

**İDARÎ YARGILAMA USÛLÛ KANUNU'NUN
11.MADDESİNE GÖRE YAPILAN İDARÎ
BAŞVURULAR**

Arş. Gör. Yusuf DENİZ*

Arş. Gör. Selman Sacit BOZ**

Arş. Gör. Mehmet Fatih GÛRKAN***

ÖZET

İdarî Yargılama Usûlü Kanunu'nun 11.maddesi, İdare Hukuku'nun asli unsurları olan idare edilen ve idare edenler açısından büyük bir öneme sahiptir. Şöyle ki idare edilen bu başvuru usûlünü kullanarak durumu kendi lehine çevirme yollarını arar. Aynı şekilde bu hüküm, idarenin tesis etmiş olduğu işlemi bir kez daha gözden geçirmesini sağlar. Bu çalışmada bu önemli hüküm değerlendirme konusu yapılacaktır.

***ANAHTAR KELİMELELER:** İdarenin denetimi, idarî yargı, idarî başvuru, İdarî Yargılama Usûlü Kanunu'nun 11. maddesi, idarî usûl.*

**ADMINISTRATIVE APPLICATIONS IN ACCORDANCE
WITH ARTICLE 11 OF ADMINISTRATIVE TRIAL
PROCEDURE ACT**

* Selçuk Üniversitesi İdare Hukuku Anabilim Dalı Araştırma Görevlisi
İletişim: yusufdeniz58@hotmail.com.

** Selçuk Üniversitesi İdare Hukuku Anabilim Dalı Araştırma Görevlisi
İletişim: selmansacitboz@gmail.com.

*** Selçuk Üniversitesi İdare Hukuku Anabilim Dalı Araştırma Görevlisi
İletişim: mehmetfatihgurkan@gmail.com.

ABSTRACT

Article 11 of Administrative Trial Procedure Act has a great significance for the governing and governed parties which are the fundamental elements of Administrative Law. That is to say, the governed party looks for the way to tip the scales in his favour by using this application method. In the same way, this provision enables that the procedure facilitated by the administration is revised. This work will evaluate this significant provision.

KEY WORDS: *supervision of the administration, administrative procedure, administrative application, article 11 of Administrative Trial Procedure Act, administrative method*

GİRİŞ

İdarî Yargı Düzeni, idarenin hukuka uygunluğunun yargısal yoldan denetlenmesi amacıyla var olan yargı düzenidir. İdarî yargı denetiminin işleme, idarenin, öncelikle, bir faaliyette bulunmasına ve idare edilenlerce de bu faaliyetin hukuka uygunluğunun denetlenmesine ve sonuçta, bu faaliyeti konu edinen idarî işlemin yapıldığı tarihten geçerli olarak hukuk düzeninden kaldırılması ya da bu işlem veya eylemden doğan maddî veya manevî zararların giderilmesi için İdarî Yargılama Usûlü Kanunu'nda öngörülen dava türlerinden (iptal ve tam yargı davalarından) birine uygun olarak başvuruda bulunulmasına bağlıdır.

İdare edilenlerin başvurusu olmadan idarî yargı denetiminin işlerlik kazanmasına olanak bulunmadığı gibi, idarece tesis edilmiş bir işlem, yapılmış bir eylem yoksa salt idare edilenlerin başvurusu da idarenin yargısal yoldan denetlenebilmesi için yeterli değildir. Ancak, idarenin faaliyetlerinin yargısal denetimi süreci uzun süreli ve ekonomik olarak masraflı bir süreçtir. Yargı yolu, hak aramada tek yöntem de değildir. Kişiler, dilek ve şikâyetleri hakkında, idarî makamlara başvurma hakkına sahiptir. Kişilerin dilek ve şikâyetlerini iletmek için idarî makamlara yaptıkları müracaatlar, idarî başvurular olarak ifade edilmektedir. İdarî başvuru yöntemi yargı yoluna oranla daha az masraflı ve daha kısa sürede neticelenebilecek bir yöntemdir.

“Üst Makamlara Başvurma” başlığı altında düzenlenen İdarî Yargılama Usûlü Kanunu'nun 11. maddesi hükmü, gerek kendiliğinden,

yani idare edilenlerin bir başvurusu olmadan, gerekse idare edilenlerin başvurusu üzerine idare tarafından tesis edilen bir işlemin varlığı halinde uygulanabilir nitelikte önemli bir idarî başvuru türüdür. Çalışmamızın konusunu oluşturan bu madde ile idare edilenlere, haklarını veya menfaatlerini (çevre, tarihî ve kültürel değerlerin korunması, imar uygulamaları gibi kamu yararını yakından ilgilendiren hususlarda menfaatlerini) ihlâl eden idarî işlemlerin değiştirilmesi, geri alınması, kaldırılması veya yenisinin yapılması konusunda, idarî dava açmadan önce, idareye son bir kez başvuruda bulunma hakkı tanınmaktadır. Bunun için de, daha önce idarece yapılmış bir idarî işlemin bulunması gerekmektedir. Düzenlemenin amacı; bir yönden, hukuka bağlı idare anlayışına uygun davranmak durumunda olan idareye, yapmış olduğu hukuka aykırı idarî işlemini, dava yoluna gidilmesine gerek bırakmaksızın, düzeltme olanağı tanımak; diğer yönden de, idare edilenlerin, uzun ve masraflı yargı başvurusu yerine, daha kısa ve masrafsız olan idarî başvurusu ile hedeflerine ulaşabilmelerini sağlamaktır.

Çalışmamızda izlenecek metot şöyledir: Öncelikle İdarî Yargılama Usûlü Kanunu'nun 11. maddesine genel olarak değinilip bu madde uyarınca yapılacak başvurunun şartları incelenecek en son olarak da yapılan başvurunun idarî dava açma süresine etkisi üzerinde durulacaktır. Çalışmamızda İdarî Yargılama Usûlü Kanunu'nun 11. maddesi gereğince yapılacak başvurular ayrıntılı bir şekilde ele alınacak ve yeri geldikçe konu ile ilgili Danıştay kararlarına yer verilerek Danıştay'ın konuya ilişkin bakış açısı belirlenmeye çalışılacaktır.

I. GENEL OLARAK İDARÎ YARGILAMA USÛLÜ KANUNU'NUN 11. MADDESİ VE MADDENİN KAPSAMINA GİREN DURUMLAR

En genel ifade ile idarî makamlara yapılan başvurular olarak ifade edilebilen idarî başvuru kavramı özel hukuka ilişkin ve kamu hukukuna ilişkin başvurular olmak üzere ikili bir ayrım ile ele alınır. Bireyler özel hukukla ilgili konularda özel hukuk kişilerine başvuru yapabilecekleri gibi idarî birimlere kamu hukukuna ilişkin başvurularda bulunabilirler¹.

¹ DURAN, Lütfi, "İdarî Müracaatlar ve Bunların Karşısında İdarenin Sükutu", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, C. 12, S. 1, s. 9.

İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 11.Maddesine Göre Yapılan İdarî Başvurular

Kamusal başvurular, yapılan başvurunun içeriği göz önüne alındığında, yargısal başvurular ve idarî başvurular olmak üzere ikiye ayrılır². Bu sınıflandırmada, başvuru hakkının kullanılıp kullanılmadığı, başvuru sonucu izlenen usûller ve elde edilen sonuçlar dikkate alınmaktadır³. Ancak, kamusal başvurular idarî ve yargısal olarak sınıflandırıldığında, siyasal başvurular, ayrı bir kategoride ele alınmamakta ve idarî başvuru kapsamında değerlendirilmektedir⁴. Kişilerin yasama organına yaptıkları her türlü başvuruyu ifade eden siyasî başvurular, gerek izlenen usûl gerekse uygulanan yaptırım bakımından idarî başvurulardan farklılıklar taşımaktadır. Maddî açıdan yapılan bu tasnifin siyasal başvuruları açıklayamaması nedeniyle kamusal başvurular, başvurunun yapıldığı organa göre, idarî başvurular, siyasî başvurular ve yargısal başvurular olmak üzere üç grupta tasnif edilmiştir⁵.

Kamu hukukuna ilişkin başvurular Yıldırım tarafından “*kişilerin menfaatleri bulunan ve idarî işlev kapsamına giren konularda, kamusal makamlara yaptıkları başvuruların tümü*”⁶ ile kamu yararını korumak

² YILDIRIM, Ramazan, **İdarî Başvurular**, B. 2, Konya, 2006, s. 68.

³ SEZER, Yasin / BİLGİN, Hüseyin, “*Danıştay Kararlarında İdarî Başvurular*”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 57, S. 4, 2008, s. 341.

⁴ YILDIRIM, **İdarî Başvurular**, s. 15.

⁵ YILDIRIM, **İdarî Başvurular**, s. 15; DURAN, s. 132; ONAR, Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, B. 3, İstanbul, 1967, s. 1813-1814; SEZER / BİLGİN, s. 341.

⁶ “*Kendi isteği ile belli bir tarih göstererek emekli olmak üzere başvuran; ancak belirtilen tarihten önce, emeklilik işleminin onayından sonra bu isteğinden vazgeçtiğini bildiren davacının, vazgeçme talebi kabûl edilerek emeklilik onayının geri alınması gerekirken reddi yönündeki işlemde hukuka uyarlık görülmediği hakkındaki kararda Danıştay tarafından emeklilik yapılan idarî başvurunun bu başvuru kabûl edilmeden yapılacak yeni bir başvuru ile geri alınabileceğine karar vermiştir*”. Danıştay 11. Dairesi, 06.10.2004, E. 2001/3220, K. 2004/3925, **Danıştay Dergisi**, S. 109, s. 318; “*isteğe bağlı emeklilik işleminin kurumun en yüksek amirinin onayıyla tekemmül ettiği ve onayla birlikte kamu görevlisi statüsü kazanan iştirakçinin daha sonra emeklilik isteminden vazgeçmesinin emeklilik*

amacıyla, yetki verilen kamu görevlilerinin veya kamu tüzel kişilerinin, diğer idarî makamların yaptığı idarî işlemlerin iptali, değiştirilmesi veya geri alınması gibi nedenlerle, yine yasaların gösterdiği idarî işleve sahip makamlara yaptıkları İdare Hukukuna ilişkin başvurular” şeklinde tanımlanmıştır⁷.

Türk hukuk sisteminde, başvuru hakkı Anayasa ile güvence altına alınmıştır⁸. 1982 Anayasası'nın 36, 40 ve 74. maddeleri başvuru hakkı ile ilgilidir. Aynı şekilde İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'nin 13. maddesi de bu konuyu düzenlemektedir⁹. Yine aynı şekilde birçok kanun hükmü ile anayasal bir hak olan başvuru hakkı (bütün içerikleri ile) dağınık olarak düzenlenmiştir. Bu hükümlerden en önemlilerin başında İdarî Yargılama Usûlü Kanunu'nun 11. maddesi gelmektedir.

İdarî Yargılama Usûlü Kanunu'nun 11. maddesine göre, “*ilgililer tarafından idarî dava açılmadan önce, idarî işlemin kaldırılması, geri alınması değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, idarî dava açma süresi içinde istenebilir. Bu başvurma, işlemeye başlamış olan idarî dava açma süresini durdurur. Altmış gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır*”¹⁰. İsteğin reddedilmesi veya reddedilmiş sayılması

işlemini geri alınmasını gerektirmeyeceği hakkında...”, Danıştay 5. Dairesi, 09.09.1999, E. 1999/2302, K. 1999/2444, *Danıştay Dergisi*, S. 103, s. 404.

⁷ YILDIRIM, *İdarî Başvurular*, s. 68.

⁸ SEZER / BİLGİN, s. 329.

⁹ **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi-Etkili Başvuru Hakkı-13. madde:** “*Bu sözleşmede tanınmış olan hak ve özgürlükleri ihlâl edilen herkes, ihlâl fiili resmî görev yapan kimseler tarafından bu sıfatlarına dayanılarak yapılmış da olsa, ulusal bir makama etkili bir başvuru yapabilme hakkına sahiptir*”.

¹⁰ Fakat mevzuatta daha uzun süre öngörülmüş olabilir. Nitekim Resmî Gazetenin 13 Ekim 2006 Tarih ve 26318 sayılı nüshasında yayınlanarak yürürlüğe giren fakat daha sonra Anayasa Mahkemesinin 25.12.2008 karar tarihli ve E. 2006/140, K. 2008/31(YD) No’lu, 31.12.2008 tarih ve 27097 Mükerrer sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan kararıyla yürütmesi durdurulan 28.09.2006 tarih ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun 21. maddesinde “(1)Başvurunun Kurum tarafından reddedilmesi halinde, durmuş olan dava açma süresi gerekçeli ret kararının ilgiliye tebliğinden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlar. (2) Başvurunun

halinde dava açma süresi yeniden işlemeye başlar ve başvurma tarihine kadar geçmiş süre de hesaba katılır”.

İlgili bu başvuru usûlünü kullanarak durumu kendi lehine çevirmeye çalışarak yönetimin konuyu bir kez daha gözden geçirmesini sağlar¹¹. İdarî işlem tesis edilip tebliğ edildikten sonra yani kişinin hukukunu etkiler hale geldikten sonra işlemin muhatabına, işlemdeki yanlışlıkların düzeltilmesi imkânı verir¹². Bu madde ile getirilen başvuru, idarî dava açılmadan önce idarenin hatalı işlemini geri alması, kaldırması veya yeni bir işlem yapmasına imkân vermektedir¹³.

İdarenin de (işlemin tesisine yetkili kamu görevlisinin de) işlemi tesis ederken hata yapması ihtimal dâhilindedir. Meselâ vergi salınırken aslında işini terk edip mükellefiyet kaydını sildirmiş kişiye bundan sonraki dönem için vergi salınması, bir kamu personeline özlük haklarının, tazminatlarının eksik ödenmesi gibi durumlar örnek olarak verilebilir. İşte bütün bu durumlarda işlemin idarî davaya dönüşmesinden

Kurum tarafından yerinde görülerek kabûl edilmesi halinde; ilgili merci Kurumun önerisi üzerine otuz gün içinde herhangi bir işlem tesis etmez veya eylemde bulunmaz ise, durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar. (3) Kurumun, inceleme ve araştırmasını, başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde sonuçlandıramaması halinde de durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar” hükmüne yer verilmiştir.

¹¹ GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref / DİNÇER, Güven, **İdarî Yargılâma Usûlü**, B. 2, Ankara, 1999, s. 374; DEMİRKOL, Selami / BAŞ BEREKET, Zuhâl, **(Teori ve Pratikte) İdarî Yargıda Dava Açma ve Davaların Takip Usûlü**, B. 2, İstanbul, 2001, s. 116.

¹² HONDU, Selçuk, “İdarî Yargılâma Usûlü Kanunu'nda Yer Alan İdarî Usûller ve Uygulaması”, **İdarî Usûl Kanunu Hazırlığı Uluslar arası Sempozyumu**, 17-18 Ocak, Ankara, 1998, s. 261; SANCAR, Mithat, “İdarî Yargılâma Usûlü Kanununun 10 ve 11. Maddeleri Bağlamında İptal Davalarında Süre” **Amme İdaresi Dergisi**, C. 23, S. 1, 1990, s. 81.

¹³ CANDAN, Turgut, “İdarî Yargılâma Usûlü Kanununun 10 ve 11. maddelerinde 4001 sayılı Kanunla Yapılan Değişiklikler”, **Yaklaşım Dergisi**, Y. 3, S. 27, Mart 1995, s. 22; HONDU, s. 262.

önce bu hatalı durumun belirtilerek işlemin geri alınması veya değiştirilmesi ileriye yönelik olarak düzeltilmiş olur¹⁴.

Kanun koyucunun bu maddeyi tanzim ediş amacından hareket edildiğinde hem idarî işleme muhatap kişinin hatalı işlem dolayısıyla mağduriyetinin, hem de işlemin idarî davaya dönüşmesini önlemek istediğı görülmektedir. Ayrıca bu durumda idare tarafından yapılan hata düzeltilerek hukuk devleti ilkesine paralel hareket edilmeye çalışılmaktadır¹⁵.

Bu başvurunun uygulanmasına bakıldığında; idare peşin olarak kendisinin hata yapmayacağını düşündüğü için bu tür başvuruları ayrıca inceleme ve araştırmaya gerek duymaksızın reddetmektedir. İdare başvurulara verdiği cevaplarda talepleri gerekçesiz olarak reddetmektedir. Yukarıda değinildiğı gibi idare kendisinin hatalı hareket edebileceğinin kabûl etmediğı için başvuruyu araştırıp incelememekte dolayısıyla ret işlemine gerekçe de koymamaktadır. Oysa araştırmaya dayalı olarak gerekçe konulsa belki başvuruyu yapan kişi gerekçeyi yeterli görerek veya ikna olarak dava yoluna başvurmayabilecektir¹⁶. Gerekçe yazılmaması bu başvurunun konuluş amacına hizmet etmemektedir.

Yine aynı şekilde idare bu tür başvurular üzerine kendisinin hatasını kabûl etse bile işlemleri düzeltme yoluna gitmemektedir. İdare başvurucuya çoğu zaman, her ne kadar hatalı işlem tesis etmiş olsa da mahkeme ilâmını bekleyerek hatanın bu ilâm üzerine düzeltileceğini söylemektedir¹⁷. Bu da yine başvurunun konuluş amacına hizmet etmemektedir.

II. İDARÎ YARGILAMA USÛLÜ KANUNU'NUN 11. MADDESİNE GÖRE YAPILAN BAŞVURULAR VE ŞARTLARI

İdarî Yargılama Usûlü Kanunu'nun 11. maddesi, ilgililerin haklarında idarece tesis edilen işlemlerin idarî yargı yerince denetimi yoluna gidilmeden, idarî işlemin tesis edildiğı yerin üst makamına, böyle bir yer yoksa işlemi tesis eden makama başvurarak bu makamdan

¹⁴ DEMİRKOL / BERKET, s. 116; HONDU, s. 262.

¹⁵ CANDAN, s. 22; HONDU, s. 262.

¹⁶ HONDU, s. 262.

¹⁷ HONDU, s. 262.

haklarında tesis edilen işlemin bir kez daha gözden geçirilmesini ve sonuçta bu işlemin kaldırılmasını, değiştirilmesini ya da yerine yeni bir işlem yapılmasını isteyebileceklerini, bu halde dava açma süresinin işlemeyeceğini göstermektedir¹⁸. Bu madde hükmü uyarınca yapılan başvurular da içerikleri itibari ile birer idarî başvuru olarak karşımıza çıkmaktadır. Dolayısıyla madde hükmü gereğince yapılan başvurunun gerek idarî başvuru türleri açısından bulunduğu durum gerekse de başvurunun şartları açısından özel olarak ele alınması gerekmektedir.

Bu başlık dâhilinde öncelikle İdarî Yargılama Usûlü Kanunu'nun 11. maddesine göre yapılan başvurular idarî başvuru türleri açısından incelenecek, daha sonra da bu madde uyarınca yapılan başvuruların şartlarına ayrıntılı bir şekilde değinilecektir.

A. İDARÎ YARGILAMA USÛLÜ KANUNU'NUN 11. MADDESİNE GÖRE YAPILAN İDARÎ BAŞVURULARIN İDARÎ BAŞVURU TÜRLERİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

İdarî başvurular, literatürde çeşitli açılardan sınıflandırılmaktadır¹⁹. İdarî Yargılama Usûlü Kanunu'nun 11. maddesine göre yapılan idarî başvuruları, idarî başvuruların sınıflandırılmasından hareketle farklı açılardan sınıflandırmak mümkündür.

Hukukî sonuçları açısından idarî başvurular etkili idarî başvurular ve etkisiz idarî başvurular olarak ikiye ayrılıp incelenmektedir²⁰. Etkili idarî başvurular idareyi belli yönde işlem veya eylem yapmakla zorunlu kılan başvurulardır²¹. Etkisiz idarî başvuruların aksine, etkili idarî başvuruların reddi halinde başvuru sahibi idarî yargıda iptal veya tam yargı davası açarak mağduriyetinin giderilmesini isteyebilir²². Bir başvurunun etkili idarî başvuru olarak kabûl edilebilmesi için menfaat

¹⁸ KARAVELİOĞLU, Celal, **Değişiklik-Açıklama ve En Son İçtihatlarla İdarî Yargılama Usûlü Kanunu**, B. 4, Trabzon, 1999, s. 294.

¹⁹ YILDIRIM, **İdarî Başvurular**, s. 64.

²⁰ YILDIRIM, **İdarî Başvurular**, s. 62; SEZER / BİLGİN, s. 341.

²¹ YILDIRIM, **İdarî Başvurular**, s. 69; SEZER / BİLGİN, s. 344.

²² Danıştay 10. Dairesi, 17.10.2006, E. 2003/3265, K. 2006/5765, **Danıştay Dergisi**, S. 114, s. 294; Danıştay 5. Dairesi, 28.12.2005, E. 2003/7204, K. 2005/6508, **Danıştay Dergisi**, S. 112, s. 178.

ilişkinin²³ varlığı yeterli olup hak ihlâlinin gerçekleşmiş olması zorunlu değildir²⁴. Örneğin Danıştay'a göre kişinin hastaneye sevk edilmesi talebi ile yapmış olduğu başvuru etkili bir idarî başvurudur²⁵. Etkisiz idarî başvurular ise, herhangi bir hukukî sonuç doğurmayan, idareyi işlem veya eylem yapma, başvurulara herhangi bir cevap verme konusunda bir zorlayıcılığı bulunmayan başvurulardır²⁶. İdarenin etkisiz idarî başvuru

²³ Danıştay'a göre menfaatin kişisel, güncel ve meşru olması gerekir. Meşru menfaatin varlığı ise hukuken ileri sürülebilmesine bağlıdır, Danıştay 10 Dairesi, 18.02.2003, E. 2002/5935, K. 2003/956, <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, e.t. 06.02.2011.

²⁴ DURAN, s. 140.

²⁵ Ayrıca Danıştay bir başka kararında da “Eğitim uzmanı olan davacının personel genel müdürlüğünde daire başkanlığı görevini yürüttüğü dönemine ilişkin, yapılan inceleme sonucu düzenlenen müfettiş raporunda yer alan bir daha yöneticilik görevi verilmemek üzere görevden alma ve kınama cezası verilmesi teklifinin kaldırılması istemiyle yaptığı başvurunun reddine ilişkin işlemin kesin ve yürütülebilir işlem” olduğuna karar vermiştir, Danıştay 5. Dairesi, 28.12.2005, E. 2003/7204, K. 2005/6508, **Danıştay Dergisi**, S. 112, s. 178; 2003 yılında “demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarını” sağlamak amacıyla 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu çıkarılmıştır. Kanuna göre, kişiler kamu kurum ve kuruluşların ellerinde bulunan veya görevleri gereği bulunması gereken bilgi veya belgeleri alma hakkına sahiptirler. Danıştay, Bilgi Edinme Hakkı Kanuna göre yapılan başvuruları etkili idarî başvuru olarak kabûl etmiştir. Danıştay, Fatih Belediyesinde zabıta memuru olarak görev yapan davacının zabıta müdür yardımcılığı kadrosuna atanmak isteğinin reddine ilişkin işlemin iptali için açılan davada, davacının “zabıta müdür yardımcılığına atama yapıldığını öğrenmesi üzerine yapılan atamanın hangi ölçüt ve gerekçeyle yapıldığı, kendi atamasının niçin yapılmadığını” öğrenmek amacıyla Bilgi Edinme Hakkı Kanunu çerçevesinde yaptığı başvuruyu etkili idarî başvuru kabûl ederek, bu başvuruya verilen cevabı da idarî davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gerekli bir idarî işlem olarak kabûl etmiştir, Danıştay 5. Dairesi, 17.09.2007, E. 2007/1074, K. 2007/4662, **Danıştay Dergisi**, S. 117, s. 163; Danıştay 2. Dairesi, 17.04.2007, E. 2007/145, K. 2007/1752, **Danıştay Dergisi**, S. 116, s. 123, SEZER / BİLGİN, s. 344.

²⁶ YILDIRIM, **İdarî Başvurular**, s. 63; SEZER / BİLGİN, s. 341; SOYBAY, Selçuk, **İdarenin Yargısal Olmayan Biçimlerde Denetimi**,

İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 11.Maddesine Göre Yapılan İdarî Başvurular

yapan kişinin talebini yerine getirmek gibi bir yükümlülüğü olmadığı gibi dava açıp idareyi talebi yerine getirmek konusunda zorlamak da mümkün değildir²⁷. Örneğin, hiyerarşik üstü bulunmasına rağmen, işlemi yapan makamın kendisine itiraz etmek gibi. İkincisi ise, hukuken korunan hiçbir hakkı ya da menfaati olmadığı halde doğrudan doğruya idarenin bir işlem ya da eylem yapması için yapılan başvurulardır²⁸. Bu tür başvurular, dava açma süresi üzerinde durdurma etkisi göstermezler²⁹.

İdarî Yargılama Usûlü Kanunu'nun 11. maddesi hükmü idare edilenlere, haklarını veya menfaatlerini ihlâl eden idarî işlemin değiştirilmesi, geri alınması, kaldırılması veya yenisinin yapılması konusunda, idarî dava açmadan önce, idareye son bir kez başvuruda bulunma hakkı tanımaktadır³⁰. Bu başvuru sonrası idare istemi reddederse kişiye dava açma hakkı doğar. Yukarıda da ifade edildiği gibi etkili idarî başvuruların en önemli özelliğinin, başvurunun reddi halinde başvuru sahibi idarî yargıda iptal veya tam yargı davası açarak mağduriyetinin giderilmesini isteyebilmesi olmasından dolayı İdarî Yargılama Usûlü Kanunu'nun 11. maddesi çerçevesinde yapılan başvurular da etkili bir idarî başvuru türü olarak karşımıza çıkmaktadır.

İdarî başvurular yapıldıkları zaman açısından ortada idarenin hiçbir işlem veya eylemi yokken yapılan idarî başvurular ve idarenin

Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, s. 35; Nakleden: YILDIRIM, Ramazan, **İdarî Başvurular**, s. 131.

²⁷ DURAN, s. 141.

²⁸ SEZER / BİLGİN, s. 341.

²⁹ GÖZÜBÜYÜK / DİNÇER, s. 235; Danıştay 6. Dairesi, 26.02.1990, E. 1988/833, K. 1990/166, **Danıştay Dergisi**, S. 80, s. 243. Aynı şekilde, başvuru için mevzuatta öngörülen süre geçirildikten sonra yapılan başvuru da etkisiz idarî başvuru olmaktadır. Danıştay, mevzuatta öngörülen süre dolduktan sonra yapılan başvurunun ilgilisi lehine sonuç doğurmayacağına karar vermiştir. Danıştay 11. Dairesi, 10.04.2006, E. 2006/232, K. 2006/1710, **Danıştay Dergisi**, S. 114, s. 309; Danıştay 8. Dairesi, 07.10.2003, E. 2003/590, K. 2003/3845, **Danıştay Dergisi**, S. 3, s. 257.

³⁰ CANDAN, s. 22.

daha önceden yaptığı idarî işlem veya eylem üzerine yapılan idarî başvurular olmak üzere ikiye ayrılarak incelenmektedir³¹.

“İlgililer tarafından idarî dava açılmadan önce, idarî işlemin kaldırılması, geri alınması değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, idarî dava açma süresi içinde istenebilir” diyen madde hükmünden de açık bir şekilde anlaşılacağı üzere İdarî Yargılama Usûlü Kanunu’nun 11. maddesi gereğince yapılan başvurular yapıldıkları zaman açısından idarî başvuru türlerinden, idarenin daha önceden yaptığı idarî işlem veya eylem üzerine yapılan idarî başvurulardandır³².

Başvurma iradesi açısından idarî başvurular, isteğe bağlı ve zorunlu başvurular olarak ikiye ayrılarak incelenebilir³³.

İsteğe bağlı idarî başvurular, ilgili kişilerin isteğine bağlı olarak yaptıkları idarî başvuru türüdür. İlgililer istek ve şikâyetlerini dilerlerse idarî makamlara iletip idarî başvuru yapabilecekleri gibi dilerlerse başvuru yapmaksızın doğrudan yargı mercilerine de başvurabilmektedirler³⁴.

Bu tür idarî başvuruların yapılmamasının iki türlü hukuksal yaptırımı olabilir. İlki, idarî dava açma süresinin işlemesinin durmamasıdır. Örneğin konumuz olan İdarî Yargılama Usûlü Kanunu’nun 11. maddesi çerçevesinde yapılan başvuru aşağıda da söyleneceği üzere isteğe bağlı bir başvuru türüdür. Eğer bu hak kullanılmazsa, işlemeye başlayan idarî dava açma süresi durmaz³⁵. İkincisi, eğer yapılmayan isteğe bağlı idarî başvuru, başvuru zamanı açısından herhangi bir idarî işlem veya eylem yokken yapılan bir başvuruya; bunun da yaptırımı doğal olarak idarenin herhangi bir idarî işlem veya eylem yapmamasıdır³⁶.

³¹ YILDIRIM, **İdarî Başvurular**, s. 71.

³² SEZER / BİLGİN, s. 352.

³³ YILDIRIM, **İdarî Başvurular**, s. 111; SEZER / BİLGİN, s. 355-360.

³⁴ SEZER / BİLGİN, s. 358.

³⁵ YILDIRIM, **İdarî Başvurular**, s. 111.

³⁶ YILDIRIM, **İdarî Başvurular**, s. 112.

İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 11.Maddesine Göre Yapılan İdarî Başvurular

Zorunlu idarî başvurular ise, kanunların idarî başvurunun yapılmasını zorunlu olarak öngördüğü durumlarda söz konusu olan idarî başvuru türüdür³⁷.

İdarî bir başvurunun zorunlu bir idarî başvuru olup olmadığı kanunun metnine bakılarak anlaşılabilir. “Başvurulabilir”, “müracaat edilebilir” gibi ifadeler başvurunun isteğe bağlı olarak kullanılabilceğini belirtir³⁸.

İdarî Yargılama Usûlü Kanunu’nun 11. maddesi “İlgililer tarafından idarî dava açılmadan önce, idarî işlemin kaldırılması, geri alınması değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, idarî dava açma süresi içinde istenebilir” şeklindedir. Maddede geçen “istenebilir” ifadesi açık bir biçimde bu idarî başvuru türünün isteğe bağlı bir idarî başvuru türü olduğunu göstermektedir.

B. İDARÎ YARGILAMA USÛLÜ KANUNU’NUN 11. MADDESİNE GÖRE YAPILAN İDARÎ BAŞVURULARIN ŞARTLARI

İdarî Yargılama Usûlü Kanunu’nun 11. maddesi idare edilenlere, haklarını veya menfaatlerini ihlâl eden idarî işlemin değiştirilmesi, geri alınması, kaldırılması veya yenisinin yapılması konusunda, idarî dava açmadan önce, idareye son bir kez başvuruda bulunma hakkı tanımaktadır. Yapılan bu başvuru dava açma süresini durdurmaktadır³⁹.

Bu nitelikteki bir idarî işlemin geri alınması, değiştirilmesi, kaldırılması veya yenisinin yapılması için yapılan idarî başvurunun işlemekte olan idarî dava açma süresini durdurabilmesi, kimi koşulların gerçekleşmiş bulunmasına bağlıdır⁴⁰. Bu koşullar veya şartlar ayrıca

³⁷ SEZER / BİLGİN, s. 355.

³⁸ YILDIRIM, Turhan, “İdarî Usûl Yasası Kapsamında İdareye Başvuru”, **İdarî Usûl Kanunu Uluslararası Sempozyumu Bildiriler**, Ankara, 17-18 Ocak 1998, s. 253.

³⁹ Danıştay 12. Dairesi, 28.01.2005, E. 2004/3660, K. 2005/103, **Danıştay Dergisi**, S. 110, s. 344; Danıştay 11. Dairesi, 03.12.2002, E. 2001/1635, K. 2002/3906, **Danıştay Dergisi**, S. 1, s. 440.

⁴⁰ KAPLÂN, Gürsel, **İdarî Yargıda Dava Açma Süreleri**, Ankara 2007, s. 230; GÖZÜBÜYÜK / DİNÇER, s. 375; KARAVELİOĞLU, s. 295;

İdarî Yargılama Usûlü Kanunu'nun 11. maddesine göre yapılacak olan başvuruların geçerlilik şartlarıdır.

1. Kanunun Aradığı Şekil ve Usûle Uygun Bir Başvuru Bulunmalıdır

Eskiden idareye yapılacak başvuru belli bir şekle ve usûle tâbi değildi⁴¹. Ancak günümüzde başvurunun geçerli sayılabilmesi için resmî dilde ve kural olarak yazılı şekilde yapılması zorunluluğu bulunmaktadır⁴². Nitekim Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun'un 3. maddesine göre “*Türk vatandaşları kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, Türkiye Büyük Millet Meclisine ve yetkili makamlara yazı ile başvurma hakkına sahiptirler*”. Aynı Kanun'un 02.01.2003 tarih ve 4788 sayılı kanunla değişik 3. maddesinin ikinci fıkrasına göre de, “*Türkiye’de ikamet eden yabancılar karşılıklılık esası gözetilmek ve dilekçelerin Türkçe yazılması kaydı ile bu haktan yararlanabilirler*”.

Bu başvurunun Türkçe yapılması mecburiyeti yalnızca yabancılar için geçerli değildir. Kanun'un sözünden mecburiyetin yalnızca yabancılar için getirilmiş olduğu gibi bir izlenim oluşmakta ise de hükmün konuluş amacı dikkate alınınca böyle bir mecburiyetin vatandaş olan kişiler için öncelikle geçerli olduğu sonucuna ulaşmak gerekir⁴³.

KALABALIK, Halil, **İdarî Yargılâma Usûlü Hukuku**, Konya, 2009, s. 268; ZABUNOĞLU, Yahya, “*İdarî Yargıda Dava Açma Süresi (2577 Sayılı İYUK’nun 10 ve 11. Maddeleri Açısından İnceleme)*”, **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, 1. Kitap İdarî Yargı**, Ankara, 1990, s. 205.

⁴¹ DURAN, s. 158; KAPLÂN, s. 231.

⁴² KAPLÂN, s. 231.

⁴³ Bu paralelde 28.09.2006 tarih ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 17. maddesinin 2. fıkrasında “*Başvuru; başvuru sahibinin adı ve soyadı, imzası, yerleşim yeri veya iş adresini, başvuru sahibi tüzel kişi ise tüzel kişinin unvanı ve yerleşim yeri ile yetkili kişinin imzasını ve yetki belgesini içeren Türkçe dilekçe ile yapılır*” denilmek suretiyle bahsi geçen hususa açıklık ve katılık getirilmiştir, KAPLÂN, s. 232. Yine aynı şekilde Bilgi Edinme Hakkı Kanununun 6. maddesinde yer almakta ve başvurunun resmî dilde olması gerektiği belirtilmektedir, KAYA, Cemil, **İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı**, Ankara, 2005, s. 236 vd.; Zaten

Bununla beraber, sözlü başvurulara idarenin vereceği açık ret cevaplarının da geçerli sayılması gerekir. Fakat idarenin böyle sözlü bir başvuruya cevap vermemesi halinde, ortada sonuçsuz bırakılmış, yani reddedilmiş geçerli bir başvurunun varlığından söz etmeye imkân yoktur⁴⁴.

Yani ilgililerin haklarında tesis edilmiş bulunan idarî işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması için üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makama yapacakları sözlü başvuru ve itirazlar, dava açma süresini durdurmaz; meğerki dava açma süresi içinde yapılmış böyle bir başvuruya, idarece altmış gün içinde kendiliğinden açık şekilde ret cevabı verilmiş olsun⁴⁵.

2. Başvuru Üst Makama Üst Makam Yoksa İşlemi Tesis Eden Makama Yapılmalıdır

İdarî Yargılama Usûlü Kanunu'nun 11. maddesine göre yapılacak idarî başvurunun hukukî açıdan geçerli olması için yapılacak müracaat idarî işlemi tesis etmiş olan idarî makamın üstü olan makama yapılması gereklidir. İdare organları dışındaki veya aynı hiyerarşi içinde yer almayan başka bir idareye yapılan başvurular geçersiz ve dava açma süresine etkisi olmayan başvurulardır⁴⁶. Bu kaide eski bir Danıştay kararında “*idarî muamele ve kararlardan dolayı merciinden gayriye vaki müracaatlar süreyi kesmez*” şeklinde açılmıştır⁴⁷. Örnek Danıştay kararlarına bakılacak olursa: “*Tapu kaydındaki okul alanı şerhinin kaldırılabilmesi için mevcut planı değiştirmeye yetkili olan belediyeye başvurulması gerektiğinden, yetkili olmayan valiliğe yapılan başvurunun cevap verilmemek suretiyle reddi yolundaki işlemde mevzuata aykırılık*”

Anayasa'mızın 3. maddesinin birinci fıkrasında da devlet işlemlerinde kullanılacak dilin Türkçe olması gerektiği ifade edilmiştir.

⁴⁴ KAPLÂN, s. 232.

⁴⁵ KAPLÂN, s. 232.

⁴⁶ GÖZÜBÜYÜK, Şeref, **Yönetsel Yargı**, Ankara, 2007, s. 419; GÖZÜBÜYÜK / DİNÇER, s. 376; KARAVELİOĞLU, s. 296; KALABALIK, s. 268.

⁴⁷ Danıştay 5. Dairesi, 13.06.1952, E. 1950/3001, K. 1952/1823, YENİCE, Kazım / ESİN, Yüksel, **Açıklamalı, İçtihatlı, Notlu İdarî Yargılama Usûlü**, Ankara, 1983, s. 213.

yoktur⁴⁸. Yani Valilikler, imara ilişkin konularda belediyelerin üst makamı olmadığından, belediyece verilen ruhsatın iptali istemiyle valiliğe yapılan başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurmamaktadır.

Danıştay'ın bir başka kararında benzer şekilde “...Ziraat odası umumî heyetince...tarihinde oda meclisi seçiminin yapılmasından sonra davacının...tarihinde kaymakamlığa itirazda bulunduğu, kaymakamlığın bir cevap vermemesi üzerine...tarihinde dava açmıştır. Kaymakamlık ziraat odasının bir üst merci olmadığı için, davacının kaymakamlığa vâkii itirazının işlemeye başlayan idarî dava açma süresini kesmesine imkân yoktur”⁴⁹ ifadesiyle yer bulmuştur.

Yükseköğretim Kurulu Üniversitelerarası Kurul Başkanlığı'nın üst makamı değildir. Buraya yapılan başvuru dava açma süresini durdurmaz.

“..Olayda ... tarihinde yapılan doçentlik bilim sınavında davacı başarısız olmuş, başarılı olmadığı dava dilekçesinde de açıkça belirtildiği gibi aynı gün kendisine sözlü olarak duyurulmuştur. Doçentlik Sınav Yönetmeliğinin eserlerin incelenmesi başlıklı 8. maddesine göre adayın eserlerini inceleyen bilim jürisi eserlerin bilimsel araştırma ve yayın niteliğinde olup olmadığına oy çokluğu ile karar verip bir tutanakta tutmakta ve verilen karar adaya sözlü olarak bildirilmektedir. Jüri kararı olumsuz ise bunu belirleyen tutanak jüri üyelerinin kişisel raporları, doçentlik sınav komisyonuna gönderilmesi için ilgili rektörlüğe teslim edilmektedir. Sınav sonuçlarının kurula gönderilmesi sonucun bu kurulca belli edileceği anlamında değildir. Asıl olan jüri görüşü ve bunun ilgililere duyurulmasıdır. Bu duyurmada yukarıda açıklandığı gibi sınav sonunda adaya jüri tarafından sözlü olarak yapılmaktadır.

Olayda davacı...tarihinde üniversitelerarası kurul başkanlığına başvurarak yeni bir bilim jürisi oluşturulmasını istemiştir. Üniversitelerarası Kurul doçentlik bilim sınavı işinde yukarıda açıklanan yasa kuralına göre başvurulabilecek makamdır.

⁴⁸ Danıştay 6. Dairesi, 26.02.1990, E. 1988/833, K. 1990/166, **Danıştay Dergisi**, S. 80, s. 242.

⁴⁹ GÖZÜBÜYÜK / DİNÇER, s. 377'den naklen Danıştay 8. Dairesi, 03.02.1971, E. 1968/1167, K. 1971/284.

İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 11.Maddesine Göre Yapılan İdarî Başvurular

...Ancak davacı Üniversitelerarası Kurulun verdiği yanıtta sonra...günlü dilekçe ile Yükseköğretim Kuruluna aynı istemle başvurmuş ise de dava konusunda Yükseköğretim Kurulu aynı veya üst makam olarak kabûl edilemeyeceğinden bu başvurusunun da yeni bir dava süresini başlatmayacağı veya işlemeye başlamış olan dava açma süresini kesmeyeceği açıktır”⁵⁰.

Hiyerarşik makam veya zorunlu idarî başvuru makamı var iken işlemi tesis eden makama yapılan başvurular işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurmaz⁵¹.

“Dava...günü tahsil edilen istikrar fonuna katılma payının iadesi talebiyle ... tarihinde Ankara Gümrük Müdürlüğüne yapılan müracaatın reddi yolundaki işlemin iptali istemi ile...tarihinde açılmıştır. Aynı makama müracaatın dava açma süresini durdurabilmesi için bu makamın üstünde başka bir merciin bulunmaması gerekmektedir. Her ne kadar davacı...tarihli işlemin kaldırılması...tarihinde Ankara Gümrük Müdürlüğüne başvurmuşsa da bu müdürlüğün üst makamı olarak Gümrük ve Tekel Bakanlığı bulunduğundan söz konusu başvurma dava açma süresini durdurmaz”⁵².

Aynı şekilde Cumhurbaşkanlığı veya TBMM başkanlığı gibi bir mercie yapılan başvurular dava açma süresini durdurmamaktadır⁵³.

Ayrıca genel olarak vesayet makamlarına yapılan başvurular dava açma süresini etkilemez. Vesayet yerlerine başvurmanın dava açma süresini etkileyebilmesi için açık bir kanun hükmüne gerek vardır. Yasa yalnız hiyerarşik yere, hiyerarşik yerin olmaması durumunda, kararı tesis

⁵⁰ Danıştay 8. Dairesi, 11.09.1990, E. 1990/1348, K. 1990/873, **Danıştay Dergisi**, S. 82-83, s. 710.

⁵¹ YENİCE / ESİN, s. 215'ten naklen Danıştay 6. Dairesi, 06.11.1968, E. 1967/1800, K. 1968/2909.

⁵² YENİCE / ESİN, s. 215'ten naklen Danıştay 12. Dairesi, 23.10.1973, E. 1973/548, K. 1973/2549.

⁵³ KAPLÂN, s. 233'ten naklen Danıştay 5. Dairesi, 07.03.1944, E. 1941/2108, K. 1944/493.

eden yere yapılacak başvuruların dava açma süresini durduracağını belirtmiştir⁵⁴.

3. Başvuru Dava Açma Süresi İçinde Yapılmalıdır

İdarî Yargılama Usûlü Kanunu'nun 11. maddesine uygun bir başvurunun en önemli şartlarından biri yapılacak başvurunun dava açma süresi içinde olması gerekliliğidir⁵⁵. Dava açma süresi geçtikten sonra yapılan başvurular dava süresini etkilemez⁵⁶. Çünkü dava açma süresi geçtikten sonra, sürenin varlığından bahsedilemeyeceği, var olmayan bir sürenin de durmasının mümkün olmayacağı ifade edilebilir⁵⁷.

Konu ile alakalı bir Danıştay kararında şöyle denmektedir:

“Olayda, 30.6.1999 tarihinde komiser yardımcılığına atanan ve aynı tarihte göreve başlayan davacının, 9.3.2000 tarihli kıdem listesinin tebliği üzerine 10.4.2000 tarihinde kıdem sıralamasının düzeltilmesi istemiyle 2577 sayılı Yasanın 11.maddesi uyarınca itirazda bulunduğu, bu başvurusunun reddine ilişkin 9.5.2000 tarihli işlem 16.5.2000 tarihinde kendine tebliğ edildiği halde kalan dava açma süresi içinde söz konusu işlemin iptali istemiyle dava açmadığı, bu süreler geçirildikten çok sonra aynı kıdem ve atama tarihini ihtiva eden 14.3.2002 tarihli kıdem sıralamasını gösterir listede mezuniyet tarihinin hatalı olduğunu öne sürerek 20.5.2002 tarihinde yaptığı başvurunun da yukarıda anılan 11.madde hükmü uyarınca yeni bir dava açma süresi ihya etmeyeceği açık olup İdare Mahkemesince bu hususlar gözetilerek bakılan davanın süre aşımı nedeniyle reddi gerekirken işin esası hakkında karar verilmesinde hukukî isabet görülmemiştir”⁵⁸.

⁵⁴ GÖZÜBÜYÜK / DİNÇER, s. 378. Vesayet makamlarına başvurunun dava açma süresine etkileri hakkında geniş bilgi için bkz. YILDIRIM, **İdarî Başvurular**, s. 163-167.

⁵⁵ ÇIRAKMAN, Erol, *“İdarî Davalarda Süre”*, **İdare Hukuku ve İdarî Yargı ile İlgili İncelemeler**, C. 1, Ankara, 1976, s. 210; KAPLÂN, s. 243; DURAN, s. 158.

⁵⁶ KAPLÂN, s. 243.

⁵⁷ ÖZYÖRÜK, Mukbil, **İdare Hukuku Dersleri**, Ankara, 1972-1973, (Çoğaltma), s. 229; SANCAR, s. 84.

⁵⁸ Danıştay 12. Dairesi, 21.12.2004, E. 2003/2321, K. 2004/4188, **Danıştay Dergisi**, S. 110, s. 346.

İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 11.Maddesine Göre Yapılan İdarî Başvurular

“Her ne kadar davacı, işlem üzerine...idarî müracaatta bulduklarını ve bunu süreyi durdurduğunu iddia etmekte ise de...mezkur müracaatın dahî dava açma süresinin geçmesinden sonra yapıldığı anlaşılmıştır...süre bakımından...davanın reddine”⁵⁹ karar verilmiştir.

Burada değinilmesi gereken bir diğer önemli husus, 60 günlük süre geçtikten sonra idarece verilecek cevabın, işlemeye başlamış olan dava süresine başlangıç yönünden bir etkisi bulunmamakla birlikte, idare tarafından başvuru değerlendirilerek, yeni bir işlem tesis edilmiş olması halinde, yeni bir durumun ortaya çıkmasından dolayı önceki işlemden farklı bir hukukî durum oluşturan bu işleme karşı süresi içinde dava açılabilir⁶⁰.

“2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanunu'nun 11. maddesi uyarınca idarî işleme karşı idarî dava açma süresi içerisinde yapılacak olan başvuru üzerine altmış gün içinde bir cevap verilmezse isteğin reddedilmiş sayılacağı, bu tarihten itibaren durmuş olan dava açma süresinin yeniden işlemeye başlayacağı ve dava açma süresi geçtikten sonra aynı nitelikte başvuruların ve idarece verilen cevapların dava açma süresini ihya etmeyeceği açık ise de, süresi geçtikten sonra idarece verilecek olan yanıtın dava açma süresini ihya etmemesi için istemin reddi yolunda bir yanıt olması gerektiği, idare tarafından başvuru değerlendirilerek yeni işlem tesis edilmiş olması halinde ise yeni bir hukukî durum ortaya çıkacağından, önceki işlemden farklı bir hukukî sonuç yaratan bu işleme karşı süresi içerisinde dava açılabilirliği sonucuna varılmıştır. Olayda, davacının itiraz dilekçesi üzerine... günlü encümen kararı ile istemin reddedilmeyerek itirazın değerlendirilmek suretiyle yeni bir işlem tesis edilmesi ve böylece önceki parselasyon işleminin ortadan kalkması, davacının yeni tesis edilen bu işlemin de iptalini istemiş olması karşısında, anılan encümen kararının...tarihli yazı ile davacıya tebliği üzerine...gününde açılan davanın süresinde olduğu sonucuna varıldığından, dava konusu parselasyon işleminin incelenerek bir karar verilmesi gerekirken bu işleme ilişkin olarak da davanın süre

⁵⁹ GÖZÜBÜYÜK/ DİNÇER, s. 378'ten naklen Danıştay 12. Dairesi, 23.12.1969, E. 1968/1892, K. 1969/2322.

⁶⁰ ÖZYÖRÜK, s. 229-230; ÇIRAKMAN, s. 211; KAPLÂN, s. 246.

yönünden reddi yolundaki İdare Mahkemesi kararında isabet görülmemiştir”⁶¹.

Kanunun öngördüğü süre içinde idarî başvuru hakkını kullanan ilgili, bu başvurusunun sonuçlandırılması için belirtilen süre henüz sona ermeden dava açacak olursa bu takdirde davanın süresinden önce açıldığı ileri sürülebilir mi? Danıştay böyle bir durumda davanın süresinden önce açılmış sayılmayacağına karar vermiştir.

“Dosyanın incelenmesinden; davacının...Üniversitesi Tıp Fakültesi Radyodiognastik Anabilim Dalı Başkanı olarak görev yapmakta iken yapılan soruşturma sonucunda yukarıda anılan Yönetmeliğin 9/f maddesi uyarınca 2 yıl kademe ilerlemesinin durdurulması cezası ile cezalandırıldığı ve bu cezanın Yönetmeliğin 13. maddesi uyarınca brüt aylığından 1/4 oranında kesinti yapılması şeklinde uygulandığı, anılan cezanın 16.9.2002 tarihinde tebliği üzerine davacının 19.9.2002 günlü dilekçesiyle bu işleme karşı Yükseköğretim Kurulu Başkanlığına itiraz ettiği, itirazın sonuçlanmasını beklemeden de 27.9.2002 tarihinde mahkeme kaydına giren dilekçe ile bakılan davayı açtığı anlaşılmıştır.

Yukarıda anılan Yönetmeliğin 47. maddesinde belirtilen itiraz yoluna başvurulması zorunlu bir idarî prosedür olmadığından bu yola başvurulmasının idarî işlemin kesinlik kazanmasını engellemeyeceği, itiraz yoluna başvuran ilgilinin aynı zamanda dava açma hakkını da kullanabileceği açık olup buna göre davacının iki yıl kademe ilerlemesinin durdurulması cezası ile cezalandırılması ve bu cezanın aylığından 1/4 oranında kesinti yapılması suretiyle uygulanması yolundaki dava konusu işlemin hukukî sonuçları gözönüne alındığında bu işlemin kesin bir işlem olduğu ve dolayısıyla iptal davasına konu edilebileceği anlaşıldığından, idare mahkemesince davanın esası incelenerek karar verilmesi gerekirken, dava konusu işlemin kesin bir işlem olmadığından bahisle davanın reddine karar verilmesinde hukukî isabet görülmemiştir”⁶².

⁶¹ Danıştay 6. Dairesi, 20.04.1999, E. 1998/1839, K. 1999/2054, **Danıştay Dergisi**, S. 102, s. 356.

⁶² Danıştay 10. Dairesi, 07.07.2003, E. 2003/380, K. 2003/2077, **Danıştay Kararlar Dergisi**, S. 3, s. 345.

4. Başvuru, Dava Konusu Olabilecek Bir İşleme Karşı Yapılmalıdır

İdarî Yargılama Usûlü Kanunu'nun 11. maddesi çerçevesinde yapılacak olan başvuruların geçerli bir sonuç doğurması için bir işleme karşı, işlemin geri alınması, kaldırılması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması amacını taşıması gerekir⁶³. Böyle istem taşımayan başvurular dava açma süresini etkilemeyeceği gibi geçerli başvuru olarak da kabûl edilmezler⁶⁴. Kısacası başvurunun bir uyuşmazlığın çözümü amacıyla yapılmış olması gerekir⁶⁵.

Başvuru sonrası yapılması gereken; ilgililerin dava açma hakkının korunabilmesi için, başvuruyu olabildiğince geniş yorumlamaktır. Biraz daha açacak olursak ilgililerin, çoğu kez, haklarında yapılan işlemin yeniden incelenerek değiştirilmesi, kaldırılması veya geri alınması talepli başvurular yerine, idareye sitem ve protesto içerikli başvurularda buldukları bir vakiadır. Bu çeşit başvurular gerçek anlamda bir idarî başvuru olarak kabûl edilmemekle birlikte, yine de durumun takdiri mahkemeye aittir. Çünkü böyle durumlarda başvurunun anlamı ve amacı belirsiz ve bulanıktır.

Burada yapılması gereken; başvurunun geniş yorumlanarak ilgilinin lehine olacak şekilde hareket edilmesidir. Buna karşılık hiç tereddütsüz yapılan başvurunun içeriği yalnızca işlemde duyulan

⁶³ YILDIRIM, s. 141; ÇOŞKUN, Sabri / KARYAĞDI, Müjgan, **İdarî Yargılama Usûlü (Örnek İçtihatlar-Yorumlar)**, Ankara, 2000, s. 214; GÖZÜBÜYÜK, s. 420; KAPLÂN, s. 250; GÖZÜBÜYÜK / DİNÇER, s. 379; ÇIRAKMAN, s. 210; KALABALIK, s. 269; DEMİRKOL / BERKET, s. 116. Danıştay bir kararında “Eğitim uzmanı olan davacının personel genel müdürlüğünde daire başkanlığı görevini yürüttüğü dönemine ilişkin, yapılan inceleme sonucu düzenlenen müfettiş raporunda yer alan bir daha yöneticilik görevi verilmemek üzere görevden alma ve kınama cezası verilmesi teklifinin kaldırılması istemiyle yaptığı başvurunun reddine ilişkin işlemin kesin ve yürütülebilir işlem” olduğuna karar vermiştir. Danıştay 2. Dairesi, 13.04.2005, E. 2004/4077, K. 2005/1353, **Danıştay Dergisi**, S. 110, s. 348.

⁶⁴ GÖZÜBÜYÜK, s. 420; KAPLÂN, s. 251; SANCAR, s. 84; KALABALIK, s. 269.

⁶⁵ KAPLÂN, s. 251.

rahatsızlığı veya işlemin gerekçesini öğrenmek amacıyla ise bu tür başvurular dava açma süresini durdurucu nitelikte olmayıp İdarî Yargılama Usûlü Kanunu'nun 11. maddesi kapsamına giren başvurular arasında da değerlendirilemez. Bu mahiyette olan bir konu Danıştay kararında şu şekilde yer almıştır:

“Dava, 4 sınıf emniyet müdürü olan davacının 2003 yılı terfi döneminde 3. sınıf emniyet müdürlüğüne terfi ettirilmemesine ilişkin işlemin iptali ile yoksun kaldığı özlük ve maddî haklarının yasal faiziyle birlikte ödenmesine karar verilmesi istemiyle açılmıştır.

Olayda, İdare mahkemesince; 4.sınıf emniyet müdürü olarak görev yapan davacının, Emniyet Genel Müdürlüğü Yüksek Değerlendirme Kurulunca, 2004 yılında 3.sınıf emniyet müdürlüğü rütbesine yükseltilmesine karar verilen personele ait listeden 12.5.2004 tarihinde 3.sınıfa terfi ettirilmediğini öğrendiği, 18.5.2004 tarihinde idareye verdiği dilekçe ile terfi ettirilmeyişinin sebeplerinin bildirilmesine dair yaptığı başvurusunun 2577 sayılı Yasa'nın 11. maddesi kapsamında bir istemi içermediği, bu nedenle dava açma süresini durduracak nitelikte bir başvuru olmadığından öğrenme tarihi olan 12.5.2004 tarihinden itibaren 60 günlük sürenin son günü 12.7.2004 tarihine kadar dava açmayarak 20.7.2004 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle inceleme olanağı bulunamadığı gerekçesiyle dava reddedilmiş ise de; davacının 3.sınıf emniyet müdürlüğüne terfi ettirilmediğini 12.5.2004 tarihinde yayımlanan terfi listesinden öğrenmesi üzerine 2577 sayılı Yasa'nın 11.maddesinin tanıdığı başvuru hakkını kullanarak 18.5.2004 tarihinde davalı idare kayıtlarına geçen dilekçe ile yaptığı başvuruda, terfi ettirilen kişilerden rütbe terfi süresini yeni doldurmuş ve kıdem sırasında son sırada bulunan kişinin terfi ettiğini, kendisinin ise 32.sırada bulunmasına rağmen terfi ettirilmeyişinin nedenlerinin bildirilmesini istediği, bu durumda, 3.sınıf emniyet müdürlüğüne yükseltilmemesi işlemine karşı itirazına ilişkin iradesini ortaya koyarak yapmış olduğu 2577 sayılı Yasa'nın 11.maddesi kapsamında bulunan başvurusunun idareye ulaşması üzerine işlemin öğrenilmesi ile başlayan 60 günlük dava açma süresinin durduğu, başvurusunun idarece reddine ilişkin işlemin davacıya 02.07.2004 tarihinde tebliği ile yeniden işlemeye başlayan dava açma süresinden kalan 53 günlük süre içinde 20.07.2004 tarihinde kayda geçen dilekçe ile açılan davanın süresinde olduğu anlaşılmış olup davanın süre aşımı

*yönünden reddine ilişkin mahkeme kararında hukukî isabet görülmemiştir*⁶⁶.

5. Başvuru Kural Olarak Ancak Bir Kez Yapılabilir

Yasa'da ayırık bir durumun öngörülmesi haric, idarî başvuru üzerine sürenin durması, ancak bir kereye mahsustur⁶⁷. Aynı yere aynı konuda birden fazla kez yapılan başvuruların süreyi durdurma etkisi olduğu kabûl edilmemektedir.

Danıştay bu konu ile ilgili vermiş olduğu kararlarından birinde “...önceki kararı hatırlatma amacına yönelik kararın, ilk karar için sona ermiş olan dava açma süresini ihya etmeyeceği”⁶⁸ ifadesine yer vermiştir.

İdareye tekrarlanan başvurular eski kararın teyidi ile sonuçlanıyorsa, teyidi içeren bildirim yeni bir dava açma süresi başlatmaz. Çünkü bizzat bu bildirimler, birer karar değil, yalnızca önceden verilmiş ve üzerinden dava süresi geçmiş olan bir kararın ilgiliye tekrar bildirilmesinden ibarettir⁶⁹.

6. Başvurunun Kanıtlanması

Başvurunun yapılmış olup olmadığı konusunda uyuşmazlık çıktığı takdirde, bunun ispatı davacıya düşmektedir⁷⁰. İspat için şekil veya vasıta şartı aranmamaktadır⁷¹. Örneğin, başvuruya ilişkin posta belgesi veya başvuru makamdan alınmış alındı belgesi veya başvuru idarenin evrak kayıt defterinin fotokopisi gibi farklı şekillerle başvurunun yapılmış olduğu ispat edilebilir⁷². Kuşkusuz hâkim de re'sen araştırma ilkesi çerçevesinde başvurunun yapılmış olup olmadığını ve

⁶⁶ Danıştay 12. Dairesi, 28.01.2005, E. 2004/3660, K. 2005/103, **Danıştay Dergisi**, S. 110, s. 344.

⁶⁷ KAPLÂN, s. 254.

⁶⁸ KAPLÂN, s. 255'ten naklen, Danıştay 11. Dairesi, E. 1978/4663, K. 1979/30, **Danıştay Onbirinci Daire Kararları (1971-1981)**, Danıştay Başkanlığı, Ankara, 1984.

⁶⁹ DURAN, s. 158; ÖZYÖRÜK, s. 229; ÇIRAKMAN, s. 211; KAPLÂN, s. 257.

⁷⁰ DURAN, s. 194; KAPLÂN, s. 265.

⁷¹ KAPLÂN, s. 265.

⁷² DURAN, s. 194; KAPLÂN, s. 265.

eğer yapılmış ise tarihini tespit edebilir. Dolayısıyla başvurunun yapılıp yapılmadığı konusundaki ispat yükümlülüğü davacıya düşmekte ise de, re'sen araştırma ilkesi çerçevesinde bu yükümlülüğün davacı ve hâkim arasında paylaştırıldığı söylenebilir⁷³.

III. İDARÎ YARGILAMA USÛLÜ KANUNU'NUN 11. MADDESİNE GÖRE YAPILAN İDARÎ BAŞVURULARIN DAVA AÇMA SÜRESİNE ETKİLERİ

Maddenin 1. fıkrası ilgililer tarafından idarî dava açılmadan önce, idarî işlemin kaldırılması, geri alınması değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, idarî dava açma süresi içinde istenebilir. Bu başvurma, işlemeye başlamış olan idarî dava açma süresini durduracağını hükme bağlamıştır. Aşağıda ikili bir ayırımla İdarî Yargılama Usûlü Kanunu'nun 11. maddesi uyarınca yapılan başvuruların dava açma süresine etkilerinden bahsedilecektir.

A. DAVA AÇMA SÜRESİNİ DURDURMASI

İdarî Yargılama Usûlü Kanunu'nun 11. maddesinin 1. fıkrasında belirtilen yerlere yapılan başvurunun dava açma süresini durdurması için başvurunun içeriği ve yöneldiği yer itibari ile bazı şartları taşınması gerekir. Çalışmamızın ikinci bölümünde İdarî Yargılama Usûlü Kanunu'nun 11. maddesine göre yapılan idarî başvuruların şartları başlığında da belirtildiği üzere, dava açma süresinin durması için var olması gereken şartlardır.

Ayrıca değinilmesi gereken birkaç önemli durum vardır. Bunların başında yapılan başvurunun işlemeye başlamış olan dava açma süresine etkisinin en fazla altmış gün olması hususudur⁷⁴.

Bir diğer önemli durum İdarî Yargılama Usûlü Kanunu'nun 12. maddesinin son cümlesinde geçen "*ilgililerin 11. maddeye uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır*" ifadesidir. Söz konusu Kanun'un 11. maddesinin ilgililere tanıdığı dava açma süresi içinde yönetime başvurma hakkı, aynı Kanun'un 12. maddesinde öngörülen dava çeşitleri için de

⁷³ KAPLÂN, s. 265.

⁷⁴ YILDIRIM, s. 138.

uygulanır⁷⁵. Üst makama, üst makam yoksa kararı almış olan makama başvurma, burada da dava açma süresinin durdurur.

“2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanunu’nun 12. maddesinde “*ilgililer haklarını ihlâl eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştay’a ve İdare ve Vergi Mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davası davalarını birlikte açabilecekleri gibi, ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması halinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11. madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır*” kuralı bulunmakta olup, aynı Yasa’nın 7. maddesinde dava açma süresi de 60 gün olarak belirlenmiştir.

Bu durum Danıştay’ın bir kararında şu şekilde ifade edilmiştir: “*Davacıardan şeker fiyat farkı...tarihinde tahsil edilmiştir. Yukarıda anılan kural gereğince davacıların bu tarihten itibaren altmış gün içinde dava açması veya aynı süre içinde ilgili idareye başvurması ve bu başvurunun sonuçsuz kalması üzerine yine yasada belirlenen süreler içinde dava açılması gerekmektedir. Dava konusu olayda ise davacıların söz konusu sürelerin geçirilmesinden sonra...tarihinde davalı idareye yapılan başvuru üzerine verilen cevap üzerine açılan davada süre aşımı bulunmaktadır. Öte yandan davacıdan tahsil edilen şeker fiyat farkının dayanağı olan tebliğin önce yürütülmesinin durdurulması ve daha sonra iptal edilmiş olması ilgililere yeni bir dava açma süresi kazandırmaz. Bu durumda, davada süre aşımı bulunmakta iken işin esasını inceleyen Mahkeme kararında hukukî isabet bulunmamaktadır. Açıklanan nedenlerle; 2577 sayılı Yasa’nın 49. maddesine uygun bulunan davalı idare temyiz isteminin kabûlüyle, ...İdare Mahkemesinin...sayılı kararının bozulmasına, karar verildi*”⁷⁶.

B. DAVA AÇMA SÜRESİNİN YENİDEN İŞLEMEYE BAŞLAMASI

⁷⁵ GÖZÜBÜYÜK / DİNÇER, s. 379.

⁷⁶ Danıştay 10. Dairesi, 11.03.1997, E. 1995/476, K. 1997/803, **Danıştay Dergisi**, S. 94, s. 719.

İdarî Yargılama Usûlü Kanunu'nun 11. maddesinin 2. bendi üst makama, böyle bir makam yoksa işlemi tesis eden makama yapılan başvurunun, bu yerlerce altmış gün içinde cevaplanmaması halinde isteğin reddedilmiş sayılacağı; 3. bendi ise isteğin açıkça reddedilmesi veya reddedilmiş sayılması halinde 1. fıkra hükmüne göre durmuş olan dava açma süresinin yeniden işlemeye başlayacağını ve eğer ki başvuru tarihine kadar geçmiş süre var ise, bu sürenin de dava açma süresinin hesabında dikkate alınacağını hükme bağlamaktadır⁷⁷.

Başvurunun açıkça ve zımnen reddi hallerine göre, sürenin yeniden işlemeye başlaması kuralını ayrı ayrı kararlar ışığında incelemek gerekir.

1. Başvurunun Zımnen Reddi Halinde

Başvuruya idarenin altmış gün içinde cevap vermeyerek isteği zımnen reddetmesi halinde, altmış günün bitiminden itibaren, söz konusu Kanun'un 11. maddesinin 1. bendi uyarınca başvuru ile durmuş olan dava açma süresi yeniden işlemeye başlar. Bu durumda ilgililer, altmış günün nihayetinden itibaren şayet varsa, başvuruya konu ettikleri esas işlemin tebellüğ tarihî ile idareye yaptıkları başvuru tarihî arasında geçen süreyi de hesaba katmak suretiyle dava açma süresi içinde dava açabilirler. İlgilerin dava açmayarak idareye yeniden başvuruları yeni bir dava açma süresi başlatmaz. Meselâ 5 Mart 2011 günü tebliğ edilen işleme karşı ilgili 25 Mart 2011 günü idareye başvurmuş ve idare bu tarihten itibaren altmış gün içinde başvuruya cevap vermemişse, ilgilinin geçen 20 günlük süreyi (5-25 Mart) de hesaba katmak suretiyle, 25 Mart'tan geçen 60 günlük süre sonunda yani 24 Mayıs 2011 tarihinden itibaren dava açma süresinden örneğin 60 günlük dava açma süresi varsa işleyen 20 günlük süre çıkarılarak kalan 40 gün içinde dava açabilir⁷⁸. Ayrıca ilgilinin dava açma süresi içinde dava açmayarak idareye yeniden başvurusu, yeni bir dava açma süresi başlatmaz.

Danıştay tarafından söz konusu durum “*Yasa bir defaya mahsus olmak üzere idarî makama, idarî dava açmadan önce başvurma imkânı tanımış olup, tevali eden diğer başvurular işlemeye başlamış olan dava*

⁷⁷ KARAVELİOĞLU, s. 299.

⁷⁸ Danıştay 10. Dairesi, 19.12.1985, E.1985/2642, K. 1985/189, **Danıştay Dergisi**, S. 62-63, s. 427.

*açma süresini etkilemediğinden...açılan davanın süreden reddine*⁷⁹ şeklinde yer almıştır.

Zımnî ret süresi dolduktan sonra, yönetimin açıkça ret kararı vermiş olması, zımnî ret kararı üzerinde yeniden işlemeye başlamış olan dava açma süresini etkilemez; düşmüş olan dava açma süresini yeniden ihya etmez⁸⁰.

Uygulamada karıştırılan bir hususa Danıştay kararı doğrultusunda şu şekilde ışık tutulabilir: “*Uyuşmazlık, Mayıs-Aralık 1979 dönemine ilişkin muhtasar beyannamede noksan beyanda bulunan yükümlü adına resen takdir yoluyla yapılan tarhiyatın hatalı olduğu ileri sürülerek düzeltilmesi yolundaki istemin vergi dairesince reddi üzerine tarhiyata karşı açılan davanın 2577 sayılı Yasa'nın 11. maddesinin 2. fıkrası uyarınca süreden reddine ilişkin olarak verilen kararın bozulması istemine yöneliktir. 2577 sayılı Yasanın 10. maddesi “ilgililer hakkında idarî davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idarî makamlara başvurabilirler. Altmış gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılı ilgililer altmış günün bittiği tarihten itibaren dava açma süresi içinde konusuna göre Danıştay'a idare ve vergi mahkemelerine dava açabilirler. Altmış günlük süre içinde idarece verilen cevap kesin değilse ilgili bu cevabı istemin reddi sayarak dava açabileceği gibi kesin cevabı da bekleyebilir. Bu takdirde dava açma süresi işlemez. Dava açılmayan haller ile davanın süreden reddi halinde, altmış günlük sürenin bitmesinden sonra yetkili makamlarca cevap verilmesi halinde, cevabın tebliğinden itibaren dava açma süresi yeniden işlemeye başlar” hükmünü taşımaktadır.*

Aynı yasanın 11.maddesinde de “ilgililer tarafından idarî dava açılmadan önce, idarî işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması üst makamdan, üst makam yoksa işlem yapmış olan makamdan idarî dava açma süresi içinde istenebilir. Bu başvurma, işlemeye başlamış olan idarî dava açma

⁷⁹ Danıştay 6. Dairesi, 03.11.1973, E. 1972/4399, K. 1973/3923, **Danıştay Dergisi**, S. 14-15, s. 314.

⁸⁰ KARAHANOĞULLARI, Onur, “Zimni Retten Sonra Gelen Açık Yanıtlarda Dava Açma Süresi” s. 2, <http://80.251.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler/zimniredsonradangelenyanit.pdf>, e.t. 06.02.2011; GÖZÜBÜYÜK, s. 420.

süresini durdurur. Altmış gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır. İsteğin reddedilmesi veya reddedilmiş sayılması halinde dava açma süresi yeniden işlemeye başlar ve başvurma tarihine kadar geçmiş süre de hesaba katılır” denilmektedir. Görüldüğü üzere, 10.madde, ilgili hakkında aynı konuda daha önce tesis edilmiş işlem veya eylem bulunmaması halinde yapılacak idarî müracaatların düzenlemekte, 11.madde ise, idarî işlemler hakkında idareye yapılan başvuruların reddi üzerine açılacak davalarla ilgili bulunmaktadır. 11.maddede idarî işlemlere karşı yapılan idarî müracaatlara 60 gün içinde cevap verilmemesi nedeniyle doğan ve süresinde kullanılmadığından düşen dava hakkının idarece bu süreden sonra verilecek cevapla yeniden doğacağı yolunda bir hüküm yer almamıştır. Vergi ve ceza ihbar nameleri yükümlüye 5.10.1983 gününde tebliğ edilmiş ve bu tarihyata karşı 13.10.1983 günlü dilekçe ile düzeltme isteminde bulunulmuş ve bu istemin vergi dairesi müdürlüğünün 3.9.1984 günlü ve 696/33719-43160 sayılı yazısı ile reddi üzerine yükümlüce, 12.9.1984 günü kayda geçen dilekçe ile verginin kaldırılması istemiyle dava açılmış bulunmaktadır.

Bu durumda 05.10.1983 gününde tebliğ edilen ihbarnamelere karşı vergi dairesine yapılan 13.10.1983 günlü düzeltme başvurusuyla duran dava açma süresi, vergi dairesince altmış gün içinde cevap verilmemesi üzerine altmış günün bittiği tarihi izleyen günden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlayacağından en geç 04.01.1984 gününe kadar davanın açılması gerekirken bu süre geçirildikten sonra yapılan yazılı bildirim üzerine 12.09.1984 gününde kayda geçen dilekçe ile açılmıştır.

İdarenin altmış günlük bekleme süresinin geçmesinden sonra verdiği 03.09.1984 günlü ret cevabı dava açma süresinin geçirilmesi düşmüş olan dava hakkını ihya edemeyeceğinden ve dava süresinin yeniden işlemlerini gerektirmeyeceğinden davanın süre aşımı nedeniyle reddinde kanuna aykırılık yoktur”⁸¹.

2. Başvurunun Açıkça Reddi Halinde

Başvuru üzerine idarenin olumsuz cevap vererek isteği açıkça reddetmesi halinde de ret işleminin tebliğinden itibaren söz konusu madde uyarınca durmuş olan dava açma süresi yeniden işlemeye başlar.

⁸¹ Danıştay 4. Dairesi, 11.07.1985, E. 1985/2569, K. 1985/1938, **Danıştay Dergisi**, S. 60-61, s. 208.

Bu durumda ilgililer başvuru üzerine aldıkları olumsuz cevaptan sonra, şayet varsa, idarenin esas işlemini tebellüğ tarihî ile idareye yaptıkları başvuru tarihî arasında geçen süreyi de hesaba katarak dava açma süresi içinde dava açabilirler. İlgililerin süresinde dava açmayarak idareye yeniden başvuruları yeni bir dava açma süresi başlatmaz. Keza, dava açma süresi geçirildikten sonra idareye yapılan başvuru veya başvurularda idarenin başvuruyu cevaplaması halinde de yeni bir dava açma süresi başlatmaz⁸².

Meselâ; ilgilinin kendisine 9 Mart 2000 günü tebliğ edilene işleme karşı 19 Mart 2000 tarihinde üst makama başvurduğunu; başvuru makamının istemini 25 Mart 2000 gününde reddettiğini ve bu ret işleminin ilgiliye 6 Nisan 2000 günün tebliğ edildiğini var sayalım. 9 Mart 2000 günü tebliğ edilen işleme karşı 19 Mart 2000 günü idareye başvurulması sebebiyle 10-19 Mart 2000 tarihleri arasındaki 10 günlük süre, dava açma süresinin hesabında dikkate alınarak dava açma süresinden düşülür. İlgilinin dava açması gereken süre içerisinde (7 Nisan'dan itibaren) dava açmayarak tekrardan idareye başvurması yeni bir dava açma süresi başlatmaz.

Bu durum bir Danıştay kararıyla şu şekilde ifade edilmiştir: *"...dosyanın incelenmesinden; yükümlünün adına salınan vergi ve kesilen cezalarla ilgili ihbarnameleri 22.12.1983 tarihinde tebellüğ ettiği bunun üzerine 03.01.1984 tarihinde 43 numara ile kayda giren dilekçe ile işi terk ettiğini daha önce bildirdiğini ve dolayısıyla mükellef olmadığını belirterek gerekli düzeltmenin yapılmasını istediği ve vergi dairesinin düzeltme isteminin reddedildiğine dair, 03.01.1984 günlü 41 sayılı yazısının da 20.01.1984 tarihinde tebliğ edilerek yükümlü tarafından...asliye hukuk hakimliğine 17.02.1984 tarihinde havale gören dilekçe ile...vergi mahkemesi nezdinde dava açtığı hususlarında tartışma bulunmadığı anlaşılmaktadır.*

Bu duruma göre, ihbarnamenin tebliğinden düzeltme başvurusunun yapıldığı tarihe kadar 12 gün geçmiş ve geriye 18 gün kalmıştır. Düzeltme isteminin reddine ilişkin yazı 20.01.1984 tarihinde tebliğ edildiğine göre davanın kalan 18 gün içinde açılması gerekirken 2577 sayılı kanunun 7. maddesinde yazılı 30 günlük dava açma süresi

⁸² KARAVELİOĞLU, s. 302.

*geçirildikten sonra 17.02.1984 tarihinde dava açıldığından, davayı süresinde görerek, esastan incelemek sureti ile hükme bağlayan mahkeme kararında isabet bulunmamaktadır*⁸³.

SONUÇ

İdarî Yargılama Usûlü Kanunu'nun 11. maddesine göre, ilgililer tarafından idarî dava açılmadan önce, idarî işlemin kaldırılması, geri alınması değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, idarî dava açma süresi içinde istenebilir. Bu başvurma, işlemeye başlamış olan idarî dava açma süresini durdurur. Altmış gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır. İsteğin reddedilmesi veya reddedilmiş sayılması halinde dava açma süresi yeniden işlemeye başlar ve başvurma tarihine kadar geçmiş süre de hesaba katılır.

İlgili bu başvuru usûlünü kullanarak durumu kendi lehine çevirmeye çalışarak durumu kendi lehine çevirme yollarını arar ve yönetimin konuyu bir kez daha gözden geçirmesini sağlar. Yani idarî işlem tesis edilip tebliğ edildikten sonra yani kişinin hukukunu etkiler hale geldikten sonra işlemin muhatabına, işlemdeki hata düzeltilmesi imkânı tanımaktadır.

Bu madde ile getirilen başvuru, idarî dava açılmadan önce idarenin hatalı işlemini geri alması, kaldırması veya yeni bir işlem yapmasına imkân vermektedir.

Söz konusu maddenin konuluş amaçlarından biri, idarenin (işlem tesisine yetkili kamu görevlisinin de) işlem tesis ederken hata yapması ihtimalidir. Meselâ vergi salınırken aslında işini terk edip mükellefiyet kaydını sildirmiş kişiye bundan sonraki dönem için vergi salınması gibi bir kamu personeline özlük haklarının, tazminatlarının eksik ödenmesi, gibi. İşte bu durumlarda işlemin idarî davaya dönüşmesinden önce bu hatalı durumun belirtilerek işlemin geri alınması veya değiştirilmesi ileriye yönelik sağlanmış olur.

Düzenlemenin bir diğer amacı; hukuk devletine bağlı idare anlayışına uygun davranmak durumunda olan idareye, yapmış olduğu hukuka aykırı idarî işlemini, dava yoluna gidilmesine gerek

⁸³ KARAVELİOĞLU, s. 303'ten naklen, Danıştay 4. Dairesi. 26.09.1986, E. 1984/4523, K. 1986/2811.

İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 11.Maddesine Göre Yapılan İdarî Başvurular

bırakmaksızın, düzeltme olanağı tanımak; diğer yönden de, idare edilenlerin, uzun ve masraflı yargı başvurusu yerine, daha kısa ve masrafsız olan idarî başvurusu ile hedeflerine ulaşabilmelerini sağlamaktır.

Kanun koyucunun bu maddeyi düzenleme amacından hareket edildiğinde hem idarî işleme muhatap kişinin hatalı işlem dolayısıyla mağduriyetinin, hem de işlemin idarî davaya dönüşmesinin önlemek istediği görülmektedir. Ayrıca bu durumda idare tarafından yapılan hata düzeltilerek hukuk devleti sağlanmaya çalışılmaktadır.

Bu başvurunun uygulanmasına bakıldığında; idare peşin olarak kendisinin hata yapmayacağını düşündüğü için bu tür başvuruları ayrıca inceleme ve araştırmaya gerek duymaksızın reddetmektedir.

İdare başvurulara verdiği cevaplarda talepleri gerekçesiz olarak reddetmektedir. Yukarıda değinildiği gibi idare kendisinin hatalı hareket edebileceğinin kabûl etmediği için başvuruyu araştırıp incelememekte dolayısıyla ret işlemine gerekçe de koymamaktadır.

Oysa araştırmaya dayalı olarak gerekçe konulsa belki başvuruyu yapan kişi gerekçeyi yeterli görerek veya ikna olarak dava yoluna başvurmayabilecektir. Gerekçe konulmaması bu başvurunun konuluş amacına hizmet etmemektedir.

Yine aynı şekilde idare bu tür başvurular üzerine idare kendisinin hatasını kabûl etse bile işlemi düzeltme yoluna gitmemektedir. Başvurucuya genelde her ne kadar hatalı işlem tesis edilmiş olsa da mahkeme ilâmını bekleyerek hatanın bu ilâm üzerine düzeltileceğini söylemektedir. Bu da yine başvurunun konuluş amacına hizmet etmemektedir.

Burada yapılması gereken ilgilileri tarafından yapılan idarî başvuru üzerine kendisine başvuru yapılan idare konuyu tam olarak araştırmalı ve konuya ilişkin başvuru sahibine doyurucu ve gerekçeli yanıtlar vererek uyuşmazlığın idarî davaya konu olmadan çözümlenmesini sağlamalıdır. Ayrıca asıl olan ve olması gereken, halen gündemde olan genel idarî usûl yasa tasarısının kanunlaşması ve bu kanunun amacının gerçekleşmesi adına bu kanunun varlığının faydasına inanmış idarenin varlığıdır.

KAYNAKÇA

CANDAN, Turgut, “İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 10 ve 11. maddelerinde 4001 sayılı Kanunla Yapılan Değişiklikler”, Yaklaşım Dergisi, Y. 3, S. 27, Mart 1995.

ÇIRAKMAN, Erol, “İdarî Davalarda Süre”, İdare Hukuku ve İdarî Yargı ile İlgili İncelemeler, C. 1, Ankara, 1976.

ÇOŞKUN, Sabri / KARYAĞDI, Müjgan, İdarî Yargılama Usûlü (Örnek İçtihatlar-Yorumlar), Ankara, 2000.

DEMİRKOL, Selami / BAŞ BEREKET, Zuhul, (Teori Ve Pratikte) İdarî Yargıda Dava Açma ve Davaların Takip Usûlü, B. 2, İstanbul, 2001.

DURAN, Lütfi, “İdarî Müracaatlar Ve Bunların Karşısında İdarenin Sükutu”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C. 12, S. 1.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref / DİNÇER, Güven, İdarî Yargılama Usûlü, B. 2, Ankara, 1999.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref, Yönetmelik Yargı, Ankara, 2007.

HONDU, Selçuk, “İdarî Yargılama Usûlü Kanunu'nda Yer Alan İdarî Usûller Ve Uygulaması”, İdarî Usûl Kanunu Hazırlığı Uluslar Arası Sempozyumu, 17-18 Ocak, Ankara, 1998.

<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>

KALABALIK, Halil, İdarî Yargılama Usûlü Hukuku, Konya, 2009.

KAPLAN, Gürsel, İdarî Yargıda Dava Açma Süreleri, Ankara 2007.

KARAHANOĞULLARI, Onur, “Zimni Retten Sonra Gelen Açık Yanıtlarda Dava Açma Süresi”, <http://80.251.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler/zimniredsonradangelenyanit.pdf>

KARAVELİOĞLU, Celal, Değişiklik-Açıklama Ve En Son İçtihatlarla İdarî Yargılama Usûl Kanunu, B. 4, Trabzon, 1999.

KAYA, Cemil, İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı, Ankara, 2005.

ONAR, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, B. 3, İstanbul, 1967.

İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 11.Maddesine Göre Yapılan İdarî Başvurular

ÖZYÖRÜK, Mukbil, İdare Hukuku Dersleri, Ankara, 1972-1973, (çoğaltma).

SANCAR, Mithat, “İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 10 Ve 11. Maddeleri Bağlamında İptal Davalarında Süre” Amme İdaresi Dergisi, C. 23, S. 1, 1990.

SOYBAY, Selçuk, İdarenin Yargısal Olmayan Biçimlerde Denetimi, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

SEZER, Yasin / BİLGİN, Hüseyin, “Danıştay Kararlarında İdarî Başvurular”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 57, S. 4, 2008.

YENİCE, Kazım / ESİN, Yüksel, Açıklamalı, İçtihatlı, Notlu İdarî Yargılama Usûlü, Ankara, 1983.

YILDIRIM, Ramazan, İdarî Başvurular, B. 2, Konya, 2006, (İdarî Başvurular).

YILDIRIM, Turhan, “İdarî Usûl Yasası Kapsamında İdareye Başvuru”, İdarî Usûl Kanunu Uluslararası Sempozyumu Bildiriler, Ankara, 17-18 Ocak 1998.

ZABUNOĞLU, Yahya, “İdarî Yargıda Dava Açma Süresi (2577 Sayılı İYUK’nun 10 ve 11. Maddeleri Açısından İnceleme)”, I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, 1. Kitap İdarî Yargı, Ankara, 1990.