

# İDARİ YARGI KARARLARININ UYGULANMAMASI ÜZERİNE AÇILACAK TAZMİNAT DAVALARININ SÜRESİ

TANER AYANOĞLU\*

## I. Giriş

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun (İYUK) 28. maddesinin 3. fıkrasına göre, “*Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemeleri kararlarına göre işlem tesis edilmeyen veya eylemde bulunulmayan hallerde idare aleyhine Danıştay ve ilgili idari mahkemede maddi ve manevi tazminat davası açılabilir.*” İdari Yargılama Usulü Kanununda, söz konusu maddede belirtilen tazminat davalarının hangi süre içinde açılacağına ilişkin bir hüküm yoktur. İdari yargı kararlarının uygulanmaması üzerine açılacak tazminat davalarının hangi süre içinde açılacağı, dava açma süresinin başlangıç tarihi ve dava açma usulü konusunda, Danıştay’ın çeşitli tarihlerde verdiği çeşitli kararları arasında bir birlik bulunmamaktadır. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 28. maddesinin 1. fıkrasında öngörülen 30 günlük sürede işlem tesis etmeyen veya eylemde bulunmayan idarelere karşı açılacak tazminat davalarında, usul ve sürelerin belirlenmesi konusu, Danıştay’ın Altıncı Dairesi ile Sekizinci Dairesinin aykırı içtihatlarının birleştirilmesi isteğiyle Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulunun (DİBK) önüne gelmiş; ancak Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu, aykırılığın içtihatların birleştirilmesi suretiyle giderilmesine yer olmadığına karar vermiştir.<sup>1</sup>

\* İ.Ü. Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı Araştırma Görevlisi.  
Bağlantı: [ayanoglu@istanbul.edu.tr](mailto:ayanoglu@istanbul.edu.tr)

<sup>1</sup> DİBK, E.96/2-K.97/2, T.25/12/1997, DD.98, s.33-42:

“*Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin esasa ve*

Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu kararında temel olarak şu esaslar yer almaktadır:

yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının gereklerine göre 2577 sayılı Kanun'un 28 inci maddesinin ilk fıkrasında yazılı sürede işlem yapılmaması veya eylemde bulunulmaması nedeniyle ilgililerin uğradığı maddi ve manevi zararların tazmini istemiyle açılan davalarda; dava açma süresinin tespiti yönünden yukarıda özetlenen dairelerin kendi kararları ile daire ve kurul kararları arasında ilk bakışta içtihat aykırılığı bulunduğu izlenimi doğmakta ise de, bu durum, çözümü idari yargının görev alanına giren uyuşmazlıkların çeşitliliğinden ve mahkeme kararlarını uygulamayan idarenin hukuka aykırı davranışından doğan, zararın kesinleşme aşamalarındaki farklılıktan kaynaklanmakta, başka bir anlatımla, her somut olayın kendi koşulları içinde değerlendirilmesinden dolayı farklı sonuçlara ulaşılmış bulunmaktadır.

"Bilindiği gibi idari yargıda ilke olarak objektif hukuki durum ögesi egemendir. Ancak bazı davalarda sübjektif öge ağırlık kazanmakta, sübjektif bir hakkın ihlal edildiği ileri sürülerek ortada açık bir zararın bulunduğu iddiasıyla dava açılmaktadır.

"Subjektif bir hak ihlalinin söz konusu olduğu durumlarda, idari yargı yerlerince verilen iptal kararlarının uygulanmaması nedeniyle ortaya çıkan zararın tazmini istemiyle yapılan başvurularda, zamanaşımı konusunda herhangi bir sınırlandırma getirilmemesi veya ilamların infazı için tanınmış olan ve Borçlar Kanunu'nun 15 inci maddesinin ikinci fıkrasında düzenlenen "on yıllık zamanaşımı süresi"nin uygulanması ya da 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun 93 üncü maddesinde öngörülen yıllık sürenin esas alınması bu ölçütün dikkate alınmasının zorunlu sonucudur.

"2575 sayılı Danıştay Kanununda öngörülen düzenlemeler çerçevesinde Danıştay dava dairelerinin görev ayrımı dikkate alındığında, yargı kararlarının uygulanmaması nedeniyle açılan tazminat davalarında süreye ilişkin olarak görüş birliğine varmanın idari davaların çeşitliliği itibariyle uygulamada çok önemli sorunlara yol açacağı açıktır.

"Yargı kararları çerçevesinde işlem tesis etmeyen idarelerin, hukuka aykırı bu davranışından doğan maddi ve manevi zararın farklı tarihlerde kesinleşmesi konusuna gelince;

"İdari yargı kararlarının gereklerine uygun işlem tesis edilmemesinden veya eylemde bulunulmamasından doğan zarardan işlem tesis etmeyen ya da eylemde bulunmayan idarenin sorumlu tutulabilmesinin ön koşulu, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 28 inci maddesinin ilk fıkrasında öngörülen sürenin geçirilmiş olmasıdır. 28. maddenin ilk fıkrasında yazılı süre içerisinde işlem tesis edilmemesinden veya eylemde bulunulmamasından dolayı idare aleyhine tazminat davası açılabilmesi, idarenin bu davranışından dolayı maddi ve manevi bir zararın doğmuş bulunmasına ve bu zararın miktarının hesaplanabilir olmasına bağlıdır. İdarenin söz konusu davranışı, fıkroda ya-

1. İlk bakışta içtihat aykırılığı izlenimi vardır, ancak gerçek bir içtihat aykırılığı yoktur.<sup>2</sup>
2. İçtihat aykırılığı izlenimine rağmen gerçek bir içtihat aykırılığının bulunmamasının temel sebebi, Danıştay'ın dava dairelerinin her somut olayda farklı sonuçlara varmalarıdır. Çünkü (a) İdari yargının görev alanındaki uyuşmazlıklar çeşitlidir. (aa) Daireler her somut olayda farklı sonuçlara varmaktadırlar.<sup>3</sup> (bb) İçtihadın birleştirilmesi

*zılı sürenin geçmesiyle, lehine karar verilen bakımından maddi veya manevi bir zararın doğumuna neden olabileceği gibi, bu nitelikteki bir zararın, daha sonraki bir tarihte doğması da olanaklıdır. Aynı şekilde; idarenin bu davranışının neden olduğu zararın belli aralıklarla tekrarlanması veya idarenin davranışının sürüyor olmasına bağlı olarak, miktarın zaman içinde artması ve bu yüzden, idarenin davranışının neden olduğu zararın öncesinden hesaplanamaz nitelikte bulunması da mümkündür.*

*“Nitekim, yargı kararlarının yerine getirilmemesi nedeniyle uğranılan zararın kesinleşme aşamalarındaki bu farklılık, zararın tazmini istemiyle açılan davalarda, Danıştay daire ve kurullarında farklı değerlendirmeler yapılmasına yol açmış ve kararların farklı şekillerde sonuçlanmasına neden olmuştur.*

*“Yargı kararlarının uygulanmasından kaynaklanan zararın kesinleşme aşamasında ayniyet sağlanması mümkün bulunmadığına, zararın kesinleşme safhası her somut olaya göre değişkenlik gösterdiğine göre, 2577 sayılı Kanun’un 28 inci maddesinin 1 inci fıkrasında öngörülen sürede işlem tesis etmeyen veya eylemde bulunmayan idarelere karşı açılacak tazminat davalarında usul ve sürelerin belirlenmesi konusunda görüş birliğine varılması olanaksızdır.*

*“Belirtilen sebeplerle ... içtihadın birleştirilmesine yer olmadığına ... oyçokluğuyla karar verildi.”*

- 2 Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulunun anılan kararında, “dairelerin kendi kararları ile daire ve kurul kararları arasında ilk bakışta içtihat aykırılığı bulunduğu izlenimi doğmakta” olduğu tespiti yapılmakta, ve devamla neden “içtihat aykırılığı izlenimi” doğduğunun sebeplerini belirtmektedir. Başka bir anlatımla, Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu’na göre, gerçek bir içtihat aykırılığı yoktur, sadece içtihat aykırılığı izlenimi mevcuttur. bir içtihat aykırılığının varmışçasına izlenime sebep olmasının da doğal olarak nedenleri olmalıdır.
- 3 Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu’na göre, idari yargıda çözümlenen uyuşmazlıklar o kadar çeşitlidir ki, daireler her bir farklı olayda dairelerin içtihatları da, olaylar farklı olduğu için bir birinden farklılık arz etmekle birlikte aykırılık taşımamaktadır. Dairelerin içtihatlarındaki bu farklı sonuçlar da ilk bakışta içtihat aykırılığı gibi gözükmeyle birlikte, aslında farklı olaylar nedeniyle verilmiş aykırı olmayan farklı içtihatlar mevcuttur.

sakıncalıdır.<sup>4</sup> (b) Zararın kesinleşme aşamaları farklıdır. Davanın açılabilmesi için zararın hesaplanabilir olması gerekir. Ancak zarar 30 günlük sürenin içinde doğmuş olabileceği gibi, süre sonunda veya sürenin geçmesinden daha sonraki bir dönemde de doğmuş olabilir. Zarar, belli aralıklarla tekrarlanma veya idarenin tutumu nedeniyle zaman içinde artma nedeniyle hesaplanamaz nitelikte de olabilir.<sup>5</sup>

DİBK kararının devamında, "Bilindiği gibi idari yargıda ilke olarak objektif hukuki durum ögesi egemendir. Ancak bazı davalarda sübjektif öge ağırlık kazanmakta, sübjektif bir hakkın ihlal edildiği ileri sürülerek ortada açık bir zararın bulunduğu iddiasıyla dava açıldığını ifade ederek, "Sübjektif bir hak ihlalinin söz konusu olduğu durumlarda, idari yargı yerlerince verilen iptal kararlarının uygulanmaması nedeniyle ortaya çıkan zararın tazmini istemiyle yapılan başvurularda" Dairlerin "her somut olayın kendi koşulları içinde değerlendirilmesi" ölçütüne göre,

(a) zamanaşımı konusunda herhangi bir sınırlandırma getirilmemesi veya

(b) ilamların infazı için tanınmış olan ve Borçlar Kanunu'nun 15 inci maddesinin ikinci fıkrasında düzenlenen "on yıllık zamanaşımı süresi"nin uygulanması ya da

(c) 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun 93 üncü maddesinde öngörülen 5 yıllık süre"nin esas almakta olduklarına işaret edilmiştir.

<sup>4</sup> DİBK'e göre, "yargı kararlarının uygulanmaması nedeniyle açılan tazminat davalarında süreye ilişkin olarak görüş birliğine varmanın idari davaların çeşitliliği itibariyle uygulamada çok önemli sorunlara yol açacağı açıktır."

<sup>5</sup> Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu'na göre, mahkeme kararlarının uygulanmamasından doğan zararların kesinleşme aşamalarındaki farklılık sonucunda, Daireler her somut olayın kendi koşulları içinde değerlendirilmesinde farklı sonuçlara ulaşılmaktadırlar. Zararın kesinleşme aşamalarındaki farklılığa, mahkeme kararlarını uygulamayan idarenin hukuka aykırı davranışı yol açmaktadır.

Zararın kesinleşme safhalarındaki farklılıklar ise şu şekilde ortaya çıkmaktadır: "İdari yargı kararlarının gereklerine uygun işlem tesis edilmemesinden veya eylemde bulunulmamasından doğan zarardan işlem tesis etmeyen ya da eylemde bulunmayan idarenin sorumlu tutulabilmesinin ön koşulu, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 28 inci maddesinin ilk fıkrasında öngörülen sürenin geçirilmiş olmasıdır." Bu sürenin sonunda idare aleyhine tazminat davası açılabilmesi için a) bir zarar olmalıdır, b) zarar hesaplanabilir olmalıdır. Ancak zarar sürenin geçmesinden daha sonraki bir tarihte doğmuş olabileceği gibi, zararın, belli aralıklarla tekrarlanması veya idarenin davranışına bağlı olarak, miktarının zaman içinde artması yüzünden hesaplanamaz nitelikte bulunması da mümkündür. Bu nedenle, zararın kesinleşme safhası her somut olaya göre değişkenlik gösterebilir.

İYUK'un 28/3. maddesi kapsamında açılacak tazminat davasının süresinin ve usulünün ne olduğunu ortaya koyabilmek için, öncelikle bu tazminat davasının kapsamını, tazminat istemine konu olacak zararların neler olduğunu, bu davanın niteliğini tespit etmek gerekir.

## II. Tazminat Davasının Sebebi ve Konusu

Tazminat davası, Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarına göre işlem tesis edilmemesi veya eylemde bulunulmamasından kaynaklanan zararların tazmini amacıyla açılır.

Tazminat davasının sebebi, idarenin, idari yargı yerlerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının yerine getirilmemesidir. İdarenin yargı kararını uygulamaması, İYUK'nun 28/1. maddesine göre "*kararların icaplarına göre işlem tesis etmemesi veya eylemde bulunmaması*"dır. İdarenin yargı kararlarını uygulamaması, yargı kararı bir idari işlem tesisini icra edilecek ise, idarenin yapması gereken işlemi hiç yapmaması veya gecikerek yapması veya yapması gerekenden farklı bir işlem yapması; yargı kararı bir idari eylemle icra edilecekse, idarenin eylemi yapmaması veya yapması gerekenden farklı bir eylem yapılması veya yapması gereken eylemi gecikerek yapması; yargı kararı idarenin hareketsiz kalması suretiyle icra edilecekse, idarenin yargı kararının etkilerini önleyecek bir işlem veya eylem yapması şekillerinde ortaya çıkar.

Tazminat davasının sebebini oluşturan olgu, idari yargı kararının uygulanmaması olduğuna göre, burada kısaca bu olgu ve bu olgu neticesinde meydana gelen zararların neler olduğunu araştırmamız gerekir.

### 1. İptal davalarında verilen iptal ve yürütmenin durdurulması kararları

Danıştayın yerleşmiş içtihatlarına göre, iptal kararları ve yürütmenin durdurulması kararları, dava konusu idari işlemin tüm hukuki sonuçlarını yapıldığı tarihten itibaren ortadan kaldırır. İptal ve yürütmenin durdurulması kararları uyarınca idarenin bazen hiçbir işlem yapmasına gerek yoktur. Bazen ise idarenin işlem veya eylem ile iptal kararını icra etmesi gerekir.

İdarenin iptal kararını veya yürütmenin durdurulması kararını uygulamaması durumunda, başka bir iptal davası, işlemde kaynaklanan bir tam yargı davası veya yargı kararının uygulanmaması nedeniyle bir tazminat davası gibi davalar ayrı ayrı veya birlikte açılabilir.

Bir hukuk devletinde aslolan idarenin yargı kararını kendiliğinden uygulaması olmakla birlikte, davacının, kararın uygulanması için idareye bir başvuruda bulunması da mümkündür. Bu başvurunun reddedilmesi halinde idare hukuku bakımından tek yanlı irade beyanı içeren ve ilgili hakkında hukuki sonuç yaratan bir işlem tesis edilmiş olduğundan bu işleme karşı iptal davası açılabileceği kuşkusuzdur. Öte yandan, yargı kararlarının uygulanmamasının bu yöndeki işlem için bir iptal nedeni, uğranılan zarar için de ağır bir hizmet kusuru oluşturduğu açıktır.<sup>6</sup>

İptal kararları üzerine açılacak bir tam yargı davaları ile iptal kararlarının uygulanmaması üzerine açılacak tazminat davaları arasındaki farka dikkat etmek gerekir. İlgililer, idarenin bir iptal kararının icaplarına tamamen uygun olarak işlem veya eylem tesis ettiği bazı durumlarda, iptal kararının uygulanmasının dahi gidermediği zararları işlemde kaynaklanan bir tam yargı davasıyla isteyebilirler. (İYUK md.12) İptal kararının uygulanmaması durumunda, kararın uygulanmamasından kaynaklanan zararlar tazminat davası ile, uygulansaydı dahi giderilemeyecek zararlar işlemde kaynaklanan tam yargı davası ile istenir.<sup>7</sup>

*a) İdarenin hareketsiz kalarak iptal ve yürütmenin durdurulması kararını uygulayacağı durumlarda, idare aksi yönde bir işlem yaparak kararları uygulamıyorsa, bu işleme karşı iptal davası açılabilir. İdare bir eylem ile iptal kararını uygulamıyor ise iptal davası açılmasına gerek yoktur. Her iki durumda yargı kararının uygulanmaması nedeniyle tazminat davası da açılabilir. Birinci durumda, tazminat davası, iptal davasıyla birlikte açılır. Çünkü, idari işlemin yapılması, bizzat*

<sup>6</sup> D6D, E.1995/7076-K.1996/4029, T.9/10/1996, DD.93, s.347-349

<sup>7</sup> Örneğin bir devlet memuru, ihracına karşı açtığı davada iptal kararı elde etmesine rağmen görevine iade edilmez ise, açıkta kaldığı dönemlere ilişkin zararları ve görevden çıkarılması nedeniyle maruz kaldığı bazı haksız ithamlar dolayısıyla oluşacak manevi zararlarını işlemde kaynaklanan bir tam yargı davası ile talep eder.

kararı uygulamamaktır. İdare, iptal kararını uygulamamaya yönelik işlemini 30 günlük süre içinde yapabileceği gibi, 30 günlük süre içinde hareketsiz kalarak kararı bu süre içinde uygulayıp sonradan yapacağı bir işlemle de uygulamayabilir.

b) İdarenin bir işlem yaparak iptal ve yürütmenin durdurulması kararlarını uygulayacağı durumlarda, işlemi hiç yapmaması veya yapması gerekenden farklı bir işlem yapması durumunda yargı kararını uygulamamış olur. Birinci durumda 30 günlük süre geçtiğinde, ikinci durumda farklı işlemi yaptığı tarihte iptal kararını uygulamamış olur.

İdarenin iptal veya yürütmenin durdurulması kararını uygulayabilmek için, derhal yapabileceği işlemi 30 günlük süre içinde gecikerek yapması veya 30 günlük süre geçtikten sonra yapması durumunda, yargı kararını gecikerek uygulamıştır, ancak "icabına göre" işlem yapmadığından gecikmeden doğan zararlar da tazminat istemine konu olabilir. Bu nitelikteki zararlar için, gecikilen işlemin yapıldığı andan itibaren bu işlemlere karşı iptal davası açılmamakla birlikte tazminat davası açılabilir.

c) İdarenin bir eylem yaparak iptal ve yürütmenin durdurulması kararlarını uygulayacağı durumlarda, eylem 30 günlük süre içinde yapılmazsa tazminat davası açılır. Ayrıca, eylemin 30 günlük sürenin içinde gecikilerek veya 30 günlük süreden sonra yapılması hallerinde ise gecikme dolayısıyla tazminat davası açmak da mümkündür.

## 2. Tam yargı davalarında verilen kararlar

Tam yargı davalarında verilen kararlardan belli bir miktarı içermeyenler, iptal kararları gibi bir işlem tesisi veya bir eylemde bulunulması suretiyle yerine getirilir. Bu noktada, iptal kararlarının uygulanmamasına ilişkin açıklamalar bu tür tam yargı kararları için de geçerlidir. Belli bir miktarı içeren tam yargı davası kararları, İYUK. md. 28/2'ye göre "genel hükümler" çerçevesinde icra edilir. "Genel hükümler" kavramının anlamı, idarece yapılacak ödemenin, 30 günlük süre kısıtlamasının dışında, bütçeye ilişkin mevzuat çerçevesinde yapılacağı, kararının yerine getirilmemesi durumunun da bu mevzuata

göre tespit edileceğidir. Belli bir miktarı içeren tam yargı davaları kararlarının icra edilmemesi son tahlilde ödenmenin yapılmamasıdır. Ancak bu tür kararların geç icra edilmesi, yargı kararını uygulamama niteliğinde değildir. Çünkü, İYUK md.28/6 göre “Tazminat ve vergi davalarında kararın idareye tebliğinden itibaren infazın gecikmesi sebebiyle idarece kanuni gecikme faizi ödenir”<sup>8</sup>

İdari yargı kararlarının uygulanmaması üzerine açılacak tazminat davasına konu olan zararın ortaya çıkış anı ve kesinleşme tarihi, yukarıdaki olasılıklardaki her bir olayda birbirinden farklı olabilir. Ancak burada cevaplandırılması gereken soru, “zararların kesinleşme aşamasındaki farklılıkların açılacak tazminat davalarının usul ve sürelerinin de farklı olmasını gerektireceği mi” olmalıdır. Zararın kesinleşme aşamalarının farklı olması, dava açma hakkının doğumu için zararın kesinleşmesi bir şart olarak aranıyorsa bir anlam taşır. Zararın kesinleşmesi, idareye başvuru veya dava açma süresinin başlangıç tarihine esas olmak gibi bir rol oynar. Bununla birlikte, idari başvuru veya dava açma süresinin uzunluğu ile zararın kesinleşme aşaması arasında rasyonel bir bağlantı yoktur.<sup>9</sup> Zararın kesinleşmesi, dava açılmasının bir koşulu değilse, o takdirde dava açma usulünün tek bir çözüme bağlanmasına da bir engel oluşturamaz. Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu, söz konusu kararında bazı durumlarda zararın hesaplanamazlığının, farklı çözümlere yönelik düşüncenin temelini oluşturduğunu belirtmektedir. Kanımca, zararın hesaplanamazlığı

<sup>8</sup> “Vergi alacağının kanunsuzluğundan bahisle dava açılması ve davanın kabul edilmesi durumunda kanuni faiz ödenmesi, yukarıda bahsedilen yasa hükmüne göre (İYUK md.28 ) mahkeme kararının geç infaz edilmesi halinde mümkün olup, idare idari yargı kararının kendisine tebliğinden itibaren otuz gün içinde kararın gereğini yerine getirmek zorunda olup, bu sürenin bitiminde karar gereğini yerine getirmeyen idarenin, infazdaki gecikme nedeniyle doğduğu kanunen kabul edilen yükümlü zararını karşılaması zorunlu bulunmaktadır. Vergi Mahkemesi ve Danıştay kararının idareye tebliği üzerine gecikmenin başladığı otuzuncu günden itibaren iadenin yapıldığı tarihe kadar kanuni faiz ödenmesi gerekmektedir.” D9D, E.1997/3067-K.1998/2270, T.28/5/1998, DD.99, s.456-459

<sup>9</sup> Bu husus DİBK kararının karşı oy yazısında şöyle açıklanmıştır: “İdare hukuku ile idari yargılama hukukunda tazminat davaları bakımından, zararın doğuş ve miktarının kesinleşme süreç ve tarihine göre belirlenmiş, bir talep ve dava süresi mevcut değildir ki, zararın kesinleşme aşamasındaki farklılığın bu konudaki içtihatlarda farklılıklara neden olması söz konusu olsun.”



olgusundan hareket edildiğinde, usul ve sürenin farklılığı sonucuna değil de, dava açılmasında zararın kesinleşmesinin bir önemi olmadığı sonucuna varmak daha kolaydır. Diğer taraftan belirtmek gerekir ki, Danıştay, eski bir içtihadı birleştirme kararıyla, idari işlem ve eylemlerden kaynaklanan hesaplanamaz zararların tazmini istemiyle açılan tam yargı davalarında zararın hesaplanamazlığının ve dava dilekçesinde gösterilememesinin dava açmaya engel bir husus olmadığı çözüme doğru bir biçimde ulaşmış bulunmaktadır.<sup>10</sup> Keza İYUK'un 12. maddesinde bir idari işlemin icrasından doğan zararlar için açılacak davaların süresinin işlemin icra tarihinden başlayacağına hükme bağlanmış bulunması da, "zararın kesinleşmesi" olgusunun dışında bir çözüm biçimi olan "icra tarihi"nin de idari yargılama usulüne yabancı olmadığını göstermektedir.

Sonuç olarak, zararın hesaplanamazlığı düşüncesi, yargı kararının uygulanmaması üzerine açılacak davaların usul ve sürelerinin tek bir çözüme bağlanamayacağı görüşünü doğrulamaya yetecek bir dayanak oluşturmamaktadır.

### III. Tazminat Davasının Türü ve Usulü

İYUK'un 28/3. maddesinde, idari yargı kararlarının uygulanmaması halinde "*maddi ve manevi tazminat davası*" açılacağı öngörülmüştür. Maddi veya manevi tazminat talebiyle açılacak bu davaların iptal davası veya idari sözleşmelerden dolayı açılacak idari davalardan olmadığı açıktır. İdari Yargılama Usulü Kanununun dava ve talep sistematigi içinde, kişiler, uğradıkları maddi ve manevi zararlar için tazminat istemleri için, İYUK md.2/1-b'ye göre "*tam yargı davaları*"ı açarlar.<sup>11</sup>

Yargı kararlarının uygulanmaması halinde açılacak tazminat davası, tam yargı davasıyla benzer nitelikler taşımaktadır. Ancak, İYUK md. 28/3 deki tazminat davası klasik bir tam yargı davası niteliğinde midir ve dolayısıyla onun usulüne tabi midir? Yoksa form olarak benzerlikle birlikte, usulü farklı bir dava türü müdür?

<sup>10</sup> DİBK, E.1983/1- K.198310, T.29/12/1983, R.G. 20/6/1983-18437

<sup>11</sup> Tam yargı davalarında tazminat talebi dışında hak ihlalini ortadan kaldıracak başka tam yargı taleplerinde bulunmak da mümkündür.

1. Yargı kararlarının uygulanmaması üzerine açılacak tazminat davalarının klasik bir tam yargı davası olduğunu kabul edersek, davanın konusunun bir idari işlem veya idari eylem olması gerekir ki, bu durumda yargı kararının uygulanmaması hallerini idari işlem veya idari eyleme indirgemek, dolayısıyla görevli ve yetkili yargı yerini, dava açma usulü ve süresini buna göre tespit etmek gerekir.

2. Yargı kararlarının uygulanmaması üzerine açılacak tazminat davalarını, tam yargı davası formunda ancak özgün bir idari dava olarak kabul edersek, görev, yetki ve usul kurallarını da özgün bir şekilde belirlemek gerekir.

Bu davaya tam yargı davasının usulünü uygulamak teorik ve pratik bazı sorunlara yol açmaya müsaittir. Birincisi, yargı kararlarının uygulanmaması hallerini bir idari işlem veya eyleme indirgemek her zaman kolay olmamaktadır. Nitekim Danıştay dava dairelerinin bazı kararlarında, yargı kararının yerine getirilmemesinin bir idari işlem veya eylem olmadığı, süregelen bir tutum olduğu tespiti yapılmaktadır<sup>12</sup>. İkincisi, tazminat davasını idari işlem veya eylemin usulüne ve süresine göre açmak; dava açma süresinin başlangıcı ve sürenin miktarı içtihat farklılıklarına ve çelişkilerine neden olmaktadır. Örneğin, idari eylem niteliğindeki bir yargı kararının yerine getirilmemesi durumunda, yargı kararının yerine getirilmesi idareye başvurma zorunluluğu olmamasına rağmen, böyle bir başvuru davanın şartı olmaktadır. Keza, yargı kararının yerine getirilmemesi nedeniyle açılacak dava, kararı yerine getirilmeyen mahkemede açılacağından, bir bölge idare mahkemesi kararının yerine getirilmemesi halinde, İdari Yargılama Usulü Kanununda bir dava açma süresi öngörülmediğinden, sürenin ne olacağı hususu belirsiz kalmaktadır.

İdari Yargılama Usulü Kanununun 28/3. maddesinde, tazminat davasının, "*Danıştay ve ilgili idari mahkemede*" açılacağı ifadesi yer al-

<sup>12</sup> "*İdarenin mahkeme kararlarını yerine getirmekten kaçınması ne "idari işlem" ne de "idari eylem" olarak nitelendirilemeyeceğinden bu sebeple açılacak tazminat davalarında idari işlem ve eylemlere ilişkin olarak kanunda yer alan süreye ilişkin hükümlerin uygulanması mümkün görülmemektedir. İdarenin mahkeme kararlarını yerine getirmekten kaçınması veya icrada gecikmesi yolundaki davranışı süregelen bir tutum ifade (eder)" D4D, E.94/3382-K.95/1690, T.13.4.1995, DD.91, s.408-412*

maktadır. “İdari mahkeme” deyimini Anayasanın 155. maddesinde<sup>13</sup>, İdari Yargılama Usulü Kanununun 2. maddesinde<sup>14</sup>, 27. maddesinde<sup>15</sup> ve 37. maddesinde<sup>16</sup>, Danıştay Kanununun 40. maddesinde<sup>17</sup> yer almaktadır. Bu deyim, genel olarak idari yargı düzeninde yer alan tüm mahkemeleri veya bir kısmını ifade etmek üzere kullanılmaktadır. Dolayısıyla “idari mahkemeler”in Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemeleri olduğunda bir tereddüt yoktur. “İlgili” deyimini ise, idari yargılama mevzuatı çerçevesinde belirlenecek görevli mahkemeyi ifade edebileceği<sup>18</sup> gibi, kararı yerine getirilmeyen idari yargı yerini ifade eden bir sıfat da olabilir.<sup>19</sup> Danıştay da kararı

<sup>13</sup> Anayasa (AY). md 155/1 – Danıştay, idarî mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir idari yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. (...)

<sup>14</sup> İYUK md 2/2 (... ) İdari mahkemeler; yerindelik denetimi yapamazlar (...)

<sup>15</sup> İYUK md.27:

“1.Danıştayda veya idari mahkemelerde dava açılması dava edilen idari işlemin yürütülmesini durdurmaz.

“2. Danıştay veya idari mahkemeler, idari işlemin uygulanması halinde, telafisi güç veya imkansız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda gerekçe göstererek yürütmenin durdurulmasına karar verebilir. (...)”

<sup>16</sup> Tam Yargı Davalarında Yetki, Madde 36:

“İdarî sözleşmelerden doğanlar dışında kalan tam yargı davalarında yetkili mahkeme, sırasıyla:

“Zararı doğuran idari uyuşmazlığı çözümlemeye yetkili,

“Zarar, bayındırlık ve ulaştırma gibi bir hizmetten veya idarenin her hangi bir eyleminden doğmuş ise, hizmetin görüldüğü veya eylemin yapıldığı yer,

“Diğer hallerde davacının ikametgâhının bulunduğu yer,

“İdarî mahkemesidir.”

<sup>17</sup> Danıştay Kanunu md 40/4 – (İçtihatların Birleştirilmesi Kararlarına), Danıştay daire ve kurulları ile idari mahkemeler ve idare uymak zorundadır.

<sup>18</sup> GÖZÜBÜYÜK, Şeref – DİNÇER, Güven; *İdari Yargılama Usulü*, 2. Bası, Turan Kitabevi, Ankara 1999, s.719

<sup>19</sup> ASLAN, Zehreddin; *İdari Yargı'da Yürütmenin Durdurulması*, Alfa Yayını, İstanbul 1994, s.128, SÖNMEZ, Erdal –Ayaz, Galip; *Vergi Yargısı*, Oluş Yayınları, Ankara 1999, s.348; ÇAĞLAYAN, Ramazan, *İdari Yargı Kararlarının Uygulanması ve Sonuçları*, Seçkin Kitabevi, Ankara 2000, s.336

yerine getirilmeyen mahkemede dava açılacağı çözümünü benimsemiş gözükmektedir.<sup>20</sup> Yukarıda da belirttiğimiz gibi, tazminat davası, kararı uygulanmayan mahkeme hangisi ise o mahkemede açılmaktadır. Bu noktada idari yargı düzeninde yer alan mahkemeler (Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemeleri), özel görevli ilk derece mahkemesi olarak karşımıza çıkmaktadırlar.<sup>21</sup>

Sonuç olarak, yargı kararlarının yerine getirilmemesi halinde açılacak tazminat davası, tam yargı davası formunda, ancak onun süre ve usul koşullarına bağlı olmayan özgün bir idari davadır. Davanın konusunu ve sebebini, sadece idari yargı kararlarının yerine getirilmemesi olarak ifade etmek yeterlidir. İdari yargı kararlarının yerine getirilmemesinin çeşitliliği, davanın usul ve süresi üzerinde değil, dava açma hakkının varlığı ve esas bakımından önemli olmaktadır. Bu çözüm biçimi aslında bir çok sorunu kendiliğinden çözümlenmektedir.

#### IV. Tazminat Davasının Süresi

Danıştay dava dairelerinin konu ile ilgili kararları, çoğunlukla tazminat davası açmadan önce idari bir başvuru yapılması gerekip gerekmediği, yapılan başvurunun dava açma süresine etkisi ile idareye başvuru süresi ve dava açma süresinin ne kadar olduğu konularında yoğunlaşmıştır.

Danıştayın konuya ilişkin kararları, Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu'nun söz konusu kararındaki düşüncenin aksine, birbirleri ile gerçekten çelişiktir. Bütün Danıştay kararları, yargı kararlarının uy-

<sup>20</sup> *"Danıştay Kanunu ile İdari Yargılama Usulü Kanunu hükümlerinin birlikte incelenip değerlendirilmesinden, Danıştayın ilk derece mahkemesi olarak çözümlenmeye görevli olduğu davalarda verdiği kararların uygulanmaması nedeniyle açılacak tam yargı davalarında da ilk derecede görevli yargı yerinin Danıştay olduğunda kuşkuya yer bulunmamaktadır."* D5D, E.1997/2385-K.1997/2883, T.4/12/1997, DD.96, s.222-225

<sup>21</sup> Bu yargı yerleri içinde bölge idare mahkemeleri ile Danıştay idari veya vergi dava daireleri genel kurulları, genel olarak ilk derece mahkemesi değilken, bunların kararlarının uygulanmaması üzerine açılacak tazminat davalarına ilk derece mahkemesi olarak bakacaklarını ve verecekleri kararların da kesin olduğunu kabul etmek gerekir.

gulanmaması dolayısıyla açılacak tazminat davası için dava açma süresi olduğu esasına dayanmaktadır ki, bu nokta aynı zamanda tüm kararların ortak noktasıdır. Bu esasa göre, İYUK'un 7. maddesinde davaların belli sürelerde açılacağı öngörülmüş olduğundan, idari yargı kararlarının uygulanmaması nedeniyle açılacak davaların da bu süreler içinde açılması gerekmektedir.

Diğer taraftan, Danıştay kararları arasındaki farklılıklar, dava açma süresinin ne zaman işlemeye başlayacağı ve idari başvurunun dava açma süresine etkisinin ne olacağı noktalarındadır.

Bazı Danıştay kararlarına göre, dava açma süresi İYUK md. 28'deki 30 günlük sürenin bitiminden itibaren başlar.<sup>22</sup> İdareye başvurmak şart değildir. Ancak idareye başvuru, İYUK md. 11'e göre dava açma süresi durur. İlgililer doğrudan dava açabilecekleri gibi, dilerlerse, idareye başvuru sonrasında da dava açabilirler ve bu başvuru İYUK md. 11'deki başvuru niteliğinde olduğundan dava açma süresinin durması sonucunu doğurur.<sup>23</sup>

Bazı Danıştay kararlarına göre ise, dava açmak süreye bağlıdır ancak sürenin başlangıç anını belirlemek gerekir. Süre, idareye yapılacak başvurunun reddi tarihinden itibaren başlar. Bir Danıştay kararına<sup>24</sup> göre, "yargı kararının yerine getirilmesi için idareye yapılan başvuru (2577 sayılı) Kanun'un 11 inci maddesinde düzenlenen ilgililer tarafından idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem tesisi için yapılan bir başvuru niteliğinde değil; mahkeme kararlarının yerine getirilmesi istemiyle yapılmış bir başvuru nite-

<sup>22</sup> D6D, E.90/1958-K.1992/714, T.25/2/1992, DD.86, s.342

<sup>23</sup> "2577 sayılı Yasanın 28.maddesi uyarınca esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin mahkeme kararlarının idareye tebliğ tarihinden ya da kararlara karşı temyiz ve kararın düzeltilmesi yoluna gidilmişse bu kararın idareye tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde gereğinin yerine getirileceği, yerine getirilmemesi durumunda ise, bu yargı kararının yerine getirilmemesinden dolayı uğranılan zararın tazmini istemiyle sonraki altmış günlük süre içerisinde mahkeme kararını yerine getirmeyen idare aleyhine doğrudan tazminat davası açılabileceği, gibi, uğradığı zararın tazmini istemiyle idareye yapılan başvuru üzerine anılan yasanın 11. maddesinde belirlen süreler dikkate alınmak suretiyle de dava açılabileceğini kabul etmek gerekmektedir." D6D, E.95/1682-K.95/5045, T.13.12.1995, DD.91, s.598-601

<sup>24</sup> D4D, E.94/3382-K.95/1690, T.13.4.1995, DD.91, s.408-412

liğinde olup, buna ilişkin düzenleme 28 inci maddenin 3 üncü fıkrasında yer almaktadır.” İdarenin mahkeme kararlarını yerine getirmekten kaçınması veya icrada gecikmesi yolundaki davranışı süregelen bir tutumu ifade ettiğinden ve mahkeme kararı zamanın geçmesi ile önemini kaybetmeyeceğinden, bu halin doğurduğu zararların talep ve dava edilmesini bir süreyle sınırlamak da mümkün değildir. Bu karara göre, belli bir süre sınırlamasına tabi olmadan idareye tazminat talebiyle başvurulabilir. Dava süresi, bu başvurunun reddi ya da isteğin reddedilmiş sayılmasını gerektirecek idare davranışından itibaren başlar.

Başka bir Danıştay kararında ise, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun 93. maddesine göre “idareden alacağı olan kimselerin maddede öngörülen beş yıllık süre içinde idareye başvurarak alacaklarını talep etmeleri ve bu isteklerinin reddi halinde İdari Yargılama Usulü Kanununda öngörülen süreler içinde idari dava açmalarında yasal zorunluluk olmaktadır.”<sup>25</sup> Başka bir kararda ise, yargı kararının uygulanması için, işlem yapma konusunda yükümlülük getiren yasa kuralına karşı idarelerin hareketsiz kalmaları halinde, ilgililerin 2577 sayılı Kanunun 10. maddesi uyarınca idareye başvurarak işlem tesis ettirmeleri ve sonucuna göre süresi içinde dava açmaları mümkündür.<sup>26</sup>

Başka bir Danıştay kararında ise, ilgililerin, idari yargı yerince alınan bir kararın uygulanması istemiyle on yıllık zamanaşımı süresi içinde idareye başvurarak bu kararın uygulanmasını istemeleri, bu isteklerinin reddi üzerine 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 10. maddesinde belirtilen süre içinde dava açmaları mümkündür.<sup>27</sup> 10 yıllık zamanaşımı süresi içinde ilgililer yaptıkları ilk başvuru-

<sup>25</sup> D5D. E.86/1394-K.87/1740, T.9/12/1987, DD.70-71.287

<sup>26</sup> D5D, E.95/3829-K.96/1282, T.26.3.1996, DD.92, s.459-463

<sup>27</sup> D10D.E.90/1147-K.91/1115, T.25/3/1991, DD.82-83.1008. Bkz aynı yönde D6D, E.72/2644-K.76/3037, T.4/5/1976, DD.24-25.293-297; DVDDGK, E.92/301-K.93/74, T.18.6.1993, DD.89, s.151-156; .” D8D, E.87/984-K.89/329, T.17/5/1989, DD.76-77.568; Danıştay kararlarının çoğunda 10 yıllık genel zamanaşımı süresinin yasal dayanağı çoğu kararda Borçlar Kanununun 135. maddesidir. Ancak bir mahkeme kararındaki karşı oy yazısına göre “İdare mahkemesi kararını yerine getirmeyen İdarenin karşı ilgililerce 2002 sayılı İcra ve İflas Yasasınının 39. maddesinden esinlenilerek on yıllık dava süresi ta-

runun idarece reddinden sonra dava açmamışlar ise yapacakları sonraki başvuruların tekrar reddi üzerine yeniden dava açma süresi başlar.<sup>28</sup> Bir başka karara göre ise, ancak en son müracaatın yapıldığı tarih ile bu davanın açıldığı tarih arasındaki zararın tazmini mümkün olup, önceki başvuru dönemlerine ait zararların tazmini için dava açma süresi geçmiştir.<sup>29</sup>

Görülüyor ki Danıştay kararları, dava açma süresinin başlangıcı ve

---

nınması 521 sayılı Danıştay Yasasının yürürlüğe girmesinden beri genel kabul gören bir görüştür.” D8D, E.87/984-K.89/329, T.17/5/1989, DD.76-77.568

28 “Davacının 2.7.1985 günlü iptal kararı üzerine, 4.9.1985 ve 25.9.1985 günlü başvuruları, karar gereğinin yerine getirilmesi için idareyi harekete geçirmek amacıyla yapılmış olup, kararın yerine getirilmemesinden doğan tazminat hakkı nedeniyle açacağı davanın süresinin hesabına esas alınmaması gerekir. Kararın yerine getirilmemesi nedeniyle açılacak davalarda bir süre hükmü bulunmadığına göre, ilgililer İYUK md.28’de öngörülen davaları genel olarak ilamların yerine getirilmesi için mevcut 10 yıllık zamanaşımı süresi içinde tazminat talebinde bulunmalarına engel bir durum bulunmamaktadır.

“İdari Yargılama Usulü Kanununun 7. maddesinde İdari Davalar için öngörülen 60 günlük sürenin ilgilinin, kararın yerine getirilmemesinden doğan zararın ödenmesi için idareye yapacağı başvurusunun reddi üzerine işleme başladığı kabul edilir.”

“Davacının, idarenin temyiz ve karar düzeltme istemlerinin reddinden sonra 25.11.1987 günlü başvurusunda, idarenin karar gereğini yerine getirmeyeceğinin açıkça ortada bulunması nedeniyle bu başvuruya 60 gün içinde cevap verilmemesi üzerine altmış günlük sürenin son günü olan 24.3.1988 gününde açtığı davada süre aşımı söz konusu olmadığından....” D8D, E.87/984-K.89/329, T.17/5/1989, DD.76-77.568; Bkz. Aynı yönde DVD-DGK. E.92/30-K.93/74, T.18/6/1993, DD.89.151

29 “Olayda davacı, dairemizce verilen iptal kararının kendisine tebliği tarihinden sonra müteaddit defalar müracaat etmiş ise de en son müracaatı 26.12.1971 tarihinde olup buna karşılık 4.1.1972 tarih ve ... sayılı işlem tesis edilmiş ve bu işlemin tebliğ tarihinden itibaren 90 gün içinde (1.4.1972) tarihinde davasını açmıştır. Davacının zararı devam edegelmekte (tevali etmekte) olduğundan ancak en son müracaatın yapıldığı tarih ile bu davanın açıldığı tarih arasındaki zararın tazmini mümkündür. İdareye en son müracaat tarihi olan 26.12.1971 tarihinden önceki devre içinde de davacının bir zararı mevcut ise de bu sırada idareye yapılan müracaatlara karşı tesis edilen işlemin tebliği tarihinden itibaren 90 gün içinde dava açılmadığından, süre aşımı sebebiyle bu zararın tazmini mümkün değildir.” D6D, E.72/2644-K.76/3037, T.4/5/1976, DD.24-25.293-297

idari başvuruların dava açma süre ve usulüne etkisi noktalarında bir çok çelişki ve hatta idari yargılama usulü ile bağdaşmaz sonuçlar içermektedir.

Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulunun, içtihadın birleştirilmesinin sakıncalı olacağı yolundaki kararına katılmaya olanak yoktur. Çünkü, bu noktada anılan karar kendi içinde bir tutarlılık taşımamaktadır. Danıştay her olayın özelliklerinin farklı olduğu sonucuna vararak içtihadın birleştirilmesine karar vermemiştir. Ancak bunu yaparken farklı olduğunu belirttiği olayların farkına yönelik bir esas, ilke veya çözüm getirmemekle, özünde basit ve açık olması gereken dava açma süresinin ne olduğu konusunu iyice karmaşıklaştırmaktadır. İçtihatların birleştirilmesi yoluyla konuyu aydınlatmak ve tek bir çözüme bağlamakta büyük fayda olduğu açıktır. Nitekim öğretide de yargı kararlarının yerine getirilmemesi üzerine açılan davalar bakımından Danıştay kararlarında süre yönünden bir birlik olmadığı tespitleri de yapılmaktadır.<sup>30</sup>

Danıştay kararlarının eleştirisi üzerinden konunun çözümlenmesine geçelim. İdari Yargılama Usulü Kanununun 28/3. maddesinde, açılacak tazminat davasının süresine ilişkin hiçbir hüküm ve tespit yoktur. Dolayısıyla, tazminat davalarının bir süreye bağlı olduğu sonucunu çıkarmamız mümkün değildir. Bir dava açma süresi öngörülmemiş olmasından birbirini dışlayan iki farklı sonuç çıkarmak olasıdır. Ya açılacak tazminat davalarının bir süreye bağlı olmaması öngörülmüş ve amaçlanmıştır. Ya da açılacak tazminat davalarının, tamamen İYUK md. 2/1-b'deki bir tam yargı davası kapsamında süre, usul ve görevli ve yetkili mahkemeye ilişkin kurulları çerçevesinde açılması öngörülmüş ve amaçlanmıştır. Kanımızca ikincisi olamaz. Bunun çeşitli sebepleri vardır.

a) İYUK'da dava açma süreleri ve usulleri idari işlem veya eylemler için farklı olarak öngörülmüştür. Yargı kararının uygulanmamasından kaynaklanan bir tazminat davası açılırken, bunun işlemden mi, yoksa idari eylemden mi kaynaklanan bir tam yargı davası olduğunu belirlemek gerekmektedir ki, yargı kararını uygulamamanın işlem

<sup>30</sup> ERKUT, Celal / SOYBAY, Selçuk, *Anayasa ve İdari Yargılama Hukukuna İlişkin Kanunlar*, Dördüncü Baskı, Filiz Kitabevi İstanbul, 1999, s.221; ÇAĞLAYAN (19), s.333



veya eylem kimliğini tespit etmek kolay olmamaktadır. Nitekim bir kararda ifade edildiği gibi “İdarenin mahkeme kararlarını yerine getirmekten kaçınması ne “idari işlem” ne de “idari eylem” olarak nitelendirilemeyeceğinden bu sebeple açılacak tazminat davalarında idari işlem ve eylemlere ilişkin olarak kanunda yer alan süreye ilişkin hükümlerin uygulanması mümkün görülmemektedir. İdarenin mahkeme kararlarını yerine getirmekten kaçınması veya icrada gecikmesi yolundaki davranışı süregelen bir tutumu ifade ettiğinden ve mahkeme kararı zamanın geçmesi ile önemini kaybetmeyeceğinden, bu halin doğurduğu zararların talep ve dava edilmesini bir süreyle sınırlamak da mümkün değildir.”<sup>31</sup>

Belirtmek gerekir ki, Danıştay kararlarındaki idari başvuru süresinin farklılığı, yargı kararının uygulanmamasının idari işlem veya idari eylem niteliğinde olmasından da kaynaklanmamaktadır.

b) İkinci çözüm kabul edildiğinde, yargı kararının uygulanmamasının idari işlem olduğu durumlarda açılan davaların idari eylem niteliğinde olduğunda açılan davalardakinden farklı usul ve süre koşulları olacak. Örneğin yargı kararı idari eylem tesisi ile uygulanmıyor ise İdari Yargılama Usulü Kanununun 13. maddesindeki usule uyularak önce idareye başvurulup sonra tazminat davası açılması gerekecektir. Bu durum, usul ekonomisi ile idari yargılama usulünün basitlik ve sadeliği ile bağdaşır değildir.

c) Davanın açılacağı görevli mahkemenin, özel bir düzenleme uyarınca kararı uygulanmayan mahkemede değil de, genel kurallara göre dava ilk derece mahkemeleri olarak idare ve vergi mahkemeleri ile Danıştay’da açılacağı kabul edilirse, yine usul ekonomisi ve idari yargının sadeliğine aykırı bir çözüm kabul edilmiş olur. Örneğin bir Danıştay kararının uygulanmaması üzerine davanın idare mahkemesinde açılması, yargılama usulünde çok çeşitli karışıklıklara sebep olabilecek niteliktedir.

d) Danıştay kararları, bu iki olasılığı birlikte uygulamaktadırlar. Öncelikle davanın İYUK md. 7’deki süreler içinde açılacağını peşinen kabul etmektedirler. Ancak, bu sürelerin başlangıcını idari başvurunun

<sup>31</sup> D4D, E.94/3382-K.95/1690, T.13.4.1995, DD.91, s.408-412

reddi veya reddedilmiş sayılması tarihi olarak kabul etmektedirler.<sup>32</sup> Buradaki çelişkileri kısaca açıklayalım. Birçok kararda ifade edildiği gibi, idari yargı kararının uygulanması için ilgilinin idareye başvurusu gerekmektedir. Ancak dava açılması için idareye başvurmak gerekmektedir. Bu iki ifade arasındaki çelişki açıktır. Diğer taraftan ilgilinin idareye yargı kararını uygulaması için mi yoksa tazminat ödenmesi için mi başvuracağı, kısacası başvurunun içeriği konusunda da bir değerlendirmeye kararlarda rastlanmamaktadır. Çoğunlukla, her iki kapsamda yapılan başvuru dava açma süresine esas alınmaktadır.

Buna karşılık idari yargı kararının uygulanması için ilgilinin idareye başvurusunun gerekmemesinin en doğal sonucu, yargı kararının uygulanmaması durumunda, kararının uygulanmaması bir idari eylem olsa bile ilgilinin dava açması için idari başvuru yapması gerekmektedir. Demek ki, bu noktada, ikinci çözümden ister istemez sapılmaktadır. O halde ilgilinin idareye başvurusu dava açmanın bir koşulu değildir. Dolayısıyla, idari başvurunun reddedilmesinin dava açılmasıyla veya dava açma süresiyle bağlantısı yoktur. Nitekim bir karşı oy yazısında bu husus şöyle ifade edilmiştir. *“İdarenin, vergi mahkemesi ve Danıştay ilamını infazdan kaçınması, olumsuz ve süregelen bir tutum olduğundan ve mahkeme hükmü zamanın geçmesi ile değer ve etkisini kaybetmeyeceğinden, bu nedenle doğan zararların talep ve dava edilmesini süre ile sınırlamak mümkün ve doğru değildir. Başlangıcı olmayan bir sürenin sonu da olmayacağından, 2577 sayılı Kanununun 28 inci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca, idare aleyhine açılacak davalarda süreaşımı da söz konusu olmamak gerekir. (...) Söz konusu başvurunun maddi ve manevi zararın telafisi için yapılmış bir müracaat ve ayrıca “idari davaya konu olabilecek” bir işlem veya eylemin yapılması için “idari makamlara” yapılmış bir başvuru olarak kabulü ile süre hesabına başlangıç saymak mümkün olmamak gerekir.”*<sup>33, 34</sup>

<sup>32</sup> DİBK kararında, dava açmak için idareye başvuru yapılması gerektiği konusunda bir tespit yoktur.

<sup>33</sup> DVDDGK, E.92/301-K.93/74, T.18.6.1993, DD.89, s.151-156

<sup>34</sup> Benzer bir görüş başka bir karşı oy yazısında da yer almıştır: *“Danıştay Kanununda açılacak davalar için özel bir dava açma süresi öngörülmemiş olduğundan aynı Kanununun 67, 71 ve 72 nci maddelerinde düzenlenen sürele-*

e) Diğer taraftan, idari başvuru için öngörülen 5 veya 10 yıllık sürelerin dayanağı olarak gösterilen yasal düzenlemelerin yargı kararlarının uygulanmaması üzerine açılacak tazminat davalarında uygulanması da mümkün değildir.<sup>35,36</sup>

*rin ilamlarının infaz edilmemesi halinde açılacak davalara uygulanması mümkün değildir.”D6D, E.72/2644-K.76/3037, T.4/5/1976, DD.24-25.293-297*

- 35 DVDDGK, E.92/301-K.93/74, T.18.6.1993, DD.89, s.151-156'deki kararın karşı oy yazısında şu tespitler yapılmıştır “... Söz konusu 10 yıllık zamanaşımı, ancak genel hükümler çerçevesinde infaz ettirilecek olan tazminat ilamları için adli icra yoluna başvurma için uygulanabilir. İdari yarı yerince verilmiş karar hükümlerinin yerine getirilmesi konusunda idareye başvurma yönünden kanunda herhangi bir süre öngörülmediğinden bunların gereği idarece re'sen veya talep üzerine, er veya geç mutlaka sağlanmalıdır. Danıştay kararları, kararın düzeltilmesi ya da yargılamanın yenilenmesi yolu ile kaldırılincaya kadar, kanuni gerçeği ifade ettiğinden, bir idari düzenleme ya da tasarrufa ve hatta kanun hükmüne rağmen, ne zaman olursa olsun idarece mutlaka yerine getirilmesi ve hukuka aykırılığın giderilmesi gerekir. Bu durumda vergi mahkemesi ve Danıştay kararının gereğine göre işlem ve eylem yapılması için idareye başvurulmasına gerek olmadığından davacının talebinden itibaren 60 gün beklemesi ve daha sonra dava açma süresi içinde dava açılması zorunluluğu söz konusu değildir. Davalı idarenin, vergi mahkemesi ve Danıştay kararını yerine getirmeme tutumu, hareketsizlik halinde ortaya çıkmış, devam etmiş ve davacının zararına sebep olmuştur. Dava bu zararın tazmini dileğiyle açılmıştır. Davada talep edilen zarar, vergi kanunlarının uygulanmamasından değil, mahkeme kararı gereğinin yerine getirilmemiş olmasından kaynaklanmıştır. İdarenin vergi mahkemesi ve Danıştay ilamlarını yerine getirmekten imtina etmesi ne “idari işlem” ne de “idari eylem” olduğundan, bu sebeple açılacak tazminat davalarının 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 7, 10 ve 11 inci maddeleri kapsamında görmek mümkün değildir. -İdarenin, vergi mahkemesi ve Danıştay ilamını infazdan kaçınması, olumsuz ve süregelen bir tutum olduğundan ve mahkeme hükmü zamanın geçmesi ile değer ve etkisini kaybetmeyeceğinden, bu nedenle doğan zararların talep ve dava edilmesini süre ile sınırlamak mümkün ve doğru değildir. Başlangıcı olmayan bir sürenin sonu da olmayacağından, 2577 sayılı Kanunun 28 inci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca, idare aleyhine açılacak davalarda süreaşımı da söz konusu olmamak gerekir. -(...) Söz konusu başvurunun maddi ve manevi zararın telafisi için yapılmış bir müracaat ve ayrıca “idari davaya konu olabilecek” bir işlem veya eylemin yapılması için “idari makamlara” yapılmış bir başvuru olarak kabulü ile süre hesabına başlangıç saymak mümkün olmamak gerekir.”

Farklı çözüm biçimlerinin dayanağını oluşturan yasa hükümlerindeki düzenlemeler şöyledir:

Borçlar Kanununa göre, borçların sukutu hallerinden biri de zamanaşımıdır ve Borçlar Kanununun 135. maddesine göre ise, borç bir hüküm ile sabit olmuş ise yeni bir zamanaşımı süresinin başlayacağını ve bu sürenin 10 sene olduğunu düzenlemektedir.

Diğer taraftan farklı çözümlerin dayanağını teşkil eden Muhasebe-i Umumiye Kanununun (MUK) 93. maddesi şöyledir. *"Taallük ettiği sene maliyenin hitamı tarihinden itibaren beş sene zarfında ahabı tarafından meşru bir mazerete müstenit olmaksızın tahriren talep ve takip olunamamaktan veya evrakı ibraz edilmemekten dolayı tediye olunamayan düyun müruru zamana uğrıyarak Devlet menfaatine sakıt olur."* Bu hüküm, bütçeye dahil bir borcun, ilgili olduğu mali yılın bitiminden itibaren talep ve takip olunmamasıyla zamanaşımına uğrayacağı hususunu içermektedir.

Her iki yasal düzenleme de zamanaşımı süresini düzenlemektedir. İki düzenleme arasındaki farklar şöyledir: Birincisinde hüküm ile sabit bir özel alacak söz konusu, ikincisinde bütçeye dahil bir alacak söz konusudur. Buna karşılık, İdari Yargılama Usulü Kanununun 28/3. maddesi kapsamındaki tazminat alacakları idari yargı kararlarının uygulanmamasından doğmaktadır. Bu nitelikteki bir tazminat alaca-

<sup>36</sup> D8D, E.87/984-K.89/329, T.17/5/1989, DD.76-77, s. 568 Karşı oy yazısı: *"İdare mahkemesi kararını yerine getirmeyen İdarenin karşı ilgililerce 2002 sayılı İcra ve İflas Yasasının 39. maddesinden esinlenilerek on yıllık dava süresi tanınması 521 sayılı Danıştay Yasasının yürürlüğe girmesinden beri genel kabul gören bir görüştür. Söz konusu madde de, bir borcun ödenmesine veya edimin yerine getirilmesine ilişkin mahkeme kararlarının yerine getirilmesinin istenebilme süresi düzenlenmiştir. İdari yargı yerlerince verilen ve icra dairelerince yerine getirilebilen tam yargı kararlarına uygulanabilecek bu maddenin iptal kararlarının idarece yerine getirilmemesi nedeni ile açılacak tazminat davalarına da uygulanması hukuku ve yasaları aşırı zorlamak olacaktır.*

*"Aralarında benzerlik bulunmayan iki ayrı hakka ilişkin süreyi, yargı kararlarının icra mercilerince yerine getirilmesinin istenebilme süresi ile yargı kararını yerine getirmeyen idareye karşı açılacak tazminat davası süresi birbirine karıştırılmamalıdır. Yargı kararlarına saygınlık kazandırma amacının abartılması bu amaca ters düşer."*

ğının doğumuna yol açan idari yargı kararının verilmesini gerektiren olayın farklılığının bir önemi yoktur. İdari yargı kararının uygulanmamasından doğan tazminat alacağına, Borçlar Kanununun 135. maddesinin de, Muhasebe-i Umumiye Kanununun 93. maddesinin uygulanması doğru değildir. Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu kararında, idareye başvuru konusunda, *zamanaşımına herhangi bir sınırlandırma getirilmemesi, on yıllık zamanaşımı süresi, beş yıllık süre gibi farklı çözüm örnekleri belirtilmekle beraber, farklı çözümleri haklı kılacak olay farklılıkları örneklememektedir. Esasında, Danıştay Dava Dairelerinin birbirlerinden farklı çözümlere ulaştıkları olaylar, içtihat farklılığını haklı kılacak şekilde farklı olmadıkları gibi, idari yargıdaki uyuşmazlıkların çeşitliliği içtihatların birleştirilerek tek bir çözüme bağlanmasının önünde bir engel değildir.*

## V. Sonuç

Dava açmanın belli sürelerle bağlanması, Anayasanın 36 maddesinde düzenlenen hak arama hürriyetinin sınırlanmasıdır. Bu sınırlamanın kanunla yapılması gerekir. İdari Yargılama Usulü Kanununun 7. maddesindeki ve özel yasalardaki dava açma süreleri bu nitelikteki sınırlamalardır. Yargı kararlarının uygulanmaması üzerine açılacak tazminat davalarında dava açma süresinin öngörülmemiş olması bu hürriyete ilişkin bir sınırlama olmadığını ve bu davalara tam yargı davasının süre ve usul kurallarını uygulama olanağı bulunmadığını göstermektedir. Yargı kararlarının uygulanmaması üzerine açılan tazminat davaları belli bir süreye bağlı değildir. Bu sonuç, İdari Yargılama Usulü Kanununun ruhuna aykırı olmadığı gibi, tazminat davalarının, yargı kararlarının uygulanmamasına yönelik bir yaptırım olması esasına da uygundur.