

DÜZENLEYİCİ İŞLEMİN İPTALİNİN BİREL İŞLEMLER ÜZERİNDEKİ ETKİSİ

THE EFFECT OF THE CANCELLATION OF REGULATIVE ACTION ON INDIVIDUAL ACTIONS

F. Ebru GÜNDÜZ*
Murat EKİNCİ**

Özet: Hukuk devleti ilkesi idarenin tüm eylem ve işlemlerinin hukuka uygun olmasını gerektirdiğinden, idari yargı merci tarafından hukuka aykırı bulunarak iptal edilen bir işlemin tüm hüküm ve sonuçları ile hukuki alemden silinmesi bu gerekliliğin bir sonucudur. Aynı zamanda, yargı kararlarının idare tarafından derhal uygulanması zorunluluğu da iptal edilen bir idari işlemin tüm hüküm ve sonuçları ile hukuki alemden silinmesini gerektirmektedir. İptal kararlarının geçmişe olan etkisi noktasında, düzenleyici işlemin iptalinden bu düzenleyici işleme dayanılarak tesis edilen birel işlemlerin nasıl etkileneceği konusu önem arz etmektedir. Özellikle bir düzenleyici işlemin, yürürlüğe girmesinin üzerinden uzun bir süre geçtikten sonra iptal edilmesi durumunda, düzenleyici işleme dayanılarak tesis edilmiş olan birel işlemlerin bu iptal kararından etkilenip etkilenmeyeceğinin idarenin işleyişine hakim olan birtakım ilkeler çerçevesinde ele alınması gerekmektedir. Çalışmamızda, yargı kararları ve doktrin görüşleri çerçevesinde tespit etmiş olduğumuz birtakım kriterlerin varlığı halinde düzenleyici işlemin iptalinden birel işlemlerin etkilenebileceği sonucuna ulaşmış bulunmaktayız.

Anahtar Kelimeler: Düzenleyici İşlem, Birel İşlem, Düzenleyici İşlemin İptali

Abstract: Since the principle of the rule of law requires all administrative actions and transactions to be lawful, an action cancelled by the administrative judicial authority must be expunged from the legal order, along with all its provisions and consequences. The administration's obligation to implement judicial decisions im-

* Prof. Dr., Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı, fegunduz@aybu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-7721-9444

** Dr. Öğr. Üyesi, Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı, mekinci@aybu.edu.tr, ORCID: 0000-0003-0411-3240, Makalenin Gönderim Tarihi: 22.05.2025, Kabul Tarihi: 01.08.2025

mediately also requires a cancelled administrative act to be deleted from the legal realm, along with all its provisions and consequences. Regarding the retroactive effect of annulment decisions, it is important to consider how cancelling a regulatory act will affect individual acts established on the basis of that regulatory act. In particular, when a regulatory act is annulled long after its entry into force, it is important to consider whether the individual acts established on its basis will be affected by the annulment decision. This question should be addressed within the framework of certain principles governing the functioning of the administration. In our study, we concluded that individual transactions may be affected by the cancellation of the regulatory act if certain criteria determined within the framework of judicial decisions and doctrinal opinions are met.

Keywords: Regulatory Action, Individual Action, Cancellation of Regulatory Action

GİRİŞ

Hukuk devleti ilkesinin zorunlu unsurlarından bir tanesi olan *idarenin yargısal denetimi* çerçevesinde idari işlemler hukuka aykırılık iddiası ile iptal davasına konu olurlar. Açılan iptal davasında hukuka aykırılığı tespit edilen idari işlem yargı mercii tarafından iptal edilerek hukuki alemden tüm hüküm ve sonuçları ile birlikte silinir.

İptal edilen bir işlemin tüm hüküm ve sonuçları ile birlikte hukuki alemden silinmesi, idarenin yargı kararlarını uygulaması zorunluluğunun bir sonucudur. Bununla beraber idari işlemlerin türleri iptal kararlarının uygulanması noktasında birtakım farklı neticelere sebep olmaktadır. Özellikle bu farklılık *düzenleyici işlem - birel işlem* ayrımı noktasında karşımıza çıkmakta ve bir düzenleyici işlemin iptali halinde, düzenleyici işleme dayalı birel işlemlerin bu iptal kararından etkilenip etkilenmeyeceği hususu önem arz etmektedir. Kural olarak düzenleyici işlemin iptalinin bu düzenleyici işleme dayalı birel işlemleri etkilemesi, idarenin yargı kararlarını uygulaması zorunluluğunun da bir sonucudur. Zira hukuk devleti ilkesinin bir gereği olarak hukuka aykırı hiçbir hukuki işlem hukuki alemden varlığını sürdürmemelidir. Ancak bu kuralın katı bir şekilde uygulanması da bireylerin hukuki güvenliklerine zarar verebilmektedir.

Bilindiği üzere iptal davaları sınırlı bir süre içerisinde açılabilir. Ancak 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun (İYUK) 7. maddesinin 4. fıkrası gereğince düzenleyici işlemler, gerçekleştirilen bir uygulama işlemi sayesinde yıllar sonra dahi iptal davasına konu

edilebilmektedir. İşte bu sebeple düzenleyici işlemin iptalinin yıllar sonra dahi geçmişe yürütülmesi, birel işlemlerin bu iptal kararından etkilenip etkilenmemesi meselesini daha da önemli bir hale getirmektedir.

Düzenleyici işlemin iptalinin birel işlemleri nasıl etkileyeceği konusunda yargı kararlarında bir birliktelik olmadığı, genellikle somut olay çerçevesinde değerlendirmeler yapıldığı görülmektedir. Doktrinde ise bu konu ayrıntılı bir şekilde ele alınmamış, zaman zaman *lehe - aleyhe* birel işlemler ayrımı yapılarak bir çözüm üretilmeye çalışılmıştır. Çalışmamızda bu konu, ilgili yargı kararları ve doktrin görüşleri de incelenerek, ayrıntılı bir şekilde ele alınacak ve birel işlemlerin düzenleyici işlemin iptalinden etkilenmesinin kriterleri ortaya konulmaya çalışılacaktır.

I. DÜZENLEYİCİ İŞLEM- BİREL İŞLEM AYRIMI

Kamu hizmetlerini sunmak ve böylece kamu yararını sağlamakla görevli olan idare, yerine getirmekle yükümlü olduğu faaliyetleri kural olarak idari işlemler ve idari eylemler vasıtası ile gerçekleştirmektedir. Genel itibarıyla idari eylemler; idare tarafından maddi alemde değişiklikler gerçekleştiren bir hareket, davranış, ameliye hatta idarenin hareketsiz kalması iken; idari işlemler, yetkili makam/kişi tarafından hukuki bir sonuç doğurmak için açıklanmış irade beyanlarıdır.

İdarenin kamu hizmetlerini yerine getirirken en fazla müracaat ettiği araç olan idari işlemleri pek çok açıdan sınıflandırmak mümkündür. Bu sınıflandırmalardan konumuz ile ilgili olanı ise *maddi açıdan* yapılan sınıflandırmadır. Söz konusu sınıflandırmaya göre idari işlemler *düzenleyici işlemler* ve *birel işlemler* olarak ikiye ayrılmaktadır.¹

Düzenleyici işlemler genel, soyut, kişilik dışı ve bir kez uygulanmakla tükenmeyen idari işlemlerdir. Düzenleyici işlemler kural koyan

¹ Ramazan Çağlayan, *İdare Hukûku Dersleri*, Adalet Yayınevi, Ankara 2024, s. 327 vd. Maddi açıdan idari işlemler “düzenleyici işlem” ve “birel işlem” olarak sınıflandırılmakla birlikte, idari işlemin özel bir şekli olarak kabul edilen “genel karar” türüne de maddi açıdan idari işlemlerin tasnifi içerisinde yer verilebilmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Bahtiyar Akyılmaz/Murat Sezginer/Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2024, s. 385 vd; Oğuz Sancakdar/Lale Burcu Önüt/Eser Us Doğan/Mine Kasapoğlu Turhan/Serkan Seyhan, *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2022, s. 361-62.

işlemler olmaları sebebiyle yasama fonksiyonuna benzemektedir.² Ancak özellikle yasama fonksiyonunun asli ve genel bir düzenleme yetkisine sahip olması, idarenin ise kural olarak tali düzenleme yetkisine sahip olması gibi yönleriyle her iki işlem türü birbirinden farklılaşmaktadır.³

İdarenin birel işlemleri ise, soyut hukuk kurallarının somut hukuki durumlara ve/veya kişilere uygulanması şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Bir diğer ifade ile birel işlemler; somut, bir kez uygulanmakla tükenen ve kişisel sonuçlar doğuran idari işlemlerdir. Birel idari işlemler de kendi içlerinde şart işlem ve *subjektif işlem* şeklinde ayrıma tabi tutulmaktadır.⁴

Düzenleyici işlemler ile birel işlemler arasındaki ayrım; işlemleri gerçekleştirecek yetkili makam, işlemin sahip olduğu özellikler ve doğurduğu hukuki sonuçlar itibarıyla birtakım önemli farklılıklar ortaya çıkarmaktadır. İki işlem türü arasındaki bir diğer farklılık ise işlemin iptal edilmesi halinde iptal kararının uygulanması noktasında kendisini göstermektedir. Çalışmamızda genel olarak bu farklılıklar üzerinde durulmayacak, düzenleyici işlemin iptalinin birel işlemler üzerindeki etkisi incelenecektir.

II. DÜZENLEYİCİ İŞLEMİN İPTALİNİN SONUÇLARI

İptal davalarının *genel dava*⁵ olma özelliğinin bir gereği olarak açık bir kanuni düzenlemeye ihtiyaç olmadan tüm idari işlemler iptal davasına konu olabilmekte ve yargı mercii tarafından hukuka aykırılıklarının tespiti halinde iptal edilebilmektedirler.⁶ İptal kararı ile yalnızca idari işlemin hukuka aykırı olduğu tespit edilmiş olmamakta, aynı zamanda hukuka aykırı idari işlem tüm hüküm ve sonuçları ile birlikte

² Ali Ulusoy, *Türk İdare Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara 2023, s. 303; İl Han Özay, *Günışığında Yönetim II (Yargısal Korunma)*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2010, s. 174-75.

³ Akyılmaz/Sezginer/Kaya, *Türk İdare Hukuku*, s. 388-89.

⁴ Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 342-43; Akyılmaz/Sezginer/Kaya, *Türk İdare Hukuku*, s. 390; Sancakdar vd., *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*, s. 362-63.

⁵ Murat Sezginer, *Ayrılabilir İşlem Kuramı*, Yetkin Yayınları, Ankara 2000, s. 25.

⁶ İptal davalarının bu özelliği aynı zamanda kamu düzenine ilişkin olmalarının da bir neticesidir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Ramazan Çağlayan, *İdare Yargılaması Hukuku*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2024, s. 481; Sezginer, *Ayrılabilir İşlem Kuramı*, s. 18.

hukuki alemden silinmektedir.⁷ Bu durum yargı kararlarının uygulanması yükümlülüğünün de bir sonucu ve hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir. İptal kararının sonuçları ve uygulanması noktasında düzenleyici işlemler ile birel işlemler arasında bazı farklılıklar bulunmakta; bu farklılıklar özellikle *genel etkili olma* ve *iptal kararının geçmişe etkili yürütülmesi* hususlarında karşımıza çıkmaktadır.

Düzenleyici işlemler; genel, soyut, kişilik dışı nitelikte kural koyucu işlemler olduğu için düzenleyici işlemlerin bireyler ve/veya hukuki durumlar üzerinde bir sonuç doğurabilmesi ancak düzenleyici işleme dayalı birel işlemlerin tesis edilmesi ile mümkün olabilir. Düzenleyici işlemin iptali halinde iptal kararlarının geçmişe etkili hukuki sonuç doğurması sebebiyle bu iptal kararının, düzenleyici işlemlere dayanılarak gerçekleştirilen birel işlemlere etkisinin ayrıca değerlendirilmesi gerekmektedir.

İYUK'un 7. maddesinin 4. fıkrası gereğince, düzenleyici işlem, uygulanması sonrasında da iptal davasına konu olabilmekte ve böylece yürürlüğe girmesinin üzerinden uzunca bir zaman geçtikten sonra bile yargı mercii tarafından iptal edilebilmektedir. Bu sebeple, düzenleyici işleme dayanılarak tesis edilen birel işlemlerin akıbeti daha da önem arz etmektedir.

Düzenleyici işlemin iptalinin birel işlemlere etkisini değerlendirebilmek için öncelikle düzenleyici işlemlere dair iptal kararlarının *geçmişe yürümesi* ve *genel etkili olması* özelliklerinin incelenmesi gerekmektedir.

A. Geçmişe Yürüme

İdari yargı mercileri tarafından verilen iptal kararlarının geçmişe etkili hukuki sonuç doğuracağı, bir diğer ifade ile idari işlemlerin tesis edildiği andan itibaren tüm hüküm ve sonuçları ile birlikte ortadan kalkacağı kabul edilmektedir.⁸ İptal kararlarının geçmişe etkili sonuç

⁷ Gürsel Kaplan, İdari Yargılama Hukuku, Ekin Kitabevi, Bursa 2024, s. 175; Ramazan Çağlayan, İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması, Asil Yayıncılık, Ankara 2004, s. 130; Bahtiyar Akyılmaz/Murat Sezginer/Cemil Kaya, Türk İdari Yargılama Hukuku, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2024, s. 640.

⁸ Çağlayan, İdari Yargılama Hukuku, s. 587-88; Kaplan, İdari Yargılama Hukuku, s. 271 vd. Ayrıca bkz. Danıştay İDDGK, E. 2023/2, K. 2023/10, T. 27.03.2023.

doğurması herhangi bir yasal temele dayanmamakta olup içtihadı bir nitelik taşımaktadır.⁹

Bilindiği üzere hukuk devleti ilkesi, devletin tüm organlarının faaliyetlerinin hukuka uygun olmasını gerektirmektedir. Bir idari işlem hakkında verilen iptal kararı ile idari işlemin hukuka aykırılığı tespit edilmiş olacağından ve bunun neticesinde de hukuka aykırı idari işlemin hukuki alemden tüm etki ve sonuçları ile birlikte silinmesi gerekeceğinden, iptal kararının geçmişe etkili sonuç doğurması hukuk devletinin ilkesinin de bir gereği olarak kabul edilmelidir.¹⁰ Hukuka aykırılıkların tüm etki ve sonuçları ile ortadan kaldırılarak hukuka uygunluğun tam anlamı ile sağlanabilmesi için bu kural yalnızca idari yargılama hukuku açısından değil, diğer yargılama sistemleri açısından da geçerli olması gereken bir durumdur. Bununla beraber bazı açık hukuki dayanaklar ile iptal kararlarının geçmişe etkili sonuç doğurmaması kabul edilebilir. Buna ülkemiz açısından verebileceğimiz en güzel örnek, 1982 Anayasası'nın 153/5. maddesinde yer alan düzenleme gereğince Anayasa Mahkemesi tarafından verilen iptal kararlarının geriye yürümemesidir.¹¹ İdari yargılama hukukumuzda, Anayasa Mahkemesi kararlarında olduğu gibi açık bir hukuki düzenleme ile iptal kararlarının geçmişe yürütülmesi yasaklanmadığı için hukuk devleti ilkesinin bir gereği olarak da iptal kararları geçmişe yürütülmekte ve iptal edilen işlem kural olarak tüm hüküm ve sonuçları ile birlikte hukuki alemden silinmektedir.

Birel bir idari işlemin iptal edilmesi halinde iptal kararının geçmişe yürütülerek birel işlemin tüm hüküm ve sonuçlarıyla hukuk aleminden silinmesi noktasında genellikle büyük bir zorlukla karşılaşmamaktadır. Buna karşılık düzenleyici işlemin iptalinin geçmişe yürütülerek, söz konusu işlemin tüm hüküm ve sonuçları ile ortadan kaldırılması, birel işlemlere nispeten daha karmaşık olabilir. Zira düzenleyici işlemin tüm etki ve sonuçlarının hukuki alemden silinmesi gerekliliği, düzenleyici işlemin yanı sıra bu işleme dayalı birel işlemler-

⁹ Kaplan, İdari Yargılama Hukuku, s. 272; Gürsel Kaplan, "İptal Kararlarının Etki ve Sonuçlarının Zaman Yönünden Yargıç Tarafından Sınırlandırılması", *Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2013, C. 3, S. 2, s. 35.

¹⁰ Danıştay 12. D., E. 2023/1309, K. 2023/7105, T. 26.12.2023.

¹¹ 1982 Anayasası md. 153/5: "İptal kararları geriye yürümez".

rin de geçmişe dönük olarak ortadan kaldırılmalarını zorunlu kılmaktadır. Ancak geçmişe yürümenin mutlak şekilde uygulanması bazı durumlarda mümkün olamamakta ya da hakkaniyete aykırı sonuçlar doğurabilmektedir.¹² Çalışmamızın ilerleyen kısımlarında bu husus ayrıntılı bir şekilde ele alınacaktır.

B. Genel Etkili Olma (Erga Omnes Etki)

İdari işlemler hakkında verilen iptal kararlarının *genel etkili* (*erga omnes*) olduğu kabul edilmekte ve bu özellik gereği, iptal kararının sonuçlarının yalnızca davanın tarafları için değil herkes için geçerli olduğu ifade edilmektedir.¹³ Genel etkili olma, düzenleyici işlemler hakkında verilen iptal kararlarında daha belirgindir. Bir düzenleyici işlemin iptali halinde, düzenleyici işlem (ister tamamı ister bir veya birkaç maddesi olsun) herkes için hukuki alemden silinmiş olacak; bir diğer ifade ile dava açmamış ancak bu işlem ile ilgisi olan herkes iptal kararından etkilenecektir.¹⁴

Bunun yanı sıra düzenleyici işleme dayalı olarak gerçekleştirilen birel işlemler de (birel işlemler iptal davasına konu edilmiş olsun veya olmasın) genel etkili olma özelliği sebebiyle bu iptal karardan etkilenebilir. Zira hukuka uygunluğun tam anlamı ile gerçekleştirilebilmesi, hukuki dayanaklarını kaybeden birel işlemlerin de ortadan kaldırılmalarını kural olarak gerektirmektedir. Örneğin Danıştay bir kararında “Bir genel düzenleyici işlemin iptal edilmesi durumunda, verilen yargı kararının, sadece o davayı açanı değil, bu genel düzenleyici işlem ile ilgili diğer kişileri de etkileyeceği kuşkusuzdur. Bu nedenle iptal edilen bir düzenleyici işlemde dolayı, menfaati veya hakkı ihlal edilen kişinin, iptal kararının doğurduğu sonuçlardan yararlanmak amacıyla idareye başvurabileceği tabiidir.” diyerek, ilgili birel işlemlerin de düzenleyici işleme yönelik iptal karardan etkileneceğini ifade etmiştir.¹⁵ Ancak daha önce de belirttiğimiz üzere bu konuda mutlak bir uygulama her zaman için mümkün

¹² Aynı yönde bkz. Kaplan, “İptal Kararlarının Etki ve Sonuçlarının Zaman Yönünden Yargıç Tarafından Sınırlandırılması”, s. 36-37.

¹³ Çağlayan, İdari Yargılama Hukuku, s. 481; Evren Altay, İdari Yargı Kararlarının Uygulanmamasından Doğan Uyuşmazlıklar, Turhan Kitabevi, Ankara 2004, s. 15.

¹⁴ Danıştay 7. D., E. 2007/6171, K. 2009/2660, T. 28.05.2009.

¹⁵ Danıştay İDDK, E. 2011/217, K. 2011/616, T. 2.6.2011. Ayrıca bkz. Danıştay 13. D., E. 2020/2597, K. 2024/576, T. 7.2.2024.

değildir. Çalışmanın ilerleyen kısımlarında konu detaylı bir şekilde ele alınacaktır.

III. DÜZENLEYİCİ İŞLEMİN İPTALİNİN BİREL İŞLEMİ ETKİLEMESİ

Düzenleyici işlemin iptali, düzenleyici işleme dayanılarak gerçekleştirilen birel işlemler üzerinde nasıl bir etki doğuracaktır? Düzenleyici işlemin iptali, birel işlemlerin de hukuki alemden silinmesi sonucunu mu doğuracaktır? Yoksa birel işlemler hukuki alemde varlığını devam mı ettirecektir?

Bilindiği üzere idari işlemlerin hukuka uygunlukları tesis edildikleri anda mevcut olan hukuk kurallarına göre değerlendirilmektedir.¹⁶ Bu sebeple birel işlemler tesis edildikleri tarihteki mevzuat hükümlerine uygun tesis edilmişler ise kural olarak bu işlemlerin hukuka uygun kabul edilmeleri gerekmektedir. Bununla beraber bir düzenleyici işlemin yargı mercii tarafından iptali halinde, söz konusu işlemin tesis edildiği andan itibaren bütün hüküm ve sonuçları ile birlikte hukuki alemden silinecek olması, düzenleyici işleme dayanılarak tesis edilen birel işlemleri de hukuki dayanaktan yoksun bırakmakta ve bu işlemlerin ortadan kaldırılmaları zorunluluğunu kural olarak doğurmaktadır. Bu zorunluluk Anayasa'nın 138. maddesinde hüküm altına alınan, yargı kararlarının uygulanması mecburiyetinin de bir gereği olarak ifade edilebilir. Bununla beraber, düzenleyici işleme yönelik iptal kararlarının geçmişe yürütülmesinin katı bir şekilde uygulanması da bazı sorunları beraberinde getirebilmektedir.

Kanaatimizce düzenleyici işlemlerin yargı mercii tarafından iptal edilmiş olmasının, bu düzenleyici işlemlere dayanılarak tesis edilmiş birel işlemlere nasıl etki edeceği hususunda konunun çeşitli açılardan ele alınması gerekmektedir. Zira bilindiği üzere İYUK'un 7. maddesinin

¹⁶ "İptal davaları ile idari işlemlerin hukuka uygunluk denetiminin, tesis edildikleri tarihteki hukuki duruma göre yapılacağı ve iptal kararının; iptali istenen işlemi tesis edildiği andan itibaren ortadan kaldırarak, o işlemin tesisinden önceki hukuki durumu sağlayacağı idare hukukunun bilinen ilkelerindendir...idari işlemlerin hukuka uygunluk denetimlerinin, tesis edildikleri tarihteki hukuki duruma göre yapılması gerektiğinden..." Danıştay İDDK, E. 2021/956, K. 2021/3499, T. 30.12.2021.

4. fıkrasına göre; düzenleyici işlemlere karşı ilan tarihini takiben dava açma süresi içerisinde dava açılabilen, bunun dışında düzenleyici işlemin uygulanması halinde de söz konusu düzenleyici işlem tek başına veya uygulama işlemi ile birlikte dava konusu edilebilmektedir. Birel işlemler, anılan hükümde ifade edilen “uygulama işlemi” niteliğinde olduğu için,¹⁷ birel işlemin tesisi sonrasında birel işlem ile birlikte düzenleyici işleme karşı da dava açılabilen; düzenleyici işlemin iptali açısından farklı ihtimaller ortaya çıkabilmektedir. Buna göre, düzenleyici işlemin iptalinin birel işleme etkisi hususunda ilk olarak “Düzenleyici İşlemin İlan Tarihinden İtibaren Dava Açma Süresi İçinde Dava Konusu Edilmesi” ihtimali; ikinci olarak “Birel İşlem ile Düzenleyici İşlemin Birlikte veya Ayrı Ayrı Dava Konusu Edilmesi” ihtimali; üçüncü olarak da “Birel İşlemin Kesinleşmesine Rağmen Düzenleyici İşlemin İleriki Bir Tarihte Dava Konusu Edilmesi” ihtimali ayrı ayrı değerlendirilecektir.

A. Düzenleyici İşlemin İlan Tarihinden İtibaren Dava Açma Süresi İçinde Dava Konusu Edilmesi

Düzenleyici işleme dayanarak tesis edilmiş olan birel işlemlere karşı dava açılmamış olmasına rağmen, düzenleyici işleme karşı üçüncü kişiler tarafından ilan tarihinden itibaren dava açma süresi içerisinde dava açılmış ve bu davanın neticesinde de düzenleyici işlemin iptaline karar verilmiş olabilir. Bu ihtimalde düzenleyici işlem hakkındaki iptal kararının, dava konusu edilmemiş olan birel işlemleri nasıl etkileyeceği sorusu akla gelebilir. Böyle bir durumda, düzenleyici işleme yönelik iptal kararının birel işlemleri de etkileyeceğini ve bu işlemleri hukuka aykırı hale getireceğini ifade etmek gerekir. Dolayısıyla bu durumda idarenin, düzenleyici işleme dayanarak tesis edilmiş ve fakat dava konusu edilmemiş olan birel işlemleri re’sen geri alması gerekecektir. Örneğin, üniversite kayıt harcında artış öngören bir bakanlık genelgesinin iptal edilmiş olması, iptal kararının sonucu itibarıyla her üniversite öğrencisinin fazla harç ödemesine yönelik kararların iptali sonucunu doğuracaktır.¹⁸

¹⁷ Çınar Can Evren, “İdari Yargıda Uygulama İşlemi”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2013, C. XVII, S. 1-2, s. 1413.

¹⁸ Ender Ethem Atay, “İptal Davasının Nitelikleri ve İptal Kararlarının Uygulanması”, *Danıştay 139. Yıl Sempozyumu-11 Mayıs 2007 (Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları No: 74)*, Ankara 2008, s. 86.

Düzenleyici işlemin iptali neticesinde ortaya çıkan söz konusu etki, birel işlemlerin sadece birey aleyhine olduğu durumlar açısından değil birey lehine olduğu durumlar açısından da geçerlidir. Diğer bir ifadeyle birel işlem ilgilisi lehine hak doğurucu bir nitelik arz ediyor olsa bile, düzenleyici işleme karşı ilan tarihinden itibaren dava açma süresi içerisinde dava açıldığı için iptal kararı birel işlemleri de etkileyecek ve bu durumda kazanılmış hak, haklı beklenti ya da idari istikrar ilkeleri geçerli olmayacaktır. Zira dayanak kabul edilen düzenleyici işleme karşı ilan tarihinden itibaren dava açma süresi içerisinde dava açılmış olması, hukuka aykırı düzenleyici işlemin yanı sıra buna bağlı şekilde tesis edilen birel işlemlerin de *müesses (yerleşik) durum* haline gelmesini engellemiş olacaktır. Zira *Müesses (yerleşik) durum* kuramına göre, hukuka aykırı ancak birey lehine tesis edilen idari işlemlerin, kural olarak dava açma süresi geçtikten ya da ilgili işleme karşı dava açıldığı durumlarda ise nihai karar verildikten sonra ancak *müesses (yerleşik)* hale geleceği kabul edilmekte ve nihayet bu aşamalardan önce geri alınmalarında ise idari istikrar ilkesine aykırılık bulunmadığı ifade edilmektedir.¹⁹

Özetle, düzenleyici işleme karşı ilan tarihinden itibaren dava açma süresi içerisinde dava açılmış ve dava sonucunda düzenleyici işlemin iptal edilmiş olması, bu düzenleyici işleme istinaden tesis edilmiş olan birel işlemlerin de (bu işlemler birey lehine olsa bile) idare tarafından geri alınmalarını gerekli kılacaktır.

B. Birel İşlem ile Düzenleyici İşlemin Birlikte veya Ayrı Ayrı Dava Konusu Edilmesi

Birel işlem ile düzenleyici işlem aynı kimseler ya da farklı kimseler tarafından dava konusu edilmiş olabilir. Bu gibi durumlarda düzenleyici işlemin iptal edilmesinin birel işleme nasıl etki edeceği hususunun da cevaplandırılması gerekmektedir.

Konu ile ilgili olarak öncelikle belirtilmesi gereken husus; düzenleyici işlem ile birel işlemin aynı kişi tarafından dava edilmiş olması durumunda düzenleyici işlemin iptalinden birel işlemin de mutlaka

¹⁹ Yücel Oğurlu, *İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2003, s. 197 vd; Emre Akbulut, *Türk İdare Hukukunda Kanunî İdare İlkesi*, Beta Yayınevi, İstanbul 2013, s. 355 vd.

etkilenecek olduğudur. Diğer bir ifadeyle söz konusu düzenleyici işlem, hukuka aykırılığı sebebiyle iptal edilmiş ise davacı bu iptal kararından faydalanacak ve ilgili düzenleyici işleme dayanılarak tesis edilmiş dava konusu birel işlem de bütün hüküm ve sonuçlarıyla beraber ortadan kalkacaktır.

Düzenleyici işlem ile birel işlemin farklı kimseler tarafından ayrı ayrı dava konusu edilmiş olması ihtimalinde de yine düzenleyici işlemin iptali birel işlemi etkileyecek ve örneğin dava süreci devam eden birel işlemin ilgilisi diğer davada düzenleyici işlemin iptal edilmiş olması hususunu gerekçe göstererek, kendisi hakkında tesis edilen birel işlemin iptal edilmesini mahkemeden talep edebilecektir.

Bununla birlikte düzenleyici işlemin iptalinin, birel işleme karşı dava süreci devam eden kimse açısından her zaman lehe sonuçlar doğurmayabileceği de unutulmamalıdır. Örneğin idarenin uygulaması gerekirken uygulamadığı bir düzenleyici işlemi dayanak göstererek, kendisi aleyhine tesis edilen birel işleme dava açan kişinin dayanak gösterdiği düzenleyici işlem, henüz dava süreci devam ederken farklı bir davada iptal edilmiş olabilir. Bu gibi durumlar açısından da düzenleyici işlemin iptalinin, birel işlemin dava konusu edildiği uyuşmazlığa etki edeceğini ve kişinin aleyhine de olsa söz konusu düzenleyici işleme yönelik iptal kararının diğer davada göz önünde bulundurulacağını belirtmek gerekir. Örneğin bu yöndeki bir Danıştay kararına konu olan olayda, Milli Eğitim Bakanlığı'nın ilgili genelgesini dayanak göstererek bir başka okula atanma talebinde bulunan kişinin başvurusu idare tarafından reddedilmiş ve bunun üzerine de kişi birel işleme karşı idari yargıda dava açmıştır. İlk derece mahkemesi düzenleyici işleme istinaden birey lehine iptal kararı vermiş, ancak kararın temyiz aşamasında düzenleyici işlem başka bir yargı mercii tarafından iptal edilmiştir. Danıştay da söz konusu genelgenin açılan başka bir davada iptal edilmesi üzerine *"atanma isteminin reddine yönelik işlemin hukuka uygun hale geldiğine"* karar vererek ilk derece mahkemesinin kararını bozmuştur.²⁰

Görüldüğü üzere düzenleyici işlem ile birel işlemlerin aynı süreç içerisinde farklı kimseler tarafından dava edilmiş olması durumunda da düzenleyici işleme yönelik iptal kararı, lehe tesis edilmiş olsalar bile

²⁰ Danıştay 2. D., E. 2006/2814, K. 2008/1499, T. 28.03.2008.

birel işlemleri etkilemektedir. Ancak belirtmek gerekir ki söz konusu kural *aksine kanuni bir düzenlemenin olmadığı durumlar* açısından geçerlidir. Diğer bir ifadeyle düzenleyici işlemin iptal edilmiş olması, aksine kanuni bir düzenleme varsa, birey lehine tesis edilmiş birel işlemleri etkilemeyecek ve bu işlemler hukuki varlıklarını devam ettireceklerdir. Doktrinde söz konusu kanunlar için “*validasyon kanunu*” terimi kullanılmaktadır.²¹

Validasyon kanunu (hükmü), idari işlemlerin iptaline yönelik yargı kararlarının uygulanmasının sayıca çok kimseyi etkileyeceği ve bu durumun da büyük bir kargaşaya sebebiyet verebileceği hallerde iyiniyetli 3. kişilerin elde etmiş oldukları kişisel kazanımların korunması amacıyla ihdas edilen ve iptal kararlarının geriye yürütmesini engelleyen kanun hükümleri olarak tanımlanabilir. Ülkemizde validasyon kanunlarına örnek teşkil edebilecek bazı düzenlemeler bulunmaktadır. Örneğin, merkezî ve ortak sınavlara ilişkin yargılama usulünü düzenleyen İYUK 20/B maddesinin 2. fıkrasında “*Millî Eğitim Bakanlığı ile Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi tarafından yapılan merkezî ve ortak sınavlar, bu sınavlara ilişkin iş ve işlemler ile sınav sonuçları hakkında açılan davalarda verilen yürütmenin durdurulması ve iptal kararları, söz konusu sınava katılan kişilerin lehine sonuç doğuracak şekilde uygulanır*” denilerek, MEB ve ÖSYM tarafından yapılan merkezi sınavlara ilişkin yargı mercileri tarafından verilen iptal kararlarının sınava katılan ve davanın tarafı olmayan iyiniyetli 3. kişiler aleyhine bir sonuç doğurması

²¹ Doktrinde Ulusoy’a göre; “Validasyon Kanunu denen şey şu: İdari yargı bir iptal kararı veriyor, idari yargının iptal kararının ilgililer yönünden olumsuz etkilerini ortadan kaldırmak için bir kanun çıkarılıyor, bunlara ‘Validasyon Kanunu’ deniyor. ...Mesela tamamen jürinin kendi kusuru nedeniyle bir sınav iptal ediliyor, bir memuriyete giriş sınavı; 225 kişi o sınavı kazanmış ve o memuriyete girmeye hak kazanmış, sonradan o sınav jürinin kusuru nedeniyle, bir konuda bir eksiklik yapması nedeniyle iptal ediliyor idari yargı tarafından. Bu durumda ne olacak? Şimdi normal şartlarda o sınav hiç yapılmamış kabul edilecek o yargı kararını uygulayabilmek için. Kazananların durumu ne olacak? İşte onun için, o sınavı kazananların haklarının korunacağına ilişkin bir kanun çıkarılıyor. Böyle bir durumda Fransız Anayasa Konseyi bunu anayasaya aykırı bulmuyor. Bizde de benzeri bir olay hâkimlik sınavında yaşandı ve bir kanun çıkarılarak bu sınav iptali nedeniyle o sınavı kazananların statüleri korunmuş oldu...”. Ali Ulusoy, “İdari Yargı Kararlarının Hukuk Düzenindeki Etkileri ve Uygulamadaki Sorunlar Sempozyumu (19.03.2012)”, TBMM Başkanlığı, Editör: Neziroğlu, İrfan & Bezginli, Yıldız, s. 22-23.

engellenmiştir. Buna göre örneğin, düzenleyici birer işlem olan sınav ilanlarına ya da sınav kılavuzlarına yönelik bir iptal kararı dava konusu sınav sonuçlarına etki etse bile, önceki sınavdan aldığı sonuç lehine olan kimseler bu iptal kararından etkilenmeyecektir. Dolayısıyla validasyon hükümlerinin, iptal davalarının herkes için geçerli objektif etkisine getirilmiş kanuni birer istisna olduğu söylenebilecektir.²²

Ülkemizde validasyon hükümlerine örnek teşkil edebilecek bir diğer düzenleme ise 2010 yılı Kamu Personeli Seçme Sınavı (KPSS) hakkında ihdas edilmiştir. 2010 yılı KPSS'nin "genel kültür / genel yetenek" kısımları idari yargı mercii tarafından iptal edilmiş ve yaklaşık 100 bin civarında kamu görevlisinin atama işlemi hukuki dayanaktan yoksun hale gelmiştir.²³ Bunun üzerine 670 sayılı KHK ile bir hüküm ihdas edilmiş ve 2010 KPSS ile ataması yapılmış iyiniyetli kimselerin atamalarının geçerli olduğu hükme bağlanmıştır.²⁴

Söz konusu hüküm dışında validasyon hükümlerine örnek teşkil edebilecek bir diğer düzenleme ise Sayıştay Denetçi Yardımcısı Adaylığı Giriş Sınavı ile ilgili olmuştur. Sayıştay denetçi yardımcısı adaylığı sözlü sınavının ve sözlü sınavın dayanağını oluşturan Yönetmeliğin ilgili maddesinin Danıştayca yürütmesinin durdurulması üzerine, 832 sayılı (mülga) Sayıştay Kanunu'na geçici bir madde eklenmiş ve söz konusu maddede 2/2/2009 - 6/2/2009 tarihleri arasında yapılan Sayıştay denetçi yardımcısı adaylığı sözlü sınavında başarısız sayılanların tekrar mülakata alınacakları ve daha önceki sözlü sınavda başarılı sayılanların ise sınav sonuçlarının geçerli kalacağı hükme bağlanmıştır.²⁵

²² Zeliha Aras Altınok, İptal Kararının Hukuki Etki ve Sonuçları, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2020, s. 65.

²³ Kaplan, İdari Yargılama Hukuku, s. 637.

²⁴ 670 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Kanun Hükümünde Kararname md. 6: "10-11 Temmuz 2010 tarihlerinde uygulanan Kamu Personel Seçme Sınavında genel yetenek ve genel kültür test sonuçlarına göre veya bu sonuçlar da esas alınmak suretiyle atanan personelin atama işlemlerinin geçerliliği devam eder. Ancak, bu sınav sorularını ve/veya cevaplarını hukuka aykırı bir şekilde sınav öncesinde ya da sınav sırasında elde ettiği tespit edilen kişilerin atamaları iptal edilir." Resmi Gazete, S. 29804, T. 17.08.2016. Söz konusu KHK hükmü 08.02.2018 tarih ve 7091 sayılı Kanun ile yasalaşmıştır.

²⁵ 832 sayılı (mülga) Sayıştay Kanunu Geçici Madde 11: "(Ek madde: 19/11/2009-5924 S.K./2.mad.) 2/2/2009 - 6/2/2009 tarihleri arasında yapılan Sayıştay denetçi yardımcısı adaylığı sözlü sınavında başarısız sayılanlar, bu Kanun hükümlerine göre mülakata alınırlar. Bu Kanunun 9 uncu maddesinin yedinci fıkrasındaki "yet-

Daha sonra ilgili düzenleme, Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesi'nin önüne götürülmüş ise de Yüksek Mahkeme "İptali istenen kuralların Sayıştay denetçi yardımcısı adaylığı sınavına ilişkin bazı hükümlerin yasa ile düzenlenmesi nedeniyle bu yeni yasal duruma bağlı olarak ve geçmişte yapılan sınavın yargı kararıyla yürürlüğünün durdurulmasından sonra ortaya çıkan belirsizliğin giderilmesi amacıyla yasalaştırıldığı dikkate alındığında, yasama organının yargı kararını etkisizleştirmek amacıyla hareket ettiği söylenemez. Yasa koyucu tarafından getirilen ve genel, objektif nitelik taşıdığı görülen kuralın, Anayasa'nın 138. maddesine aykırılığından söz edilemez." diyerek, ilgili düzenlemenin kamu yararı amacı taşıdığını, objektif bir düzenleme olduğunu ve daha önce sözlü sınavda başarılı olanların kazanımlarının korunuyor olmasının hukuki güvenlik ilkesinin bir gereği olduğunu ifade etmiş ve iptal talebini reddetmiştir.²⁶

Kanaatimizce de; istisnai olmak, kanunla ihdas edilmek, geniş kitlelerin iyiniyetli kazanımlarını korumak ve nihayet bireylerin kendilerini hukuki güvenlik içerisinde hissedebilmelerini sağlamak adına bu gibi validasyon hükümlerinin ihdas edilmesi ve idari işlemin iptaline yönelik yargı kararlarının geriye dönük etkilerinin bu yolla sınırlandırılması hukuk devleti ilkesine aykırılık teşkil etmemektedir.²⁷

Sonuç olarak, düzenleyici işlem ile birel işlemin aynı kişi tarafından dava edilmiş olması durumunda düzenleyici işlemin iptali birel işlemin de iptali sonucunu doğuracak, bunun dışında düzenleyici işlem ile birel işlemin farklı kişiler tarafından ayrı ayrı dava konusu edilmiş olması ihtimalinde de düzenleyici işleme yönelik iptal kararı birel işlemi etkileyecektir. İlk durumda doğal olarak sadece lehe bir etkileme söz konusu iken; ikinci ihtimalde lehe ya da aleyhe olduğuna bakılmaksızın bir etkileme durumu söz konusu olacaktır. Ancak ikinci

miş" ibaresi, bu mülakatta "elli" olarak uygulanır. 2/2/2009 - 6/2/2009 tarihleri arasında yapılan sınav sonucuna göre atanmaların, sınav sonucuna ilişkin hakları saklıdır. Bu adayların eğitimleri ve stajları kaldığı yerden devam eder. Bu Kanunun 9 uncu maddesinde öngörülen yönetmelik bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren en geç üç ay içerisinde çıkarılır." İlgili hüküm 5924 sayılı Sayıştay Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile, mülga 832 sayılı Sayıştay Kanunu'na eklenmiştir.

²⁶ AYM, E. 2009/94, K. 2011/90, T. 02/06/2011.

²⁷ Aynı yönde görüş için bkz. Kaplan, İdari Yargılama Hukuku, s. 637. Aksi yönde görüş için bkz. Mine Kasapoğlu Turhan, "İdari Yargıda İvedi Yargılama Usulü", *Ankara Barosu Dergisi*, 2015, C. 73, S. 3, s. 215.

ihtimal açısından aleyhe etkilme durumu, aksi yönde çıkarılan kanun bir düzenleme (validasyon hükmü) ile kısıtlanabilecek ve böylece yargı merciinin iptal kararının iyiniyetli bireyler açısından olumsuz sonuç doğurmasının önüne geçilmiş olunacaktır.

C. Birel İşlemin Kesinleşmesine Rağmen Düzenleyici İşlemin İleriki Bir Tarihte Dava Konusu Edilmesi

Düzenleyici işlemin iptalinin, söz konusu işleme dayanarak çok önceki bir zamanda tesis edilmiş ve fakat dava konusu edilmeyerek ya da dava konusu edilmiş olmakla beraber mahkeme tarafından iptal talebi reddedilerek “kesinleşmiş” birel işlemler açısından ne gibi sonuçlar doğuracağı hususu da çözüme kavuşturulması gereken önemli bir sorundur. Düzenleyici işlemlerin iptalinin birel işlemlere etkisi hususunda tartışma doğuran ve net bir çözüme ulaşmanın en zor olduğu kısım da burasıdır.

Bilindiği üzere birel işlemler, özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde Danıştayda ve idare mahkemelerinde 60, vergi mahkemelerinde 30 gün içerisinde dava konusu edilebilirler (İYUK md. 7/1). Buna göre birel işlemler söz konusu sürelerin geçmesi ile birlikte iptal davasına konu edilememekte ve dolayısıyla kural olarak kesinleşmektedir. İptal davasına konu edilmiş olmakla beraber iptal istemi reddedilmiş bir birel işlem de yine kesin hükmün dokunulmazlığı ilkesi gereğince tekrar dava konusu edilememekte ve kesinleşmektedir. Buna göre biz de çalışmamızda “birel işlemin süresi içerisinde iptal davasına konu edilmemiş olması” veya “iptal davasına konu edilmiş olmasına rağmen iptal isteminin reddedilmiş olması” durumlarının her ikisi için de “kesinleşme” ifadesini kullanmaktayız.

İdari bir işlemin idare açısından uzun süre ihtilaf konusu edilmemesi ve belirli bir süre geçtikten sonra söz konusu idari işlemlerin üzerindeki müphemiyetin (şüphenin) ortadan kaldırılması gerekliliği hem idari istikrar ilkesinin hem de hukuki güvenlik ilkesinin bir gereğidir. Ayrıca bu husus idari işlemlere karşı dava açma imkanının belirli bir süreyle sınırlandırılmış olmasının da temel gerekçelerinden birini teşkil etmektedir.²⁸ Ancak hukuka aykırılığı yargı kararıyla tes-

²⁸ Akyılmaz/Sezginer/Kaya, Türk İdari Yargılama Hukuku, s. 345.

pit edilmiş düzenleyici bir işleme dayanılarak, önceki bir süreçte tesis edilen birel işlemlerin hukuki varlığına son verilmesinin hukuk devleti ilkesinin bir gereği olduğu, bunun yanı sıra iptal kararlarının dava konusu işlemi tesis edildiği andan itibaren bütün hüküm ve sonuçlarıyla birlikte ortadan kaldıracağı, bunun dışında düzenleyici işlemler hakkında yargı mercileri tarafından verilen iptal kararlarının sadece davanın taraflarını değil, konu ile ilgisi olan herkesi etkileyeceği ve nihayet yargı kararlarının gereği gibi yerine getirilmesinin idare açısından bir zorunluluk olduğu hususları belirtilerek birel işlemlerin ortadan kaldırılması gerektiği de ileri sürülebilir.

Söz konusu nedenlerle, düzenleyici işlemin iptalinin üçüncü kişiler hakkında tesis edilmiş ve kural olarak kesinleşmiş birel işlemlere etkisi hususu değerlendirilirken, birbiriyle çatışma halinde olan birtakım idare hukuku ilkeleri arasında makul bir dengenin sağlanması ve bir çözüme ulaşılması zorunludur. Zira yukarıda da ifade ettiğimiz üzere bir tarafta idari istikrar ilkesi ve dava açma imkânının belirli bir süreyle sınırlandırılması gerekliliği yer alırken; diğer tarafta hukuka aykırı işlemlerin hukuk aleminden silinmesi gerekliliği, idari yargı mercileri tarafından verilen iptal kararlarının geriye yürütülerek dava konusu işlemin bütün hüküm ve sonuçlarıyla ortadan kaldırılması zorunluluğu ve nihayet iptal kararlarının genel etkili (erga omnes) olma ilkesi yer almaktadır.

Konuya ilişkin kendi değerlendirmelerimizi yapmadan önce Danıştay ve doktrin görüşlerine yer vermenin faydalı olacağı kanaatindeyiz. Buna göre aşağıda öncelikle Danıştay'ın konuya yaklaşımı ele alınacak, daha sonra doktrin görüşlerine yer verilecek ve son olarak da kanaatimiz ifade edilecektir.

1- Danıştayın Yaklaşımı

Düzenleyici bir işlemin iptali üzerine, bu işleme dayanılarak tesis edilmiş ve kesinleşmiş olan birel işlemlerin iptal kararından nasıl etkileneceği hususunda Danıştayın farklı yönde görüşleri mevcuttur.

Konu ile ilgili kararlar incelendiğinde Danıştay tarafından; düzenleyici bir işlemin iptalinin ilgili davanın tarafı olmayan kimseler açısından geçmişe yönelik etki doğurup doğurmayacağı, söz konusu iptal kararından üçüncü kişilerin faydalanabilmesi noktasında herhangi bir

anayasal ya da yasal temelin mevcut olup olmadığı, birey lehine yorum yapılması durumunda bireyin idareye yapacağı başvurunun hangi kapsamda bir başvuru sayılacağı (diğer bir ifadeyle söz konusu başvurunun İYUK'un 10. veya 11. maddelerinden hangisi kapsamında yapılmış bir başvuru sayılacağı), bireyin hangi süre içerisinde bu yönde bir talepte bulunabileceği, bireyin söz konusu talebinin ne kadarlık bir zaman dilimi açısından geçmişe yürütülebileceği ve nihayet düzenleyici işlemin iptalinin birey aleyhine sonuç doğuracak şekilde yorumlanıp yorumlanamayacağı gibi hususların ele alındığı ve bu hususların değerlendirilmesi neticesinde bir sonuca varıldığı görülmektedir.

Danıştayın, düzenleyici bir işlemin iptali halinde iptal kararının, bu işleme dayanılarak tesis edilmiş olan birel işlemlere etkisi konusunda vermiş olduğu kararlar kanaatimizce; *"Maddi Haklara ve Özlük Haklarına İlişkin Kararlar"*, *"İmar Planlarına İlişkin Kararlar"* ve *"Kamu Düzenine İlişkin Kararlar"* olmak üzere temelde 3 ana başlık altında ele alınabilir.

i. Maddi Haklara ve Özlük Haklarına İlişkin Kararlar

Danıştayın, düzenleyici işlem sebebiyle *maddi haklara ve özlük haklarına* ilişkin hak kayıplarına uğradığını ileri süren iyiniyetli üçüncü kişilerin yapmış olduğu başvuruları büyük ölçüde birey lehine çözüme kavuşturduğu söylenebilir. Bu çerçevede Danıştay, aksi yönde kararları olmakla birlikte, düzenleyici işlemin iptalinin söz konusu iptal davasının tarafı olmamalarına rağmen bireyler açısından sadece lehe sonuç doğurduğu durumlarda geriye yürütülmesi gerektiği kanaatindedir.

Örneğin Danıştay; SSK Ek Ödeme Yönergesinde yer alan *"aylık 80 saate kadar tutulan nöbetlere ek ödeme yapılmayacağı"* yönündeki düzenleyici hükmün, 2005 tarihli bir Danıştay kararı ile iptal edilmesi sonrasında, SSK'ya bağlı bir hastanede hemşire olarak çalışan ve söz konusu hükme karşı daha önce dava açmamış olan bir kişinin düzenleyici işlemin iptali neticesinde ortaya çıkan *"yeni hukuki durum"* dan faydalanabileceğine ve 2003-2005 yılları arasında aylık 80 saate kadar tuttuğu nöbetlerin ek ödeme tutarlarını talep edebileceğine;²⁹ 2002 tarihli *Kab-*

²⁹ Danıştay İDDK, E. 2011/217, K. 2011/616, T. 2.6.2011. Aynı yönde bkz. Danıştay İDDK, E. 2011/893, K. 2014/1282, T. 27.3.2014; Danıştay İDDK, E. 2011/1646, K. 2014/1280, T. 27.3.2014; Danıştay İDDK, E. 2011/334, K. 2014/1279, T. 27.3.2014; Danıştay İDDK, E. 2011/1637, K. 2014/1281, T. 27.3.2014; Danıştay 11. D., E. 2006/550, K. 2006/2142, T. 8.5.2006; Danıştay 11. D., E. 2006/6610, K. 2007/1246, T. 16.2.2007.

lolu Yayın Lisans ve İzin Yönetmeliği'nin yargı mercii tarafından 2006 yılında iptali üzerine, söz konusu düzenleyici işlemin iptal edildiği davada taraf olmamasına rağmen ilgili yönetmelik sebebiyle 2004-2006 yılları arasında ödemiş olduğu yayın izin ücretlerinin kendisine geri ödenmesini talep eden davacıdan tahsil edilen ücretlerin geri ödenmesi gerektiğine;³⁰ 190 adet ticari minibüs plakasının ihale yolu ile satılmasına dair İl Trafik Komisyonunun almış olduğu kararın dayanağı olan yönetmelik hükmü hakkında yürütmenin durdurulmasına karar verilmiş olmasına rağmen, söz konusu durdurma kararının iyiniyetli üçüncü kişiler aleyhine geriye yürütülmemesi gerektiğine;³¹ emekliye ayrılmış olan bir kamu görevlisinin, görevde bulunduğu süre içerisinde kendisine ödenmeyen ek ücretlere dair dayanak kabul edilen düzenleyici işlemin sonradan bir yargı kararı ile iptal edilmiş olması sebebiyle emeklilikten sonra dahi dava açma imkanının bulunduğu;³² radyasyonla çalışan kamu sağlık personelinin günlük çalışma süresini 5 saatten 9 saate çıkaran genelgenin iptali üzerine davacının günlük 5 saatin üzerinde kalan fazla çalışmaların parasal karşılığının ödenmesi istemiyle idareye başvuru yapabileceğine;³³ il emniyet müdürlüğü emrinde 3. sınıf emniyet müdürü olarak görev yapan davacının bir üst rütbeye terfi ettirilmemesi işleminin dayanağını teşkil eden düzenleyici işlemin yürütülmesinin durdurulması üzerine söz konusu durdurma kararından istifade etmek üzere idareye başvuru yapabileceğine;³⁴ sözleşmeli personel statüsünde görev yapan davacının sözleşme ücretinin eğitim düzeyi dikkate alınarak belirlenmemiş olması nedeniyle yoksun kaldığı ücret farklarının ödenmesine yönelik yaptığı başvuruda, ilgili düzenleyici işlemin iptal edilmiş olması sebebiyle bu yönde bir talepte bulunabileceğine;³⁵ sağlık memuru olarak görev yapmakta iken 2 yıllık *Sağlık Kurumları İşletmeciliği* bölümünden mezun olan ve fakat söz konusu mezuniyet durumunun sağlık görevlileri açısından

³⁰ Danıştay 13. D., E. 2020/2597, K. 2024/576, T. 7.2.2024. Aynı yönde bkz. Danıştay 13. D., E. 2018/1743, K. 2023/4310, T. 25.10.2023; Danıştay 13. D., E. 2016/4489, K. 2022/1836, T. 25.4.2022; Danıştay 13. D., E. 2016/2706, K. 2017/1653, T. 26.5.2017; Danıştay 13. D., E. 2014/4426, K. 2016/1265, T. 22.4.2016.

³¹ Danıştay 8. D., E. 1996/3855, K. 1998/460, T. 17.2.1998.

³² Danıştay İDDK, E. 2014/1674, K. 2016/2396, T. 6.6.2016.

³³ Danıştay 11. D., E. 2017/774, K. 2017/3038, T. 28.3.2017.

³⁴ Danıştay 5. D., E. 2016/26047, K. 2018/4051, T. 23.1.2018.

³⁵ Danıştay 11. D., E. 2011/4051, K. 2014/1714, T. 11.4.2014.

bir üst öğrenim olarak değerlendirilemeyeceği yönündeki YÖK Yürütme Kurulu kararı sebebiyle birtakım mali haklardan mahrum kalan davacının YÖK Yürütme Kurulu kararının iptali sonrasında, mahrum kaldığı mali haklarını talep edebileceğine;³⁶ icra memuru olarak görev yapmakta iken “sigorta yoklama memuru” yazılı sınavında 74 puan alarak başarılı olan ve fakat mülakat sınavında başarısız sayılan davacının, ilgili yönetmelikte yer alan *mülakat sınavı* ibaresinin iptali üzerine, iptal kararından yararlanmak üzere idareye başvuru yapabileceğine;³⁷ kadrosu Sağlık Bakanlığına devredilen bir sağlık personelinin mali haklarının eksik ödenmesinin dayanağını teşkil eden düzenleyici işlemin iptali sonrasında, düzenleyici işlemin kendisinin hukuki durumunu da etkilemesi sebebiyle, geçmişe dair mali haklarının ödenmesi talebiyle idareye başvurabileceğine;³⁸ davacıya uygulanan disiplin cezasının dayanağı olan düzenleyici işlemin iptal edilmiş olması nedeniyle davacı hakkındaki disiplin cezası işleminin de geriye etkili olacak şekilde iptal edilmesi gerektiğine;³⁹ davalı idarede güvenlik görevlisi olarak çalışan bir personelin disipline aykırı bir fiili sebebiyle hem disiplin cezası verilmesi hem de sosyal denge tazminatından 6 ay boyunca %20 oranında kesinti uygulanması kararı ile ilgili olarak, söz konusu kesintinin dayanağını teşkil eden düzenleyici işlemin daha önce başka bir yargı kararı ile iptali sebebiyle, disiplin cezası ile birlikte %20 oranındaki tazminat kesintisinin uygulanamayacağına ve eksik ödenen tazminatın davacıya ödenmesine⁴⁰ karar vermiştir.

Yukarıda da belirttiğimiz üzere Danıştay’ın maddi hak kayıplarına ilişkin birey lehine hüküm tesis etmiş olduğu bu gibi kararları dışında birey aleyhine hükmettiği ve nispeten daha az sayıda olan kararları da mevcuttur. Örneğin Danıştay; bir kamu kurumunda *dağıtıcı* pozis-

³⁶ Danıştay 2. D., E. 2009/6323, K. 2013/3677, T. 6.6.2013. Aynı yönde bkz. Danıştay 2. D., E. 2012/11986, K. 2014/52, T. 15.1.2014.

³⁷ Danıştay 2. D., E. 2012/30, K. 2013/544, T. 7.2.2013.

³⁸ Danıştay 11. D., E. 2012/5198, K. 2013/736, T. 30.1.2013 (Kanun Yararına Bozma Kararı). Aynı yönde bkz. Danıştay 11. D., E. 2012/4023, K. 2012/4571, T. 20.6.2012.

³⁹ Danıştay 8. D., E. 2015/13598, K. 2019/10246, T. 15.11.2019. Aynı yönde bkz. Danıştay 8. D., E. 2015/7727, K. 2019/10452, T. 20.11.2019; Danıştay 8. D., E. 2015/9977, K. 2019/10247, T. 15.11.2019; Danıştay 8. D., E. 2015/12644, K. 2019/10250, T. 15.11.2019; Danıştay 8. D., E. 2015/12155, K. 2019/10450, T. 20.11.2019; Danıştay 8. D., E. 2015/12191, K. 2019/10451, T. 20.11.2019.

⁴⁰ Danıştay 12. D., E. 2022/3251, K. 2022/5414, T. 10.11.2022.

yon unvanıyla sözleşmeli olarak görev yapan personelin sözleşme ücretlerine dair yönetim kurulu tarafından alınan kararın iptali üzerine, davacının 1.1.1998 tarihi ile 21.04.2007 tarihi arasında yoksun kaldığı ücret farklarının ödenmesi isteğiyle yaptığı başvuruda, söz konusu başvuruyu İYUK md. 10 kapsamında yapılmış bir başvuru olarak kabul etmekle birlikte, davacının geçmişe yönelik hak talep edemeyeceğine ve sadece ileriye doğru hak talebinde bulunabileceğine;⁴¹ serbest muhasebeci mali müşavirler odalarına ödenen aidatların dayanağını teşkil eden düzenleyici işlemin yargı mercii tarafından yürütülmesinin durdurulması sonrasında ilgili idareye başvurarak 2006-2016 yılları arasında Oda'ya ödemiş olduğu aidatların iadesini talep eden davacının yapmış olduğu başvuruya ilişkin, düzenleyici işlemin iptali yönündeki kararın süresinde dava açmayanlar açısından geçmişe dönük bir iade talebi doğurmayacağına⁴² karar vermiştir.

ii. İmar Planlarına İlişkin Kararlar

Danıştay *imar planlarının* yargı mercii tarafından iptali sonrasında, kural olarak, somut durumun özelliğine göre bir karar verilmesi ve ilgili yapının fiili durumu nazara alınarak bir hükme varılması gerektiği kanaatindedir. Diğer bir ifadeyle Danıştay, imar planlarına ilişkin düzenleyici işlemlerin iptali sonrasında iptal kararının geriye yürütülerek birel işlemleri etkilemesi hususunda iptal kararının lehe ya da aleyhe etkisine göre bir değerlendirme yapmaktan ziyade, iptal tarihi itibarıyla somut yapının ulaştığı fiili durumun kazanılmış hak derecesine ulaşmış olup olmadığına göre bir değerlendirme yapmaktadır. Bununla birlikte Danıştayın, imar planlarına dair düzenleyici işlemlerin iptali sonrasında ilgili yapının fiili durumunu nazara almaksızın, söz konusu düzenleyici işleme dayanılarak tesis edilmiş olan birel işlemlerin kazanılmış hak tesis etmeyeceği ve dolayısıyla ilgili bireysel işlemlerin de idare tarafından geri alınması gerektiği yönünde kararları da mevcuttur. Buna göre Danıştayın, düzenleyici imar planlarının iptalinin birel işlemleri nasıl etkileyeceği hususunda istikrarlı bir görüşünün olmadığı ve birbirine aykırı yönde kararlar verdiği ifade edilebilir.

⁴¹ Danıştay 11. D., E. 2010/4004, K. 2014/1332, T. 26.3.2014.

⁴² Danıştay İDDK, E. 2022/2499, K. 2022/3264, T. 14.11.2022.

Örneğin Danıştay; ilgili belediye tarafından taşınmaz üzerindeki inşaatın durdurulmasına ve iskan izni verilmemesine karşı açılan davada, söz konusu inşaatın belediyeden alınan inşaat ruhsatına uygun şekilde tamamlandığına ve her ne kadar ilgili ruhsatın dayanağını teşkil eden imar planı yargı mercii tarafından iptal edilmiş ise de somut yapının ulaştığı fiili durum göz önüne alındığında inşaat ruhsatının iptal edilmesinin hukuka aykırı olduğuna;⁴³ ilave kat yapımı için kendisine inşaat ruhsatı verilen ancak söz konusu işlemin dayanağını teşkil eden düzenleyici işlemin iptali sonrasında inşaat ruhsatı idare tarafından iptal edilen kişinin açtığı davada, yapının daha önce verilen inşaat ruhsatına uygun şekilde tamamlanmış olması sebebiyle somut olayda kazanılmış hakkın var olduğuna ve düzenleyici işlemin birey aleyhine geriye yürütülemeyeceğine;⁴⁴ ilave yapı ruhsatının ve ruhsatın dayanağı imar planı tadilatının yargı kararıyla iptal edilmesi sebebiyle, söz konusu yapıya eklenen ilaveye ilişkin yapı kullanma izni belgesinin idare tarafından iptal edildiği ve ilave yapının yıkımına karar verildiği bir davada, davacının plan tadilatı yapmış olması sebebiyle iyiniyetli sayılamayacağına ve dolayısıyla kazanılmış hakkın oluşmayacağına;⁴⁵ iptal edilen bir plana dayalı olarak verilmiş inşaat ruhsatının konu edildiği bir davada, söz konusu ruhsatın dayanağı olan planın kamu yararına aykırılıktan dolayı yargı mercii tarafından iptal edilmiş olması sebebiyle, ruhsat verilmesine dair bireysel işlemin kazanılmış hak doğurmayacağına ve kamu yararı gerekçesiyle iptal edilmesi gerektiğine;⁴⁶ ibadet yerlerinin altında ticari birimlerin de yer alabileceğine dair belediye meclisi tarafından alınan kararın yargı mercii tarafından iptali üzerine, söz konusu meclis kararının yürürlükte olduğu dönemde ilgili cami derneğine verilen tadilat ruhsatının iptali ve yapının ilk ruhsata uygun hale getirilmesine dair kararın konu edildiği davada, düzenleyici işlemin geriye yürütülmesinin yargı kararlarının gereğinin yerine getirilmesi anlamına geldiğine, bu nedenle somut olayda bir kazanılmış hakkın varlığından bahsedilemeyeceğine ve fakat tadilat ruhsatına güvenilerek yapılan masrafların ise ida-

⁴³ Danıştay 6. D., E. 2003/3434, K. 2004/6885 T. 22.12.2004.

⁴⁴ Danıştay İDDK, E. 2005/1721, K. 2008/1837 T. 23.10.2008.

⁴⁵ Danıştay 14. D., E. 2013/9014, K. 2015/2896, T. 14.4.2015.

⁴⁶ Danıştay 6. D., E. 2013/3764, K. 2017/10621, T. 12.12.2017.

reden tazmin edilebileceğine;⁴⁷ inşaat ruhsatına dayanak teşkil eden imar planının hukuka aykırılığı saptanarak yargı mercii tarafından iptal edilmiş olması sebebiyle, inşaat ruhsatının da dayanağının kalmadığına ve bu nedenle kazanılmış hak teşkil etmeyeceğine;⁴⁸ inşaat ruhsatına dayanılarak yapılan bir yapıya ait ruhsatın ve dayanağı imar planının sonradan iptal edilmesi durumunda, imar planının yürürlükte olduğu süre içerisinde plana uygun şekilde verilmiş olan ruhsatlar ile ruhsata dayalı olarak yapılmış olan yapıların kazanılmış hak teşkil etmeyeceğine⁴⁹ karar vermiştir.

iii. Kamu Düzenine İlişkin Kararlar

Danıştay *kamu düzenini* ilgilendiren ya da *başkasına ait üstün bir menfaatin* söz konusu olduğu durumlarda; birel işlemin kişinin lehine ya da aleyhine olup olmadığına bakmaksızın kamu düzenine, kamu yararına ya da duruma göre üçüncü bir kimsenin menfaatine üstünlük tanımakta ve iptal kararının geçmişe yürütülüp yürütülmeyeceği hususunu somut olay çerçevesinde değerlendirmektedir.

Örneğin Danıştay; kıyı şeridinde yer alan bir bölgenin ilgili bakanlık tarafından özel bir firmaya kiralanmasına dair alınan ihale kararının dayanağını teşkil eden düzenleyici işlemin iptal edilmesi üzerine, düzenleyici işlemde açık ve ağır bir hukuka aykırılık halinin var olması ve ayrıca sözleşmenin devam ettirilmesinin kamu yararına aykırılık teşkil edecek nitelikte olması sebepleriyle ilgili ihale kararının kaldırılması gerektiğine;⁵⁰ bir lisenin müdür başyardımcılığına yapılan atamanın dayanağı olan düzenleyici işlemin iptali sonrasında, daha önce aynı kadroya başvurmuş ancak atanamamış olan ve zamanında da atama işlemine karşı dava açmamış olan kişinin, düzenleyici işlemin iptali sonrasında yaptığı başvuruda, dayanak düzenleyici işlemin yargı mercii tarafından iptal edilmiş olması ve ilgili kadroya daha önce yapılan atama işleminin iptal edilmesinde davacının menfaatinin bulunuyor olması sebepleriyle dava konusu atama işleminin iptaline⁵¹ karar vermiştir.

⁴⁷ Danıştay İDDK, E. 2014/2009, K. 2016/653, T. 3.3.2016.

⁴⁸ Danıştay İDDK, E. 2012/477, K. 2014/3990, T. 12.11.2014.

⁴⁹ Danıştay 14. D., E. 2015/10132, K. 2016/92, T. 20.1.2016 (Karar Düzeltme Kararı).

⁵⁰ Danıştay 13. D., E. 2022/4909, K. 2023/3239, T. 21.6.2023.

⁵¹ Danıştay 2. D., E. 2011/7038, K. 2014/2668, T. 27.3.2014.

2- Doktrinin Yaklaşımı

Düzenleyici işlemin iptalinin birel işlemlere nasıl etki edeceğine dair idare hukuku doktrininde çeşitli yaklaşımlar ileri sürülmüştür.

Örneğin *Günday*'a göre; iptal edilmiş bir düzenleyici işleme dayalı olarak tesis edilmiş olan birel işlemler (ister kısa süre isterse de uzun süre uygulanmış ve hatta uygulanmaları tamamlanmış olsun) her durumda hukuki dayanaklarını kaybetmiş olacaklarından hukuki varlıklarına son verilmesi gerekmektedir.⁵² Ancak *Günday*, düzenleyici işlemlerin iptali halinde, üçüncü kişiler açısından bazı haklar ve yararlar sağlamış olan birel işlemler açısından ise geçmişe değil geleceğe yönelik bir kaldırma işleminin uygulanması gerektiğini ifade etmektedir.⁵³

Kaplan'a göre; düzenleyici işlemin iptalinin birel işlemlere etkisi hususunda birel işlemlerin ilgili kişiler açısından doğurduğu etkiye göre bir değerlendirme yapılması gerekmekte olup, eğer birel işlemler muhatapları hakkında aleyhe sonuçlar doğuruyor ise düzenleyici işlemin iptali neticesinde bu işlemlerin de hukuka aykırı hale geleceği ve kendileriyle ilgili işlemde kurtulmak isteyen bireylerin düzenleyici işlemin iptalinden sonra birel işlemlerin iptali için de dava açabilecekleri ya da dava açmadan önce idareye başvurabilecekleri kabul edilmeli; buna karşılık muhatapları lehine hukuki sonuç doğurmuş bulunan birel işlemlerin ise hukuki istikrar ve kazanılmış haklara saygı ilkeleri gereğince düzenleyici işlemin iptalinden etkilenmeyecekleri, ancak bu gibi durumlarda da ilgililerin kazanılmış haklarının korunmasının mutlak olmadığı ve kamu yararı ve kamu düzeninin gerekleri ile sınırlı olduğu kabul edilmelidir.⁵⁴

Atay'a göre; düzenleyici bir işlemin iptali doğal olarak bu işlem üzerine bina edilen diğer işlemlere de etki edecek ve idare işlemlerini geri almak zorunda kalacak, ancak hak doğurucu birel işlemler ise her ne kadar hukuki dayanaktan yoksun kalmış olsalar dahi hukuki güvenlik ilkesinin gereği olarak iptal kararından etkilenmeyecektir.⁵⁵

Akyılmaz & Sezginer & Kaya'ya göre; düzenleyici işlemin iptal edilmesi, bu düzenleyici işleme dayanılarak tesis edilmiş birel işlemleri ken-

⁵² Metin Günday, *İdari Yargılama Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara 2024, s. 499.

⁵³ Günday, *İdari Yargılama Hukuku*, s. 510.

⁵⁴ Kaplan, *İdari Yargılama Hukuku*, s. 273.

⁵⁵ Atay, "İptal Davasının Nitelikleri ve İptal Kararlarının Uygulanması", s. 86.

diliğinden hükümsüz kılmayacak ve fakat söz konusu işlemler hukuki dayanaktan yoksun kaldığı için idare tarafından geri alınmaları ya da kaldırılmaları gerekecek; bununla birlikte kazanılmış hak, haklı beklenti, idari istikrar ve iyiniyet ilkeleri göz önünde bulundurularak her somut olay çerçevesinde ayrı bir değerlendirme yapılması gerekecektir.⁵⁶

Çağlayan'a göre; düzenleyici işlemin iptal edilmesi, buna bağlı birel işlemleri hukuki dayanaktan yoksun kılacak, ancak birel işlemlerin otomatikman ortadan kalkacağını kabul etmek de kazanılmış haklara ve kişisel sonuçların korunması ilkesine aykırılık teşkil edecek ve buna göre birel işlemler kişi lehine hak doğuruyor ise korunacak, kişi aleyhine sonuç doğuruyor ise idarenin bu işlemleri geri alması ya da idare geri almıyor ise iptalleri için ayrıca dava açılması gerekecektir.⁵⁷

Gözübüyük & Tan'a göre; düzenleyici bir işlem iptal edilmiş ise, iptal edilen düzenleyici işleme istinaden, iptal kararından önce tesis edilmiş olan birel işlemler bundan etkilenmeyecek, bunların da iptali isteniyorsa süresi içinde dava açılması gerekecektir.⁵⁸

Güçlü'ye göre; uzun süre yürürlükte kalan düzenleyici işlemlerin uygulama işlemi ile birlikte dava konusu edilerek ileriki bir tarihte iptal edilmiş olması halinde birel işlemlerin de ortadan kaldırılacağını kabul etmek büyük kargaşaya neden olacağından iyiniyetli üçüncü kişilerin kazanılmış haklarının korunması gerekecektir.⁵⁹

Yukarıda yer verilen görüşlere baktığımızda genel itibariyle; bireyler hakkında lehe hükümler doğuran birel işlemlerin düzenleyici işlemin iptali sonrasında korunması gerektiği, aleyhe hüküm doğuran işlemlerin ise idare tarafından geri alınması ya da kaldırılması gerektiği, idare tarafından bu yönde bir işlem tesis edilmemesi halinde ise birel işlemlerin iptaline yönelik dava açılması gerektiği sonucuna varılmaktadır. Ancak kanaatimizce sadece lehe ya da aleyhe olup olması yönünden bir değerlendirmede bulunmak meselenin hallolması

⁵⁶ Akyılmaz/Sezginer/Kaya, Türk İdari Yargılama Hukuku, s. 643.

⁵⁷ Çağlayan, İdarî Yargılama Hukûku, s. 597; Çağlayan, İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması, s. 150-51.

⁵⁸ A. Şeref Gözübüyük/Turgut Tan, İdare Hukuku Cilt II (İdari Yargılama Hukuku), Turhan Kitabevi, Ankara 2014, s. 550.

⁵⁹ Yaşar Güçlü, İdari Yargı Kararlarının Uygulanması, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2010, s. 74-75.

adına yetersiz kalmaktadır. Zira daha önce de ifade ettiğimiz üzere meseleyi farklı ihtimallere göre ve çok detaylı bir şekilde nazara almak gerekmektedir. Öncelikle bir hükmün bireyin lehine ya da aleyhine olduğunun neye göre tespit edileceği, bu hususta idareye başvuru şartının gerekip gerekmediği, gerekiyor ise hangi süre içerisinde başvurulabileceği, idareye yapılacak başvurunun İYUK'un 10. maddesi çerçevesinde mi yoksa İYUK'un 11. maddesi çerçevesinde mi ele alınması gerektiği, iptal talebinin ne kadar geriye götürülebileceği, kamu düzenine temas eden bir durum söz konusu ise meselenin farklı bir değerlendirmeye tabi tutulup tutulmayacağı, konu hakkında açık kanuni bir düzenleme varsa neye göre hareket edileceği vs. gibi birçok hususun açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. Söz konusu hususlara ilişkin kanaatimiz çalışmanın geri kalan kısımlarında detaylı bir şekilde ifade edilecektir.

3- Kanaatimiz

Düzenleyici işleme karşı ilan tarihinden itibaren dava açma süresi içerisinde dava açılmış olması ya da birel işlem ile birlikte düzenleyici işlemin de dava konusu edilmiş olması veya her ikisinin farklı kimseler tarafından aynı süreç içerisinde dava konusu edilmiş olması durumlarında düzenleyici işleme yönelik iptal kararlarının ilgili birel işlemi (lehe ya da aleyhe olduğuna bakılmaksızın) etkileyeceğini yukarıda ifade etmiştik. Ancak birel işlemlere karşı süresinde dava açılmaması veya süresinde dava açılmış olmakla birlikte iptal isteminin mahkeme tarafından reddedilmesi sebebiyle birel işlemlerin (kural olarak) kesinleşmiş olması hallerinde; düzenleyici işlemin İYUK md. 7/4 hükmüne istinaden ileriki bir tarihte iptal edilmiş olması durumunun birel işlemleri etkileyip etkilemeyeceği hususunda bazı kriterlerin ortaya konulması ve bu kriterlerin varlığı halinde de düzenleyici işleme yönelik iptal kararlarının birel işlemleri etkileyeceğinin kabul edilmesi gerekmektedir.

Yargı kararları ve doktrin görüşlerini de nazara alınarak belirlediğimiz söz konusu kriterler aşağıda ayrı başlıklar altında ele alınacaktır.

a. Birel İşlem Aleyhe Olmalıdır

Düzenleyici işlemin ileriki bir tarihte iptali neticesinde, düzenleyici işleme dayanılarak tesis edilmiş olan tüm birel işlemlerin değil, ku-

ral olarak sadece *bireyler hakkında olumsuz sonuçları olan birel işlemlerin* iptal kararından etkilenmesi gerekmektedir. Diğer bir ifadeyle, kural olarak kişi lehine hukuki sonuç doğuran birel işlemlerin korunması; kişi aleyhine sonuç doğuran birel işlemlerin ise hukuk aleminden silinmesi gerekmektedir. Zira bir hukuk devletinde aslozan, hukuka aykırılığı yargı kararıyla ortaya çıkmış idari işlemlerin hukuki varlıklarını devam ettirmemesidir.

Bununla birlikte *kişi lehine hak doğurucu nitelikte olan birel işlemlerin* ise hukuki güvenlik ilkesinin bir gereği olarak, düzenleyici işlemin (ileri bir tarihte) iptali sonrasında kural itibarıyla korunması gerekmektedir.⁶⁰ Zira hukuki güvenlik ilkesi, iyiniyetli bireylerin idare tarafından kendileri lehinde tesis edilmiş işlemlere güven duyabilmelerini gerektiren, hayat planlarını buna göre yapabilmelerine imkan tanıyan ve bu anlamda bireyi idarenin hukuka aykırı faaliyetlerine karşı koruyan bir ilkedir.

Hukuki güvenlik ilkesinin yanı sıra idari istikrar ilkesi ve bu ilkeye dayalı olarak ortaya çıkan “*müesses durum*” kavramı da kişi lehine tesis edilmiş birel işlemlerin korunmasını gerektiren bir diğer temel gerekçedir. Müesses durum kavramına göre; hukuka aykırı olmakla birlikte birey lehine tesis edilmiş idari işlemlerin, işlemin muhatabının iyiniyetli olması ve söz konusu işlem üzerinden kural olarak dava açma süresi kadar bir sürenin geçmiş olması şartıyla *müesses (yerleşik)* hale geleceği ve bunun neticesinde de söz konusu işlemlerin idari istikrar ilkesi gereğince korunacağı kabul edilmektedir.⁶¹

Gerçekten de düzenleyici işlemin hukuka aykırılığının yargı mercii tarafından ortaya konulması üzerine, ilgili düzenleyici işleme dayanılarak daha önce tesis edilmiş birel işlemlerin de hukuka aykırı olduğu anlaşılabacağından, birel işlemlerin birer kazanılmış hak teşkil edeceğini söylemek mümkün olmayacaktır. Ancak söz konusu birel

⁶⁰ Atay, “İptal Davasının Nitelikleri ve İptal Kararlarının Uygulanması”, s. 86.

⁶¹ Ayrıntılı bilgi için bkz. Turgut Tan, İdari İşlemin Geri Alınması, Sevinç Matbaası (Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 298), Ankara 1970, s. 71-73; Oğurlu, İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu, s. 197 vd.; Sancakdar vd., İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı, s. 386-87; Çağlayan, İdare Hukuku Dersleri, s. 352-55; Murat Ekinci, İdari İstikrar İlkesi, Adalet Yayınevi, Ankara 2021, s. 156 vd.

işlemler kazanılmış hak teşkil etmeseler bile, birel işlemlerin dayanağı olan düzenleyici işlem dava açma tarihinden çok sonraki bir tarihte iptal edilmiş olacağından ilgili birel işlemler müesses (yerleşik) hale gelmiş olacak ve bu nedenle idari istikrar ilkesinin bir gereği olarak korunması gerekecektir.

b. Birel İşlemin Geri Alınması İdareden Talep Edilmiş Olmalıdır

Düzenleyici işlemin yargı mercii tarafından iptali üzerine düzenleyici işleme dayanılarak tesis edilmiş birel işlemlerden kural olarak birey lehine olanların korunması, birey aleyhine olanların ise iptal edilebilmesi gerektiğini yukarıda ifade ettik. Birey aleyhine olduğu hususunda herhangi bir tereddüt bulunmayan işlemler açısından idarenin re'sen harekete geçerek söz konusu işlemleri geri alabilmesi elbette mümkündür. Dolayısıyla idare tarafından re'sen geri alma işlemi gerçekleştirildiğinde ilgililerin ayrıca idareye başvurmalarına gerek olmayacaktır. İdare tarafından re'sen geri alma işlemi gerçekleştirilmediğinde ise ilgililer idareye başvurabilecek, idare tarafından başvurunun reddi halinde ise dava yoluna gidebileceklerdir.

Geri alınması talep edilen birel işlemlerin birey lehine mi yoksa aleyhine mi olduğunun net bir şekilde tespit edilemediği durumlarda ise nasıl hareket edilmesi gerektiği sorusu akla gelmektedir. Kanaatimizce bu tespit, birel işlemin muhatabı olan kişilerin iptale dair bir talebinin var olup olmadığına bakılarak yapılabilir. Zira bir kimsenin kendi lehine sonuçlar doğurmuş olan idari işlemlerin ortadan kaldırılmasını talep etmeyeceği aşıkardır. Dolayısıyla kişinin iptale yönelik bir talebinin var olduğu durumlarda işlemin kişi aleyhine olduğu; bu yönde bir talebin mevcut olmadığı durumlarda ise işlemin birey lehine olduğu varsayılabilir. Buna göre düzenleyici işlemin iptalinden etkilenecek birel işlemlerin hangileri olduğu belirlenirken, birel işlemin muhatabının işlemin iptal edilmesine yönelik bir başvurusunun olup olmadığı hususu da göz önünde tutulması gereken bir kriter olarak kabul edilebilir.

Bu noktada idareye yapılacak başvurunun hukuki niteliği de ayrıca önem arz etmektedir. Diğer bir ifadeyle söz konusu başvurunun İYUK md. 10 kapsamında yapılmış bir başvuru olarak mı, yoksa İYUK md. 11 kapsamında yapılmış ve işlemin geri alınması talebini içeren bir başvuru olarak mı kabul edileceği hususunun da ortaya konulması gerekmektedir.

Konu ile ilgili Danıştay kararlarına baktığımızda, Danıştay'ın söz konusu başvuruları genellikle İYUK'un 10. maddesi kapsamında yapılmış başvurular olarak kabul ettiğini görmekteyiz. Örneğin Danıştay bir kararında *"...davacının davalı idareye yapmış olduğu başvurunun, genel düzenleyici nitelikteki bir işlemin iptali yolundaki kararın, o düzenleme ile ilgili herkes için hüküm ifade edeceği hukuksal gerçeğinden hareketle kararın sonuçlarından kendisinin de yararlanması ... istemiyle yapıldığı ve başvurunun 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 10. maddesi kapsamında olduğu tartışmasızdır"* diyerek, söz konusu başvurunun İYUK'un 10. maddesi çerçevesinde yapılan bir başvuru olduğunu kabul etmiş ve somut olayda davacı lehine hüküm tesis etmiştir.⁶² İlgili kararda Danıştay, davacının idareye yapmış olduğu başvurunun yargı kararının gereğinin yerine getirilmesi talebini içeren ve bu nedenle İYUK'un 10. maddesi kapsamında değerlendirilmesi gereken bir *"ilk başvuru"* olduğunu dile getirmiştir.

Danıştay, düzenleyici işlemin iptali üzerine yapılan ve ilgili birel işlemin iptali talebine yönelik başvurunun hangi madde kapsamında yapıldığını değerlendirdiği bir başka kararında da *"...davacı şirketin ... davalı idareye yapmış olduğu ilk başvurunun, genel düzenleyici nitelikteki bir işlemin iptali yolundaki kararın, o düzenleme ile ilgili herkes için hüküm ifade edeceği hukuksal gerçeğinden hareketle kararın sonuçlarından kendisinin de yararlanması, geçmiş yıllarda mükerrer ödenen ücretlerin tarafına iadesi istemiyle yapıldığı ve başvurunun 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 10. maddesi kapsamında olduğu açıktır."* diyerek, söz konusu başvurunun İYUK'un 10. maddesi kapsamında yapılan bir ilk başvuru olduğunu belirtmiştir.⁶³ Danıştay, benzer şekilde, düzenleyici işlemin iptali sonrasında iptal kararından istifade etmek üzere idareye yapılan başvuruyu incelediği bir başka kararında ise *"...davacının bahsedilen bu yargı kararı uyarınca kendisi hakkında da bir işlem tesis edilmesi için davalı*

⁶² Danıştay İDDK, E. 2011/217, K. 2011/616, T. 2.6.2011. Aynı yöndeki diğer kararlar için bkz. Danıştay İDDK, E. 2011/893, K. 2014/1282, T. 27.3.2014; Danıştay İDDK, E. 2011/1646, K. 2014/1280, T. 27.3.2014; Danıştay İDDK, E. 2011/334, K. 2014/1279, T. 27.3.2014; Danıştay İDDK, E. 2011/1637, K. 2014/1281, T. 27.3.2014; Danıştay 11. D., E. 2006/550, K. 2006/2142, T. 8.5.2006.

⁶³ Danıştay 13. D., E. 2020/2597, K. 2024/576, T. 7.2.2024. Aynı yönde bkz. Danıştay 13. D., E. 2018/1743, K. 2023/4310, T. 25.10.2023; Danıştay 13. D., E. 2016/4489, K. 2022/1836, T. 25.4.2022; Danıştay 13. D., E. 2016/2706, K. 2017/1653, T. 26.5.2017; Danıştay 13. D., E. 2014/4426, K. 2016/1265, T. 22.4.2016.

idareye yapmış olduğu başvuru, yeni bir hukuki durum üzerine 2577 sayılı Yasanın 10. maddesi kapsamında yapılan bir başvuru olarak değerlendirilmelidir.” diyerek, düzenleyici işlemin iptal edilmiş olmasının yeni bir hukuki durum ortaya çıkardığını ve bu nedenle davacının talebinin İYUK’un 10. maddesi kapsamında değerlendirilmesi gereken bir ilk başvuru olduğunu belirtmiştir.⁶⁴ Söz konusu kararda ilk derece mahkemesi, süregelen ihlaller açısından son ihlal tarihinden itibaren dava açma süresi içerisinde dava açılabilceğini, zira bu yöndeki taleplerin İYUK md. 11 çerçevesinde bir başvuru olarak kabul edilmesi gerektiğini, emekliye ayrılmış olan davacının ise son maaşını aldığı tarihten çok sonra idareye başvurmuş olduğunu ve bu nedenle davanın zamanaşımı sebebiyle reddedilmesi gerektiğini belirtmiş ise de Danıştay, söz konusu başvurunun İYUK’un 10. maddesi kapsamında bir başvuru olduğunu ve bu nedenle davanın görülmesi gerektiğini belirterek ilk derece kararını bozmuştur.

Gerçekten de düzenleyici işlemin iptali üzerine iptal kararından istifade etmek üzere idareye yapılan ve düzenleyici işlemin yürürlükte olduğu süreç içerisinde kişi aleyhine tesis edilmiş birel işlemlerin iptali talebini içeren başvuruların İYUK’un. 10. maddesi kapsamında yapılmış birer başvuru olarak kabul edilmesi gerekmektedir.⁶⁵ Zira düzenleyici işlemin iptali ile birlikte ortaya “*yeni bir hukuki durum*” çıkmıştır ve kişi bu yeni hukuki durumun kendisine uygulanmasını talep etmektedir. Kişinin buradaki talebi, düzenleyici işlemin iptaline dair yargı kararının gereğinin yerine getirilmesine yönelik bir taleptir. Dolayısıyla idarenin, düzenleyici işlemin yargı mercii tarafından iptali üzerine ilgili birel işlemlerin de iptal edilmesine yönelik kendisine yapılmış başvuruları İYUK’un 10. maddesi çerçevesinde yapılmış birer “ilk başvuru” olarak kabul etmesi ve buna göre bir değerlendirmede

⁶⁴ Danıştay İDDK, E. 2014/1674, K. 2016/2396, T. 6.6.2016. Aynı yönde bkz. Danıştay 5. D., E. 2016/26047, K. 2018/4051, T. 23.1.2018; Danıştay 10. D., E. 2003/1545, K. 2005/1547, T. 06.04.2005. Birel işlemin ortadan kaldırılması talebiyle yapılan bu başvurunun İYUK md. 11 kapsamında bir başvuru olduğu yönünde bkz. Berk Yılmaz, Hukuk Devleti İlkesi Çerçevesinde İdari Yargı Kararlarının Uygulanması, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2021, s. 109. Ayrıca birel işlemin ortadan kaldırılması talebiyle yapılan başvurunun İYUK md. 11 kapsamında değerlendirildiği yargı kararları ve değerlendirmeler için bkz. Zeliha Aras Altınok, İptal Kararının Hukuki Etki ve Sonuçları, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2020, s. 61 vd.

⁶⁵ Akyılmaz/Sezginer/Kaya, Türk İdari Yargılama Hukuku, s. 639.

bulunması gerekmektedir. Elbette birey tarafından idareye yapılan başvurunun idare tarafından zımnen veya açıkça reddedilmesi halinde ise işlemin muhatabının idari yargı merciinde iptal davası açabileceği muhakkaktır.

c. Geri Alma Talebi Belirli Bir Süreyle Sınırlandırılmalı ve Belirli Bir Zaman Dilimine İlişkin Olmalıdır

Düzenleyici işlemin yargı mercii tarafından iptali üzerine idareye yapılan ve birel işlemlerin geri alınması talebini içeren başvuruların İYUK'un 10. maddesi çerçevesinde yapılmış birer başvuru sayılması gerektiğini yukarıda ifade ettik. Ancak bu kabul, meselenin bütünüyle hallolması için yeterli olmayıp başkaca hususların da çözüme kavuşturulması gerekmektedir. Örneğin düzenleyici işlemin iptali neticesinde bireylere tanınan başvuru hakkı sınırsız süreli bir hak mıdır? Diğer bir ifadeyle, düzenleyici işlemin iptali kararından çok uzun bir süre sonra bile idareye birel işlemlerin geri alınması talebiyle başvuru yapılabilecek midir? Bunun dışında, düzenleyici işlemin yargı mercii tarafından iptal edildiği tarihten kısa bir süre sonra idareye başvurulmuş olsa bile, yargı merciinin iptal kararından çok uzun süre önceki birel işlemlerin geri alınması da talep edilebilecek midir? Buna göre konu ile ilgili olarak cevaplandırılması gereken iki temel soru karşımıza çıkmaktadır: 1- *Düzenleyici işlemin iptalinden sonra ne kadar süre içerisinde birel işlemin geri alınması talep edilebilir?* 2- *Geri alma talebi ne kadar geçmişe yürütülebilir?*

Öncelikle belirtmek gerekir ki; düzenleyici işlemin iptali üzerine birel işlemlerin ortadan kaldırılması amacıyla idareye yapılacak müraaatların herhangi bir süreye bağlı kalmadan yapılabileceğini ve düzenleyici işleme ilişkin iptal kararının etkisinin sınırsız bir şekilde geriye götürülebileceğini ileri sürmek mümkün değildir. Nitekim Danıştay da düzenleyici işlemin iptali neticesine bağlı olarak birel işlemlerin geri alınması talebiyle yapılan başvuruların belirli bir zaman dilimine ilişkin olması gerektiğine ve sınırsız bir süreyi kapsayamayacağına hükmetmektedir.

Örneğin Danıştay, 80 saate kadar tutulan nöbetler için ek ödeme yapılmamasını öngören düzenleyici işlemin (yönergenin) iptali sonrasında idareye yapılan ve geçmişe ilişkin nöbet ücretlerinin ödenmesi talebini içeren başvuruyu değerlendirdiği bir davada; geçmişe dair

hak kayıplarının karşılanması ile ilgili olarak *ilamların infazına dair 10 yıllık genel zamanaşımı süresinin esas alınması gerektiğini* belirtmiştir.⁶⁶

Görüldüğü üzere bu kararda Danıştay, birel işlemlerin geri alınmasına yönelik talepler açısından, ilamların infazına yönelik 10 yıllık genel zamanaşımı süresini esas almak suretiyle geçmişe ilişkin talepler açısından bir sınır çizmiştir. Söz konusu kararda Danıştay, iptal kararının onandığı tarihten geriye doğru 10 yıllık zaman dilimi içerisinde kalan ödemelere dair taleplerin idareden ne kadar süre içerisinde istenebileceğine dair bir değerlendirmede bulunmamış ise de ilgilinin, düzenleyici işlemin iptalinden yaklaşık 3 yıl sonra yapmış olduğu başvurunun geçerli kabul edilmesi gerektiğini ve talebinin reddi üzerine de dava açabileceğini kabul etmiştir. Benzer şekilde Danıştay, günlük çalışma süresini tespit eden genelgenin yargı mercii tarafından iptal edildiği tarihten yaklaşık 1 yıl sonra idareye yapılan başvuruyu;⁶⁷ sözleşmeli personele yönelik sözleşme ücretini belirleyen düzenleyici işlemin iptalinden 2 yıl sonra idareye yapılan başvuruyu⁶⁸ ve daha önce mülakat sınavında başarısız sayılan aday tarafından ilgili yönetmelikte yer alan mülakat sınavı ibaresinin yargı kararı ile iptal edilmesinden 2 yıl sonra idareye yapılmış olan başvuruyu⁶⁹ da süresinde yapılmış birer başvuru olarak kabul etmiştir.

Danıştay kararına konu olan bir başka olayda ise; geçmişte idareye yapılan *yayın izin ücreti* ve *lisans ücreti* ödemeleri, söz konusu ödemelerin dayanağını teşkil eden düzenleyici işlemin iptal edilmiş olması gerekçe gösterilerek idareden geri talep edilmiştir. Konuyu inceleyen Danıştay, dayanak düzenleyici işlemin iptal edilmiş olması sebebiyle idarenin malvarlığında haksız bir artış meydana geldiğini ve bu nedenle somut uyuşmazlıkta Borçlar Kanunu'nun "sebepsiz zenginleşme" hükümlerinin kıyasen uygulanması gerektiğini, buna göre davacının *idareye başvuru yaptığı tarihten* geriye doğru 10 yıllık zaman dilimi içerisinde kalan ödemeleri talep edebileceğini belirtmiştir. Somut olayda düzenleyici işlem Danıştay tarafından 24.01.2006 tarihinde iptal edilmiş, davacı ise ödemelerin iadesini 14.07.2015 tarihinde (9 yıl

⁶⁶ Danıştay İDDK, E. 2011/217, K. 2011/616, T. 2.6.2011.

⁶⁷ Danıştay 11. D., E. 2017/774, K. 2017/3038, T. 28.3.2017.

⁶⁸ Danıştay 11. D., E. 2011/4051, K. 2014/1714, T. 11.4.2014.

⁶⁹ Danıştay 2. D., E. 2012/30, K. 2013/544, T. 7.2.2013.

sonra) idareden talep etmiştir. 10 yıllık süre hesabında, davacının idareye başvuru tarihi olan 14.07.2015 tarihini esas alan Danıştay, geçmiş 10 yıllık süre içerisinde (14/07/2005 ile 14/07/2015 tarihleri arasında) yapmış olduğu ödemeleri talep edebileceğini belirtmiştir.⁷⁰

Görüldüğü üzere bu kararda ise Danıştay, yukarıdaki karardan farklı olarak, ilamların infazına ilişkin süreyi değil, Borçlar Kanunu'nun sebepsiz zenginleşmeye dair öngörmüş olduğu süreyi nazara almış ve farklı bir gerekçeyle de olsa düzenleyici işlemin iptali üzerine ileri sürülebilecek taleplerin 10 yıllık süreyle sınırlı olduğunu belirtmiş ve davacının düzenleyici işlemin iptalinden 9 yıl sonra yapmış olduğu başvuruyu süresinde yapılmış bir başvuru olarak kabul etmiştir.

Kanaatimizce; gerek ilamların infazına dair öngörülen 10 yıllık süre gerekse de Borçlar Kanunu'nun sebepsiz zenginleşmeye dair öngörmüş olduğu 10 yıllık süre gerekçe gösterilsin her halükarda önemli olan husus, düzenleyici işlemin yargı mercii tarafından iptali üzerine birel işlemlere dair yapılacak geri alma başvurularının belirli bir süreyle sınırlandırılmasının gerekli olduğu ve bunun yanı sıra söz konusu taleplerin geriye yürütülebileceği tarih açısından da yine bir sınırlamaya ihtiyaç olduğu ve nihayet bu gerekliliği sağlama adına 10 yıllık sürelerin makul ve meşru kabul edilebileceğidir. Nitekim İcra ve İflas Kanunu'nda *ilamların icrası*,⁷¹ Borçlar Kanunu'nda *sebepsiz zenginleşme*⁷² ve *alacak zamanaşımı*⁷³ süreleri hep 10 yıl ile sınırlandırılmıştır.

10 yıllık başvuru süresi ve geçmişe ilişkin 10 yıllık taleplerin nasıl ve neye göre hesaplanması gerektiği hususunda ise; düzenleyici işlemin yargı mercii tarafından iptal edildiği tarih esas alınarak 10 yıllık başvuru süresinin belirlenmesi ve geriye dönük taleplere dair ise idareye yapılan başvuru tarihi esas alınarak bu tarihten geriye dönük 10 yıllık süre içerisinde kalan taleplerin karşılanacağını kabul edilmesi

⁷⁰ Danıştay 13. D., E. 2020/2597, K. 2024/576, T. 7.2.2024.

⁷¹ 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu md. 39/1: "İlama müstenit takip, son muamele üzerinden on sene geçmekle zamanaşımına uğrar".

⁷² 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu md. 82/1: "Sebepsiz zenginleşmeden doğan istem hakkı, hak sahibinin geri isteme hakkı olduğunu öğrendiği tarihten başlayarak iki yılın ve her hâlde zenginleşmenin gerçekleştiği tarihten başlayarak on yılın geçmesiyle zamanaşımına uğrar".

⁷³ 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu md. 146: "Kanunda aksine bir hüküm bulunmadıkça, her alacak on yıllık zamanaşımına tabidir".

meseleyi çözüme kavuşturabilecek ve böylece idari istikrar ilkesi ile bireylerin hukuki güvenliği arasında bir denge sağlanmış olacaktır.

Son olarak şunu belirtmek gerekir ki; yukarıda yer verdiğimiz açıklamalar, düzenleyici işlemin iptali üzerine birel işlemin geri alınması talebiyle idareye yapılan başvuruların hangi süre içerisinde yapılacağına dair bir kanuni düzenlemenin mevcut olmadığı durumlar açısından geçerlidir. Diğer bir ifadeyle idareye başvuru süresine ilişkin özel kanuni bir düzenleme yer alıyor ise, yukarıda bahsedilen 10 yıllık genel sürenin değil kanunun öngördüğü sürenin başvuru süresi olarak kabulü gerekmektedir. Bu duruma örnek olarak 03.11.2022 tarihli ve 7420 sayılı Kanun'un Geçici 4. maddesinin 2. fıkrasını verilebilir.⁷⁴ Söz konusu süreçte, COVID-19 salgın hastalığının yayılmasını önleme amacıyla 11.03.2020 tarihinden itibaren tesis edilen idari yaptırım kararları yargı mercileri tarafından iptal edilmeye başlanmıştır. Bunun üzerine kanun koyucu, yargı mercilerinin vermiş olduğu iptal kararlarının neticesinden, ilgili işlemlere karşı dava açmamış olanların da faydalanması amacıyla 7420 sayılı Kanun ile bir hüküm ihdas etmiş ve daha önce tesis edilen idari para cezalarının iptal edileceğini ve 31.12.2024 tarihine kadar ilgili idari birime başvurmuş olmak şartıyla da daha önce ödenmiş olan cezaların iade edileceğini düzenlemiştir.⁷⁵ İşte bu ve benzeri durumlarda başvuru süresine ilişkin açık kanuni bir düzenlemenin varlığı halinde idareye bu süre içerisinde başvurulması gerekecektir.

⁷⁴ 7420 sayılı Gelir Vergisi Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun - Geçici Madde 4:“(1) 24/4/1930 tarihli ve 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ile 30/3/2005 tarihli ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu kapsamında COVID-19 salgın hastalığının ülkemizde yayılmasını önlemek amacıyla 11/3/2020 tarihinden itibaren bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihe kadar verilen ve bu Kanunun yayımlandığı tarih itibarıyla ilgisine tebliğ edilmemiş olan idari para cezaları tebliğ edilmez, tebliğ edilmiş olanların tahsilinden vazgeçilir. Bu maddenin yürürlük tarihinden önce işlenen söz konusu kabahatler için idari para cezası verilmez, (2) (Ek: 14/7/2023-7456/24 md.) Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce tahsil edilen idari para cezaları, 31/12/2024 tarihine kadar tahsilatı yapan idari birime yapılacak başvuru üzerine Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenecek usul ve esaslara göre iade edilir”.

⁷⁵ Maddenin ilk halinde “...tahsil edilmiş olan para cezalarının iade edilmeyeceği” öngörülmüştü. Ancak söz konusu ibare eşitlik ilkesine aykırı bulunarak Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Bkz. AYM, E. 2023/44, K. 2023/71, T. 05/04/2023. Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararından sonra 14.07.2023 tarihinde maddeye ikinci fıkra eklenmiş ve böylece daha önce tahsil edilen para cezalarının iadesi de mümkün kılınmıştır.

d. Talebin Yerine Getirilmesinde Fiili Ya Da Hukuki İmkansızlık Bulunmamalıdır

İdari yargı merciinin vermiş olduğu iptal kararının uygulanmasını engelleyen hukuki bir durumun bulunması *hukuki imkansızlık* halini; maddi alandaki engeller nedeniyle iptal kararının uygulanmaması hali ise *fiili imkansızlık* halini oluşturmaktadır.⁷⁶ Örneğin, hukuka aykırı surette görevden uzaklaştırılan bir memurun açtığı dava devam ederken memuriyete engel teşkil eden bir suç işlemiş olması halinde, kişinin tekrar memuriyete başlatılması hukuken imkansız olacaktır. Hakkında yıkım kararı alınan bir binaya ilişkin karar yargı mercii tarafından iptal edilinceye kadar binanın yıkılmış olması durumunda ise yargı kararının gereğinin yerine getirilmesi fiilen mümkün olmayacaktır.⁷⁷

Düzenleyici işlemin iptali üzerine, diğer şartların da varlığı halinde, ilgili birel işlemlerin de hukuki varlığına son verilmesi gerektiğini, zira düzenleyici işlemin iptal edilmesinin işlemi tesis edildiği andan itibaren hükümsüz kılacağını, düzenleyici işleme dayanılarak tesis edilmiş olan birel işlemlerin de ortadan kaldırılmasının yargı kararlarının gereklerinin yerine getirilmesi zorunluluğunun bir sonucu olduğunu yukarıda ifade ettik. Ancak idari yargı mercii tarafından iptal edilen düzenleyici işlem sebebiyle birel işlemlerin de ortadan kaldı-

⁷⁶ Yıldırım Uler, *İdari Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları*, Sevinç Matbaası (Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No: 281), Ankara 1970, s. 99; Çağlayan, *İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması*, s. 196; Güçlü, *İdari Yargı Kararlarının Uygulanması*, s. 129 vd; Altay, *İdari Yargı Kararlarının Uygulanmamasından Doğan Uyuşmazlıklar*, s. 193; Hasan Gök, "Danıştay Kararlarından Hareketle İdari Yargı Kararlarının İmkânsızlık Nedeniyle Uygulanmadığı Haller", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 2013, C. LXXI, S. 1, s. 549 vd; Cemil Kaya, *İdari Yargı Kararlarının Uygulanması Konusuna Danıştay'ın Yaklaşımı*, Legal Yayınevi, İstanbul 2013, s. 63; "Fiili veya Hukuki İmkansızlığın İdari İşleme Etkisi Üzerine Bir Deneme", *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2015, C. 17, S. 2, s. 236 vd. Danıştay'a göre de "...hukuk devletinin gereği olarak idari yargı merciilerince verilen kararların, fiili ve hukuki imkânsızlık dışında gecikmeksizin yerine getirilmesi gerekmektedir. Aksine bir davranışın, yasama ve yürütme organları ile idarenin mahkeme kararlarına uymak zorunda oldukları yolundaki Anayasanın 138. maddesine aykırı olacağı açıktır. Böylece idarenin, uygulanmasında maddi ve hukuki imkânsızlık bulunanlar dışında yargı kararlarını 'aynen' ve 'gecikmeksizin' uygulamaktan başka bir seçeneği bulunmamaktadır." Danıştay 15. D., E. 2018/251, YDT. 21.2.2018. Aynı yönde bkz. Danıştay 7. D., E. 2018/95, 1 K. 2019/2181, T. 1.4.2019.

⁷⁷ Çağlayan, *İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması*, s. 197, 200.

rılabilmesi için fiili veya hukuki bir imkansızlığın olmaması gerekir. Zira fiili veya hukuki imkansızlık bulunması, yargı kararlarının uygulanması mecburiyetini ortadan kaldırmaktadır.⁷⁸

Gerçekten de düzenleyici işleme dayanılarak tesis edilmiş olan birel işlemlerin hukuka aykırı hale gelmeleri ve ortadan kaldırılmaları fiili veya hukuki olarak mümkün değilse artık birel işlemin, düzenleyici işlemin iptalinden etkilenmesi de mümkün olmayacaktır. Ancak unutulmamalıdır ki somut olay özelinde koşullarının mevcut olması halinde bireylerin zararı idare tarafından tazmin edilmelidir.⁷⁹

e. Talebin Yerine Getirilmesi Kamu Düzenine Aykırılık Teşkil Etmemelidir

Düzenleyici işlemin iptalinin geçmişe yürütülmesinin ve yıllar önce tesis edilmiş birel işlemlerin ortadan kaldırılmasının fiili veya hukuki imkansızlıklar sebebiyle her zaman için mümkün olamayacağını bir üst başlıkta ifade ettik. Bazı durumlarda ise fiili veya hukuki bir imkansızlık bulunmamakla birlikte, düzenleyici işlemin iptalinin bir neticesi olarak birel işlemlerin ortadan kaldırılması kamu düzenini ciddi manada olumsuz etkileyebilecek nitelikte olabilir. İşte bu gibi istisnai durumlar açısından konunun farklı bir değerlendirmeye tabi tutulması mümkündür.

Bilindiği üzere düzenleyici işlemin iptal edilmesinin birel işlem üzerinde sonuç doğurması, yargı kararlarının uygulanması zorunluluğunun bir gereğidir. Ancak söz konusu zorunluluk ile kamu düzeni arasında makul bir dengenin kurulması ve kamu düzeninin olumsuz etkileneyeceği hallerde kural olarak kamu düzeni lehine bir tercihte bulunulması gerekebilir. Fransız Danıştay'ının (Conseil d'Etat) 1923 yılında vermiş olduğu "*Couiteas*" kararı ile, kamu düzeninin bozulma tehlikesinin var olduğu durumlarda yargı kararlarının uygulanmayabileceği Fransız hukukunda da kabul edilmiştir. Karara konu olaya göre; Tunus topraklarında büyük bir araziye sahip Couiteas isimli bir Fransız vatandaşı yargı merciinden almış olduğu tahliye kararının ic-

⁷⁸ Akyılmaz/Sezginer/Kaya, Türk İdari Yargılama Hukuku, s. 770; Çağlayan, İdâri Yargılama Hukûku, s. 610.

⁷⁹ Akyılmaz/Sezginer/Kaya, Türk İdari Yargılama Hukuku, 771; Çağlayan, İdâri Yargılama Hukûku, 610; Güçlü, İdari Yargı Kararlarının Uygulanması, 135.

rası için idareye başvurmuş ve fakat idare o topraklar üzerinde yaşayan kişilerin tahliye karşılığında direneceği ve bu nedenle kamu düzeninin ciddi anlamda sarsılacağı gerekçesiyle kararı uygulamaktan imtina etmiş, ancak bunun karşılığında da Couiteas'a tazminat ödemiştir.⁸⁰

Kanaatimizce de düzenleyici işlemin iptalinden sonra her ne kadar hukuka aykırı oldukları anlaşılmış olsa dahi eğer birel işlemlerin ortadan kaldırılması kamu düzeni açısından ciddi bir tehlike oluşturuyor ise bu gibi durumlarda birel işlemler aleyhe olsa bile ortadan kaldırılabilmektedir. Aynı kural tersi durumlar için de geçerlidir. Diğer bir ifadeyle, düzenleyici işlemin iptali sonrasında, birey lehine tesis edilmiş oldukları için dokunulmaması ve korunması gereken birel işlemler de ancak kamu düzeni ile uyduğu ölçüde korumaya tabi tutulacaktır.⁸¹ Nitekim yukarıda "*Danıştayın Yaklaşımı*" başlığı altında da ifade ettiğimiz üzere Danıştay özellikle imar planlarına yönelik düzenleyici işlemlerle ilgili olmak üzere kamu düzenini yakından ilgilendiren düzenleyici işlemlerin iptali sonrasında, birey lehine olsa dahi düzenleyici işleme dayanarak tesis edilmiş birel işlemlerin de iptal kararından etkilenmesi gerektiğine hükmetmektedir. Somut olay çerçevesinde değerlendirilmesi gereken bu gibi durumlarda birel işlemlerin ortadan kaldırılması ve fakat bireylerin varsa zararlarının idare tarafından karşılanması gerektiği kabul edilmelidir.⁸²

Bunun dışında düzenleyici işlemin iptaline sebep olan hukuka aykırılığın idari işlemin hangi unsuruna ait olduğu da kamu düzenine aykırılığın tespiti noktasında somut olay çerçevesinde önem arz edebilir. Nitekim Danıştay kararına konu olan bir olayda; Sağlık Bakanlığı'na bağlı sağlık kurumlarında çalışan personelin unvanı, görevi, çalışma şartları ve süresi gibi unsurlar göz önünde bulundurularak hazırlanan ve personele bu kriterler uyarınca farklı oran ve miktarlarda ek ödeme yapılmasını öngören Yönerge'nin dayanağını teşkil eden Kanun maddesi Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Bütçe Kanunu'nda yer alan bu dayanak madde Anayasa Mahkemesi tarafın-

⁸⁰ Çağlayan, İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması, s. 610-11; Yayla, "Fiili veya Hukuki İmkansızlığın İdari İşleme Etkisi Üzerine Bir Deneme", s. 260; Akyılmaz/Sezginer/Kaya, Türk İdari Yargılama Hukuku, s. 773-74.

⁸¹ Kaplan, İdari Yargılama Hukuku, s. 273-74.

⁸² Kaplan, 274.

dan, diğer yasalar ile düzenlenmesi gereken bir konunun bütçe yasası ile düzenlenmesinin Anayasa'ya aykırı olduğu gerekçesi ile yetki unsuru yönünden iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin bu kararına dayanılarak da anılan Yönerge hakkında idari yargı mercii tarafından iptal kararı verilmiştir. Danıştay ise somut olaya ilişkin kararında, Yönergenin iptal gerekçesinin esasa ilişkin olmaması sebebiyle, Yönergeye dayanılarak tesis edilen birel işlemlerin iptal edilmesinin mümkün olmadığı sonucuna ulaşmıştır.⁸³

Tüm bu anlatılanlar ile beraber kamu düzeni kavramının subjektif değerlendirmelere yol açabilecek bir kavram olması, kapsam ve sınırlarının tespitinin her zaman için kolay olmaması sebebiyle bu kavramın gelişigüzel kullanılmaması ve gerçekten kamu düzeninin ciddi anlamda zarar görebileceği durumlarda bu yola müracaat edilmesi gerektiği ve ayrıca meselenin yargı içtihatları nazara alınarak her somut olay özelinde değerlendirilmesi gerektiği de unutulmamalıdır.

⁸³ "Sağlık Bakanlığı'na bağlı sağlık kurumlarında çalışan personelin unvanı, görevi, çalışma şartları ve süresi, hizmete katkısı, performansı, serbest çalışıp çalışmaması ile muayene, ameliyat, anestezi, girişimsel işlemler ve özellik arz eden riskli bölümlerde çalışma gibi unsurlar gözönünde bulundurularak hazırlanan ve personele bu kriterler uyarınca farklı oran ve miktarlarda ek ödeme yapılmasını öngören Yönerge hükümleri, söz konusu düzenlemelerin mevzuata, hukuka, hakkaniyete, eşitlik ilkesine vb. aykırı olması gibi esasa ilişkin gerekçelerle değil, Yönergenin dayanağı olan Bütçe Kanununun ilgili maddesinin Anayasa Mahkemesi'nce diğer yasalarla düzenlenmesi gereken bir konunun bütçe yasası ile düzenlenmesinin Anayasa'nın 87, 88, 89 ve 161. maddelerine aykırılığı incelenerek yetki yönünden iptal edilmiş olması gerekçesine dayanılarak iptal edilmiş bulunmaktadır. /... / Bu bakımdan, dayanağı olan Bütçe Kanunu'nun ilgili maddesinin usuli bir gerekçeyle iptal edilmiş olması nedeniyle yasal dayanağını kaybederek iptal edilen Yönergenin, iptal gerekçesinin esasa ilişkin olmaması ve artık ortada eksik ödenen meblağın tazminine esas alınacak bir düzenleme kalmaması nedeniyle davacı yönünden parasal hakka dayanak oluşturması mümkün olmadığından, davacının mahrum kaldığını ileri sürdüğü parasal hakların tazminine ve davacı hakkında tesis edilen bireysel işlemin iptaline hükmedilmesi mümkün bulunmadığından dava konusu işlemi... iptal ederek parasal kayıpların kısmen tazminine karar veren İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet görülmemiştir." Danıştay 11. D., E. 2005/4262, K. 2008/3498, T. 8.4.2008. Benzer yönde bkz. Danıştay İDDK, E. 2016/2890, K. 2018/1778, T. 12.4.2018; Danıştay İDDK, E. 2015/4821, K. 2016/2462, T. 9.6.2016; Danıştay 11. D., E. 2014/238, K. 2015/2489, T. 20.5.2015; Danıştay 11. D., E. 2014/231, K. 2015/2488, T. 20.5.2015; Danıştay İDDK, E. 2009/523, K. 2013/862, T. 13.3.2013.

SONUÇ

Yargı kararlarının yerine getirilmesi zorunluluğunun bir gereği olarak, idari işlemler hakkında yargı mercileri tarafından verilmiş olan iptal kararlarının geçmişe yürütülmesi ve söz konusu idari işlemlerin tüm hüküm ve sonuçları ile birlikte ortadan kaldırılması gerekmektedir. Bununla beraber bir düzenleyici işlem iptal edildiğinde, düzenleyici işlemin dayanak teşkil ettiği tüm birel işlemlerin de düzenleyici işlemle beraber ortadan kaldırılması her zaman mümkün değildir. Zira idari yargı mercileri tarafından düzenleyici işlemler hakkında verilen iptal kararlarının tavizsiz bir şekilde geçmişe yürütülerek bireylerin kişisel kazanımlarına müdahale edilmesi, idari istikrar ve hukuki güvenlik gibi bazı ilkeler ile çelişebilmektedir. Bu nedenle hem yargı kararlarında hem de doktrinde ekseriyetle birel işlemin düzenleyici işlemin iptalinden etkilenmesinin sınırlandırılması gerektiği görüşü hakimdir.

Düzenleyici işlemin iptalinin birel işlemlere nasıl etki edeceğine dair idare hukuku literatüründe yer alan görüşlere bakıldığında genel itibariyle; bireyler hakkında lehe hüküm doğuran birel işlemlerin düzenleyici işlemin iptali sonrasında korunması gerektiği ve aleyhe hüküm doğuran işlemlerin ise idari merci tarafından geri alınması ya da kaldırılması gerektiği ifade edilmektedir. Ancak kanaatimizce sadece lehe ya da aleyhe göre bir değerlendirmede bulunulması meseleyi çözme adına yetersiz kalabilmektedir. Zira düzenleyici işlemin ilan tarihinden itibaren dava açma süresi içerisinde dava konusu edilmiş olması ihtimali ile birel işlem ile düzenleyici işlemin birlikte veya ayrı ayrı dava konusu edilmesi veyahut da birel işlemin kesinleşmesine rağmen düzenleyici işlemin ileriki bir tarihte dava konusu edilmiş olması ihtimalleri birbirinden farklı sonuçlar ortaya çıkarmaktadır.

Düzenleyici işlemin ilan tarihinden itibaren dava açma süresi içinde dava konusu edilmesi ihtimalinde; düzenleyici işleme karşı ilan tarihinden itibaren dava açma süresi içerisinde dava açılmış ve dava sonucunda düzenleyici işlemin iptal edilmiş olmasının, bu düzenleyici işleme istinaden tesis edilmiş olan birel işlemlerin de (bu işlemler birey lehine olsa bile) idare tarafından geri alınmalarını gerekli kılacağı söylenebilir.

Birel işlem ile düzenleyici işlemin birlikte veya ayrı ayrı dava konusu edilmesi ihtimalinde; düzenleyici işlem ile birel işlemin aynı kişi tara-

findan dava edilmiş olması durumunda düzenleyici işlemin iptalinin birel işlemin de iptali sonucunu doğuracağı, bunun dışında düzenleyici işlem ile birel işlemin farklı kimseler tarafından ayrı ayrı dava konusu edilmiş olması durumunda da düzenleyici işleme yönelik iptal kararının birel işlemi etkileyeceği, ancak ilk durumda doğal olarak sadece lehe bir etkileme söz konusu iken, ikinci durumda lehe ya da aleyhe olduğuna bakılmaksızın bir etkileme durumunun söz konusu olacağı, bununla birlikte ikinci ihtimal açısından aleyhe etkileme durumunun, aksi yönde çıkarılan kanuni bir düzenlemenin (validasyon hükmünün) bulunmadığı hallerde geçerli olabileceği belirtilebilir.

Birel işlemin kesinleşmesine rağmen düzenleyici işlemin ileriki bir tarihte dava konusu edilmesi ihtimalinde ise; düzenleyici işlemin İYUK md. 7/4 hükmüne istinaden ileriki bir tarihte iptal edilmiş olması durumunun birel işlemleri etkileyip etkilemeyeceği hususunda bazı kriterlerin ortaya konulması ve bu kriterlerin varlığı halinde düzenleyici işleme yönelik iptal kararlarının birel işlemleri etkileyeceğinin kabul edilmesi gerektiği, buna göre öncelikle düzenleyici işleme dayanılarak tesis edilmiş olan tüm birel işlemlerin değil, kural olarak sadece bireyler hakkında olumsuz sonuçları olan birel işlemlerin iptal kararından etkilenmesi gerektiği; bunun dışında birey aleyhine olduğu hususunda herhangi bir tereddüt bulunmayan birel işlemlerin idare tarafından re'sen geri alınabilmesi mümkün ise de, geri alınması talep edilen birel işlemlerin birey lehine mi yoksa aleyhine mi olduğunun net bir şekilde tespit edilemediği durumlarda, birel işlemin muhataplarının iptale dair bir taleplerinin var olup olmadığına bakılarak bir değerlendirme yapılması gerektiği, ayrıca söz konusu taleplerle idareye yapılacak başvuruların İYUK'un 10. maddesi çerçevesinde yapılmış birer başvuru olarak kabul edilmesi gerektiği; ayrıca, birel işlemlere dair yapılacak geri alma başvurularının belirli bir süreyle sınırlandırılmasının gerekli olduğu ve yine söz konusu taleplerin geriye yürütülebileceği tarih açısından da bir sınırlamaya ihtiyaç olduğu ve nihayet bu gerekliliği sağlama adına, hem ilamların icrası hem sebepsiz zenginleşme hem de alacak zamanaşımı için öngörülen 10 yıllık genel zamanaşımı süresinin makul ve meşru kabul edilebileceği, dolayısıyla hem idareye yapılacak başvuru süresinin hem de geri alma taleplerinin geçmişe yürütülebileceği sürenin 10 yıl ile sınırlandırılması gerektiği; nihayet birel işlemin geri alınmasına yönelik taleplerin yerine getirilmesinde

fiili ya da hukuki bir imkansızlığın bulunmaması ve talebin yerine getirilmesinin kamu düzenine aykırılık teşkil etmemesi gerektiği ifade edilebilir.

Son olarak belirtmek gerekir ki düzenleyici işlemin iptalinin birel işlem üzerinde doğuracağı etkiye ilişkin yapmış olduğumuz tüm bu değerlendirmeler, düzenleyici işlemin iptali durumunda birel işlemin nasıl etkileneyeceğine ilişkin açık bir hukuki düzenlemenin bulunmaması halinde geçerli olup, açık bir düzenlemenin varlığı halinde söz konusu düzenleme çerçevesinde bir değerlendirme yapılması gerekecektir.

Kaynakça

Kitaplar

- Akbulut Emre, Türk İdare Hukukunda Kanunî İdare İlkesi, Beta Yayınevi, İstanbul 2013.
- Akyılmaz Bahtiyar/Sezginer Murat/Kaya Cemil, Türk İdare Hukuku, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2024.
- Akyılmaz Bahtiyar/Sezginer Murat/Kaya Cemil, Türk İdari Yargılama Hukuku, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2024.
- Aras Altınok Zeliha, İptal Kararının Hukuki Etki ve Sonuçları, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2020.
- Çağlayan Ramazan, İdare Hukûku Dersleri, Adalet Yayınevi, Ankara 2024.
- Çağlayan Ramazan, İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması, Asil Yayıncılık, Ankara 2004.
- Çağlayan Ramazan, İdârî Yargılama Hukûku, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2024.
- Ekinci Murat, İdari İstikrar İlkesi, Adalet Yayınevi, Ankara 2021.
- Evren Altay, İdari Yargı Kararlarının Uygulanmamasından Doğan Uyuşmazlıklar, Turhan Kitabevi, Ankara 2004.
- Gözübüyük A. Şeref/Tan Turgut, İdare Hukuku Cilt II (İdari Yargılama Hukuku), Turhan Kitabevi, Ankara 2014.
- Güçlü Yaşar, İdari Yargı Kararlarının Uygulanması, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2010.
- Günday Metin, İdari Yargılama Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara 2024.
- Kaplan Gürsel, İdari Yargılama Hukuku, Ekin Kitabevi, Bursa 2024.
- Kaya Cemil, İdari Yargı Kararlarının Uygulanması Konusuna Danıştay'ın Yaklaşımı, Legal Yayınevi, İstanbul 2013.
- Oğurlu Yücel, İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2003.
- Özay İl Han, Günışığında Yönetim II (Yargısal Korunma), On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2010.

- Sancakdar Oğuz/Burcu Önüt Lale/Us Doğan Eser/Kasapoğlu Turhan Mine/Seyhan Serkan, *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2022.
- Sezginer Murat, *Ayrılabilir İşlem Kuramı*, Yetkin Yayınları, Ankara 2000.
- Tan Turgut, *İdari İşlemin Geri Alınması*, Sevinç Matbaası (Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 298), Ankara 1970.
- Uler Yıldırım, *İdari Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları*, Sevinç Matbaası (Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No: 281), Ankara 1970.
- Ulusoy Ali, *Türk İdare Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara 2023.
- Yılmaz Berk, *Hukuk Devleti İlkesi Çerçevesinde İdari Yargı Kararlarının Uygulanması*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2021.

Makaleler

- Atay Ender Ethem, “İptal Davasının Nitelikleri ve İptal Kararlarının Uygulanması”, *Danıştay 139. Yıl Sempozyumu-11 Mayıs 2007* (Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları No: 74), Ankara 2008, 13-96.
- Evren Çınar Can, “İdari Yargıda Uygulama İşlemi”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2013, C. XVII, S. 1-2, 1405-1422.
- Gök Hasan, “Danıştay Kararlarından Hareketle İdari Yargı Kararlarının İmkânsızlık Nedeniyle Uygulanamadığı Haller”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 2013, C. LXXI, S. 1, 547-558.
- Kaplan Gürsel, “İptal Kararlarının Etki ve Sonuçlarının Zaman Yönünden Yargıç Tarafından Sınırlandırılması”, *Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2013, C. 3, S. 2, 31-38.
- Kasapoğlu Turhan Mine, “İdari Yargıda İvedi Yargılama Usulü”, *Ankara Barosu Dergisi*, 2015, C. 73, S. 3, 183-219.
- Yayla Ahmet, “Fiili veya Hukuki İmkânsızlığın İdari İşleme Etkisi Üzerine Bir Deneme”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2015, C. 17, S. 2, 233-271.