

İDARİ EYLEMDEN DOĞAN TAM YARGI DAVALARINDA DAVA AÇMA SÜRELERİ

*Yrd.Doç.Dr. Ramazan ÇAĞLAYAN**

Giriş

Hak arama özgürlüğünün en temel öğelerinden birisi de dava açma hakkıdır. Kişiler, menfaatlerinin ve haklarının korunması için bağımsız mahkemelere başvurabilmelidirler. 1982 Anayasanın 36. maddesindeki “*Herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir*” hükmü bunun açık ifadesidir.

Öte yandan, Anayasanın 125. maddesindeki “*İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır*” şeklindeki hüküm, hak arama özgürlüğünün diğer cephesini oluşturan idarenin yargısal denetimini vurgulamaktadır.

Temel hak ve özgürlükler tamamen sınırsız değildir. Belli sınırlar içerisinde kullanılabilir. Hak arama özgürlüğünün temeli olan dava açma da belli sınırlamalara tabidir. Bu sınırlamalardan birisi de dava açma süresidir. Dava açma süresi “idari davaların geçerli surette açılabileceği kanunen belirli ve sınırlı olan zaman”¹ şeklinde tanımlanabilir. Kişiler hak arama özgürlüğünü kullanırken, bu sürele uymak zorundadır. Böylece idare, sınırsız bir şekilde dava açma tehdidinden kurtulmakta, kişiler de idarenin keyfi tutumuna karşı korunmuş bulunmaktadır. Başka bir ifade ile bireyler ile idare arasında bir denge sağlanmaktadır.

Dava açma sürelerinin, bir özgürlük sınırlandırması olduğunda kuşku yoktur. Dolayısıyla Anayasanın 13. maddesindeki hüküm gereğince bu sınırlamaların da kanunla olması gerekir. 2567 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun “Dava açma süresi” başlığını taşıyan 7. maddesi, yine aynı kanunun 10, 11 ve 13. maddelerinde idari davaların açılmasında uyulması gereken sürele ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır.

* Kırıkkale Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Öğretim Üyesi.

¹ DURAN Lûtfi, “İdari Kazada Dava Açma Müddeti”, İHFM, C.II, S.1-2, s.240.

İdari yargıda dava açma sürelerine ilişkin bir çok değerli çalışmalar bulunmaktadır. Biz burada daha çok, 2567 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 10 ve 13. maddelerinde düzenlenen dava açma süreleri konusuna değinmek istiyoruz. Özellikle, idari bir eylemden zarar görüldüğünde, bu zararın idarece karşılanmaması durumunda ilgilinin bir tam yargı davası açmak istemesinde, uyması gereken dava açma süresinin ne olacağı üzerinde durmak istiyoruz.

I. İdari İşlem ve İdari Eylem Kavramları

Genel anlamıyla hukuki işlem, “çeşitli hukuksal etkiler yaratmak amacıyla yapılan irade açıklamaları” şeklinde tanımlanabilir². Bu irade açıklamaları ile meydana getirilmek istenen etkiler, hukuk düzenine yeni bir norm katma, bu düzendeki mevcut bir normu değiştirme veya ortadan kaldırma şeklinde gerçekleşmektedir³. Kamu hukukunda, hukuki işlemlerin en belirgin şekli, idare faaliyetlerinin temelini oluşturan, idari işlemlerdir⁴. İdari işlemin bir devlet yetkisi olarak belirmesi nedeniyle, buradaki irade beyanları, özel hukuktakinden farklı boyut ve kapsamdadır.

Yasama, Yargı ve Yürütme/İdarenin, toplumun günlük, teknik ve sürekli ihtiyaçlarını karşılama yönündeki faaliyetleri, *idare işlevini* oluşturmaktadır⁵. Bu işleve giren işlem ve eylemler idari niteliktedir. İdari işlem, idari işleve giren işlemlere, başka bir deyişle idari organ ve makamların idare işlevi alanındaki irade açıklamalarıdır⁶. İdari işlemin tek yanlılık, icraîlik ve kanunilik gibi özellikleri vardır⁷.

İdarenin hukuk düzeninde bir değişiklik yapmaması, bir istemi reddetmesi, bir durumdan yararlandırmaması sonucunu doğuran işlemlere, *olumsuz*

² ONAR Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, 3.Bası, İstanbul 1966, C.I, s.274-275; GÖZÜBÜYÜK A. Şeref/ TAN Turgut, İdare hukuku. C.I, Genel Esaslar, 2.Bası, Ankara 2001, s.357.

³ ÖZYÖRÜK Mukbil, İdare Hukuku Ders Notları (Teksir), Ankara 1972-73, s.19.

⁴ ERKUT Celâl, İptal Davasının Konusunu Oluşturması Bakımından İdari İşlemin Kimliği, Ankara 1990, s.9.

⁵ ÖZAY İl Han, Günışığında Yönetim, İstanbul 2002, s.337.

⁶ ÖZAY, age., s.339.

⁷ İdari işlemin özellikleri konusunda geniş bilgi için bkz. AKYILMAZ Bahtiyar, İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü, Ankara 2000, s.23 vd; ÖZAY, age., s.325 vd.; ERKUT, age., s.119; GÖZÜBÜYÜK A. Şeref, Yönetim Yargısı, 13. Bası, Ankara 2000, s.137 vd.; GÖZÜBÜYÜK A. Şeref/TAN Turgut, İdare Hukuku, C.II, İdari Yargılama Hukuku, Ankara 1999, s.371.

işlem denilmektedir⁸. Örneğin, bir inşaat ruhsatının verilmemesi, pasaport talebinin reddedilmesi, öğrenci için yatay geçiş talebinin reddedilmesi olumsuz işlemi oluşturmaktadır. Bunların aksine, hukuk düzeninde bir değişiklik yapmaya yönelik idarenin irade açıklamalarını da *olumlu işlemler* olarak tanımlayabiliriz.

Olumsuz işlemin oluşabilmesi için İdarenin, bir istemi açıkça reddetmesi, hukuk düzeninde bir değişiklik yapmaktan açıkça kaçınması gerekmez. İdarenin hareketsiz kalması durumunda da olumsuz işlem oluşabilir. İdarenin hareketsiz kalması, başka bir deyişle susması sonucu oluşan olumsuz işlemlere “*zımni ret işlemleri*” (örtülü ret işlemleri) denilmektedir. İdari Yargılama Usulü Kanununun 10, 11 ve 13. maddelerinde zımni ret işlemlerine ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır.

İdari eylem, idarenin dış alemde meydana getirdiği değişikliği veya bir etkinliği ifade etmektedir. Örneğin, bir binanın yıkılması, bir ağacın kesilmesi, yola bir çukur açılması gibi fiziki alemde bir değişiklik, bir etki doğuran etkinlikler, idare açısından idare eylemi oluşturur.

İdare eylemi de ikiye ayırmak olasıdır. Birincisi, bir idari işlemin uygulanması şeklindeki eylemdir. Yıkılma tehlikesi gösteren bir bina hakkında verilen yıkıma kararının, ilgilice yerine getirilmemesi durumunda, bu kararın idarece uygulanarak binanın yıkılması. İkinci türü ise, herhangi bir idari işlemle ilgili olmadan gerçekleştirilen eylemler oluşturmaktadır. Örneğin, idarenin alt yapı hizmetleri için, yolda bir çukur açması. Yol yapımını sürdürürken, yanlışlıkla bir bahçenin duvarını yıkması, gerekmediği halde bir vatandaşın ağacını kesmesi bunlara örnek verilebilir. Birinci türdekiler, idari işleme tabi olduklarından bir özellik göstermezler. İkinci tür eylemlerden bir zarar meydana geldiğinde, dava açılmak istenirse bir ön karara gerek duyulacaktır.

II. İdari Yargıda Genel Olarak Dava Açma Süreleri

2567 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun “Dava açma süresi” başlığını taşıyan 7. maddesinin 1. bendinde “Dava açma süresi özel kanunlarda ayrı süre gösterilmeyen hallerde Danıştay’da ve idare mahkemelerinde altmış ve vergi mahkemelerinde otuz gündür” hükmü yer almaktadır. Bu hükme göre idari yargıda genel dava açma süresi altmış gündür. Bu süre idari işlemlerde yazılı bildirim tarihinden itibaren (ilanı gereken işlemlerde ilan tarihini izleyen günden itibaren) işlemeye başlar. (m.7/1-a, 7/4, m.8).

⁸ ONAR, age., s.1795; GÖZÜBÜYÜK, age., s.142 ; ÇAĞLAYAN Ramazan, “İdare Hukukunda Olumsuz İşlem Yaklaşımı”, Prof. Dr. Ömer Teoman’a 55. Yaş Günü Armağanı, Cilt.II, İstanbul 2002, s.1400.

İdari işlemler, sadece idarenin açıkça bir işlem yapması şeklinde oluşmaz. Bazen idarenin susması şeklinde de gerçekleşebilir. Bu tür işlemlerde dava açma süresi nasıl gerçekleşecektir? Kanunun “İdari makamların sukutu” başlığını taşıyan 10. maddesinde, idarenin sukutu ile oluşun işlemlere ilişkin olarak dava açma süresi düzenlenmektedir.

1. “İlgililer, haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idari makamlara başvurabilirler”.

2. “Altmış gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır. İlgililer altmış günün bittiği tarihten itibaren dava açma süresi içinde, konusuna göre Danıştaya, 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. Ancak, bekleme süresi başvuru tarihinden itibaren altı ayı geçemez. Dava açılmaması veya davanın süreden reddi hallerinde, altmış günlük sürenin bitmesinden sonra yetkili idari makamlarca cevap verilirse, cevabın tebliğinden itibaren altmış gün içinde dava açabilir”.

Burada idarenin henüz bir eylem ve işlemi yokken, başka bir ifade ile idarenin her hangi bir şekilde hareketi söz konusu değilken, kişiler, eylem veya işlem yapması için idareye başvurumaktadırlar.

İlgililerin bu başvurusu üzerine idarenin farklı tutumları bulunabilir. 10 maddenin 2. bendinden yola çıkarak bu farklı durumları şu şekilde özetleyebiliriz.

a) İdare bu isteklere zımni ret süresi olan 60 gün içinde, olumlu cevap verir. İlgililer isteklerine kavuşmuş olur. Şayet ilgilinin talebine kısmi olarak olumlu cevap verilirse, diğer kısım için olumsuz cevap verilmiş demektir. Bu kısım için ilgilinin dava açma hakkı vardır. Dava açma süresi ise, cevabın tebliğinden itibaren işlemeye başlar.

b) İdare, başvurudan itibaren 60 günlük süre içerisinde, ilgilinin talebini açıkça reddeder. Bu durumda ilgili, ret işleminin tebliğinden itibaren, dava açma süresi olan 60 günlük süre içerisinde dava açabilir.

c) İdarenin cevap verme süresi olan 60 gün içerisinde idarenin verdiği cevap açık değilse, örneğin, “konu incelenmektedir, üst makamlardan bilgi talep edilmiştir, bazı bilgi ve belgelerin gelmesi beklenmektedir” gibi cevaplar verilmiş ise, ilgili bunun istemin reddi sayıp dava açabileceği gibi, kesin cevabın verilmesini de bekleyebilir. Ancak kesin cevabın verilmesini bekleme süresi, başvuru tarihinden itibaren 6 ayı geçemez. Altı ay dolduğunda, altmış günlük dava açma süresi işlemeye başlar.

d) İdare başvurudan itibaren 60 gün içinde hiçbir cevap vermez, sessiz kalır. Bu durumda, kişinin talebi reddedilmiş sayılır, yani zımni ret kararı gerçekleşir. İdarenin cevap verme süresi olan 60 günün dolmasından itibaren, dava açma süresi olan 60 gün içinde ilgili idari yargıda dava açabilir. Ancak, zımni ret süresi dolduktan sonra fakat dava açma süresi içinde idare cevap verirse, dava açma süresi bu cevap tarihinden itibaren işlemeye başlar.

e) Zımni ret süresinin dolmasından itibaren dava açma süresi olan 60 gün içinde dava açılmaması (dava açma süresinin geçmesinden sonra), yahut açılan davanın süreden reddedilmesinden sonra, idare ret cevabını verirse, bu cevabın tebliği tarihinden itibaren dava açma süresi olan 60 gün içinde dava açılabilir. Bunu şu şekilde de ifade edebiliriz. İdarenin cevap verme süresi olan 60 günün dolmasından sonra hangi tarihte olursa olsun idarece verilen bir cevap, yeni bir dava açma süresini başlatır. İlgililer cevabın tebliği tarihinden itibaren dava açma süresi olan 60 gün içinde dava açabilirler.

Nitekim Danıştay da bu konuyu bu şekilde kabul etmektedir. "... İdarenin başvuruya cevap vermemesi üzerine açılan bir davanın süreden reddedilmesine karşın, idarece sonradan verilen cevap üzerine ilgililere yeniden dava açma hakkı tanınmış bulunduğu ve bu davanın konusunu da aynı işlem oluşturacağına göre idarenin cevap vermemesi üzerine açılan ancak yasal süresi geçirilmiş bulunan bir davanın görülmesi sırasında idarenin olumsuz cevabının bildirilmesi halinde, davanın süre aşımı yönünden reddedilmeyerek uyuşmazlığın esasın incelenmesinin yasa koyucununun 10. maddesinde ifadesini bulan amacına daha uygun düşeceğinde herhangi bir duraksamaya yer bulunmamaktadır..."⁹.

Belli bir konuda işlem yapması için idarêye müracaat edilmesi ve idarenin de bunu reddetmesi üzerine ilgili, dava açma süresi içinde dava etmezse ise, daha sonradan idareye müracaat ederek yeni bir işlem tesisi ve buna karşı dava açma imkanı doğabilir mi? Danıştay bu konuda çelişkili kararlar vermektedir.

Danıştay 2002 tarihli bir kararında 2577 sayılı Kanununun 10. maddesindeki düzenleme ile ilgili olarak "... Söz konusu madde, ortada henüz idari dava yoluna müracaatı gerektirecek bir uyuşmazlığın bulunmadığı hallerde 'idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için' idari makamlara yapılacak müracaatlar üzerine açılacak davalara ilişkin süreleri düzenlemektedir. Yasanın bu hükmünün, idarece reddolunmuş bir işlem için belirli süreler geçtikten sonra dava hakkının kullanılmayarak sona ermiş olması halinde, zamanla sınırlı olmaksızın ikinci bir müracaat yapılarak dava

⁹ Danıştay 5. Dairesi, E.88/2022, K.90/1863, T.22.10.1990, DD.82-83, s.446

hakkının istenildiği anda kullanılmasına ve sona ermiş bulunan dava hakkının yeniden canlandırılmasına imkan veren bir nitelik taşımamaktadır...” hükmünü vermiştir¹⁰. Danıştay bu yaklaşımını, “idari istikrar ve idari dava hakkının belli bir süre ile sınırlandırılması” ilkelerine dayandırmaktadır¹¹.

Yasanın 10. maddesinin lafzından böyle bir sonucun çıkarılması mümkün gözükmemektedir. Daha önce idarece reddedilmiş bir talebin, dava açma süresi geçtikten sonra yinelenerek, idarenin tavrına göre yeniden dava edilmesi gerekmektedir. Zira 10. maddenin ikinci bendindeki “*Dava açılmaması veya davanın süreden reddi hallerinde, altmış günlük sürenin bitmesinden sonra yetkili idari makamlarca cevap verilirse, cevabın tebliğinden itibaren altmış gün içinde dava açılabilir*” hükmü bu yaklaşımı destekler niteliktedir. Bu hükme göre, idarenin cevabı, zımni red süresi ve bunun üzerine dava açma süresi geçtikten sonra, yahut dava açılması ve bu davanın süreden reddedilmesinden sonra gelirse, bu cevaba karşı bir dava açılabilmektedir. Bu yasal olarak mümkün iken, dava açma süreleri geçtikten sonra, idareye yeniden müracaat ederek yeni bir işlem ve yeni bir dava yolunun açılabilmesi neden mümkün olmasın. Öte yandan, bir talebin idarece reddedilmesi ve dava açma süresinin geçirilmesi üzerine, aynı konuda idareye sonsuza dek müracaat edilemeyecek midir? İdare daha önce reddetse bile, ikinci müracaatta belki talebe olumlu yaklaşarak, ilgilinin istemi doğrultusunda işlem tesis edecektir. Bu yolun engellenmesi, doğru bir yaklaşım olamaz. Nitekim, daha önce idarece reddedilen taleple ilgili olarak yeni düzenlemeler ya da gelişmeler olduğunda, idareye yeniden müracaat edilebileceğini Danıştay da kabul etmektedir¹².

“... İdarenin, belli bir konuda işlem tesis edilmesi için yapılan başvuruları, o andaki öznel ve nesnel koşullara göre (ilgilinin niteliği, kadro ve ihtiyaç

¹⁰ Danıştay 10. Dairesi, E.2000/3997, K.20002/783, T.20.3.2002, BAL Yakup/KARABULUT Mustafa/ŞAHİN Yahya, İdari Yargılama Usulü İle İlgili Danıştay 10. Dairesinin Seçilmiş Kararları, Ankara 2003, s.128; Aynı yönde bkz. Danıştay 10. Dairesi, E.2002/2249, K.2002/1942, T.11.6.2002, BAL/KARABULUT/ŞAHİN, age., s131; Danıştay 10. Dairesi, E.1999/305, K.2001/538, T.14.2.2001, BAL/KARABULUT/ŞAHİN, age., s.133.

¹¹ Danıştay 12. Dairesi, E.1995/6358, K.1997/445, T.26.2.1995, DD.94, s.776: “...İdarenin kendiliğinden veya başvuru üzerine tesis ettiği idari işlemlere karşı süresinde dava açılmaması ve böylece dava hakkının kullanılmayarak düşmüş (sübut) olması halinde ise ilgilinin zamanla bağlı olmaksızın ikinci bir başvuru yaparak dava hakkını istediği anda kullanmasına, idari istikrar ilkesi ve dava hakkının belli bir süreyle sınırlandırılmasını gerektiren nedenler karşısında hukuken olanak bulunmamaktadır...”.

¹² Danıştay 10. Dairesi, E.2002/699, K.2002/565, T.6.3.2002, BAL/KARABULUT/ŞAHİN, age., s.130; Danıştay 10. Dairesi, E.1995/1539, K.1996/1806, T.3.4.1996, BAL/KARABULUT/ŞAHİN, age., s.148.

durumu, bütçe imkanları, izlenen sosyal, kültürel ve ekonomik politikalar vb.) değerlendirip sonucuna göre karar alacağı, diğer bir ifadeyle idarenin takdir yetkisini başvuru tarihindeki koşullar çerçevesinde, çeşitli seçeneklerden birini yeğleyerek kullanabileceği ve zaman içinde değişen koşulların İdarenin öncekinden farklı karar almasını gerektireceği durumlarda aynı konuda değişik tarihlerde yapılan başvurulardan her birinin, aynı hukuki sonucu elde etmeye yönelik olsalar bile, üzerine tesis edilen olumsuz işlemlerin dava açma süresi yönünden de bir öncekinden bağımsız olarak ele alınıp değerlendirilmesi gerektiği önemle vurgulanması gereken bir durumdur...”¹³.

Yine bir başka kararda, anayasa ile güvence altına alınan temel hak ve özgürlükler söz konusu olduğunda, daha önceden idarece reddedilmiş olsa bile, idareye tekrar başvurulup, yeni bir dava yolunun açılabilmesi ifade edilmiştir¹⁴. Bir başka kararda ise, ancak yeni nesnel ve hukuki koşullar ortaya çıkarsa yeni başvuruların yapılabileceği ifade edilmektedir¹⁵.

III.İdari Eylemden Doğan Tam Yargı Davalarında Dava Açma Süresi

Kanunun ‘doğrudan doğruya tam yargı davası açılması’ başlığını taşıyan 13. maddesinde, idari eylemlerden doğan tam yargı davaları için özel bir düzenleme getirilmiştir.

¹³ Danıştay 5. Dairesi, E.1992/1602, K.1995/1580, T.26.4.1995, DD.91, s.494.

¹⁴ Danıştay 10. Dairesi, E.1993/2082, K.1995/529, T.13.2.1995, BAL/KARABULUT/ŞAHİN, age., s.152: “...İlgililerin, Anayasal güvence altındaki temel hak ve özgürlüklerinden olan Çalışma Özgürlüğünü kullanabilmeleri için gerekli işlemin yapılmasını idareden her zaman isteyebilecekleri açıktır. Çalışma özgürlüğünün kullanılabilmesi için gerekli işlemin yapılması isteminin idarece reddedilmiş olması, aynı konuda idareye tekrar başvurulmasına ve başvurunun reddi halinde, ret işlemine karşı dava açılmasına engel bulunmamaktadır. Çalışma özgürlüğünün sürekliliği nedeniyle bu özgürlüğün kullanımı konusunda yapılan her yeni başvuru üzerine idarece tesis edilecek işlem için ... dava açılabilmesinin kabulü gerekir...”.

¹⁵ Danıştay 12. Dairesi, E.1995/6358, K.1997/445, T.26.2.1995, DD.94, s.776: “...İdarenin kendiliğinden veya başvuru üzerine tesis ettiği idari işlemlere karşı süresinde dava açılmaması ve böylece dava hakkının kullanılmayarak düşmüş (sübut) olması halinde ise ilgilinin zamanla bağlı olmaksızın ikinci bir başvuru yaparak dava hakkını istediği anda kullanmasına, idari istikrar ilkesi ve dava hakkının belli bir süreyle sınırlandırılmasını gerektiren nedenler karşısında hukuken olanak bulunmamaktadır. Ancak, idarenin yapılan başvuruyu reddetmesinden sonra ortaya çıkan nesnel ve hukuki koşullara bağlı olarak (yasa değişikliği, ihtiyaç vb.) yeni bir değerlendirme yapması ve başvuru hakkında yeni koşullara göre yeni bir karar verilmesinin gerektiği durumlarda... ilgililerin yeni başvurulara dayanarak ileriye dönük sonuçlar elde etmek üzere yeni bir dava açabileceklerini kabul etmek gerekir...”.

1. "İdari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idari dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu sistemlerinin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında altmış gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir.

2. "Görevli olmayan adli ya da askeri yargı mercilerine açılan tam yargı davasının görev yönünden reddi halinde sonradan idari yargı mercilerine açılacak davalarda, birinci fıkrada öngörülen idareye başvurma şartı aranmaz.

Kanunun bu düzenlemesinden çıkan sonuçları aşağıdaki şekilde özetleyebiliriz.

1. İdari Eylemin Niteliği

Kanunun bu hükmünün uygulama alanı bulabilmesi için, kişilerin haklarını ihlal eden idari bir eylem bulunmalıdır. Burada söz konusu olan idari eylem, bir idari işlemin ya da sözleşmenin uygulanması şeklinde olmayan eylemlerdir. İdari işlemin uygulanması şeklinde olan eylemler, idari işlemin bir sonucudur ve idari işleme uygulanan kurallara tabidir. Örneğin, belediyenin bir bina hakkında yıkma kararı vermesi, idari işlem, bu binayı yıkması da bu işlemin uygulanması ve sonucudur. Oysa 13. maddede söz konusu edilen idari eylem, idari işlem ve sözleşmeden tamamen ayrı, idarenin her türlü faaliyetlerinden, hareketsiz kalmasından, araçlarından, hayvanlarından, taşınır ve taşınmaz mallarından veya tesislerinden doğan zararlar olarak anlamak gerekir¹⁶. Başka bir ifade ile, 13. maddedeki idari eylem kavramını mümkün olduğunca geniş yorumlamak gerekir. Aksi halde, idarenin zarar doğurucu bazı eylemlerinin yargı denetimi dışında kalması sonucu doğabilir¹⁷.

¹⁶ GÖZÜBÜYÜK/TAN, age., s.683.

¹⁷ Danıştay 6. Dairesi, E.1968/502, K.1971/1570, T.6.5.1971, ESİN Yüksel, Danıştay'da Açılacak Tazminat Davaları, Ankara 1976, s.35: "... Davacının zilyedi olduğu arsa üzerine ruhsatsız inşaat yaptığı ve bu yapının 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18 inci maddesi gereğince yıkma kararı verilmeden belediyece yıktırıldığı dosya muhteviyatından anlaşılmıştır... Gecekondu Kanununun 18 inci maddesine göre bir inşaatın yıkma kararı verilmeksizin yıktırılabilmesi için inşaatın, bu kanun yürürlüğe girdiği tarihten sonra belediyelere, hazineye,... ait arazi ve arsalarda izinsiz yapılmış olması gerekir. Ancak, kendisine ait olmamakla beraber, özel kişilere ait arsa üzerinde yapılan izinsiz yapılar hakkında sahiplerinin yazılı müracaatları üzerine ve mülkiyet durumlarını tevsik etmeleri

2. Ön Karar Şartı

İdari eylemden hakları ihlal edilmiş olanlar dava açmadan önce idareye başvurarak bir ön karar almaları gerekir. İlgililer idari eylemi, yazılı bildirim veya başka bir şekilde öğrendikleri tarihten itibaren 1(bir) yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren 5 (beş) yıl içinde idareye başvurarak ihlal edilen haklarının yerine getirilmesini istemek zorundadırlar. Bu hükümle, idari eylemden hakları ihlal edilenlerin doğrudan dava açmaları engellenmiştir. Öncelikle idareye başvurup, ihlal edilen haklarının karşılanmasını talep etmek zorundadırlar¹⁸.

İdari eylemden bir zarar gören kişinin, yukarıda belirtilen süre içinde önce idareye başvurması gerekirken, doğrudan idari yargıda dava açarsa nasıl bir yol takip edilecektir? İdari yargı yerlerine dava açılmadan önce, idari bir kuruluşa başvurulması, yasada öngörülmüş ise, bu başvuru yerine getirilmeden dava açılmasına “idari merci tecavüzü” denilmektedir¹⁹. İdari başvuru yoluna gidilmeden dava açılması durumunda, İdari Yargılama Usulü Kanununun 14/3. maddesi gereğince ilk incelemede bu hal idari yargı yerince dikkate alınır ve aynı kanunun 15/1-e. maddesi gereğince, dosya başvurulması gereken idareye gönderilir²⁰. Bu halde yargı yerine başvuru tarihi, idari mercie başvuru tarihi olarak kabul edilir (m.15/2). Dosyayı alan idarenin açık veya zımni ret işlemi üzerine ilgili, dava açma süresinde yeni bir dava dilekçesi ile, görevli ve yetkili idare mahkemesine başvurusu gerekir²¹.

şartıyla bu madde hükümleri uygulanır. Davalı idareden yapının bulunduğu arsanın... 18. maddede belirtilen arazi ve arsalarından hangisine girdiği sorulmuş, belediyece cevap verilmemiştir... bu yapıya belediyece uygulanan eylem yerinde değildir... yıkma eylemi kanuna aykırı bulunduğundan... zararın davalı selediyece tazminine... ”.

- 18 Kanunun öncelikle idareye başvurulmasını zorunlu tutmasının sebebi olarak, idarenin zararları karşılaması ve böylece dava açılmasının önlenmesi ihtimalinin bulunması olarak belirtilmektedir. Bkz. ONAR Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, İstanbul 1966, C.III, s.1965; ÖNGÖREN Gürsel, Türk Hukukunda İdari Dava Açma Süreleri, İstanbul 1990, s.84.
- 19 GÖZÜBÜYÜK A. Şeref/ DİNÇER Güven, İdari Yargılama Usulü, Ankara 1996, s.383; YENİCE Kazım/ESİN Yüksel, Açıklamalı Notlu İdari Yargılama Usulü, Ankara 1983, s.442.
- 20 Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu, E.71/9, K.97/7, T.15.3.1979, RG.6.2.1980-16892; Danıştay Dava Daireleri Kurulu, E.69/612, K.71/475, T.30.4.1971, AİD, C.4, Sy.3, 1971, s.187; İdarenin bahçedeki ceviz ağacını kesmesinden doğan zararların karşılanması için doğrudan idari yargıda açılan bir davada, idare mahkemesi, İdari yargılama Usulü Kanununun 13. maddesi gereğince 1 ve beş yıllık süre içinde önce idareye başvurulması gerektiği ve bu başvurunun yapılmadığı gerekçesiyle, dosyanın ilgili idareye gönderilmesi ne karar vermiştir (Eskişehir İdare Mahkemesi, E.1998/128, K.1998/409, T.1.6.1998).
- 21 GÖZÜBÜYÜK/DİNÇER, age., s.383.

Burada hemen şunu belirtmek gerekir ki, ön karar süresi olan 1 ve 5 yıllık süreler dolduktan sonra, idareye başvurmadan doğrudan idari yargıda dava açılması durumunda, ilgililerin idareye başvuru süresi ve dolayısıyla dava açma süresi dolmuş bulunduğundan, mahkeme dosyayı ilgili idareye göndermek yerine, davayı süreden reddedecektir. Zira ilgilinin hakkı, zaman aşımına uğramıştır. Yine bu 1 ve 5 yıllık süre dolduktan sonra yapılan başvurunun idarece reddedilmesi üzerine açılan davalar, idare mahkemesince reddedilir²².

İdari eylemden hakkı ihlal edilmiş olan bir kimse, idari yargı yerine, diğer yargı düzenlerinde dava açmış ise, doğal olarak bu dava görev yönünden reddedilecek demektir. Bu durumda ilgili, görevsizlik kararının kesinleşmesinden itibaren 30 gün içinde (İYUK, m.9/1) davasını idari yargıda açması gerekecektir²³. Böyle bir durumda 10. maddenin 2. fıkrasına göre, 10. maddenin birinci fıkrasında öngörülen idareye başvuru süresi olan 1 ve 5 yıllık süre şartı aranmayacaktır. Yani ilgili idareye başvurmadan, doğrudan idari yargıda dava açabilecektir. Ancak, adli ya da askeri yargıda açılan davaların, İYUK, 13. maddede belirtilen 1 ve 5 yıllık süre içinde açılmış olması gerekir. Aksi halde idare mahkemesi davayı reddedecektir²⁴. İYUK'nun 9. maddesinde öngörülen otuz günlük süre geçmesine rağmen, idareye başvuru süresi olan 1 ve 5 yıllık süreler henüz geçmemiş ise, dava yine süresinde açılmış kabul edilir²⁵.

Burada sorulması gereken bir soru, idareye başvuru süresinin ne zaman işlemeye başlayacağıdır. Maddede "bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde" şeklinde ifade edilmiştir.

a) Beş yıllık sürenin başlama tarihi: Kanun, idari eylemden hakları ihlal edilenler için beş yıllık bir süre öngörmüştür. İlgililer mutlaka beş yıl içinde

²² Danıştay 10. Dairesi, E.1996/1463, K.1997/5220, T.1.12.1997, BAL/KARABULUT/ŞAHİN, age., s.241: "...Yasanın 13. maddesinde idari eylemlere ilişkin tam yargı davalarının bir 'ön karar' üzerine açılacağı öngörülmüştür. Uyuşmazlık konusu olayda ise, yasadaki öngörülen bir yıllık süre içinde 'ön karar' alınmaksızın, bir yıllık süre geçtikten sonra yapılan başvuruya istinaden dava açıldığı anlaşılmaktadır. Bu durumda yasadaki öngörülen bir yıllık süre içinde 'ön karar' alınmaksızın, bu süre geçirildikten sonra yapılan başvuruya istinaden açılan davanın reddi gerekmektedir..."

²³ Bu şekilde idari yargıda açılan dava, yeni bir davadır. Davacı, önceki dava dilekçesindeki taleplerin ile sınırlanmaz. Yeni talepler ileri sürebilir, talebini değiştirebilir. Danıştay 8. Dairesi, E.2000/3359, K.2001/1915, T.25.4.2001.

²⁴ Danıştay 10. Dairesi, E.1995/8333, K.1996/2707, T.16.5.1996, BAL/KARABULUT/ŞAHİN, age., s.250.

²⁵ Danıştay 10. Dairesi, E.1989/330, K.1990/2189, T.11.10.1990.

dava açmak durumundadırlar. Bu beş yıllık sürenin başlangıcı da eylem tarihi olarak belirlenmiştir. 13. maddede bu durum “her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde” denilerek açıkça belirtilmiştir. Eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde idareye başvurulmuş olmalıdır. Bir yıllık süre şartına uyulsa bile, beş yıllık süre dolmuş ise, ilgili idareye müracaat hakkını dolayısıyla dava hakkını yitirir.

“...Dava, davacının ‘Lamiyyetal Arab’ adlı çevirinin davalı idarece bastırılması uygun görüldüğü halde, bastırılmayarak kaybedilmesi yüzünden uğranılan zararın tazmini istemiyle açılmıştır.... Dava konusu olayda, davacı, eserin İdarece bastırılmasının uygun görüldüğü 6.12.1963 tarihinden sonra 1971 yılına kadar eserin akıbetini sorup araştırmadığına göre, 1963 yılında doğmuş olan zarar için... 5 yıllık süre geçtikten sonra İdareye başvurduğu anlaşılacakla bu yönden süre aşımı bulunmaktadır...”²⁶.

Bu karardan da anlaşılacağı gibi Danıştay, eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde idari başvurunun yapılmamasının, dava hakkını ortadan kaldıracığını belirtmektedir. Ancak Danıştay, bu kuralı bu kadar mutlak uygulamamaktadır. Kanunun lafzına pek uymamakla beraber, eylem tarihi ile, hak arama özgürlüğü ile de bağlantısını kurarak, eylemin tamamlandığı, dolayısıyla, zararın ortaya çıktığı tarih olarak ele alınması gerektiği yönünde de kararlar bulunmaktadır.

“... Anılan yasa hükmünde idareye başvuru için öngörülen en geç beş yıllık sürenin, idari eylemin tamamlandığı, yol açtığı zararın ortaya çıktığı tarihten itibaren hesaplanması gerekir. Esasen idari eylemin tamamlandığı zararın ortaya çıktığı tarih dikkate alınmadan beş yıllık sürenin hesaplanması bazı hallerde zarar ortaya çıktığında idareye başvuru süresinin dolayısıyla dava açma süresinin geçmiş olması, dava açma hakkının kullanılmasında sonucunu doğuracaktır. Zararın ortaya çıkmasıyla kullanılması mümkün olan dava açma hakkını ortadan kaldırır biçimde süre hesabının yapılmasının hak arama özgürlüğü ile bağdaşmayacağı açıktır. Olayda 20.12.1987 tarihinde apandisit ameliyatı olan ancak rahatsızlığı devam eden davacı(nın)... apandisitinin alınmadığı... 14.1.1993 tarihinde yapılan ameliyatla ortaya çıkmıştır. Bu haliyle ilk ameliyatta... apandisitinin alınmaması sonucu uğramıldığı öne sürülüp, tazmini istenilen zarar 14.1.1993 tarihinde ortaya çıkmış bulunduğu... beş yıllık sürenin 14.1.1993 tarihinden itibaren başlaması gerekir...”²⁷.

²⁶ Danıştay 12. Dairesi, E.1973/1115, K.1975/620, T.27.3.1975, GÖZÜBÜYÜK/TAN, age., s.902.

²⁷ Danıştay 10. Dairesi, E.1994/1657, K.1994/6625, T.20.12.1994, DD.90, s.1142.

Bu karardan şu sonuçları çıkarabiliriz. Dava açma hakkı, hak arama özgürlüğünün en önemli unsurudur. Bu yüzden mümkün olduğunca dava açılabilmesi yönünde yorum yapılmalıdır. Zararın, idarenin eyleminden kaynaklandığı sonradan öğrenilirse veya zarar, idari eylemin yapılışından sonra ortaya çıkarsa, beş yıllık sürenin başlangıcını eylem tarihine göre değil, zararın ortaya çıktığı tarihten başlatmak gerekir.

b) Bir yıllık sürenin başlama tarihi: Bir yıllık sürenin başlangıcı olarak 13. maddede “bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl” hükmü yer almaktadır. Görüldüğü gibi madde metninde, “zararın ortaya çıkması” ya da “zararın öğrenilmesi” gibi deyimler değil, sadece “eylemin öğrenilmesi” ifadesi kullanılmıştır.

Genel olarak tazminat sorumluluğundan bahsedebilmek için, ortada sorumluluğa neden olan bir zararın bulunması gerekir. 13. maddede bu durum *“idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların”* şeklinde ifade edilmiştir. Bir zarar yani bir hak ihlali yoksa, sorumluluk doğmayacak, dava da söz konusu olmayacaktır.

İdari eylemden doğan bir tam yargı davası olabilmesi için şu şartların bulunması gerekir. 1. Ortada bir idari eylem bulunacak. 2. Belli, gerçek ve kişisel bir zarar olacak. 3. Bu zarar ile, idari eylem arasında bir nedensellik bağı bulunacak²⁸. Bu şartlar bulunmuyorsa, tam yargı davası da olmayacak demektir.

Öte yandan, bazı durumlarda zarar eylemden belli bir süre sonra ortaya çıkabilir. Yahut zararın idarenin eyleminden kaynaklandığı belli bir süre sonra anlaşılabilir. Bu gibi hallerde, eylem tarihini esas alırsak idari başvuru süresi dolayısıyla dava çama süresi geçirilebilir.

Şu halde, bir yıllık sürenin başlangıcını maddenin lafzından yola çıkarak “salt eylemin öğrenildiği tarih” olarak değil, zararın ortaya çıktığı yahut zararın idari eylemden kaynaklandığının öğrenildiği tarihten başlatmak gerekir²⁹. Danıştay’ın içtihatları da bu yöndedir.

Davacının, 12.8.1968 tarihinde meydana gelen kaza sonucu zarar gördüğünün 10.3.1970 tarihli kesin sağlık raporu ile anlaşılması üzerine Danıştay, *“... Davacının sakat kaldığı hususundaki kesin rapor en son 10.3.1970 tarihinde düzenlenmiştir. ... kesin rapor tarihinden itibaren bir yıl içinde idareye*

²⁸ Bkz. GÖZÜBÜYÜK/TAN, age., s.704 vd..

²⁹ GÖZÜBÜYÜK/TAN, age., s.901; GÖZÜBÜYÜK, Yönetmelik Yargı, s. 414; ÖNGÖREN Gürsel, Türk Hukukunda İdari Dava Açma Süreleri, İstanbul 1990, s.87; YENİCE/ESİN, age., s.244.

müracaatla hakkının yerine getirilmesini istemek ve sonra dava açmak gere(kir)...”³⁰ şeklinde karar vermiştir.

Devrilen elektrik direğindeki kaçak nedeniyle uğranılan zarar nedeniyle yapılacak başvuruda, olay tarihi değil, zararın bu olay nedeniyle gerçekleştiğini tespit eden sağlık raporu tarihinden başlayacağı şu şekilde ifade edilmiştir. “... *Yasa hükmüne göre, başvurma süresinin başlayabilmesi için ilgililerin sadece eylemi öğrenmesi yeterli olmayıp, eylem nedeniyle uğranılan zararın tüm olarak ortaya çıkması gerekmektedir. Öte yandan idari eylemlerin neden olabileceği bedensel zararların genellikle kesin sağlık raporu ile öğrenilebileceği açık bulunmaktadır...*”³¹.

Davacının kardeşinin, idarenin ajanının işkencesi neticesinde ölümü üzerine açılan manevi tazminat davasında, idareye başvuru süresi, ölüm olayının gerçekleştiği tarih değil, ölüm olayının idarenin ajanının işkence eylemi neticesinde gerçekleştiğinin tespiti tarihinden başlayacağı kabul edilmiştir³².

Guatr ameliyatı olan kişi, ses tellerinin zarar görmesi üzerine daha sonra bu bozukluğun giderilmesi için yeniden ameliyat olur. Ancak sesi düzelmez. Başka sağlık kuruluşlarında yapılan tetkiklerde de bunun düzelmeyeceği anlaşılır. Danıştay, zararın öğrenildiği tarihi, ses tellerinin düzelmesi için yapılan ikinci ameliyat tarihi olarak kabul etmiş, sesin düzelmeyeceğinin anlaşıldığı sonraki tetkikleri kabul etmemiştir³³.

Bir polis memurunun, görev anında başka bir polis memurunun tabancasının kaza ile ateş alması sonucu yaralanması olayında, Danıştay başvuru süresinin başlangıcını olay tarihi değil, yüzde kırk işgücü kaybı bulunduğu yolundaki sağlık raporu tarihini esas almıştır³⁴.

Çocuğu olmadığı gerekçesiyle yürütülen tedavi sırasında 1998 tarihinde yapılan operasyonda, sperm kanallarının daha önce kesildiği anlaşılmış. Davacı daha önce 1982 bir fitik ameliyatı geçirmiştir. Sperm kanallarının bu ameliyat sırasında kesildiği anlaşılmıştır. Bu durumda idareye başvuru süre-

30 Danıştay 12. Dairesi, E.72/620, K.73/2290, T.29.9.1973, YENİCE/ESİN, age., s.246.

31 Danıştay 10. Dairesi, E.1999/300, K.2001/375, T.7.2.2001, BAL/KARABULUT/ŞAHİN, age., s.218.

32 Danıştay 10. Dairesi, E.1998/4896, K.1998/6690, T.14.12998, BAL/KARABULUT/ŞAHİN, age., s.230.

33 Danıştay 10. Dairesi, E.1999/1145, K.2001/887, T.15.3.2001, BAL/KARABULUT/ŞAHİN, age., s.222.

34 Danıştay 10. Dairesi, E.1999/978, K.2001/946, T.19.3.2001, BAL/KARABULUT/ŞAHİN, age., s.224.

sinin başlangıcı, zararın öğrenildiği 1998 tarihindeki operasyon tarihi kabul edilmiştir³⁵.

Bu kararlarda üzerinde durulması gereken bir husus, bir yıllık sürenin başlangıcında, kesin sağlık raporu tarih esas alınmaktadır. Oysa, raporun düzenlendiği tarih değil, bu raporun ilgiliye tebliğ edildiği tarihin esas alınması daha doğru olur³⁶.

Burada şunu da ifade etmek gerekir ki Danıştay, ölümle sonuçlanan olaylarda, bir yıllık sürenin başlangıcını ölüm tarihinden başlatmaktadır³⁷. Ölümün, idari eylem nedeniyle gerçekleştiğinin kesin olduğu durumlarda bunun kabulü mümkün ise de, idari eylem ile ölüm arasındaki nedensellik bağının çok açık olmadığı durumlarda, nedensellik bağının öğrenildiği tarihin esas alınması daha uygun olacaktır.

3. Başvuru Karşısında İdarenin Tutumu

İdari eylemden hakkı ihlal edilmiş bulunan kişi, bu hakkın yerine getirilmesi için idareye başvurması halinde, idarenin çeşitli tutumları ile karşılaşabilir.

a). İdare, ilgilinin talebini kabul ederek, 60 günlük zımni ret süresi dolmadan, istemini yerine getirir. Bu durumda herhangi bir sorun çıkmayacak demektir.

b) İdare, ilgilinin talebini tamamen veya kısmen, 60 günlük zımni ret süresi dolmadan, açıkça reddeder. Bu durumda, ret işleminin tebliğinden itibaren 60 gün içinde ilgili dava açabilir.

c) İdare, 60 günlük zımni ret süresi içinde hiçbir cevap vermez. Bu durumda, 13. madde de belirtildiği gibi, 60 günün dolması ile ilgilinin talebi reddedilmiş sayılır. 60 günlük zımni ret süresinin dolmasından itibaren, ilgili için bir 60 günlük dava açma süresi işlemeye başlar.

d) İdare, 60 günlük zımni ret süresi dolduktan sonra, hatta dava açma süresi de dolduktan sonra cevap verirse, dava açma süresi ne olacaktır?

Yukarıda gördüğümüz gibi, 10. maddeye göre, zımni ret süresi dolduktan sonra (hangi sürede olursa olsun) idarece verilen her cevap, yeni bir dava

³⁵ Danıştay 10. Dairesi, E.2000/3767, K.2001/4722, T.11.12.2001, BAL/KARABULUT/ŞAHİN, age., s.225.

³⁶ ÖNGÖREN, age., s.89.

³⁷ Bkz. Danıştay 12. Dairesi, E.1967/2762, T.1969/294, T.17.2.19689, ÖNGÖREN, age., s.89; Danıştay 12. Dairesi, E.1972/2631, K.1973/140, T.24.1.1973, ÖNGÖREN, age., s.89; Danıştay 10. Dairesi, E.1996/1707, K.1997/4884, T.25.11.1997, BAL/KARABULUT/ŞAHİN, age., s.242

hakkı vermektedir. İdarenin cevabından itibaren 60 günlük dava açma süresi işlemeye başlamaktadır.

Oysa, kanunun 13. maddesinde, 60 günlük cevap süresinin dolmasından sonra (dava açma süresi içinde yahut dava açma süresi de dolduktan sonra) idare istem hakkında bir ret cevabı bildirirse, dava açma süresinin bu bildirimden itibaren başlayıp başlamayacağı konusunda herhangi bir açıklık bulunmamaktadır.

Soruyu şu şekilde sormak gerekir. Kanunun 13. maddesinde düzenlenen idari eylemlerden dolayı doğrudan tam yargı davası açılmasında, kanunun 10. maddesinden de yararlanılabilir mi?

Öğretide farklı yaklaşımlar bulunmaktadır. Bir görüşe göre, 13. madde gereğince idareye başvurulduğunda, idare altmış günlük zımni ret süresinin dolmasından sonra cevap verirse, bu cevabın dava açma süresine her hangi bir etkisi bulunmamaktadır. 13. maddede bu durum öngörülmemektedir³⁸. Buna göre altmış günlük zımni ret süresinin dolmasından itibaren, altmış gün içinde davanın açılmış olması gerekir.

Diğer görüşe göre ise, kanunun 10. ve 13. maddeleri birlikte değerlendirilmelidir. İdare, zımni ret kararı süresi dolduktan sonra cevap vermesi halinde, dava açma süresi bu cevabın bildirim tarihinden işlemeye başlar³⁹. Bu durumda, 13. madde gereğince idareye başvurulduğunda, idarenin, zımni ret süresi dolduktan sonra cevap vermesi halinde, kanunun 10. maddesindeki hüküm gereğince, dava açma süresi, bu cevaptan itibaren işlemeye başlayacaktır.

İdari eylemlerden doğan tam yargı davalarında, 13. madde ile 10. maddenin birlikte değerlendirilmesi konusuna Danıştay olumsuz yaklaşmaktadır.

“...Davacı ön karar almak için 18.7.1969 tarihinde yönetime başvurmuştur. Bu müracaat için Kanunun öngördüğü 3 aylık cevap süresi, 18.10.1969’da bittiğine göre davanın 3 aylık cevap süresinin bitiminden itibaren 90 gün içinde en geç 16.1.1970 tarihinde açılmış olması gerekmektedir.... İdarenin davacının başvurmasına 3 aylık cevap süresinden sonra 10.11.1967 günlü yazı ile cevap vererek isteği reddettiğini, davacının da bundan itibaren doksan gün içinde 22.1.1970 günü davasını açtığı görül-

38 YENİCE/ESİN, age., s.253 : “İdare altmış günlük süre bittikten sonra cevap verdiğinde bu cevap ön karar yerine geçer mi? 13. madde altmış günlük sürenin cevapsız geçmesi halinde, bu sürenin bitiminde ön kararın tesis edilmiş olacağını ve dava açma süresinin de bu tarihten başlayacağını hükme bağlamaktadır. Bu hüküm karşısında, altmış günün bitiminden sonra verilen cevabı Kanunun aradığı nitelikte bir ön karar saymaya imkan olmasa gerektir”.

39 GÖZÜBÜYÜK/TAN, age., s.904; GÖZÜBÜYÜK, age., s.417; ÖNGÖREN, age.,s.98.

mektedir. Danıştay Kanununu idari makamların sukutuna ilişkin 60. maddesinde; idarece 3 aylık sürenin bitmesinden sonra cevap verirse bunun tebliğinden itibaren dava açma süresinin yeniden işlemeye başlayacağı belirtilmekte ise de, bu hükmün doğrudan doğruya tam yargı davası açmaya ilişkin 72. maddede belirtilen süreler etkisi bulunmamaktadır. Bu durumda, 18.17.1969 günü yapılan başvurma üzerine 18.10.1969 günü biten cevap süresinden sonra doksan gün içinde açılmayan davanın süre aşımı nedeniyle reddine... ”⁴⁰.

Bir başka kararda, davacının kereste deposunda 20.7.1994 tarihinde çıkan yangın nedeniyle uğradığı zararın karşılanması için idareye 29.12.1994 tarihinde başvurur. İdare 60 gün içinde bir cevap vermez. İlgili şahıs takip eden 60 günlük dava süresi içinde davasını açmaz. Ancak bütün bu süreler geçtikten sonra 29.5.1995 tarihinde idare cevap verir. Bu cevap üzerine açılan davayı mahkeme süreden reddetmiştir⁴¹.

Yukarıda da ifade edildiği gibi, 10. madde idarenin hiçbir tasarrufu yok iken, kişilerin idareye başvurarak haklarında bir işlem ya da eylem yapılmasını sağlamaya yöneliktir. Böyle bir başvuruda, idare cevap verme süresinin dolmasından sonra bir cevap verirse, 10. maddeye göre dava açma süresi bu cevaptan itibaren işlemeye başlayacaktır.

13. maddede ise, kişilerin haklarını ihlal eden bir idari eylemin varlığı üzerine, yani zarar doğurucu idari eylem yapıldıktan sonra, kişinin bu zararının telafi edilmesi için yapılacak idari başvurular düzenlenmektedir. Ortada bir idari eylem bulunmadığı halde, idarenin cevap süresi dolduktan sonra verdiği cevap üzerine yeni bir dava açma süresinin başlayacağını kabul edildiği bir sistemde, idarenin zarar doğurucu bir eyleminin bulunması halinde yapılan başvuru üzerine, idarenin cevap süresinin dolmasından sonra cevap vermesi halinde dava açma süresinin yeniden başlamasının kabul edilmemesi kişilerin mağduriyetine sebep olur ve hak ve nesafet kurallarına aykırılık teşkil eder.

Öte yandan, 10. madde, genel olarak idareye başvuruyu ve idarenin sukutu halinde nasıl davranılacağını düzenlemektedir. 13. madde ise, idari eylemden doğan tam yargı davalarda, 1 ve beş yıllık ön kararı düzenlemektedir. Yoksa, idari eylemden doğan tam yargı davalarda, sadece 13. maddenin uygulanacağını, 10. maddenin hiçbir şekilde söz konusu olamayacağını düzenlemektedir. Başka bir ifade ile, 13. madde ön kararı düzenlemek-

⁴⁰ Danıştay 12. Dairesi, E.1970/650, K.1975/1047, T.22.5.1975, ÖNGÖREN, age.,s.98.

⁴¹ Danıştay 10. Dairesi, E.1996/3564, K.1997/1841, T.14.5.1997, BAL/KARABULUT/ŞAHİN, age., s.240.

tedir, idarenin sukutu konusunda 10. maddeden yararlanılması gerekir. Bu konuyla doğrudan ilgili olmamakla beraber, Danıştay'ın, kanunun 10, 11, 12. maddelerinin birlikte değerlendirilmesi gerektiğine ilişkin kararı bulunmaktadır⁴².

Sonuç

İdari yargıda genel dava açma süresi 60 gündür. Bu süre birel işlemlerde işlemin tebliğinden, düzenleyici işlemlerde ise yayınlanması tarihinden itibaren işlemeye başlayacaktır.

Kanunun 10. maddesinde, bir işlem yapılması konusunda idareye başvurulması durumunda idarenin tutumuna göre dava açma süreleri düzenlenmektedir. Bu maddeye göre, idare altmış gün içinde bir cevap vermez ise, ilgilinin istemi reddedilmiş sayılır. İlgili, idareye tanınan altmış günlük cevap süresinin dolmasından itibaren altmış gün içinde bu ret işlemine karşı dava açabilecektir. Bu maddenin içerdiği önemli hükümlerden birisi de, idarenin, cevap verme süresi dolduktan sonra, bir cevap vermesi halinde, dava açma süresinin bu cevaptan itibaren yeniden işlemeye başlayacak olmasıdır.

Kanunun 13. maddesinde ise, idari eylemden hakları ihlal edilenlerin açacağı tam yargı davasında süreler düzenlenmektedir. Bu maddeye göre, bir idari eylemden zarar gören kişi, dava açmadan önce idareye başvurarak bir ön karar almak zorundadır. Bu ön kararın alınmasında, idari eylemi öğrendiği tarihten itibaren 1 ve eylem tarihinden itibaren 5 yıl içerisinde idareye başvurması gerekir.

Beş yıllık sürenin başlangıcı, eylem tarihidir. Ancak 1 yıllık sürenin başlangıcında, eylemle birlikte, zararın öğrenildiği, hatta duruma göre zararın idarenin eyleminden kaynaklandığının öğrenildiği tarihin esas alınması gerekir.

İdari eylemden doğan tam yargı davasında, süresinde idareye ön karar için başvurulması durumunda, idare cevap süresinin dolmasından sonra cevap verir ise, dava açma süresinin bu cevaptan itibaren yeniden işlemeye başlamasının kabulü gerekir. Danıştay'ın bu konudaki içtihatları isabetli görülmemektedir. Ortada idarenin hiçbir işlemi ve eylemi yokken, idareye müracaat edilmesi halinde kabul edilen bir imkanın, idarenin zarar doğurucu bir eyleminin söz konusu olduğu durumlarda kabul edilmesinin hiçbir hukuki ve mantıklı gerekçesi bulunmamaktadır.

⁴² Danıştay 12. Dairesi, E.1995/6358, K.1997/445, T.26.2.1995, DD.94, s.776.

