

# İDARİ YARGILAMADA İLK İNCELEMENİN SIRA, DÜZEN VE USÛLÜ

The Priority, The Layout And Procedural Process Of The First Judicial Review In Administrative Jurisdiction

Dr. Celâl İŞIKLAR\*

*“Usûl esâsa mukaddemdir”*

## ÖZET

2577 sayılı İdari Yargılama Usûlü Kanunu'nun 14 üncü maddesi gereği, dava dilekçesi bazı noktalarda incelenmek zorundadır. Bu inceleme konularına dava şartları denir. Dava şartları sadece davanın başında değil, yargılamanın her aşamasında re'sen aranır. Bunlarda yanlışlık hâlinde 15 inci maddedeki kararlar verilir

Kanunda gösterilen ilk inceleme konuları; a) Görev ve yetki, b) İdari merci tecâvüzü, c) Ehliyet, d) İdari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olup olmadığı, e) Süre aşımı, f) Husûmet ile g) Dilekçenin 3 ve 5 inci maddelere göre düzenlenmesidir. Kanunda gösterilen ilk inceleme konularına ek olarak, kesin hüküm, derdestlik, yargısal denetimi yapılamama gibi hâller de göz önünde tutulmalıdır.

İlk inceleme yapılmadan önce açılmış bir dava bulunmalıdır. Bu yüzden mutlaka yargı masrafları yatırılmış olmalıdır.

Kanun'un 15 inci maddesi gereği ilk incelemede, herhangi bir noksanlık ve kanuna aykırılık görülmeyen dilekçeler tebligata çıkarılır. Buna karşılık, hâkim, dilekçelerin gerek ilk inceleme esnasında, gerekse esâstan inceleme safhasında dava şartlarını taşımadığını tespit ettiği takdirde 15 inci maddede belirtilen kararları verir. Bunlar, davanın reddi kararı (görev, yetki, ehliyet, kesin ve yürütülmesi gerekli işlem yokluğu hâllerinde); dava dilekçesinin gerçek hasma tebliği (husûmet konusunda hata hâlinde); dilekçenin görevli idare mercie tevdi (idari merci tecâvüzü hâlinde) ve dilekçenin reddi (dilekçenin 3 ve 5 inci maddelere uygun olamaması hâlinde) kararlarıdır.

İlk incelemenin 15 gün içinde yapılması zorunludur

---

\* Askerî Yüksek İdare Mahkemesi (AYİM) Birinci Daire Başkanı,

Hâkim inceleme konularını bu aşamada ve sonraki aşamalarda re'sen araştırmak zorundadır. Mahkemelerin bu konuda farklı kararlar verdiği görülmektedir.

İlk İnceleme konularının incelenme sırası ve konuların adedi (dava şartlarının sayısı) yeniden düzenlenmelidir. Kanunda daha esnek bir denetime imkân tanınmalıdır. Dilekçedeki eksiklikler sonradan giderilmiş ise artık dilekçe reddedilmemelidir.

Şunu unutmayalım, her zaman “usûl esâsa mukaddemdir.” Ancak hiçbir zaman “usûl esâsa fedâ edilmemelidir.”

**Anahtar Kelimeler:** İdari yargılama, İlk inceleme, Dava şartları, Re'sen araştırma/inceleme, Dilekçe reddi, Dava reddi

### ABSTRACT

According to the law number 2577 “The Administrative Trial Procedures”, case petition is to examine from some of the points. These examination subjects are called the case terms. The case terms shall be considered ex officio not only at the beginning of the case but also at every stage of the proceedings of the case. With regard to the terms of case is decided according to the regulation set forth in Article 15.

The first review issues which are depicted in law are: a) the duties and authority, b) violations of the administrative authority, c) being competent to bring a casefile before the court d) executive and definitive transaction which are the subject for administrative proceedings e) Time-out, f) legal dispute g) case petition which is arranged according to the Article 3 and 5. In addition to issues of law indicated the first review, the exact terms (kesin hüküm), once again opened the same case (derdestlik) and no possibility of judicial review in such cases should be considered. The order of review should be re-arranged.

A lawsuit must be opened before the first review and the judicial costs must be paid.

If in the first examination according to Article 15 of the Law not seen any stution which is aganist law and any deficiency notification, the petitions will be issued the parties. In contrast, if the judges understand during the first examination and during the review stage of the merits of the case which is aganist law and has deficiency notification, they will give decisions which are specified in Article 15. These decisions are the denial of the trial decision (If there is an absence in case terms which are duties and authority, being competent to bring a casefile before the court, executive and definitive transaction which are the subject for administrative proceedings), issuing the case file application to the real parties (in case of error in parties to the case file); issuing the case file application to the administrative authority in charge (if violations is in the administrative authority) and the denial of the petition ( if the case petition which is not arranged according to the Article.

The first review must be made within 15 days.

The judge should review issues at this stage and later stage. However, the review should be made not very simple. The courts have different decisions on this issue.

The first review priority and quantity (number of the case terms) should be revised. More flexible control must be given thorough the law regulations. If the addressed deficiencies in the case file is later fulfilled, the case file petition should not be rejected again.

We don't have to forget that "procedural process comes first before legal basis." However, legal basis never should be sacrificed in favor of procedural process.

**Key Words:** Administrative jurisdiction, First review, The case terms, Ex officio review, Denial of the petition, Denial of the case

\*\*\*

## GİRİŞ

2577 sayılı İdari Yargılama Usûlü Kanun'unda<sup>1</sup> benimsenen yargılama usûlüne göre, davanın esâsının incelenmesine girmeden önce, dava dilekçesinde eksiklik bulunup bulunmadığını, dava açma tasarrufunun şartlarını ve unsurlarını taşıyıp taşımadığını incelemek gerekir. Bu bakımdan, davanın iki safhada cereyan ettiği belirtilmektedir: 1) Dava dilekçesinin ve davanın şartlarına ve şekline uygun olup olmadığının incelenme safhası, 2) Dava dilekçesinin kabulünden sonra davanın esâsının ve özünün incelenmesi safhası.<sup>2</sup> Bunlara, üçüncü safha olarak tebligat sürecini de eklemek mümkündür. Esâsen, tebligat süreci usûlî nitelikte olduğu için ilk inceleme safhasına dâhil edilebileceği gibi, bu süreç ilk incelemeyi takiben ve buna bağlı olarak yürütüldüğünden ikinci safhanın bir unsuru olarak da kabul edilebilir.

İdari yargılama usûlüne özgü ilk inceleme aşamasında, açılmış davanın yürütülebilmesi ve tekemmülü için gereken bir takım şekli şartların bulunup bulunmadığının denetimi yapılır. İdari yargıda süreci başlatan ve devamını sağlayan ilk inceleme aşaması, yasaca öngörülen başlı başına her biri özerk hukuki yapı mahiyetindeki ön şartları ile gerek bunların değerlendirilme sırası, düzeni ve yöntemi, gerekse bağlanan hukuki sonuçlar itibarıyla bir kurum niteliği taşımaktadır. İdari yargı mevzuatında öteden beri belli bir yeri bulunan ilk inceleme, hem idari yargılama usûlünün özelliklerini taşımakta, hem de hâkimin re'sen araştırma yetkisinin önemli bir örneğini teşkil etmektedir.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Bundan sonra 2577 sayılı Kanunu kastetmek üzere sadece "Kanun" ifadesi kullanılacaktır.

<sup>2</sup> Sıddık Sami ONAR, **İdare Hukukunun Umumi Esâsları**, C.I, II, III, İstanbul, Hak Kitabevi, 3.B, 1966, s.1973

<sup>3</sup> Erol ÇIRAKMAN, "**Danıştay'da Dava Dilekçesi Üzerinde İlk İnceleme**", Danıştay Atatürk'ün 100.Doğum Yılı Kutlama Sempozyumu, (15-16 Mayıs 1981), Danıştay Başkanlığı, Ankara

Doktrinde, ilk inceleme konusunu oluşturan dava (ön) şartlarının, genelde ayrı ayrı ve müstakilen ele alınıp teorik çerçeveleriyle birlikte uygulamasına da yer verilmek suretiyle işlendiği pek çok bilimsel çalışma mevcuttur. Ne var ki davanın ön şartlarına verilen önem bunlar arasındaki ilişkiye gösterilmemiş olup kurumun bütünü ve işleyişi ihmal edilmiş gibidir. Biz, bu çalışmada, idari yargıda ilk inceleme kurumunun mahiyet ve işleyişi ile birlikte sıra, düzen ve yöntemine eleştirel bir bakışla yaklaşacak ve bir sistem olarak irdelleyeceğiz. Çalışma alanımızın kapsam ve sınırları itibariyle, gerekmedikçe Kanunda gösterilen dava şartlarının özellikle mahiyeti, esâsları ve uygulaması gibi başlı başına bir tez konusu oluşturabilecek yanlarına girilmeyecek, bu bölümlerde bunların inceleme sıra, düzen ve usûlü ile yetinilecektir. İlk inceleme kurumunun idari yargı tarihimizdeki gelişimi, yeri, gereği ve önemi konusu da, aynı gerekçelerle başka bir çalışmamıza konu edilmiştir.

## I. İLK İNCELEME KAVRAMI, YASAL MEVZUATTAKİ YERİ VE DAYANAĞI

İlk inceleme, yasa gereği aşılması zorunlu bir aşamadır. Davanın görülmesi, yani yargılama sürecinin işleyerek gerek delil tespiti ve yürütmenin durdurulması gibi özel usûllerin görüşülmesini, gerek esâsa ilişkin şartlar yönünden irdelenip hukuka uygunluk durumunun değerlendirilmesi, ancak dilekçenin açılan davanın başında incelenmesiyle veya incelenmiş sayılmasıyla mümkündür.

İlk inceleme, doktrinde çoğunlukla ön şartların denetimi, bazen de sonuçları yönünden açıklanmaya ve tanımlanmaya çalışılmaktadır. Bize göre ilk inceleme, esâs aşamasına geçilen bir köprü değil, aynı zamanda dilekçenin reddi, görevli mercie tevdi, delil tespiti ve yürütmenin durdurulması gibi ara kararların alınmasını ve özel usûllerin uygulanmasını mümkün kılan bir geçittir.

Bu çerçevede bir tanım vermek gerekirse, *yargı yerinin, açılmış bir davanın yürütümü ve tekemmülüyle esâstan görülebilmesi açısından kabul şartları üzerinde ve başında gerçekleştirdiği idari yargılama usûlüne ilişkin iç ve ön aşamaya, ilk inceleme* denir.<sup>4</sup>

---

1981, s. 119; Kahraman BERK, **İdari Yargılama Usûlü Kapsamında İlk İnceleme**, İstanbul 2008, s.5

<sup>4</sup> Karş. ONAR, C.III, s.1976; Celal KARAVELİOĞLU, **Açıklama ve En Son İctihatlarla İdari Yargılama Usûlü Kanunu**, C.I-II, 5.B, Ankara, 2001, s.671; Turgut CANDAN, **İdari Yargılama Usûlü Kanunu**, Maliye ve Hukuk Yayınları, Ankara, 2005, s.671; ÇIRAKMAN, s.120

İlk inceleme kurumu, Türk idari yargısında ilk olarak 669 sayılı Şurayı Devlet Kanun'unda değişiklik yapılmasına dair 21.7.1931 tarih ve 1859 sayılı Kanunla düzenlenmiştir. 21.12.1938 tarih ve 3546 sayılı Şurayı Devlet Kanunu ile bir ara terk edilmiş, ancak lüzum üzerine 3546 sayılı Kanuna 7354 sayılı Kanunla eklenen bir maddeyle yeniden hukuk alanına sokulmuştur. İlk incelemeye 24.12.1964 tarih ve 521 sayılı Danıştay Kanunu'nda da yer verilmiştir. 1982 yılından sonraki dönemde, 521 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılarak 6.1.1982 tarih ve 2575 sayılı Danıştay Kanunu, 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usûlü Kanunu çıkarılmıştır. Kuruluş ve teşkilatı 2576 sayılı Kanunla belirlenen idare ve vergi mahkemeleri, 20.7.1982 tarihinden başlayarak genel görevli yargı yerleri olarak faaliyet göstermektedir.

1982'den sonra idari yargı iki dereceli olarak yapılandırılırken, 2577 sayılı Kanun'un 14 ve 15 inci maddelerinde hâlen uygulanmakta olan ilk inceleme kurumu yeniden düzenlenmiştir. 2577 sayılı Kanun'un 14 üncü maddenin 3 üncü fıkrasının ilk hâli; a) Görev ve yetki, / b) İdari mercii tecâvüzü, / c) Ehliyet, / d) Husûmet, / e) 36 ve 38 nci maddelere uygun olup olmadıkları, / f) Süre aşımı idi. Bu madde 5.4.1990 tarih ve 3622 sayılı Kanun'un 5 inci maddesiyle değiştirilmiştir. Buna göre hükmün son ve hâlihazırdaki şekli şöyledir;

*“Dilekçeler, Danıştay'da daire başkanının görevlendireceği bir tetkik hâkimi, idare ve vergi mahkemelerinde ise mahkeme başkanı veya görevlendireceği bir üye tarafından: // a) Görev ve yetki, // b) İdari merci tecâvüzü, c) Ehliyet, d) İdari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olup olmadığı, e) Süre aşımı, f) Husûmet, g) 3 ve 5 inci maddelere uygun olup olmadıkları, // Yönlerinden sırasıyla incelenir.”*

## II. İLK İNCELEMENİN YÖNTEMİ

### A. İDARE VE VERGİ MAHKEMELERİNDE İLK İNCELEME YÖNTEMİ

İdare ve vergi mahkemelerine açılan davalarda, Kanun'un 14 üncü maddesinin 2 nci fıkrası gereğince, *“Dilekçeler, idare ve vergi mahkemelerinde, mahkeme başkanının veya hâkimin havalesi<sup>5</sup> ile kaydolunur.”* Bu

---

<sup>5</sup> Maddenin 2 inci fıkrasındaki yetki 1990 yılına kadar münhasıran Başkana aitti. Maddede 5.4.1990 tarih ve 3622 sayılı Kanunun 5 inci maddesiyle yapılan değişiklikle *“...mahkeme baş-*

dilekçeler, aynı maddenin 3 üncü fıkrasına göre, “...mahkeme başkanı veya görevlendireceği bir üye tarafından (gösterilen noktalara uygunluk) yönlerinden sırasıyla incelenir.

İlk incelemeyi yapan hâkim 3 üncü fıkradaki hâller ve kesin hüküm gibi esâstan inceleme yapılmasına engelleyen diğer hâllerin bulunduğunu tespit ederse, bunu belirten bir rapor düzenler. Şu kadarla ki “*tek hâkimle çözümlenecek dava dilekçeleri için rapor düzenlenmez ve 15 inci madde hükümleri ilgili hâkim tarafından uygulanır*” (m.14/4). Esâsen, işin mahiyeti ve mantığı gereği tek hâkim uygun bulunduğu dava dilekçesini doğrudan tebligata çıkarır; aksi takdirde 15 inci maddeye göre bir karar verir.<sup>6</sup> Kurulla bakılan işlerde, görevlendirilen hâkim dava dosyasını hazırladığı raporla birlikte kurula sunar. Kurulda yapılacak görüşmede ilk inceleme konuları yönünden bir engel veya uygunsuzluk bulunduğu kanaatine varılırsa dosyanın tebligata çıkarılıp çıkarılmayacağına ya da yapılacak işleme oylanarak karar verilir. Kurulda yapılan inceleme sonunda dilekçenin m.14/3’teki veya kesin hüküm gibi diğer şekli şartlara uygunluk taşımadığı sonucuna ulaşılabilecek olursa, 15 inci maddeye göre karar verilir. Bu kararlar gerekçeli olur ve taraflara bildirilir (m.14/4). Bir problem görülmeyen dosya yine kaleme gönderilerek tebligata çıkarılır. Oy birliği ile alınmayan kararlarda muhalefet gerekçeleri de bulunur.

İlk incelemeyi yapan hâkim tarafından herhangi bir noksanlık tespit edilmeyen dosyalar doğrudan kaleme gönderilerek tebligata çıkarılır (m.14/4).<sup>7</sup>

---

*kanının...*” ibaresinden sonra gelmek üzere “...veya hâkimin...” ibaresi ilave edilmiş bulunmaktadır. CANDAN, bu ilave ile ortaya çıkabilecek karışıklıklara işaret etmekte; uygulamada tek hâkimin görevine girip girmediğine bakılmaksızın dilekçeler başkan veya (yetkilendirilmiş olsun olmasın) bir hâkim tarafından havale edilmekle dava açılmakta olduğunu belirterek, mahkemelerde tek esâs defteri tutulduğunu, Başkanın dışında bir üye hâkimin de dosya havale ederek dava açabilmesinin sağlanmasının sakıncalar doğuracağını, hiç olmazsa iş bölümü yapılması gerektiğini ileri sürmektedir. Turgut CANDAN, **İdari Yargılama Usûlü Kanunu**, Ankara 2005, s.474-475,

<sup>6</sup> Harun ÇETİNTEMELE, “İlk Derece Yargı Yerlerinin Sorunları”, DD, S.68-69, s.116

<sup>7</sup> KARAVELİOĞLU, s.671 vd.; Sabri COŞKUN/Müjgan KARYAĞDI, **İdari Yargılama Usûlü, Örnek İçtihatlar-Yorumlar**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2001, s.126 vd.; CANDAN, s.475 vd.; Turan YILDIRIM, **İdari Yargı**, Beta Yayınevi, İstanbul 2008, s.419-420

## B. DANIŞTAY'IN İLK DERECE MAHKEMESİ OLARAK BAKTIĞI DAVALARDA İLK İNCELEME YÖNTEMİ

İlk inceleme kurumunun mahiyetinin ve işlevinin tam olarak kavranabilmesi, incelemenin yapılaş yönteminin mevcut ve geçmişteki şeklinin bilinmesi ile mümkündür.

İlk inceleme usûlü 669 sayılı Şurayı Devlet Kanunu döneminde 1931 tarih ve 1859 sayılı Kanunla ilk defa düzenlenmişti. 1938 tarih ve 3546 sayılı Şurayı Devlet Kanunu döneminde bu uygulamadan vazgeçilmiş, hem harç hem yazılı şekil şartlarını taşımayan dilekçelerin iade edilip eksikliklerinin tamamlanması hüküm altına alınmıştı. Önceleri her daire kaleminin kendisinin, ardından talimatla birleştirilerek oluşturulan bir büro tarafından yürütülen bu görev, daha sonra 7354 sayılı Kanunla kurulan tetkik ve tebliğ bürosuna verilmişti. Bu büro dilekçedeki noksanlıkları incelediği gibi tebliğ işlerini yapıyor, dosyanın tekemmülünden sonra düşüncesini almak üzere savcıya havale ediyordu. Bu uygulama ve büroyu kaldıran 521 sayılı Danıştay Kanunu döneminde harç işleri Genel Sekreterlik bünyesindeki ayırma bürosu, ilk inceleme işleri ise her dairenin kendisi tarafından yapılmıştır.<sup>8</sup>

Yukarıda belirtildiği gibi, 2577 sayılı Kanunla Danıştay'ın yanında ilk derece yargı yerleri olarak idare ve vergi mahkemeleri ile Bölge idare mahkemeleri kurulmuş, aynı Kanunla ilk inceleme kurum getirilmiş iken bununla ilgili ayrı bir teşkile yer verilmemiştir. Bu Kanun'un 14/1 inci maddesine göre, "*dilekçeler Danıştay'da Evrak Müdürlüğünce kaydedilir ve Genel Sekreterlikçe görevli dairelere havale olunur.*" Danıştay'da dava ya doğrudan doğruya ya da Danıştay'a gönderilmek üzere yurt içinde ilgili mahâl yargı yerlerine veya yurt dışında T.C. konsolosluklarına verilmek suretiyle açılır. Danıştay dışındaki yerlere verilen bu dilekçelerin üç gün içinde Danıştay'a gönderilmesi gerekir. Danıştay'da harç ve posta gideri alınmış ve kayda geçirilmiş dilekçeler Genel Sekreterliğin Ayırma Bürosunda görevli tetkik hâkimine havale edilir. Bu hâkim de dilekçenin konusuna göre uyuşmazlığı çözmekle görevli Danıştay Dairesine gönderir. Dairesinde esâs numarası verilerek kaydedilen dilekçe Başkanın görevlendirdiği bir tetkik hâkimince incelenir. Tetkik hâkimi-

---

<sup>8</sup> Aydın H. TUNCAY/Orhan ÖZDEŞ/Recep BAŞPINAR; "İdari Yargılama Usûlü", Yüzyıl Boyunca Danıştay, Ankara 1968, s.625-626. Uygulama şekli için Bkz. Orhan ÖZDEŞ, **Üçüncü Oturum Tartışmaları**, Danıştay Atatürk'ün 100.Doğum Yılı Kutlama Sempozyumu, (15-16 Mayıs 1981), Danıştay Başkanlığı, Ankara 1981, s. 143; Hakkı MÜDERRİSOĞLU, **Danıştay Kanunu**, Ankara 1978, s.646-647

nin, Kanun'un 14/3 üncü maddesi kapsamında ve varsa başka eksiklik veya davanın görülmesine mani şekli şartlar bakımından yaptığı bu incelemede herhangi bir noksanlık tespit edilmediği takdirde dosya kaleme gönderilerek tebligata çıkarılır (m.14/4).

Dairesinde dosyayı inceleyen tetkik hâkimi usûli noksanlık veya uygun-suzluk görürse, bunu bir rapor hâlinde dosyayla birlikte kurula sunar. Kurulda önce tetkik hâkimi açıklama yapar ve üyelerin vaki sorularını cevaplandırır; sonra gerekirse üyeler görüş ve düşüncelerini açıklarlar. Görüşme tamamlandıktan sonra ilk inceleme konuları yönünden bir engel olup olmadığına ve buna göre dosyanın tebligata çıkarılıp çıkarılmayacağına ya da yapılacak işleme oylanarak karar verilir. Bir problem görül-meyen dosya yine kaleme gönderilerek tebligata çıkarılır (m.14/4).

Dairede yapılan inceleme sonunda dilekçenin m.14/3'teki veya kesin hüküm gibi diğer şekli şartlara uygunluk taşımadığı sonucuna varılmışsa, 15 inci maddeye göre verilen karar gerekçeli olarak yazılır. Bu gerekçeli karar taraflara bildirilir. Yerel ilk derece mahkemelerinin ilk incelemeye ilişkin kararlarından farklı olarak Danıştay'ın bütün bu kararlarında tetkik hâkiminin adı, soyadı ile raporunun özeti kararda gösterilir.<sup>9</sup>

Daire, kendisine havale edilmiş uyuşmazlıkta hâllinin Danıştay'daki başka bir dairenin görevli olduğu kanaatindeyse dosyayı bu daireye tevdiini kararlaştırır. Dosya tevdi edilen Daire de dosyayı esâsına kaydederek yukarıda belirtilen şekilde ilk inceleme yapar. Bu daire de kendini görevli görmediği takdirde, önceki dairenin bakması gerektiği fikrinde ise dosyayı bu konuda bir karar vermek üzere Başkanlar Kuruluna havale eder. Bu kararların taraflara tebliğine gerek yoktur.<sup>10</sup>

### **III. TÜRK HUKUKUNDA DAVA ŞARTLARI KAVRAMI VE BENZERİ KURUMLAR**

#### **A. GENEL OLARAK İLK İNCELEME KONULARI VE DAVA ŞARTLARI KAVRAMI**

İlk inceleme konuları Kanun'un 14 üncü maddesinde tek tek sayılmıştır. Burada gösterilen konuların ve Kanunda öngörülmemekle birlikte öğreti ve uygulamada varlığı kabul edilen dava şartlarının hukuk (medeni)

---

<sup>9</sup> ÇOŞKUN/KARYAĞDI, s.410; 412

<sup>10</sup> Danıştay'da ilk derece mahkemesi olarak bakılan davalarda ilk inceleme usûlü hakkında geniş bilgi için bkz. ÇOŞKUN/KARYAĞDI, s.408-414; CANDAN, s.475 vd. ve kısmen KARAVELİOĞLU, s.671 vd.; T.YILDIRIM, s.419-420



usûlünden esinlenerek ve yararlanarak idari yargıya aktarıldığı görülmektedir. Ancak dava şartları kavramını içermekle beraber ondan farklı bir kurum olan ilk inceleme kurumunun idari yargılama hukukuna özgü olduğu ve hatta, bir şekilde yeni Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nda da ön inceleme düzenlemesine yer verilerek medeni usûlü de etkilediği söylenebilir. Bu sebeple medeni usûl hukukundaki eski ve yeni dava şartları olgusuna bakmakta ve bir karşılaştırma yapmakta fayda vardır.

Önce şunu açıklığa kavuşturalım ki ilk inceleme sadece ve yargılamanın hemen başında işleyen bir kurum olarak tasarlanmış iken, içeriğini oluşturan şartlar davanın her aşamasında re'sen gözetilmesi ve icabının yerine getirilmesi gereken hususlardır. Dosya tebligatta iken ve tekemmülünden sonra dava şartları ayrıca ve belki de katı bir sırayla uygulanabileceksen, yeniden ilk inceleme yapılması (sonradan başka bir hasmın tayini ile bu yönden tebligatın tekrarlanması gibi istisnai ve sınırlı hâller hariç), yani sürecin baştan ibaren yenilenmesi mümkün değildir.

Yukarıda belirtildiği üzere, idari yargılama sürecinin ilk safhasında dava dilekçesi belli konularda incelemeye tâbi tutulur. Kanuna göre olması aranan bu konuların yokluğunun tespiti veya olmaması gerektiği hâlde mevcut bir takım hususların belirlenmesi hâlinde dilekçe kabul edilmez; uygunsuzluk yoksa dilekçe tebligata çıkarılır.

Bu noktada dava şartları kavramını açıklayalım. Esâsen medeni usûl hukukuna ait bir kavram ve kurum olan dava şartlarının konuluş maksadı, davanın esâsı hakkında incelemeye geçebilmek için gerekli bütün şartları ve bunların incelenmesine ilişkin yöntemi tespit etmek; böylece davaların daha çabuk, pratik ve ekonomik bir şekilde sonuçlanmasını sağlamaktır.<sup>11</sup> Mahkemenin, davanın esâsı hakkında yargılama yapabilmesi için varlığı veya yokluğu gerekli olan hâllere dava şartları denir.<sup>12</sup> Bunlara, yargılama veya davanın dinlenilmesi şartları da denmektedir.<sup>13</sup> Dava şartları, dava açılabilmesi için değil, mahkemenin davanın esâsı hakkında inceleme yapabilmesi için gerekli olan şartlardır. Dava şartlarından biri veya birkaçı olmadan açılan dava da açılmış sayılır, yani derdesttir (görülme-

---

<sup>11</sup> Baki KURU, **Hukuk Muhakemeleri Usûlü**, C. II, 6. B., İstanbul 2001, s.1343-1344; Baki KURU, **"Dava Şartları"**, Ord.Prof.Dr. Sabri Şakir ANSAY'a Armağan, Ankara 1964, s.110

<sup>12</sup> KURU, C.II, s.1343-1344; Baki KURU/-Ramazan ARSLAN/Ejder YILMAZ, **Medeni Usûl Hukuku** (Ders Kitabı), 18.B., Ankara 2007, s.273; KURU, **"Dava Şartları"**, s.110; Hakan PEKCANITEZ/Oğuz ATALAY/Muhammet ÖZEKES, **Medeni Usûl Hukuku**, 9.B., Ankara 2010, s.284

<sup>13</sup> KURU, C.II, s.1344; KURU/ARSLAN/YILMAZ, s.273

tedir). Ne var ki şartların bulunmadığının tespiti hâlinde artık mahkeme davanın esâsı hakkında inceleme yapamaz; davayı dava şartı yokluğundan reddetmekle yükümlüdür.<sup>14</sup>

## B. DAVA ŞARTLARINA İLİŞKİN TERMİNOLOJİ VE TASNİF MESELESİ

İlk inceleme kurumuna yer verilmediği dönem de davanın esâstan sonuçlandırılması için bazı şartların gerçekleşmesi kabul edilmiştir. 1944 tarihli “İdari Kaza” kitabında SARICA, açılan her davada (konuya, davacıya, davalıya, süreye ve şekle ait) iptidaen kabul şartlarına bakılacağını, yani davanın baştan kabul ve tetkik olunacağını, hülasa dinlenileceğini ifade etmiştir<sup>15</sup>. DERBİL, 1950 tarihli eserinde bunu, “*Herhangi bir mahkemenin bir davayı yargılamaya başlaması için yargıçların buna yetkili ve bununla görevli olduklarına kanaat getirmeleri gerekli ve tâbiidir. Her mahkeme hükmünde böyle bir yetkililik ve görevlilik gömülüdür. Böyle bir karar ve kanaate ulaşmayan mahkeme davayı kabul etmez, reddeder. Böyle bir ret kararı davanın haksız olduğunu göstermez*” şeklinde açıklamaktadır.<sup>16</sup> DERBİL, iptal davası açmanın hak ve yetkisinin sınırlarını, icrai nitelikte idari bir kararın iptalinin talep olunması, bu kararın hükümet tasarrufu olmaması gerektiğini, davacının menfaatinin haleldar olmuş bulunması ve davanın süresinde açılmış olması gerektiği şeklinde sıralamaktadır. DERBİL, bu sınırlara kabul şartları demektedir.<sup>17</sup>

Bu tarihlerden sonraki çalışmalarda da dava şartlarına, bidayeten veya iptidaen (önce/ilk) kabul şartları, ön şartlar, kanuna aykırılık/uygunluk yönü, usûl/şekil şartları, kabul şartları, usûle daha çok şekle ilişkin şartlar ve kabul edilebilirlik şartları gibi isimler verildiği görülmektedir.<sup>18</sup>

<sup>14</sup> Saim ÜSTÜNDAĞ, **Medeni Yargılama Hukuku**, C. 1-2, 4.B., Beta Basım Yayım, İstanbul, 1989, s.239; KURU, C.II, s.1345; KURU/ARSLAN/YILMAZ, s.273; PEKCANITEZ/ATALAY/ÖZEKES, s.284

<sup>15</sup> Ragıp SARICA, **İdari Kaza**, İstanbul 1944, s.12

<sup>16</sup> Süheyl DERBİL, **İdare Hukuku, C.1 (İdari Kaza-İdari Teşkilat)**, 3.B, Ankara 1950, s.169

<sup>17</sup> DERBİL, s.169

<sup>18</sup> Dava şartları konusundaki adlandırma çeşitliliğine örnek olarak: Ön koşul (GÖZÜBÜYÜK, s.136, 200, 267; KARAVELİOĞLU, s.1), kanuna aykırılık yönü (T.YILDIRIM, s.419-420), kanuna uygunluk yönü (CANDAN, s. 472 vd), davanın açılabilmesi ve bidayeten kabul şartları (Hamza EROĞLU, **İdare Hukuku**, 4.B., Ankara, ? , s.395, s.431 ), usûli ve şekli şartlar (Ali Sitki GÖKALP, “İptal Davaları”, Yüzyıl Boyunca Daniştay, Ankara 1968, s.627 s.447), iptidaen kabul şartları veya usûle daha çok şekle ilişkin şartlar (ONAR, s.1776), iptidaen kabul şartları (Sadık ARTUKMAÇ, **Bizde İdarenin Murakabesi**, Ankara 1950, s.413, 465), ön şartlar ve kabul edilebilirlik şartları (Halil KALABALIK, **İdari Yargılama Hukuku**, İstanbul, 3.B., Konya 2009, s.126, 181), iptidaen kabul şartları ile esâsa ve şekle ilişkin şartlar (Mukbil ÖZYÖRÜK, **İdare Hukuku**

Görüldüğü gibi, ilk inceleme kurumunun kanunen öngörülmediği zamanlarda da idari yargılamanın başlatılması ve işlenmesi için usûlle ilgili bazı hâllerin bulunması gerektiği kabul edilmiş, genel olarak bunlara davanın (ön, ilk, usûli, kabul vs. ) şartları denilmiş ve davanın başından itibaren re'sen dikkate alınmıştır. Bu gün idari yargıda genellikle ön şartlar olarak ele alınıp incelenen bu hususlara medeni usûl hukukunda öteden beri dava şartları adı verilirken yeni HMK'ında da aynı terim kullanılmıştır. Bizce, davanın baştan usûli yönden kabulü ile sonradan esâstan görülüp karara bağlanmasına ilişkin kabul şartları şeklinde iki farklı hukuki düzleme göre ayırım yapmak hem kanuna uygun düşmemekte, hem de olanı ifade etmemektedir. Gerçekten de, idari yargılama mevzuatında ilk inceleme terimine yer verilmiş ve burada dilekçenin (dava şartları olduğu açık) bazı konular yönünden davanın başında ve her safhasında denetleneyeceği belirtilmişken, gerek şartların ön/ilk/usûl ile esâstan/öze ilişkin kabul şartları şeklinde iki aşamaya ayrıldığına ve ifade edildiğine, gerekse davanın sonuçlandırılmasının bir kısım şartlara tâbi tutulduğuna dair herhangi bir kayda rastlanmamaktadır. İptal davasının işlemin unsurlarındaki hukuka aykırılık hâllerini, tam yargı davasının sorumluluk sebeplerini ve ilkinde iptal, ikincisinde tazmin kararına hükmedilmesini gerektiren durum ve olguları dava şartı olarak isimlendirmek mantıklı gözükmemektedir. Esâsen sadece hukuk usûlünü değil, anayasa yargısını da dikkate aldığımızda Türk yargılama usûlünde dava şartları kavramının yaygın ve yerleşik olduğu, son olarak artık kanunda da aynı terimin kullanıldığı açıktır. Bu sebeplerle, sadece ön incelemede değil davanın her aşamasında re'sen gözetilecek bu hâl ve şartlara, ön, ilk, kabul gibi sıfatlar eklemenin yersiz olduğu, yalın şekilde “dava şartları” teriminin yeterli olduğu kanaatindeyiz.

Bir diğer nokta, ilk inceleme konularının ve bu bağlamda dava şartlarının tasnifi meselesidir. İdari yargılama usûlüne ilişkin dava şartları, öğretide genellikle iptal ve tam yargı davaları açısından fark gözetilmeden ve kanunda öngörülenler dışındaki diğer şartlar katılmadan tasnif edilmektedir. Bu çerçevede, çoğunlukla, davanın konusuna, taraflarına, süresine ve şekline ilişkin şartlar ayırımı yapılmakta, bazen de son ikisi usûlle ilgili şartlar şeklinde bir arada ele alınmaktadır.<sup>19</sup>

---

**Dersleri**, Ankara 1973 (Teksir), s.224, 243; iptal davasının ön kabul şartları (Nuri ALAN, “İptal Davalarını Ön ve Esâstan Kabul Şartları”, Y.13, S.50-51, Ankara 1983, s.23)

<sup>19</sup> Örneğin; SARICA, konuya, davacıya, davalıya, süreye ve şekle ( s.12), EROĞLU, iptal davasında konuya, davacıya, davalıya, süreye ve şekle ile tam yargı davasında konuya, taraflara (davalı ve

Tasnif şekli, bazı yazarların ilk inceleme konularını sıralamasına ve şartlar arasında önceliği tayin ve tespitinde önem arz etmektedir. Bize göre, idari yargılama usûlü bakımından kanunda bir sıra öngörülmesi ve artık medeni usûl hukukunda da ayrıntılı bir sraya kavuşturulmasından sonra, tasnif konusu öğretide inceleme kolaylığı ve bütünlüğü sağlamaktan başka bir işe yaramamaktadır. Belki kanunda öngörülen şartların olması gerekenle karşılaştırılmasında başvurulabilecek bir yöntem olarak düşünülebilir.

## **C. İLK İNCELEME KONULARININ, MEDENİ USÛLDEKİ DAVA ŞARTLARI VE İLK İTİRAZLAR İLE İLİŞKİSİ**

### **1. 1086 SAYILI (MÛLGA) HUKUK USÛLÜ MUHAKEMELERİ KANUN'UNA (HUMK) GÖRE DAVA ŞARTLARI**

Dava şartları, HUMK'da açıkça düzenlemiş olmamakla beraber, ilk itirazlar bölümünde *“hâkimin re'sen nazarı dikkate alması kanunu iktiza eden hususları”* saklı tutan hüküm karşısında, ilk itirazların bir kısmının dava şartı olarak kabul edildiği ortaya çıkmaktadır. Yukarıda belirtildiği gibi dava şartları esâsen medeni usûl hukukuna ait bir kavram ve kurumdur. Mahkemenin, davanın esâsı hakkında inceleme yapabilmesi için varlığı veya yokluğu gerekli olan hâllere dava şartlarının yanında yargılama veya davanın dinlenilmesi şartları da denmektedir.<sup>20</sup>

Medeni usûlde de dava şartlarının bulunup bulunmadığı davada hâkim tarafından re'sen gözetilir. Taraflar bir dava şartı bulunmayan, noksan olan davanın esâstan karara bağlanması hususunda anlaşmalar dahi, hâkim davayı usûlden reddetmekle yükümlüdür.<sup>21</sup> Dava şartları kamu düzenine ilişkin olduğundan tarafların karşılıklı rızaları, beyanları ve anlaşmaları mahkemeyi bağlamaz.

Medeni usûl hukuku bakımından dava şartları, mahkemeye, taraflara ve dava konusuna ilişkin olmak üzere üçe ayrılmıştır. Mahkemeye ilişkin

---

davacıya) ve yargılama usûlüne (s. s.395, s.431 vd. ), GÖKALP, konuya, taraflara ve yargılama usûlüne (s.448), ONAR, konuya, taraflara, ve davaya (C.III, s.1176, 1797), ARTUKMAÇ, konuya, taraflara ve yargılama usûlüne (s.413 vd., 465 vd.), KALABALIK, göreve, konuya, davacıya ilişkin menfaat, davalıya ilişkin husûmet, süreye, şekle (s.126-148, 181-188), ÖZYÖRÜK, esâsla ilgili önkarar, süre, ehliyet, husûmet, görev ile şekille ilgili dilekçe ve usûl (s. 224 vd.), ALAN, konuya, göreve, idari başvuru yollarının tüketilmesine (idari merci tecâvüzüne), taraflara (davacıya -ehliyet ve menfaat- ile davalıya), süreye, dilekçenin düzenlenmesine, harç ve posta puluna ilişkin (ALAN, s.22) şeklinde tasnif etmektedir.

<sup>20</sup> KURU, C.II, s.1345 vd.; KURU/ARSLAN/YILMAZ, s.273; PEKCANITEZ/ATALAY/ÖZEKES, s.284

<sup>21</sup> KURU-ARSLAN-YILMAZ, s.273; PEKCANITEZ/ATALAY/ÖZEKES, s.288 vd.

dava şartları, yargı hakkı (yetkisi), yargı yolu, görev ve kamu düzeyine ilişkin yetki hâllerinden ibarettir. Taraflara ilişkin dava şartları ise, davada iki tarafın bulunması, taraf ehliyeti, dava ehliyeti, davaya vekalet ehliyeti ve geçerli vekaletnamenin bulunması gerekliliğidir. Dava konusuna ilişkin dava şartları iki tanedir. Bunlar, kesin hüküm bulunmaması ve hukuki yararın (menfaat) bulunmasıdır.<sup>22</sup> Taraf ehliyeti, dava ehliyeti, davaya vekalet ehliyeti ve geçerli vekaletname dava şartı iken, taraf sıfatı (husûmet) ile dava hakkı dava şartı olmadıklarından yokluklarında dava usûlden değil, esâstan reddedilir.<sup>23</sup>

Dava şartları dava açıldığı andan hükmün verildiği ana kadar var olmalıdır. Dava açıldığı zaman var olan bir dava şartı sonradan ortadan kalkarsa dava, dava şartı yokluğundan reddedilir.<sup>24</sup> Mahkeme davanın başında dava şartlarının bulunup bulunmadığını re'sen araştırmak ve incelemekle yükümlüdür. Ancak dava şartlarının varlığı başlangıçta inceleme konusu yapılmaz ve davanın ileriki aşmalarında bir dava şartının noksan olduğu tespit edilirse bu durumda davanın, dava şartı yokluğundan reddine karar verilir. Bununla birlikte, bir dava şartının noksan olmasına rağmen esâsa girilmiş ve dava sırasında o dava şartı ortadan kalkmış, ( giderilmiş) ise, hüküm anında bütün dava şartları tamam olduğundan artık dava usûlden reddedilemez, davanın esâsı hakkında karar verilir.<sup>25</sup>

Dava şartlarının incelenme sırası konusunda tam bir görüş birliği yoktur. Tahkikatı kolaylaştırmak ve kısaltmak maksadıyla bazı dava şartlarının öncelikle incelenmesinin yararlı olacağı, bu bakımdan HUMK m.221/2 nci cümledeki esâstan hareketle, önce mahkemeye (kendi arasında yargı yetkisi, yargı yolu, görev ve kamu düzenine ilişkin yetki hâleri sırasıyla), sonra taraflara ve en son olarak da konuya ilişkin şartların incelenmesinin gerektiği ifade edilmektedir. Dava şartları, ilk itiraz hâllerinden önce incelenir.<sup>26</sup> Dava şartları davanın açıldığı tarihe göre incelenir; ancak eğer başta bulunmadığı sonradan fark edilip de tamamlanmışsa artık bu şarttan dolayı dava reddedilemez.<sup>27</sup>

---

<sup>22</sup> KURU-ARSLAN-YILMAZ, s.274 vd.

<sup>23</sup> KURU-ARSLAN-YILMAZ, s.277

<sup>24</sup> KURU, C.II, s.1401-1402

<sup>25</sup> KURU-ARSLAN-YILMAZ, s.282-283

<sup>26</sup> KURU-ARSLAN-YILMAZ, s.283-284, 285; PEKCANITEZ/ATALAY/ÖZEKES, s.285 vd.

<sup>27</sup> PEKCANITEZ/ATALAY/ÖZEKES, s.324

Medeni usûl hukukunda geniş anlamda dava şartları kavramı bazı ilk itiraz hâllerini kapsamakla beraber ikisi arasında fark vardır. Kanun'un ilk itirazlar olarak adlandırdığı ve açıkça düzenlediği bu hâller, hâkim tarafından re'sen gözetilmediği gibi yargılamanın her safhasında değil sadece başında ileri sürülebildiğinden dava şartından farklıdır. Esâsa girmeye mani olan bu yargılama engelleri gerçek anlamda dava şartı değildir.<sup>28</sup> HUMK'da tahdidi olarak gösterilen bu ilk itiraz hâlleri; yetki ve iş bölümü, davaların ayrılması ve birleştirilmesi, karşılık dava, teminat, derdestlik, dava dilekçe ve cevap layihasında noksanlıktır (m.187).<sup>29</sup>

## **2. 6100 SAYILI HUKUK MUHAKEMLERİ KANUN'UNA (HMK) GÖRE DAVA ŞARTLARI**

1.10.2011 tarihinde yürürlüğe girdikten sonra 1086 sayılı Hukuk Usûlü Muhakemeleri Kanun'unu yürürlükten kaldıracak olan 12.1.2011 tarihli ve 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu 4.2.2011 gün ve 27836 sayılı Resmî Gazetede yayımlanmış bulunmaktadır. HMK'da öngörülen sisteme göre, davanın açılmasını müteakip sırayla dava dilekçesi davalıya, davalının cevap dilekçesi davacıya, davacının cevaba cevabı davalıya tebliğ olunur ve davalının ikinci cevabı alınır. Dilekçelerin karşılıklı verilmesinden sonra ön inceleme yapılır. Mahkeme ön incelemede; dava şartlarını ve ilk itirazları inceler ve bazı işlemleri yapar. Mahkeme, öncelikle dava şartları ve ilk itirazlar hakkında dosya üzerinden karar verir; gerektiği takdirde kararını vermeden önce, bu konuda tarafları ön inceleme duruşmasında dinleyebilir. Ön inceleme tamamlanmadan ve gerekli kararlar alınmadan tahkikata geçilemez ve tahkikat için duruşma günü verilemez (m.137, 138).

Görüldüğü gibi, HMK'da davanın açılması ile dilekçelerin teatisi aşamasından sonra, fakat tahkikat aşamasından önce gelmek üzere gerektiğinde duruşma da yapılabilen “ön inceleme” denen yeni bir kurum öngörülmüş bulunmaktadır.<sup>30</sup>

HMK'nın İkinci Kısmının İkinci Bölümü “Dava Şartları ve İlk itirazlar” konusuna ayrılmış olup, “Davanın Açılması” bölümüyle başlayan mütea-

---

<sup>28</sup> KURU, C.II, s.1344, 1403 vd.; KURU-ARSLAN-YILMAZ, s.284- 285

<sup>29</sup> KURU-ARSLAN-YILMAZ, s.600 vd.

<sup>30</sup> Maddenin genel gerekçesi için bkz. Bkz. **Hukuk Muhakemeleri Kanunu Tasarısı Genel Gerekçesi ve Adalet Komisyonu Raporu (1/574) gerekçeleri**, Erişim: <http://www.tbmm.gov.tr./sirasayi/donem23/yil01/ss393.pdf>, 14.2.2011

kip kısımdan önceki Birinci Ayrımda “Dava Şartları”, İkinci Ayrımda “İlk itirazlar” düzenlenmiştir.

HMK’da dava şartları gösterildiği gibi, “Dava şartlarının incelenmesi” başlıklı 115 inci maddesinde; mahkemenin, dava şartlarının mevcut olup olmadığını davanın her aşamasında kendiliğinden araştıracağı, tarafların da dava şartı noksanlığını her zaman ileri sürebileceği belirtildikten sonra, dava şartı noksanlığının tespiti hâlinde davanın usûlden reddedileceği, ancak dava şartı noksanlığının giderilmesi mümkün ise bunun tamamlanması için kesin süre verileceği, eğer bu süre içinde dava şartı noksanlığı giderilmemişse davanın bu sebeple usûlden reddedileceği kayıtlanmış; şayet dava şartı noksanlığı, mahkemece, davanın esâsına girilmesinden önce fark edilmediği gibi taraflarca da ileri sürülmemişse ve fakat hüküm anında bu noksanlık giderilmişse, başlangıçtaki dava şartı noksanlığından ötürü davanın usûlden reddedilemeyeceği hüküm altına alınmıştır.<sup>31</sup>

Görüldüğü üzere, Kanunda dava şartlarının neler olduğu ve nasıl inceleneceği doktrindeki görüşlere paralel şekilde düzenlenmekle bu husustaki ihtilaflara son verilmiş bulunmaktadır. Ancak HMK’da da genel dava şartlarının inceleme sırasının ne olacağı hususu ise pozitif bir düzenlemeye elverişli bir nitelik taşımadığından bahisle, tümüyle doktrin ve yargı uygulamasına bırakılmıştır.<sup>32</sup>

HMK’nın İkinci Kısımının İkinci Bölümünün “İlk İtirazlar” başlıklı İkinci Ayrımda “Konusu” başlıklı 116 inci maddesine göre; “İlk itirazlar aşağıdakilerden ibarettir: / a) Kesin yetki kuralının bulunmadığı hâllerde yetki itirazı. / b) Uyuşmazlığın tahkim yoluyla çözülmesi gerektiği itirazı. / c) İş bölümü itirazı.”

---

<sup>31</sup> “Dava şartları” başlıklı 114 üncü maddeye göre; “(1) Dava şartları şunlardır: /a) Türk mahkemelerinin yargı hakkının bulunması. / b) Yargı yolunun caiz olması. / c) Mahkemenin görevli olması. / ç) Yetkinin kesin olduğu hâllerde, mahkemenin yetkili bulunması./d) Tarafların, taraf ve dava ehliyetine sahip olmaları; kanuni temsilin söz konusu olduğu hâllerde, temsilcinin gerekli niteliğe sahip bulunması. / e) Dava takip yetkisine sahip olunması./f) Vekil aracılığıyla takip edilen davalarda, vekilin davaya vekâlet ehliyetine sahip olması ve usûlüne uygun düzenlenmiş bir vekâletnamesinin bulunması./g) Davacının yatırması gereken gider avansının yatırılmış olması./ğ) Teminat gösterilmesine ilişkin kararın gereğinin yerine getirilmesi./h) Davacının, dava açmakta hukuki yararının bulunması./ı) Aynı davanın, daha önceden açılmış ve hâlen görülmekte olmaması./i) Aynı davanın, daha önceden kesin hükme bağlanmamış olması. // (2) Diğer kanunlarda yer alan dava şartlarına ilişkin hükümler saklıdır.”

Maddenin genel gerekçesi için bkz. yuk. dp. 37’deki kaynak

<sup>32</sup> Bkz. yuk. dp. 30’deki kaynaktaki Hükümet Tasarısının konuyu düzenleyen 120 nci madde gerekçesi,

İlk itirazların incelenmesi usûlünü düzenleyen “İleri sürülmesi ve incelenmesi” başlıklı 117 nci maddeye göre; “(1) İlk itirazların hepsi cevap dilekçesinde ileri sürülmek zorundadır; aksi hâlde dinlenemez. / (2) İlk itirazlar, dava şartlarından sonra incelenir. / (3) İlk itirazlar, ön sorunlar gibi incelenir ve karara bağlanır.”

#### **IV.İDARİ YARGILAMA USÛLÜNDE İLK İNCELEME KONULARI VE DAVA ŞARTLARI**

##### **A. İDARİ YARGILAMA USÛLÜ KANUN’UNA GÖRE İLK İNCELEMeye KOnU DAVA ŞARTLARI**

İYUK’daki ilk inceleme konuları oluşturan dava şartları sırasına göre; a) Görev ve yetki, b) İdari merci tecâvüzü, c) Ehliyet, d) İdari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olup olmadığı, e) Süre aşımı, f) Husûmet, g) 3 ve 5 inci maddelere uygun olup olmadıklarıdır (m.14/3).

##### **1. GÖREV VE YETKİ**

###### **a. Genel Olarak**

Dava kural olarak yetkili ve görevli mahkemede açılabilir. İlk incelemede, yetki ve görev incelemesi birlikte yapılır. Görev kelimesi, bir yargı yerinin konusu itibarıyla bir davaya bakmaya yetkili olup olmadığını belirlemek amacıyla kullanılır. Bu bakımdan esâsen konu bakımından geniş anlamda yetkiyi ifade eder. Kanundaki yetki kavramı, davanın, görevli mahkemelerden (coğrafi bakımdan) hangi yargı çevresindeki mahkeme tarafından çözümleneceğini belirtir (m.32-37).

İdari yargıda görev ve yetki kamu düzeninden olduğundan, hâkim tarafından davanın her safhasında gözetilir. Görev ve yetkiye ilişkin kurallar, anlaşma ve sözleşme ile değiştirilemezler.<sup>33</sup>

Yetki ve görev birbirinin ikizi gibi olduklarından ayrılmazlar. İlk inceleme konularının başında ve birlikte yer alırlar. Fakat, aynı zamanda usûl hukuku açısından birbirinden ayrı ve özel anlamları vardır. Dolayısıyla, gerek Kanundaki söz diziminde yetkinin görevden sonra gelmesi, gerekse yer yönünden yetkinin konuya bağlı olarak belirlenmesi karşısında, hem yargılama usûlü sırasında, hem çalışmamızın bu noktasında önce görev meselesinin incelenmesi gerekmektedir.

---

<sup>33</sup> GÖZÜBÜYÜK s.353, 359; KARAVELİOĞLU, s.675-676; COŞKUN/KARYAĞDI, s.136



Görev konusunda ayrıntıya girmeden önce şunları hatırlatmak yararlı olacaktır: Türkiye’de yargı yolu başında yüksek mahkeme bulunan birbirinden bağımsız birçok yargı düzeninden (yargı kolu ve çeşidi de denmektedir) oluşmaktadır: Anayasa yargısı, adli yargı düzeni, idari yargı düzeni, askeri yargı düzeni, seçim yargısı, mali yargı düzeni gibi. İdari yargı düzeni de genel/sivil idari yargı ve askeri idari yargı şeklinde biri genel, diğeri özel iki yargı düzenine ayrılmıştır. Her yargı düzeni, genel olarak ilk derece mahkemeleri ile bölge ve istinaf mahkemeleri ve son derece mahkemesi olan yüksek mahkemeden oluşur. Böyle olunca farklı yargı düzenleri arasında görev dağılımı söz konusu olabileceği gibi, aynı yargı düzeni içinde yer alan çeşitli yargı yerleri arasında yatay ve dikey görev dağılımı sorunu da ortaya çıkabilmektedir.

(Genel) İdari yargı düzeni, idare ve vergi mahkemeleri, bölge idare mahkemeleri ile Danıştay’dan meydana gelmektedir. Ancak, aynı alanda özel görevli ilk ve son derece mahkemesi olarak Askeri Yüksek İdare Mahkemesi’nin de bulunması görev konusunu iyice karmaşık hâle getirmektedir.

Bu açıklamalar çerçevesinde genel idari yargıda açılmış bir davaya bakılıp sonuçlandırılabilmesi için, dava konusu uyuşmazlığın en başından itibaren ve öncelikle idari yargı düzeninin görevine girmesi, sonra bir idari davaya hasredilmesi ve nihayet çözümünün de yargı düzeni içindeki yargı yerlerinden (Danıştay, idare mahkemesi veya vergi mahkemesi) birinin görev alanına dâhil olması gerektiği anlaşılmaktadır.<sup>34</sup> Bunlar da yeterli değildir: İdari davada Askeri Yüksek İdare Mahkemesi görevli olmamalı, yargısal denetimine engel bir durum bulunmamalıdır.

Nitekim YENİCE/ESİN, görev konusunun ilki idari yargı düzeni, ikincisi idari yargı yeri olarak iki kademedede ele alınması gerektiğine işaret etmektedir. Yazara göre, davanın açıldığı mahkeme görev noktasında her iki uyuşmazlığın bulunduğu hâllerde davanın önce açıp açılmadığı incelenmeli, dava görevli ve yetkili idari yargı yerinde açılmamışsa davanın görev yönünden reddine ve görevli ve yetkili idare mahkemesine gönde-

---

<sup>34</sup> GÖZÜBÜYÜK, aynı yargı düzenindekiler için “görev uyuşmazlığı”, buna karşılık farklı yargı düzenleri arasındaki görev uyuşmazlıkları için “yargı yolu uyuşmazlığı” deyiminin kullanıldığını ifade etmekte ise de (GÖZÜBÜYÜK, s.69), Kanunda hukuki sonuçları farklı da olsa her iki hâle birden görev denmesi karşısında konunun geniş ve bir bütün olarak ele alınması zorunluluğu vardır.

rilmesine karar verilmelidir.<sup>35</sup> Kanaatimize göre, gerek Kanun'un 15/1-a bendinin düzenlenişinde önce adli ve askeri yargı, sonra idari yargı düzeninin gösterilmesi, gerek 43 üncü maddenin münhasıran idari yargı yerlerindeki görev uyuşmazlığını düzenlemesi, gerekse de uyuşmazlığı mahiyetinden dolayı genelden özele/soyuttan somuta indirgeyerek çözmek zorunluluğu karşısında, aksi yönde hareket daha uygun ve tutarlı olur.

## **b. Görev ve Yetki Konusunu İnceleme Şekli**

Şimdi, geniş bir anlama ve kapsama sahip olan konu itibariyle bakma yetkisini kendi içinde sıraya koyarak incelemeye çalışalım. Görev ve yetki uyuşmazlığı hâlleri, mahiyet ve/veya hukuki sonuçları dikkate alındığında kendi içinde basamaklı üç aşamada (ilk ikisi göreve ilişkin yargı düzeni ile idari yargı yeri ve üçüncüsü yetki olmak üzere) gerçekleşebilir. Buna göre;

**I. GÖREVALANI BAKIMINDAN YARGI KOLU/DÜZENİ UYUŞMAZLIĞI HÂLİ: HER ŞEYDEN ÖNCE UYUŞMAZLIĞIN İDARİ YARGI DÜZENİNİN GÖREVİNE GİRİP GİRMEDİĞİ ARAŞTIRILMALIDIR.** Bunlar kural olarak idare edilenlerin kamu hukuku alanındaki faaliyetlerden dolayı idare aleyhine açtığı dava konusu uyuşmazlıklardır. Buna göre;

**1. Birinci adımda,** (genel veya özel/askeri olsun) uyuşmazlığın idarilik durumu, yani idare ile idare edilenler arasında kamu hukukuna ilişkin bir uyuşmazlık olup olmadığı incelenir. Uyuşmazlığın idarilik özelliği varsa, incelemeye devam edilir. Değilse, diğer yargı düzenlerinin görev alanına giren işlerde davanın görev yönünden reddine karar verilir.

Danıştay, KHK'nin iptali için açılan davanın Anayasa Mahkemesi'nin görevine girdiği, bunun iptalinin idari yargıda istenemeyeceği belirtilerek davanın incelenmeksizin reddine karar verilmiştir<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Kanununun 15/1-a bendinin aksi izlenimi verdiğiine işaret eden YENİCE/ESİN, Danıştay'ın içtihatlarının da kendi görüşü doğrultusunda olduğunu ifade etmektedir. Bkz. Kazım YENİCE/Yüksel ESİN, **Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usûlü**, Ankara, Arisan Matbaacılık, 1983, s. 509. ALAN da iki kademedede incelenmesi gereğine işaret etmektedir. ALAN, s.28-29. Aynı görüşte, Kadir ÖZKAYA/İbrahimTOPUZ, **İdari Yargılama Usûlü Kanunu**, Ankara 2002, s.452; MÜDERRİSOĞLU, s.655

<sup>36</sup> DİDDGK, 25.11.2004, 2498/1920, Ahmet ARSLAN/Emin SINMAZ/Tuncay DÜNDAR, **İdari Yargılama Usûlü İle İlgili Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurul Kararları**, Ankara 2005, s.549-552. Aynı konuda ve yönde, DİDDGK, 17.4.1998, 1997/715-1998/239, ARSLAN/SINMAZ/DÜNDAR, s.2. Aynı konuda, fakat görevden red yönünde, DİDDGK, 1.12.1995, 853/855, ARSLAN/SINMAZ/DÜNDAR, s.1

**2. İkinci adımda,** uyuşmazlık idari olmakla beraber, hâllinin kanunla veya özel durumu sebebiyle başka yargı düzeni ve/veya yargı merciinin konusu yapıp yapılmadığı incelenir. Bir idari uyuşmazlık olduğu hâlde, özel bir Kanun'un, adliye mahkemelerini veya Askeri Yüksek İdare Mahkemesi'ni görevli kıldığı anlaşıldığı takdirde dava görev yönünden reddedilir. Örneğin; Kabahatler Kanun'una göre idari yaptırımlar, Trafik Kanunu'na göre trafik suç ve cezaları, Milli Müdafaa Mükellefiyetleri Kanunu'na göre tatbikat zararının tazmini, nüfus kütüğüne kayıt, terkin ve tashih davaları, tapu siciline kayıt, iptal ve şerh davaları, sebepsiz zenginleşme davaları özel kanunları gereği hakemin görevine giren uyuşmazlıklar gibi. Fiili yol gibi özel hâller de buna dâhildir. Uyuşmazlık kamu hukukunu ilgilendiriyorsa idari yargı yerinde incelemeye devam edilir.

Bir davacı tarafından 506 sayılı Yasaya göre aylık bağlananlara ödenen sosyal yardım zammının SSK'na ödenmesine ilişkin idarenin işleminin iptali için Sivas İdare Mahkemesine dava açılmış; Mahkeme uyuşmazlığın 506 sayılı Yasanın 134 üncü maddesine göre adli yargının görevine girdiği gerekçesiyle davayı reddetmiştir. Davacının temyizi üzerine Danıştay, yetkinin kamu düzenine ilişkin olduğuna değinerek SSK Genel Müdürlüğüne karşı açılan davanın işlemi tesis edilen idari merciin bulunduğu yer tarafından çözümlenmesi gerekirken yetkisiz mahkemece görev yönünden reddinin hukuka uyarlı olmadığından bahisle kararı bozmuştur.<sup>37</sup> Keza, bir davacının yönetim kurulu üyesi sıfatıyla 3182 sayılı Kanun'un 69 uncu maddesine göre şahsi sorumluluğu için gerekli olan faaliyeti durdurulmuş bankanın iflasının istenilmesine ilişkin Devlet Bakanınca tesis edilmiş işlemin iptali için açtığı dava, konunun 3182 sayılı Kanun kapsamında adli yargı alanında çözümlenecek uyuşmazlıklardan olduğu gerekçesiyle idare mahkemesince görev yönünden reddedilmiştir. Ancak Danıştay, uyuşmazlığın henüz özel hukuk hükümleri çerçevesinde bir işlem tesis edilmeden ve konunun adli yargıya intikal eden bir boyutu bulunmadığından ortada kesin ve icrai niteliği taşımadığı gerekçesiyle 15/b bendine göre bu yönden reddi gerekirken görev yönünden reddinin isabetli olmadığına karar vermiştir.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Dnş. 10.D., 8.11.1995, 2859/5380, Yakup BAL/Mustafa KARABULUT/Yahya ŞAHİN, **İdari Yargılama Usûlü İle İlgili Danıştay 10. Dairesinin Seçilmiş Kararları**, Ankara, 2003, s.816-817

<sup>38</sup> Dnş. 10.D., 24.12.1995, 1995/7205-1996/8639, BAL/KARABULUT/ŞAHİN, s.709-710. Dernek tüzüğünde değişiklik yapılmasına dair Emniyet Genel Müdürlüğü'nün işleminin iptali için açılan

Farklı yargı düzeni içindeki yargı yerleri arasındaki görev uyuşmazlığı hâlinde, yani adli ve askeri yargının görevli olduğu konularda idari yargı düzenine dahil yerlerde dava açıldığı takdirde, Kanun'un 15/a maddesi gereğince açılan davanın görev yönünden reddine karar verilir. Danıştay, adli yargı yeri tarafından görevsizlik kararı verilmesinin ardından davacının talebi üzerine idari yargı merciine gönderilen dosyanın, dilekçe reddi kararı verilerek kanuna uygun dava dilekçesi durumuna getirilmek suretiyle esâstan incelenebileceğine, fakat kendiliğinden gönderilen dosya üzerine dava açılmış gibi yargılamaya devam edilemeyeceğine, mutlaka görevli mahkemede yeniden dava açılması gerektiğine hükmetmiştir.<sup>39</sup>

Farklı yargı düzeni içindeki yargı yerleri arasındaki görev uyuşmazlığın çözümü, 2247 sayılı yasa ile Uyuşmazlık Mahkemesine verilmiştir.

**1. Üçüncü adımda,** idari uyuşmazlığın İYUK ve Danıştay Kanun'unda gösterilen idari dava türleri arasında yer alıp almadığı incelenmelidir. Bilindiği gibi, idari davalar; idarenin işlem, eylem ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklarla ilgili olmak üzere iptal davası, tam yargı davası ve idari sözleşmelerden doğan davalardır. Bu sebeple, idari uyuşmazlık bu dava türlerinden birine konu ve formüle edilmiş olmalı, bunlardan başka bir dava formatına sokulmamalıdır. Örneğin idare yargıda doğrudan bir tespit davası açmak mümkün olmadığından, ilk derece mahkemesi kendi görev alanında görse bile davayı inceleyemez. Bu bakımdan, görevli mahkeme idari nitelikte olsa bile bir olayın veya ilişkinin tespiti için açılan davayı başka yargı yerinin görev alanına giriyorsa görev yönünden, aksi takdirde incelemeksizin reddeder.<sup>40</sup>

Uyuşmazlık Mahkemesi tespit davalarını adli yargının görev alanında görmektedir.<sup>41</sup> Danıştay da tespit davaları başka mahkemelerin görev alanında ise bu yönden reddetmekte; şayet başka mahkeme görevli değilse incelemeksizin reddetmektedir. Bir uyuşmazlıkta, Türk Medeni Kanun'un Hükümlerine göre kurulmuş olan Türk Polis Teşkilatını Güçlendirme Vakfının tesis ettiği (silah ruhsatından kart bedeli olarak alınacak fiyatlara ilişkin) genelgenin iptali için açılan davada, Danıştay bunun idari davaya konu edilebilecek işlemlerden olmadığına, 2577 sayılı Ka-

---

davada verilen görev yönünden karar, temyiz incelemesi sonunda kesin ve icra işlem yokluğundan reddi gerektiği gerekçesiyle bozulmuştur. Dnş. 10.D., 15.10.2000, 109/2531, BAL/KARABULUT/ŞAHİN, s.719-720

<sup>39</sup> Dnş. 11.D., 31.5.2007, 2006/4713-2007/1302, DD, S.117, s.56-58

<sup>40</sup> CANDAN, s.511

<sup>41</sup> UM, 11.2.1991, 3/4, RG:12.5.1991-20869; 17.11.2003, 77/ 83, RG 4.1.2004-25337

nun'un 2 nci maddesinde öngörülen iptal davası kapsamında bulunmadığına, dolayısıyla idari yargıda inceleme kabiliyeti bulunmadığından davanın reddine karar vermiştir.<sup>42</sup> Danıştay, taşınmazın içkili yer krokisi harici olup olmadığına tespiti talebinin, 2577 sayılı Kanun'un 2 nci maddesinde gösterilen idari davalar içinde yer almadığından müstakil tespit davası açılmayacağından idari dava olarak incelenmeksizin davanın reddine karar veren mahâl mahkeme kararını onamıştır.<sup>43</sup> Keza, Suriye uyruklu değil T.C. vatandaşı olduğunun tespiti talebiyle açılan dava, inceleme kabiliyeti olmadığından reddedilmiş ve anılan karar Danıştay tarafından onanmıştır.<sup>44</sup>

**II. GÖREV ALANI BAKIMINDAN İDARİ YARGI YERİ UYUŞMAZLIĞI HÂLİ: İKİNCİ AŞAMADA, İDARİ YARGI DÜZENİ İÇİNDEKİ MERCİ//MAHKEME GÖREVLİ OLUP OLMADIGINA BAKMALIDIR.** Yukarıdaki hususlardan sonra davanın açıldığı idari yargı düzenindeki ilk derece mahkemesi (idare /vergi mahkemeleri ile bazı konularda ilk derece mahkemesi sıfatı taşıyan Danıştay) dava konusunun kendi görev alanına dahil olup olmadığına bakmalıdır. Dava konusu uyuşmazlık kendi görev alanının içinde ise yetkili olup olmadığı hususu gündeme gelir. Eğer kendini görevli bulmuyorsa davayı görev yönünden reddeder ve dosyanın bulunduğu idari yargı düzeni içindeki görevli mahkemeye gönderilmesine karar verir.

Aynı yargı düzeni içindeki yargı yerleri arasındaki görev uyuşmazlığı hâlinde, yani idari yargının görevli olduğu konularda Kanun'un 15/a maddesi gereğince görevli veya yetkili olmayan mahkemeye açılan dava, görev veya yetki yönünden reddedilerek dava dosyası görevli veya yetkili mahkemeye gönderilir. Bu mahkemeler arasındaki görev uyuşmazlığı, aynı yargı düzenindeki üst mahkemece çözülür.

Danıştay, belediye başkanı hakkında soruşturma açılması isteğinin işleme konmaması işleminin iptali için açılan davada görevsiz mahkemenin incelemeksizin ret kararını, davanın görev yönünden reddi ile dosyanın görevli mahkemeye gönderilmesine karar verilmesi gerektiğinden bozmuştur.<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> Dnş. 10. D., 29.5.1996, 1994/1168-1996/3066, BAL/KARABULUT/ŞAHİN, s.20-22

<sup>43</sup> Dnş. 10. D., 10.6.1998, 1996/10215-1998/2449, BAL/KARABULUT/ŞAHİN, s.17-18

<sup>44</sup> Dnş. 10.D., 29.9.1999, 1997/2844-1999/4356, BAL/KARABULUT/ŞAHİN, s.18. Aynı şekilde, (Meclis'te konuşma isteğinin reddi üzerine konuşma hakkının bulunduğu tespit edilmesi)

Dnş. 10. D., 25.3.1996, 1995/7661-1996/1639, BAL/KARABULUT/ŞAHİN, s.18-19

<sup>45</sup> Dnş. 8. D., 31.3.2008, 2280/2337, DD, S.119, s.279-280

**III. YETKİ UYUŞMAZLIĞI HÂLİ: ÜÇÜNCÜ AŞAMADA, GÖREVLİ MAHKEMECE YETKİLİ OLUP OLMADIĞI İNCELENMELİDİR.** Kendisinde davanın açılması veya başka mahkemece gönderilmesi üzerine incelemeye başlayan mahkeme, idari yargı düzeni içinde ve kendi görev alanı içinde gördüğü davada yer itibariyle uyuşmazlığa bakıp bakmayacağını araştırır. Eğer görevli olduğu hâlde kendi yetki alanı dışında kaldığını düşünüyorsa, davayı yetki yönünden reddederek dosyanın görevli ve yetkili mahkemeye gönderilmesine karar verir. Mahkeme, davanın görevinin yanı sıra yetki alanına dahil olduğu kanaatindeyse, incelemenin diğer aşamalarına geçebilir.

Aynı yargı düzeni içinde görevli yargı yerleri arasındaki yetki uyuşmazlığı hâlinde, yani başka bir genel idari yargı merciinin yargı çevresine giren davalarda, Kanun'un 15/a maddesi gereğince görevli fakat yetkili olmayan mahkemeye açılan dava, yetki yönünden reddedilerek dava dosyası görevli ve yetkili mahkemeye gönderilir.

İlk inceleme sırasında yetki bakımından verilebilecek farklı bir karar da merci tayinidir. Bazen fiili veya hukuki bir engelin ortaya çıkması, yargı çevresinin sınırında ihtilaf bulunması ve olumlu yetki uyuşmazlığı gibi hâllerde hangi mahkemenin bakacağı konusunda tereddüt olabilir. Bu takdirde, Kanun'un 44 üncü maddesi gereğince davaya bakacak yetkili mahkemenin belirlenmesi için merci tayini yoluna gidilir. Bu maksatla, dava dosyasının uyuşmazlık aynı yargı çevresindeki mahkemenin arasında çıkmışsa o yargı çevresine bakan bölge idare mahkemesine; diğer hâllerde Danıştay'a gönderilmesine karar verilir.<sup>46</sup> Görüldüğü üzere ilk inceleme sırasında merci tayini kararı verilmesi de yüksek bir ihtimaldir.

**IV. YARGISAL DENETİM YASAĞI HÂLİ: DÖRDÜNCÜ AŞAMADA, DAVAYA BAKMA YASAĞI OLUP OLMADIĞINA BAKILIR.** Kanunda ilk inceleme konusu olarak öngörülmemekle ve dava şartı olduğuna dair kayıt yoksa da, bize göre görevli ve yetkili mahkeme, ilk incelemenin ikinci sıradaki konusunu oluşturan idari merci tecâvüzü yönünden önce, açılan davanın denetimine ilişkin anayasal ve yasal bir engel, yani yasama kısıntısı olup olmadığına bakmalıdır. Bilindiği gibi bir kısmı 23.09.2010 tarihinde yayımlanan ve 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan Halk Oylamasıyla kabul edilen 5982 sayılı, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'la kaldırılmakla beraber hâlen bazı idari işlem, sözleşme ve eylem-

---

<sup>46</sup> GÖZÜBÜYÜK, S.360; CANDAN, s.851

lerden doğan uyuşmazlıklara karşı (YAŞ'nın terfi kararları, HSYK'nın ayırma hariç işlemleri gibi) yargı yolu kapalıdır. Yasama kısıntısı olan hâllerde yetki ve görevli olsun olmasın hiçbir yargı yeri denetim yapamaz. Ancak idari işlemlerde yokluk söz konusu olabileceği gibi, bazen yasağın kapsamını belirlemede ihtilaf çıkabilir. Bize göre, açılmış bir idari davada yasama kısıntısı bulunsa bile bu konuda kararı görevli ve yetkili mahkeme vermelidir. Görevli ve yetkili mahkeme denetim yasağı varsa açılan idari davayı bir sonraki aşamaya geçmeden önce bu noktada inceleme kabiliyeti olmadığından reddetmelidir.

### c. Görev ve Yetki Konusunun İncelenmesindeki Özellikler

Daha önce değindiğimiz gibi, yargı çevresinin belirlenmesini etkilediğinden doğal olarak görev, yetkiden önce gelir. Yâni, dava görevli yere açılmamışsa, yetki konusuna girilmeksizin davanın görev yönünden reddine karar verilir. Dava açılırken görev ve yetki itirazında bulunulmamışsa, kendini görevli ve yetkili gören mahkemenin ayrıca bir karar almasına gerek yoktur; diğer inceleme konularına geçilir. Dava dilekçesinde görev ve yetki itirazında bulunulmuşsa,<sup>47</sup> mahkeme kendini görevli ve/veya yetkili görmezse bu yönlerden davanın reddine karar vereceği açıktır. Ancak bu hâlde, yaptığı inceleme sonunda kendini görevli addediyorsa itirazı karara bağlayarak görevlilik kararı vermelidir. Bu bir ara kararı olarak ancak nihai kararlarla beraber temyiz edilebilir ise de davacının başvurusu üzerine görev uyuşmazlığı çıkartılabileceği kanaatindeyim. Bu durumda ilk incelemeye ara vermek gerekecektir. Buna karşılık, yetki itirazının da karara bağlanması gerekmektedir. Bu durumda, yetkililik sonucuna varılmışsa bu aşamada bir uyuşmazlık çıkarılması imkânı bulunmadığından ilk incelemeye devam edilecektir.<sup>48</sup>

Görüldüğü üzere idari yargı yerinde açılmış bir davada önce görev (uyuşmazlığın idari olup olmadığı, idari ise çözümünün başka yargı düzeninin alanına girip girmediği), sonra yetki durumuna bakılır. BERK, mahkemenin görevinin doğabilmesi için ortada bir idari işlemin bulunması gerektiğini, bunun incelenip tespitinden sonra görev ve yetki konu-

---

<sup>47</sup> Normalde, davacının davasını görevli olduğunu düşündüğü mahkemede açması bekleneneğinden, davacının hem dava açıp hem de görev itirazında bulunması söz konusu olmamalıdır. Ne var ki, ilgililer, Anayasanın 40 ıncı maddesi uyarınca idari başvurularına karşı yargı yolu olarak bu mahkemenin gösterilmesinden dolayı bunun gerektiğini sanarak veya daha önce başka yerde açtıkları davanın görev yönünden reddedilip kesinleşmesi üzerine son yargı yerinin görevli gösterilmesi sebebiyle dolayı zorunlu olarak, pratikte böyle bir dava açmış olabilirler.

<sup>48</sup> Karş. GÖZÜBÜYÜK, s.112, 353, 359

suna geçilebileceğini ileri sürmektedir.<sup>49</sup> Gerçekten de idari işlemin tamamen ve tümünden, Kanunda yazıldığı gibi ehliyet şartından sonra 4 üncü sırada “*idari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olup olmadığı*” konusu içinde inceleneceğini kabul etmek de bazı sorunlar çıkarmaktadır. İptal davası için aranan bu şartın ancak bu sırada inceleneceğini kabul etmek, daha önce görev ve yetki konusu belirlerken ihtilaf çıkarılabileceği gibi, ortada idari bir uyuşmazlık konusu olup olmadığını tespit etmeden idari merci tecâvüzü ve ehliyet konularını incelemek de tezat teşkil etmektedir. Öte yandan davanın konusuna ancak 4 üncü sırada bakmak sadece iptal davası için mümkün hâlde gelir ki, o zaman tam yargı davaları ile idari sözleşmelerle ilgili uyuşmazlıklarda sanki dava konu ve türünün incelenemeyeceği sonucu çıkmaktadır. Oysa bunların dava edilmediği bir uyuşmazlığın idari yargıda görülmesine imkân yoktur. O hâlde, görev konusu içinde ortada idari dava ve bunun idari işlem, idari eylem veya idari sözleşmeyle ilgili bir uyuşmazlığı konu edinip edinmediği öncelikle incelenmelidir. Yalnız, bize göre iptal davalarında uyuşmazlığın idariliği işlemin (kesin ve icrailik unsurları dışındaki) idari makamlarca yapılması, idarî fonksiyona dahil olma, kamu gücünün kullanılması ve tek yanlılık gibi özellikleri dikkate alınarak tespit ve tayin olunmalı, sadece kesin ve yürütülmesi gerekli olma niteliği ilk incelemenin 4 üncü sırasında gözetilmelidir. Unutulmamalıdır ki bu inceleme şartı Kanun’a 1990 yılında dahil edilmeden önce de, görev konusu içinde uyuşmazlığın idari işlemle ilgili olup olmadığı incelenmekte idi.

Bize göre, idari uyuşmazlık varsa ardından, idari uyuşmazlığın Kanun’un 2 nci maddesine göre formüle edilip edilmediği, yâni idari dava şeklinde açılıp açılmadığı incelenir. İdari dava varsa, sonra yargı yolunun açık olup olmadığına bakılır. Bizce yargı denetimine tâbi olup olmadığı görevli ve yetkili yargı yerince tespit edilmeli ve bu husus diğer inceleme konularından sonra değil, önce incelenmelidir. Örneğin, YAŞ’ın terfi tasarruflarına karşı açılacak bir davada idare mahkemesi veya Danıştay incelemeksizin ret kararı değil, görev yönünden ret kararı vermeli, önüne dava geldiğinde Askeri Yüksek İdare Mahkemesi davayı inceleme yeteneği bulunmadığından reddetmelidir.

## 2. İDARİ MERCİ TECÂVÜZÜ

İdari dava açılmadan önce idari bir makama başvurulması yasayla mecbur kılınmışsa, bu zorunlu başvuru yapılmadan doğrudan dava açılmasına

---

<sup>49</sup> BERK, s.13-14



idari merci tecâvüzü denir.<sup>50</sup> Aynı hiyerarşik yapı içinde üst makamlara yapılan ihtiyari başvurudan farklılık gösteren zorunlu başvuru şartı, başka bir kanunda özel surette gösterilebileceği gibi, tam yargı davaları bakımından İYUK'un 13 üncü maddesinden de kaynaklanmış olabilir. Bu başvuru, davanın her safhasında gözetilmesi gereken bir şart olduğuna göre, buralara başvuru sürelerinin de hak düşürücü mahiyette olduğu kabul edilmelidir.<sup>51</sup>

İlk inceleme usûlü bakımından Kanun'da öngörülen idari merci tecâvüzü hâllerinin zorunlu olmayan başvurularla henüz kesin ve icrai nitelik kazanmamış idari işlemleri kapsayıp kapsamadığını ortaya koymak lazımdır. Bir fikre göre, idari merci tecâvüzünden dolayı görevli mercie tevdi kararı için ortada kesin ve yürütülmesi gereken bir idari işlem bulunmalıdır. Başvuru hâlinde denetlenen itiraz merciinin nihai işlemi değil, itiraz olunun ilk kesin işlemdir. Bu yüzden kesin ve icrai nitelik bulunmayan işlemlerin incelenmeksizin reddi gerekir.<sup>52</sup> Aksi görüşe göre, idari merci tecâvüzü noktasında hem işlemin nihai işlem olup olmadığı hem de başvuru zorunluluğu bulunup bulunmadığı incelenir ve noksanlık varsa görevli mercie tevdi kararı verilir.<sup>53</sup> Bazı yazarlara göre Kanun'un 11 inci maddesi kapsamında idareye isteğe bağlı başvuru yapıldığı takdirde, buna açık veya zımni ret cevabı verilmesi beklenmeli, ancak bundan sonra dava açılmalıdır. Aksi hâlde idari merci tecâvüzü söz konusu olur.<sup>54</sup>

---

<sup>50</sup> GÖZÜBÜYÜK/DİNÇER, s.571; GÖZÜBÜYÜK/TAN, s.329; ALAN, s.29; Ramazan ÇAĞLAYAN, **İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması**, 3.B., Ankara 2004, s.52-53; YENİCE/ESİN, s.442; KARAVELİOĞLU, C.I, s.942; KALABALIK, s.136, 322-323

<sup>51</sup> GÖZÜBÜYÜK, s.164-165. R.YILDIRIM'a göre, zorunlu idari başvuru süreleri (hem idareye başvuru hem yargı yerine dava açma hakkı yönünden) çift etkili hak düşürücü sürelerdir. Ramazan YILDIRIM, **İdari Başvuru**, 2.B., Konya 2006, s.119

<sup>52</sup> CANDAN, s.526-529. Yazar, bu sebeple, Danıştay'ın vergi uyumsuzluklarına bakan dava dairelerinin, 213 sayılı Vergi Usûl Kanununun 124 ile 4458 sayılı Gümrük Kanununun 242 inci maddesi uyarınca yapılan işlemlere karşı vergi dairelerine düzeltme için itiraz ve şikayet başvurusu bulunmadan dava açılması hâlinde, ortada kesin ve icrai işlem bulunmamasına rağmen, Kanunda öngörülen zorunlu başvuru şartından dolayı Maliye Bakanlığına tevdiine karar vermesini eleştirmektedir. Yazara göre, vergi dairelerine başvurulmaksızın açılan davalarda, ortada kesin ve icrai bir işlem bulunmadığından 15 inci maddenin 1-b bendi uyarınca dava incelenmeksizin reddedilmelidir. Eleştiri konusu kararlara örnekler; Dş. 9.D., 9.11.1984, 2116/3130, DD, S.58-59, s.351; Dnş. 3.D., 7.1.1987,, 1986/975-1987/53, DD, S.68-69, s.274; Dhş. 7d; 36.2003, 2002/4149-2003/3355, ve VDDGK, 26.11.1999, 166/493, CANDAN, s.528, dp.682

<sup>53</sup> COŞKUN/KARYAĞDI, s.186. Yazarlar vergi uyumsuzluklarında vergi dairelerine öngörülen sürenin geçirilmesi durumunda artık sadece Maliye Bakanlığına gidilebileceğini, bu yoksa ortada davaya konu edilebilecek nitelikte işlem bulunmadığından açılan davada idari merci tecâvüzünün söz konusu olacağını söylemektedir. COŞKUN/KARYAĞDI, s.187-188

<sup>54</sup> R. YILDIRIM, **İdari Başvuru**, s.202. Bu yönde, Dnş. 3D., 13.3.1986, 44/851, DBB

Kanun'un 13 üncü maddesinin İkinci fıkrasına göre, görevli olmayan adli ve askeri yargı mercilerine açılan idari eylemlerden doğan tam yargı davasının görev yönünden reddi hâlinde sonradan idari yargı mercilerine açılacak davalarda, idareye başvurma şartı aranmaz. Bu bakımdan, bu davaların ilk incelemesi sırasında ön karar başvurusunun yapılmadığı anlaşılrsa bile bu yönden tevdi kararı verilmesi mümkün değildir.<sup>55</sup>

İdari merci tecâvüzü hâlinde Kanun'un 15/1-e maddesine göre dava dilekçesinin görevli mercie gönderilmesine karar verilir. Dilekçelerin görevli mercie tevdi hâlinde, Danıştay'a veya ilgili mahkemeye başvurma tarihi, merciine başvurma tarihi olarak kabul edilir (m.15/2). Danıştay, idari işlemlerden dolayı idari merci tecâvüzü hâlinde esâsa geçilmiş olsa da davanın her safhasında re'sen gözetilip görevli mercie tevdi kararı verilmesi gerektiğine işaretler, esâstan çözümlenen dosyaları temyizen bozmaktadır.<sup>56</sup> Aksine idari başvuru zorunluluğu olmadığı hâlde böyle bir başvuru olmadığı için görevli mercie tevdi kararı verilmesi de bozma sebebidir.<sup>57</sup>

Dava açıldığı tarihte, idari işlemlerle ilgili olarak idareye başvurma süresi geçirilmiş ise dava yargı yerince, idari merci tecâvüzü sebebiyle reddedilir.<sup>58</sup> Danıştay süresinde yapılmayan idari başvurudan sonra açılan davalarda, süresinde başvuru yapılmadığı için görevli mercie tevdi gerekli görmemekte, davanın süreden dolayı incelenemeyeceğine hükmetmektedir.<sup>59</sup>

---

<sup>55</sup> Bundan başka, Danıştay, görevsizlik kararı üzerine kendisine yeniden açılan tam yargı davasında görevli mahkemede artık ön karar aranmamasına ilişkin kurala bir istisna getirmiş ve açılan tam yargı davasında yargı yerince davalı konumuna alınan idarenin husûmetiyle davanın karara bağlanması gerektiğine hükmetmiştir: Dnş. 10.D., 7.3.2006, 2003/198-2006/1755, DD, S.113, s.314-316. Bu görüşün isabetli olmadığı hakkında, KAPLAN, s.423

<sup>56</sup> Dnş. 7.D., 6.10.1998, 1997/4192-1998/3137, DD, S.100, s.300 vd.; Dnş. 7.D., 30.9.1998, 1997/2737-1998/3086, DD, S.100, s.360 vd.; Dnş. 9.D., 22.4.1998, 1997/2172-1998/171, DD, S.98, s. 494; Dnş 8.D., 12.2.1997, 1995/1883-19-1997/579, DD, S.94, s.482 vd.

<sup>57</sup> Kamu İhale Kurumunun bazı kararları için 5 gün içinde şikâyet ve itiraz zorunlu ise de kurulun re'sen aldığı bir karara karşı bu yola başvurulamayacağından ortada idari davaya konu bir işlem varken görevli mercie tevdi kararı verilmesinin isabetli bulunmadığı hakkında, Dnş. 13. D., 30.9.2009, 2769/8848, DD, S.123, s.437-440

<sup>58</sup> GÖZÜBÜYÜK, s.166; KALABALIK, s.137; CANDAN, s.528; ÖZKAYA/TOPUZ, s.454

<sup>59</sup> Dnş. 8.D. 22.3.1988, 1986/732-1988/213, DD, S.78-79, s.447; Dnş. 7.D., 26.10.2004, 2002/1129-2004/2645, TOPUZ/ÖZKAYA, s.1091; Dnş. 7 D., 10.2.2005, 2002/1200-2005/149, DBB. Ayrıca bkz. 521 sayılı Kanun döneminde bu yönde, Dnş. İBKK, 21.11.1970, 1969/11-1970/30 sayılı içtihatların birleştirilmesi kararı

İdari eylemlerle ilgili olarak da süresinde başvurarak bir ön karar elde etmeksizin açılan davalarda da, davanın idari merci tecâvüzü<sup>60</sup> veya süre aşımından<sup>61</sup> reddedilmesi gerektiği ifade edilmektedir. Danıştay kararlarında, idareye geç yapılan başvurulardan sonra açılan davalarda, işin esâsının incelenmeksizin süre aşımından reddi yoluna gidildiği görülmektedir.<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup> GÖZÜBÜYÜK, s.411-416, 479; KALABALIK, s.137

<sup>61</sup> KARAVELİOĞLU, s.943. CANDAN'a göre, idareye ön karar için başvuru süresi geçmişse, yargı yerince görevli mercie tevdi edilmiş ve bir cevap alınmış olsa bile dava açma süresi işlemeyeceğinden tam yargı davası açmaya imkân yoktur, CANDAN, s.467

Bu doğrultuda, Dnş. 10. D., 26.2.1998, 1996/8513-1998/914, BAL/KARABULUT/ŞAHİN, s.236-237; Dnş. 10. D., 24.2.1998, 1996/2577-1998/792, BAL/KARABULUT/ŞAHİN, s.237-23928; Dnş. 10. D., 5.12.2001, 2000/5242-2001/4369, BAL/KARABULUT/ŞAHİN, s. 227-228; Dnş. 10. D., 15.3.2001, 1999/1145-2001/887, BAL/KARABULUT/ŞAHİN, s.222-223; Dnş. 10.D., 26.3.2001, 1998/4727-20001/1137, BAL/KARABULUT/ŞAHİN, s.221-222; Dnş. 10.D., 12.11.2001, 2000/92-20001/3861, BAL/KARABULUT/ŞAHİN, s.510-511

<sup>62</sup> Dnş. 10.D., 25.3.2005, 2001/2676-2003/1093, BAL/KARABULUT/ŞAHİN, s.259-260; Dnş. 10. D., 26.3.2003, 1998/4227-2003, 1137, BAL/KARABULUT/ŞAHİN, s. 221; Dnş. 12.D., 9.12.1974, 1973/3441-1974/29222, DD, S.18-19, s.674; Dnş. 10.D., 11.10.2000, 1999/2162-2000/5120, DD, S.105, s.554-558, Dnş. 10.D., 20.12.1994, 1657/6625, DD, S.90, s.1142; Dnş. 10.D., 20.12.2006, 2004/2931-2006/7287, DD, S.115, s.329/332.

Danıştay'ın konuya ilişkin muhtelif kararları mevcuttur: Bir uyuşmazlıkta, terör örgütüne döşenen mayına basmaktan kaynaklanan zararın tazmini için idareye 1 yıl geçtikten sonra başvuru yapılmasından dolayı, idare mahkemesince süre yönünden davanın reddine karar verilmiş, Danıştay, 2577 sayılı Kanunun 13 üncü göre 1 yıllık süre içinde ön karar alınmadığından davanın reddi gerekirken süre yönünden reddi hatalı ise de sonucu itibarıyla isabetli olduğundan vaki temyiz talebinin reddederek onamıştır: Dnş. 10. D., 2.12.1997, 1996/1463-1997/5220, BAL/KARABULUT/ŞAHİN, s. 241-242. Bir idare mahkemesi açılan bir tazminat davasında dosyanın tekemmülünden sonra ön karar bulunmadığının farkına vararak önce dava dilekçesinin görevli mercie tevdiine karar vermiş, daha sonra idareye başvurulup alınan ön karar üzerine açılan yeni davada doğrudan dosya tekemmül etmiş kabul ederek doğrudan esâstan karar vermiştir. Tarafların temyizi üzerine Danıştay, ön karardan sonra açılan yeni davanın usûli işlemler ve gerekli tebligatlar yapılarak tekemmül ettirildikten sonra esâstan karar verilmesi gerektiğini belirterek kararı bozmuştur. (Dnş. 10. D., 2.11.1995, 1994/4359-1995/5065, BAL/KARABULUT/ŞAHİN, s. 527-528). Danıştay başka idareye yapılan zararın tazminine ilişkin başvurudan dolayı mahkemenin görevli mercie tevdi kararlarını isabetli bulmayarak idarenin bütünlüğü çerçevesinde bunların doğru idareye yapıldığını kabulü ile hasmın düzeltilerek davanın esâsına girilmesi gerektiğine hükmetmektedir (Dnş. 10.D., 1.7.1998, 1997/31-1998/3460, BAL/KARABULUT/ŞAHİN, s.514-515; Dnş. 10.D., 16.6.1998, 1997/31-1998/2680, BAL/KARABULUT/ŞAHİN, s.516; Dnş.10.D., 7.5.1998, 1996/9699-1998/1942). Bir tam yargı davasında davacı ön karar için başvurduktan sonra 60 günlük zimni ret süresi dolmadan dava açmış, mahâl idare mahkemesi ilk incelemede bu hususu atlayarak dilekçeyi tebligata çıkararak zimni ret süresi geçtikten ve davalı idarece davanın esâstan reddine dair savunma yapıldıktan sonra görevli mercie tevdi kararı vermiştir. Danıştay, temyiz üzerine zimnen ret süresinin dolup reddin gerçekleştiği ilk inceleme süresi içinde verilmediği gibi, esâsa ilişkin savunmadan sonra tesis edilen kararda uyarlık bulunmadığına, kararın bozulmasına hükmetmiştir. (Dnş. 10. D., 9.2.1995, 1994/3694-1995/498, BAL/KARABULUT/ŞAHİN, s. 528-530. Aynı doğrultuda, Dnş. 10. D., 2.2.1995, 1994/3693-1995/353, BAL/KARABULUT/ŞAHİN, s. 531-533)

İlk inceleme yapılırken, idari merci tecâvüzü konusu incelenmeden diğer konulara geçilemeyeceği açıktır. Peki, eğer bu konu atlanmış ve dosyanın tekemmülünden sonra fark edilmişse, davalı idarenin savunması karşısında artık gerekli olmadığı düşüncesiyle görevli mercie tevdi kararı vermeyerek esâstan incelemeye devam edilebilir mi? Bir görüşe göre ilk incelemenin davacı lehine kolaylık sağlama amacıyla getirildiği dikkate alındığında usûl hükümleri aleyhe kullanılmamalı, bu çerçevede de idari merci tecâvüzü sebebiyle görevli mercie tevdi kararı vermekten kaçınılmazdır.<sup>63</sup> Örnek verilen Danıştay kararında bir tam yargı davası açan davacının ön karar için başvurmadığı savunmalardan sonra anlaşılmış ve idare tazminat talebini bu aşamada da reddetmiştir.<sup>64</sup> Aynı idare olmak kaydıyla bu görüşe ön karar alınmasını gerektiren idare eylemlere ilişkin tam yargı davaları bakımından katılmak mümkün ise de, iptal davaları söz konusu olduğunda böyle bir uygulamaya iştirak edemiyoruz. Kanun'un açık emredici hükmü bir yana bu uygulama davacı aleyhine de olabilir. Zira, başvuru makamının mahkemenin aksine yerindelik denetimi yapabilme imkân ve yetkisi bulunduğundan, başvurunun kimi zaman davacının lehine sonuçlanması ihtimali söz konusudur. Kaldı ki, yasama kısıntısı olduğunda bu konu daha da önem arz edebilir.

Danıştay'ın inceleme sırasına ilişkin şu kararı ilgi çekicidir: Bir ithalatta 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 13'üncü maddesinin Birinci fıkrasının (d) bendinde öngörülen istisnadan yararlanarak vergi kaybına sebep olduğundan bahisle hesaplanan vergi zıya cezasının emanet hesabına alınmak suretiyle ödenmesi gerektiği yolunda tesis edilen işlemin iptali için açılan davada, mahâl mahkemesi, 4458 sayılı Gümrük Kanunu'nun 242 inci maddesinin 3 üncü fıkrası gereği 7 gün içinde kararı alan gümrük idaresinin bağlı bulunduğu gümrük başmüdürlüğüne itiraz edilmeksizin dava açıldığı için Kanun'un 15/1-e maddesi uyarınca dava dilekçesinin İstanbul Gümrükleri Başmüdürlüğü'ne tevdiine karar vermiştir. Davacı şirket, idari itirazda bulunulduktan sonra dava açıldığını belirterek kararı temyiz etmiştir. Danıştay, karşı taraf olarak Başbakanlık Gümrük Müsteşarlığı adına Halkalı Gümrük Müdürlüğü gösterdiği kararında, 4458 sayılı Kanun ile gümrük mevzuatında sayılmayan düzenlemelere dayanılarak tesis edilen işlemin idari karar olarak kabul edilemeyeceğini, bu sebeple idari itiraza da konu edilemeyecek bir idari işlem ola-

---

<sup>63</sup> BERK, s.30-31

<sup>64</sup> Kararda hasım düzelve yoluyla konunun çözümlenebileceği belirtilmektedir; Dnş. 10., 2.5.2002, 2001/1092-2002/1731, DBB'den nakleden BERK, s.31, dp.29

rak unsurları yönünden hukuka aykırılık bulunup bulunmadığı incelenmek suretiyle bir karar verilmesi gerekirken tevdi kararı verilmesinde isabet bulunmadığından bozulmasına hükmetmiştir.<sup>65</sup> Benzer konulu bir davada da 4458 sayılı Kanundaki para cezasına karşı Başmüdürlüğe zorunlu itiraz başvurusunda bulunulmadan esâstan verilen karar, itiraz edilerek idari başvuru yolu tüketilmediğinden 14/3-d'deki kesin ve icrai idari işlem söz konusu olmadığı gerekçesiyle isabetli bulunmamıştır.<sup>66</sup>

### 3. EHLİYET

İdari davalarda ehliyet şartı; objektif ehliyet ve sübjektif ehliyet olmak üzere ikiye ayrılarak incelenir. Medeni usûl hukukunda ve yapılan atıftan ötürü (İYUK m.31, HUMK m.38, 4721 sayılı TMK) idari yargılama usûl hukukunda, objektif ehliyet yönünden *taraf ehliyeti* ve *dava ehliyeti* olmak üzere iki tür ehliyet söz konusudur.

Bu açıklamalar çerçevesinde, ilk inceleme aşamasında ehliyet noktasında önce objektif ehliyet durumunun ele alınması gerektiği ortaya çıkmaktadır. Zira, bir davada davacı olabilmek için ilk olarak genel ehliyet, yâni objektif ehliyet şartının gerçekleşmesi gerekir.<sup>67</sup> Objektif ehliyet yönünden taraf ehliyetinin ilk sırada yer aldığı açıktır.

Kanun'un 2'nci maddesine göre de, iptal davası açabilmek için gerekli sübjektif ehliyet iptal davalarında menfaat, tam yargı davalarında ise hak ihlali olarak anlaşılır.<sup>68</sup> Menfaat; meşru, kişisel ve güncel olmalıdır.<sup>69</sup>

---

<sup>65</sup> Dnş. 7. D., 24.2.2009, 2006/5140-2009/1141, DD, S.122, s.325-326

<sup>66</sup> Dnş. 7. D., 24.9.2008, 2007/787-2008/3765, DD, 120, s.216-217

<sup>67</sup> KALABALIK, s.247

<sup>68</sup> Geniş bilgi için bkz. GÖZÜBÜYÜK, s.165 vd.; CANDAN, s.105; KARAVELİOĞLU, C.I, s.109, 1013; Fürüzan İKİNCİOĞULLARI, "**Dava Açma Ehliyeti**", İdare Hukuku ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler I, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları No.21, Ankara, 1976, s.138; Akman AKYÜREK, "**Danıştay Kararlarında İptal Davalarının Menfaat İhlali Koşulunun Kişisel Unsuru**", Danıştay Dergisi, Yıl 21, S. 81, s.29; A.Sıtkı GÖKALP/Recep BAŞPINAR/Rüştü ARAL, "**İdari Dava Türleri**", Yüzyıl Boyunca Danıştay 1868-1968, Ankara, 2.B., Danıştay, 1986 s.452; Yasemin ÖZDEK, "**İptal Davasında Menfaat Koşulu**", Amme İdaresi Dergisi, C.24, S.1, Mart 1991, s.104; Murat SEZGİNER-Gürsel ÖZKAN, "**İdari Yargılama Usûlü Kanununda Yapılan Değişiklikler**", Halil CİN'e Armağan, Konya, Selçuk Üniversitesi Yayınları, 1995, s.96; Mustafa KOÇAK, "**Hukuk Devleti Kavramı Açısından İdari İptal Davalarında Menfaat İhlali veya Hak İhlali Koşulu**", Hukuk Araştırmaları Dergisi, C.10, S.1-3, MÜHF Yayını, İstanbul, 1998, s.123; Hüseyin ÇELİKKOL, "İdari Yargıda Ehliyet ve Husûmet", **Adalet Dergisi**, Yıl 76, S.3, Ankara, 1985, s.749; Tufan ERHÜRMAN, "**İdari Yargıda Özel Yetenek (Menfaat) Koşulu**", 2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu, Ankara 11-12 Mayıs 2000, Danıştay Yayın Bürosu Yayınları No.59, Ankara, 2000, s.49-50; Cemil KAYA, "**İptal Davalarında Menfaatin Aktüel Olması Şartının Anlamı ve Kapsamı**", SÜHFD, C.16, S.1, 2008, s.117 vd.; KALABALIK, s.159 vd.; Yıldızhan YAYLA, **İdare Hukuku**, Beta Yayıncılık, İstanbul 2009, s.451-454; T. YILDIRIM, s.322 vd.

Menfaat ihlali şartının gerçekleşmesinde, menfaatin meşru olması, kişisel ve güncel olmasından önce gelir.<sup>70</sup> Zira, meşruluk, normatif düzen ve mevzuat, hukukun genel ilkeleri, kamu vicdanı, örf ve adetler gibi genel, objektif ve herkes için geçerli (gayrişahsi) hukukî olgu ve durumlara dayanmayı ifade eder.<sup>71</sup>

Bize göre, menfaatin incelenmesinde meşruluktan sonra kişisellik ve en son olarak güncellik gelir. Zira, genel nitelikli meşruluktan sonra dava ehliyeti için ihlalle kişi arasında bağ kurulmalı, sonra da bu bağın davaya konu edilebilmesi için zaman bakımından uygun olup olmadığı, yani güncelliği araştırılmalıdır. Bize göre, Kanun'un ayrı ayrı aradığı objektif ve ehliyet şartları incelenirken ilk bakılacak olan objektif ehliyet açısından noksanlık varsa, bunun yanı sıra sübjektif ehliyetle ilgili irdeleme yapılması gerekli ve hatta usûle uygun değilse de, menfaat ihlali kavramı ve unsurları öğretinin koyduğu kriterlere tekabül ettiğinden sıraya uymakla beraber her biri açısından eksikliğin belirtilmesi uygun ve yararlı olur.

Kanun'un 2/1-b maddesi, gerek idari işlemler gerekse idari eylemler sebebiyle uğranılan zararların tazmini için açılacak tam yargı davalarında aranan hak ihlali, re'sen gözetilmesi gerekli bir dava ön şartıdır.<sup>72</sup> İptal davalarında ehliyetin incelenmesinde gözettiğimiz sıra ve düzen tam yargı davaları bakımından da uygulanmalıdır. Objektif ehliyetsizlik yoksa sübjektif ehliyetle kastedilen hak ihlali olduğundan, öncelikle davanın bir hak kaybına ilişkin olup olmadığı, ardından davacıyı ilgilendirip ilgilendiril-

---

Danıştay'a göre menfaat ihlalinin takdiri idari yargı yeri tarafından, dava konusu işlemin davacıyı etkilemesi ve ciddi ve makul bir ilişkinin bulunması gibi hâller gözetilerek yapılır: DİDDGK 12.12.1997, 428/690, DD, S.96, s.54; Dnş.10.D., 21.5.1990, 1213/1115, DD, S.81, s.358-359; DDDGK 25.1.1974, 1972/586-1974/80, SEZGİNER-ÖZKAN, s.100; DDDGK 2.6.1972, 1968/293-1972/623, AİD, C.5, S.4, s.164; Dnş.8.D., 3.6.1997, 1995/1362,-1997/1960, DD, S.94, s.510; Dnş.8.D., 3.2.1999, 47/233, DD, S.101, s.640

<sup>69</sup> ONAR, C.III, s.1781; ALAN, s.31; ÖZDEK, s.107; AKYÜREK, s.30; KALABALIK, s.160; YAYLA, s.451-454 KAYA, s.119 vd.

<sup>70</sup> KARAVELİOĞLU, C.I, s.109, 1013

<sup>71</sup> İKİNCİOĞULLARI, s.153; T. YILDIRIM, s.324

<sup>71</sup> ONAR, C.III, s.1781-1782; SARICA, s.32; ÖZDEK, s.107; GÖKALP/BAŞPINAR/ARAL, s.452; ÇELİKKOL, s.764;

<sup>72</sup> Dnş, 10. D., 20.2.1997, 1995/8287-1997/564, Yakup BAL/Mustafa KARABULUT/Yahya ŞAHİN, **Danıştay 10. Dairesinin Tazminat Davalarına İlişkin Seçilmiş Kararları**, Ankara 2003, s.1103

dirmediği, yani kişisellik arz edip etmediğine göre irdeleme yapılmalıdır.<sup>73</sup>

Ehliyet konusu kapsamında üzerinde durulması gereken bir husus, ilk inceleme esnasında davacı gerçek kişinin ölmesi veya tüzel kişiliğin son bulmasıdır. Bilindiği gibi, Kanun'un 26 ncı maddesi, dava açıldıktan sonra davanın taraflarında değişme olması hâlinde, dosyanın işlemden kaldırılmasına, yalnız öleni ilgilendiren davalarda dilekçenin iptaline ilgili mahkemece karar verileceği, dava hakkı kendisine geçenlerin kaldırma tarihinden bir yıl içinde başvurarak davayı yenileyebilecekleri hükmünü amirdir. Bizi bu noktada ilgilendiren, aktif tarafın, yâni davacının durumudur. Kanun'un 26 ncı maddesi hükmüne benzer düzenlemeler medeni usûlde de vardır. Bu bakımdan, açılmış bir dava bulunmak kaydıyla, davacının kişilik ve niteliğinde bir değişiklik olduğu ilk inceleme esnasında ortaya çıkar veya anlaşılırsa, ilgili mahkemece inceleme yapılmaksızın, yapılmış ise tebligat yapılamamasından dolayı 26 ncı maddeye göre bir karar verilmelidir. Bu çerçevede, ilk inceleme kararlarının davacının ölümü sebebiyle tebliğ edilememesi hâlinde “Tarafların kişilik veya niteliğinde değişiklik” hakkındaki hükmün uygulanmasının, dilekçenin incelenmesi safhasında davacının ölümü hâlinde dilekçenin işlem den kaldırılmasına karar vermek gerektiği belirtilmektedir.<sup>74</sup> Bunun yanında, hem dava, hem de kanun yolunda aktif ve pasif tarafların yer değiştirmesi de dikkate alınarak, kaldırma kararının karşı tarafa tebliği gerektiğinden hasmın re'sen düzeltilmesi gerektiği, ancak Danıştay'ın böyle bir uygulama yapmadan kaldırma kararı verdiği ifade edilmektedir.<sup>75</sup>

#### 4. İDARİ DAVAYA KONU OLACAK KESİN VE YÜRÜTÜLMESİ GEREKEN BİR İŞLEM OLMA ŞARTI

Kanun'un 14 üncü maddesinin 1 inci fıkrasının d bendine göre, ilk incelemede incelenecek konulardan biri de “*idari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olup olmadığı*”dır. 521 sayılı Danıştay Kanun'unda yazılı olmayan bu husus, 2577 sayılı Kanun'un 14 üncü maddesinin ilk hâlinde yokken 5.4.1990 tarih ve 3622 sayılı Kanun'un 5

---

<sup>73</sup> Zarar gören menkul veya taşınmaz ile mülkiyet veya zilyetlik bağı bulunmayan kişinin ehliyeti bulunmadığına dair; DDDK, 21.1.1972, 1968/107-1972/53, **Danıştay Dava Daireleri Kurulu Kararları-Birinci Kitap** (1965-1978), s.682; Dnş, 12.D., 14.3.1973, 1972/1102-1973/798, **Danıştay Onikinci Daire Kararları, Birinci Kitap, C.II**, s.186

<sup>74</sup> MÜDERRİSOĞLU, s.671

<sup>75</sup> CANDAN, s.594-595. Örnek kararlar, Dnş. 7.D., 22.2.1989, 313/348, DD, S.76-77; Dnş. 7.D., 28.9.1990, 4796/2911, CANDAN, s.595, dp.769

inci maddesiyle getirilmiştir.<sup>76</sup> Bu düzenleme karşısında, burada incelenen konunun kapsam ve içeriğine verilecek anlama göre sıradaki yerinin tartışılması gerekmektedir.

Öğreti ve uygulamadaki ayrıntı kabilinden farklılıklar göz ardı edildiği takdirde idari işlemin şu özellikleri taşıdığı söylenebilir: İdari makamlarca yapılması, idarî fonksiyona dâhil olma, kamu gücünün kullanılması, tek yanlılık, kesinlik ve yürütülebilirlik/icrailik.<sup>77</sup>

Kanun'un idari dava türlerini ve yargı alanının kapsam ve sınırlarını belirleyen 2 nci maddesi; idari yargı yerlerinde idari dava olarak idari işlemler hakkında iptal davası ile idari eylem ve işlemlerden dolayı tam yargı davası açılabilirliğini, ayrıca tahkim yolu öngörülen imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklar hariç, her türlü idari sözleşmelerden doğan uyuşmazlıkları konu edinen davaların ikame edilebileceğini öngörmektedir.

Tanımından anlaşılacağı üzere iptal davasının konusu, idari işlemdir. Bir idari işlemin iptali dava konusu edilmeden tespit istemli bir dava açılmaz. Zira idari yargıda tespit davası usûlüne yer verilmemiştir. Bir tanım vermek gerekirse, *idari işlem, idari makamlarca veya onun adına hareket eden diğer merciler tarafından kamu gücü kullanılarak yapılan, idari fonksiyona dahil, kesin ve icrai tek yanlı irade açıklamalarıdır.*<sup>78</sup> Bazen

<sup>76</sup> 1990 yılından önce yayımlanan eserlere bakıldığında konunun görev alanı ile birlikte ve 2 nci maddedeki idari davalar çerçevesinde ele alındığı görülmektedir. Örneğin, YENİCE/ESİN, s.264 vd.. Ancak uygulamada genellikle bu konunun dosyanın tekemmülünden sonra değerlendirildiği ve davaların reddedildiği, bunun da emek ve zaman kaybına yol açtığı belirtilmektedir; ÇETİNTEMELE, s.117

<sup>77</sup> İdari işlemin özelliklerinin nicelik ve nitelikleri konusunda bir fikir birliği yoksa da bu özellikler en çok belirtilen ve üzerinde genel mutabakat bulunanlardır. Ancak çok farklı ayrımlar da mevcuttur. Meselâ GÖZLER'e göre idarî işlemin; İcraîlik, re'sen icra edilebilirlik ve hukuka uygunluk karinesinden yararlanma olmak üzere üç özelliği vardır, GÖZLER, s. 566 vd. YILDIRIM'ın sıralaması için bkz. R. YILDIRIM, s.43

<sup>78</sup> Karşılaştırınız, Yıldızhan YAYLA, **İdare Hukuku I**, İstanbul, 2.B., Filiz Kitabevi, 1990, s.87; YAYLA, s.108; GÖZÜBÜYÜK/DİNÇER, s.15; GÖZÜBÜYÜK, s.137; GÖZÜBÜYÜK/TAN, s.276; Mukbil ÖZYÖRÜK, **İdare Hukuku-İdari Yargı Ders Notları**, Ankara, teksir-daktilo, s.1977, s.138; YENİCE/ESİN, s.12; Lütfi DURAN, **İdare Hukuku Ders Notları**, İÜHF.Yay.No: 648, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1982, s.385, 393, 397; Kemal GÖZLER, **İdare Hukuku, C.I**, Bursa, Ekin Kitabevi, 2003, s.553; ÇAĞLAYAN, s.56; Celal ERKUT, **İptal Davasının Konusunu Oluşturması Bakımından İdari İşlemin Kimliği**, Ankara, Danıştay Yayınları No. 51 , Danıştay Matbaası, 1990. s.2; Metin GÜNDAY, **İdare Hukuku**, 7.B., Ankara, İmaj Yayıncılık, 2003, s.95; CANDAN, s.66 vd.; Bahtiyar AKYILMAZ, **İdare Hukuku**, Konya 2004, s.263; E. Ethem ATAY, **İdare Hukuku**, 2.B., Ankara 2009, s.404 vd.; Ramazan YILDIRIM, **İdare Hukuku Dersleri II**, Konya 2010, s.42

Danıştay'ın tanımlamaları için bkz. KARAVELİOĞLU, C.I, s. 47-48; KALABALIK, s.134; T. YILDIRIM, s.310



belli unsurların altı çizilmek ve farklı ifadeler kullanılmak beraber, idari işlem Danıştay'ın kararlarında da aynı şekilde tanımlanmıştır.<sup>79</sup>

Öncelikle belirtelim ki Kanun'un 14/1-d maddesinde sadece iptal davasının konusunu oluşturan idari işlemle ilgili özellikleri ele alınmaktadır. Dolayısıyla, tam yargı davalarının konusunu oluşturan idari eylemin veya işlemin yol açtığı hak kaybıyla ilgili bir edim/eda (tazminat davalarında zararın tazmini) bu noktada incelenecek bir husus olarak gözükmemektedir. Aynı şey idari sözleşmelerden kaynaklanan uyuşmazlık hâlleri için de geçerlidir. O hâlde bu davalarda konu hangi sırada incelenecektir? Bunun cevabı, ehliyeti, husûmeti ve süresi ona göre belirlenecek olan dava konusunun görev/yetki kavramında içkin olduğu, onun içeriğinde bulunduğundan birlikte değerlendirileceğidir. Bize göre, daha önce idari makamların kamu gücüne dayanarak, tek yanlı ve idarî fonksiyona dahil bir uyuşmazlığın iptal davasına konu edildiği görev/yetki noktasında görülen bir idari işlemin, incelemenin m.14/1-d bendinde, yâni dördüncü sırasında sâdece “kesinlik ve yürütülebilirlik” özelliğinin değerlendirilmesi yapılır. Burada tamamen ve tümüyle dava konusu işlemin bulunup bulunmadığı incelenir demek, bu düzenleme konmadan önce ve tam yargı davasında konu denetimi yapılmadığı anlamına gelir.

Danıştay'ın konuya ilişkin kararlarına bakıldığında, bazı hâllerde Kanun'un 2 nci maddesine göre idari işlem tesisi yönünde karar verilemeyeceği ve ortada idari işlem bulunmadığı belirtilerek,<sup>80</sup> iptal davasına konu edilebilecek kesin ve yürütülmesi zorunlu işlem olmadığı tespit edildiğinde, bazen sadece Kanun'un 2 nci maddesine atıfla,<sup>81</sup> bazen bununla birlikte Kanun'un 14/3-d maddesine de temasla<sup>82</sup> davanın incelenmeksi-

---

<sup>79</sup> Dnş. 7.D., 21.11.1997, 2994/4176; DD, S.96, s.372-375; Dnş. 10.D, 01.2.1994, 1992/2572-1994/392, DD, S.90, s.1148-1150; DİDDGK 03.5.1985, 80/71, DD, S.60-61, s.107; Dnş. İBK 14.4.1973, 1972/2/1973/10, RG.12.7.1973-14592

<sup>80</sup> Dnş. 10.D., 25.1.2001, 2000/1736-2001/251, BAL/KARABULUT/ŞAHİN, s.651/652 (Kuruma başvurmadan aylık bağlanması isteği); Dnş. 10.D., 11.4.2001, 1998/6700-2001/1303, BAL/KARABULUT/ŞAHİN, s.659 (Şahısların köyden çıkarılması için kaymakamlığa yapılan başvurunun zimnen reddi işlemi ile ilgilidir. Ayrıca, işin idari dava türleri arasında yer almadığı da belirtilmektedir.)

<sup>81</sup> Dnş. 10.D., 12.2.2001, 2000/5787-2001/458, BAL/KARABULUT/ŞAHİN, s.61-652 (Eczane ruhsatının iptal edilmek üzere geri alınacağına dair işlem); Dnş. 10.D., 12.10.2000, 1997/1698-2000/5154, BAL/KARABULUT/ŞAHİN, s.660 (Gazete haberine dayanarak açılan kuruma dinleme cihazı yerleştirilmesi ve telefonların dinlenmesine ilişkin işlemleri iptali)

<sup>82</sup> Dnş. 10.D., 26.6.2001, 2001/1633-2001/2722, BAL/KARABULUT/ŞAHİN, s.653-654 (Bakanlar Kurulunun, Avrupa Birliğinin Müktesebatının Üstlenilmesine ilişkin program ile bunun koordine ve izlenmesine ilişkin kararı); Dnş.10.D., 20.3.2001, 1999/1774-2001/976 (20.1.2001, 2000/1736-2001/251, BAL/KARABULUT/ŞAHİN, s.654 (Bakanlığın denetim raporunun ve suç duyurusu yazısının iptali); Dnş. 10.D., 11.4.2001, 1999/323-2001/1305

zin reddine karar verildiği görülmektedir. Danıştay, Resmi Gazetede yayımlanan B... Elektrik Dağıtım Müessesinin işletme hakkının TEDAŞ'a devredileceğine dair işlemin iptali davasında, iptal davasına konu edilebilecek kesin ve yürütülmesi zorunlu işlem olmadığı gerekçesiyle Kanun'un 2 nci ve 14/3-d maddeleri uyarınca davayı reddeden idare mahkemesi kararını, zincir işlemin bir parçası olarak kesin ve icrai nitelikte görerek bozmuştur.<sup>83</sup> Danıştay aslında idari makamlarca tesis edilen, fakat özel kanunu gereği ceza kanunu alanında sonuç doğuran işlemlerde idari davaya konu olabilecek nitelikte işlem bulunmadığından davayı incelemeksizin reddetmektedir.<sup>84</sup>

## 5. SÜRE AŞIMI

İdari yargıda dava açma süreleri Kanun'un 7 ila 13 üncü maddesi hükümlerinde düzenlenmiştir. İdarî yargılama usûlünde dava açma süresi davanın ön şartlarından biridir. Doktrinindeki baskın görüşe<sup>85</sup> ve Danıştay'a göre,<sup>86</sup> dava açma süresi kamu düzenine ilişkin ve hak düşürücü olup süresi içinde açılmayan iptal davasının süre yönünden reddine karar verilir (İYUK m.15/1-b).

Mülga 521 sayılı Kanunda süre aşımı en son sırada incelenmekte iken 2577 sayılı Kanunda sırası değiştirilmiştir. Buna göre, ilk inceleme düzeyinde süre hususu, bir idari davanın görevli ve yetkili mahkemede tarafla-

---

BAL/KARABULUT/ŞAHİN, s.657-658 (Arşiv kaydına alınan sabıka kaydının silinmesi talebinin idarece reddi işleminin iptali)

<sup>83</sup> Dnş.10.D., 18.10.2000, 3768/5293, BAL/KARABULUT/ŞAHİN, s.660-662. Benzer yönde, Dnş.10.D., 15.11.2000, 1999/2070-2000/5718, BAL/KARABULUT/ŞAHİN, s.663-665; Dnş.10.D., 13.11.2000, 1998/2668-2000/5641, BAL/KARABULUT/ŞAHİN, s.667

<sup>84</sup> Dnş. 10.D., 19.3.20001, 1998/7504-2001/931, BAL/KARABULUT/ŞAHİN, s.650-651 (Lüzumu muhakeme kararının iptali istemi) ; Dnş. 10.D., 20.9.2001, 1999/5376-2001/3082, BAL/KARABULUT/ŞAHİN, s.649-650 ( Danıştay Başkanlığınca tesis edilen, yapılan başvurunun İçtihatlarının Birleştirilmesi Kuruluna havale edilmemesi işleminin reddi istemi)

<sup>85</sup> ONAR, C.III, s.1961; GÖZÜBÜYÜK-DİNÇER, s.319; ZABUNOĞLU, "Dava Açma Süresi", s.193; YENİCE-ESİN, s.165; ALAN, s.34; O. Kadri KESKİN, "Görevli Olmayan Yerlere Başvurma Hâlinde İdari Dava Açma Süresi", Adalet Dergisi, Y. 77, S. 1, Ankara 1986, s.93; Gürsel ÖNGÖREN, *Türk Hukukunda İdari Dava Açma Süreleri*, İstanbul, Kazancı Kitap, 1990, s.6 vd.; ERGEN, s.19; KALABALIK, s.296; zımnen T. YILDIRIM, s.335. Bu konudaki son tartışmalar ve Türk doktrinindeki görüş ayrılığının terminoloji farklılığından kaynaklandığına dair görüş için bkz. Gürsel KAPLAN, *İdari Yargıda Dava Açma Süreleri*, Ankara, Turhan Kitabevi, 2007, s.36 vd.; kendine özgü (sui generis) hak düşürücü bir süre olduğu yolunda, CANDAN, s.321. Başka bir görüşe göre idari yargıda dava süresi düzenleyici niteliktedir.Yıldırım ULER, "Yönetmelik Yargıda Dava Süresi", I.Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Birinci Kitap: İdari Yargı, Ankara, Danıştay Yayınları, No.53, 1991, s.211 vd.

<sup>86</sup> DİBKK 24.2.1973, 1/1, R.G. 13.10.1973-14684; Dnş.7. D., 9. 7.1984, 1081/1385, DD, S.58-59, s.248-250; DİDDGK. 15.6.1990, /457/109, DD, S. 81, s.104-107; DVDDGK, 13.3.1998, 1996/244-1998/45; DD, S.97, s.143-150

rı doğru teşkil edilmiş, bir menfaat ihlal eden kesin ve icrai nitelikli bir idari işlemin iptalini veya hakkı ihlal eden bir idari eyleminden dolayı zararı tazminini yahut idari sözleşmeden doğan uyuşmazlıkları konu edinen idari davaların mevcudiyetinin görülmesinden sonra ele alınır. Bu itibarla sıranın uygun olduğu değerlendirilmektedir. Ehliyetin sonradan ikmaline imkân verilmeden davanın tekrar yargı önüne getirilmesini önlemek amacıyla, süre aşımının ehliyetten önce incelenmesi gerektiği ileri sürülmekte ise de,<sup>87</sup> buna katılmıyoruz. Zira, süre konusu işlemin ehil davacıya tebliğ edilip edilmediğine bağlı olarak değişebilir. İkincisi, derdestlik ve kesin hüküm bakımından taraf teşkili önemlidir. Keza, kişiye göre menfaat şartı farklı ve sonradan gerçekleşebileceğinden sürenin tayini buna göre yapılabilir.

## 6. HUSÛMET

İdari davaların bir hasma karşı açılması gerekir. İdari yargıda davalı olabilmek yeteneğine husûmet denir. Bu davalarda davalı tarafta hasım olarak idarenin bulunması şarttır.

Kanun'un 3/2-e maddesi hükmüne göre, dava dilekçesinde taraflardan birisi olması hasebiyle davalı idarenin de (ünvânı ve adresi gibi bilgileri ile) gösterilmesi zorunludur. Kanun'un 14/3-f ncı maddesinde, kaydı yapılan dilekçelerin "*husûmet*" noktasından da inceleneceği ve buna göre 15/1-c maddesinde davanın hasım gösterilmeden veya yanlış hasım gösterilerek açılması hâlinde, dava dilekçesinin tespit edilecek gerçek hasma tebliğine; buna karşılık yine aynı maddede, dilekçelerde bulunması gereken, yani Kanun'un 3 üncü maddesinde belirtilen hususlar bakımından kanunsuzluk görülmesi hâlinde otuz gün içinde noksanlıkların giderilerek yeniden düzenlenmek üzere dilekçenin reddine karar verileceği belirtilmektedir.<sup>88</sup> Bunlarda ayrıca karardan bir suretin davacıya gönderilmesi de hüküm altına alınmaktadır.<sup>89</sup> Bize göre, eşâsen ayrıca itiraz ve temyiz edilmeyen ara karar niteliğindeki<sup>90</sup> hasım tayin kararları-

---

<sup>87</sup> BERK, s.13

<sup>88</sup> Mülga 521 sayılı Kanunun, husûmetteki yanlışlığı dilekçe reddi sebebi sayan 75 inci maddesine, gerçek hasma tebliğ hükmünü getiren 18.6.1973 tarih ve 1740 sayılı Kanun gerekçesinde, hasımın yanlış gösterilmesinin artık önemli bir noksan olarak telakki edilmediği, yeniden dilekçe yazdırılmasının fuzuli ve külfetli olduğu ifade edilmektedir. Bkz. YENİCE /ESİN, s.500, 512

<sup>89</sup> Dnş. 12.D., 15.6.2000, E.2000/1450, COŞKUN/KARYAÇDI, s.249; Dnş., 12.D., 12.6.2000, 1999/4314; COŞKUN/KARYAÇDI, s.249

<sup>90</sup> Bu ara karar örnekleri için bkz. COŞKUN/KARYAÇDI, s.249, 251

nın tebliğine gerek yoktur. Zira davacı yeni davalının (belki hasım mevkiine alınmasına da itiraz eden) savunmasından bunu öğrenebilecektir.<sup>91</sup>

İdari yargıda husûmet kamu düzenine ilişkin olduğundan, taraflar ileri sürmese bile yargılamanın her safhasında ve re'sen dikkate alınır.<sup>92</sup> Husûmet konusu Kanun'un sıralamasında son nokta olan dilekçeye ilişkin denetimden önce yer almaktadır. Bu sebeple önceki konularda inceleme yapılmadan (mesela süre aşılmadan) bu hususun incelenemeyeceği sonucu çıkmaktadır. Ancak bazı hâllerde husûmetteki uygunsuzluğun da giderilmesi gerekebilir. Bir kere, hâkim, idari merci tecâvüzü hususunu incelerken eğer davalının hiç veya doğru olarak gösterilmediği gibi bu mercie başvurulmadığını görürse, ister istemez davalının tespiti ile husûmetteki noksanlığı gidermek zorundadır. İkincisi, davanın ehliyet ve süre gibi noktalardan reddedildiği durumlarda kesin hüküm veya derdestlik hâllerine sebebiyet vermemek için davalı tarafın kararda yer alması zorunluluğu ortaya çıkabilir. Biz, bu gibi sebeplerle husûmetin sadece sırası geldiğinde değil, diğer konularla birlikte ele alınıp re'sen düzeltilbileceğini düşünüyoruz. Kanaatimizce, husûmet uygunsuzluğuna kanunen bağlanan “*dava dilekçesinin tespit edilecek gerçek hasma tebliğ*” edilmesi gerekliliği, bu şekilde harekete imkân vermektedir. Danıştay, mahâl mahkemesi kararlarını temyiz üzerine inceleyip yanlış/eksik husûmetten dolayı bozduğunda, dava dilekçesinin gerçek hasma tebliğ edilerek davanın yeniden bir karar alınmak üzere mahkemeye gönderilmesine karar vermekle, kanaatimizce usûli işlemlerin baştan itibaren yeniden yapılmasını amaçlamaktadır.<sup>93</sup>

---

<sup>91</sup> Bkz. YENİCE /ESİN, s.513-514

<sup>92</sup> GÖZÜBÜYÜK/TAN, C.II, s.832; KALABALIK, s.286

<sup>93</sup> Dnş.10.D., 30.6.1993, 1995/3617-1995/6431, BAL/KARABULUT/ŞAHİN, s.735-737; Dnş.10.D., 2.10.1995, 1994/1771-1995/3993, BAL/KARABULUT/ŞAHİN, s.738; Dnş.10.D., 27.2.1995, 1993/2147-1995/854, BAL/KARABULUT/ŞAHİN, s.737; Dnş. 5.D., 10.7.2009, 2008/4258-2009/4489, DD, S.122, s.289-291

Esâsen, 10'uncu Dairenin bir kararı bu şekilde yorumlanabilir. Uyuşmazlıkta, davacı, Adalet Bakanlığının genelgesi uyarınca kolunu mühürleyerek hastaneye sevkinden dolayı kamu görevlisi savcı aleyhine idare mahkemesinde tazminat davası açmış, mahkeme adli yargının görevli olduğuna kanaat getirerek görev yönünden davayı reddetmiştir. Temyiz üzerine Danıştay, gerçek kişinin hasım mevkiinden çıkarılıp idarenin alınması mümkün değilse de, bu işlemin yargısal faaliyetlerden ayrılabilen idari nitelikte bir işlem olduğunu, savcının bu işleminden doğan zararın hizmet kusuru ilkesine dayanılarak Adalet bakanlığına karşı tam yargı davası açılabilirliğini, dolayısıyla savcının yanı sıra davalı olarak Adalet Bakanlığının da husûmete dahil edilebileceğini, böylece uyuşmazlığın esâsının incelenebileceğini belirterek gerçek kişi yönünden davanın reddine karar verilmesi, davalı konumuna getirilen idare yönünden ise uyuşmazlığın esâsının çözümlenmesi gerektiği düşüncesiyle isabetsiz bulunduğu kararı bozmuştur (Dnş. 10.D., 26.11.2008, 2006/7165-2008/8312, DD, S.121, s.358-362)

Bir vergi mükellefiyet kaydının silinme istemiyle gerçek kişi aleyhine açılan davada ortada kesin ve icrai bir idari işlem olmadığı gerekçesiyle incelemeksizin reddeden mahâl mahkemesi kararını, davacının temyizi üzerine inceleyen Danıştay, dava dilekçelerinin 2577 sayılı Kanun'un 14 üncü maddesinde öngörülen sıraya göre incelenmesi gerektiğini belirterek talebi reddetmiştir.<sup>94</sup>

Husûmetteki yanlışlığın sonradan fark edilmesi hâlinde, bu düzeltilip davaya kaldığı yerden devam edilebilir mi? Bize göre, bu takdirde Kanun gereği dilekçenin gerçek hasma tebliği gerektiğinden ve 14/ 6 ncı madde hükmünde açıkça gösterildiğinden yargılamanın başına dönülerek ilk incelemeden sonra gelen usûli işlemleri tekrarlamak lazımdır. Böylece tarafların cevap hakları ile usûle ilişkin hakları zarar görmemiş olur.<sup>95</sup>

Danıştay'ın idari eylemlerde ön karar için yanlış idari makama başvuru hâlinde bunu merci tecâvüzü olarak görmeyip hasmı düzelttirerek tebligat işlemlerine devam ettirdiği görülmektedir.<sup>96</sup>

## 7. DİLEKÇENİN 3 VE 5 İNCİ MADDELERE UYGUN OLMASI ŞARTI

Dilekçelerin 3 ve 5 inci maddelere uygun düzenlenmesi, şekli bir şart olarak ilk inceleme konusu oluşturmaktadır. Birbirinden farklı hususları içerdiğinden iki madde ayrı ayrı ele alınacaktır. Sonra bu konuyla ilgili bir değerlendirme yapılacaktır.

---

<sup>94</sup> Danıştay'a göre; "Her ne kadar davada husûmetin gerçek kişiye yöneltilmiş olması, ortada adli yargının görev alanına giren bir davanın bulunduğu izlenimi vermekte ise de, davacının isteminin Vergi Dairesince tesis edilen motorlu taşıtlar vergisi mükellefiyetinin iptali isteminin iptaline ilişkin olması; ayrıca, dilekçeler üzerine yapılacak ilk incelemeyi düzenleyen 2577 sayılı İdari Yargılama Usûlü Kanununun 14'üncü maddesi hükmü uyarınca, bu incelemenin maddede belirtilen sıraya göre yapılmasının zorunlu olması karşısında, Mahkeme kararında davalı olarak ...'un gösterilmiş olması, bozma nedeni olarak görülmemiştir." (Dnş. 7. D., 7.10.2009, 2007/5384-2009/4019, DD, S.122, s.343-344)

<sup>95</sup> Aynı görüşte, YENİCE /EŞİN, s.513. Bu yönde, Dnş. 5.D., 2.20.2007, 4407/5046, DD, S.117, s.166-168

<sup>96</sup> Öğretmen olan yakınlarının terör örgütüne öldürülmesinden dolayı Milli Eğitim Bakanlığına (MEB) yaptıkları tazminat isteklerinin reddi üzerine açılan davada idare mahkemesi başvurunun İç İşleri Bakanlığına (İİB) yönetilmesi gerektiğini ve buraya başvuru yapılmadığından olayı davayı reddetmiştir. Danıştay, sosyal risk ilkesine göre tazmin sorumluluğu karşısında idarenin bütünlüğü esâsı çerçevesinde yanlış idareye başvurunun geçerli olduğunu, bu sebeple Kanunun 15 inci maddesi gereği hasmın düzeltilerek dilekçenin İİB'na tebliği ile davanın görülmesi gerektiğini belirterek kararı bozmuştur. (Dnş. 10. D., 24.2.1998, 1996/3800-1998/804, BAL/KARABULUT/ŞAHİN, s.512-513)

### a. Dilekçenin 3 üncü Maddeye Uygun Olup Olmadığı

Kanun'un 3 üncü maddesinde dava dilekçesinin adedi, içeriği, nasıl ve ne şekilde yazılacağı gösterilmiştir.

-- Bu maddenin 10.6.1994 tarih ve 4001 sayılı Kanunla değişik 1 inci fıkrasına göre, idari davalar, (a) Danıştay, idare mahkemesi ve vergi mahkemesi başkanlıklarına hitaben yazılmış ve (b) imzalı dilekçelerle açılır.<sup>97</sup>

(a) *Dilekçenin Danıştay, idare mahkemesi ve vergi mahkemesi başkanlıklarına hitaben yazılmış olması:* Bilindiği gibi idari yargılama hukukunda yazılılık ilkesi geçerlidir. Bu bakımdan dava dilekçesinin yazılı olması zorunlu olduğu gibi, davanın gerek usûlen gerek esâstan incelenmesi bakımından belli bir yazılı şekle sahip olması gerekir. Dilekçede öncelikle davanın hangi yargı yerinde görüleceğinin gösterilmesi gerekir. Eğer dilekçe asıl yargı yerini havale edilmek üzere başka mahkeme veya konsolosluklara verilmişse bu hitabın “ *X idare mahkemesine gönderilmek üzere Y mahkemesi başkanlığına / konsolosluğuna*” şeklinde olması gerekir. Ancak davacı bazen mahkemenin adını yazarken hatalı ibareler kullanmış olabilir. Örneğin tam olarak “Ankara İdare Mahkemesi Başkanlığına” denileceğine, “İdare Mahkemesi Başkanlığına”, “Ankara İdare Başkanlığına”, “Ankara İdare Mahkemesine” gibi ibareler kullanılmış olup da, dilekçe bu mahkemeye verildiği gibi içerikten bu mahkemede bir idari uyuşmazlığın çözümü için dava açıldığı tereddütsüz anlaşılıyorsa, esâslı bir eksiklik teşkil etmeyen bu hatadan dolayı dilekçe reddi cihetine gitmemek yerinde olur. Eğer yanlış havale veya kayıttan dolayı aslında dava dilekçesinin o yargı merciine ait olmadığı anlaşılıyorsa, kanaatimizce davacının iradesine öncelik tanınarak bir karar vermeksizin esâs kaydının kapatılıp dilekçenin asıl mercie iadesi sağlanmalıdır.

(b) *Dilekçenin imzalı olması:* Açıldığı mahkemeye hitaben ve aşağıda belirtilen içerikte yazılmış olan dilekçenin her suretinin mutlaka davacı veya varsa vekili tarafından ayrı ayrı, bizzat ve ıslak imzalanması şarttır.<sup>98</sup> Çünkü, “*yazılı şekle tâbi muamelelerde şekil, imza ile tekemmül eder.*”<sup>99</sup> Dava, davacı bir tüzel kişi de olsa ancak bir gerçek kişi tarafın-

---

<sup>97</sup> Dilekçenin şekli ile ilgili geniş açıklama ve örnekler için bkz. CANDAN, s.240 vd., 989 vd.

<sup>98</sup> Dnş. 2.D., 21.8.2007, 2513/3334. DD, S.117, s.109-110

<sup>99</sup> ONAR, C.III, s.1947. Esâsen maddenin Birinci fıkrasının ilk hâlinde “imzalı” kelimesi yer almakta idi. Uygulamada imzasız dilekçe ile dava açılması üzerine 10.6.1994 tarih ve 4001 sayılı Kanunun 2 inci maddesiyle eklenmiştir.

dan imzalanmak suretiyle açılabilir. Dava dilekçesindeki imza, davacının iradesini gösterir.<sup>100</sup> Bu irade hem dilekçeye hukukilik kazandırır, hem de yargı merci önünde idare ile uyumsuzluk yaratılmak istendiğini gösterir. Danıştay, imza eksikliği hâlinde dilekçenin 14/3 g ve 15 inci maddeleri uyarınca dilekçenin reddine karar vermektedir.<sup>101</sup> Danıştay eski bir kararında bu hususlara işaretle imzasız dilekçe ile dava açılmayacağından dosyanın işlemiden kaldırılması gerektiğine hükmetmiştir.<sup>102</sup> Bu sebeple her ne kadar 3 üncü maddeye uygunluk ilk incelemede son sırada yer almakta ise de, bize göre imzasız bir dilekçe harcı yatırılmış olsa bile baştan itibaren incelenememelidir. Dolayısıyla ilk incelemede yer alan önceki konulara ilişkin bir karar da verilememelidir. Bu takdirde harç yatırılmış ise, diğer konularda eksiklik bulunsun bulunmasın öncelikle dilekçe imzalanmak üzere ilgisine iade edilmelidir. Davacı olarak gösterilen kişi tarafından aslında dava açılmak istenmemiş olabileceği gibi sahte imzayla onun adına dava açılmak da istenmiş olabilir. Eğer dilekçe iade olunan dilekçedeki kişi dava açmak istemiyorsa ve bunu bildiren yazılı bir beyanda bulunursa ya da hiç bir cevap vermezse dilekçenin işleme konmaması uygun olur.

Dilekçenin sâdece aslının imzalandığı veya eklerinin fotokopi olduğu hâllerde, diğer suretleri eksik ise hemen dilekçeyi reddetmek Kanun'un lafzına uygun düşmekte ise de, gereği ve yararı olmayan bir uygulamadır. Kanaatimizce, bunlar, yargı merciince aslına uygunluğu kontrol ve tasdik edilerek karşı tarafa tebliğ edilmelidir. Böylece hem amaca, hem de usûl ekonomisi esâsına uygun hareket edilmiş olur.<sup>103</sup> Bu uygulamanın davacı tarafından bilinçli olarak karşı tarafa tebligatı geciktirmek ve zaman kazanmak için yapıldığı ileri sürülebilir ise de, bunun dürüstlük ve hakkın kötüye kullanılmaması kuralıyla bağdaşmayacağı açıktır.

-- Kanun'un 3 üncü maddesinin 3 üncü fıkrası gereği, (a) dava konusu kararın ve belgelerin asılları veya örnekleri dava dilekçesine eklenmek ve (b) dilekçeler ile bunlara ekli evrakın örnekleri karşı taraf sayısından bir fazla, yani en az iki suret olmak zorundadır.

---

<sup>100</sup> Dava dilekçesinin irade göstergesi olan imzayla tamamlanabileceği hakkında, Dnş. 10. D., 14.1.1998, 1997/7466-1998/10, BAL/KARABULUT/ŞAHİN, s.32-33

<sup>101</sup> Dnş. 10. D.,14.1.2002, 2001/5524-2002/7, BAL/KARABULUT/ŞAHİN, s.25; Bkz. yuk. 14.1.1988 tarihli 10.D. kararı

<sup>102</sup> Dnş. 10.D., 22.5.1980, 1978/171-1980/1449, CANDAN, s.253

<sup>103</sup> ÇIRAKMAN, s.125; COŞKUN/KARYAĞDI, s.264

(a) *Dilekçeye, dava konusu kararın ve belgelerin asılları veya örneklerinin eklenmesi:* Dilekçenin muhteviyatından buna gerek kalmıyorsa veya davacının idarenin elinde bulunduğundan ulaşması mümkün değilse bunlardan sarfı nazar edilebilir.<sup>104</sup> Bunun gibi, mesela yayımlanmış tüzüğün aslı veya imzalı örneği istenmemeli, fotokopi yeterli olmalıdır.<sup>105</sup>

DİDDGK, Resme Gazete’de yayımlanmadığı gibi, davacının tüm girişimlerine rağmen idareden elde edemediği Bakanlar Kurulu Kararını dilekçeye ekleyememiş olmasını eksiklik ve aynı yanlışlık kabul ederek yenileme dilekçesinin üzerine davanın reddine karar veren Sekizinci Daire kararını isabetli görmeyerek bozmuştur.<sup>106</sup>

(b) *Dilekçeler ve eklerinin karşı taraf sayısından bir fazla olması:* Karşı tarafa tebligat için dilekçe ve eklerinin bir suret fazla olması şarttır. Bazen diğer suretin eklerinde eksiklik olabilir. Bu takdirde bu evrak idarenin elinde zaten mevcutsa bunu eksiklik olarak görmemeli; bu şekilde veya eksik evrakın fotokopisi tasdik edilerek tebligata çıkarılabilmelidir.<sup>107</sup>

-- Kanun’un 3 üncü maddesinin 2 inci üncü fıkrası gereği dava dilekçelerinde şunların gösterilmesi zorunludur:

(a) *Tarafların ve varsa vekillerinin veya temsilcilerinin ad ve soyadları veya unvanları ve adresleri:* Ad, soyad ve adres dışında iradi ve/veya kanuni temsilciler ( vekaletname, vasi ve kayyımlik belgesi, husûmet izni, velayet belgesi gibi temsile ilişkin yetki belgelerini de eklemelidir. Dilekçede bir adresin gösterilmesi yeterlidir. Gösterilen adresin doğru olmaması hâlinde dilekçenin reddine değil, Tebligat Kanunu çerçevesinde hareket edilir ve gerektiğinde Kanun’un 26/3 üncü maddeye göre işlem yapılır.

Temsile ilişkin belgelerin eksikliğinin sonradan anlaşılması hâlinde bunlar ara kararıyla tamamlatabileceği gibi, eğer sonraki belgelerden bu husustaki tereddüt ortadan kalkıyorsa buna da gerek görülmez.

---

<sup>104</sup> ÇIRAKMAN, s.125; ALAN, s.40; COŞKUN/KARYAĞDI, s.264; davacının, sadece tebliğ edilen belgelerin eklemekle yükümlü kılınmasının dilekçe ret kararlarını azaltacağı hakkında, Nurben ÖMERBAŞ, “İdari Yargılama Usûlünde Hızlandırıcı Mekanizmalar,” Danıştay ve İdari Yargı Günü 141. Yıl Sempozyumu, 11 Mayıs 2009, Danıştay Yayınları No:79, Ankara 2010, s.100

<sup>105</sup> ÖZDEŞ, *Üçüncü Bölüm Tartışmaları*, s.143

<sup>106</sup> DİDDGK, 7.3.2002, 2002/1149-2003/103, ARSLAN/INMAZ/DÜNDAR, S.540-5444

<sup>107</sup> ALAN, s.40. Hatta bu dilekçe tek suret olduğunda da yapılmalıdır, ÇIRAKMAN, s.127; ÖZDEŞ, (tartışmalar), s.143-144. Kanunda böyle bir uygulama yetkisi tanınmadığından bunun doğru olmadığı yönünde, KARAVELİOĞLU, s.430



HUMK'nun 67 inci maddesine göre vekâletname eksikliği hâlinde vekile belli bir süre verilir, bu sürede belge ibraz edilmezse dava ehliyetten reddedilir.<sup>108</sup>

Davalının gösterilmesi gerektiği belirtilmekle beraber mahkeme re'sen bu eksikliği gidermekle yükümlü olduğundan bunun yokluğu veya yanlışlığı önem arz etmemektedir.

*(b) Davanın konu ve sebepleri ile dayandığı deliller:* Burada maddi/hukuki olay ortaya konarak davanın konusu tam, açık ve tereddüde yer kalmayacak şekilde yazılmalıdır. Örneğin, düzenleyici işlemlerde iptali istenen madde veya madde içerisindeki cümle veya ibareler açıkça belirtilmelidir.<sup>109</sup> Eğer hukuki terimler kullanarak veya uygun kelimelerle ifade edilememişse mahkeme bunu –davacının muradının ve meramını gösterecek şekilde ihtiyatlı ve özenli - düzeltebilir. Konuya bağlı (yürütmenin durdurulması, keşif, bilirkişi incelemesi gibi) talepler de net, terditsiz<sup>110</sup> ve dava türünün gerektirdiği gibi ifade edilmelidir.

Davanın sebepleri dava türüne göre ayrı ayrı gösterilmelidir. İptal davasında bu, işlemin hangi yönlerden hukuka aykırı olduklarına ilişkin maddi ve hukuki sebepleri açıklamakla olur. Tam yargı davalarında sorumluluğu doğuran zararın kaynağı işlem veya eylemin ne olduğu, nasıl gerçekleştiği, zararın şekli ve miktarı gibi hususlar gösterilir.

Davaya ilişkin deliller de gösterilmelidir. Yukarıda üçüncü fıkrada belirtildiği gibi iptali istenen kararın ve ilgili belgelerin asılları veya örnekleri eklenmelidir. Davacı zaten idarenin elinde mevcut olan belgeleri eklememiş ve ibraz edememiş ise, bu eksiklik olarak görülmemelidir. Bu hususta esnek davranmak yerinde olur. Mülga Danıştay Kanunu'nda öngörülen dilekçe ekindeki belgelerin noter, avukat veya belgeyi tanzim eden resmi derece onanması gerekirken 2577 ile bu zorunluluk kaldırıldığından bu noksanlık dilekçe reddi sayılamaz.

Dava dilekçesi sonradan eklenen konu ve taleplerle (süresinde olanlar hariç) genişletilemez. Örneğin, ilk dilekçede kesilen kaçakçılık cezasının

---

<sup>108</sup> KARAVELİOĞLU, s.432. Bu yönde, Dnş. 3.D., 1.10.1998, 1997/4536-1998/3300, ÖZKAYA/TOPUZ, s.486-487; DİDDGK, 26.2.1999, 1998/813-1999/322, ARSLAN/SINMAZ/DÜNDAR, s.710-711

<sup>109</sup> Dnş. 11.D., 10.11.2010, 7299/9170 (özel arşiv)

<sup>110</sup> Dnş. 12.D., 22.11.2006, 7974/5418, ERGEN, s.87

iptali istenmiş iken, savunmaya cevap dilekçesinde katma değer vergisinin de konu edilmesi mümkün değildir.<sup>111</sup>

Dilekçede hangi işlemin iptalinin istendiğinin<sup>112</sup> açıkça ortaya konması gerekir.

(c) *Davaya konu olan idari işlemin yazılı bildirim tarihi:* İdari işlemin yazılı bildirim tarihi ile varsa idari başvuruların, idari eylemlerin, ön kararların, düzenleyici işlemlerin ilan ve yayım tarihlerinin, görevsizlik kararlarının tebliğ ve kesinleşme tarihlerinin gösterilmesi gerekir. Ekli belgelerden veya dosyanın içeriğinden süre aşımı bulunmadığı anlaşılıyorsa buraya yazılmaması önemli olmamalıdır. Bunlardan veya gösterilen tarihten açıkça süre aşımı bulunduğu anlaşılıyorsa dava süre yönünden reddedilmelidir.

(d) *Vergi, resim, harç, benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezalarına ilişkin davalarla tam yargı davalarında uyumsuzluk konusu miktar:* Bir parasal miktar dava ediliyorsa bu miktar net olarak belirtilmelidir.<sup>113</sup> Danıştay İBK kararına göre,<sup>114</sup> kamu görevlilerinin mali haklarına ve işleme bağlı belli zararlarından doğan uyumsuzluklarda miktar gösterilmese de dava edilebilir, bunun dilekçede gösterilmemesi noksanlık sayılmaz. Tazminat miktarları Türk Lirası cinsinden belirtilmelidir.<sup>115</sup>

(e) *Vergi davalarında davanın ilgili bulunduğu verginin veya vergi cezasının nevi ve yılı, tebliğ edilen ihbarnamenin tarihi ve numarası ve varsa mükellef hesap numarası:*

## **b. Dilekçenin 5 inci Maddeye Uygun Olup Olmadığı**

İdari yargıda kural, herkesin tek başına ve her bir idari işlem/eylem için ayrı bir dilekçe ile dava açmasıdır.<sup>116</sup> Kanun'un 5 inci maddesine göre; her idari işlem aleyhine kural olarak ayrı ayrı dava açılır. Ancak, istisnai bazı hâllerde birden fazla işlem aleyhine veya müştereken birden fazla davacı birlikte, aynı dilekçe ile dava açılabilir. Bu bağlamda, aralarında

---

<sup>111</sup> Dnş VDDGK, 23.10.1998, 1997/59-1998/303, ÖZKAYA/TOPUZ, s.127-129

<sup>112</sup> Dnş. 8.D., 2.4.2001, 792/1376 , ÖZKAYA/TOPUZ, s.124; ve Dnş. 12.D., 3.5.2001, 1236/1958, ÖZKAYA/TOPUZ, s.125; Dnş. 5.D., 22.12.2000, 4240/3682, ÖZKAYA/TOPUZ, s.126-127

<sup>113</sup> Tazminat tutarının gösterilmemesi hâlinde dilekçenin reddine dair; Dnş. 5.D., 1673/1734, ÖZKAYA/TOPUZ, s.137-138

<sup>114</sup> Dnş. İBKK, 29.12.1983, 1/10, DD, S.54-55, s.129 vd.

<sup>115</sup> Dnş. 10.D., 19.12.1996, 1995/7629-1996/8293, ÖZKAYA/TOPUZ, s.138-140

<sup>116</sup> GÖZÜBÜYÜK, s.435; ALAN, s.39; YENİCE – ESİN, s.154; CANDAN, s.259; KARAVELİOĞLU, C. I, s.449; KALABALIK, s.314; T. YILDIRIM, s.415

maddi veya hukuki yönden bağıllık ya da sebep-sonuç ilişkisi bulunan birden fazla işleme karşı bir dilekçe ile de dava açılabilir. Öncelikle belirlenmelidir ki aynı dilekçe ile dava açılabilmesi için her işlemin konusu aynı yargı yerinin görev alanı içinde olmalıdır.<sup>117</sup>

Hangi işlemler arasında maddi ve hukuki bakımdan bağıllık bulunduğu yargı kararları ile tespit edilir.<sup>118</sup> Örneğin aynı incelemeye dayanan ve birbirini izleyen dönem tarihli kararlarına karşı aynı dilekçe ile dava açılmasında kanuna aykırılık bulunmamaktadır.<sup>119</sup> Buna karşılık, atık su tarifelerine ilişkin uyuşmazlıklar ile su tarifelerine ilişkin uyuşmazlıklara karşı ayrı dilekçelerle dava açılması lazımdır.<sup>120</sup>

Birden fazla şahsın müşterek dilekçe ile dava açabilmesi için ise, davacıların hak veya menfaatlerinde iştirak bulunması ve davaya yol açan maddi olay veya hukuki sebeplerin aynı olması gerekir.<sup>121</sup>

Kanun'un 14 üncü maddesinin ilk düzenlemesinde, süre aşımının 3 ve 5 inci maddelere uygunluk şartından sonra yer almasından dolayı, sonunda dava süre yönünden reddedileceği hâlde sırf dilekçenin bu maddelere

---

<sup>117</sup> GÖZÜBÜYÜK, s.436; CANDAN, s.266; KARAVELİOĞLU, C. I, s.453; KALABALIK, s.314-315.

Bu doğrultuda, Tekel ürünleri toptan satıcıya uğraşan bir davacının, stoklarının tespiti ile fiyat farkının tahakkuku işleminin ve buna ilişkin 27.12.1995 tarihli genelgenin iptali için açtığı davada, Danıştay, davalı ile davacı arasında imzalanan sözleşmenin ihlaline dayanan tahakkuk işlemi adli yargının, genelge iptali talebi ise idari yargının görevine girdiğinden Kanunun 5 inci maddesi gereğince ayrı ayrı dava açılmak üzere 15/1-d maddesi uyarınca dilekçenin reddine karar vermiştir. Dnş. 10. D., 14.4.1997, 1996/6312-1997/1305, BAL/KARABULUT/ŞAHİN, s.58-59. Bunun gibi, bedelsiz ithal izine verilmemesine ilişkin 17.12.1993 tarihli idari işlem ile 94/1 sayılı Bedelsiz İthal Tebliğinin ilgili maddesinin iptali için açılan davada, Danıştay dosyanın tekemmülüyle duruşma yaptıktan sonra, 93/1 sayılı tebliğden yararlandırmamam işlemi ile uygulama işlemi tesis edildiği tarihte yürürlükten kalkmış olduğundan izin işleminin dayanağı olmadığı anlaşılan 94/1 sayılı tebliğin hükmünün iptali için davaların ayrı ayrı açılması gerektiği sonucuna varılarak Kanunun 5 inci maddesi gereğince ayrı ayrı dava açılmak üzere 15/1-d maddesi uyarınca dilekçenin reddine karar verilmiştir; Dnş. 10.D., 19.3.1996, 1994/4554-1996/1566, BAL/KARABULUT/ŞAHİN, s.60-61; aynı Danıştay dairelerinin görevine giren birden fazla davanın birlikte açılmayacağı hakkında, Dnş. 11.D., 18.1.2011, 2010/10570,-2011/248, (özel arşiv)

<sup>118</sup> ALAN, s.39; KALABALIK, s.317. Maddi yönden bağıllık, işlemlerin aynı maddi sebeplere dayanarak tesisini (örneğin aynı olaydan dolayı hem disiplin cezası verilmesini, hem de görev yerinin değiştirilmesini); hukuki yönden bağıllık ise işlemlerin hukuki dayanaklarının aynı olmasını ifade etmekle beraber ayrıca birine ilişkin hukuki sorunun çözümünün diğerine ait hukuki sorunların hâlini de etkilemesi, keza bütün işlemlerin denetiminin aynı yargı yerinin görev alanına girmesi demektir. Bkz. T. YILDIRIM, s.415-416

<sup>119</sup> DVDGK, 13.2.1998, 1996/301-1998/38, ÖZKAYA/TOPUZ, s.153-156

<sup>120</sup> Dnş. 8.D., 1996/474, 1999/4245, ÖZKAYA/TOPUZ, s.157-158

<sup>121</sup> Dnş. 4.D., 1998/2971-1999/2273, ÖZKAYA/TOPUZ, s.159-160; Dnş. 5.D., 25.1.1994, 1993/9090-1994/158, ÖZKAYA/TOPUZ, s.160-161; Dnş. 8.D., 22.11.1995, 4893/3890, ÖZKAYA/TOPUZ, s.161-162

göre düzeltilmesinin gereksiz yere bir yığın işleme yol açtığı, 3622 sayılı Kanun'la değişiklik yapmak suretiyle süre aşımının öne alınarak emek ve zaman kaybının giderildiği belirtilmektedir.<sup>122</sup>

### **c. Dilekçenin Kanuna Uygunluğu Konusuyla İlgili Değerlendirmemiz**

Dilekçenin 3 ve 5 inci maddelere uygun olması, (imzalanma dışında) şekli şarttır. Kamu düzenine ilişkin olan diğer usûli şartlara göre içerik ve kapsam bakımından izafi, nispi ve değişken niteliktedir. Yani, dilekçede yer alan veya almayan hususların 3 ve 5 inci maddelere uygunluğu, hem uyumsuzluğun mahiyetine hem de inceleyen kişiden kişiye ve hatta o davanın yargı merci önünü getirilme zaman ve zeminini göre fark edebilir. Örneğin, aynı konuda birden fazla dava açılmışsa dava konusunu kavramak kolaylaşacak, davacı daha önce iptal davası açmışsa bunun ardından açacağı tam yargı davasını anlamlandırmak zor olmayacaktır. Bu sebeple hâkimin davayı ve dilekçenin içeriğini nasıl yorumladığı önem kazanmaktadır. Bize göre tereddüt olmadıkça ve kuşku ortadan kalktığında formel konularla uğraşılmamalı, “*usûl esâsa feda edilmemelidir.*” Bunun için, bir kere davacıdan elinde olmayan bilgi ve belgelere dilekçede yer vermesi beklenmemelidir. Mühim olan, karşı tarafın savunmasını yapabilmesine imkân sağlanmasıdır. İkincisi, dilekçe ve/veya eklerinin tek nüsha olması hâlinde, eksik suretler çoğaltılarak onayı müteakip karşı tarafa tebliğ edilebilmeli, yapılan masraf da gerektiğinde posta giderlerinden karşılanabilmelidir. Keza, 3 ve 5 inci maddelere uygunsuzluğun ileriki aşamalarda anlaşılması hâlinde, şayet dosyaya giren yeni bilgi ve belgelerle noksanlık izole edilebiliyorsa artık dilekçe reddolunmamalıdır. Bu takdirde gerekiyorsa ara kararı yoluna başvurulmalıdır. Bu bağlamda davacılar veya dava konuları bakımından birlikte açılıp bakılamayacak türden bir davanın söz konusu olduğu anlaşıldığı takdirde, dosyaları tefrik etmek en uygun çözüm olur.

Kanunda, 3 ve 5 inci maddelere uygunluk şartına son sırada yer verilmesi (imza konusu dışında) isabetli ise de, kanaatimizce Kanuna, bunun, kendisinden önce incelenen diğer dava şartlarıyla birlikte gözetileceğine, tebliğe çıkarıldıktan sonra artık 15 inci madde uyarınca dilekçe reddi yapılamayacağına ilişkin bir kural konulmalıdır<sup>123</sup>. Böylece, ehliyet, süre

---

<sup>122</sup> CANDAN, s.476-477

<sup>123</sup> Buna karşılık, BERK'in 14 üncü maddedeki hâllerin sonradan tesbiti hâlinde 15 inci madde hükümlerinin açıklayıcı nitelikte olduğuna, dolayısıyla aynen uygulanmasının gerekmediği fikrine (BERK, s.30) katılmıyoruz.

aşımı, idari işlemin niteliği ve idari merci tecâvüzü konularında tereddüt ve kuşku hâlinde, davanın reddi veya bu şekilde tebligata çıkarmak yerine bu eksikliğin giderilmesine imkân tanınmış olur.

Dilekçenin salt imzasız olması hâlinde, görüşümüz, geçerlik ve sağlık atfedilemeyeceğinden işleme sokulmayarak iadesi, bunun üzerine ilgili- nin imzalı dilekçeyle başvurusu üzerine ilk başvuru tarihi itibariyle dava açılmış sayılmasıdır. Bu yönde açık bir hüküm yerinde olur.

## **B. İDARİ YARGILAMA USÛLÜ KANUN’UNDA YER ALMAYAN DAVA ŞARTLARI**

Başka kanunlarda açıkça birtakım dava şartları öngörülmüş olabileceği gibi, bazı hâllerin idari yargı bakımından dava şartı mahiyeti kazanması mümkündür. Bir görüşe göre, ilk inceleme konuları sınırlı sayıdadır.<sup>124</sup> Aksi görüşe göre ise, Kanun’un 14 üncü maddesinde öngörülen ilk inceleme konuları yol gösterici ve yapılması zorunlu asgari denetimi tanımlamaktadır. Örneğin kesin hüküm böyledir.<sup>125</sup> Biz, maddedeki düzenlemenin “yol gösterici” mahiyette değil, emredici olduğunu ve sıranın kesin olduğunu düşünmekle beraber, başka dava şartlarını dışlamadığını ve yasaklamadığını, bazı hâllerin kamu düzenin ilgilendirdikçe her aşamada olduğu gibi ilk inceleme esnasında da ele alınabileceğini kabul etmekteyiz. Aşağıda bunları görelim.

### **1. DERDESTLİK**

Gerek derdestlik, gerek kesin hüküm kurumları idari yargılama kanunlarında yer almamaktadır. Gerçekten de, Hukuk Usûlü Muhakemeleri Kanunu’na atıfta bulunan 1602 Sayılı Kanun’un 56’ncı maddesinde derdestlik de, kesin hüküm de sayılmamıştır. Bununla birlikte, her ikisi de uygulanmaktadır.

Derdestlik konusunda idari yargı mevzuatında doğrudan bir hüküm bulunmaması veya HUMK’ya atıf yapılmamış olması, bunun, hiçbir zaman idari yargılamada uygulama alanı bulmayacağı anlamına gelmemektedir. İdari yargı yerlerinde de derdestlik hâli söz konusu olabilir. Bir görüşe göre, her ne kadar, açık bir hüküm yoksa da İYUK’un 31 inci maddesi hükmüyle HUMK’ya yapılan göndermenin genel ve geniş bir kapsama sahip olduğundan, işin niteliği gereği idari yargılama usûlünde derdestlik

---

<sup>124</sup> MÜDERRİSOĞLU, s.655

<sup>125</sup> BERK, s.25

kurumun uygulanabileceği kabul edilmektedir. Buna göre, İYUK'un HUMK'ya yollama yapan m.31 hükmü tahdidi değil tadadi olduğundan derdestliği de kapsamaktadır. Ayrıca derdestlik, "non idem" genel ilkesi uyarınca tüm usûl hukuk disiplinleri bakımından genel geçerlilik taşıyan merkezi bir kurumdur.<sup>126</sup> Başka bir görüş, İYUK m.31'deki yollamanın HUMK'daki "Fasıl" veya "Kısım" olarak düzenlenen başlıklarına yapıldığını, dolayısıyla esâsen ilk itiraz olarak öngörülen derdestliği doğrudan kapsamamasının düzenlemenin amacına uygun olduğunu, ancak 31 inci maddede yer verilmemiş olsa bile hukuki gerçeğin tek ve bunu belirlemenin sadece yetkili ve görevli mahkemeye ait olduğu ( ki bu kamu düzenindedir) dikkate alındığında, yargılamanın doğasında bulunan derdestlik konusunun idari yargıda da uygulanmış olması gerektiğini ileri sürmektedir.<sup>127</sup> Bir başka yazara göre, idari yargının özelliği dikkate alınarak tek tek saymak yerine bu kurumlar idari yargılamaya Kanun'unda ayrıca düzenlenmeli veya 521 sayılı Kanunda olduğu gibi gönderme yapılan konuların genel esâsları ile uygulanacağı belirtilmelidir.<sup>128</sup>

Derdestliği olumlu görev uyumsuzluğu ve bağlantı kararı çerçevesinde ele alan BERK'e göre idari yargıda derdestlik itirazı ileri sürülemez.<sup>129</sup> Bizim de katıldığımız karşı görüşe göre ise, idari yargının özelliğinden dolayı, derdestlik, re'sen araştırma ilkesi ve kamu yararı gereği sadece ilk itiraz olarak değil, davanın her safhasında gözetilmelidir.<sup>130</sup>

Kanaatimize göre ilk davanın görevsiz yargı yerinde açıldığını düşünen ikinci yargı yeri kendini görevli sayıyorsa, derdestlik hâli söz konusu olduğunda taraflar görevsizlik iddiasında bulunmadıkça ve bu hususta bir karar vermedikçe, davaya devam etmelidir. Böyle bir durumda, derdestlik itirazında bulunulsa bile, yargılamayı sürdürmeli ve görevsizlik iddiası

<sup>126</sup> GÖZÜBÜYÜK, s.447; TANRIVER, s.113-114; Ersin ŞEKERCİ, "Medeni Usûl Hukukunda Ve İdari Yargılama Usûlünde Derdestlik II", YD, 1986/4, s.399-402; Yaşar EROĞLU, "Danıştay Kanunuyla Hukuk Usûlü Muhakemeleri Kanununa Atıf Yapılan Hâllerde Hukuk Usûlü Muhakemeleri Kanunu Hükümlerinin Danıştay'da Uygulanışı", DD, S. 8, 1973, s.30; Ersin ŞEKERCİ, "Yönetmelik Yargılama Hukukunda derdestlik", ABD, 1989/3, s.430, 435, 447; Ömer ULUKAPI, "Medeni Usûl Hukukunda Derdestlik ve Sonuçları", YD, 1995/4, s.413

<sup>127</sup> GÖRAN/BERKARDA/AYANOĞLU/BERK, s.123-124; KALABALIK, s.288. Maddede sayılmamakla beraber derdestliğin idari yargıda da kıyasen uygulanması gerektiği hakkında, KURU, C.IV, s.4255

<sup>128</sup> ÇETİNTEMEL, s.125

<sup>129</sup> BERK, s.51

<sup>130</sup> GÖZÜBÜYÜK, s.447; TANRIVER, s.116; ŞEKERCİ, "Medeni Usûl Hukukunda ...", s.402; EROĞLU, s.31; ŞEKERCİ, "Yönetmelik Yargılama Hukukunda...", s.447

hâlinde görevlilik kararı vermelidir. Bu, hem idari yargılamanın mahiyetine, hem de usûl ekonomisi ilkesine uygun bir çözüm tarzıdır.

İdari yargılamada derdestliğin anlaşılması hâlinde verilecek karar (mülga) HUMK'nun 194 üncü maddesine izafeten davanın açılmamış sayılması olmalıdır.<sup>131</sup> Ancak HMK yürürlüğe gireceği tarihten itibaren, derdestlik bir dava şartı olarak ilk inceleme aşaması başta olmak üzere davanın her safhasında re'sen gözetilmeli ve varlığının tespiti hâlinde davanın usûlden reddine karar verilmelidir.

Danıştay'ın uygulaması HUMK'da öngörülen sistemden farklı şekilde gelişmiştir. Danıştay ilk inceleme veya esâstan inceleme sırasında derdestlik hâlini fark ettiği takdirde, HUMK m.194'e göre davanın açılmış sayılmasına değil, davanın incelenmeksizin reddine<sup>132</sup> veya iki davanın birleştirilerek birlikte incelenip sonuçlandırılması yoluna gitmektedir.<sup>133</sup> Örneğin, belediyenin yıkım kararının iptali için açılan bir iptal davası görülmekte iken aynı konuda tarafları ve sebebi aynı bir başka davanın açıldığı gerekçesiyle her iki davanın birleştirilmesine karar vermiştir.<sup>134</sup> İdari yargı yerlerinin derdestliği bağlantılı dava kapsamında çözmesi eleştirilmektedir.<sup>135</sup>

Derdestlik ayrı yargı yerlerinde veya aynı mahkemede önceki henüz kesinleşmemiş olan aynı davanın açılması gibi hâllerde ortaya çıkabilir. Danıştay ve AYİM gibi birden fazla dairesinin bulunduğu yargı mercilerinde aynı davanın mükerrer olarak açılması mümkündür. Bu takdirde de kendini görevli görmeyen sonraki dairesinin derdestlik kararı vermek yerine dosyayı görevli daireye tevdi etmesi ve bu dairece derdestlik kararı verilmesi en uygun yoldur.

Bizce idari yargılama hukuku açısından davanın konusuna ilişkin bir dava şartı sayılması gerektiğinden, derdestlik, ilk inceleme düzenindeki sırası (imzalı ve yazılı dilekçenin 3 ve 5 inci maddeye uygunluk hâlleri hariç) 14 üncü maddede gösterilen konulardan sonra gelecek şekilde incelenmelidir. Zira, derdestlik sonucuna varabilmek için, görevli ve yetkili mahkemede açılmış mükerrer davanın konu, sebep ve taraflarının ilkiyle

---

<sup>131</sup> ŞEKERCİ, "Yönetsel Yargılama Hukukunda...", s.442

<sup>132</sup> DİDDK, 22.10.2009, 2006/3227-2009/1856, DD, S.123, s.103-1105; (Mahkemenin derdestlik sebebiyle incelenmeksizin ret kararını sonuç olarak onayan) Dnş. 7.D., 14.6.2005, 1227/1018, DD, S.111

<sup>133</sup> ŞEKERCİ, "Medeni Usûl Hukukunda ...", s.404; TANRIVER, s.113-114

<sup>134</sup> Dnş. 6.D., 9.2.1981, 1981/353, ŞEKERCİ, "Medeni Usûl Hukukunda ...", s.405

<sup>135</sup> GÖRAN/BERKARDA/AYANOĞLU/BERK, s.124-125; KALBALIK, s.288

aynı olduğunun tespiti gerekir. 6100 sayılı HMK'nın yürürlüğe girmesinden sonra idari yargıda da derdestlik hâlinde davanın usûlden reddi yolunda karar vermek uygun düşer.

## 2. KESİN HÜKÜM

Kesin hüküm, bir yargı kararının yasalarda belirtilen usûllere uygun olarak verildikten, itiraz ve kanun yollarından geçerek veya bunlara ilişkin başvuru süreleri sona ererek kesinleştikten sonra değişmez bir nitelik kazanması hâlidir.<sup>136</sup> 2577 Sayılı Kanun'da kesin hükümle ilgili HUKM'ya<sup>137</sup> bir atıf bulunmamakla beraber; işin doğası gereği, her aşamada ikinci kez açılan davaların incelenmeksizin reddine karar verilmektedir.<sup>138</sup> İdari yargıda kesin hükmün etkisi, davanın iptal veya tam yargı davası olması veya verilen kararın ilk inceleme sonunda ya da esâstan verilmesine göre farklılık gösterir.<sup>139</sup>

İdari yargıda kesin hüküm sebebiyle davanın reddi kararı verilebilmesi için tarafların bu durumu belirtmeleri veya itiraz da bulunmaları gerekmez. Kesin hüküm kamu düzeninden olduğundan mahkeme re'sen dikkate almak durumundadır. Uygulama da bu yöndedir.<sup>140</sup>

Bir görüşe göre, ilk inceleme konuları sınırlı sayıda olup kesin hüküm madde kapsamına alınmaz. Ancak, (erken açılan dava, eski hâle getirme, ıslah ve zaman aşımı hâlleri gibi) kesin hüküm de ilk incelemeye tâbi olmamakla beraber, açıkça bunu içeren bir dilekçe, ilk incelemenin amaçladığı bir dilekçe olmadığı gibi, tebliği ve tekemmülü taraflara bir yarar sağlamadığından işleminden kaldırılabilir.<sup>141</sup> İlk inceleme konularını sınırlı

<sup>136</sup> KURU/ARSLAN/YILMAZ, s.715; Tekin S.TELLİ, "İdari Yargıda Kesin Hüküm", İdare Hukuku ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler III, Ankara, 1980; Ramazan ÇAĞLAYAN, "İdari Yargıda Kesin Hüküm", AÜEHFD, C.III, S.1, Erzincan 1999, s. 123; İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması, 3.B., Ankara2004, 27; Rüştü ARAL, "Temyiz Davaları", Yüzyıl Boyunca Danıştay (1868-1968), Ankara 1968, s.573

<sup>137</sup> Kesin hükmü düzenleyen mülga HUMK'nun 237'nci maddesi, ilkiyle tarafları, konusu ve sebepleri aynı olan ikinci bir dava açılmayacağı, açılmış bulunan davanın da dinlenmeyeceğini ve reddedilmesinin gerektiğini hüküm altına almıştır. Bu bakımdan medeni usûl hukukunda kesin hüküm geniş anlamda olumsuz bir dava şartı olarak düzenlenmiş bulunmaktadır.<sup>137</sup>

6100 sayılı HMK'nun mülga HUMK'nundan farkı, kesin hüküm hâlini bir dava şartı olarak düzenlemiş olmasıdır (m.114/i). Açık hüküm karşısında kesin hüküm davanın her safhasında re'sen gözetilir. Kesin hükmün tespiti hâlinde dava usûlden reddedilir (m.115).

<sup>138</sup> DİDDGK, 10.12.1993, 1993/173-1993/609, ARSLAN/SINMAZ/DÜNDAR, s.525-526; DİDDGK, 10.6.2004, 2003/1100-2004/621, ARSLAN/SINMAZ/DÜNDAR, s.526-531

<sup>139</sup> Burada bu konuda ayrıntıya girmeye gerek görülmemiştir. Bu hususta geniş bilgi için bkz. ÇAĞLAYAN, "Kesin Hüküm," s.126vd.; İdari Yargı Kararları., s.30 vd.

<sup>140</sup> TUNCAY/ÖZDEŞ/BAŞPINAR, s.699

<sup>141</sup> MÜDERRİSOĞLU, s.655



görmeyen görüş ise kesin hükümün dava şartı olarak esâstan önce incelenmesi ve varlığının tespiti hâlinde davanın usûlden reddedilmesi gerektiğini savunmaktadır.<sup>142</sup>

Kesin hüküm idari yargılama hukuku açısından davanın konusuna ilişkin bir dava şartıdır. Bu bakımdan, bizce kesin hüküm, ilk inceleme düzenindeki sırası (imzalı ve yazılı dilekçenin 3 ve 5 inci maddeye uygunluk hâlleri hariç) 14 üncü maddede gösterilen konulardan ve derdestlikten sonra gelecek şekilde incelenmelidir. Zira, derdestlik sonucuna varabilmek için, görevli ve yetkili mahkemede açılmış<sup>143</sup> mükerrer davanın konu, sebep ve taraflarının ilkiyle aynı olduğunun tespiti gerekir. Danıştay, bir kararında süre aşımının kesin hükümden önce ele alınmasına işaret ederken, kesin hükümün ilk inceleme konusu olduğunu kabul etmiş gözükmektedir.<sup>144</sup> Bir başka kararda önceki davanın süre aşımından reddinden sonra yapılan yeni başvurunun reddi üzerine ikinci kez dava açılmış ve mahâl mahkemesi bunu kesin hüküm sebebiyle reddetmiş ise de, Danıştay, son başvurunun süreyi ihtiva edip etmediği de dikkate alınarak yeni bir işlemin iptali talebiyle açılan davaya bakılması gerektiğine, bu durumun kesin hüküm oluşturmadığına hükmetmiştir.<sup>145</sup>

### 3. YASAMA KISINTISI HÂLLERİ

Mevzuatımızda idari dava denetimi yapılmasına engel oluşturan yasama kısıntısı hâllerinin (AY m.105 ve 125'deki Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile AY m.159'daki Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun bazı kararları gibi) geniş anlamda bir dava şartı görevi ve işlevi gördüğü açıktır. Dolayısıyla kamu düzeninden olan bu engellerin ilk inceleme sırasında ve davanın her safhasında re'sen dikkate alınması lazım gelir. Peki, sırası ne olmak gerekir? Bize göre, yasak, kanunlarda karar, tasarruf ve ceza şeklinde ifade edilen iptal davasına konu bir idari işleme karşıdır. Bunun için ortada idari yargı düzeni içinde görevli ve yetkili yerde bir idari dava açılıp açılmadığı, bu uyuşmazlığın idari davaya ko-

---

<sup>142</sup> BERK, s.25

<sup>143</sup> Bu çerçevede, bir uyuşmazlıkta, Sağlık Bakanlığının eczane ruhsatının geri alınmasına ilişkin iptali için açılan davada, Van İdare Mahkemesi, açılan davayı daha önce tarafları, konusu ve sebepleri aynı olan bir davanın mahkemenin 15.2.2000 tarihli kararıyla reddedildiği belirterek açılan davayı incelemeksizin reddetmiştir. Danıştay, temyiz incelemesi sonunda, yetkinin kamu düzeninden olduğunu, uyuşmazlığın çözümünde dava konusu işlemi tesis eden Bakanlığın bulunduğu Ankara İdare mahkemesinin yetkili olduğuna işaretle kararı hukuka uyarlı bulmamıştır. Dnş. 10.D., 28.9.2000, 3749/4872, BAL/KARABULUT/ŞAHİN, s.817-818

<sup>144</sup> Dnş 6. D., 17.9.1986, 492/722, DBB'den nakleden BERK, s.26, dp.25

<sup>145</sup> Dnş. 8.D., 21.9.2007, 1293/4793, DD, S.117, s.234-235

nusu edilip edilmediği öncelikle incelendikten sonra bu uyumsuzluk hakkında yasama kısıntısı olup olmadığına bakılmalı, yani görev ve yetki noktasının son basamağı olarak ele alınmalıdır. Dikkat edilmesi gereken, yargı yolunu kapatan yasal hükümlerde bazen uyumsuzluğun tesis edildiği organa vurgu yapılmış olması (örneğin YAŞ *tasarrufları*, HSYK'nun *kararları*, Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler gibi), bazen doğrudan idari işlemin kendisinin (disiplin cezası, *uyarma ve kınama* gibi) esâs alınmış olmasıdır. Bu da artık özellikle idari işlemlerde kesinlik ve icrailik, idari yolların tüketilmesi gibi olgulara bakılmayacağı, idari merci tecâvüzünün değerlendirilmeyeceği anlamına gelmektedir. Dilekçenin tek suret olması gibi hususlardan dolayı da dilekçenin reddi yoluna başvurmaya gerek yoktur. Bu takdirde yargı yolu kapalı ise yasama kısıntısından dolayı hemen yargılamanın ilk inceleme aşamasında, sonradan fark edilirse her aşamada inceleme yeteneği bulunmadığı için dava usûlden reddedilmelidir.

#### 4. YOKLUK DURUMU

Teoride ve uygulamada yokluk, maddi (mutlak, düpedüz) ve hukuki yokluk ( yokluk benzeri, yok hükmündelik) olarak ikiye ayrılmaktadır.<sup>146</sup> İlk hâlde, zaten ortada bir işlem mevcut değildir, maddeten bir işlem yoktur. Maddi yokluk hâlinde idari yargıda dava açılmasına gerekmediği gibi, olmayan işlemin iptali dava edildiği takdirde ortada idari davaya konu olabilecek bir idari işlem bulunmadığından daha ilk inceleme safhasında incelenmeksizin reddi gerekir.<sup>147</sup>

Hukukî yokluk/yokluk benzeri/yok hükmünde sayma (null and void) hâlinde ise, iptali için kural olarak dava açmaya gerek yoksa da, idarenin bu işlemi yürütmeye kalkması ve//veya buna dayanarak başka bir işlem tesis etmesi yada bunun asıl işlemin sebebini oluşturması hâlinde, ilgilinin dava açması ve yokluğun tespiti zorunlu olabilir.<sup>148</sup> Bu takdirde hu-

---

<sup>146</sup> Fransa'da maddi yokluk hâline, Georges VEDEL ve Pierre DELVOLVÈ tarafından "mutlak yokluk" ve bazı yazarlarca "madden yok olan işlemler" ve bazen "tam anlamıyla yok olan işlemler" dendiğini aktaran GÖZLER buna "düpedüz yokluk" ismini de eklemektedir, GÖZLER, s.1006.

Buna karşılık, ağır ve bariz sakatlık hâli için, Türkçede "yok hükmünde sayma/keenlemeyekün" şeklinde ifade edilebilecek olan "yokluk benzeri=quasi inexistence" kavramının kullanıldığını, Fransız Daniştayı ve Uyuşmazlık Mahkemesinin ise işlemin "yokluğuna=inexistence/yok olduğuna=inexistant" değil, "geçersiz ve hiç doğmamış=nul et non avenu" veya "geçersiz ve tamamıyla etkisiz= nul et de nul effet" ibarelerini kullandığını belirtmektedir. GÖZLER, s.1012-1013

<sup>147</sup> GÖZLER, s.1010

<sup>148</sup> KALABALIK, s.129

kuki yokluğu belirlemek münhasıran idari yargının yetki ve görevine girer.

Bize göre, iki yokluk türü arasında ayırım yapılarak maddi yokluk yargı yetkisi ve görev bağlamında, buna karşılık hukuki yokluk yerine göre kesin ve yürütülebilir idari işlem noktasında ya da dosyanın tekemmülünden sonra incelenmelidir. Zira, maddi yoklukta ortada hiçbir idari işlem yoktur. Oysa hukuki yoklukta ortada kesin ve icrai bir işlem varsa da, bu işlem unsurlarındaki ağır ve açık (özellikle yetki ve fonksiyon gaspı gibi) sakatlık sebebiyle yok hükmünde sayıldığından bunlara ilişkin davalar idari yargıda ve iptal davası formatında görülmelidir. Ortada işlem bulunduğuna göre, bunun tespitiyle iptaline karar verilmesi çoğu zaman ancak esâsa girip iptal sebepleri yönünden incelenmek suretiyle mümkün olur. Burada sorun süre aşımı veya yargı denetimi yasağı bulunduğu ortaya çıkar. Bu takdirde, idari işlemin “kesin ve yürütülebilirliği” incelenirken, yokluk hâlinin apaçık olması hâlinde istifadeyle sonraki adımları oluşturan süre aşımı ve yargı yolu kapalılığı konularını da gölgede bırakıp bertaraf edip etmediğine göre hareket edilmelidir.

Danıştay’ın yoklukla ilgili kararlarının bir kısmında yokluk hâli tespit edilmekle yetinilmektedir.<sup>149</sup> Bazı kararlarda işlemin yoklukla malul/yok hükmünde olduğu belirtilerek dava reddedilmektedir. Bu takdirde yargılama masrafları davacıya yüklenmektedir.<sup>150</sup> Birçok kararda ise yok hükmündeki işlemin iptali istemi hakkında bir karar verilmesine yer olmadığına hükmedilmektedir.<sup>151</sup> Bununla beraber, bazen yok hükmünde sayılan işlemin iptali yoluna da gidilmektedir.<sup>152</sup>

Danıştay ilgili kanuna aykırı olarak Resmi Gazete’de yayımlanmayan yönetmeliğin iptali için açılan davayı yokluk çerçevesinde değerlendirmemiş, kesin ve icrai işlem bulunmadığı gerekçesiyle reddetmiştir.<sup>153</sup>

---

<sup>149</sup> Dnş. (Eski) 12.D., 4.4.1967, 1965/3706-1967/553, DKD, S.119-122, s.540; 10.D., 17.10.2000, 1999/2143-2000/4224, Yakup BAL/Mustafa KARABULUT/Yahya ŞAHİN, **İdari Yargılama Usûlü İle İlgili Danıştay 10. Dairesinin Seçilmiş Kararları**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2000, s.72

<sup>150</sup> Dnş. 6.D., 30.12.1967, 1966,2714-1967/388, TAN, s. ; 6.D., 22.11.1973, 736/4313, **AİD**, C.7, S.4, s.206; 8.D., 6.12.1978, 1977/1641-1978/6863, YENİCE/ESİN, s.27, dp.32

<sup>151</sup> Dnş. 12.D., 17.2.1975, 1972/3218-1975/279, ESİN, s.26, dp.31; Mür.D., 6.12.1978, 6195/2166, ESİN, s.27, dp.33

<sup>152</sup> Dnş. 8.D., 30.9.1965, 1963/395-1965/2579, ALİFENDİOĞLU, s.6, dp.9; 11.D., 22.6.1973, 1972/8887-1973/1621, DD, S.14-15, s.474

<sup>153</sup> Dnş. 11.D., 14.6.1973, 1972/3480-1973, KARAVELİOĞLU, C.I, s.165. GÖZLER bu gerekçeye katılmamakta ve maddi yokluk sebebiyle davanın reddinin gerektiğini ileri sürmektedir. GÖZLER, s.1029

Başka bir uyumsuzlukta, Bakanlar Kurulu Kararına göre tüketilen elektrik enerjinden alınmakta olan %10 oranındaki Toplu Konut Fonunun oranının sifıra indirilmesi sebebiyle, Türkiye Elektrik Kurumunun Toplu Konut Fonu tahakkuk ve tahsil etmesinin yasal dayanağı olmadığından, yapılan işlemde yokluk hâli bulunduğu tespitine karar verilmesi talebiyle açılan dava, mahâl idare mahkemesi tarafından idari yargıda tespit davası açılmayacağı gerekçesiyle incelenmeksizin reddedilmiştir. Danıştay, soyut bir olayın veya hukuki ilişkinin varlığının tespitinin değil, mutlak butlan bulunan ve açıkça hukuka aykırı bir işlemin yok hükmünde olduğunun tespitini istendiğini belirterek, esâsen yok hükmündeki bir işlemin iptali için dava açmaya gerek yoksa da idarenin bunu yürütmesi söz konusu olduğundan iptal davası formatında görülmesi ve incelenmesi gereken davaya ilişkin kararı bozmuştur.<sup>154</sup>

Danıştay bir kararında, dosya tekemmül etmeden yokluk iddiası üzerine davayı ilk inceleme aşamasında reddeden idare mahkemesi kararını isabetli bulmamış, ilk inceleme konularının sınırlı olduğunu ve işlemin geçerlik durumunun hukukilik denetimi yapılarak belirlenmesi gerektiğini belirterek bozmuştur.<sup>155</sup> Bu ve benzeri kararları yorumlayan BERK, işlemin geçerlik unsurları üzerinde hukukilik denetiminin ancak esâstan yapılabileceğini, dosya tekemmül etmeden işlemin yokluğu ile ilgili karar verilmesinin ilk incelemenin mantığı ile çeliştiğini ifade etmektedir.<sup>156</sup>

---

<sup>154</sup> Dnş. 10.D., 20.5.1997, 1995/397-1997/1911, Yakup BAL/Mustafa KARABULUT/Yahya ŞAHİN, **İdari Yargılama Usûlü İle İlgili Danıştay 10. Dairesinin Seçilmiş Kararları**, Ankara 2003, s.16-17

<sup>155</sup> Dnş. 6.D., 7.10.1985, 597/1199, DBB'den nakleden BERK, s.26, dp.26. Bunun gibi, Dnş. 10.D., 8.6.2005, 2001/4040,-2005/181, DBB'den nakleden, BERK, s.27, dp.27

<sup>156</sup> BERK, s.27,

## V. İLK İNCELEMAYA HÂKİM İLKE VE ESÂSLAR

### A. İLK İNCELEMENİN ÖN ŞARTI: AÇILMIŞ BİR DAVA OLMASI

#### 1.GENEL VE TEK KURAL: DAVAYA MAHSUS YARGILAMA HARÇ VE POSTA GİDERLERİNİN YATIRILMASI

İlk inceleme aşamasına geçilebilmesi için Kanun'un, 4001 sayılı Kanunla değiştirilen 6'ncı maddesinin 4'ncü fıkrasına göre, harcı yatırılmış bir davanın bulunması gerekmektedir.<sup>157</sup>

İdari yargı düzeni içindeki idare, vergi ve bölge idare mahkemeleri ile Danıştay tarafından görevsizlik/yetkisizlik ile gönderilen dava dosyalarının kayda alınıp varsa harç noksanlıkları giderildikten sonra ilk incelemenin yapılacağı açıktır. Ancak adli yargı veya askeri idari yargı gibi farklı idari yargı düzeni içinde yer alan mahkemeler tarafından görev yönünden davanın reddine karar verilirse, kanunda dosyanın görevli bulunan yere gönderilmesine dair bir kurala yer verilmediğinden, ilgilerin süresinde bizzat görevli mercie dava açması gerekir. Bu çerçevede, davalı şirket tarafından para cezasının iptali davasının adli yargı yerince görev yönünden reddine karar verilerek görevli idare mahkemesine gönderildiği olayda, yerel mahkeme 2577 sayılı Kanun'un 9 ve 3. üncü maddelerine göre bir dilekçe ile idari yargıda uygun açılmamış davadan dolayı esâs kaydının kapatılmasına ve dosyanın ilgili adli yargı yerine iadesine karar verilmiştir. Danıştay davacının temyiz talebini reddederek kararı onanmıştır.<sup>158</sup>

#### 2. KURALIN İSTİSNALARI

Yargılama harcı yatırmadan dava açmanın iki istisnası vardır.

##### a. Harçlar Kanunu ve Diğer Kanun Hükümleriyle Muaf ve İstisna Tutulma

492 sayılı Harçlar Kanun'unun 13 üncü maddesinde harçtan müstesna olanlar, 14 üncü maddesinde ise harçtan muaf olanlar gösterilmiştir. Ör-

---

<sup>157</sup> Kanunun, 4001 sayılı Kanunla değiştirilen 6'ncı maddesinin 4'ncü fıkrasına göre, herhangi bir sebeple harcı veya posta ücreti verilmeden veya eksik harç ve posta ücreti ile dava açılmış olması hâlinde, otuz gün içinde harcın ve posta ücretinin ödenmesi ve tamamlanması hususu ilgili kişiye tebliğ edilir. Tebligata rağmen gereği yerine getirilmediği takdirde bildirim aynı şekilde bir daha tekrarlanır. Bu defa da harç ve posta ücreti süresi içinde verilmez veya tamamlanmaz ise davanın açılmamış sayılmasına karar verilir

<sup>158</sup> Dnş. 10.D., 15.1.2000, 2000/60006-2001/16, BAL/KARABULUT/ŞAHİN, s.26-27

neğın, 13/j'ye göre genel bütçeye dâhil idare işlemleri harçtan müstesna, 14 üncü maddeye göre muvazzaflık hizmeti gören erbaş ve erler harçtan muaftır. Harçtan müstesna veya muaf olma sadece harçları kapsadığından posta giderlerinin yatırılması zorunludur. Dolayısıyla bu giderler yatılmadıkça ilk inceleme aşamasına geçilemez. Önceden reddedilmiş olsa bile yeni belgelerle tekrar muafiyet talep edilebilir.

### **b. Adli Yardım Talebinin Kabulü**

Davacılar yargılama masraflarını karşılamada güçlük çekebilirler. Davacılar bu takdirde Kanun'un 31/1 inci maddesinin atf yaptığı HMUK hükümleri (m.465-472; HMK m.334-349) çerçevesinde adli yardım talebinde bulunabilir. Adli yardım için fakirlik ve haklılık şartlarını taşımak gerekir. Adli yardım idari yargılama usûlü gereği olarak dava dilekçesi ile birlikte veya nihai karardan önce olmak şartıyla davanın her safhasında dilekçe ile istenebilir.<sup>159</sup>

Davacının dava dilekçesi ile birlikte yaptığı adli yardım talebinin kabulü hâlinde artık dava açılmış sayılacağından bunu takiben aynı zamanda dilekçenin ilk incelemesi de yapılabilir. Adli yardımın reddi hâlinde ilk inceleme yapmak ve bu hususta bir karar vermek mümkün değildir.<sup>160</sup> Ancak bazı hâllerde usûl ekonomisi bakımından adli yardımın reddine dair kararın içinde dilekçenin şekli noksanlıkları ile ilgili bilgi mahiyetinde açıklama yapmak uygun olur. Söz gelimi, bağlantısız davalar tek dilekçe ile açılmışsa bunların ayrı açılması veya dilekçe tek suret ise en az iki suret olması gerektiği de belirtilebilmelidir. Bazen bu zorunluluk arz edebilir: Bağlantılı davalarda her iki dava için adli yardım talebi bulunup da birisinde talep kabul, diğeri bakımından ret edilmiş olabilir. Bu durumda, aslında bağlantı bulunmuyorsa, kabul edilenin ilk incelemesi yapılır ve eksiklik görülürse hem bu sebeple, hem de ayrı açılması gereğiyle; eksiklik görülmezse sadece ayrı açılmak üzere dilekçe reddedilir. Bağlantı varsa kabul edilende eksiklik olmasa bile reddedilenin harcı olmadığından dilekçe tebligata çıkarılmaz; noksan harç tamamlanılmak üzere yazışma yapılır.

---

<sup>159</sup> GÖZÜBÜYÜK, s.475

<sup>160</sup> MÜDERRİSOĞLU, s.674

Adli yardım talebi kabul edilerek ilk inceleme de yapılmış ve görülen bir noksandan dolayı dilekçe reddedilmiş ise, adli yardımın yenileme dilekçesi için de devam ettiğini kabul etmek pratik bir yoldur.<sup>161</sup>

## B. İLK İNCELEMEDE RE'SEN ARAŞTIRMA/TAHKİK İLKESİ

İdari yargıda, re'sen araştırma ilkesi hâkimdir. Mahkeme, bakmakta olduğu davaya ait her çeşit incelemeyi kendiliğinden yapmak durumundadır (İYUK m.20/1).<sup>162</sup> Bu yetki, hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı olduğundan yerindelik denetimi yapılacak şekilde kullanılamaz.<sup>163</sup> Diğer taraftan, Kanunda devletin güvenlik ve menfaatlerine veya bunlarla birlikte yabancı devletlere ilişkin bilgi ve belgeler gerekçeli olmak kaydıyla inceleme kapsamı dışında tutulabilir (m.52/3). Bu yetki Danıştay'da yapılan temyiz incelemeleri bakımından da geçerlidir.<sup>164</sup>

Re'sen araştırma ilkesi sâdece esâsı değil, ilk inceleme safhası dâhil tüm yargılama sürecini kapsamaktadır. ZABUNOĞLU'na göre, esâsen tarihi gelişim ne olursa olsun ilk incelemenin re'sen araştırma ilkesinin bir uzantısı olduğu bile söylenebilir.<sup>165</sup> Bize göre de, ilk incelemenin 1859 sayılı Kanunla hazırlanırken gerekçede gösterildiği gibi hukuk usûlündeki dava şartlarından yararlanılarak konulması, re'sen araştırma ilkesinin bir gereği olduğu gerçeğini bertaraf etmez.<sup>166</sup> Bu cümleden olarak, kamu düzenini ilgilendiren görev, yetki, ehliyet, idari merci tecâvüzü, kesin ve yürütülebilir idari işlem, husûmet, süre ve 3 üncü ve 5 inci maddelere uygunluk hususları ile yargılama aşamasına ilişkin replik-düplik süreleri de ilke kapsamına dâhildir. İlke, şüphesiz iddia ve savun-

---

<sup>161</sup> MÜDERRİSOĞLU, s.674

<sup>162</sup> GÖZÜBÜYÜK, s.345; CANDAN, s.56. Yetkinin kapsamı ve sınırları hakkında bkz. Süheyla Şenlen SUNAY, **İdari Yargılama Usûl ve Hâkim Olan İlkeler Karşısında İsnat ve Delil Hususları**, İstanbul, Kazancı Kitap, 1997, s.15 vd.; Zuhal BERKET BAŞ, **Hukukun Genel İlkeleri ve Danıştay**, Ankara, Yetkin Yayınları, 1996, s.194 vd.; Yücel OĞURLU, "Danıştay Kararları Işığında İdari Yargılama Usûlünde Re'sen Araştırma İlkesi," AÜ Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, 75.Yıl Armağanı, C.II, S.1, Erzincan 1998, 120-133; Erçetin YORGANCIOĞLU, "Danıştay Yargılama Usûlünde Re'sen İnceleme Yetkisi", İdare Hukuku ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler I, Ankara, Danıştay Yayınları, Ankara 1976, s.218-253; ÖZKAYA/TOPUZ, s.524

<sup>163</sup> SUNAY, s.20; UĞURLU, s.131

<sup>164</sup> ÖZKAYA/TOPUZ, s.523. Aksi görüşte, YENİCE/ESİN, s.540

<sup>165</sup> Yahya K. ZABUNOĞLU, **Üçüncü Oturum Tartışmaları**, Danıştay Atatürk'ün 100.Doğum Yılı Kutlama Sempozyumu, (15-16 Mayıs 1981), Danıştay Başkanlığı, Ankara 1981, s. 149, s. 149

<sup>166</sup> Erol ÇIRAKMAN, **Üçüncü Oturum Tartışmaları**, Danıştay Atatürk'ün 100.Doğum Yılı Kutlama Sempozyumu, (15-16 Mayıs 1981), Danıştay Başkanlığı, Ankara 1981, s.152; MÜDERRİSOĞLU, s.654

maların araştırılması, belgelerin incelenmesi ile genel olarak işlemin unsurlarını da içine almaktadır.<sup>167</sup>

Esâsen yargılama usûlü kuralları kamu düzeninden olduğu için içtihatla geliştirilmeye müsait değildir. Bir görüşe göre, ilk inceleme ilkesinin tüm idari dava türleri için aynı şekilde uygulanacağı şeklinde düzenlenmiş olması yerinde değildir. Ancak idari yargıda özellikle iptal davalarında re'sen tahkik ilkesi hâkimdir. Buna göre, kurum, tam yargı dilekçelerinde, temyiz dilekçelerinde farklı nitelik ve niceliklerle karşımıza çıkar. Bu yüzden idari dava türü gözetilerek işletilmelidir.<sup>168</sup> Bunun anlamı ilk inceleme yapılırken iptal davalarında daha katı ve titiz uygulanması, tam yargı davalarında ise tasarruf ilkesi de dikkate alınarak esnek davranılması ve fazla müdahale edilmemesidir.

Danıştay'da dairelerin ara kararı ile dava şartlarını araştırdığı görülmektedir.<sup>169</sup> Biz, Kanun'un ilk inceleme aşamasında buna imkân tanımadığı kanaatindeyiz. Eğer re'sen araştırma sonunda böyle bir ihtiyaç çıkarsa Kanun yapılacak şeyi emretmiştir. Davacının işlemin tebligat tarihine ilişkin belgeleri koymadığını, ancak süre konusunda da tereddüt bulunduğunu farz edelim. Eğer davacı dilekçede bir tebligat tarihi göstermişse, bunun aksini ispat davalıya düşeceğinden dilekçenin tebligata çıkarılması gerekir. Dilekçede gösterilmesi gerektiği hâlde belirtilmemişse ve süre aşımı bulunabileceği değerlendiriliyorsa bu takdirde de dilekçenin reddi lazım gelir. Her iki durumda da ara kararı yoluna başvurulamamalıdır. Bu aşamada davalı idareden ara kararı istemek, kanun hilafına dilekçe teatisinden önce hasmı devreye sokmak ve taraf teşkil etmek demektir. Dava veya dilekçe reddi kararına yol açacak veya bertaraf edecek şekilde davacıdan noksanlıklarla ilgili taleplerde bulunmak da onun yerini almak anlamına gelir. Zira dilekçenin reddi hâlinde, davacı belki davayı takip etmemeyebilir veya başka surette yönlendirebilir ya da diğer hukuki yollara başvurabilir. Ara kararı yolunun, davacı lehine emek ve zaman tasarrufu sağladığı düşünülebilir ise de, bu husus, davanın nasıl, nerede, ne zaman ve ne şekilde açılacağı konusundaki davacının mutlak yetkisine üstün tutulamaz; inisiyatif davacının olmalıdır.

---

<sup>167</sup> OĞURLU, s.123 vd. Bu hususlar ve kamu düzeni kavramı hakkında ayrıca bkz. YORGANCIOĞLU, s.219 vd.

<sup>168</sup> ZABUNOĞLU, **Üçüncü Oturum Tartışmaları**, Danıştay Atatürk'ün 100.Doğum Yılı Kutlama Sempozyumu, (15-16 Mayıs 1981), Danıştay Başkanlığı, Ankara 1981, s.149-150

<sup>169</sup> YORGANCIOĞLU, s.222



İlk inceleme aşaması tamamlanıp dilekçe tebligata çıktıktan sonra mahkemenin yetkisinde daralma olur mu sorusuna BERK'in cevabı; mahkemenin yetkisinin artık daraldığı, kamu düzenini ilgilendirmedikçe (dilekçenin şekli ve idari merci tecâvüzü gibi konularda) sonradan çıkan veya anlaşılın eksiklikleri tamamlatamayacağı, 15 inci madde hükümlerinin aynen uygulamaya mecbur olmadığı, esâsı inceleyebileceği şeklindedir.<sup>170</sup> Gerçekten de, hâkimin, sahip olduğu re'sen araştırma yetkisini ilk inceleme aşamasını ilgilendiren her hususta mutlak surette ve aynı yoğunlukta kullanması beklenmemelidir. Örneğin ilk incelemede imzası olduğu belirlenen dilekçenin reddi doğru ise de, sonraki safhada bu esiklik tamamlanmış ve/veya davacının iradesini gösteren diğer belgeler konulmuşsa artık dilekçenin reddi yoluna gidilememelidir.<sup>171</sup> Bu hususta 3 ve 5 inci maddeye uygunluk bir şekli şart olup diğer usûli şartlara göre özellik ve farklılık göstermektedir. Diğer şartlar esâsa girilmeyi önleyen mutlak şartlar iken, bu konu davanın doğru yoluna konulmasıyla ilgilidir. Öte yandan, dilekçe şekli uygunluğunun ilk inceleme esnasında re'sen araştırılması gerekmekte ise de, kapsamı itibariyle 3 ve 5 inci maddedeki her ibarenin en küçük ayrıntısına kadar kamu düzenine ilişkin olduğunu söylemek zordur. Hatta gereksiz ve yararsız olduğundan ileriki safhalarda bu eksiklikler sebebiyle dilekçe reddi, hem kişi yararına aykırı olur, hem de kamu düzenini bozar. Örneğin davacının işlemin tebligat tarihini hiç veya doğru yazmadığı, ya da bazı belgeler koymadığı dilekçe suretinin eksik olduğu anlaşılın, ilki süreyi, ikincisi ispatı ve üçüncüsü hasma tebliği ilgilendiren bu konularda dilekçe reddi yoluna gidilmesi usûl hukuku mantığı ve ekonomisiyle bağdaşmaz. Kısacası, 3 ve 5 inci maddeye uygunluk, ilk inceleme esnasında re'sen üzerinde durulması gereken önemli bir inceleme konusu ise de, tebligata çıktıktan sonra kamu düzeni aksini gerektirdiğinden dilekçenin bu özelliği ikinci plana düşmektedir.

## **C.İNCELEMENİN KANUNDA GÖSTERİLEN SIRAYA GÖRE YAPILMASI ZORUNLULUĞU**

### **1. İNCELEMENİN KANUNDAKİ SIRAYA GÖRE YAPILMASI ZORUNLUDUR**

Kanun'un 14 üncü maddesinin 5.4.1990 tarih ve 3622 sayılı Kanun'un 5 inci maddesiyle değişik 3 üncü fıkrası gereğince, dilekçeler, aynı yerde gösterilen inceleme konuları yönlerinden **sırasıyla** incelenir. Kanuna

---

<sup>170</sup> BERK, s.31-32

<sup>171</sup> YORGANCIOĞLU, s.223

göre inceleme sırası: 1. Görev ve yetki, 2. İdari merci tecâvüzü, 3. Ehliyet, 4. İdari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olup olmadığı, 5. Süre aşımı, 6. Husûmet ve 7. 3 ve 5 inci maddelere uygun olup olmadıkları'dır.<sup>172</sup>

İlk incelemenin harfîyen Kanunda gösterilen sıraya göre yapılması zorunlu olduğundan, önceki konuda inceleme yapılmadıkça ve bunda uyumsuzluk bulunduğu sürece sonrakine geçilemez.<sup>173</sup> Bu doğrultuda, fazla kesilen verginin iadesini reddeden Rektörlük işleminin iptali için açılan davada, mahkeme süre aşımı bulunduğu reddetmiş ise de, Danıştay, idari davaya konu olabilecek kesin ve icrai işlem bulunmadığı için 14 üncü maddenin 3/d ve 15 inci maddenin 1-d bendi hükümleri uyarınca karar verilmesi gerektiğini belirterek sıraya uyulmamasını isabetli görmüştür.<sup>174</sup>

İlk incelemenin sırayla yapılması zorunluluğunun doğal sonucu olarak, 15 inci maddede gösterilen kararlardan sadece biri ve tespit edilen ilk uygunsuzluğa tekabül edeni verilebilir. Dilekçede birden fazla noksanlık olsa bile davanın veya dilekçenin reddi kararı tek bir konu ve dava şartı sebebine istinat edebilir. Örneğin, görevli olmayan mahkeme, davayı münhasıran süre aşımı sebebiyle veya her iki sebebe dayanarak reddedemez, ancak ve sadece görev noktasından reddedebilir. Aynı şekilde, *ehliyetsiz* bir küçüğün veya kısıtlı bir kişinin, hakkındaki sağlık raporunun iptali için açtığı dava *idari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem* bulunmadığı gerekçesiyle reddedilemez.

İlk incelemenin sırayla yapılması ve bu bağlamda belirlenen ilk eksikliğin karşısında gösterilen karara hükmedilmesi şartının bir istisnası husûmet konusudur. Zira, Kanuna göre, davanın hasım gösterilmeden veya yanlış hasım gösterilerek açılması hâlinde, dava dilekçesinin tespit edilecek gerçek hasma tebliğine karar verilir. Bu bakımdan dilekçede

<sup>172</sup> 14 üncü maddenin 3 üncü fıkrasının 5.4.1990 tarih ve 3622 sayılı Kanunla değiştirilmesinden önceki şekli; "a) Görev ve yetki, / b) İdari mercii tecâvüzü, / c) Ehliyet, / d) Husûmet, / e) 36 ve 38 nci maddelere uygun olup olmadıkları, / f) Süre aşımı" idi. Mülgâ düzenlemede sıra farklı olduğu gibi "İdari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olup olmadığı" konusu yer almamaktaydı.

<sup>173</sup> ONAR, C.III, s.1976; EROĞLU, s.447; YENİCE/ESİN, s.262 T.YILDIRIM, s.420; CANDAN, s.476

<sup>174</sup> Dnş. 3.D., 10.11.2005, 304/2379, ergen, s.212, Bu yönde, Dnş. 7.D., 23.11.2004, 20002/4458-20004/3012, CANDAN, s.476, dp.589; DİDDGK, 22.5.2003, 2002/1227-2003/330, Ahmet ARSLAN/Emin SINMAZ/Tuncay DÜNDAR, **İdari Yargılama Usûlü ile İlgili Danıştay İdari Davaya Daireleri Genel Kurulu Kararları**, Ankara 2005, s.279-282; DİDDGK, 20.6.2003, 2000/927-2003/463, ARSLAN/SINMAZ/DÜNDAR, s.290-292

husûmet konusunda bir noksanlık veya yanlışlık varsa, mahkeme re'sen husûmeti doğru davalıya yöneltmek ve dilekçeyi buraya tebliği etmek zorunda olduğundan, ilk incelemede husûmet konusu atlanarak sonraki (3 ve 5 inci maddelere uygunluk) şartın varlığı araştırılıp bu hususta bir karar verilebilir. Aynı uygulama sırada önce gelen ( belki görev hariç) diğer dava şartları bakımından da geçerlidir. Yani, idari merci tecâvüzünden dolayı dilekçenin görevli mercie tevdi, ehliyet, süre aşımı ile kesin ve icrai idari işlem noktasından davanın reddi gereken hâllerde de husûmetteki uygunsuzluk giderilebilir. Esâsen, görevli mercie tevdi işleminin doğru ve açık biçimde yapılabilmesi için davalının yanlış belirlenmemesi, varsa hatanın giderilmiş olması gerekir.

Uygulamada da ilk incelemenin sıraya göre yapılması esâsı gözetilmektedir.<sup>175</sup> Örneğin, bir uyuşmazlıkta, imar planı değişikliği henüz ilan edilmeden önce iptali için açılan davada mahâl mahkemesi süre aşımından davanın reddine karar vermiş ise de, ısrar üzerine davaya bakan DİDDGK değişiklik daha ilan edilmediğinden ortada kesin ve icrai bir işlemin söz konusu olmadığını, bu sebeple Kanun'un 14/3-d maddesindeki idari davaya konu olabilecek kesin ve icrai bir işlem şartının gerçekleşmediğini belirterek verilen süre aşımından ret kararında isabet bulunmadığına hükmetmiştir.<sup>176</sup>

Kanaatimize göre, kesin hüküm, derdestlik ve yasama kısıntısı gibi hâller de bir dava şartı olarak ilk inceleme sırasında re'sen araştırılmak ve müteakip aşamaya geçmeye engel konular olarak kabul edilmek zorundadır. Bu takdirde sıralama nasıl olmalıdır sorusuna cevabımız mevcut duruma ve olması gereken hukuka göre farklıdır. Mevcut duruma göre, madde hükmünün emrediciliği, yapısal bütünlüğü ve konuca sınırlılığı sebebiyle, derdestlik, kesin hüküm ve yasama kısıntısı gibi hâllerin, İYUK'ta öngörülen ilk inceleme düzenini bozmaması için buradaki konulardan sonra yapılması gerektiği kabul edilebilir. Buna karşılık, olması gereken hukuk açısından, bu hususların yargılamanın konusunu ilgilendirdikleri (ve özü itibarıyla konu-sebep-teraf ayniyeti arandığı da) dikkate alınarak, sırada süre aşımından önce yer alması gerektiğini düşünüyoruz. Yeri geldiğinde

---

<sup>175</sup> Bu doğrultuda, Dnş. 7.D., 23.11.2004, 20002/4458-20004/3012, CANDAN, s.476, dp.589; DİDDGK, 22.5.2003, 2002/1227-2003/330, Ahmet ARSLAN/Emin SINMAZ/Tuncay DÜNDAR, **İdari Yargılama Usûlü ile İlgili Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu Kararları**, Ankara 2005, s.279-282; DİDDGK, 20.6.2003, 2000/927-2003/463, ARSLAN/SINMAZ/DÜNDAR, s.290-292

<sup>176</sup> DİDDGK, 15.3.2002, 66/217, ARSLAN/SINMAZ/DÜNDAR, s.305-308

açıklanmış olmakla beraber, burada tekrar işaret edelim ki, bize göre husûmet re'sen düzeltilebildiğinden hem aşıлып sonraki konulara geçilebilecek, hem de önceki konuların yanı sıra gözetilebilecek bir husustur.<sup>177</sup>

## 2. KONU VE ŞARTLARIN SAYI VE SIRASINA İLİŞKİN GÖRÜŞLER

İlk inceleme konularının ve Kanunda yer verilmeyen diğer dava şartlarının yeri ve sırası hakkındaki düşüncelerimizi yeri geldiğinde ifade etmiş olmakla birlik burada toplu bir değerlendirme yapmak yararlı olacaktır. Bu hususta kayda değer tek görüş ve teklif BERK'e aittir. Her şeyden önce idari işlemin incelenmesi gerektiğini ileri süren ve süre aşımını ehliyetin önüne koyan BERK'e göre ilk incelemenin; *"a) İdari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olup olmadığı, b) Görev ve yetki, , c) İdari merci tecâvüzü, d) Süre aşımı, e) Ehliyet, f) Husûmet, g) 3 ve 5 inci maddelere uygun olup olmadıkları"* şeklinde yapılması usûl hukuku mantığına daha uygundur.

Görüldüğü gibi, bu sırada kesin hüküm, yasama kısıntısı gibi diğer hâlleri (bizce dava şartlarına) yer verilmemiştir. Biz, çalışmamız içinde gerek bunların, gerekse idari işlemin yeri ve sırası ile ilgili görüşlerimizi mevcut ve olması gereken hukuk düzeni bakımından ayrı ayrı açıklamıştık. Tekrar altını çizmek gerekirse, yargı kolu/düzeni/çeşidi bakımından olsun, aynı düzendeki yargı yerini belirlemek bakımından olsun, görev (ve ardından yetki) alanını tayin etmek ancak uyumsuzluğun işlemin idarilik vasfı bulunup bulunmadığı, idarilik varsa bunun Kanun'un 2 inci maddesindeki dava türü (iptal davası/tam yargı davası) esâsları çerçevesinde formüle edilip edilmediği incelenmekle mümkündür. Bu da iptal davasında kesinlik ve icrailik hariç diğer özelliklerin burada değerlendirilmesini gerektirir. Bundan ötürü bize göre davanın işlem/eylem/sözleşmeyle ilgili olup olmadığı görev konusunda içkindir. Esâsen dilekçenin 3 ve 5 inci maddeye uygunluğunun, ilk incelemenin başından itibaren ve her konuyla birlikte değerlendirilmesinin gerektiği fikri kabul edildiğinde, Kanun'un 3 üncü maddesinin 2 inci fıkrası uyarınca bu noktada davanın konusu ve sebeplerinin gösterilip gösterilmediği re'sen gözetileceğinden mesele kendiliğinden hallolur. Dilekçenin uygunluğu sadece görev ve yetkide değil, kendisine kadar sıradaki tüm şartlarla yakından ilgilidir.

---

<sup>177</sup> İlk inceleme kanundakilerle sınırlı olduğuna ve bu sebeple kesin hükmün dosyanın tekemmülünden sonra ele alınabileceğine dair eski ve aksi bir görüş: Rüştü ARAL, "Temyiz Davaları", Yüzyıl Boyunca Danıştay, Ankara 1968, s.573; Farkı açılan bu görüşte, MÜDERRİSOĞLU, 655

Örneğin tarafların gösterilmesindeki belirsizlik veya doğruluk, objektif ehliyetin, husûmetin, hatta sürenin incelenmesini ya güçleştirir, ya da aksine kolaylaştırır.

Öte yandan, derdestlik, kesin hüküm, yargı yolunun açıklığı gibi hususlar, yapılacak bir düzenleme ile ilk inceleme konusu dava şartı olarak sıralanmalıdır. Bu mümkün olmadığı takdirde, bunların ve yargısal denetime engel diğer hâllerin davayı gereksiz yere uzatmaması için, 14 üncü maddeye ilk inceleme esnasında ve her safhada gözetileceğine dair bir hüküm konmalıdır. Böyle bir hüküm, örneğin dava süresi olmamakla beraber çeşitli kanunlarda öngörülmüş hakkı düşüren süre veya bazı şartların varlığı hâlinde, yargı yerleri arasındaki farklı anlama ve uygulamaları ortadan kaldıracaktır.

Bir diğer nokta husûmetin aşılabilmesi hususudur. Bizce husûmet sadece sırası geldiğinde atlanabilen değil, baştan itibaren re'sen gözetilip düzeltilen bir konu olarak kabul edilmelidir. Aslında idari merci tecâvüzünde yapılan inceleme ve görevli mercie tevdi kararı, bir bakıma bizim teklifimizin özel bir şekli değil midir?

### **Ç.İNCELEMENİN ON BEŞ GÜN İÇİNDE SONUÇLANDIRILMASI ZORUNLULUĞU**

Kanun'un 14 üncü maddesinin 4 üncü fıkrasının son cümlesine göre, “3 üncü fıkraya göre yapılacak inceleme ve bu fıkra ile 5 inci fıkraya göre yapılacak işlemler dilekçenin alındığı tarihten itibaren en geç onbeş gün içinde sonuçlandırılır.”

Buna göre, gerek Danıştay'da gerek idare ve vergi mahkemesinde bakılınsın, ister tek hâkimli, ister kurulda görüşülsün, dilekçenin alındığı tarihten itibaren onbeş gün içinde;

- İlk inceleme konuları yönünden yapılan inceleme karar bağlanır.
- İlk incelemede şartlara aykırılık görülsün görülmesin dilekçe tebligata çıkarılır.

İlk incelemenin on beş gün içinde sonuçlandırılarak dosyanın tebligata çıkarılmasına ilişkin bu yasal şarta uyulmaması hâlinde, yani bu sürede inceleme ve tebligat yapılmaz veya daha uzun bir zaman zarfında işlemler bitirilirse ne olacaktır? Kanun Koyucu, böyle bir durum gerçekleştiğinde, buna bir yaptırım uygulanmasına veya ayrıca işlem yapılmasına ilişkin bir hükme yer vermemiştir. Kanun ifadesinden, onbeş gün geçtikten sonra gecikmeli de olsa inceleme ve tebligat yapılamayacağı anlamı

da çıkmamaktadır. Kaldı ki, işlerin çabuk ve hızlı görülmesini öngören bir hüküm karşısında, gecikmeyi işlemi tekrarlatma veya bozma sebebi saymak abestir. Esâsen, ön şartların, ilk inceleme yapıldıktan sonra da, davanın her safhasında tespiti hâlinde 15 inci maddedeki kararların verilebileceği de aşıkardır (m.14/6). Dolayısıyla, süreyle ilgili bu hükmü kurucu değil, dilek ve bildirim içeren bir düzenleyici süre olarak kabul etmek gerekmektedir. Uygulama da bu doğrultudadır.<sup>178</sup>

### **D.DAVA ŞARTLARININ, YARGILAMANIN HER SAFHASINDA RE'SEN GÖZETİLMESİ VE UYGULANMASI ZORUNLULUĞU**

Kanun'un 14 üncü maddesine 6 ncı fıkra olarak 5.4.1990 tarih ve 3622 sayılı Kanunla eklenen hükme göre; *“Yukarıdaki (üçüncü fıkradaki) hususların ilk incelemeden sonra tespit edilmesi hâlinde de davanın her safhasında 15 nci madde hükmü uygulanır.”*

Madde hükmü açıktır. Esâsen bu düzenleme olmasaydı da, dava şartları kamu düzenini ilgilendiren dava şartları yargılamanın her safhasında re'sen araştırma ilkesine göre dikkate alınmak gereği yapılmak durumundadır. Bu hükümdeki mahkemeye zorunluluk yükleyen “uygular” şeklindeki ibarenin, bazı haklı gerekçelerle “uygulanabilir” olarak anlaşılması gerektiği öne sürülmekte ise de,<sup>179</sup> bunun kabulü mümkün değildir. Bununla beraber, çalışmamızda yeri geldiğinde temas ettiğimiz üzere, bu hükmü mutlak surette uygulamak bazen taraflara zarar verebileceği gibi usûl ekonomisiyle de bağdaşmayabilir. Kısmen veya tamamen tekemmül etmiş dosyalarda, özellikle bazı şekli eksiklikler sonradan bir şekilde tamamlanmışsa artık dilekçe reddedilmemelidir.<sup>180</sup>

### **E. DİLEKÇE REDDİ HÂLİNDE AYNI YANLIŞLIKLARI İÇEREN YENİLEME DİLEKÇESİ İLE DAVA AÇILAMAMASI**

521 sayılı Kanun'un 75 inci maddesine 1740 sayılı Kanunla konan dilekçe ret kararlarının bir defaya mahsus olmak üzere verilebileceğine dair hükme 2577 sayılı Kanun'un ilk hâlinde yer verilmemiştir. Bu durumu eleştiren YENİCE/ESİN'e göre, eski hükümden maksat aynı yanlışlıklar yapıldığı takdirde davanın reddini sağlamaktı. Bu kısıtlama iyi niyetle basit yanlışlık yapan davacıları korumak için kaldırılmış ise de, idareyi devamlı dava tehdidi altında tutmak isteyen kişiler bunu kötüye kullanı-

---

<sup>178</sup> Sürenin mahiyeti ile ilgili bu açıklamalar için ayrıca bkz. CANDAN, 479-480

<sup>179</sup> BERK, s.30-31

<sup>180</sup> Bunu ve ayrıca idari merci tecâvüzünü de ekleyen görüş için bkz. BERK, s.30-31

labilir. Asıl önemlisi, vergi uyuşmazlıklarında tahsil işlemlerinin durması sebebiyle davaları uzatma ihtimalidir. Bu sebeple en azından vergi uyuşmazlıkları yönünden bir sınırlama getirilmesi ve dilekçe yenileme imkânı tanınmaması gerekir. Vergi uyuşmazlıklarında hem dava süresini kısaltılıp hem yenileme imkânı öngörülmesi bu yüzden sakıncalı olmuştur.<sup>181</sup>

Düzenlemenin kaldırılmasının yarattığı sakıncaları gören Yasa koyucu, 15 inci maddeye 5.4.1990 tarih ve 3622 sayılı Kanunla eklediği 5 inci fıkrayla, “1 inci fıkranın (d) bendine göre dilekçenin reddedilmesi üzerine, yeniden verilen dilekçelerde aynı yanlışlıklar yapıldığı takdirde dava reddedilir.” hükmünü getirmiştir. Görüldüğü gibi bu hüküm bazı konularda yanlışlığın tekrarı hâline münhasır olmakla eskisinden farklıdır. Burada söz edilen yanlışlıklar 1 inci fıkranın d bendinde, dilekçenin 3 ve 5 inci maddelere uygun şekilde yeniden düzenlenmek veya noksanları tamamlanmak yahut ehliyetli olan şahsın avukat olmayan vekili tarafından dava açılmış ise otuz gün içinde bizzat veya bir avukat vasıtasıyla dava açılmak üzere dilekçelerin reddine karar verilmiş hâllerdir. Söz konusu 30 günlük süre, hak düşürücü, mehil, ek ve tamamlayıcı bir süre değil, idari yargılamaya özgü özel bir süredir. Aynı yanlışlığın tekrarı hâli dışında şartları varsa birden fazla verilebilir.<sup>182</sup> Yenileme süresi, rep-lik-düplik süreleri gibi uzatılamaz.<sup>183</sup>

Kanunda gösterilen belli konularda aynı yanlışlığın yenileme dilekçesinde tekrarı hâlinde titiz davranmalı ve hemen davanın reddi yoluna gidilmemelidir. Özellikle, belge eklenememesi veya dilekçedeki eksikliğin giderilememesi hususunda mazur görülebilecek olguların bulunduğu anlaşılması gibi durumlarda davanın reddi yoluna başvurmaktan kaçınılmalıdır. Bir uyuşmazlıkta, mahâl mahkemesinin tebliğ tarihinin gösterilmemesi sebebiyle dilekçenin reddi kararı üzerine, davacı tarafından dilekçenin süresinde yenilenmesine rağmen, yine tebliğ tarihi gösterilmeyecek aynı yanlışlığın tekrarlandığından bahisle Kanun’ un 15/5 inci maddesi uyarınca davanın reddine karar verilmiştir. Davayı temyizen inceleyen Daire bu kararı, dilekçenin reddi üzerine davacının davalı idareye başvurarak işlemin kendisine tebliğ edilmesini istemesine rağmen taşınmazın maliki olmadığı gerekçesiyle ret cevabı verildiği, davacının bunu belirterek yenileme dilekçesiyle davasını tekrar ettiği anlaşıldığından aynı yanlışlığın yapılmasının söz konusu olmadığına karar vererek bozmuştur.

---

<sup>181</sup> YENİCE/ESİN, s.514-515

<sup>182</sup> MÜDERRİSOĞLU, s.669

<sup>183</sup> Dış. 8.D., 30.6.1994, 3752/1996, ERGEN, s.91

Mahâl mahkemesinin ısrarı üzerine DİDDGK, Danıştay Altıncı Dairesi-  
nin bozma kararına atıfla kararı bozmuştur.<sup>184</sup>

Şüphesiz yenileme dilekçesi de ilk incelemeye tâbidir. Daha önce ince-  
leme yapılarak belli noktalardan reddedildiği düşüncesiyle yeni dilekçe-  
nin sadece bu noktalardan incelenmesinin gerektiği ileri sürülemez. Bu  
dilekçe de yeni baştan tüm konular ve şartlar yönünden, hem reddin ge-  
reklerinin yerine getirilmediği bakımından incelemeye tâbi tutulur.<sup>185</sup>

## VI. İLK İNCELEMEDE FERAGAT VE KABUL

Kanun'un 31 inci maddesinin atıfta bulunduğu HUMK'nun 91 inci  
(HMK'nın 307) maddesinde taraf işlemi olarak feragat ve 92 nci  
(HMK'nın 308 inci) maddesinde kabul düzenlenmiştir. Bu iki imkân  
davanın her iki tarafına tanınmış ise de, idari yargının yapısı gereği, kar-  
şılıklı dava hariç davacı taraf için feragat, davalı idare için kabul'den söz  
edilebilir.<sup>186</sup>

Feragat ve kabulle ilk inceleme kurumunun ilişkisi, yapıldıkları safhaya  
göre irdelenmelidir. Ancak hemen belirtelim ki, feragat veya kabul dilek-  
çesini alan yargı yeri bu hususu inceler ve karara bağlar; yargılama süre-  
cine ilişkin başka bir işlem yapamaz.<sup>187</sup> Taraf iradelerine ilişkin oldukla-  
rından kabul ve feragat görevsiz mahkeme önünde yapılırsa geçerlidir.<sup>188</sup>

Dava dilekçesi verilmekle beraber harç ve posta gideri tamamen ve hiç  
yatırılmamış davanın henüz açılmış sayılamayacağını, askıda olduğunu,  
bunların giderilmesi için iki kez tebligat yapılması gerektiğini yukarıda  
açıklamıştık. Davacı bu sırada feragatte bulunursa veya harçları yatırma-  
yacağını mahkemeye beyan ederse, ilk inceleme yapılıp bazı konular  
yönünden karar verilebilir mi? Örneğin, görevsiz ve yetkisiz olduğu  
düşüncesiyle feragate görevli/yetkili yerin karar vermesi için davanın bu  
yönden reddi ile görevli/yetkili mercie tevdiine karar verilebilir mi? Biz-  
ce bu mümkün değildir. Ortada açılmış bir dava bulunmadığından, mah-  
keme ilk inceleme yapamayacağı gibi, artık masrafları tamamlatmaya ne  
yetkili, ne yükümlüdür. Bu durumda mahkeme yargılama giderlerinin  
ikmalî işlemlerine son vererek davanın açılmamış sayılmasına karar ver-  
melidir. Feragate dayanarak karar vermeye mahâl olmadığına karar ve-

---

<sup>184</sup> DİDDGK, 8.1.1999, 1997/609-1999/2, ARSLAN/SINMAZ/DÜNDAR, s.544-545

<sup>185</sup> MÜDERRİSOĞLU, s.672

<sup>186</sup> CANDAN, s.722;; KALABALIK, s.292

<sup>187</sup> COŞKUN/KARYAĞDI, s.352

<sup>188</sup> BERK, s.58



remez; zira açılmış davanın talep sonucundan vazgeçerek konusuz bırakılması değil, açılmamış ve askıda dava girişiminin terkten dolayı sonlandırılması söz konusudur. İlk karar hâlinde davacının –eğer süreyi geçirmemişse- yeni bir dava açabilmesi mümkün iken, feragat sebebiyle karar vermeye mahâl olmadığına kararı verilmesi kesin hükmün sonuçlarını doğuracağı gibi, davacının yargılama masraflarına mahkûm olmasını gerektirir.

Davalı idarenin henüz açılmamış davayı bir şekilde öğrenerek kabulüne de kesin hüküm sonucu bağlanamaz. Harç ve posta giderlerinin tamamlanması beklenmeli ve usûl ekonomisi gereği beyanı geçerli sayarak ilk inceleme yapmaksızın kabul sebebiyle karar verilmesine yer olmadığına karar verilmelidir.

Açılmış bir davada henüz ilk inceleme yapılmadan veya 15 inci maddede öngörülen kararlar verilmeden ya da dilekçenin tebligata çıkarılması kararlaştırılmadan önce feragat veya kabulde bulunulursa, mahkeme görevli ve yetkili olmasa, işlem idari davaya konu bir işlem olmasa ve hatta ehli-yetsizlik dahi olsa, uyuşmazlığı nihai olarak çözümlendiğinden ilk inceleme yapmaksızın feragat veya kabul hususunda bir karar verilmesi gerekir.<sup>189</sup>

Gerek tebligat aşamasında gerek tekemmül etmiş dosyalarda, re'sen gözetilecek bir dava şartı bulunsa bile nihai karar verilmediyse, feragat veya kabul hâli önceliklidir; bu sebeplerle karar vermeye mahâl olmadığına kararı verilmelidir.

## VII. İLK İNCELEME SONUNDA VERİLECEK KARARLAR

Kanun'un 15 inci maddesine göre Danıştay veya idare ve vergi mahkemeleri tarafından yapılan incelemede, herhangi bir noksanlık ve kanuna aykırılık görülmeyen dilekçeler tebligata çıkarılır. Mahkeme, dilekçenin, gerek tarafların ilk dilekçe ve savunmaları ile ikinci dilekçe ve savunmaları sırasında, gerekse esâstan inceleme safhasında kamu düzenine ilişkin dava şartlarını taşımadığını tespit ettiği takdirde de, 15 inci maddede belirtilen kararları verir. Buna göre dilekçelerde;

a) Görev ve yetki noktasından (Kanun'un 14/-3-a bendine) kanuna aykırılık hâlinde, göre adli ve askeri yargının görevli olduğu konularda açılan

---

<sup>189</sup> Feragat ve kabulün ilk inceleme konuları ile aynı anda mevcut olması hâlinde öncelikle feragat ve kabul uygulama alanı bulmalıdır. MÜDERRİSOĞLU, s.821

davaların reddine; idari yargının görevli olduğu konularda ise görevli veya yetkili olmayan mahkemeye açılan davanın görev veya yetki yönünden reddedilerek dava dosyasının görevli veya yetkili mahkemeye gönderilmesine,

b) Ehliyet, idari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olup olmadığı ve süre aşımı noktasından (Kanun'un 14/-3-c, d ve e bentlerine) kanuna aykırılık hâlinde, davanın reddine,

c) Husûmet noktasından (Kanun'un 14/-3-f bendine) kanuna aykırılık hâlinde, davanın hasım gösterilmeden veya yanlış hasım gösterilerek açılması hâlinde, dava dilekçesinin tespit edilecek gerçek hasma tebliğine,

d) 3 ve 5 inci maddelere uygun olup olmadıkları noktasından (Kanun'un 14/-3-g bendine) kanuna aykırılık hâlinde, 3/g bendinde yazılı hâlde otuzgün içinde 3 ve 5 inci maddelere uygun şekilde yeniden düzenlenmek veya noksanları tamamlanmak yahut ehliyet, noktasından (Kanun'un 14/-3-c bendine) kanuna aykırılık hâlinde, ehliyetli olan şahsın avukat olmayan vekili tarafından dava açılmış ise otuz gün içinde bizzat veya bir avukat vasıtasıyla dava açılmak üzere dilekçelerin reddine,<sup>190</sup>

e) İdari merci tecâvüzü noktasından (Kanun'un 14/-3-b bendine) kanuna aykırılık hâlinde, dilekçelerin görevli idare merciine tevdiine karar verilir.

Dilekçelerin görevli mercie tevdi hâlinde, Danıştay'a veya ilgili mahkemeye başvurma tarihi, merciine başvurma tarihi olarak kabul edilir (15/2). Dilekçelerin 3 ncü maddeye uygun olmamaları dolayısıyla reddi hâlinde yeni dilekçeler için ayrıca harç alınmaz (15/3). Bu, 5 inci maddeden dolayı dilekçenin reddini kapsamaz. Bağlılık bulunmadığından ret hâlinde, tefrik edilen davalardan biri için harç yatırılmaz; diğerleri için harç alınır. Dilekçelerin Kanun'un 3 ve 5 inci maddelerine uygun olmaması ve ehliyetli olan şahsın avukat olmayan vekili tarafından dava açılması sebepleriyle reddedilmesi üzerine, yeniden verilen dilekçelerde aynı

---

<sup>190</sup> Bir uyumsuzlukta, bir mühendis memurun, eşi avukatın sağlık yardımından yararlandırılması için idareye yaptığı müracaat reddedilmiş, bunun iptali için de bizzat avukat tarafından açılan dava da esâstan incelenmiştir. Davalının temyizi üzerine Danıştay, olayda menfaati ihlal edildiği açık olan memur yerine vekaleti bulunmayan avukat tarafından dava açılması sebebiyle, mühendisin kendi adına dava açabilmesi için eşi avukata vekalet vermesi gerektiğinden mahâl mahkemesince dilekçenin reddi kararı verilmesi icap ederken esâstan incelenmesini isabetli bulmuştur; Dnş.2.D., 10.11.2006, 2004/2803-2006/3181, DD, S.114, s.127-128

yanlışlıklar yapıldığı takdirde dava reddedilir (15/5). Dilekçe ret kararında bu husus belirtilmelidir.<sup>191</sup>

İlk inceleme üzerine Danıştay veya mahkemelerce verilen; idari yargının görevli olduğu konularda davanın görev ve yetki yönünden reddine ilişkin kararlarla, husûmet noktasından kanuna aykırılık hâlinde dilekçenin gerçek hasma tebliği ve dilekçe ret kararları dışında, kararın düzeltilmesi veya temyiz yoluna; tek hâkim kararına karşı ise itiraz yoluna başvurulabilir.

Bize göre, imzasız dilekçe görev ve yetkiden de önce incelenmesi gerektiğinden, bu hususta dilekçenin işleme konulmayarak iadesine (aynı kişinin imzasını havi dilekçenin süresinde yenilenmesi hâlinde dava tarihi ilkinden başlatılmak kaydıyla) ilişkin bir hükme ihtiyaç vardır. Keza, sadece, ehliyetli olan şahsın avukat olmayan vekili tarafından dava açıldığında değil; taraf ehliyeti olan, fakat dava ehliyeti bulunmayan kişiler veya bunların (avukat olun olmasın) tayin ettiği vekillerin açtığı davalarda da, otuz gün içinde bizzat veya bir avukat vasıtasıyla dava açılmak üzere dilekçelerin reddine karar verilebilmeli, yani dava reddedilmemelidir.

## SONUÇ

İdari yargıda ilk incelemeyi düzenleyen normlarda şimdiye dek sık sık değişiklik yapıldığı bir vakıadır. 2577 sayılı Kanun'un 14 üncü maddesinde ilk inceleme konusu olarak sınırlı sayıda dava şartı düzenlenmiştir. Ancak çeşitli mevzuatta başka dava şartlarına ve yargılama engellerine de yer verilmiştir. Kanunda sayılanların dışında kesin hüküm, derdestlik, yargısal denetim yasağı gibi hâller de ilk incelemede birer dava şartı olarak göz önünde tutulmalıdır. Olan hukuk bakımından bunların en azından Kanundaki konulardan sonra incelenebileceği kabul edilmelidir. Olması gereken hukuk bakımından ise, bu hususlar, yapılacak bir düzenleme ile ilk inceleme konusu dava şartı olarak sıralanmalıdır.

İlk inceleme yapılabilmesi için, ortada usûlüne uygun, yani harcı yatırılmış veya böyle sayılan ve imzalı dilekçe verilerek açılmış bir dava olması gerekir. Açılmış davada, bunlarda noksanlık giderilmedikçe ilk inceleme yapılamayacağı gibi, feragat ve kabul gibi taraf işlemleri söz

---

<sup>191</sup> Dnş. 10. D.,23.10.2010, 5398/5341, BAL/KARABULUT/ŞAHİN, s.23; Dnş. 10.D.,14.1.2002, 2001/5524-2002/7, BAL/KARABULUT/ŞAHİN,s.25; Dnş. 10.D.,8.10.2002, 5526/3537, BAL/KARABULUT/ŞAHİN, s.24-25; Dnş.10.D., 14.1.1998, 1997/7466-1998/10, BAL/KARABULUT/ŞAHİN, s.32-33; Dnş. 10.D., 14.1.2002, 2001/5524-2002/7, BAL/KARABULUT/ŞAHİN, s.25

konusu olduğunda da hâkim dosyadan elini çekeceğinden başlamış olsa bile incelemeye son verir.

Dilekçenin ilk geldiğinde iyi incelenmesi, yüzeysel bir incelemeyle yerli yersiz tebligata çıkarılmaması önemlidir. Buna karşılık, araştırmayı uzun ve kapsamlı tutarak, özellikle gereksiz ve ayrıntı kabilinden hususlarda dilekçe reddine başvurmak hem hak kaybına, hem de zaman ve emek kaybına yol açabilir. Bu bakımdan sonradan tamamlanacak hususlarda aşırıya kaçmamalı, bu noksanlıklar esâs aşamasına kadar giderilemese bile yazışma yolu tercih edilmelidir.

İlk inceleme kurumunun pratikte daha iyi işlemesi ve özellikle yargı mercileri arasındaki farklı uygulamaları asgariye indirmek için Kânunun ilgili maddeleri sadece dava şartları yönünden değil, sıra ve yöntemi bakımından da yeniden düzenlenmelidir. Bu maksatla daha esnek bir yöntem yer verilmeli, tebligat ve esâs aşamasında giderilen veya yazışma ile giderilebilecek eksikliklerden dolayı artık dilekçe reddedilememelidir. Keza, ilk derece yargı yerlerinde yapılan ilk incelemenin, aynı zamanda her aşamada düşünce bildirebilecek bir teşkil tarafından yapılması sağlanmalıdır.

Şüphesiz kurumun işlerliği, önce mantalite birliğinin bulunmasına, sonra uygulama iradesine ve çabasına bağlıdır. Evet, daima “*usûl esâsa mukaddemdir;*” fakat asla “*usûl esâsa fedâ edilmemelidir.*”

\*\*\*

#### KAYNAKLAR

AKYILMAZ, Bahtiyar; **İdare Hukuku**, Konya 2004

AKYÜREK, Akman; “**Danıştay Kararlarında İptal Davalarının Menfaat İhlali Koşulunun Kişisellik Unsuru**”, Danıştay Dergisi, Yıl 21, S. 81, s.s.29-45

ALAN, Nuri; “**İptal Davasının Ön ve Esâstan Kabul Şartları**”, Danıştay Dergisi, Yıl 13, S.50-51, 1983, s.22-50

ARAL, Rüştü; “**Temyiz Davaları**”, Yüzyıl Boyunca Danıştay, Ankara 1968, s.537-591

ARSLAN, Ahmet / SINMAZ, Emin / DÜNDAR, Tuncay; **İdari Yargılama Usûlü İle İlgili Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurul Kararları**, Ankara 2005

ARTUKMAÇ, Sadık; **Bizde İdarenin Murakabesi**, Ankara 1950

ATAY, E. Ethem; **İdare Hukuku**, 2.B., Ankara 2009

BAL, Yakup/ KARABULUT, Mustafa / ŞAHİN, Yahya; **İdari Yargılama Usûlü İle İlgili Danıştay 10. Dairesinin Seçilmiş Kararları**, Ankara 2003

BERK, Kahraman; **İdari Yargılama Usûlü Kanun'una Göre İlk İnceleme**, Alfa Yayınları, İstanbul 2008

BEREKET BAŞ, Zuhâl; **Hukukun Genel İlkeleri ve Danıştay**, Ankara, Yetkin Yayınları, 1996, s.194 vd.;

CANDAN, Turgut; **İdari Yargılama Usûlü Kanunu**, Maliye ve Hukuk Yayınları, Ankara, 2005

COŞKUN, Sabri – KARYAĞDI, Müjgan; **İdari Yargılama Usûlü, Örnek İçtihatlar-Yorumlar**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2001

ÇAĞLAYAN, Ramazan; **İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması**, 3.B., Ankara 2004

ÇETİNTEMEL, Harun; **“İlk Derece Yargı Yerlerinin Sorunları”**, DD, S.68-69, s.110-126

ÇELİKKOL, Hüseyin; **“İdari Yargıda Ehliyet ve Husûmet”**, **Adalet Dergisi**, Yıl 76, S.3, Ankara, 1985, s.749-770

ÇIRAKMAN, Erol; **“Danıştay’da Dava Dilekçesi Üzerinde İlk İnceleme”**, Danıştay Atatürk’ün 100.Doğum Yılı Kutlama Sempozyumu, (15-16 Mayıs 1981), Danıştay Başkanlığı, Ankara 1981, s. 119, MAKALE: 119-128)

-----; **“İdari Davalarda Süre”**, **İdare Hukuku ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler I**, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları No. 21, Güneş Matbaası, Ankara, 1976, s.190-217

DERBİL, Süheyl; **İdare Hukuku, C.1 (İdari Kaza-İdari Teşkilat)**, 3.B, Ankara 1950

DURAN, Lütfi; **“Mahkeme Kararları Kroniği-Kanun yolları-ilk inceleme”**, İÜHF, C.XXXIII, 1968, s.417

-----; **İdare Hukuku Ders Notları**, İÜHF.Yay.No: 648, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1982

ERHÜRMAN, Tufan; **“İdari Yargıda Özel Yetenek (Menfaat) Koşulu”**, 2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu, Ankara 11-12 Mayıs 2000, Danıştay Yayın Bürosu Yayınları No.59, Ankara, 2000, s.49-50

EROĞLU, Hamza; **İdare Hukuku**, 4.B., Ankara, ?

EROĞLU, Yaşar; **“Danıştay Kanunuyla Hukuk Usûlü Muhakemeleri Kanun'una Atf yapılan Hâllerde Hukuk Usûlü Muhakemeleri Kanunu Hükümlerinin Danıştay’da Uygulanışı”**, Danıştay Dergisi, S.8, 1973, s.24-32

ERKUT, Celal / SOYBAY, Selçuk; **Anayasa ve İdari Yargılama Hukukuna İlişkin Kanunlar**, 3.B., İstanbul 1995

ERKUT, Celal; **“İdare Yargının Yeniden Yapılandırılmasında Yargılama Hukuku Kurallarının Etkinleştirilmesi Sorunu”**, İdari Yargının Yeniden Yapılandırılması ve Karşılaştırılmalı İdari Yargılama Usûlü, Sempozyum Ankara 11-12 Mayıs 2001, 133.Yıl, Danıştay Başkanlığı Yayınları No: 63, Ankara 2003, s.92-93

-----; **“İdari Davaya Konu Olabilecek Kesin ve Yürütülebilir İşlem Kavramı”**, **I.Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Birinci Kitap: İdari Yargı**, Danıştay Yayınları No.53, Danıştay Matbaası, Ankara, 1991, s.112

-----; **İptal Davasının Konusunu Oluşturması Bakımından İdari İşlemin Kimliği**, Ankara, Danıştay Yayınları No. 51 , Danıştay Matbaası, 1990.x

ESİN, Yüksel / DÜNDAR, Erol; **Danıştay’da açılacak Tazminat Davaları, Birinci Kitap: Usûl**, Ankara, 1971

GİRİTLİ İsmet/AKGÜNER, Tayfun **İdare Hukuku Dersleri (Giriş)**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1985

GÖZLER, Kemal; İdare Hukuku, C.I, Bursa, Ekin Kitabevi, 2003

-----; **Hukukun Temel Kavramları**, 6.B., Ekin Kitabevi, Bursa 2009

GÖKALP, Ali Sıtkı; **“İptal Davaları”**, Yüzyıl Boyunca Danıştay, Ankara 1968, s.440-480

GÖRAN, Sait / BERKARDA, Kemal / AYANOĞLU, Taner / BERK, Kahraman; **“İdari Yargılama İlgili Konular”**, Danıştay Ve İdari Yargı Günü 135.Yıl Sempozyumu, 9 Mayıs 2003, Danıştay Başkanlığı Yayını:68, Ankara 2004, s.123

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref; **Yönetmelik Yargı**, 26.B., Turhan Kitabevi, Ankara 2007

GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref – DİNÇER, Güven; **İdari Yargılama Usûlü, Kanun-Açıklama-İçtihat**, 2.B., Ankara, Turhan Kitabevi, 1999

GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref – TAN, Turgut; **İdare Hukuku, C.2, İdari Yargılama Hukuku**, Ankara, Turhan Kitabevi, 1999

GÜNDAY, Metin; **İdare Hukuku**, 7.B., Ankara, İmaj Yayıncılık, 2003

İKİNCİOĞULLARI, Fürüzan; **“Dava Açma Ehliyeti”** , İdare Hukuku ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler I, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları No.21, Ankara, 1976

KALABALIK, Halil; **İdari Yargılama Hukuku**, İstanbul, Değişim Yayınları, 2003

KARAVELİOĞLU, Celal; **Açıklama ve En Son İçtihatlarla İdari Yargılama Usûlü Kanunu**, C.I-II, 5.B, Ankara, 2001

KAYA, Cemil; **“İptal Davalarında Menfaatin Aktüel Olması Şartının Anlamı ve Kapsamı”**, SÜHFD, C.16, S.1, 2008, s.1117 vd

KESKİN, O. Kadri<<, **“Görevli Olmayan Yerlere Başvurma Hâlinde İdari Davanın Açma Süresi”**, Adalet Dergisi, Y. 77, S. 1, Ankara 1986, s.93

KOÇAK, Mustafa; **“Hukuk Devleti Kavramı Açısından İdari İptal Davalarında Menfaat İhlali veya Hak İhlali Koşulu”**, Hukuk Araştırmaları Dergisi, C.10, S.1-3, MÜHF Yayını, İstanbul, 1998

KURU, Baki /ARSLAN Ramazan / YILMAZ, Ejder; **Medeni Usûl Hukuku** (Ders Kitabı), 18.B., Ankara 2007

KURU, Baki **Hukuk Muhakemeleri Usûlü**, C. I-IV, 6. B., İstanbul 2001

-----; **“Dava Şartları”**, Ord.Prof.Dr. Sabri Şakir ANSAY’a Armağan, Ankara 1964

OĞURLU, Yücel; **“Danıştay Kararları Işığında İdari Yargılama Usûlünde Re’sen Araştırma İlkesi,”** AÜ Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, 75.Yıl Armağanı, C.II, S.1, Erzincan 1998, 120-133

ONAR, Sıddık Sami; **İdare Hukukunun Umumî Esâsları**, C.I, II, III, İstanbul, Hak Kitabevi, 3.B, 1966

ÖZAY, İl Han; **“Kendine Özgü Bir Hukuk Devleti”**, I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Birinci Kitap, İdari Yargı, s.119

ÖZDEK, Yasemin; **“İptal Davasında Menfaat Koşulu”**, Amme İdaresi Dergisi, C.24, S.1, Mart 1991, s.104

ÖZDEŞ, Orhan, **“Danıştay’ın Tarihçesi”**, Yüzyıl Boyunca Danıştay (1868-1968), Ankara 1968, s.97

ÖNGÖREN, Gürsel; **Türk Hukukunda İdari Dava Açma Süreleri**, İstanbul, Kazancı Kitap, 1990

ÖZKAYA, Kadir /TOPUZ, İbrahim; **İdari Yargılama Usûlü Kanunu**, Ankara 2002

SARICA, Ragıp; **İdari Kaza**, İstanbul 1944

SEZGİNER, Murat/ÖZKAN, Gürsel; **“İdari Yargılama Usûlü Kanun’unda Yapılan Değişiklikler”**, Halil CİN’e Armağan, Konya, Selçuk Üniversitesi Yayınları, 1995

SUNAY, Süheyla Şenlen; **İdari Yargılama Usûl ve Hâkim Olan İlkeler Karşısında İsnat ve Delil Hususları**, İstanbul, Kazancı Kitap, 1997

ŞEKERCİ, Ersin; **“Medeni Usûl Hukukunda ve İdari Yargılama Usûlünde Derdestlik I”**, Yargıtay Dergisi, 1986/3, s.206-226 ve “II”, Yargıtay Dergisi, 1986/4, s.396-406

-----; **“Yönetmelik Yargılama Hukukunda derdestlik”**, Ankara Barosu Dergisi, 1989/3, s.429-449

PEKCANITEZ, Hakan/ATALAY, Oğuz / ÖZEKES, Muhammet; **Medeni Usûl Hukuku**, 9.B., Ankara 2010

TANRIVER, Süha; **Medeni Usûl Hukukunda Derdestlik İtirazı**, AÜHF Yayını No:531, Ankara 1998, s.17, 4 vd.,;

TİKVEŞ, Özkan; “**İdari Dava Kavramı Üzerinde Bir İnceleme**”, Seha MERAY’a Armağan, C.I., AÜSBF Yayın No. 465, Ankara, 1981, s. 26

TUNCAY, Aydın H./ ÖZDEŞ, Orhan/ BAŞPINAR, Recep; “**İdari Yargılama Usûlü**”, Yüzyıl Boyunca Danıştay, Ankara 1968, s.598-729

ULER, Yıldırım; “**Yönetmelik Yargıda Dava Süresi**”, I.Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Birinci Kitap: İdari Yargı, Ankara, Danıştay Yayınları, No.53, 1991, s.211 vd.

ULUKAPI, Ömer; “**Medeni Usûl Hukukunda Derdestlik ve Sonuçları**”, Yargıtay Dergisi, 1995/4, s.395-4442

ÜSTÜNDAĞ, Saim; **Medeni Yargılama Hukuku**, C. 1-2, 4.B., Beta Basım Yayım, İstanbul, 1989

YAYLA, Yıldızhan; **İdare Hukuku**, Beta Yayıncılık, İstanbul 2009

-----; **İdare Hukuku I**, İstanbul, 2.B., Filiz Kitabevi, 1990,

YENİCE, Kazım - ESİN, Yüksel; **Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usûlü**, Ankara, Arısan Matbaacılık, 1983

YILDIRIM, Turan; **İdari Yargı**, Beta Yayınevi, İstanbul 2008

YILDIRIM, Ramazan; **İdare Hukuku Dersleri II**, Mimoza Yayınları, Konya 2010

----- ; **İdarî Başvuru**, Konya, Mimoza Yayınevi, 2.B., 2006

YORGANCIOĞLU Erçetin; “ **Danıştay Yargılama Usûlünde Re’sen İnceleme Yetkisi**”, İdare Hukuku ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler I, Ankara, Danıştay Yayınları, Ankara 1976, s.218-253

YILMAZ; Zekeriya: **Medenî Usûl Hukukunda Davanın Açılmamış Sayılması**, Arkara 2001

ZABUNOĞLU, Yahya K.; **İdari Yargı Hukuku Dersleri**, Teksir-Daktilo-Fotokopi, Ankara, 1982



The Priority, The Layout And Procedural Process Of The First Judicial Review  
In Administrative Jurisdiction - Dr. Celal IŐIKLAR

---