu kendiliğinden göz önüne alamaz*”. Buna paralel olarak HMK’nin 141/1. maddesinde de “*Ön inceleme duruşması tamamlandıktan sonra, hâkim tahkîkata başlamadan önce, hak düşürücü süreler ile zamanaşımı hakkındaki itiraz ve def’ileri inceleyerek karâra bağlar*” hükmü sevk edilmiştir. Buna karşılık idârî dâvâlarda dâvâ açma süresi, dâvânın ön şartlardan olup, ilk incelemede ele alınır. Bu şart eksikse esâsa girilmeden dâvâ reddedilir⁴.

Görüldüğü üzere idârî yargılama usûlünde “dâvâ açma süresi”, hukuk yargılamasından tamâmen farklı ele alınmaktadır. Bu çalışmada idârî yargılama usûlünde dâvâ açma süresinin niteliği, dâvâ açma süresinin başlaması ve hesaplanması, Anayasa’nın 40/2. maddesi hükmünün dâvâ açma süresine etkisi konularını ele alacağız.

I. İDÂRÎ YARGILAMA USÛLÜNDE DÂVÂ AÇMA SÜRESİ VE HUKÛKÎ NİTELİĞİ

A. Dâvâ Açma Süresinin Gerekliği

Dâvâ açma süresi, “idârî dâvâların geçerli sûrette açılabilceği kânûnen belirli ve

⁴ A. Şeref Gözübüyük/Turgut Tan, *İdare Hukuku, C.2, İdari Yargılama Hukuku*, Turhan Kitapevi, 1999, s.859-860.

sınırlı olan zaman dilimi”⁵ şeklinde tanımlanabilir. İdârî yargılama usûlünde dâvâ açma hakkının belli bir süreyle sınırlandırılmasının gerekliliği konusunda şu gerekçeler ileri sürülmektedir. Dâvâ açma süresi, idârî istikrarın sağlanabilmesi için kabul edilmiştir. İşlemi tesis eden idârenin ve bu işlemlere dayalı olarak kazanılan hukûkî durumların korunması amaçlanmaktadır⁶. Kamu hizmetlerini yürütmekle görevli olan idârenin, sürekli dâvâ tehdidi altında tutulmasının önüne geçilmektedir⁷. Böylece idâre, sınırsız bir şekilde dâvâ açma tehdidinden kurtulmakta, kişiler de idârenin keyfî tutumuna karşı korunmuş bulunmaktadır. Başka bir ifâdeyle bireyler ile idâre arasında bir denge sağlanmaktadır.

Danıştay bu husûsu şöyle belirtmektedir: “...Yasa koyucu, idârî işlemin sürekli bir biçimde dâvâ açma tehdidi altında kalmasını engelleyebilmek için, idârî işlemlerin ilgililerince ve belli sürede dâvâ konusu edebileceğini öngörerek hizmetin hızlı ve etkin biçimde yürütülmesini sağlamak istemiştir...”⁸.

Anayasa Mahkemesi de öğretilerde belirtilen gerekçeleri kabul etmektedir: “...Doktrinde ve yargı kararlarında, idârî işlemlerin belirli bir süre sınırlaması olmaksızın, süreklilik arz edecek şekilde veya mâkul olmayacak ölçüde uzun bir süre dâvâ konusu edilebilme olasılığının bulunmasının, kamu hizmetlerinin işleyişini aksatacağı ve idârede bulunması gereken istikrarı bozacağı ifâde edilerek, idârî dâvâ açma sürelerinin sınırlanabileceği kabul edilmektedir...”⁹.

Anayasa Mahkemesi’nin bir başka karârında da şöyle denilmektedir: “...Mevzuatta öngörülen îtiraz ve dâvâ açma süreleri aynı zamanda hukuk devletinin gereklerinden olan hukûkî güvenlik ve hukûkî istikrar ilkeleriyle doğrudan ilgili olup kuralların belirli ve öngörülebilir olmalarının yanı sıra idârenin söz konusu kurallara yönelik uygulamalarındaki sürekliliğin idâre ve tüm bireyler açısından önemi açıktır. Bu bağlamda, kamu yararı düşüncesinin de bir yansıması olan hukûkî güvenlik ve istikrar ilkelerinin, hak arama hürriyetinin sınırını oluşturabilmesi mümkün olmakla birlikte bu sınırlamanın Anayasa’nın 13. maddesinde öngörülen güvencelere aykırı olmaması gerekir...”¹⁰.

⁵ Lutfi Duran, “İdari Kazâda Dâvâ Açma Müddeti”, *İHFM*, C.2, S.1-2, s. 240.

⁶ A. Şeref Gözübüyük, *Yöneltilmiş Yargı*, 13.Baskı, Turhan Kitabevi, 1999, s.397; Bahtiyar Akyılmaz/Murat Sezginer/ Cemil Kaya, *İdari Yargılama Hukuku*, Savaş Yayınevi, 2018, s.320-322.

⁷ Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, C.III, İsmail Akgün Hak Kitabevi, 1966, s.1960; Danıştay Onuncu Dâiresi, E.2005/9189, K.2006/664, T. 31.01.2006: “Yasa koyucu, idârî işlemlerin sürekli bir biçimde dâvâ açma tehdidi altında kalmasını engelleyebilmek için, idârî işlemlerin ilgililerince ve belli sürede dâvâ konusu edilebileceğini öngörerek kamu hizmetinin hızlı ve etkin biçimde yürütülmesini sağlamak istemiştir”.

⁸ Danıştay Onuncu Dâiresi, E.2005/9189, K.2006/664, T.31.01.2006.

⁹ AYM, E.2016/29, K.2016/134, T.14.07.2016, p.20; AYM, E.2016/37, K.2016/135, 14/07/2016, p.16.

¹⁰ AYM, E.2018/33, K.2018/113, T.20.12.2018, p.22.

B. Dâvâ Açma Süresi-Hak Arama Hürriyeti İlişkisi

Anayasanın “hak arama hürriyeti” başlığını taşıyan 36. maddesinde, “*Herkes, meşrû vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde dâvâcı veya dâvâlı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir*” hükmü yer almaktadır. İdâri yargılama usûlünde dâvâ açma hakkı belli bir süreyle sınırlandırılmaktadır. Bu sınırlamanın, Anayasanın 36. maddesinde düzenlenen hak arama hürriyeti ile doğrudan ilişkili olduğunda tereddüt bulunmamaktadır.

Hak arama özgürlüğü ile dâvâ açma hakkı ilişkisini Anayasa Mahkemesi şöyle ifâde etmektedir: “...Anayasa'nın 'Hak arama hürriyeti' başlıklı 36. maddesinin birinci fıkrasında, 'Herkes, meşrû vasıta ve yollardan faydalanmak sûretiyle yargı mercileri önünde dâvâcı veya dâvâlı olarak iddia ve savunma ile âdil yargılanma hakkına sahiptir.' denilerek yargı organlarına dâvâcı ve dâvâlı olarak başvurabilme ve bunun doğal sonucu olarak da iddia, savunma ve âdil yargılanma hakkı güvence altına alınmıştır. Anayasa'nın 125. maddesinde ise 'İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır...' denilmektedir. Her iki maddeyle güvence altına alınan dâvâ yoluyla hak arama özgürlüğü, kendisi bir temel hak niteliği taşımasının ötesinde diğer temel hak ve özgürlüklerden gereken şekilde yararlanılmasını ve bunların korunmasını sağlayan en etkili güvencelerden biridir. Kişilere yargı mercileri önünde dâvâ hakkı tanınması âdil bir yargılamanın da ön koşulunu oluşturur...”¹¹.

“...Hak arama özgürlüğünün temel unsurlarından biri mahkemeye erişim hakkıdır. Mahkemeye erişim hakkı, hukûkî bir uyumsuzluğun bu konuda karar verme yetkisine sâhip bir mahkeme önüne götürülmesi hakkını da kapsar. Kişinin uğradığı bir haksızlığa veya zarara karşı kendisini savunabilmesinin ya da mâruz kaldığı haksız bir uygulama veya işleme karşı haklılığını ileri sürüp kanıtlayabilmesinin, zararını giderebilmesinin en etkili ve güvenceli yolu yargı mercileri önünde dâvâ hakkını kullanabilmesidir. Kişilere yargı mercileri önünde dâvâ hakkının tanınması hak arama özgürlüğünün ön koşulunu oluşturur...”¹².

¹¹ AYM, E.2016/29, K.2016/134, T.14.07.2016, p.11.

¹² AYM, E.2022/10, K.2022/72, T.01.06.2022, p.23; AYM, E.2016/29, K.2016/134, T.14.07.2016, p.18: “...Anayasa'nın 36. maddesinde güvence altına alınan hak arama özgürlüğünün temel unsurlarından biri mahkemeye erişim hakkıdır. Kişinin uğradığı bir haksızlığa veya zarara karşı kendisini savunabilmesi ya da mâruz kaldığı haksız bir uygulama veya işleme karşı haklılığını ileri sürüp kanıtlayabilmesi ve zararını giderebilmesinin en etkili yolu, yargı mercileri önünde dâvâ hakkını kullanabilmesidir. Mahkemeye erişim hakkı, bireylerin iddia ve savunmalarını bir yargı mercii önünde ileri sürebilmelerine imkân sağlayan ve âdil yargılanma hakkının bir unsuru olarak kabul edilen bir haktır...” Aynı yönde bkz. AYM, E.2018/99, K.2021/14, T.03.03.2021, p.21; AYM, E.2018/62, K.2018/117, T.27.12.2018, P.11; AYM, E.2018/33, K.2018/113, T.20.12.2018, p.21; Aynı yönde bkz. AYM, E.2013/95, K.2014/176, T.13.11.2014; AYM,

C. Hak Arama Özgürlüğünün Dâvâ Açma Süresi İle Sınırlandırılması

Anayasanın “*Temel hak ve hürriyetlerin sınırlanması*” başlığını taşıyan 13. maddesinde, “*Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kânunla sınırlanabilir*” hükmü yer almaktadır. Bu hükme göre bir temel hak ve hürriyet, o temel hak ve hürriyeti düzenleyen Anayasanın ilgili maddesinde belirtilen sınırlama sebebiyle sınırlandırılabilir.

Anayasanın “hak arama hürriyeti” başlığını taşıyan 36. maddesinde, özel sınırlama sebebi yer almamaktadır. Yukarıda açıklandığı üzere, dâvâ açma süresi, hak arama hürriyetinin sınırlandırılması demektir. Anayasanın 36. maddesinde hak arama hürriyeti için sınırlama sebebi belirtilmediğine göre, dâvâ açma süresi öngören kânunlar (meselâ İYUK m.7, m.20/A, m.20/B), Anayasaya aykırı mıdır?

Anayasa Mahkemesi bu sorunun cevâbını şöyle vermektedir: “...Anayasa'nın 36. maddesinde hak arama özgürlüğü için herhangi bir sınırlama nedeni öngörülmemiş olmakla birlikte özel sınırlama nedeni öngörülmemiş hakların da o hakkın doğasından kaynaklanan bâzı sınırlarının bulunduğu kabul edilmektedir. Öte yandan Anayasa'nın başka maddelerinde yer alan hak ve özgürlükler ile devlete yüklenen ödevler, özel sınırlama sebebi gösterilmemiş hak ve özgürlüklere sınır teşkil edebilir...”¹³.

Anayasa Mahkemesi'nin bu yaklaşımına göre, hak arama hürriyetini düzenleyen 36. maddede özel sınırlama sebebi sayılmamış olsa bile, dâvâ açma süresi bu hakkın doğasından kaynaklanmaktadır. Başka bir ifâdeyle sınırsız bir süreyle dâvâ açma hakkının tanınması söz konusu değildir.

D. Dâvâ Açma Süresinin Kânunla Düzenlenmesi Zorunluluğu

Yukarıda ifâde edildiği üzere dâvâ açma sürelerinin, bir özgürlük sınırlandırması olduğunda kuşku yoktur. Anayasa Mahkemesi bunu şöyle ifâde etmektedir. “Dâvâ açma sürelerine ilişkin kurallar, mahkemeye erişim hakkını sınırlandıran kurallardır... Getirilen düzenlemenin ‘mahkemeye erişim hakkı’na ve dolayısıyla da âdil yargılanma hakkına yönelik bir müdâhale olduğu açıktır”¹⁴. “Anayasa'nın 13. maddesinde “*Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kânunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna,*

E.2014/177, K.2015/49, T.14.05.2015.

¹³ AYM, E.2022/10, K.2022/72, T.01.06.2022, p.29; AYM, E.2018/99, K.2021/14, 03.03.2021, p.24; AYM, E.2018/33, K.2018/113, T.20.12.2018, p.22. Aynı yönde bkz. AYM, E.2013/95, K.2014/176, T.13.11.2014; AYM, E.2014/177, K.2015/49, T.14.5.2015.

¹⁴ AYM, E.2016/29, K.2016/134, T.14.07.2016, p.20; AYM, E.2016/37, K.2016/135, 14/07/2016, p.16.

demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz” denilmektedir. Anayasa’nın 13. maddesi uyarınca... hak arama hürriyeti, yalnızca kânunla ve demokratik bir toplumda gerekli olduğu ölçüde sınırlanabilir. Ayrıca getirilen bu sınırlamalar hakkın özüne dokunamayacağı gibi Anayasa’nın sözüne ve rûhuna, demokratik toplum düzeninin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz...”¹⁵.

Anayasa Mahkemesi’nin de belirttiği üzere, “Temel hak ve hürriyetlerin sınırlanması” başlığını taşıyan 13. maddesine göre temel hak ve hürriyetler ancak kânunla sınırlanabilir. Dâvâ açma süresi, hak arama hürriyetine getirilen bir sınırlama olduğuna göre mutlaka kânunla düzenlenmesi gerekmektedir. Nitekim idârî yargılama usûlünde dâvâ açma süreleri kânunla düzenlenmiştir. Başta İYUK olmak üzere (m.7,10,11,12,13) idârî dâvâların açılmasında uyulması gereken süreler kânunla düzenlenmiştir.

E. Dâvâ Açma Süresinin Belirlenmesinde Yasama Organının Takdir Yetkisi

İdârî Yargılama Usûlü Kânûnu’nun 7/1. maddesine göre, genel dâvâ açma süresi, idârî dâvâlarda altmış (60) gün, vergiye ilişkin dâvâlarında ise otuz (30) gündür. Kânunlarda, idârî ya da vergi dâvâları için açıkça başka bir dâvâ süresi öngörülmemiş ise, bu “*genel dâvâ açma süresi*” uygulanır.

İYUK’un 7/1. maddesinde, genel dâvâ açma süresi belirlenirken “*özel kânunlarında ayrı süre gösterilmeyen hâllerde*” ifâdesine yer verilmiştir. Bu hükme göre, kânunlarda özel dâvâ açma sürelerinin öngörülmesi de mümkündür. Nitekim bâzı kânunlarda, genel dâvâ açma süreleri dışında, özel dâvâ açma süreleri öngörülmektedir. Meselâ İYUK’un 20/A maddesi gereğince ivedi yargılama usûlüne tâbi konularda *dâvâ süresi 30 gün*; 20/B maddesinde de merkezi sınavlara ilişkin dâvâlarda *dâvâ açma süresi 10 gün* olarak düzenlenmiştir. Yine 213 sayılı Vergi Usûlü Kânûnu’nda, onbeş (15) gün (Mükerrer madde 49, Ek m. 7), Kamulaştırma Kânûnu’nda otuz (30) gün (m. 14), Çevre Kânûnu’nda otuz gün (m.25/2), Türk Petrol Kânûnu’nda otuz gün (m.23/4) gibi dâvâ süreleri bulunmaktadır. Bu şekilde kânunda özel dâvâ açma süresi öngörülmüş ise, dâvânın bu süre içinde açılması gerekir.

Burada şu sorular gündeme gelmektedir. İdârî dâvâ açma süreleri neye göre belirlenmelidir? Hangi süre hukuk devleti ilkesine, hak arama özgürlüğüne ve âdil yargılanma hakkına uygun düşmektedir? Genel dâvâ açma süresi yanında, bâzı dâvâlar için daha kısa dâvâ açma süresi belirlenebilir mi?

¹⁵ AYM, E.2018/62, K.2018/117, T.27.12.2018, p.13.

Anayasa Mahkemesi, dâvâ açma süresinin belirlenmesi konusunda yasama organının takdir yetkisi olduğuna, bu takdir yetkisini kullanırken de Anayasada belirlenen ilkelere uygun davranılması gerektiğine hükmetmiştir. “*Anayasa'nın 125. maddesinde idârenin eylem ve işlemlerine karşı ne kadar süre içinde dâvâ açılabileceğine ilişkin bir belirlemede bulunulmamış, bu konu yasama organının takdirine bırakılmıştır. Nitekim Anayasa'nın 142. maddesinde de mahkemelerin kuruluşu, görev ve yetkileri, işleyişi ile 'yargılama usûllerinin' kânunla düzenleneceği kurala bağlanmış, yargılama usûllerini belirleme konusunda kânun koyucuya takdir yetkisi tanınmıştır. Dâvâ açma süresini belirleyen kurallar da yargılama usûlüne ilişkindir. Bununla birlikte kânun koyucunun takdir yetkisini kullanırken Anayasa'da belirtilen ilkelere uygun davranması gerekir...*”¹⁶.

Anayasa Mahkemesi, genel dâvâ açma süresi yanında, bâzı dâvâlar için daha kısa dâvâ açma süresi belirlenmesini, demokratik bir toplum düzeninin gerekleriyle uyumlu meşrû bir amaca dayanması, getirilen düzenleme ile ulaşılmak istenen amaç arasında mâkul bir dengenin bulunması şartıyla Anayasaya uygun olacağına karar vermiştir. “*...İdâre mahkemelerine dâvâ açma süresinin, 2577 sayılı İdari Yargılama Usûlü Kânûnu'nda öngörülen altmış günlük genel dâvâ açma süresine oranla daha kısa (on beş gün) olarak belirlenmesinin; yabancı konumunda Türkiye'ye giriş yapan ve uluslararası koruma talebinde bulunanların durumlarının bir an önce açıklığa kavuşturulması ve böylece bu konuda gerek yabancı yönünden gerekse idârî makamlar yönünden var olan belirsizliklerin Anayasa'nın 141. maddesinde öngörülen dâvâların mümkün olan süratle sonuçlandırılmasını amacıyla yapıldığı ve dolayısıyla düzenlemenin demokratik bir toplum düzeninin gerekleriyle uyumlu meşrû bir amaca dayandığı görülmektedir. Bu durumda, getirilen düzenleme ile ulaşılmak istenen amaç arasında mâkul bir dengenin bulunup bulunmadığına bakılmalıdır...*”¹⁷.

F. Dâvâ Açma Süresinin Hukûkî Niteliği

İdârî yargılama usûlünde dâvâ açma süresinin hukûkî niteliği konusunda öğretide görüş farklılıkları bulunmaktadır¹⁸. Hak düşürücü süre olduğunu ileri sürenler yanında¹⁹, kamu hukûkuna özgü “*sui generis*” bir kurum olduğu yönünde de görüşler bulunmaktadır²⁰.

¹⁶ AYM, E.2016/29, K.2016/134, T.14.07.2016, p.12.

¹⁷ AYM, E.2016/29, K.2016/134, T.14.07.2016, p.20; AYM, E.2016/37, K.2016/135, 14/07/2016, p.16.

¹⁸ Bu tartışmalar için bkz. Gürsel Öngören, *Türk Hukukunda İdari Dâvâ Açma Süreleri*, Kazancı Kitap Ticaret A.Ş 1990, s.6-12; Gürsel Kaplan, *İdari Yargıda Dâvâ Açma Süreleri*, Turhan Kitapevi, 2011, s. 19-25.

¹⁹ Onar, C.II, s. 1961; Gözübüyük, *Yönetmelik Yargı*, 14.Baskı, Turhan Kitapevi, 2001, s. 397; Gözübüyük/Tan, C.II, s. 859.

²⁰ Lutfi Duran, "İdari Kazâda Dâvâ Açma Müddeti-İdari Müruru Müddet", *İÜHFİM*, 11(1-2), 1944, s. 249; Erol Çırakman, "İdari Dâvâlarda Süre", *İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler I*, Danıştay Yayınları, 1976, s. 196.

Hak düşürücü süre, maddî hukûka ilişkin kânunda öngörülen sürenin dolması ile hak ortadan kalkar. Hak düşürücü sürenin geçtiği, dâvânın her aşamasında taraflarca ileri sürülebileceği gibi mahkemece de re'sen dikkate alınır. Yine hak düşürücü sürenin durması, kesilmesi söz konusu olmadığı gibi mücbir sebebin varlığında ek süre verme konusunda mahkemenin takdir yetkisi bulunmamaktadır.

İdârî yargıda dâvâ açma süresinin hak düşürücü süre değil, idârî yargılama usûlüne özgü (*sui generis*) bir süre olduğunu ileri sürenler, idârî dâvâ açma süresinin, İYUK 9. ve 11. maddede olduğu gibi uzamasının veya durmasının mümkün olduğunu; dâvâ açma süresinin geçmesi durumunda sâdece dâvâ hakkının ortadan kalktığını, iptal dâvâlarında işlemin hukûka uygun hâle gelmediğini, tam yargı dâvâlarında zararın ortadan kalkmadığı gibi hususları gerekçe göstererek, idârî yargıda dâvâ açma süresinin, usûl hukukuna ilişkin olduğunu ve buna bağlı olarak mücbir sebebin dâvâ açma süresine etki etmesi gerektiğini ifâde etmektedirler²¹. Mücbir sebebin dâvâ açma süresine etki edeceği yönünde Danıştay kararları bulunmaktadır²².

Danıştay'ın,1930'lu yıllardan itibaren²³, dâvâ açma süresinin hak düşürücü süre olduğu, kamu düzeninden sayıldığı ve dâvânın her aşamasında taraflarca ileri sürülebileceği gibi, yargı yerince de re'sen dikkate alınacağı görüşünde olduğunu söyleyebiliriz.

“...İdârî yargıdaki dâvâ süreleri maddî hukûka değil, usûl hukukunu ilgilendiren bir nitelik taşıdığından, dâvâ süresinin geçirilip geçirilmediği husûsunun idârî yargı yerince re'sen araştırılması gerekmektedir...”²⁴.

“...Dâvâ açma süreleri hak düşürücü süre niteliğindedir ve yasada belirli bir sürenin geçmesi dâvâ hakkını kullanılmaz duruma getirir ...”²⁵. “...İdârî yargıdaki dâvâ süreleri maddî hukûku değil, usûl hukûkunu ilgilendiren bir nitelik taşıdığından, dâvâ süresinin geçirilip geçirilmediği husûsunun idârî yargı yerince re'sen araştırılması gerekmektedir. Başka bir ifâde ile dâvâ açma süresi, kamu düzenini ilgilendirdiğinden idârî yargı yerinin

²¹ Ayrıntılı bilgi için bkz. F. Ebru Gündüz, “Mücbir Sebebin İdari Dâvâ Açma Süresine Etkisi”, *AHBVÜHFD*, 23(2), 2019, s.237-266.

²² Danıştay'ın az da olsa mücbir sebebin dâvâ açma süresine etki edeceği yönünde kararları vardır. Danıştay Beşinci Dâiresi, E.1960/947, K.1961/608, T. 07.03.196, Çırakman, s.194; Danıştay Dördüncü Dâiresi, E.1995/6183, K.1996/2698, T. 20.06.1996, Gündüz, agm., s.243.

²³ Danıştay Dördüncü Dâiresi, E.1939/923, K.1939/3591, T.169.1939, Öngören, s.7.

²⁴ Danıştay Yedinci Dâiresi, E.1984/1081, K.1984/1385, T.09.07.1987.

²⁵ Danıştay Altıncı Dâiresi, E.1987/33, K.1987/942, T.20.10.1987; Danıştay Üçüncü Dâiresi, E.2009/4122, K.2009/2814, T. 30.09.2009: “...İdari yargılamada dâvâ açma ve kânun yoluna başvurma süreleri kendine özgü hak düşürücü süreler olup, kamu düzenini ilgilendirdiğinden taraflarca ileri sürülmesi bile dâvânın her aşamasında ilgili yargı mercii tarafından re'sen dikkate alınması gereken bir husus olduğu gibi, bu sürelerin durması veya kesilmesini gerektiren durumlar ancak yasal bir düzenlemeyle yapılabilir...”.

önüne gelen bir dâvânın süresinde açılıp açılmadığını kendiliğinden araştırması zorunlu bulunmaktadır... Dâvâ açma süresi hak düşürücü bir süre niteliğindedir. Yâni süresinde kullanılmayan dâvâ hakkı düşmekte ve yargı yolu kapanmaktadır...²⁶.

Burada idârî dâva açma sürelerinin kendine özgü niteliğinin gözardı edilmemesi gerekir. Bu bakımdan İYUK m.9 ve 11. maddelerde olduğu gibi dâvâ açma süresinin durması ve uzaması mümkündür. Öte yandan dâvâ açma süresinin geçmesi, sâdece işleme karşı dâvâ açılmaması sonucunu doğurur, işlemi hukûka uygun hâle getirmez. Yine tam yargı dâvâsında, dâvâ süresinin geçmiş olması, zararın ortadan kalktığı ve haklılık kazandığı anlamına gelmez.

II. İDÂRÎ İŞLEMLERDE DÂVÂ AÇMA SÜRELERİ

A. Genel Olarak Dâvâ Açma Süresi²⁷

Anayasanın 125. maddesinde “*idârî işlemlere karşı açılacak dâvâlarda süre, yazılı bildirim târihinden başlar*” hükmü yer almaktadır. Anayasanın bu hükmüyle ilgili iki husûsa değinmek gerekir. Birincisi bu hükümde işlemin düzenleyici ya da birel (bireysel) olması ayırımına yer verilmemektedir. Oysa yazılı bildirim daha ziyâde birel (bireysel) işlemler için söz konusudur. İkincisi husus ise düzenlemede “*yazılı bildirim târihinden itibaren*” denilerek, bildirim gününün süreye dâhil olduğu gibi bir sonuç çıkarmaya elverişli olmasıdır.

İdârî işlemlerde dâvâ açma süresinin başlangıcı İYUK’un “dâvâ açma süresi” başlığını taşıyan 7. maddesinde daha detaylı olarak düzenlenmiştir. Buradaki genel kurallar şu şekildedir:

(a) Dâvâ açma süresi, idârî uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı târihi izleyen günden itibaren başlar.

(b) Dâvâ açma süresi, vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezalarından doğan uyuşmazlıklarda; tahakkuku tahsile bağlı olan vergilerde tahsilatın; tebliğ yapılan hallerde veya tebliğ yerine geçen işlemlerde tebliğin; tevkif yoluyla alınan vergilerde istihkak sahiplerine ödemenin; tescile bağlı vergilerde tescilin yapıldığı ve idârenin dâvâ açması gereken konularda ise ilgili merci veya komisyon kararının idâreye geldiği târihi izleyen günden başlar.

(c) Adresleri belli olmayanlara özel kânunlarındaki hükümlere göre ilân yoluyla

²⁶ Danıştay Yedinci Dâiresi, E.1984/1081, K.1984/1385, Gözübüyük/Tan, C.II, s. 860; Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu, E.1966/67, K.1967/8, Gözübüyük/Tan, C.II, s. 860.

²⁷ Geniş bilgi için bkz. Ramazan Çağlayan, *İdârî Yargılama Hukûku*, 13.Baskı, Seçkin Yayınevi, 2021, s.301 vd.

bildirim yapılan hallerde, özel kânûnunda aksine bir hüküm bulunmadıkça süre, son îlân tarihini izleyen günden itibaren onbeş gün sonra işlemeye başlar.

(d) İlânı gereken düzenleyici işlemlerde dâvâ süresi, îlân târihini izleyen günden itibaren başlar.

Anayasa hükmü ile kânun düzenlemesi mukâyese edildiğinde şunları söyleyebiliriz.

(1) Anayasa, sâdece birel (bireysel) işlemlerde dâvâ açma süresini düzenlemiş gözüktürken; kânun hem birel (bireysel) hem de düzenleyici işlemler bakımından dâvâ açma sürelerini düzenlemektedir.

(2) Anayasa düzenlemesi, “*yazılı bildirim târihinden itibaren*” denilerek, bildirim gününün süreye dâhil olduğu gibi bir sonuca yol açacak şekilde iken; kânunda “*bildirim yapıldığı târihi izleyen günden itibaren*” denilerek açık ve net şekilde bildirim gününün süreye dâhil olmayacağı belirtilmiştir. Bu husus, kânunun 8. maddesinde yer alan “*Süreler, tebliğ, yayın veya îlân tarihini izleyen günden itibaren işlemeye başlar*” hükmü ile daha da açık şekilde ifade edilmiştir.

Burada şu husûsu de belirtmek gerekir. Dâvâ açma süresinin işlemeye başlayabilmesi için, işlemin içeriğinin duyuru (îlân) metninde ya da tebliğ metninde kuşkuya yer vermeyecek şekilde belirtilmesi gerekmektedir²⁸.

Bu genel değerlendirmelerden sonra dâvâ açma süresinin başlangıcı bakımından birel (bireysel) işlemler ile düzenleyici işlemleri ayrı ayrı değerlendirmek gerekir.

1. Birel (Bireysel) İşlemlerde Dâvâ Açma Süresi²⁹

(1) *Dâvâ açma süresi yazılı bildirim ile başlar*: Anayasa'nın 125 ve İYUK'un 7. maddesi gereğince, bireysel idârî işlemlerde dâvâ açma süresi, “*yazılı bildirim yapıldığı târihi izleyen günden*” itibaren işlemeye başlar. Bu hükümlere göre, bireysel idârî işlemlerin yazılı olarak ilgililere bildirilmesi bir zorunluluktur. Şâyet idârî işlem birden fazla kişiyi doğrudan ilgilendiriyorsa, hepsine ayrı ayrı yazılı olarak bildirilmesi gerekir.

Anayasa Mahkemesi idârî işlemlerin ilgililere bildirilmesini (tebliğini) hak arama hürriyetinin önemli bir unsuru olarak nitelendirmektedir: “...*Anayasa'nın 125. maddesinde, idârenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu ve idârî işlemlere karşı açılacak dâvâlarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı öngörülmüştür.*”

²⁸ Danıştay Dördüncü Dâiresi, E.2016/2703, K.2016/4343, T.25.05.2016.

²⁹ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Taner Ayanoglu, *Bireysel İdari İşlemlere Karşı Dâvâ Açma Süresinin Başlangıcı*, Onikilevha Yayınları, 2017.

Teblîgat; yetkili makamlarca birtakım hukûkî işlemlerin, bu işlemin hukûkî sonuçlarından etkilenmeleri amaçlanan kişilere kânûna uygun şekilde bildirim ve bu bildirim usûlüne uygun olarak yapıldığının belgelendirilmesi işlemidir. İşlemlerin kendilerine bağlanan hukûkî sonuçları doğurabilmesi için muhâtabına bildirilmesi gerekir. Teblîgat, Anayasa'da güvence altına alınmış olan iddia ve savunma hakkının tam olarak kullanılabilmesinin ve bireylere tanınan hak arama hürriyetinin önemli güvencelerinden biridir...’’³⁰.

Kânunda öngörülen dâvâ açma süresinin işlemeye başlayabilmesi için işlemin ilgisine (ya da ilgililerine) tebliğ edilmesi bir zorunluluktur. Yazılı bildirim yapılmadan, dâvâ açma süresi hukûken işlemeye başlamaz. “...*İdârî işlem aleyhine açılacak dâvâlarda kânunla belli edilen sürenin işlemeye başlayabilmesi için idârî işlemin ilgiliye (yazılı) bildirim gerekli olup böyle bir bildirim olmadıkça dâvâ açma süresinin işlemeye başlaması olanaksızdır...’’³¹. Öte yandan bireysel işlemin (meselâ ihâleden yasaklama karârı) Resmi Gazetede yayınlanmasının, dâvâ açma süresine etkisi bulunmayıp, dâvâ açma süresi, tebliğ târihinden îtibâren işlemeye başlar³².*

Danıştay bâzı durumlarda sözlü bildirim, dâvâ açma süresinin başlaması için yeterli bulmuştur. Örneğin doçentlik sınavında, jüri başkanının sonucu sözlü olarak adaya tefhim etmesini, dâvâ açma süresinin başlaması için yeterli bulmuştur³³. Ancak bir başka kararda, bu karârın tam aksi yönünde karar verilmiştir. Bu kararda, “*jüri başkanının sözlü bildirimini, yazılı bildirim yerine geçerli saymak mümkün olmadığından, bu noktadan hareketle, dâvâyı süre aşımı yönünden reddetmek hukûka uygun görülmemiştir*” denilerek isâbetli bir karar verilmiştir³⁴.

Fransız hukûkunda, yerel yönetim meclis üyelerinin, meclis karârına karşı dâvâ açmaları durumunda, dâvâ süresinin karârın alındığı târihten başlayacağı kabul edilmektedir. Bu halde ayrıca bildirim gerek olmadığı, ilgilinin idârî işlemi bildiği varsayılmaktadır³⁵.

(2) *Dâvâ açma süresinin işlemin öğrenilmesi ile başlaması*: Bâzı hâllerde sürenin başlaması için işlemin öğrenilmesi (muttali olunması) yeterli kabul edilmelidir. Ayrıca ilgiliye yazılı olarak tebliğ edilmesi aranmamalıdır. Meselâ sınav sonuçlarının îlân edilmesi (internet sitesinde veya başka sûrette), dâvâ açma süresinin başlaması için yeterli kabul edilmelidir. Sayıları binleri bulan kişilere ayrı ayrı yazılı tebliğ edilmesinin zorunluluğu ileri sürülemez.

³⁰ AYM, E.2018/62, K.2018/117, T.27.12.2018, P.12; AYM, E.2018/33, K.2018/113, T.20.12.2018, p.26.

³¹ Danıştay Onikinci Dâiresi, E.1973/2933, K.1974/165, AİD, Cilt.7, Sayı.3, s. 239.

³² Danıştay Onüçüncü Dâiresi, E.2014/771, K.2014/1737, T.08.05.2014.

³³ Danıştay Sekizinci Dâiresi, E.1990/1348, K.1990/873, T.11.09.1990, DD.82-83, s. 710.

³⁴ Danıştay İdârî Dâvâ Dâireleri Kurulu, E.1991/10, K.1992/68, T.20.03.1992, DD.86, s. 116.

³⁵ Tekin Akilloğlu, “Karar Notu”, AİD, 20(4), s. 194.

Aynı yaklaşım Resmî Gazete’de yayınlanma durumu (atama kararları gibi) için de kabul edilmelidir.

“...İdari işlemlere karşı açılacak dâvâlarda sürenin, yazılı bildirim târihinden başlayacağı kuralı, idârî işlemlerin idâre tarafından ilgililere açık ve anlaşılır bir biçimde duyurulması ve bu işlemlere karşı idârî yollara veya dâvâ yoluna başvurmalarına olanak sağlama amacını taşımaktadır. Bununla birlikte, idârî işlemin niteliğinin ve hukûkî sonuçlarının dâvâcı tarafından bütünüyle öğrenildiği kimi dâvâlarda, bilgi edinmenin (ittılanın) yazılı bildirim sonuçlarını doğuracağı ve dâvâ açma süresine başlangıç alınacağı Danıştay içtihatlarıyla kabul edilmiştir. Ancak bu istisnâî durumun kabûlü, bilgi edinmenin dâvâ açma süresine başlangıç alınması da, idârî işlemin niteliği ve doğurduğu hukûkî sonuç itibâriyle dâvâcılar tarafından öğrenildiğinin kanıtlanması koşuluna bağlı olup; bu koşulun gerçekleşip gerçekleşmediği açılan idârî dâvâda ancak idârî yargı merciince karâra bağlanabilir. Bir başka deyişle, her tür bilgi edinmenin (ittılanın) idârî dâvâ açma süresine başlangıç alınacağı şeklindeki genel bir kabul, Anayasa'nın 125. maddesi ve 2577 sayılı Yasayla bağdaşmayacaktır...”³⁶.

Danıştay, bilgi edinmenin (ittılanın) yazılı bildirim sonuçlarını doğurabilmesinin ve dâvâ açma süresine başlangıç alınabilmesinin, idârî işlemin niteliği ve doğurduğu hukûkî sonuç itibâriyle dâvâcılar tarafından öğrenildiğinin kanıtlanması koşuluna bağlı olduğunu, bu koşulun gerçekleşip gerçekleşmediğinin de idârî yargı merciince karâra bağlanacağını belirtmektedir.

“...İdari işlemlere karşı açılacak dâvâlarda sürenin, yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kuralı, idârî işlemlerin idâre tarafından ilgililere açık ve anlaşılır bir biçimde duyurulması ve bu işlemlere karşı idârî yollara veya dâvâ yoluna başvurmalarına olanak sağlama amacını taşımaktadır. Bununla birlikte, idârî işlemin niteliğinin ve hukûkî sonuçlarının dâvâcı tarafından bütünüyle öğrenildiği kimi dâvâlarda, bilgi edinmenin (ittılanın) yazılı bildirim sonuçlarını doğuracağı ve dâvâ açma süresine başlangıç alınacağı Danıştay içtihatlarıyla kabul edilmiştir. Ancak bu istisnai durumun kabulü, bilgi edinmenin dâvâ açma süresine başlangıç alınması da, idârî işlemin niteliği ve doğurduğu hukûkî sonuç itibariyle dâvâcılar tarafından öğrenildiğinin kanıtlanması koşuluna bağlı olup; bu koşulun gerçekleşip gerçekleşmediği açılan idârî dâvâda ancak idârî yargı merciince karâra bağlanabilir. Bir başka deyişle, her tür bilgi edinmenin (ittılanın) idârî dâvâ açma süresine

³⁶ Danıştay İdari Dâvâ Dâireleri Kurulu, E.2014/5776, K.2015/3204, T.05.10.2015.

başlangıç alınacağı şeklindeki genel bir kabul, Anayasa'nın 125. maddesi ve 2577 sayılı Yasayla bağdaşmayacaktır...³⁷.

(3) *Bildirimden önce dâvâ açılması mümkündür:* Dâvâ açma süresinin yazılı bildirimle başlayacağı esas ise de bildirimden önce öğrenilmesi hâlinde dâvâ açmaya engel bir durum yoktur. Yâni işlem tamamlandığı anda dâvâ açılabilir. Kişi mutlaka yazılı tebliği beklemek zorunda değildir³⁸. Tebliğden önce açılan dâvâ reddedilemez. Bu durumda dâvânın vaktinden önce açıldığı ileri sürülemez³⁹.

(4) *Yazılı bildirim şartları:* Dâvâ açma süresini başlayabilmesi için yazılı bildirim aşağıdaki şartları taşıması gerekir⁴⁰:

(a) *Bildirim tam olmalıdır:* Yazılı bildirim dâvâ süresini başlatabilmesi için, bildirim tam olması, şekil ve usûl kurallarına uygun olarak yapılması lâzımdır⁴¹. Danıştay'ın bir kararında belirttiği gibi "...dâvâ açma süresine başlangıç olacak yazılı bildirim yetkili makamlarca ve işlemin açıklanması sûretiyle yapılması" gerekir⁴².

(b) *Bildirim yetkili makam tarafından yapılmalıdır:* Dâvâ süresinin başlayabilmesi için bildirim (tebliğin) yetkili mercii yani işlemi yapan idâre tarafından yapılması gerekir⁴³.

Başka bir makâmın işlemi, yazılı bildirim olarak kabul edilebilir mi? Danıştay bir mahkeme kararının tebliğini, yazılı bildirim olarak kabul edileceği yönünde karar vermiştir⁴⁴. Hukuk mahkemesinin kararının ilgiliye tebliğinin, yazılı bildirim yapılmış gibi addedilerek dâvâ açma süresinin başlangıcı olarak alınması isâbetli değildir. Bildirim tam ve yeterli açıklıkta olması ve yetkili makam tarafından yapılması kuralının yerine getirildiği söylenemez⁴⁵.

(c) *Bildirim yeterli açıklıkta olmalıdır:* Yapılan yazılı bildirim, işlemin mâhiyetinin anlaşılacağı açıklıkta olmalıdır. Başka bir ifade ile ilgiliye, işlemin hukûka aykırı olup olmadığını inceleme imkânı verecek unsurları taşımalıdır. Bu bakımından sâdece karar alındığının veya karar sonucunun bildirilmesi yeterli olmayıp, kararın gerekçesinin de

³⁷ Danıştay İdari Dâvâ Dâireleri Kurulu, E.2017/2293, K.2017/3424, T.02.11.2017.

³⁸ Danıştay Birinci Dâiresi, E.1936/337, K.1938/444, T.24.02.1938, DKD.5, s. 126; Danıştay Altıncı Dâiresi, E.1965/4069, K.1966/1140, T.02.03.1966, DKD.100-102, s. 264.

³⁹ Gözübüyük/Tan, C.II, s. 870; Danıştay Dördüncü Dâiresi, E.1990/1088, K.1990/3054, T.07.11.1990, DD.82-83, s. 353.

⁴⁰ Gözübüyük/Tan, C.II, s. 867.

⁴¹ Gözübüyük/Tan, C.II, s. 867.

⁴² Danıştay Dâvâ Dâireleri Kurulu, E.1971/254, K.1971/825, T.8.10.1971, AİD, C.5, S.1, s. 164.

⁴³ Gözübüyük/Tan, C.II, s. 867.

⁴⁴ Danıştay Sekizinci Dâiresi, E.1984/648, K.1985/151, T.15.02.1985, AİD, C.20, Sayı.4, s. 188.

⁴⁵ Akılhoğlu, s. 194.

bildirilmesi gerekir⁴⁶.

Uygulamada yargı yerleri karârın yazılı bildirimini yeterli bulmakta, gerekçenin bulunmamasını bir eksiklik olarak kabul etmemektedir. Bu bakımdan, tam olmayan bildirimlerde, dâvâ açma süresinde idâreye başvurarak, işlemin tam olarak bildirilmesini talep temek gerekir. Aksi halde, dâvâ süresi işlemeye devam edecektir⁴⁷.

Danıştay'ın, işlemin gerekçesinin bildirilmesini talep etmenin dâvâ süresine etki etmeyeceği yönünde de karârı bulunmaktadır. “... *Gerekçesinin bildirilmesi için mürâcaat da idârî dâvâ açma süresini kesmeyeceğinden kânûnen muayyen...dâvânın süre aşımı sebebiyle reddine...*”⁴⁸.

(d) *Başvuru mercii ve süresi belirtilmelidir:* Anayasanın 40. maddesinde “Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kânun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır” hükmü yer almaktadır. Özellikle kânunlarda özel dâvâ açma süresi öngörüldüğü durumlarda, özel dâvâ açma süresinin işlemeye başlayabilmesi için, özel dâvâ açma süresinin açıkça belirtilmesi gerekir. Aksi hâlde özel dâvâ açma süresi değil, genel dâvâ açma süresi tatbik edilir⁴⁹.

(e) *Bildirim belgelendirilmesi:* Dâvâ açma süresinin işlemeye başladığının kabûlü için, yazılı bildirim yapıldığını idâre ispatlamalı yâni belgelemelidir⁵⁰. Yazılı bildirim târîhinin bilinmemesi ya da idâre tarafından belgelenememesi durumunda, ihtimallere göre muhtelif çözümlere gidilmektedir.

-*Süre aşımı iddiasının kabul edilmemesi:* Yazılı bildirim târîhinin tespit edilememesi durumunda Danıştay genel olarak, dâvâlı idârenin süre aşımı iddiasını dikkate almayarak dâvânın esası hakkında karar vermektedir⁵¹. “...*Yönetim Kurulu karârının dâvâcıya tebliğ târîhi tespit edilmediğine göre, dâvâlı tarafından ileri sürülen müddet iddiası varit görülmeyerek işin esası incelendi...*”⁵².

-*İdârî başvuru târîhinin kabul edilmesi:* Bildirim târîhi belli olmayan işlemlere karşı açılan dâvâlarda ilgili, işlemini yapan ya da hiyerarşik üstüne başvurmuş ise, bu başvuru târîhi

⁴⁶ Gözübüyük/Tan, C.II, s. 868.

⁴⁷ Gözübüyük/Tan, C.II, s. 868.

⁴⁸ Danıştay Onikinci Dâiresi, E.1967/2579, K.1968/1545, Gözübüyük/Tan, C.II, s. 868.

⁴⁹ Danıştay Onuncu Dâiresi, E.2006/2232, K.2007/6691, T.31.12.2007.

⁵⁰ Gözübüyük/Tan, C.II, s. 869.

⁵¹ Gözübüyük/Tan C.II, s. 869.

⁵² Danıştay Beşinci Dâiresi, E.1953/1467, K.1954/690, T.23.03.1954, DKD.64-65, s. 206; Danıştay Onikinci Dâiresi, E.1965/3920, K.1966/2097, Gözübüyük/Tan, C.II, s. 869.

dâvâ açma süresinin başlangıcı olarak kabul edilmektedir⁵³. “...Uyuşmazlık konusu olayda, dâvâcının şark zammı verilmesi istemini reddeden Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığınca müesses 15.11.1967 gün ve ...sayılı işlemin tebliğ gününün belli olmaması nedeni, bu işleme karşı aynı makâma itiraz ettiği 24.11.1967 gününde muttali olduğunun kabûlü gerekmesine...”⁵⁴.

-Uygulama târihinin kabul edilmesi⁵⁵: İşlem uygulamaya konulmuş ise Danıştay, yazılı bildirimün uygulama târihinde yapılmış sayılmasına karar vermektedir⁵⁶. İşlemin uygulanmaya konulması, ilgilinin işlemden haberdar olması (ittıla) anlamında olup, yazılı bildirim anlamına gelmemektedir. Danıştay’ın bu yaklaşımı doğru değildir. Yazılı bildirim önem vermek gerekir⁵⁷.

2. Düzenleyici İşlemlerde Dâvâ Süresi

(1) Yayın veya ilân tarihi: İdârî Yargılama Usûlü Kânûnu’nun 7/4. maddesine göre, “İlânı gereken düzenleyici işlemlerde dâvâ süresi, ilân târihini izleyen günden itibaren başlar”. Görüldüğü üzere bu hükümde “ilân” deyimini yer almaktadır. Ancak Kânûnun 8. maddesinde yer alan “Süreler, tebliğ, yayın veya ilan tarihini izleyen günden itibaren işlemeye başlar” hükmünde “ilân” yanında “yayın” kavramına da yer verilmektedir.

Burada yer alan “yayın veya ilân tarihi” kuralı düzenleyici işlemlere yöneliktir. “...2577 sayılı Kânun’un 7. maddesinin dördüncü fıkrasında düzenlenen, dâvâ açma süresinin hesâbında bildirim yerine ilânın esas alınarak sürenin ilân tarihini izleyen günden itibaren başlamasına ilişkin kural, ilânı gereken düzenleyici işlemlere karşı açılan idârî dâvâlara yöneliktir....”⁵⁸.

Sözlükte “ilân”, “bir durumu halka duyurmak içi, çeşitli basın ve yayın araçları veya afişlerle yapılan açıklama, duyuru”⁵⁹ veya “bir husûsun herkese duyurulması için gazeteye verilen, bastırılarak dağıtılan, bir yere asılan yazı veya radyo televizyon yoluyla yâhut hoparlörle yapılan sözlü açıklama”⁶⁰ şeklinde açıklanmaktadır. “Yayın” ise “yayımlanmış şey,

⁵³ Gözübüyük/Tan, C.II, s. 869.

⁵⁴ Danıştay Onuncu Dâiresi, E.1971/3059, K.1974/922, T.27.03.1974, AİD, C.8, Sayı.1, s. 222; Danıştay Dâvâ Dâireleri Kurulu, E.1970/405, K.1975/40, Gözübüyük/Tan, C.II, s. 869.

⁵⁵ Gözübüyük/Tan, C.II, s. 870.

⁵⁶ Danıştay Onikinci Dâiresi, E.1975/557, K.1975/10, Gözübüyük/Tan, C.II, s. 870.

⁵⁷ Gözübüyük/Tan, C.II, s. 870.

⁵⁸ Danıştay Onüçüncü Dâiresi, E.2021/651, K.2021/1105, T.29.03.2021; Danıştay İDDK, E.2017/2293, K.2017/3424, T.02.11.2017.

⁵⁹ Doğan, s.620.

⁶⁰ Kubbealtı Lugatı, <http://lugatim.com/s/%C3%8EL%C3%82N>.

neşriyat”⁶¹ yâhut “basılıp satışı çıkarılan kitap, gazete vb.”⁶² şeklinde tanımlanmaktadır. Mevzuatta bâzen “yayım” kavramı kullanılmaktadır. “Yayım, “basıp dağıtma, neşir” anlamına gelmektedir⁶³. Anayasanın 124. maddesinde “*Hangi yönetmeliklerin Resmî Gazete’de yayımlanacağı kânunda belirtilir*” hükmü yer almaktadır. Bu hükme göre hukukta “yayın” veya “yayım” denildiğinde, o düzenlemenin Resmî Gazete’de yayınlanarak halka duyurulması anlaşılmaktadır. İlan ise, bir düzenlemenin gazete, dergi, afiş gibi yazılı olarak veya radyo, televizyon, hoparlör gibi aygıtlarla sözlü olarak halka duyurulması demektir.

Bu durumda dâvâ açma süresi, düzenleyici işlem Resmî Gazete’de yayınlanması gereken bir işlemse, yayınlanma târihini izleyen günden itibaren; diğer düzenleyici işlemler ise halka duyurulma yani ilan târihini izleyen günden itibaren işlemeye başlayacaktır. Yayın veya ilan târihini izleyen günden itibaren dâvâ açma süresi geçmiş ise artık dâvâ açma hakkı kaybedilmektedir.

(2) *Düzenleyici işlemin uygulanması târihi:* İYUK’un 7/4. maddesine göre, düzenleyici işlemin uygulanması üzerine ilgililer, “düzenleyici işlem veya uygulama işlemi yâhut her ikisi aleyhine birden dâvâ açabilirler. Düzenleyici işlemin iptal edilmemiş olması bu düzenlemeye dayalı işlemin iptaline engel olmaz”. Bu durumlarda dâvâ açma süresi, düzenleyici işlemin uygulanma işleminin bildiri târihinden itibaren işlemeye başlar⁶⁴.

Kânûnun bu hükmüne göre, bir düzenleyici işlem uygulanarak bireysel işlem hâline dönüştüğünde ilgili şu yöntemlerden birisine başvurabilir:

(a) Uygulama târihini izleyen günden itibaren dâvâ açma süresi içinde sâdece düzenleyici işleme karşı dâvâ açabilir.

(b) Uygulama târihini izleyen günden itibaren dâvâ açma süresi içinde sâdece sâdece bireysel işleme karşı dâvâ açabilir.

(c) Uygulama târihini izleyen günden itibaren dâvâ açma süresi içinde hem düzenleyici işleme hem de bireysel işlemi birlikte dâvâ edebilir.

Düzenleyici işlem bakımından dâvâ açma süresi geçtikten sonra, uygulama işlemi ile birlikte düzenleyici işleme karşı da dâvâ açılabilmesi için şu şartların varlığı aranır: a) Bir düzenleyici işlemin var olması, b) ilgili hakkında bir uygulama işleminin (bireysel işlem) yapılmış olması, c) bireysel işlemin, düzenleyici işlemin uygulanması niteliğinde olması, d) bireysel

⁶¹ Doğan, s.1402.

⁶² Kubbealtı Lugatı, <http://lugatim.com/s/YAYIN>.

⁶³ Doğan, s.1402.

⁶⁴ Gözübüyük/Tan, C.II, s. 888.

işlemin ilgilinin menfaatini etkiler nitelikte olması gerekir.

“...İlân tarihini izleyen günden itibaren işlemeye başlayan dâvâ açma süresi içerisinde idârî dâvâyâ konu edilmeyen düzenleyici işlemlerin, bu târihten sonra dâvâyâ konu edilebilmeleri için, ilgili hakkında uygulama işlemi yapılmış olması, bireysel işlemin ise birlikte dâvâ konusu yapıldığı düzenleyici işlemin uygulanması niteliğinde bulunması gerekmektedir. Diğer taraftan, anılan maddede sözü edilen "uygulama işlemi" kavramı, kural koyucu nitelikteki düzenleyici işlemlere dayanılarak ilgililer hakkında tesis edilen ve onların menfaatlerinin ihlal edilmesi sonucunu doğuran, başka bir ifâdeyle hukuksal durumlarında değişiklik yaratan bireysel nitelikteki işlemleri ifâde etmektedir...”⁶⁵.

Yetkili ve görevli mahkeme: Burada şunu belirtmek gerekir ki, uygulama işlemi ile birlikte düzenleyici işleme karşı da dâvâ açılması hâlinde dâvâ, düzenleyici işleme karşı açılacak dâvâyı görmeye yetkili mahkemede görülür. Örneğin düzenleyici işleme karşı açılacak dâvâ, Danıştay’ın görev alanına giriyorsa, uygulama işlemi ile birlikte düzenleyici işleme karşı da dâvâ açıldığında, Danıştay görevli ve yetkili olacaktır.

“...Belediyece verilen îmar durumu belgesi üzerine yasal altmış günlük süre içinde sözü edilen belgenin dayanağını oluşturan îmar planı değişikliği işlemine karşı açılan dâvânın esasının incelenmesi gerekirken, planın ilânından itibaren yasal dâvâ açma süresinin geçirildiğinden bahisle dâvânın süre aşımı yönünden reddinde usûl ve yasaya uyarlık görülmemiştir...”⁶⁶.

Düzenleyici işleme dayanılarak yapılan vergi tarhı işlemi üzerine düzenleyici işleme karşı açılacak dâvâlarda süre konusunda bir tereddüt olabilir. Zîra vergi dâvâlarında süre otuz, idârî dâvâlarda ise altmış gündür. Düzenleyici işleme karşı dâvâ, Danıştay’da açılacağından dâvâ açma süresi altmış gündür⁶⁷.

Belli bir alandaki taşınmazların, düzenleyici işleme, kültürel varlık veya sit alanı olarak sınıflandırılması hâlinde; bu sınıflandırma mâliklerin taşınmaz üzerindeki kullanım haklarını sınırlandırıyor veya değişiklikleri özel kayıt altına alıyorsa, durumun ilgililere ayrıca tebliğ edilmesi gerektiği yönünde Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararları bulunmaktadır⁶⁸. Bu durumda ilgililere bildirim yapılmamış ise, dâvâ açma süresi işlemeye başlamaz.

⁶⁵ Danıştay İDDK, E.2021/1728, K.2021/2705, T.01.12.2021.

⁶⁶ Danıştay Altıncı Dâiresi, E.1987/1369, K.1988/416, T.21.03.1988, DD.72-73, s. 369.

⁶⁷ Vergi Dâvâ Dâireleri Kurulu, E.1989/14, K.1990/26, T.09.03.1990, DD.80, s. 117.

⁶⁸ Geouffre de la Pradelle c. France kararı (87/1991/339/412), Gözübüyük/Tan, C.II, s. 891.

B. İdârî Başvuru Hâlinde Dâvâ Açma Süresi

İdârî Yargılama Usûlü Kânûnu'nun 10. maddesinde yeni bir işlem yapılması için idâreye başvuru; 11. maddesinde ise mevcut bir işlem için idâreye başvuru ve dâvâ açma süreleri düzenlenmektedir⁶⁹.

1. Yeni İşlem Yapılması İçin İdâreye Başvuru Hâlinde Dâvâ Açma Süresi

İdârî Yargılama Usûlü Kânûnu'nun 10. maddesine göre, ilgililer, haklarında idârî dâvâya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idârî makamlara başvurabilirler. İdâre bu başvuruyu açıkça reddedebilir. İdâre başvuruyu hiç cevap vermeyebilir, bu durumda zımnî ret işlemi gerçekleşir. Yâhut idâre uzunca bir zaman sonra cevap verebilir. Dolayısıyla dâvâ açma süresinin başlangıcı, başvuru karşısında idârenin tutumuna göre farklı olmaktadır.

Burada, idârenin herhangi bir işlemi ya da eylemi yokken, idâreye bir işlem ya da eylem yapması için başvuru söz konusudur. Meselâ bir memurun başka yere naklen atanma talebi, bir öğrencinin başka bir üniversiteye yatay geçiş talebi, bir kişinin inşaat ruhsatı talebi bu nitelikte başvurulardır.

(1) Başvurunun Şartları: Usûlü Kânûnu'nun 10. maddesi kapsamında bir başvurudan söz edebilmek için, söz konusu başvurunun aşağıdaki şartları taşıması gerekmektedir⁷⁰:

(a) *Başvuru yetkili makâma yapılmalıdır:* Madde metninde geçen “idârî makam” ifâdesi, “yetkili makam” anlamındadır. Yetkili makam, başvuru konusunda işlem ya da eylem tesisinde yetkili olan makamdır. Yetkisiz makâma yapılan başvuru, zımnî ret sürecini başlatmaz⁷¹. Başvurunun yetkili idâreye ulaşmış olması da gerekir⁷². Öte yandan başvurunun mutlaka dâvâcı veya kânûnî temsilcisi tarafından yapılması gerekir. Kânûnî temsilci veya vekil olmayan tarafından yapılan başvuru, hukûken geçerli bir başvuru sayılamaz.

“...Dâvâya konu edilen zımnî ret işleminden önce idâreye yapılan başvurunun, bizzat dâvâcı tarafından ya da dâvâcı adına başvuru yapmaya yetkili vekil aracılığıyla yapılmadığı,

⁶⁹ İdâreye başvuru ve dâvâ açma süreleri konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. Müzeyyen Eroğlu Durkal, İdari Makamların Sükutu, Seçkin Yayınevi, Ankara 2019.

⁷⁰ Gözübüyük/Tan, C.II, s. 876-877.

⁷¹ Gözübüyük/Tan, C.II, s. 877.

⁷² Danıştay İdârî dâvâ Dâireleri Kurulu, E.2015/2469, K.2017/7, T.16.1.2017: “...Temyizen incelenen idâre mahkemesi kararına dayanak alınan 2577 sayılı Yasanın 10. maddesi; ortada henüz idârî dâvâ yoluna başvurmayı gerektirecek bir uyuşmazlığın bulunmadığı hâllerde ilgililerin, idârî dâvâya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idârî makamlara yapacakları başvurular üzerine açılacak dâvâlara ilişkin süreleri düzenlemektedir. 10. maddenin aradığı anlamda ilgililerin başvurusu üzerine tesis edilmiş bir işlemin varlığından söz edebilmek için de bu başvuru dilekçesinin idâreye ulaşmış olması: bir başka deyişle ilgilinin başvurusunun idârenin ıttılama girdiğinin kabûlü gerekmektedir...”.

doğrudan doğruya dâvâcıyı ilgilendiren görev yeri değişikliğine ilişkin bir hususta dâvâcı adına başvuru yapmaya yetkisi olmayan eş tarafından yapılan başvuruya idârece herhangi bir cevap verilmediği görülmektedir. Bu durumda, dâvâcı tarafından idâreye yapılan usûlüne uygun bir başvuru ve bu başvuru üzerine dâvâcı adına tesis edilmiş bir işlem bulunmadığından, ortada idârî dâvâyâ konu edilebilecek kesin ve yürütülmesi zorunlu bir işlemin mevcut olmaması nedeniyle işin esasına girilmeksizin 2577 sayılı Kânûnun 15/1-b maddesi uyarınca dâvânın reddi gerekir... ”⁷³.

(b) Başvuru, idârî dâvâyâ konu olabilecek işlem ya da eylem için yapılmalıdır: Başvuru, idârî dâvâyâ konu olabilecek işlem ya da eylem hakkında olmalıdır. İdârî dâvâyâ konu teşkil etmeyecek işlem ya da eylem için yapılan başvuru, zımnî ret sürecini başlatmaz ve dolayısıyla dâvâ hakkı sağlamaz⁷⁴. Örneğin, bir konuda kânûnî düzenleme yapılması için bakanlığa başvurulması, dâvâ hakkı doğurmaz.

(c) Başvuru için genel bir süre öngörülmemiştir: Kânunda, idâreye başvuru için genel bir süre öngörülmemişse ilgililer, idârî dâvâyâ konu olabilecek bir işlem ya da eylem için, her zaman idâreye başvuruda bulunabileceklerdir⁷⁵.

Aynı hukûkî sonucu elde etmeye yönelik birden fazla başvurular ayrı ayrı değerlendirilip, söz konusu başvurulara ayrı ayrı cevap verilmesi gerekir. Dolayısıyla her biri için dâvâ açma süresi ayrı olarak ele alınır. “...2577 Sayılı İdari Yargılama Usûlü Kânûnu'nun 10. maddesi uyarınca her zaman isteyebileceklerinin ve dolayısıyla başvurunun içeriği, haklarında idârece kendiliğinden kurulan işlemin sonuçlarına yönelik olsa dahi her bir başvuru üzerine kurulan açık ya da zımnî ret işleminin, etkili ve tek başına iptal dâvâsına konu edilebilir nitelikte ayrı bir işlem olarak kabûlüyle dâvâcının önceki yargı kararlarına konu işlemin sonuçlarına yönelik, yeni bir başvuruda bulunması üzerine kurulan işlemin iptali istemiyle açılan dâvânın konusunun farklı bir idârî işlem olduğunun, özellikle kesinleşmiş ya da derdest dâvâlarda verilen kararların, uyumsuzluğun esasına yönelik olmadığı da gözetildiğinde, önceki dâvâlardan farklı bir işlemin iptali istemiyle açılmış dâvâda, kesin hüküm ve/veya derdestlik bulunmadığının kabûlü gerekeceği sonucuna varılmıştır... ”⁷⁶.

⁷³ Danıştay İkinci Dâiresi, E.2013/10505, K.2015/10128, T.10.12.2015.

⁷⁴ Gözübüyük/Tan, C.II, s. 877.

⁷⁵ Gözübüyük/Tan, C.II, s. 877.

⁷⁶ Danıştay İdârî Dâvâ Dâireleri Kurulu, E.2015/2469, K.2017/7, T.16.1.2017; Danıştay Beşinci Dâiresi, E.1992/1602, K.1995/1580, T.26.04.1995, DD.91, s. 494: “...Aynı hukûkî sonucu elde etmeye yönelik olsalar bile, öncekinden ayrı ve bağımsız birer başvuru oldukları ve bu başvurular üzerine tesis edilen olumsuz işlemlerin dâvâ açma süresi yönünden de bir öncekinden bağımsız olarak ele alınıp değerlendirilmesi gerektiği önemle vurgulanması gereken bir durumdur...”.

(2) Dâvâ Açma Süresinin Başlangıcı: Bir işlem ya da eylem yapılması için idâreye başvuru hâlinde, idârenin tutumuna göre dâvâ açma süresinin başlangıcı da farklı olabilmektedir.

(a) *İdârenin kesin cevap vermesi:* Bir işlem ya da eylem yapılması için başvurulması hâlinde idâre, otuz günlük cevap süresi içinde açık (sarih) olarak olumlu ya da olumsuz cevap verebilir. Eğer olumsuz (talebin reddi yönünde) cevap vermiş ise dâvâ açma süresi, bu olumsuz cevâbın ilgiliye tebliğini izleyen günden işlemeye başlar⁷⁷.

(b) *İdârenin kesin olmayan cevap vermesi:* İYUK'un 10/2. maddesine göre, otuz günlük cevap süresi içinde idâre, kesin olmayan (talebiniz inceleniyor, konu araştırılıyor gibi) bir cevap vermiş ise; ilgili bu cevâbı, isteminin reddi sayarak dâvâ açabileceği gibi, kesin cevâbı da bekleyebilir. Bu takdirde dâvâ açma süresi işlemez. Ancak, bekleme süresi başvuru târihinden itibaren *dört ayı geçemez*.

(c) *İdârenin hiç cevap vermemesi:* İYUK'un 10/2. maddesine göre, otuzgün içinde bir cevap verilmez ise istek reddedilmiş sayılır. İlgililer otuz günün bittiği târihten itibaren dâvâ açma süresi içinde, konusuna göre Danıştay'a, idâre ve vergi mahkemelerine dâvâ açabilirler.

Zımnî ret süresinin dolmasından önce dâvâ açılması: Zımnî ret süresi dolmadan dâvâ açılması hâlinde, ortada bir idârî karar olmadığından dâvânın reddedilmesi gerektiği ileri sürülebilir. Buna karşın, dâvâda nihâî karar verilmeden önce zımnî ret süresi dolmuş ise, dâvâ reddedilmeyerek, esas hakkında karar verilebileceği de söylenebilir. Fransız Danıştayının uygulamasının da bu yönde olduğu ifâde edilmektedir⁷⁸.

Danıştay da, henüz kesinleşmeden dâvâ konusu yapılan bir işlemin, sonradan kesinleşmesi üzerine, dâvânın esasının karâra bağlanacağı yönünde kararı bulunmaktadır. *"...Dâvânın, dâvâ mevzuunu teşkil eden hadisenin kat'iyet kesbetmesinden evvel açılmış olması hasebiyle tetkikine imkân olmadığı iddiasının muterizünbih muâmelenin bilâhare kesbi kat'iyet olmasına binaen şayanı kabul görülmeyerek işin esasına geçildi..."*⁷⁹.

(d) *İdârenin sonradan cevap vermesi:* İYUK'un 10/2. maddesine göre, dâvâ açılmaması veya dâvânın süreden reddi hâllerinde, otuz günlük sürenin bitmesinden sonra yetkili idârî makamlarca cevap verilirse, cevâbın tebliğinden itibaren altmış gün içinde dâvâ

⁷⁷ Gözübüyük/Tan, C.II, s. 877.

⁷⁸ Gözübüyük/Tan, C.II, s. 882.

⁷⁹ Danıştay Beşinci Dâiresi, E.1939/3474, K.1944/306, T.11.02.1944, DKD.27, s. 18.

açabilirler⁸⁰.

Zımnî ret süresi dolduktan sonra, ya idâre kendiliğinden yâhut ilgilinin tekrar başvurusu üzerine idâre cevap verir ise, şu ihtimaller ortaya çıkabilir⁸¹.

(aa) Otuz günlük zımnî ret süresi dolduktan sonra fakat dâvâ açma süresi dolmadan önce idâre cevap verebilir. Bu durumda dâvâ açma süresi, cevâbın yazılı bildiriminden îtibâren yeniden işlemeye başlar⁸².

(bb) Otuz günlük zımnî ret süresi ve akabinde başlayan dâvâ açma süresi dolduktan sonra idâre cevap verebilir. Bu durumda dâvâ açma süresi, cevâbın yazılı bildiriminden îtibâren yeniden işlemeye başlar⁸³.

(cc) Otuz günlük zımnî ret süresi ve akabinde başlayan dâvâ açma süresi dolduktan sonra açılan dâvânın, mahkemece süreden reddedilmesi sonrasında idâre cevap verebilir. Bu durumda da dâvâ açma süresi, cevâbın yazılı bildiriminden îtibâren yeniden işlemeye başlar⁸⁴.

(dd) Otuz günlük zımnî ret süresi ve akabinde başlayan dâvâ açma süresi dolduktan sonra açılan dâvânın görülmesi sırasında, idâre olumsuz cevap verebilir. Bu durumda Danıştay, dâvânın reddedilmeyerek, esasına girilmesi yönünde karar vermektedir⁸⁵.

Zımnî ret süresinin dolduğunun, dâvâcı tarafından ispatlanması gerekir. Dâvâcı bunu, posta makbuzu, noter yazısı, dilekçenin kayıt târihi ve numarasını bildirerek ispatlayabilir⁸⁶.

Aynı konuda yeni başvuru hâlinde dâvâ açma süresi⁸⁷: İYUK 10. madde kapsamında idâreye başvuru sonucunda, idârenin talebi reddetmesi (sarih veya zımnî ret) ve akabinde dâvâ açma süresi de geçtikten sonra, aynı konuda idâreye yapılacak yeni bir başvuru, yeni bir dâvâ

⁸⁰ Danıştay Altıncı Dâiresi, E.2013/673, K.2015/1617, T.18.3.2015: “...Dâvâ açma süresi içinde idâreye yapılan başvurunun, altmış gün içinde yanıtlanmaması durumunun zımnî ret sayılması, idârenin keyfi olarak vatandaşın başvurusunu bekletmesine karşı getirilmiş bir güvence olup, idârenin yanıt verme yükümlülüğünü kaldıran bir durum değildir. Zımnî ret sonunda dâvâ açma hakkını kullanmayan birinin, idârenin sonradan vermiş olduğu ret cevâbı üzerine dâvâ açma hakkını kullanması Anayasa'nın 74 ve 125. maddelerinin vermiş olduğu hakkın bir gereğidir. Zımnî ret müessesesi, idârenin keyfi olarak cevap vermemek sûretiyle dâvâ açma hakkının engellenmesi sebebiyle getirilmiştir. İdari yargıda, idârenin iptal dâvâsı ile denetlenmesi esas olup, İdârenin cevap vermemek sûretiyle, hak arama özgürlüğünün kullanılmasına engel olması zımnî ret müessesesi ile ortadan kaldırılmıştır. Zımnî ret süresi sonundan îtibâren başlayan dâvâ açma süresi geçtikten sonra idâreden gelen açık cevap üzerine süresi içinde dâvâ açılabilir olup, Anayasanın 125. maddesinin üçüncü fıkrası gereği bu duruma herhangi bir yasal engel bulunmamaktadır...”.

⁸¹ Gözübüyük/Tan, C.II, s. 882-883.

⁸² Gözübüyük/Tan, C.II, s. 882.

⁸³ Gözübüyük/Tan, C.II, s. 883.

⁸⁴ Gözübüyük/Tan, C.II, s. 883.

⁸⁵ Danıştay Beşinci Dâiresi, E.1988/2022, K.1990/1863, DD.82-83, s. 446.

⁸⁶ Gözübüyük/Tan, C.II, s. 885.

⁸⁷ Bu konuda detaylı açıklamalar için bkz. Cemil KAYA, “İdari Yargılama Usulü Kânunu'nun 10. Maddesi Uyarınca İdâreye Yapılan Her Yeni Müracaatın Dâvâ Açma Süresini Canlandırması”, *İÜHF*, 68(1-2), 2010, s. 61- 76.

süresi hakkı verir mi? Danıştay'ın genel yaklaşımının yeni bir dâvâ açma hakkının doğacağı yönünde olduğunu söyleyebiliriz⁸⁸.

2. Mevcut Bir İşlem İçin İdâreye Başvuru Hâlinde Dâvâ Açma Süresi

İdârî Yargılama Usûlü Kânûnu'nun 11. maddesinde, dâvâ açmadan önce, mevcut bir idârî işlemin kaldırılması, geri alınması değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması için başvurulması ve dâvâ açma süresinin başlaması konusu düzenlenmektedir.

Kânûnun 11.maddesi kapsamında yapılan idârî başvuru ve dâvâ açma süresinin başlangıcına ilişkin kuralları şu şekilde sıralayabiliriz.

(a) *Bir işlemin varlığı*: Kişilerin menfaatini etkiler nitelikte bir işlemin var olması gerekir.

(b) *İşlem için başvuru*: Mevcut idârî işlemin kaldırılması, geri alınması değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması için başvuru yapılması gerekir.

(c) *Yetkili mercie başvuru*: Başvurunun, işlemi yapan merciin üstü varsa üst makama, üst makam yoksa işlemi yapan makama yapılması gerekir.

(d) *Dâvâ açma süresi içinde başvuru*: Söz konusu başvurunun, mevcut işlemin dâvâ açma süresi içinde yapılması gerekir.

(d) *Sürenin durması*: şartlarına uygun idârî başvuru, işlemeye başlamış olan dâvâ açma süresini durdurur.

(e) *Sürenin yeniden işlemeye başlaması*: Başvurudan îtibâren otuz gün içinde istek açıkça reddedilebilir veya otuz gün içinde cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır. İsteğin reddedilmesi veya reddedilmiş sayılması hâlinde dâvâ açma süresi yeniden işlemeye başlar ve başvurma târihine kadar geçmiş süre de hesaba katılır. Yani dâvâ açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar.

Sonradan verilen cevâbın dâvâ açma süresine etkisi: Kânûnun 11. madde düzenlemesinde, zımnî reddin gerçekleşmesinden sonra idârece verilecek açık ret cevabının, dâvâ süresine etkisinin ne olacağı belirtilmemiştir. Danıştay'ın yaklaşımının, zımnî ret süresi dolduktan sonra idârenin vereceği cevâbın dâvâ açma süresine herhangi bir etkisinin

⁸⁸ Danıştay Onuncu Dâiresi, E.1993/2082, K.1995/529, T.13.02.1995, DD.91, s.1070-1071; Danıştay Altıncı Dâiresi, E.2005/214, K.2007/1461, T.9.3.2007, DD.116, s.192; Danıştay Onuncu Dâiresi, E.1985/1044, K.1987/926, T.04.05.1987, DD.68-69, s. 716; Danıştay Sekizinci Dâiresi, E.2008/9268, K.2009/2170, T.30.03.2009, DD.122, s.372-374.

olmayacağı yönünde olduğunu söyleyebiliriz. Danıştay'a göre zımnî ret süresi geçtikten sonra "verilecek cevâbın işlemeye başlamış olan dâvâ süresine, başlangıç târihi yönünden bir etkisi bulunmamaktadır"⁸⁹.

Ancak Danıştay'ın 2015 târihli bir karârında, yukarıda aktardığımız eski içtihadından döndüğü ve sonradan verilen cevâbın dâvâ açma süresini başlatacağını kabul ettiği görülmektedir. Dâvâya konu olan olayda; dâvâcı askı süresi içerisinde îmar plânı değişikliği işlemine îtiraz etmiş ve yaklaşık 9 ay sonra idâre tarafından îtirazı reddedilmiştir. Cevâptan îtibâren dâvâ açma süresi içinde açılan dâvâ, ilk derece mahkemesince süreden reddedilmiştir. Temyiz aşamasında Danıştay, Anayasada yer alan mülkiyet hakkı (m.35), hak arama hürriyeti (m.36), başvuru yollarını belirtme (m.40), AİHS'te yer alan âdil yargılanma hakkı (m.6), İmar Kânûnu (m.8), Belediye Kânûnu (m.20) gibi düzenlemelere değindikten sonra, îmar plânı değişikliklerinin ve îtirazların cevaplandırılmasının zaman aldığını, zımnî ret süresinin kişiler için bir güvence teşkil ettiğini ifâde etmiş ve İYUK 11. maddenin nasıl anlaşılması gerektiğini şöyle belirtmiştir: "...İdâre dâvâ açma süresi içinde yapılan başvuruya açıkça ret cevâbı verebilir. Bu cevap dâvâ açma süresini başlatır. Bu cevâbın altmış günlük dâvâ açma süresi içinde verilmemesi sebebiyle oluşan zımnî retten sonra idârenin vermiş olduğu açık ret cevâbının dâvâ açma hakkı vermeyeceği şeklinde hükmü yorumlamak, hükmün bir kısmını uygulanamaz hâle getirmektedir. Böyle yorumlandığında hükmün "veya" bağlacından önceki kısmının anlamı kalmamaktadır. İdârî işleme karşı dâvâ açmadan önce idâreye başvuran kişilere, Anayasanın 74. maddesine göre idârenin yanıt vermesi zorunlu olduğundan, idârenin açık yanıtının zımnî ret süresi içinde gelmesi gerektiğine dâir bir sınırlama madde metninde yer almamaktadır. Madde metni bu yorumda bulunulmayacak kadar açıktır..."⁹⁰.

C. Askıya Çıkarılan İşlemlerde Dâvâ Açma Süresi

Bâzı idârî işlemler, yapıldıktan sonra askıya (îlâna) çıkarılmaktadır. Bu süre zarfında işleme karşı îtiraz edilebilmektedir. Meselâ 3194 sayılı İmar Kânûnu'nun 8. maddesinde göre îmar planları bakımından şu hüküm yer almaktadır: "Onay tarihinden îtibâren valilikçe tespit edilen îlân yerinde ve ilgili idârelerin internet sayfalarında bir ay süreyle eş zamanlı olarak îlân edilir. Bir aylık îlân süresi içinde planlara îtiraz edilebilir".

Bu şekilde askıya (îlâna) işlemlerde, ilgili mevzuat ve İYUK 11. madde hükmü gereğince işlemin kaldırılması ya da değiştirilmesi için başvuru yapıldığında, dâvâ açma

⁸⁹ Danıştay Beşinci Dâiresi, E.1991/3142, K.1992/226, T.06.02.1992; Danıştay Dördüncü Dâiresi, E.1985/2569, K.1985/1931, T.11.07.1985

⁹⁰ Danıştay Altıncı Dâiresi, E.2013/673, K.2015/1617, T.18.03.2015.

süresinin başlangıcı nasıl belirlenecektir? Burada süresinde idârî başvuru yapılmış olmasını, başvuru yapılmamış olmasını ve îmar planının uygulanması hallerini ayrı ayrı değerlendirmek gerekir.

(a) *Askı süresi içinde idâreye başvuru yapılmaması halinde dâvâ açma süresinin başlangıcı:* İmar planlarına askı süresi içinde bir îtirazda bulunulmamış ise, dâvânın, 2577 sayılı Kânun'un 7. maddesi uyarınca imar planının son îlân tarihini izleyen günden îtibâren altmış gün içinde açılması gerekir⁹¹.

(b) *Askı süresi içinde idâreye başvuru yapılması halinde dâvâ açma süresinin başlangıcı:* Askı süresi içinde 2577 sayılı Kânun'un 11. maddesi kapsamında başvuruda bulunulması halinde iki ihtimal ortaya çıkmaktadır.

Birinci ihtimalde, bu başvuruya idârî dâvâ açma süresinin başlangıç târihi olan son îlân tarihinden îtibâren otuz gün içinde cevap verilmeyerek isteğin reddedilmiş sayılması hâlinde, bu târihi tâkip eden dâvâ açma süresi içinde iptal dâvâsı açılabilir⁹².

İkinci ihtimalde, son îlân târihini izleyen otuz gün içinde cevap verilmek suretiyle isteğin reddedilmesi hâlinde bu cevap târihinden îtibâren dâvâ açma süresi içinde idârî dâvâ açılabilir⁹³.

(c) *İmar planının uygulanması hâlinde dâvâ açma süresi:* Süresinde îtiraz veya dâvâ açılmamışsa, îmar planı uygulanmaya başlar. Bilindiği üzere çevre düzeni planları, ülke ve bölge plan kararlarına uygun olarak konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi yerleşme ve arâzi kullanılması kararlarını belirleyen planlar olup; bu planlar ile belirlenen ana kararların alt ölçekli îmar planları ile uygulamaya geçirilir. Planlama sürecinde, nazım îmar planının öncelikle yapılarak çevre düzeni planı ile uyumlu hazırlanmak suretiyle arazinin genel kullanım biçimi, nüfus yoğunluğu, yapı yoğunluğu, ulaşım gibi konular belirlenmektedir. İmar planları arasındaki bu hiyerarşik ilişki, diğer düzenleyici işlemlerden farklı olup; alt ölçekli planların, üst ölçekli planların uygulanması amacıyla yapılmaktadır. Planların bu nitelikleri dikkate alındığında; bir düzenleyici işlem olan alt ölçekli plan, üst ölçekli planın uygulama işlemi niteliğindedir. Yani bir düzenleyici işlemin uygulama işlemi yine bir düzenleyici işlemdir. Bu durumda, üst ölçekli îmar planı bakımından dâvâ açma süresi geçmiş olsa bile, uygulama işlemi olan alt ölçekli îmar planının dâvâ açma süresi içinde her iki işlem de (her

⁹¹ Danıştay İDDK, E.2021/3079, K.2021/2594, T.24.11.2021.

⁹² Danıştay İDDK, E.2021/3079, K.2021/2594, T.24.11.2021.

⁹³ Danıştay İDDK, E.2021/3079, K.2021/2594, T.24.11.2021.

iki îmar planı da) dâvâ konusu edilebilir⁹⁴.

D. Tebliği Zorunlu Olmayan Hallerde Dâvâ Açma Süresi

Bireysel işlemler, sâdece işlemin taraflarına (muhataplarına) tebliğ edilmektedir. Ancak bâzı bireysel işlemler, işlemin tarafı olmayan ve dolayısıyla tebliği zorunlu olmayan kişileri de etkileyebilmektedir. Meselâ ihâle kararları bu şekildedir. Bir yere arıtma tesisi kurulmasına ilişkin ihâlenin, tesisin kurulacağı yerin mâliklerine tebliğ edilme zorunluluğu bulunmamaktadır. Ancak bu ihâle onların da menfaatini etkiler nitelikte olduğundan, onların da dâvâ açma hakkı bulunmaktadır. Bu örnekte olduğu gibi işlemin doğrudan muhâtabı olmayan kişilere bildirim zorunluluğu bulunmadığından, bunlar bakımından dâvâ açma süresi işlemin öğrenilmesinden îtibâren başlar⁹⁵. Öğrenme târihi ise iyi niyet kuralları, olayın özelliği ve niteliği dikkate alınarak yargı yerince belirlenir⁹⁶.

“...İdarenin tesis ettiği işlemin doğrudan tarafı olmayan ve bu nedenle de idârece yazılı bildirim zorunluluğu bulunmayan kişilerin açacakları dâvâlarda, bu kişilerin idârî işlemi öğrenme tarihinin belirlenebildiği durumlarda, öğrenme tarihinin esas alınması gerektiği yargısal içtihatlarla kabul edilmektedir. Bu itibarla, ihâle kararı, îlânı gereken düzenleyici işlem olmadığından dâvâ açma süresinin îlânla başlamayacağı ve yazılı bildirim yapılmayan hâllerde işlemin bütün unsurlarıyla ilgililer tarafından öğrenildiği tarihten îtibâren dâvâ açma süresinin başlayacağı...”⁹⁷.

E. İvedi Yargılamaya Tâbi Konularda Dâvâ Açma Süresi

İdârî Yargılama Usûlü Kânûnu'nun 20/A maddesine göre ivedi yargılamaya tâbi konularda dâvâ açma süresi otuz gün; 20/B maddesine göre de merkezî ve ortak sınavlara ilişkin yargılama usûlünde dâvâ açma süresi on gündür. Bu sürelerin uygulanmasında da tereddütler ortaya çıkmaktadır. Bunlardan bâzıları üzerinde durmak istiyoruz.

(1) İvedi yargılama usûlüne tâbi bir konuda, kendisine doğrudan tebliğat yapılmayan

⁹⁴ Danıştay İDDK, E.2021/3079, K.2021/2594, T.24.11.2021.

⁹⁵ Danıştay Onüçüncü Dâiresi, E.2021/651, K.2021/1105, T.29.03.2021; Danıştay Onüçüncü Dâiresi, E.2016/1457, K.2016/1824, T.18.05.2016; Danıştay Onüçüncü Dâiresi, E.2018/1604, K.2018/2298, T.05.07.2018.

⁹⁶ Danıştay Dördüncü Dâiresi, E.2016/3301, K.2016/6980, T.01.12.2016; Danıştay Odördüncü Dâiresi, E.2016/3301, K.2016/6980.

⁹⁷ Danıştay Onüçüncü Dâiresi, E.2021/651, K.2021/1105, T.29.03.2021; Danıştay Onüçüncü Dâiresi, E.2018/1604, K.2018/2298, T.05.07.2018: “...Düzenleyici işlemler dışında kalan bireysel nitelikteki idârî işlemlerin iptali istemiyle açılan dâvâlarda, dâvâ açma sürelerinin hesabında, işlemin ilgisine tebliğ edildiği tarihin esas alınması gerekmele birlikte, özellikle idârenin tesis ettiği işlemin doğrudan tarafı olmayan ve bu nedenle de idârece yazılı bildirim zorunluluğu bulunmayan kişilerin açacakları dâvâlarda, bu kişilerin idârî işlemi öğrenme tarihinin belirlenebildiği durumlarda, öğrenme tarihinin esas alınması gerektiği yargısal içtihatlarla kabul edilmektedir....”.

kişiler bakımından da dâvâ açma süresi otuz gündür. Ancak bu otuz günlük süre, öğrenme târihinden itibaren işlemeye başlar⁹⁸. Kararların azlık oylarında, kendisine tebligat yapılmayan kişiler bakımından özel dâvâ açma süresi değil, genel dâvâ açma süresi olan altmış gün uygulanması gerektiği savunulmaktadır. Bu gibi hallerde altmış gün olan dâvâ açma süresinin uygulanması, ivedi yargılama usûlünün amacıyla bağdaşmadığını düşünmekteyiz.

(2) İvedi yargılama usûlüne tâbi dâvâlarda, İYUK 11. madde uygulanmayacağından, işlemin kaldırılması ya da değiştirilmesi için idâreye yapılan başvurunun, dâvâ açma süresine bir etkisi bulunmamaktadır⁹⁹.

(3) İvedi yargılamaya tâbi îmar planında, askı tutanağında başvuru süresi ve mercii belirtilmemişse, ilgililerin özel dâvâ açma süresini bilmesi mümkün olmadığından genel dâvâ açma süresi olan altmış gün uygulanmalıdır¹⁰⁰.

III. ANAYASANIN 40/2. MADDESİ HÜKMÜNÜN DÂVÂ AÇMA SÜRESİNE ETKİSİ

Anayasanın 125. maddesinde “*idârî işlemlere karşı açılacak dâvâlarda süre, yazılı bildirim târihinden başlar*” hükmüne yer verilmiştir. Anayasa’da yapılan 2001 tarihli değişiklikte, 40. maddeye şu ikinci fıkra eklenmiştir: “*Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kânun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır*”¹⁰¹.

İdârenin yazılı olarak bildirdiği işlemde dâvâ açma süresi ve merci belirtilmemesinin dâvâ açma süresine etkisi konusunda farklı içtihatlar ortaya çıkmıştır. Bu içtihatları aşağıdaki şekilde tasnif edebiliriz.

A. Dâvâ Açma Süresi Başlamaz Yönündeki İçtihat

Danıştay’ın muhtelif kararlarında, idârî işlemde işleme karşı açılacak dâvânın süresi ve mercii bildirilmemiş ise, dâvâ açma süresinin hiç işlemeye başlamayacağı yönünde içtihat oluşturulduğu görülmektedir.

⁹⁸ Danıştay Onüçüncü Dâiresi, E.2016/4830, K.2017/385, T.16.02.2017; Danıştay Onüçüncü Dâiresi, E.2018/558, K.2018/2347, T.11.07.2018; Danıştay Onüçüncü Dâiresi, E.2016/2190, K.2018/1491, T.19.04.2018; Danıştay Onüçüncü Dâiresi, E.2018/558, K.2018/2347, T.11.07.2018; Danıştay Onüçüncü Dâiresi, E.2016/2190, K.2018/1491, T.19.04.2018; Danıştay Ondördüncü Dâiresi, E.2017/648, K.2017/2332, T.13.04.2017; Danıştay Onüçüncü Dâiresi, E.2017/534, K.2018/1437, T.17.04.2018.

⁹⁹ Danıştay Onüçüncü Dâiresi, E.2016/4830, K.2017/385, T.16.02.2017; Danıştay Ondördüncü Dâiresi, E.2017/648, K.2017/2332, T.13.04.2017; Danıştay Onüçüncü Dâiresi, E.2017/534, K.2018/1437, T.17.04.2018.

¹⁰⁰ Danıştay Altıncı Dâiresi, E.2020/11042, K.2021/3088; Danıştay Altıncı Dâiresi, E.2019/21616, K.2021/293; Danıştay Altıncı Dâiresi, E.2020/11383, K.2021/110.

¹⁰¹ Anayasanın 40/2. Madde hükmünün anlamı ve etkisi konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. Emre Akbulut, “İdari İşlemlerde Kânun Yolu ve Süresini Gösterme Yükümlülüğünün Yargısal Denetime Etkisi”, *TBB Dergisi*, 81, 2009, s.1-21.

“...İdârî makamlarca tesis edilen; hangi kânun yollarına, hangi mercilere başvurulacağı husûsu ve başvuru süreleri belirtilmemiş olan işlemlerde tebliğ ile dâvâ açma süresi başlamayacak olup bu şekilde tesis edilen işlemlere karşı açılacak dâvâlarda dâvânın süresinde açılmadığından söz edilemeyecektir...”¹⁰².

“...Her ne kadar Anayasa'nın 125. maddesinde, idârî işlemlere karşı açılacak dâvâlarda sürenin, yazılı bildirim târihinden başlayacağı belirtilmiş ise de, söz konusu düzenleme Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrasındaki düzenleme ile birlikte değerlendirildiğinde; kişilere bildirilen idârî işlemlerde, bu işlemlere karşı başvuru süresi ve başvuru yerinin gösterilmesi gerektiği, dâvâ açma süresini başlatacak olan bildirim, başvuru mercii ve süresini de gösteren yazılı bildirim olduğu, bunun dışındaki yazılı bildirimlerin, Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrasının amir hükmüne uygun olmadığından, dâvâ açma süresini işlemeye başlatmayacağı sonucuna varılmaktadır...”¹⁰³.

Bu konuya ilişkin olarak Danıştay Onüçüncü Dâiresi kararları üzerinde ayrıca durmak gerekir. Zîrâ işlemde başvuru süresi ve mercinin belirtilmemesi durumunda dâvâ açma süresinin hiç işlemeyeceği içtihadını en katı şekilde bu dâire uygulamıştır.

“...Devletin, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kânun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorunda olduğunu öngören Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrasındaki düzenlemeye rağmen, dâvâ konusu işlemde dâvâcının hangi kânun yolları ve mercilere başvurabileceği ve dâvâ açma süreleri belirtilmediğinden, idârenin doğru bilgilendirme yükümlülüğünü yerine getirmemesi ve hak arama özgürlüğünün ihlâl edilmiş olması karşısında, bakılan dâvâda süre aşımından söz edilemeyecek olup...”¹⁰⁴.

Danıştay Onüçüncü Dâiresinin 2016 tarihli bir karârında konu daha detaylı tartışılmıştır. Anayasa hükümleri arasında bir hiyerarşi olup olmadığı bu bağlamda Anayasanın 125. madde hükmü ile 40/2. madde hükmü mukâyese edilerek tartışılmaktadır. Anayasanın 40/2. madde hükmünün, 36. maddede düzenlene hak arama hürriyeti ile bağlantısı ortaya konulmaktadır. Yine Anayasa'nın 40/2. madde hükmünün doğrudan uygulanabilir bir norm olup olmadığı da değerlendirilerek doğrudan uygulanabilir bir kural olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Sonuçta anayasanın 40/2. madde hükmüne gereğince, idârî işlem tebliğ edilirken, başvuru süresi ve mercii belirtilmemiş ise, dâvâ açma süresinin hiç işlemeyeceğine, dolayısıyla dâvâ açma süresinin geçmesinden sonra açılan dâvânın süre

¹⁰² Danıştay Vergi Dâvâ Dîreleri Kurulu, E.220/11, K.2021/1, T.27.01.2021.

¹⁰³ Danıştay Beşinci Dâiresi, E.2019/6328, K.2021/486, T.03.03.2021.

¹⁰⁴ Danıştay Onüçüncü Dâiresi, E.2014/5222, K.2015/2008, T.28.05.2015.

yönünden reddedilemeyeceğine içtihat edilmektedir.

“... Anayasal düzenlemeler ve değinilen gerekçeden; Devletin, kurumları vasıtasıyla tesis edilen her türlü işlemlerinde, bu işlemlere karşı başvurulacak yargı yeri veya idâri makamlar ile başvuru süresinin gösterilmesinin bir anayasal zorunluluk hâline getirildiği anlaşılmaktadır. Anayasa'nın bağlayıcılığı karşısında, bu zorunluluğa; yasama, yürütme ve yargı organlarının, idâre makamlarının ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının uymakla yükümlü oldukları sonucuna ulaşılmaktadır.

Anayasal düzenlemeler, kural olarak doğrudan uygulanacak hükümlerden olmayıp, kânunlarda gerekli düzenlemeler yapılarak yaşama geçirilirler. Ancak, öğretilerde ve Anayasa Mahkemesi'nin kimi kararlarında, yürürlüğe konulması gereken yasal düzenlemede yer verilmesi gereken konuların Anayasa metninde açıkça kurala bağlandığı durumlarda, bir özel yasa ya da yürürlükteki yasalarda uygun değişiklik yapılması gerekmeksizin Anayasa hükümlerinin doğrudan uygulanacağı kabul edilmektedir. Nitekim Anayasa Mahkemesi, Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrasının doğrudan uygulanması gerektiğini, 08.12.2004 tarih ve E:2004/84, K:2004/124 sayılı kararında... benimsemiş ve kararında; bireyler hakkında kurulan işlemlere karşı kânun yolları, başvurulacak merciler ile sürelerin belirtilmesi yönünden Devlete verilen görevin bir zorunluluk içerdiğine, bu zorunluluk nedeniyle her yasadaki özel bir düzenleme yapılması gerekmediğine değinerek, Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrasının, doğrudan uygulanır nitelik taşıdığını kabul etmiştir.

Devletin, işlemlerinde, bireylerin hangi kânun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorunda olduğunu düzenleyen Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrasının, ayrı bir yasal düzenlemenin varlığını gerektirmeyen, doğrudan uygulanabilir nitelik taşımasından dolayı, yasama, yürütme ve yargı organlarının, idâre makamlarının ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının işlemlerinde, bu işlemlere karşı başvurulacak idâri mercileri ve kânun yolları ile sürelerini belirtmesi zorunludur.

Bu kapsamda, Anayasa'nın 125. maddesinin üçüncü fıkrasıyla 40. maddesinin ikinci fıkrasının birbirleriyle olan ilişkisine de değinmek gerekmektedir.

Anayasa'nın 125. maddesinin üçüncü fıkrasında, idâri işlemlere karşı açılacak dâvâlarda sürenin, yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmiş; 03.10.2001 tarih ve 4709 sayılı Kânun'un 16. maddesiyle Anayasa'nın 40. maddesine eklenen ikinci fıkrada ise, Devletin, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kânun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorunda olduğu ifade edilmiştir.

Anayasa'da yer alan düzenlemeler, normlar hiyerarşisinde aynı düzeyde yer aldığından bu kuralların birbirine üstünlüklerinden söz etmek mümkün olmamakla birlikte, Anayasal normlar değerlendirilirken normun kabul edildiği tarihe bakılarak yorum yapılabilmesi mümkündür. Bu kapsamda, her ne kadar Anayasa'nın 125. maddesinde, idârî işlemlere karşı açılacak dâvâlarda sürenin, yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmişse de; 40. maddeye eklenen fıkrayla idârî işlemlerde, ilgili kişilerin hangi kânun yolları ve mercilere başvuracağı ve sürelerinin belirtmesi zorunluluğu getirildiğinden, kişilere bildirilen idârî işlemlerde başvuru süresi ve başvuru yerinin de gösterilmesi gerekmektedir. Dâvâ açma süresini başlatacak olan Anayasa'nın amir hükmü gereğince başvuru mercii ve süresini de gösteren yazılı bildirimdir. Bunun dışındaki yazılı bildirimler, Anayasa'nın 40. maddesinin amir hükmüne uygun olmadığından, dâvâ açma süresi işlemeye başlamaz.

Bu itibarla, Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrası gereğince, başvuru süresi bildirilmeyen işlemlerin ilgisine tebliği dâvâ açma süresini başlatmayacağından, bu tür dâvâlarda dâvâ açma süresinin geçmesinden sonra açılan dâvâlar süre yönünden reddedilmeyip işin esasının incelenmesi gerekmektedir...¹⁰⁵.

Danıştay Onüçüncü Dâiresi başka kararlarında da bu içtihadını aynen tekrarlamaktadır¹⁰⁶.

Danıştay Onüçüncü Dâiresinin bu içtihadına katılmak mümkün değildir. Bu içtihat, Anayasanın 125. maddede yer alan “dâvâ açma süresi yazılı bildirimden itibaren işlemeye başlar” hükmünün ihmal edilerek 40/2. madde hükmünün doğrudan uygulanacağını kabul etmektedir. Oysa bilindiği üzere anayasa maddeleri arasında bir hiyerarşi bulunmamaktadır. Anayasanın her maddesi aynı derecede uygulanma niteliğini hâizdir. Nitekim Anayasa Mahkemesi bu hususu şöyle ortaya koymaktadır: “...Anayasanın tüm maddeleri aynı etki ve değerde olup aralarında bir üstünlük sıralaması bulunmadığından uygulamada bunlardan birine öncelik tanımak mümkün değildir. Bu nedenle kimi zaman zorunlu olarak birlikte uygulanan iki Anayasa kuralından biri diğerinin sınırını oluşturabilir. Bu bağlamda hak arama özgürlüğünün sınırlarının belirlenmesinde aile kurumunu özel olarak düzenleyen ve anayasal güvenceye bağlayarak koruma altına alan Anayasa'nın 41. maddesinin gözetilmesi

¹⁰⁵ Danıştay Onüçüncü Dâiresi, E.2016/69, K.2016/4279, T.20.12.2016.

¹⁰⁶ Danıştay Onüçüncü Dâiresi, E.2017/1147, K.2017/2151, T.29.06.2017; Danıştay Onüçüncü Dâiresi, E.2016/125, K.2016/4278, T.20.12.2016; Danıştay Onüçüncü Dâiresi, E.2020/3779, K.2020/4013, T.29.12.2020.

gerektiği açıktır...»¹⁰⁷.

Danıştay Sekizinci Dâiresinin 2019 tarihli bir karârında, Anayasanın 40/2. madde hükmünün yargı mercileri tarafından da uygulanması gerektiğine, adlî yargıda açılan dâvânın görev yönünden reddi karârında, başvuru süresi (idârî yargı yerine götürme süresi) belirtilmediğinden bahisle dâvâ açma süresinin işlemeyeceğine karar verilmiştir.

“...Tüm bu açıklamalar sonucunda; devletin, işlemlerinde, bireylerin hangi kânun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorunda olduğunu öngören Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrasının, ayrı bir yasal düzenlemenin varlığını gerektirmeyen, doğrudan uygulanabilir nitelik taşımasından dolayı, yasama, yürütme ve yargı organlarının, idâre makamlarının ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının işlemlerinde, bu işlemlere karşı başvurulacak idârî mercileri ve kânun yolları ile sürelerini belirtmesinin zorunlu olduğu ortaya çıkmaktadır. ... Bu durumda; Anayasa'nın 40. maddesinin amir hükmüne aykırı olarak, dâvâcının tazminat isteminin görev yönünden reddine ilişkin adli yargı yerince verilen kararda dâvâ açma süresi ve başvuru yolları belirtilmediği gibi görev ret karârı veren adli yargı yerince dâvâcının verdiği idârî yargı yerine dosyanın gönderilmesi talebi de mahkemesince karşılanmadığından, olayda dâvâ açma süresinin işlemeye başladığı kabul edilemeyeceğinden, Mahkemece işin esasının incelenmesi gerekirken, dâvânın süre aşımı yönünden reddine karar verilmesinde usûle uygunluk bulunmamaktadır...»¹⁰⁸.

Danıştay'a göre, işlemde dâvâ açma süresi belirtilmemişse, dâvâ açma süresi işlemeye başlamayacağı için, işleme karşı yapılan idârî başvurunun süreyi durdurması da söz konusu olmayacaktır.

“...Anayasanın 40'inci maddesinin ikinci fıkrasına ilişkin gerekçede belirtildiği gibi son derece karışık olan mevzuat karşısında bireylerin yargı yeri ve idârî makamlar önünde haklarını sonuna kadar arayabilmelerini olanaklı kılmak amacıyla öngörülen zorunluluğa aykırı ve dolayısıyla, Anayasanın 36'ncı maddesinde öngörülen hak arama hürriyetini sınırlayıcı bir sonuç doğurmuş ve Anayasanın temel hak ve hürriyetlerin korunmasını düzenleyen 40'inci maddesine açıkça aykırılık yaratmıştır. Başvuru mercii ve süresi gösterilmeyen yazılı bildirim süreyi başlatmayacağı için îtirazın süresinde yapılmadığından söz edilmesine olanak bulunmadığından...»¹⁰⁹.

¹⁰⁷ AYM, E.2017/167, K.2017/172, T.13.12.2017, p.16.

¹⁰⁸ Danıştay Sekizinci Dâiresi, E.2016/5641, K.2019/2373, T.29.03.2019.

¹⁰⁹ Danıştay Vergi Dâvâ Dâireleri Kurulu, E.2011/40, K.2011/594, T.12.10.2011.

B. Tebliğden İtibâren Dâvâ Açma Süresi İşlemeye Başlar Yönündeki İçtihat

Anayasanın 40/2. maddesi hükmüne rağmen idâre, işleminde başvuru süresini ve merciini belirtmemiş ise, Anayasan'ın 125. madde hükmü gereğince dâvâ açma süresi tebliğ târihinden itibâren işlemeye başlar. Başka bir ifâdeyle Anayasanın 140/2. maddesi hükmünün ihlâl edilmiş olması, 125. madde hükmünün uygulanmasını ortadan kaldırmaz.

“...İdârenin Anayasa'dan kaynaklanan yükümlülüğünü yerine getirmesi esas olmakla birlikte, belirtilen yükümlülüğün yerine getirilmemesi, idârî işlemlere karşı açılan dâvâlarda dâvâ açma süresinin işletilmeyip, ihmal edilmesi sonucunu da doğurmamalıdır. Anayasa'nın 125. maddesinde idârâ işlemlere karşı açılacak dâvâlarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağına bildirilmesi karşısında, usûlüne uygun tebliğ olunan veya bütün unsurlarıyla ilgililer tarafından öğrenilen idârî işlemler üzerine, 2577 sayılı İdârî Yargılama Usûlü Kânûnu'nda açıkça belirtilen ve ilgililerce de bilindiğinin kabûlü gereken genel dâvâ açma sürelerinin işletilmesi zorunludur...usûlüne uygun tebliğ olunan idârî işlem üzerine 2577 sayılı Yasa'da açıkça belirtilen ve ilgililerce de bilindiğinin kabûlü gereken genel dâvâ açma süresi olan 60 günlük dâvâ açma süresi geçirildikten sonra açılan bu dâvânın süre aşımı nedeniyle esasının incelenme olanağı bulunmamaktadır...”¹¹⁰.

Bu içtihadın isâbetli olduğunu düşünüyoruz. Zîra Anayasa maddeleri (hükümleri) arasında astlık-üstlük ilişkisi bulunmamaktadır. Dolayısıyla Anayasanın 40/2. maddesiyle 125. maddesi aynı ayna uygulanması gereken hükümlerdir. 40/2. madde hükmünün gereğinin yapılmaması, dâvâ açma süresinin tebliğden itibâren başlayacağı kuralını ihtivâ eden 125.madde hükmü gereğince genel dâvâ açma süresi işlemeye başlayacaktır.

C. Özel Dâvâ Açma Süresi Belirtilmemişse Genel Dâvâ Açma Süresi İşlemeye Başlar Yönündeki İçtihat

Kânunlarda, genel dâvâ açma süresi dışında, özel dâvâ açma süreleri öngörülmesi durumlarında, idâre başvuru süresini ve merciini bildirmemişse, özel dâvâ açma süresi değil, genel dâvâ açma süresi geçerli olur. Dâvânın süresinde açılıp açılmadığı genel dâvâ açma süresine göre belirlenir.

“...İdârî işlemlerin nitelikleri gereği özel yasalarda, genel dâvâ açma süreleri dışında ayrı dâvâ açma sürelerinin öngörülmüş olması hâlinde, idâre tarafından idârî işlemlerin nitelikleri ve tâbi oldukları dâvâ açma süreleri gösterilmedikçe özel dâvâ açma sürelerinin işletilmesine olanak bulunmadığından, Anayasa'nın 40. maddesi hükmü uyarınca, özel dâvâ

¹¹⁰ Danıştay İdârî Dâvâ Dâireleri Kurulu, E.2017/2905, K.2019/857, T.04.03.2019.

*açma süresine tâbi olmasına rağmen, bu husûsun idârî işlemde açıklanmaması hâlinde, dâvâ konusu idârî işlemin tebliği târihinden itibaren, özel dâvâ açma süresinin değil, 60 günlük genel dâvâ açma süresinin uygulanması gerektiği sonucuna varılmaktadır...*¹¹¹.

D. Özel Dâvâ Açma Süresine Tâbi İşlemde Genel Dâvâ Açma Süresi Belirtilmişse Genel Dâvâ Açma Süresi Geçerli Olur Yönündeki İçtihat

Kânunlarda, genel dâvâ açma süresi dışında, özel dâvâ açma süreleri öngörülmesi durumlarında, idâre başvuru süresini bildirirken özel dâvâ açma süresini değil de, genel dâvâ açma süresini bildirerek ilgiliyi yanıltmışsa, artık genel dâvâ açma süresi geçerli olur.

*“...Özel yasasında yer alan düzenleme gereği tebliğ târihinden itibaren 30 gün içinde dâvâ açılması gereken dâvâ konusu işlemlerin içeriğinde, Anayasa'nın 40. maddesinde yer alan düzenlemeye uygun olarak kânun yoluna başvurma süresinin doğru gösterilmemiş ve dâvâcının yanıltılmış olması nedeniyle para cezâsının tebliğ târihinden itibaren üst yazıda belirtilen genel dâvâ açma süresi olan altmış gün içinde bakılmakta olan dâvânın açıldığı anlaşılmakla, dâvânın süresinde olduğunun kabûlü gerektiği sonucuna varılarak dâvânın süreaşımı nedeniyle reddi yolundaki ısrar karârında hukûka ve usûle uygunluk bulunmamıştır...*¹¹².

E. Zımnî Ret İşlemlerinde Açma Süresine İlişkin İçtihat

İdârî Yargılama Usûlü Kânûnu'nun 10. maddesine göre ilgilinin, hakkında bir işlem yapılması için idâreye başvurusu halinde, başvurudan itibaren otuz gün içinde cevap verilmemişse zımnî ret işlemi gerçekleşmiş olur. Yine kânûnun 11. maddesine göre, bir işlemin kaldırılması ya değiştirilmesi için yapılan idârî başvuru, dâvâ açma süresini durdurur. Başvurudan itibaren otuz gün içinde cevap verilmez ise zımnî ret oluşur ve zımnî retten itibaren dâvâ açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar.

Zımnî ret işleminde doğal olarak başvuru süresi belirtilememektedir. Bu durumda dâvâ açma süresi nasıl hesaplanacaktır sorusu gündeme gelmektedir. Bu konuda da iki farklı içtihat oluşmuştur.

¹¹¹ Danıştay İdârî Dâvâ Dâireleri Kurulu, E.2017/2905, K.2019/857, T.04.03.2019. Aynı yönde kararlar için bkz. Danıştay İdârî Dâvâ Dâireleri Kurulu, E.2012/1402, K.2014/2629, T.11.06.2014; Danıştay İdârî Dâvâ Dâireleri Kurulu, E.2020/2208, K.2020/1974, T.26.10.2020; Danıştay İdârî Dâvâ Dâireleri Kurulu, E.2020/351, K.2020/725, T.16.03.2020; Danıştay İdârî Dâvâ Dâireleri Kurulu, E.2018/4334, K.2018/5459, T.10.12.2018; Danıştay Onuncu Dâiresi, E.2016/15899, K.2017/2799, T.31.05.2017; Danıştay Altıncı Dâiresi, E.2019/7187, K.2019/4409, T.16.05.2019; Danıştay Dördüncü Dâiresi, E.2015/3092, K.2018/717, T.16.02.2018; Danıştay Üçüncü Dâiresi, E.2016/14480, K.2017/4567, T.01.06.2017.

¹¹² Danıştay İdârî Dâvâ Dâireleri Kurulu, E.2016/2620, K.2014/4054, T.17.11.2014.

a) *Zımnî ret durumunda dâvâ açma süresi işler yönündeki içtihat*: Bu içtihadta konu olan olayda; idârî para cezasının ödenmesi yönündeki işleme ilgili îtiraz etmiş, idâre ise îtiraza cevap vermeyerek zımnî ret oluşmuştur. Zımnî rette başvuru süresi ve merciinin belirtilmesi de söz konusu değildir. Bu durum karşısında yargı yeri, kişi idâreye başvuru târihinde işlemde haberdar olduğuna göre, en azından zımnî ret işleminin oluşmasından îtibâren genel dâvâ açma süresi içinde dâvâ açılmalıdır karârı vermiştir¹¹³.

b) *Zımnî ret durumunda dâvâ açma süresi işlemez yönündeki içtihat*: Karâra konu olan olayda, tahakkuk ettirilen vergi ve cezâlarına karşı ilgili îtiraz etmiş, idâre otuz gün içinde cevap vermeyerek zımnî ret oluşmuş. Zımnî retten îtibâren otuz gün içinde açılmadığından dâvâ süreden reddedilmiştir. Bu durumda, zımnî ret işleminde başvuru süresi ve mercii belirtilmediği gerekçesiyle dâvânın süreden reddedilemeyeceği yönünde içtihat oluşturulmuştur.

“...İtiraz üzerine idârî makamın sükûtu hâlinde izlenecek yol ve süreler gösterilmediği gibi, dâvâ yoluna başvurulması için "idârî makamlarca verilecek ret karârı" üzerine denilmek suretiyle, kesin cevabın beklenilmesi gerektiği belirtilerek dâvâcının eylemsiz bırakıldığı ve bu ifâdenin Anayasanın 40'inci maddesinin ikinci fıkrasına ilişkin gerekçede belirtildiği gibi son derece karışık olan mevzuat karşısında bireylerin yargı yeri ve idârî makamlar önünde haklarını sonuna kadar arayabilmelerini olanaklı kılmak amacıyla öngörülen zorunluluğa aykırı ve dolayısıyla, Anayasanın 36'ncı maddesinde öngörülen hak arama hürriyetini sınırlayıcı bir sonuç doğurduğu ve Anayasanın temel hak ve hürriyetlerin korunmasını düzenleyen 40'inci maddesine açıkça aykırılık oluşturduğu...”¹¹⁴.

F. Danıştay İçtihatları Birleştirme Karârı

Yukarıda görüldüğü üzere, idârenin işlemde dâvâ açma süresini bildirmemesi hâlinde dâvâ açma süresinin işleyip işlemeyeceği, özel dâvâ açma süresinin mi yoksa genel dâvâ açma süresinin mi işlemeye başlayacağı konusunda Danıştay dâireleri arasında içtihat farklılıkları meydana gelmiştir. Bu farklılıkların giderilmesi için 2022 târîhli içtihatları birleştirme karârı verilmiştir¹¹⁵. Bu kararda iki konu ele alınmıştır.

(a) **Zımnî retle ilgili içtihatlar**: Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu, öncelikle

¹¹³ Danıştay İdârî Dâvâ Dâireleri Kurulu, E.2019/857, K.2019/6576, T.16.12.2019; Danıştay Sekizinci Dâiresi, E.2018/725, K.2018/1605, T.21.03.2018

¹¹⁴ Danıştay Vergi Dâvâ Dâireleri Kurulu, E.2018/1049, K.2018/940, T.14.11.2018. Aynı yönde bkz. Danıştay Vergi Dâvâ Dâireleri Kurulu, E.2019/183, K.2019/816, T.23.10.2019; Danıştay Onuncu Dâiresi, E.2018/3979, K.2020/3931, T.19.10.2020.

¹¹⁵ Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu, E.2021/2, K.2022/1, T.15.03.2022.

İçtihat farklılığının ne olduğu ve şartları üzerinde durmuştur. İçtihatları birleştirmeyi gerektirecek içtihat farklılığının bulunup bulunmadığı değerlendirilmiştir. Bu değerlendirme şu şekilde gerçekleştirilmiştir.

-İçtihatların birleştirilmesine karar verilebilmesi için öncelikle isteme konu kararlar arasında aykırılık ya da uyuşmazlık bulunup bulunmadığının belirlenmesi gerekir.

-Maddî olay veya hukukî dayanağı aynı veya benzer dâvâlarda farklı kararlar verilmesi hâlinde içtihat aykırılığından söz edilebilir.

-Farklı kararların varlığı tek başına içtihadı birleştirme yoluna gidilmesi için yeterli olmayıp, söz konusu aykırılığın hukukî istikrarı zedeleyecek nitelikte ve sürekliliğe sâhip olması gerekir.

-İçtihatların birleştirilmesinden beklenen amaç, bir normun uygulanması konusunda kararlar arasında süregelen aykırılık ve uyuşmazlıkları gidermek, normun yeknesak biçimde yorumlanmasını, kararlarda istikrar ve içtihat birliğinin sağlanmasıdır.

Bu inceleme neticesinde şu karar verilmiştir: “...*Danıştay dâvâ dâire ve kurullarınca verilen kararlar incelendiğinde, zumnî ret işlemleri üzerine açılan dâvâlarda Anayasa'nın 40.maddesinin ikinci fıkrasındaki düzenlemeden hareketle dâvâ açma sürelerinin işletilmediği kararların sınırlı sayıda olduğu, evvelden beri dâvâ açma süresinin işletilmesi yönünde değerlendirme yapıldığı, konuya ilişkin farklı yönlerde kararlar verildiği görülmekle birlikte bu durumun süregelen bir içtihat farklılığına yol açmadığı anlaşılmaktadır... Kararlar arasında süregelen bir aykırılık bulunmadığı, dolayısıyla 2575 sayılı Kânûn'un 39. Maddesinde aranan lüzum unsurunun gerçekleşmediği sonucuna varılarak içtihatların birleştirilmesine yer olmadığına oy çokluğu ile karar verildi”.*

(b) Dâvâ açma süresine ilişkin içtihatlar: Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu öncelikle yazılı bildirilen işlemlerde, başvuru süresi belirtilmemişse dâvâ süresinin işleyip işlemeyeceği, işleyecekse genel dâvâ açma süresi mi yoksa özel dâvâ açma süresi mi işleyeceği konusunda içtihat farklılığının olduğu tespitini yapmaktadır. Bu içtihat farklılıklarının hukukî belirsizliklere yol açtığı, bunun giderilmesinin de mahkemeye erişim hakkı, idârî istikrar ve hukukî güvenlik ilkeleri bakımından önem arzettiği vurgulanmaktadır.

İdârî işlemde dâvâ açma süresi belirtilmemişse, dâvâ açma süresinin nasıl işletileceği konusunda şu karar verilmiştir:

“...*Anayasa'nın 40.maddesi hükmü uyarınca, özel dâvâ açma süresine tabi olmasına*

rağmen bu hususun işlemde ya da yazılı bildirimde açıklanmaması halinde, dâvâ konusu işlemin tebliğ tarihinden itibaren özel dâvâ açma süresinin değil, genel dâvâ açma süresinin uygulanması gerektiği yorumunun, hukûkî güvenlik ve idârî istikrar ilkesi ile mahkemeye erişim hakkı arasındaki hassas dengeyi sağlayan bir özellik taşıdığı; ilgililere aşırı bir külfet yüklediği, vergi mahkemelerinde 30 gün, Danıştay'da ve idâre mahkemelerinde 60 gün olan genel dâvâ açma süresinin ilgilinin dâvâ açmak için gerekli araştırma ve hazırlıklarını yapmasına, gerekiyorsa hukûkî ve teknik yardım almasına yetecek düzeyde olduğu; açık, anlaşılabilir ve ulaşılabilir olan genel dâvâ açma sürelerinin mahkemeye erişimi zorlaştıran ya da engelleyen kısa süreler olarak nitelendirilemeyeceği, özel dâvâ açma süresi yerine genel dâvâ açma süresinin uygulanması sayesinde ilgilinin, işlemde başvuru yolu ve süresinin gösterilmemesinden dolayı uğradığı mağduriyetin, mahkemeye erişim hakkının özüne zarar verecek seviyeye ulaşmadan önleneceği değerlendirilmiştir.

“Açıklanan nedenlerle idârî işlemlerde dâvâ açma süresinin belirtilmediği hallerde özel ve dâvâ açma süresinin işletilmesi veya işletilmemesi konusunda Danıştay dâvâ dâireleri ile kurullarının kararları arasında varolan içtihat aykırılığının, içtihatların birleştirilmesi yoluyla bağlayıcı bir çözüme kavuşturulması ve içtihadın, ‘özel dâvâ açma süresine tabi bir idârî işlemde, dâvâ açma süresinin gösterilmemiş olması durumunda, vergi mahkemelerinde 30, Danıştay ve idâre mahkemelerinde 60 günlük genel dâvâ açma süresinin uygulanması gerektiği; aynı şekilde genel dâvâ açma süresine tabi bir idârî işlemde dâvâ açma süresi gösterilmemiş olsa da 30 ve 60 günlük genel dâvâ açma süresinin uygulanması gerektiği’ yönünde birleştirilmesi sonucuna ulaşılmıştır...”

SONUÇ

Buraya kadarki açıklamalar ve içtihatlardan yola çıkarak ulaşılan sonuçları ana hatlarıyla şu şekilde ifâde edebiliriz.

(1) Anayasanın 36. maddesinde düzenlenen hak arama hürriyetinin en başta gelen unsuru, dâvâ hakkı yani mahkemeye erişim hakkıdır. Dâvâ açma hakkının belli bir süreye tâbi tutulması, hak arama özgürlüğünün sınırlandırılması niteliğindedir. Anayasanın 13. maddesi gereğince bu sınırlamanın kânunla yapılması bir zorunluluktur. Bu yüzden idârî yargılama usûlünde dâvâ açma süreleri kânunla düzenlenmiştir.

(2) Anayasanın hak arama hürriyetini düzenleyen 36. maddesinde, bu hürriyet için herhangi bir özel sınırlama sebebi belirtilmemektedir. Öte yandan Anayasanın 13. maddesinde hürriyetlerin “*Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak*”

sınırlandırılabilceği hükmü yer almaktadır. Bu durumda hak arama hürriyeti sınırlandırılmayacak mıdır sorusu gündeme gelmektedir. Oysa dâvâ açma süresi öngörülmesi, hak arama hürriyetine getirilen önemli bir sınırlamadır. Anayasa Mahkemesi bu konuda “*hakın doğasından kaynaklanan sınırlama*” formülünü kullanmaktadır. Bu nedenle hak arama hürriyeti, doğası gereği sınırsız bir hürriyet değildir. İdârî istikrarın sağlanması, kamu hizmetlerini yürütmekle görevli olan idârenin, sürekli dâvâ tehdidi altında tutulmasının önüne geçilmesi gibi nedenler, hak arama hürriyetinin dâvâ açma süresiyle sınırlandırılması işin mahiyeti gereğidir.

(3) Dâvâ açma süresinin ne olacağı konusunda yasama organının takdir yetkisi bulunmaktadır. Anayasanın 125. maddesinde idârenin işlemlerine karşı yargı yolu açık olduğu belirtilmekle beraber, dâvânın hangi süre içinde açılması gerektiği konusunda bir açıklık bulunmamaktadır. Öte yandan Anayasanın 142. maddesinde yargılama usûllerinin kânunla belirleneceği belirtilmektedir. Dâvâ açma süresini belirleyen kurallar da yargılama usûlüne ilişkin olduğundan, dâvâ açma süresinin ne olacağının belirlenmesi konusunda yasama organının takdir yetkisi bulunmaktadır. Genel dâvâ açma süreleri yanında, bâzı dâvâlar için daha kısa özel dâvâ açma süreleri öngörülmesi, demokratik bir toplum düzeninin gerekleriyle uyumlu meşrû bir amaca dayanması, getirilen düzenleme ile ulaşılmak istenen amaç arasında mâkul bir dengenin bulunması şartıyla Anayasaya uygun olacaktır.

(4) İdârî yargılama usûlünde dâvâ açma süresi “hak düşürücü süre” niteliğindedir. Bu nedenle dâvâ açma süresinin geçip geçmediği dâvânın her aşamasında taraflarca ileri sürülebileceği gibi mahkemede re’sen dikkate alacaktır.

(5) Dâvâ açma süresinin başlangıcı konusunda Anayasanın 125. maddesinde “*yazılı bildirim târihi*” esas alınacağı belirtilmektedir. İdari Yargılama Usûlü Kânûnu’nun 8.maddesinde ise “*süreler, tebliğ, yayın veya îlân tarihini izleyen günden itibaren işlemeye başlar*” hükmü ile daha da açık şekilde ifade edilmiştir. Bu iki hüküm birlikte değerlendirilerek dâvâ açma süresi, birel (bireysel) işlemlerde yazılı bildirim izleyen günden; düzenleyici işlemlerde ise kural olarak yayınlanma târihini izleyen günden itibaren işlemeye başladığının kabulü gerekir.

Bildirim ya da yayının dâvâ açma süresinin işlemesini başlatabilmesi için; bildirim tam olması, yetkili merci tarafından yapılması, yeterli açıklıkta olması, dâvâ açma süresinin ve merciinin belirtilmesi gerekir. Özellikle özel dâvâ açma süresinin işlemeye başlayabilmesi, bunun ilgiliye açıkça bildirilmesi gerekir. Kendilerine işlemin tebliğ edilme zorunluluğu

bulunmayan kişiler bakımından dâvâ açma süresi işlemin öğrenilmesi tarihinden itibaren işlemeye başlar.

(6) Anayasanın 40/2. maddesi hükmü gereğince, idârî işleme karşı dâvâ açma süresi ve merciinin gösterilmesi gerekmektedir. İdâre bu gerekliliğı yerine getirmemiş ise dâvâ açma süresinin işlemesi bakımından, içtihatlardan yola çıkarak şu hususları ifade edebiliriz:

-Genel dâvâ açma süresine tâbi işlemlerde, dâvâ açma süresi belirtilmemiş ise Anayasanın 125. maddesi gereğince işlemin tebliğini izleyen günden itibaren genel dâvâ açma süresi işlemeye başlar.

-Özel dâvâ açma süresine tâbi işlemlerde, dâvâ açma süresi açıkça belirtilmemiş ise, özel dâvâ açma süresi değil genel dâvâ açma süresi tatbik edilir.

-Özel dâvâ açma süresine tâbi bir işlemde, genel dâvâ açma süresi belirtilerek ilgili yanıtılmışsa, artık genel dâvâ açma süresi uygulanır.

KAYNAKÇA

- Akbulut E, “İdari İşlemlerde Kânun Yolu ve Süresini Gösterme Yükümlülüğünün Yargısal Denetime Etkisi”, *TBB Dergisi*, 81, 2009, s.1-21.
- Akıllıoğlu T, “Karar Notu”, *AİD*, 20(4), s. 194.
- Akyılmaz B/Sezginer M/Kaya C, *İdari Yargılama Hukuku*, Savaş Yayınevi, 2018.
- Ayanoğlu T, *Bireysel İdari İşlemlere Karşı Dâvâ Açma Süresinin Başlangıcı*, Onikilevha Yayınevi, 2017.
- Çağlayan R, *İdârî Yargılama Hukûku*, 13.Baskı, Seçkin Yayınevi, 2021.
- Çırakman E, “İdari Dâvâlarda Süre”, *İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler I*, Danıştay Yayınları, 1976.
- Doğan M, *Doğan Büyük Türkçe Sözlük*, Vadi Yayınları, 2001.
- Duran L, “İdari Kazâda Dâvâ Açma Müddeti-İdari Müruru Müddet”, *İÜHFİM*, 11(1-2), 1944, s.238-263.
- Eroğlu Durkal M, *İdari Makamların Sükutu*, Seçkin Yayınevi, 2019.
- Gözübüyük A Ş, *Yöneltilmiş Yargı*, 13.Baskı, Turhan Kitapevi, 1999.
- Gözübüyük A Ş /Tan T, *İdare Hukuku C.2 İdari Yargılama Hukuku*, Turhan Kitapevi, 1999.
- Gündüz F E, “Mücbir Sebepin İdari Dâvâ Açma Süresine Etkisi”, *AHBVÜHFİM*, 23(2), 2019, s.237-266.
- Kaplan G, *İdari Yargıda Dâvâ Açma Süreleri*, Turhan Kitapevi, 2001.
- Kaya C, “İdari Yargılama Usulü Kânunu’nun 10. Maddesi Uyarınca İdareye Yapılan Her Yeni Müracaatın Dâvâ Açma Süresini Canlandırması”, *İÜHFİM*, 68(1-2), 2010, s. 61-76.
- Kuru B, *İcra ve İflâs Hukukunda Müddetler (Süreler)*, Prof. Dr. Hüseyin Cahit Oğuzoğlu’na Armağan, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1972.
- Onar S S, *İdare Hukukunun Umumi Esasları V.III*, İsmail Akgün Hak Kitapevi, 1966.
- Öngören G, *Türk Hukukunda İdari Dâvâ Açma Süreleri*, Kazancı Kitap Ticaret A.Ş.,1990.