

DANIŞTAY KARARI

Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulundan:

ESAS NO : 2021/2

KARAR NO : 2022/1

ÖZÜ 1) Zimni ret işlemleri üzerine açılan davalarda dava açma süresinin işletilmesi veya işletilmemesi konusunda Danıştay dava daireleri ve kurulları kararları arasındaki aykırılığın içtihatların birleştirilmesi yoluyla giderilmesine yer olmadığı hakkında.

2) Yazılı olarak bildirilen özel veya genel dava açma süresine tabi idari işlemlerde dava açma süresinin belirtilmediği hallerde genel dava açma süresinin uygulanması gerektiği doğrultusunda içtihadın birleştirilmesi hakkında.

İÇTİHATLARI BİRLEŞTİRME KURULU KARARI

İdari işlemlerde dava açma süresinin belirtilmediği hâllerde özel ve genel dava açma süresinin işletilmesi veya işletilmemesi konusunda Danıştay dava daireleri ve kurulları kararları arasındaki aykırılığın, yazılı olarak bildirilen ve zımnen reddedilen işlemler yönünden ayrı ayrı değerlendirilmek suretiyle içtihatların birleştirilmesi yoluyla giderilmesinin Danıştay Başkanı tarafından istenilmesi üzerine, konuyla ilgili kararlar ile yasal düzenlemeler incelendikten ve Raportör Üyenin açıklamaları ile Danıştay Başsavcısının düşüncesi dinlendikten sonra gereği görüldü:

I. KONU İLE İLGİLİ KARARLAR

A) YAZILI OLARAK BİLDİRİLEN VE DAVA AÇMA SÜRESİNİN BELİRTİLMEDİĞİ İDARİ İŞLEMLER İLE İLGİLİ KARARLAR

1. ÖZEL DAVA AÇMA SÜRESİNİN UYGULANDIĞI KARARLAR

Danıştay Sekizinci Dairesince verilen 11/05/2011 tarih ve E:2011/1456, K:2011/2671 sayılı karar:

Dava açma süresinin gösterilmediği ödeme emrinin iptali istemiyle açılan davada, ilgili kanunda belirlenen özel dava açma süresi geçtikten sonra ödeme emrine karşı açılan davanın süre aşımı nedeniyle reddine ilişkin idare mahkemesi kararının onanmasına karar verilmiştir.

Danıştay Ondördüncü Dairesince verilen 14/06/2017 tarih ve E:2016/662, K:2017/4012 sayılı karar; Danıştay Altıncı Dairesince verilen 24/10/2019 tarih ve E:2019/10557, K:2019/10084 sayılı karar:

Davacıya ait taşınmaz üzerinde bulunan yapının 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun uyarınca riskli yapı olarak tespitine dair işleme karşı yapılan itirazın reddine ilişkin olan ve başvuru mercii ve süresi gösterilmeyen Riskli

Yapı Tespitine İtiraz Değerlendirme Heyeti kararının ve söz konusu yapının yıkımına ilişkin Belediye Başkanlığı işleminin iptali istemiyle açılan davada, işin esası incelenmek suretiyle verilen dava konusu işlemlerin iptali yolundaki İdare Mahkemesi kararı, Danıştay Ondördüncü Dairesinin 14/06/2017 tarih ve E:2016/662, K:2017/4012 sayılı kararı ile, itirazın reddine dair karara karşı 6306 sayılı Kanun'da öngörülen 30 günlük dava açma süresi geçirildikten sonra açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenemeyeceği; yıkım işleminin de bu doğrultuda yeniden değerlendirilmesi gerektiği belirtilerek bozulmuştur.

İdare Mahkemesince bozma kararına uyularak davanın Riskli Yapı Tespitine İtiraz Değerlendirme Heyeti kararına ilişkin kısmının; riskli yapı tespitine karşı yapılan itirazın reddine yönelik kararın tebliğ edildiği 27/11/2014 tarihinden itibaren 6306 sayılı Kanun'da öngörülen 30 günlük dava açma süresi geçirildikten sonra 08/01/2015 tarihinde açıldığı gerekçesi ile süre aşımı yönünden, yıkıma ilişkin kısmının ise esastan reddine karar verildiği, bu kararın Altıncı Dairenin anılan kararı ile onandığı, karar düzeltme isteminin de aynı Dairenin 17/09/2020 tarih ve E:2020/1424, K:2020/7875 sayılı kararı ile reddedildiği, böylelikle Dairece başvuru mercii ve süresi gösterilmeyen yazılı bildirim üzerine özel dava açma süresinin işletilmesi yönünde karar verildiği görülmüştür.

2. GENEL DAVA AÇMA SÜRESİNİN UYGULANDIĞI KARARLAR

a. Genel Dava Açma Süresine Tâbi İşlemler

Genel dava açma süresine tâbi bir idarî işlemde, başvuru yolu ve süresinin belirtilmemiş olmasının ilgisine belirsiz süreli dava açma hakkı vermediği yorumu yapılarak, işlemin tebliğ ya da öğrenme tarihinden itibaren, vergi mahkemelerinde 30 günlük, idare mahkemelerinde 60 günlük genel dava açma süresinde açılmayan davanın süre aşımı nedeniyle reddi gerektiği yönünde verilen kararlar bulunmaktadır.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunca verilen 04/03/2019 tarih ve E:2017/2905, K:2019/857 sayılı karar:

Davacının, Devlet memurluğundan çıkarma cezası ile cezalandırılmasına ilişkin yüksek disiplin kurulu kararının iptali istemiyle açılan davada; idare mahkemesince, dava konusu işlemde kanun yolu ve mercii ile başvuru süresinin belirtilmediği, bu işlemin davacıya imzası karşılığında tebliğ edildiği ve tebliğ yazısında da kanun yolunun ve başvuru süresinin gösterilmediği, davanın dava açma süresi geçtikten on gün sonra açıldığı, Anayasa'da koruma altına alınan ve en temel haklardan olan çalışma hakkını ortadan kaldıran Devlet memurluğundan çıkarma cezasının sonuçları itibariyle ömür boyunca sadece bu cezanın muhatabını değil, ailesini ve bakmakla yükümlü olduklarını da etkileyeceği, kanunu bilmemek mazeret olmamakla birlikte hukuk sistemimizde idarî işlemlerin hukuka uygunluk karinesinden yararlandığı ve bu tür ağır sonuçları olan işlemler de dahil idarî işlemlerin yargısal denetiminin sağlanması yükümlülüğünün hak ve menfaati ihlal edilenlere yüklenmiş olduğu, idareye Anayasa'nın 40. maddesi ile yüklenen yükümlülüğün bir ceza niteliğindeki dava konusu işlemde ihmal edilmesinin sonuçlarının davacıya yükletilmesinin vicdanen kabul edilebilir olmadığı belirtilerek süre itirazı yerinde görülmemekle işin esası incelenerek

verilen karar, Danıştay Onikinci Dairesinin 04/12/2013 tarih ve E:2012/13750, K:2013/9496 sayılı kararı ile 60 günlük genel dava açma süresi geçirildikten sonra açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenemeyeceği gerekçesiyle bozulmuştur.

İdare Mahkemesince ilk verilen kararda ısrar edilmesi üzerine İdari Dava Daireleri Kurulu tarafından; Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrasındaki kuralın, özel dava açma süresine tâbi olan ve bu sürenin gösterilmediği işlemler söz konusu olduğunda uygulanması gerektiği sonucuna varılmıştır. Genel dava açma süresine tâbi olan işlemlerde başvuru yolu ve süresi belirtilmese de 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda açıkça belirtilen ve ilgililerce bilindiği kabul edilen genel dava açma süresi geçtikten sonra açılan davada süre aşımı bulunduğu karar verilmiştir.

b. Özel Dava Açma Süresine Tâbi Olan İşlemler

i. 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 58. maddesindeki özel dava açma süresi

6183 sayılı Kanun'un 58. maddesinde, ödeme emirlerine karşı tebliğ tarihinden itibaren 01/01/2018 tarihine kadar 7 gün, bu tarihten itibaren 15 gün içerisinde iptali istemiyle dava açılabileceği kurala bağlanmıştır.

Danıştay Onuncu Dairesince verilen 31/05/2017 tarih ve E:2016/15899, K:2017/2799 sayılı karar:

İdarî işlemlerin nitelikleri gereği özel kanunlarda, genel dava açma süreleri dışında ayrı dava açma sürelerinin öngörülmüş olması halinde, idarî işlemlerin dava açma süreleri gösterilmedikçe özel dava açma sürelerinin uygulanmasına olanak bulunmadığı, aksine bir yorumun, Anayasa'nın 40. maddesinin göz ardı edilmesi sonucunu doğuracağı, bu itibarla Anayasa'nın 40. madde hükmü dikkate alınarak, özel dava açma süresine tâbi olmasına rağmen, bu hususun idarî işlemde açıklanmaması hâlinde, dava konusu işlemin tebliğ tarihinden itibaren, özel dava açma süresinin değil 60 günlük genel dava açma süresinin uygulanması gerektiği belirtilmiştir. İdare Mahkemesinin süre ret kararı gerekçeli onanmış, kararın düzeltilmesi istemi de reddedilmiştir.

Danıştay Altıncı Dairesince verilen 16/05/2019 tarih ve E:2019/7187, K:2019/4409 sayılı karar:

Özel kanununda yer alan düzenleme uyarınca tebliğ tarihinden itibaren 7 gün içinde iptali istemiyle dava açılması gereken dava konusu ödeme emri içeriğinde Anayasa'nın 40. maddesinde yer alan düzenlemeye uygun olarak dava açma süresinin gösterilmemiş olması nedeniyle, işlemin tebliğ tarihinden itibaren genel dava açma süresi olan 60 gün içerisinde bakılmakta olan davanın açıldığı ve davanın süresinde olduğunun kabulü gerektiği gerekçesiyle süre aşımı nedeniyle davanın reddi yolundaki idare mahkemesi kararı bozulmuştur. Bozma kararına uyulmuştur.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunca verilen 11/06/2014 tarih ve E:2012/1402, K:2014/2629 sayılı karar:

Özel kanununda yer alan düzenleme uyarınca tebliğ tarihinden itibaren 7 gün içinde

iptali istemiyle dava açılması gereken dava konusu ödeme emri içeriğinde Anayasa'nın 40. maddesinde yer alan düzenlemeye uygun olarak dava açma süresinin gösterilmemiş olması nedeniyle, işlemin tebliğ tarihinden itibaren genel dava açma süresi olan 60 gün içerisinde bakılmakta olan davanın açıldığı ve davanın süresinde olduğunun kabulü gerektiği gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolundaki ısrar kararı bozulmuştur.

ii. 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 102. maddesindeki özel dava açma süresi

5510 sayılı Kanun'un 102. maddesinde, idarî para cezası verilmesine ilişkin kararın tebliğinden itibaren 30 gün içinde dava açılabileceği kurala bağlanmıştır.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunca verilen 17/11/2014 tarih ve E:2012/2620, K:2014/4054 sayılı karar:

Özel kanununda yer alan düzenleme uyarınca tebliğ tarihinden itibaren 30 gün içinde dava açılması gereken dava konusu idarî para cezasının içeriğinde, Anayasa'nın 40. maddesinde yer alan düzenlemeye uygun olarak dava açma süresinin gösterilmemiş ve tebliğe ilişkin üst yazıda 60 gün içerisinde yetkili idare mahkemesinde dava açılabileceği belirtilerek davacının yanıtlanmış olması nedeniyle, para cezasının tebliğ tarihinden itibaren üst yazıda belirtilen genel dava açma süresi olan 60 gün içerisinde bakılmakta olan davanın açıldığı ve davanın süresinde olduğunun kabulü gerektiği gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolundaki ısrar kararı bozulmuştur.

iii. 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 25. maddesindeki özel dava açma süresi

2872 sayılı Kanun'un 25. maddesinde, idarî yaptırım kararlarına karşı tebliğ tarihinden itibaren 30 gün içinde idare mahkemesinde dava açılabileceği kurala bağlanmıştır.

Danıştay Ondördüncü Dairesince verilen 16/02/2018 tarih ve E:2015/3092, K:2018/717 sayılı karar:

Özel yasasında yer alan düzenleme gereği, tebliğ tarihinden itibaren 30 gün içinde dava konusu idarî para cezasının iptali istemiyle dava açılması gerekmekte ise de; işlem içeriğinde, Anayasa'nın 40. maddesinde yer alan düzenlemeye uygun olarak, kanun yolunun ve süresinin gösterilmemiş olması nedeniyle, işlemin tebliğ tarihinden itibaren genel dava açma süresi olan 60 gün içinde açılan davanın süresinde olduğu gerekçesiyle, davanın süresinde açılmadığı yolundaki iddia yerinde bulunmamış ve işin esasını inceleyen idare mahkemesi kararı onanmıştır.

vi. 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun Ek 7. maddesindeki özel dava açma süresi

213 sayılı Kanun'un Ek 7. maddesinde, uzlaşmanın vakî olmadığına dair tutanağın tebliğinden itibaren, dava açma müddeti bitmiş veya 15 günden az kalmış ise bu müddetin tutanağın tebliği tarihinden itibaren 15 gün olarak uzayacağı düzenlenmiştir.

Danıştay Üçüncü Dairesince verilen 01/06/2017 tarih ve E:2016/14480, K:2017/4567 sayılı karar:

Vergi ve cezasının kaldırılması istemiyle açılan davada; vergi mahkemesince, 213 sayılı Kanun'un Ek 7. maddesi uyarınca dava açma süresinin uzlaşmanın vakî olmadığına

dair tutanağın tebliğinden itibaren uzadığı 15 gün içerisinde açılmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı yönünden reddine karar verilmiştir.

Temyiz istemi üzerine Daire tarafından; 213 sayılı Kanun'un Ek 7. maddesinde yer alan özel düzenleme gereği, tebliğ tarihinden itibaren 15 gün içinde davanın açılması gerektiği yolundaki bilgiyi içermeyen uzlaşmanın vakı olmadığına ilişkin tutanak, Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrasındaki düzenlemeye aykırı düştüğünden, (30 günlük) genel dava açma süresi içinde açılan davada, süre aşımı bulunmadığı sonucuna varılmış ve vergi mahkemesi kararının bozulmasına karar verilmiştir. Vergi mahkemesince bozma kararına uyulmuştur.

v. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 20/A maddesindeki özel dava açma süresi

2577 sayılı Kanun'un 20/A maddesinde, ivedi yargılama usulüne tâbi olan uyuşmazlıklarda dava açma süresinin 30 gün olduğu ve anılan Kanun'un 11. maddesi hükümlerinin uygulanmayacağı kurala bağlanmıştır.

İhaleden yasaklama kararları hariç ihale işlemleri

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunca verilen 13/12/2017 tarih ve E:2015/2783, K:2017/4274 sayılı karar:

Davacı Belediye tarafından, su şişeleme tesisi için yapılan su tahsisi ihalesinin iptal edilmesi için yapılan başvurunun reddine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada; davacının ihaleyi öğrendiği tarihten itibaren 60 günlük dava açma süresi içerisinde dava açmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen idare mahkemesi kararı, Danıştay Onüçüncü Dairesinin 28/03/2014 tarih ve E:2012/1290, K:2014/1202 sayılı kararıyla, Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrası gereğince dava açma süresi ve başvuru yolu bildirilmeyen işlemlerin ilgisine tebliğinin dava açma süresini başlatmayacağı, işin esasının incelenmesi gerektiği gerekçesiyle bozulmuştur.

İdare mahkemesince davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolundaki ilk kararında ısrar edilmesi üzerine, İdari Dava Daireleri Kurulu tarafından anılan kararın onanmasına karar verilmiştir.

Özelleştirme Yüksek Kurulu kararları

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunca verilen 26/10/2020 tarih ve E:2020/2208, K:2020/1974 sayılı karar:

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından hazırlanan ve Cumhurbaşkanı kararı ile onaylanan imar planı değişikliklerinin iptali istemiyle ilk derecede açılan davada; Danıştay Altıncı Dairesinin 13/02/2020 tarih ve E:2019/21016, K:2020/1703 sayılı kararıyla; 2577 sayılı Kanun'un 20/A maddesinde, özelleştirme uygulamaları kapsamında hazırlanarak onaylanan imar planlarına karşı açılacak davaların ivedi yargılama usulüne tâbi olduğu, bu usûlde dava açma süresinin 30 gün olduğu ve bu usule tâbi işlemler bakımından Kanun'un 11. maddesi hükümlerinin uygulanmayacağına öngörüldüğü, dava konusu imar planı değişikliklerine askı süresi geçtikten sonra yapılan itirazın dava açma süresine herhangi bir

etkisi olmadığından, en son plan değişikliklerinin son askı tarihinden itibaren 30 günlük dava açma süresi geçirilerek açılan davanın süre aşımı yönünden reddine karar verilmiştir.

Anılan kararın temyizi üzerine İdari Dava Daireleri Kurulu tarafından; dava konusu imar planı değişiklikleri askıda ilan edilirken, söz konusu planların ivedi yargılama usûlüne tâbi olduğuna veya özel dava açma süresi bulunduğuna yönelik askı tutanağında herhangi bir açıklamaya yer verilmediği, bu hâliyle bakılmakta olan davada, dava açma süresi değerlendirilirken, özel dava açma süresinin değil, 60 günlük genel dava açma süresinin dikkate alınması gerektiği gerekçesiyle söz konusu imar planlarına karşı, en son askı tarihinden itibaren işletilecek 60 günlük dava açma süresi içerisinde dava açılmadığından davanın süre aşımı nedeniyle incelenemeyeceği sonucuna varılmıştır.

(Kurulun bu yöndeki içtihadı, Danıştay Altıncı Dairesince de kabul edilmiştir.)

Danıştay Altıncı Dairesince verilen 12/10/2020 tarih ve E:2019/22111, K:2020/9139 sayılı karar; 09/02/2021 tarih ve E:2020/11146, K:2021/1513 sayılı karar; 04/03/2021 tarih ve E:2020/11042, K:2021/3088 sayılı karar:

Özelleştirme uygulamaları kapsamında hazırlanarak onaylanan imar planı değişiklikleri askıda ilan edilirken, söz konusu planların ivedi yargılama usûlüne tâbi olduğuna veya özel dava açma süresi bulunduğuna yönelik askı tutanağında herhangi bir açıklamaya yer verilmediği, bu durumda özel dava açma süresinin değil, 60 günlük genel dava açma süresinin gözetilmesinin yanı sıra ivedi yargılama usûlüne tâbi olan uyuşmazlıkta 2577 sayılı Kanun'un 11. madde hükmünün uygulanmayacağına dikkate alınması gerektiği, söz konusu imar planlarına karşı, en son askı tarihinden itibaren işletilecek 60 günlük dava açma süresi içerisinde dava açılmadığından davanın süre aşımı nedeniyle incelenemeyeceği sonucuna varılmıştır. İdari Dava Daireleri Kurulu tarafından anılan kararlar onanmıştır.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunca verilen 16/03/2020 tarih ve E:2020/351, K:2020/725 sayılı karar:

Danıştay Onüçüncü Dairesinin 07/11/2019 tarih ve E:2018/1334, K:2019/3521 sayılı kararında, bir taşınmazın satış yöntemiyle özelleştirilmesine ilişkin ihaleden kaynaklanan uyuşmazlıkta, Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrası gereğince, başvuru yolu ve süresi bildirilmeyen işlemlerin ilgisine tebliği ile dava açma süresi başlamayacağından davada süre aşımı bulunmadığı belirtilerek davalı idarenin süre itirazı karşılanmış, bu kararın temyiz edilmesi üzerine İdari Dava Daireleri Kurulu tarafından verilen kararda; uyuşmazlığın ivedi yargılama usûlüne tâbi olduğu ve dava açma süresinin 30 gün olduğu yolunda kendilerine yazılı bildirim yapılmayan davacıların, 60 günlük genel dava açma süresi içerisinde açtıkları davanın süresinde olduğu ifade edilmiştir.

Acele kamulaştırma işlemleri

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunca verilen 08/11/2018 tarih ve E:2018/2553, K:2018/4653 sayılı karar:

Acele kamulaştırma konulu 29/05/2017 tarihli Bakanlar Kurulu kararının iptali

istemiyle açılan davada; Danıştay Altıncı Dairesinin 28/06/2018 tarih ve E:2018/970, K:2018/6332 sayılı kararıyla; dava konusu Bakanlar Kurulu kararının davacıya tebliğ edilmediği, Bakanlar Kurulu kararlarının Resmi Gazete'de yayımlanmasının tebliğ niteliği de taşımadığı, acele kamulaştırma kapsamında alınan acele el koyma kararı 15/08/2017 tarihinde davacıya tebliğ edilmiş ise de, anılan kararda husumetin yöneltileceği idarenin gösterilmesi suretiyle 30 gün içinde acele kamulaştırma işleminin iptali istemiyle dava açılabilceği şerhine yer verilmediğinden acele kamulaştırma işlemine öğrenme tarihinden itibaren 60 günlük dava açma süresi içerisinde dava açılabilceğinin kabulü gerektiği, davacının dava konusu işlemi öğrendiği 15/08/2017 tarihi esas alındığında 60 günlük genel dava açma süresi içerisinde, yani en son 16/10/2017 tarihinde açılması gereken davanın 30/01/2018 tarihinde açılması nedeniyle davanın esasının incelenmesine olanak bulunmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine karar verilmiştir.

Bu kararın temyiz edilmesi üzerine, İdari Dava Daireleri Kurulu tarafından anılan karar onanmıştır.

(Danıştay Altıncı Dairesinin 11/11/2020 tarih ve E:2020/5946, K:2020/10747 sayılı kararı da aynı yönde olup, bu karar, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 07/07/2021 tarih ve E:2021/654, K:2021/1420 sayılı kararı ile onanmıştır.)

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunca verilen 15/04/2021 tarih ve E:2021/396, K:2021/783 sayılı karar:

Anayasa'nın 40. maddesi hükmü uyarınca, özel dava açma süresine tâbi olmasına rağmen bu hususun idarî işlemde açıklanmaması hâlinde, dava konusu işlemin tebliği tarihinden itibaren özel dava açma süresinin değil, 60 günlük genel dava açma süresinin uygulanması gerektiği, acele kamulaştırmaya ilişkin Bakanlar Kurulu kararını öğrendiği tarihten itibaren 60 günlük dava açma süresi geçirildikten sonra açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenme olanağı bulunmadığı gerekçesiyle, davanın reddi yolundaki Danıştay Altıncı Dairesinin 22/10/2020 tarih ve E:2019/445, K:2020/9959 sayılı kararı gerekçeli onanmıştır.

6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun uyarınca alınan Cumhurbaşkanı kararları

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunca verilen 10/12/2018 tarih ve E:2018/4334, K:2018/5459 sayılı karar:

Riskli alan ilan edilmesine ilişkin Bakanlar Kurulu kararının iptali istemiyle açılan davada; Danıştay Ondördüncü Dairesinin 20/09/2018 tarih ve E:2018/3390, K:2018/5564 sayılı kararıyla; dava dilekçesinde dava konusu işlemin ne zaman öğrenildiği belirtilmediği gibi herhangi bir uygulama işleminden de bahsedilmediği, uyuşmazlığın ivedi yargılama usulüne tabi olduğu, 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanuna, 6704 sayılı Kanun'un 25. maddesi ile eklenen Ek 1. maddesinin ikinci fıkrasında "Riskli alan kararlarına karşı Resmi Gazete'de yayımı tarihinden itibaren dava açılabilir. Uygulama işlemleri üzerine riskli alan kararına karşı dava açılmaz." düzenlemesi yer aldığı,

riskli alan kararına karşı Resmi Gazete'de yayımı tarihinden itibaren dava açılması gerektiğinden, dava konusu Bakanlar Kurulu kararının Resmi Gazete'de yayımlandığı tarihten itibaren 30 günlük özel dava açma süresi içinde davanın açılmadığı, Bakanlar Kurulu kararının Resmi Gazete'de yayımı tarihinden yaklaşık 2 yıl sonra açılan davada süre aşımı bulunduğu gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine karar verilmiştir.

Anılan kararın temyizi üzerine İdari Dava Daireleri Kurulu tarafından; 6306 sayılı Kanun'un 6. maddesinin 9. bendiyle, bu kanun uyarınca tesis edilen idarî işlemler yönünden, 2577 sayılı Kanun'da öngörülen 60 günlük genel dava açma süresi 30 güne indirilmiş ise de, dava konusu Bakanlar Kurulu kararı ile bu hususun davacıya bildirilmemiş olmasının, bu davada özel dava açma süresinin değil, 60 günlük genel dava açma süresinin uygulanmasını gerekli kıldığı, 6306 sayılı Kanun'un 2. maddesi uyarınca alınan dava konusu Bakanlar Kurulu kararının 15/10/2016 tarihinde yayımlandığı, ancak davacılara ayrıca tebliğ edilmediği, davacıların bu kararı 01/08/2018 tarihinde öğrendiklerini beyan ettikleri ve öğrenme tarihinden itibaren genel dava açma süresi olan 60 günlük süre içinde açılan davanın süresinde olduğu sonucuna varılmış ve Daire kararının bozulmasına karar verilmiştir.

(Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 24/04/2017 tarih ve E:2017/397, K:2017/1818 sayılı kararı da aynı yöndedir.)

vi. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 20/B maddesindeki özel dava açma süresi

2577 sayılı Kanun'un 20/B maddesinde, merkezi ve ortak sınavlara ilişkin uyuşmazlıklarda dava açma süresinin 10 gün olduğu ve anılan Kanun'un 11. maddesi hükümlerinin uygulanmayacağı kurala bağlanmıştır.

Danıştay İkinci Dairesince verilen 23/12/2015 tarih ve E:2015/3801, K:2015/10789 sayılı karar:

2577 sayılı Kanun'un 20/B maddesi uyarınca özel dava açma süresine ve özel yargılama usûlüne tâbi olan dava konusu işlemden, Anayasa'nın 40. maddesine aykırı biçimde kanun yolunun ve süresinin gösterilmemiş olması nedeniyle 10 günlük özel dava açma süresi yerine 60 günlük genel dava açma süresinin uygulanması gerektiği sonucuna varılmış ve davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolundaki İdare Mahkemesi kararı bozulmuştur.

(Danıştay İkinci Dairesinin 09/03/2016 tarih ve E:2016/168, K:2016/1071 sayılı kararı ile 31/05/2016 tarih ve E:2016/1276, K:2016/2724 sayılı kararı aynı yöndedir.)

Danıştay Beşinci Dairesince verilen 19/09/2018 tarih ve E:2018/3594, K:2018/15635 sayılı karar:

2577 sayılı Kanun'un 20/B maddesi uyarınca özel yargılama usulüne tâbi dava konusu işlemden ilgilinin kaç gün içinde, hangi mercilere başvurabileceğinin belirtilmediği, 2577 sayılı Kanun'un 7. maddesinde yer alan genel dava açma süresi olan 60 gün içerisinde açılan davada işin esasının incelenmesi gerekirken, 2577 sayılı Kanun'un 20/B maddesinde

düzenlenen özel dava açma süresi esas alınarak davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolundaki kararda hukuki isabet bulunmadığı gerekçesiyle idare mahkemesi kararının bozulmasına karar verilmiştir.

Danıştay Sekizinci Dairesince verilen 22/05/2019 tarih ve E:2019/4668, K:2019/4940 sayılı karar:

İdarî işlemlerin nitelikleri gereği özel kanunlarda, genel dava açma süreleri dışında ayrı dava açma sürelerinin öngörülmüş olması halinde, idare tarafından idarî işlemlerin nitelikleri ve tabi oldukları dava açma süreleri gösterilmedikçe özel dava açma sürelerinin uygulanmasına olanak bulunmadığı, Anayasa'nın 40. maddesi hükmü uyarınca, özel dava açma süresine tâbi olmasına rağmen, bu hususun idarî işlemde açıklanmaması halinde, dava konusu işlemin tebliğ tarihinden itibaren, 2577 sayılı Kanun'un 20/B maddesindeki özel dava açma süresinin değil, 60 günlük genel dava açma süresinin uygulanması gerektiği sonucuna varılmış ve davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolundaki idare mahkemesi kararı bozulmuştur.

(Danıştay Sekizinci Dairesinin 12/09/2018 tarih ve E:2018/4519, K:2018/4347 sayılı kararı; 08/02/2019 tarih ve E:2019/320, K:2019/838 sayılı kararı da aynı yöndedir.)

Danıştay Onikinci Dairesince verilen 16/03/2017 tarih ve E:2017/428, K:2017/816 sayılı karar:

2577 sayılı Kanun'un 20/B maddesi uyarınca özel yargılama usulüne tâbi olan uyumsuzlukta; özel maddede yer alan düzenleme gereği, tebliğ tarihinden itibaren 10 gün içinde iptali istemiyle dava açılması gereken dava konusu işlemin içeriğinde, Anayasa'nın 40. maddesine aykırı biçimde başvurulacak kanun yolunun ve süresinin gösterilmemiş olması karşısında, dava konusu işlemin tebliğ edildiği tarihten itibaren genel dava açma süresi olan 60 gün içinde açıldığı anlaşılan davanın süresinde olduğunun kabulü gerektiği sonucuna varılmış ve süre aşımı nedeniyle davanın reddi yolunda verilen idare mahkemesi kararının bozulmasına karar verilmiştir.

(Danıştay Onikinci Dairesinin 03/11/2016 tarih ve E:2016/9030, K:2016/4840 sayılı kararı; 23/11/2016 tarih ve E:2016/8986, K:2016/5228 sayılı kararı da aynı yöndedir.)

3. YAZILI BİLDİRİM TARİHİNDEN İTİBAREN ÖZEL VEYA GENEL DAVA AÇMA SÜRESİNİN İŞLETİLMEDİĞİ KARARLAR

Danıştay Dördüncü Dairesince verilen 23/03/2021 tarih ve E:2021/1474, K:2021/1782 sayılı karar:

Davacı şirket adına yapılan elektronik tebligatta ihbarnamelere karşı başvurulabilecek idarî ve yargısal yollar ile sürelerinin belirtilmediği, Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrasının öngördüğü yükümlülüğün yerine getirildiğinden söz edilemeyeceği, bu itibarla uyumsuzluğun esası incelenerek bir karar verilmesi gerekirken Anayasa'nın 40. maddesindeki düzenlemeye aykırı olarak, başvurulacak merci ve başvuru süresi gösterilmeyen işlemin iptali istemiyle açılan davada Anayasa'nın 40. maddesi dikkate alınmaksızın 30 günlük dava açma süresinin geçirildiğinden bahisle davanın süre aşımı

nedeniyle reddine ilişkin vergi mahkemesi kararına yönelik istinaf başvurusunun reddine ilişkin kararın bozulmasına karar verilmiştir. Bozma kararına uyulmuştur.

Danıştay Beşinci Dairesince verilen 03/03/2021 tarih ve E:2019/6328, K:2021/486 sayılı karar:

Davacının 667 sayılı Kanun Hükmünde Kararname uyarınca kamu görevinden çıkarılmasına ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada; idare mahkemesince, davacının hakkında kovuşturmayaya yer olmadığına kararı verildiğinden kamu görevine iadesi için 02/08/2017 tarihinde yaptığı başvuruya 60 gün içerisinde cevap verilmemesi üzerine kamu görevinden çıkarılmasına ilişkin 12/10/2016 tarihli işlemin dava konusu yapıldığı, süresinde açılmayan bir davaya karşı sonradan yapılan bir başvuruya cevap verilmemesi durumunda geçmiş olan dava açma süresinin yeniden canlanmayacağı, kamu görevinden çıkarma işlemi tebliğ alındıktan ve 60 günlük dava açma süresi geçirildikten sonra 07/11/2017 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle reddine karar verilmiş ve bu karara karşı yapılan istinaf başvurusu reddedilmiştir.

Temyiz başvurusu üzerine, Dairece; Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, başvuru mercii ve süresi bildirilmeyen işlemlerin ilgisine tebliğinin dava açma süresini başlatmayacağı, dava açma süresinin geçmesinden sonra açılan bu tür davalarda süre aşımı yönünden reddedilmemesi gerektiği, davacının kamu görevinden çıkarılmasına ilişkin işlemin 13/10/2016 tarihli tebliğ ve tebellüğ belgesiyle aynı tarihte tebliğ edildiği açık olmakla birlikte, söz konusu işlemde Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrasındaki düzenlemeye aykırı olarak, davacının hangi kanun yolları ve mercilere başvurabileceğinin ve dava açma süresinin belirtilmediği, idarenin doğru bilgilendirme yükümlülüğünü yerine getirmediği ve hak arama özgürlüğünün ihlal edildiği, davanın süresinde açıldığının kabul edilmesi gerektiği gerekçesiyle istinaf dairesinin kararının bozulmasına karar verilmiştir. İstinaf dairesi tarafından bozma kararına uyulmuştur:

(Danıştay Beşinci Dairesinin 29/09/2021 tarih ve E:2021/4105, K:2021/2766 sayılı kararı; 07/10/2021 tarih ve E:2021/7654, K:2021/2957 sayılı kararı; 04/10/2021 tarih ve E:2021/7673, K:2021/2903 sayılı kararı; 12/10/2021 tarih ve E:2021/3386, K:2021/3061 sayılı kararı; 27/10/2021 tarih ve E:2021/7997, K:2021/3352 sayılı kararı da aynı yöndedir.)

Danıştay Yedinci Dairesince verilen 05/11/2020 tarih ve E:2017/2085, K:2020/4451 sayılı karar:

Davacı adına gümrük ve katma değer vergisi tahakkuku ile bu vergiler üzerinden hesaplanan para cezasına yönelik itirazın reddine dair işlemin iptali istemiyle açılan davada; vergi mahkemesince, 05/09/2016 tarihinde tebliğ edilen işleme karşı 30 günlük dava açma süresinde, en geç 05/10/2016 tarihinde dava açılması gerekirken bu süre geçirildikten sonra 04/11/2016 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle reddine karar verilmiş ve bu karara karşı yapılan istinaf başvurusu reddedilmiştir.

Temyiz başvurusu üzerine, Dairece; dava konusu işlemde, başvuru mercii tereddüte mahal bırakmayacak şekilde gösterilmediği ve sürenin de belirtilmediği, bu

durumun Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrasına ilişkin gerekçede belirtildiği gibi son derece karışık olan mevzuat karşısında kişilerin yargı yeri ve idarî makamlar önünde haklarını sonuna kadar arayabilmelerini olanaklı kılmak amacıyla öngörülen zorunluluğa aykırı ve Anayasa'nın 36. maddesinde öngörülen hak arama hürriyetini sınırlayıcı bir sonuç doğurduğu ve Anayasa'nın temel hak ve hürriyetlerin korunmasını düzenleyen 40. maddesine açıkça aykırılık oluşturduğu gerekçesiyle istinaf başvurusunun reddine ilişkin kararın bozulmasına karar verilmiştir. İstinaf dairesi tarafından bozma kararına uyulmuştur.

(Danıştay Yedinci Dairesinin 05/11/2020 tarih ve E:2017/1397, K:2020/4436 sayılı kararı; 05/11/2020 tarih ve E:2017/1398, K:2020/4435 sayılı kararı; 05/11/2020 tarih ve E:2017/1037, K:2020/4434 sayılı kararı da aynı yöndedir. İstinaf daireleri tarafından bozma kararlarına uyulmuştur.)

Danıştay Yedinci Dairesince verilen 05/11/2020 tarih ve E:2017/107, K:2020/4446 sayılı karar:

Davacı adına düzenlenen ödeme emrinin iptali istemiyle açılan davada; vergi mahkemesince, bozma kararı üzerine, ödeme emrinin 07/04/2005 tarihinde tebliğ edildiği, 7 günlük dava açma süresi geçirildikten sonra 24/03/2011 tarihinde açılan davada süre aşımı bulunduğu gerekçesiyle davanın süre aşımı yönünden reddine karar verilmiş, temyiz başvurusu üzerine anılan karar, dava konusu işlemde, başvuru merciin tereddüte mahal bırakmayacak şekilde gösterilmediği ve sürenin de belirtilmediği ifade edilerek yukarıda belirtilen gerekçeyle bozulmuştur. Vergi mahkemesince bozma kararına uyulmuştur.

Böylece Danıştay Yedinci Dairesi, özel dava açma süresine tâbi işlemler açısından da aynı içtihadını sürdürmüştür.

Danıştay Dokuzuncu Dairesince verilen 07/04/2021 tarih ve E:2019/469, K:2021/2596 sayılı karar:

İhtirâzi kayıtlarla verilen bildirim üzerine tahakkuk ettirilen elektrik üretim lisans harcının iptali istemiyle açılan davada; vergi mahkemesince, tahakkuk tarihinden itibaren 30 günlük süre içinde davanın açılması gerekirken, bu süre geçirildikten sonra açılan davanın süre aşımı nedeniyle reddine karar verilmiş ve bu karara karşı yapılan istinaf başvurusu reddedilmiştir.

Temyiz başvurusu üzerine, Dairece; dava konusu tahakkuk fişinde, başvurulabilecek kanun yolları ve mercilerinin neler olduğu ve başvuru sürelerinin belirtilmediği anlaşıldığından, Anayasa'nın 40. maddesi hükmü karşısında davacı tarafından yasal süresi içerisinde dava açıldığının kabul edilmesi ve işin esasının incelenmesi gerektiği gerekçesiyle istinaf başvurusunun reddine ilişkin kararın bozulmasına karar verilmiştir. Bozma kararına uyulmuştur.

(Danıştay Dokuzuncu Dairesinin 02/03/2021 tarih ve E:2019/1797, K:2021/1340 sayılı kararı da aynı yöndedir.)

Danıştay Onüçüncü Dairesince verilen 14/10/2020 tarih ve E:2020/533, K:2020/2613 sayılı karar:

Davacı doğalgaz dağıtım şirketinin ihtar edilmesine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada; idare mahkemesince, 60 günlük dava açma süresi geçirildiği gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine karar verilmiş ve bu karara karşı yapılan istinaf başvurusu reddedilmiştir.

Temyiz istemi üzerine, Dairece; her ne kadar Anayasa'nın 125. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmişse de; 40. maddeye eklenen fıkrayla idarî işlemlerde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağı ve sürelerinin belirtilmesi zorunluluğu getirildiğinden, kişilere bildirilen idarî işlemlerde başvuru süresi ve başvuru yerinin de gösterilmesi gerektiği, dava açma süresini başlatacak olanın Anayasa'nın amir hükmü gereğince başvuru mercii ve süresini de gösteren yazılı bildirim olduğu, bunun dışındaki yazılı bildirimlerin, Anayasa'nın 40. maddesinin amir hükmüne uygun olmadığından, dava açma süresinin işlemeye başlamayacağı, dava konusu işlemde dava açma ve başvuru süreleri belirtilmediğinden, idarenin doğru bilgilendirme yükümlülüğünü yerine getirmemesi ve hak arama özgürlüğünün ihlal edilmiş olması karşısında, işlemin davacıya tebliğ edildiği tarihte dava açma süresinin işlemeye başlamadığı gerekçesiyle istinaf başvurusunun reddine ilişkin kararın bozulmasına karar verilmiştir. İstinaf dairesi tarafından bozma kararına uyulmuştur.

Danıştay Onüçüncü Dairesinin 18/04/2014 tarih ve E:2012/156, K:2014/1524 sayılı kararı; 09/05/2014 tarih ve E:2011/2928, K:2014/1813 sayılı kararı; 05/11/2015 tarih ve E:2014/498, K:2015/3745 sayılı kararı; 13/01/2020 tarih ve E:2017/2362, K:2020/101 sayılı kararı da istikrarlı bir biçimde aynı yöndedir.

Ancak İdare Mahkemesince, Dairenin 09/05/2014 tarih ve E:2011/2928, K:2014/1813 sayılı bozma kararına uyulmayarak davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolundaki ilk kararında ısrar edilmiş, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 16/06/2016 tarih ve E:2015/2753, K:2016/2572 sayılı kararı ile ısrar kararı onanmıştır. Aynı şekilde, İstinaf Dava Dairesince, Dairenin 13/01/2020 tarih ve E:2017/2362, K:2020/101 sayılı bozma kararına uyulmayarak davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolundaki idare mahkemesi kararına yönelik istinaf başvurusunun reddine ilişkin ilk kararında ısrar edilmiş ve Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 03/02/2021 tarih ve E:2020/1860, K:2021/170 sayılı kararı ile ısrar kararı gerekçeli onanmıştır.

Danıştay Onüçüncü Dairesince verilen 29/12/2020 tarih ve E:2020/3779, K:2020/4013 sayılı karar:

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 35/a maddesi uyarınca yapılan kiralama ihalesinin iptali istemiyle açılan davada; idare mahkemesince, dava açma süresinin ihale sonucunun davacıya tebliğ edildiği tarihten başlayacağı ve uyuşmazlığın ivedi yargılama usûlüne tabi olması nedeniyle 2577 sayılı Kanun'un 11. maddesi uyarınca yapılan itirazın dava açma süresini durdurmuyacağı, 04/08/2020 tarihinde başlayan 30 günlük dava açma süresinin son günü olan 03/09/2020 tarihine kadar dava açılması gerekirken 28/09/2020 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenemeyeceği gerekçesiyle

davanın süre aşımı nedeniyle reddine karar verilmiştir.

Anılan kararın temyizi üzerine Daire tarafından; Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrasındaki düzenlemeye rağmen, ihale komisyonu kararı ile bu kararın bildirimine ilişkin davacıya gönderilen yazıda davacının hangi kanun yolları ve mercilere başvurabileceği ve dava açma süresi belirtilmediğinden, idarenin doğru bilgilendirme yükümlülüğünü yerine getirmemesi ve hak arama özgürlüğünün ihlal edilmiş olması karşısında, söz konusu işlemin tebliğ edildiği tarihte dava açma süresinin işlemeye başlamadığı gerekçesiyle İdare Mahkemesi kararı kesin olarak bozulmuştur.

(Danıştay Onüçüncü Dairesinin 20/05/2021 tarih ve E:2021/987, K:2021/1810 sayılı kararı da aynı yöndedir.)

Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulunca verilen 12/10/2011 tarih ve E:2011/40, K:2011/594 sayılı karar:

Vergi mahkemesinin ısrar kararının temyiz edilmesi üzerine Vergi Dava Daireleri Kurulu tarafından verilen kararda; "... Her ne kadar davacı tarafından, önce yetkisiz makam olan gümrük müdürlüğüne düzeltme başvurusunda bulunularak, bu başvurunun reddedilmesi üzerine, bu arada itiraz süresi geçirilerek, başmüdürlüğe itiraz edilmesi nedeniyle söz konusu itiraza verilen cevabın dava hakkı doğurmayacağı gerekçesiyle bozma kararı verilmişse de, dosyada bulunan ... gümrük idaresi işleminde, bu işleme karşı başvurulacak yargı mercii veya idari makamın ve başvuru süresinin gösterilmediği saptanmaktadır. Bu durum, Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrasına ilişkin gerekçede belirtildiği gibi son derece karışık olan mevzuat karşısında kişilerin yargı yeri ve idarî makamlar önünde haklarını sonuna kadar arayabilmelerini olanaklı kılmak amacıyla öngörülen zorunluluğa aykırı ve dolayısıyla, Anayasa'nın 36. maddesinde öngörülen hak arama hürriyetini sınırlayıcı bir sonuç doğurmuş ve Anayasa'nın temel hak ve hürriyetlerin korunmasını düzenleyen 40. maddesine açıkça aykırılık yaratmıştır. Başvuru mercii ve süresi gösterilmeyen yazılı bildirim süreyi başlatmayacağı için itirazın süresinde yapılmadığından söz edilmesine olanak bulunmadığı ..." gerekçesiyle vergi mahkemesinin davanın süresinde açıldığı yolundaki ısrar kararı uygun bulunmuştur.

(Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulunun 19/02/2014 tarih ve E:2013/221, K:2014/88 sayılı kararı; 30/04/2014 tarih ve E:2014/146, K:2014/319 sayılı kararı; 17/09/2014 tarih ve E:2014/613, K:2014/791 sayılı kararı; 12/11/2014 tarih ve E:2014/814, K:2014/1153 sayılı kararı; 24/02/2016 tarih ve E:2016/116, K:2016/198 sayılı kararı; 28/02/2018 tarih ve E:2018/12, K:2018/113 sayılı kararı da aynı yöndedir.)

Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulunca verilen 27/01/2021 tarih ve E:2020/11, K:2021/1 sayılı karar:

Vergi Dava Daireleri Kurulunun bölge idare mahkemesi kararları arasındaki aykırılığın giderilmesine ilişkin kararında; Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca yasama, yürütme ve yargı organlarının, idare makamlarının ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının işlemlerinde, bu işlemlere karşı başvurulacak idarî veya yargı mercileri ve

kanun yolları ile sürelerini belirtmesinin zorunlu olduğu, bu nedenle idarî makamlarca tesis edilen; hangi kanun yollarına, hangi mercilere başvurulacağı hususu ve başvuru süreleri belirtilmemiş olan işlemlerde tebliğ ile dava açma süresi başlamayacak olup, bu şekilde tesis edilen işlemlere karşı açılacak davalarda davanın süresinde açılmadığından söz edilemeyeceği gerekçesiyle, kararlar arasındaki aykırılığın, uyumsuzluk konusu işlemlerde hangi kanun yolları ve mercilere başvurulacağı hususu ile başvuru sürelerinin belirtilmemiş olması hâlinde davanın süresinde açılmadığından söz edilemeyeceği ve işin esasının incelenmesi gerektiği yönünde giderilmesine karar verilmiştir.

B) ZİMNEN REDDEDİLEN İŞLEMLER İLE İLGİLİ KARARLAR

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 10. maddesi ile 11. maddesinde, idarî makamlara ve/veya üst makamlara yapılan idarî başvurulara süresi içerisinde cevap verilmezse isteğin reddedilmiş sayılacağı belirtilerek, zımnî ret işlemleri üzerine açılacak davalarda, dava açma süresinin hangi tarihte başlayacağı ve nasıl hesaplanacağı düzenlenmiştir. Ayrıca 2577 sayılı Kanun'un iptal ve tam yargı davalarında dava açma süresini düzenleyen 12. maddesinde de 11. madde uyarınca idareye başvuru hakkının saklı olduğu belirtilmiştir.

Zımnî ret işlemlerinde ilgililere yazılı bir bildirim yapılmamakla birlikte, dava açma süresinin hesaplanmasında, Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrasındaki kural uygulanmak suretiyle farklı kararlar verildiği görülmektedir.

1. ZİMNİ RET İŞLEMİNDE DAVA AÇMA SÜRESİNİN İŞLETİLMEDİĞİ KARARLAR

Danıştay Onuncu Dairesince verilen 19/10/2020 tarih ve E:2018/3979, K:2020/3931 sayılı karar:

11/05/2013 tarihinde meydana gelen patlamalar sonucunda yakınlarının hayatını kaybetmesi nedeniyle manevî zarara uğradıkları iddiasıyla manevî tazminat istemiyle açılan davada; idare mahkemesince, daha önce açılan davaya ait dilekçenin davalı idareye tevdiine ilişkin mahkeme kararının 25/02/2014 tarihinde davalı idareye tebliğ edildiği, idarenin cevap vermemesi üzerine 26/04/2014 tarihinde zımnî ret işleminin oluştuğu, zımnî ret işlemine karşı en son 25/06/2014 tarihinde dava açılması gerekirken 26/08/2015 tarihinde açılan davanın esasının incelenemeyeceği gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine karar verilmiştir.

Kararın düzeltilmesi aşamasında verilen Daire kararında; Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrası dayanak alınmak suretiyle, dava dilekçesinin davalı idareye tevdiine ilişkin mahkeme kararında, davalı idarenin dava dilekçesine 60 günlük yasal cevap verme süresi içerisinde cevap vermemesi hâlinde davacı tarafından hangi usûlün takip edilmesi gerektiği konusunda açıklama yapılmadığı gibi, idarece cevap verilmemesi hâlinde davanın kaldığı yerden devam edip etmeyeceği ya da zımnî ret işlemi oluşacağından bu işleme karşı yasal süresinde dava açılması gerektiği hususlarında da gerekli izahatın yapılmadığı, bu durumun hukuk devleti ilkesi ve hak arama özgürlüğüne aykırılık teşkil edeceği, davacıların 17/06/2015 havale tarihli dilekçesi ile davaya devam etme iradelerinin

açıkça ortaya konulduğu, işin esasına girilerek bir karar verilmesi gerekirken süre aşımı nedeniyle davanın reddi yolunda verilen kararda hukuki isabet bulunmadığı gerekçesiyle idare mahkemesi kararının bozulmasına karar verilmiştir. Bozma kararına uyulmuştur.

Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulunca verilen 14/11/2018 tarih ve E:2018/1049, K:2018/940 sayılı karar:

Davacı adına serbest dolaşıma giriş beyannamesi muhteviyatı eşya nedeniyle ek olarak tahakkuk ettirilen özel tüketim ve katma değer vergilerine ve para cezalarına vakı itirazın zımnen reddine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada; vergi mahkemesince, itiraz başvurusuna idarenin 30 gün içinde cevap vermediği, zımni ret tarihinden itibaren 30 gün içerisinde davanın açılmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine karar verilmiştir.

Temyiz isteminin reddedilmesinden sonra karar düzeltme aşamasında, Danıştay Yedinci Dairesinin 26/05/2017 tarih ve E:2016/4808, K:2017/4756 sayılı kararıyla, itiraza konu işlemde bu işleme karşı başvurulacak yargı mercii veya idari makamın belirtilmesine, bu işleme itiraz edilmesi ve itiraz üzerine tesis edilecek işleme karşı dava açılması halinde izlenecek yol ve sürelerin de gösterilmesine karşın, itiraz üzerine idarî makamın sükûtu halinde izlenecek yol ve süreler gösterilmediği gibi, dava yoluna başvurulması için "idarî makamlarca verilecek ret kararı" üzerine denilmek suretiyle, kesin cevabın beklenilmesi gerektiği belirtilerek davacının eylemsiz bırakıldığı ve bu ifadenin Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrasına ilişkin gerekçede belirtildiği gibi son derece karışık olan mevzuat karşısında kişilerin yargı yeri ve idarî makamlar önünde haklarını sonuna kadar arayabilmelerini olanaklı kılmak amacıyla öngörülen zorunluluğa aykırı ve dolayısıyla, Anayasa'nın 36. maddesinde öngörülen hak arama hürriyetini sınırlayıcı bir sonuç doğurduğu ve Anayasa'nın temel hak ve hürriyetlerin korunmasını düzenleyen 40. maddesine açıkça aykırılık oluşturduğu gerekçesiyle vergi mahkemesi kararının bozulmasına karar verilmiştir.

Vergi mahkemesinin, bozma kararına uymayarak davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolundaki ilk kararında ısrarına ilişkin kararı, Vergi Dava Daireleri Kurulu tarafından, Dairenin gerekçesi doğrultusunda bozulmuştur.

Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulunun 23/10/2019 tarih ve E:2019/183, K:2019/816 sayılı kararı da aynı yöndedir.

Danıştay Yedinci Dairesince verilen 24/12/2018 tarih ve E:2016/9084, K:2018/6223 sayılı karar:

Serbest dolaşıma giriş beyannamesi muhteviyatı eşyanın ödeme şeklinin peşin olmadığından tespit edildiğinden bahisle kaynak kullanımını destekleme fonu payının matraha dahil edilmesi suretiyle ek olarak tahakkuk ettirilen katma değer vergisi üzerinden hesaplanan ve ihtirâzi kayıtlı ödenen para cezalarının faiziyle birlikte iadesi için yapılan başvurunun reddine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada; vergi mahkemesince, mahkemenin merciiine tevdi kararının idareye tebliği üzerine idarece 30 gün içinde cevap

verilmeyerek itirazın zımnen reddedildiği, zımni ret süresinin bitiminden itibaren 30 gün içerisinde açılması gerekirken bu süre geçtikten sonra açılan davanın süre aşımı nedeniyle reddine karar verilmiştir.

Temyiz başvurusu üzerine, Dairece; 4458 sayılı Gümrük Kanunu'nun 242. maddesinde, yükümlülerin kendilerine tebliğ edilen gümrük vergileri, cezalar ve idari kararlara karşı tebliğ tarihinden itibaren 15 gün içinde itiraz edebileceklerinin, itirazların 30 gün içinde karara bağlanarak ilgiliye tebliğ edileceğinin, itirazın reddi kararlarına karşı idari yargı mercilerine başvurulabileceğinin hükme bağlandığı, bu hükümlere göre idari itiraz prosedürü tamamlanmadan idari yargı yoluna başvurulamayacağı gibi itiraz başvurularının 30 gün içinde karara bağlanarak sonucunun ilgiliye tebliğinin yasal bir zorunluluk olduğu, aksi halde idari başvuruların cevap verilmeyerek sürüncemede bırakılması ve hak arama özgürlüğünün kısıtlanması sonucunu doğuracak uygulamaların ortaya çıkmasının kaçınılmaz olduğu belirtilmiş ve Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrasına işaret edildikten sonra neticede, merciine tevdi kararı sonrasında idarenin cevap vermemesi sonucu oluşan ve dava konusu edilen zımni ret işleminde, ortada yazılı bir işlem bulunmadığı, dolayısıyla bu işleme karşı başvurulacak yargı mercii veya idarî makam ile başvuru süresinin gösterilmediğinin açık olduğu, zımni ret işleminin dava açma süresini başlatan yazılı bildirim olarak kabul edilmesinin mümkün olmadığı gerekçesiyle anılan karar bozulmuştur. Vergi mahkemesince bozma kararına uyulmuştur.

(Danıştay Yedinci Dairesinin 05/03/2019 tarih ve E:2016/6253, K:2019/982 sayılı kararı da aynı yönde olup, vergi mahkemesince bozma kararlarına uyulmuştur.)

Danıştay Yedinci Dairesince verilen 05/11/2020 tarih ve E:2017/354, K:2020/4455 sayılı karar:

6183 sayılı Kanun'un 37. maddesi uyarınca gümrük, katma değer ve özel tüketim vergilerinin ödenmesine yönelik olarak tesis edilen işleme yapılan itirazın zımnen reddine dair işlemin iptali istemiyle açılan davada; vergi mahkemesince, gümrük vergilerinin tahsiline ilişkin olarak ödeme emriyle başlanacak takibatın öncesinde 6183 sayılı Kanun'un 37. maddesine göre düzenlenen yazının Gümrük Kanunu'nda düzenlenen idari itiraz yoluna tabi olmadığı, itiraz başvurusunun 2577 sayılı Kanun'un 11. maddesi kapsamında değerlendirilmesi gerektiği, zımni ret işleminin olduğu tarihten itibaren dava açma süresi yeniden işlemeye başladığından bu süre geçtikten sonra açılan davada süre aşımı bulunduğu gerekçesiyle davanın süre aşımı yönünden reddine karar verilmiştir. Bu karara yönelik yapılan istinaf başvurusu da reddedilmiştir.

Temyiz başvurusu üzerine, Dairece; Anayasa'nın 40. maddesindeki düzenlemeye aykırı olarak dava konusu işlemde, başvurulacak merciin ve başvuru süresinin tereddüte mahal bırakmayacak şekilde gösterilmediği, Anayasa'nın 40. maddesi dikkate alınmaksızın davanın süre aşımından reddi yolunda verilen mahkeme kararına yönelik istinaf başvurusunun reddine ilişkin kararda hukuki isabet bulunmadığı gerekçesiyle, kararın bozulmasına karar verilmiştir. Bozma kararına uyulmuştur.

Danıştay Dokuzuncu Dairesince verilen 22/03/2021 tarih ve E:2020/1734, K:2021/2140 sayılı karar:

Düzeltilme başvurusunun reddine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada; vergi mahkemesince, mahkemenin merciine tevdi kararının idareye tebliği üzerine idarece cevap verilmeyerek itirazın zımnen reddedildiği, zımnı ret işleminden itibaren 30 günlük dava açma süresi geçirildikten sonra açılan davanın süre aşımı nedeniyle reddine karar verilmiştir.

Temyiz başvurusu üzerine, Dairece; Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulunun 27/01/2021 tarih ve E:2020/11, K:2021/1 sayılı kararına atıf yapılarak, dava dilekçesinin merciine tevdi kararından sonra şikayet mercii tarafından cevap verilmeyerek zımnı ret işlemi gerçekleştiği, dolayısıyla bu işleme karşı başvurulabilecek kanun yolları ve mercilerinin neler olduğu ve başvuru sürelerinin belirtilmediği, Anayasa hükmü karşısında yasal süresi içerisinde dava açıldığının kabulü gerektiği gerekçesiyle vergi mahkemesi kararı bozulmuştur. Vergi mahkemesince bozma kararına uyulmuştur.

(Danıştay Dokuzuncu Dairesinin 23/02/2021 tarih ve E:2019/6710, K:2021/1212 sayılı kararı da aynı yönde olup, vergi mahkemesince bozma kararına uyulmuştur.)

2. ZİMNİ RET İŞLEMİNDE DAVA AÇMA SÜRESİNİN İŞLETİLDİĞİ KARARLAR

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunca verilen 16/12/2019 tarih ve E:2019/857, K:2019/6576 sayılı karar:

İdari para cezasının ödenmesine ilişkin 20/02/2014 tarihli işlemin iptali istemiyle açılan davada; idare mahkemesince, dava konusu işlemde en geç itiraz edildiği 03/03/2014 tarihinde haberdar olunduğunun kabul edilmesi halinde dahi, itirazdan itibaren 60 günlük zımnı ret süresinin akabinde ikinci 60 günlük dava açma süresi içerisinde davanın açılması gerekirken, 12/08/2014 tarihinde kayda giren dilekçe ile açılan davanın süre aşımı nedeniyle reddine karar verilmiştir.

Temyiz başvurusu üzerine, Danıştay Onüçüncü Dairesinin 22/02/2018 tarih ve E:2015/1666, K:2018/654 sayılı kararıyla, dava konusu işlemde davacının hangi kanun yolları ve mercilere başvurabileceği ve dava açma süresi belirtilmediğinden idarenin doğru bilgilendirme yükümlülüğünü yerine getirmemesi ve hak arama özgürlüğünün ihlal edilmiş olması karşısında dava konusu işlemin davacıya tebliğ edildiği tarihte dava açma süresinin işlemeye başlamadığı gerekçesiyle idare mahkemesi kararı bozulmuştur.

İdare mahkemesince bozma kararına uyulmayarak ilk verilen süre ret kararında ısrar edilmesi üzerine, İdari Dava Daireleri Kurulu tarafından ısrar kararının onanmasına karar verilmiştir.

Danıştay Sekizinci Dairesince verilen 21/03/2018 tarih ve E:2018/725, K:2018/1605 sayılı karar:

Yan dal sınavına katılan davacının hatalı soruların değerlendirme dışı bırakılarak sınav sonucunun yeniden değerlendirilmesi istemiyle yaptığı başvurusunun reddine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada; idare mahkemesince, sınav sonucunun 17/09/2015 tarihinde açıklandığı ve davacının sonucu bu tarihte öğrendiği, öğrenme tarihinden itibaren

10 günlük dava açma süresi içinde en geç 28/09/2015 tarihinde dava açılması gerekirken bu süre geçirildikten sonra 22/12/2015 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle reddine karar verilmiştir.

Temyiz istemi üzerine Dairece; 2577 sayılı Kanun'un 20/B maddesi kapsamındaki uyuşmazlıklarda, Anayasa'nın 40. maddesine uygun olarak bu işlemlerin tâbi olduğu dava açma süreleri gösterilmedikçe özel dava açma süresinin değil 60 günlük genel dava açma süresinin uygulanması gerektiği, Sınav Uygulama Duyurusunda sınav sonuçlarına ilişkin itirazların sınav bilgilerinin internette yayımlanmasından itibaren 10 gün içerisinde yapılacağı ve itirazların 10 gün içerisinde incelenip adaylara bildirileceğinin duyurulduğu, Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca dava açma süresinin belirtilmediği, davacının sınav sonucunun açıklandığı 17/09/2015 tarihinden itibaren 10 günlük itiraz süresi içinde itirazda bulunduğu, itiraz 10 günlük sürede sonuçlandırılmadığından zımni ret durumunun oluştuğu, itiraz ile duran dava açma süresinin ise bu tarihten itibaren tekrar başlayacağı, 10 günlük zımni ret süresinin dolduğu 08/10/2015 tarihinden itibaren 60 gün içinde 07/12/2015 tarihine kadar dava açılması gerekirken bu süre geçtikten sonra 22/12/2015 tarihinde açılan davada süre aşımı bulunduğu gerekçesiyle, idare mahkemesi kararı gerekçeli onanmıştır.

II. DANIŞTAY BAŞSAVCISININ DÜŞÜNCESİ:

İdari işlemlerde dava açma süresinin belirtilmediği hallerde özel ve genel dava açma süresinin işletilmesi veya işletilmemesi konusunda; Danıştay dava daireleri ve kurulları kararları arasında var olduğu ileri sürülen aykırılığın içtihatların birleştirilmesi suretiyle giderilmesi istemiyle Danıştay Başkanınca re'sen açılan ve havalesi üzerine Başsavcılığımıza gönderilen dosya incelendi:

Usul Yönünden

2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun "İçtihatları birleştirme kurulunun görevleri" başlıklı 39. maddesinde; "İçtihatları Birleştirme Kurulu, dava dairelerinin veya idari ve vergi dava daireleri kurullarının kendi kararları veya ayrı ayrı verdikleri kararlar arasında aykırılık veya uyuşmazlık görüldüğü veyahut birleştirilmiş içtihatların değiştirilmesi gerekli görüldüğü takdirde, Danıştay Başkanının havalesi üzerine, Başsavcının düşüncesi alındıktan sonra işi inceler ve lüzumlu görürse, içtihadın birleştirilmesi veya değiştirilmesi hakkında karar verir." kuralına yer verilmiş olup, anılan düzenleme uyarınca içtihatların birleştirilmesi için aykırı kararların verilmiş olması yeterli görülmüştür.

Bu nedenle, idari işlemlerde dava açma süresinin belirtilmediği hallerde özel ve genel dava açma süresinin işletilmesi veya işletilmemesi konusunda; Danıştay dava daireleri ve kurulları kararları arasında var olduğu ileri sürülen aykırılığın, içtihatların birleştirilmesi suretiyle giderilmesinin istenilmesinde usul hükümlerine aykırılık bulunmamakta olup, yukarıda yer verilen kararlar bir arada değerlendirildiğinde, içtihadın birleştirilmesi gerektiği sonucuna varılmıştır.

Esas Yönünden

Yukarıda alıntılanan Danıştay kararlarına bakıldığında süre konusunda üç kabulün hakim olduğu görülmektedir.

1- Bu yöndeki içtihadattan dönülmüş olsa da, özel dava açma süresine tabi bir idari işlemde başvuru yolları ve süresi gösterilmese ya da yanlış gösterilse de, özel dava açma süresi içerisinde açılmayan davanın süre yönünden reddi gerektirir.

2- Genel ya da özel dava açma süresine tabi olan ancak dava açma süresi belirtilmeyen idari işlemlerde, genel dava açma süresinin işletilerek davanın süresinde açılıp açılmadığının tespit edilmesi şeklindedir.

Bahse konu yaklaşımda, hak arama özgürlüğü ile idari istikrar arasındaki dengenin gözetildiği söylenebilir.

3- Özel ya da genel dava açma süresine tabi olup olmadığına bakılmaksızın başvuru yolları ve süresi gösterilmeyen idari işlemin yazılı bildirim dava açma süresini başlatmayacağından, hangi tarihte açılırsa açılırsın davanın süresinde olduğu yönündedir.

Bu görüşün temelinde, doğrudan uygulanabilir bir anayasal yükümlülük olan başvuru yollarının gösterilmesi yükümlülüğünün idarece yerine getirilmemesinin külfetini, hak arama özgürlüğünü kısıtlayacak şekilde ilgiliye yüklemenin hukuk devleti ilkesi ile çelişen bir yaklaşım olduğu düşüncesi yatmaktadır.

Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrası ile Devlete hak arama özgürlüğü ilkesi kapsamında bir yükümlülük getirilmiş fakat bu yükümlülüğün yerine getirilmemesi halinde süre uzatımı veya tazminat gibi herhangi bir müeyyide düzenlenmemiştir. Bu durumda pozitif hukukumuz çerçevesinde bir içtihat geliştirilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

Anayasa'nın 125. maddesinin üçüncü fıkrasında "İdari işlemlere karşı açılacak davalarda süre, yazılı bildirim tarihinden başlar." hükmü yürürlüktedir. İdari Yargılama Usulü Kanunu ve özel mevzuatına göre dava açma süreleri ile ilgili düzenlemeler de yürürlüktedir.

Anayasa Mahkemesi idari işlemlere karşı açılacak davalarda süre koşulu öngörülmesinin idari istikrarın sağlanması şeklinde meşru bir amacı bulunduğu müteaddit defalar karar vermiştir. (Ayşe Yıldırım 25/10/2017 tarih ve B. No: 2014/5 sayılı karar; Fatma Altuner, 26/10/2017 tarih ve B. No: 2014/17714 sayılı karar)

Dava açmayı imkansız kılacak ölçüde kısa olmadıkça dava açma ya da kanun yollarına başvuru için belli sürelerin öngörülmesi, hukuki belirlilik ilkesinin bir gereğidir ve tek başına bu durum mahkemeye erişim hakkına aykırılık oluşturmaz. (Remzi Durmaz, 02/10/2013 tarih ve B. No: 2013/1718 sayılı karar)

Danıştay kararlarında da dava sürelerinin kamu düzeni ile ilgili olup, hak düşürücü nitelikte olduğu kabul edilmektedir. Danıştay Dava Daireleri Umumi Heyetinin E:1941/1, K:1944/138 sayılı içtihadı birleştirme kararında hakimin içtihatları ile kanunun tayin ettiği süreleri kıyas ve istidlal yolu ile tezyit ve tenkise yetkisi olmadığına karar verilmiştir. Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulunun E:1970/1, K:1973/1 sayılı kararında, "... süre amme intizamı ile ilgilidir ve karar düzeltme safhası da dahil olmak üzere davanın her safhasında

sürenin dikkate alınması usul hukukunun ve öncelikle idare hukukunun zorunlu kıldığı bir kuraldır." ifadeleriyle süre konusunun kamu düzeni ilkesi ile ilişkisine vurgu yapılmıştır.

Hukukun genel ilkeleri arasında "değer hiyerarşisi" tartışmalı bir alandır. Olayımızda "hak arama hürriyeti" ile "hukuki belirlilik", "idari istikrar" ve "kamu düzeni" ilkeleri arasında adil bir dengenin gözetilmesi gerektiği düşünülmektedir. Pozitif hukukumuzda dava süreleri ile ilgili birçok düzenleme yürürlükte olduğu halde, Anayasa'nın 40 maddesinin ikinci fıkrasında veya başka bir norm ile sürelerin uygulanmayacağına dair bir düzenleme olmaması nedeniyle, dava açma sürelerinin başlamayacağı görüşü idari istikrar, hukuki belirlilik ve kamu düzeni ilkelerinin ve sürelerle ilgili normlarının tamamen göz ardı edilmesi sonucuna götürür.

İdari istikrarı sağlamak ve idari işleyişin sürekli dava tehdidi altında işlevsiz bir konuma gelmesini önlemek adına, idari davaların açılmasında makul bir süre kısıtı bulunması gereklidir. Kişilere tanınan hak arama özgürlüğünün süre sınırına tabi olmaması, başka bir ifadeyle kişilerin idareye karşı her zaman dava açabileceklerinin kabulü, bir yerde diğer kişilerin, nihayetinde de toplumun hak ve menfaatleriyle çatışır. Çünkü idari istikrar ve adaletin iyi işleyişi toplumun genelinin menfaatini ilgilendirir. Tesis ettiği bir işlemin daima dava tehdidi altında olması, idareyi karar alırken tereddütte bırakır ve yavaşlatır. Böyle bir idari işleyiş, yargıya, açılan dava sayısının artması, yargılama sürecinin uzaması ve yargı kararlarının niteliğinde düşüş olarak yansır. Bu bakımdan, ülkemizde halen idari işlemlerin bir kısmının başvuru yolları gösterilmeden tesis edildiği düşünüldüğünde, bu işlemlere karşı dava açma süresinin başlamadığı ve açılan davanın süresinde kabul edilmesi gerektiği yönündeki yaklaşımın, hak arama özgürlüğü ile idari istikrar arasındaki dengeyi bozacak nitelikte olduğu değerlendirilmektedir.

İdari yargıda genel dava açma süresi vergi davaları için 30 gün, idari davalar için 60 gün olmak üzere 2577 sayılı Kanun'un 7. maddesinde hüküm altına alınmıştır. Bahse konu Kanun, idari yargılama usulüne ilişkin temel yasa niteliğinde olup, idari yargıya başvuracak ilgilinin de ilk olarak başvuracağı yasal metindir. Anılan Kanun'un 1982 yılında yürürlüğe girdiği ve genel dava açma sürelerinde bu tarihten beri değişiklik yapılmadığı da dikkate alındığında, Türk idari yargılama usulünde genel dava açma süresinin istikrarlı ve yeterli açıklıkta bir düzenleme olduğu söylenebilir.

Türk idare hukukunda genel dava açma süresinden ayrı olarak pek çok özel dava açma süresi öngörülmüş olup, bu konudaki düzenlemelerin mevzuatta çok dağınık olması ve bir kısım uyumsuzlukların mevzuat ve maddi olayın mahiyetine göre özel dava açma süresine tabi olup olmadığının yargı içtihatları ile belirlenmesi nedeniyle, ilgililerce bilinmesinin beklenemeyeceği de bir gerçektir. Bu durumda da doğrudan uygulanabilir bir anayasal yükümlülük olan başvuru yollarının gösterilmesi yükümlülüğünün idarece yerine getirilmemesinin külfetini, hak arama özgürlüğünü kısıtlayacak şekilde ilgiliye yüklemek hukuk devleti ilkesi ile çelişen bir yaklaşım olmakla birlikte, 2577 sayılı Kanun'un 7. maddesinde düzenlenen 60 ve 30 günlük genel dava açma süresinin ilgililerin mahkemelere

erişimini engelleyecek kısıklıkta olmadığı, söz konusu düzenlemenin yeterli açıklıkta bir düzenleme olduğu düşünülmektedir.

Buraya kadar yapılan açıklamalarda, "zimni ret" işlemleri açısından bir değerlendirmeye yer verilmemiş ise de, konu bütünlüğünün sağlanması açısından, bu konuda da bir değerlendirme yapılması gerekli görülmüştür:

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 30. maddesi gibi istisnai haller dışında, idari makamların sükutu, İdari Yargılama Usulu Kanunu'nun 10. maddesi gereği ret beyanı olarak kabul edilmekte ve buna göre hukuki sonuçlar doğurmaktadır. Anayasa hükmünün, idari makamların sükutu halinde sonuçları tartışılmaktadır. Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrasının idari işlemin zorunlu unsuru olarak kabul edilmesi ve zimni ret kurumunun ortadan kalkması gerektiğini savunan görüşler ileri sürülmektedir. (Bölükbaşı, M. O., Devlet İşlemlerinde Kanun Yolları, Merciler ve Başvuru Sürelerini Gösterme Yükümlülüğü, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, 2020, sayı 15, s.113)

Zimni ret müessesesini, idareye sükut imkanı tanımak suretiyle işlem tesis etme usulü olarak değerlendirmek eksik olabilir. Asıl amacın, başvuruların makul bir sürede sonuçlandırılmasına idari makamları zorlamak suretiyle, kişiler açısından bir güvence oluşturmak olduğu göz ardı edilmemelidir.

İYUK'un 10. maddesi uyarınca, idari davaya konu olabilecek bir başvurunun, idari makamlarca zımnen reddi yargı merciince kabul edilmesi halinde, özel sürelerle ilgili bir bildirim söz konusu olamayacağından, genel sürelerin uygulanması ile ilgili yukarıdaki içtihatlarla göre karar verilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak, özel dava açma süresine tabi olan ancak başvuru yollarının gösterilmemesi nedeniyle bu süre geçtikten sonra dava açılması halinde, genel dava açma süresinin işletilerek davanın süresinde açılıp açılmadığının tespit edilmesi gerektiğine yönelik yaklaşımın, hak arama özgürlüğü ile idari istikrar arasındaki dengeye de uygun düşüğü değerlendirildiğinde, dava açma süresi konusunda ortaya çıkan içtihat farklılığının, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu ile diğer idari dava dairelerinin çoğunluğunca da kabul edilen, "uyuşmazlığın genel dava açma süresine tabi olması halinde herkesçe bilinecek durumda olan 30/60 günlük sürelerin uygulanması, özel dava açma süresine tabi olunması durumunda ise, bu hususun idari işlemden açıklanmaması veya muhatabın yanıtılması halinde, dava konusu idari işlemin tebliği tarihinden itibaren, özel dava açma süresinin değil, 60 ya da 30 günlük genel dava açma süresinin uygulanması gerektiği" yolundaki içtihat doğrultusunda birleştirilmesine karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

III. KONU İLE İLGİLİ HUKUKİ DÜZENLEMELER:

A) TÜRKİYE CUMHURİYETİ ANAYASASI

Anayasa'nın "Anayasanın bağlayıcılığı ve üstünlüğü" başlıklı 11. maddesinde "Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallardır.;" ; "Hak arama hürriyeti" başlıklı 36. maddesinde "Herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri

önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir."; **"Temel hak ve hürriyetlerin korunması" başlıklı 40. maddesinin ikinci fıkrasında "Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır."** hükümleri yer almıştır.

03/10/2001 tarih ve 4709 sayılı Kanun'un 16. maddesiyle Anayasa'nın 40. maddesine eklenen ikinci fıkranın gerekçesinde, "Bireylerin yargı ya da idari makamlar önünde sonuna kadar haklarını arayabilmelerine kolaylık ve imkân sağlanması amaçlanmaktadır. Son derece dağınık mevzuat karşısında kanun yolu, mercii ve sürelerin belirtilmesi hak arama, hak ve hürriyetlerin korunması açısından zorunluluk haline gelmiştir." açıklaması yapılmıştır.

Anayasa'nın "Yargı yolu" başlıklı 125. maddesinde ise "İdari işlemlere karşı açılacak davalarda süre, yazılı bildirim tarihinden başlar." düzenlemesine yer verilmiştir.

B) AVRUPA İNSAN HAKLARI SÖZLEŞMESİ

Sözleşmenin "Adil yargılanma hakkı" başlıklı 6. maddesinde "Herkes davasının, medeni hak ve yükümlülükleriyle ilgili uyuşmazlıklar ya da cezai alanda kendisine yöneltilen suçlamaların esası konusunda karar verecek olan, yasayla kurulmuş, bağımsız ve tarafsız bir mahkeme tarafından, kamuya açık olarak ve makul bir süre içinde görülmesini isteme hakkına sahiptir." denilmiştir.

C) 2577 SAYILI İDARİ YARGILAMA USULÜ KANUNU

2577 sayılı Kanun'un "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde,

"1. Dava açma süresi, özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde Danıştayda ve idare mahkemelerinde altmış ve vergi mahkemelerinde otuz gündür.

2. Bu süreler;

a) İdari uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı,

b) Vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezalarından doğan uyuşmazlıklarda: Tahakkuku tahsile bağlı olan vergilerde tahsilatın; tebliğ yapılan hallerde veya tebliğ yerine geçen işlemlerde tebliğin; tevkif yoluyla alınan vergilerde istihkak sahiplerine ödemenin; tescile bağlı vergilerde tescilin yapıldığı ve idarenin dava açması gereken konularda ise ilgili merci veya komisyon kararının idareye geldiği;

Tarihi izleyen günden başlar.

3. Adresleri belli olmayanlara özel kanunlarındaki hükümlere göre ilan yoluyla bildirim yapılan hallerde, özel kanununda aksine bir hüküm bulunmadıkça süre, son ilan tarihini izleyen günden itibaren onbeş gün sonra işlemeye başlar.

4. İlanı gereken düzenleyici işlemlerde dava süresi, ilan tarihini izleyen günden itibaren başlar. Ancak bu işlemlerin uygulanması üzerine ilgililer, düzenleyici işlem veya uygulanan işlem yahut her ikisi aleyhine birden dava açabilirler. Düzenleyici işlemin iptal edilmemiş olması bu düzenlemeye dayalı işlemin iptaline engel olmaz.;"

"Sürelerle ilgili genel esaslar" başlıklı 8. maddesinde,

"1. Süreler, tebliğ, yayın veya ilan tarihini izleyen günden itibaren işlemeye başlar.

2. Tatil günleri süreler dahilidir. Şu kadarki, sürenin son günü tatil gününe rastlarsa, süre tatil gününü izleyen çalışma gününün bitimine kadar uzar.

3. Bu Kanunda yazılı sürelerin bitmesi çalışmaya ara verme zamanına rastlarsa bu süreler, ara vermenin sona erdiği günü izleyen tarihten itibaren yedi gün uzamış sayılır.";

"İdari makamların sükutu" başlıklı 10. maddesinde,

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

2. (Değişik: 10/6/1994-4001/5 md.) Otuz gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır. İlgililer otuz günün bittiği tarihten itibaren dava açma süresi içinde, konusuna göre Danıştaya, idare ve vergi mahkemelerine dava açabilirler. Otuz günlük süre içinde idarece verilen cevap kesin değilse ilgili bu cevabı, isteminin reddi sayarak dava açabileceği gibi, kesin cevabı da bekleyebilir. Bu takdirde dava açma süresi işlemez. Ancak, bekleme süresi başvuru tarihinden itibaren dört ayı geçemez. Dava açılmaması veya davanın süreden reddi hallerinde, otuz günlük sürenin bitmesinden sonra yetkili idari makamlarca cevap verilirse, cevabın tebliğinden itibaren altmış gün içinde dava açabilirler." (8/7/2021 tarihli ve 7331 sayılı Kanununun 1 inci maddesiyle bu fıkranın birinci ve üçüncü cümlelerinde yer alan "Altmış" ibareleri "Otuz" şeklinde, ikinci cümlesinde yer alan "altmış" ibaresi "otuz" şeklinde, beşinci cümlesinde yer alan "altı" ibaresi "dört" şeklinde ve altıncı cümlesinde yer alan "altmış günlük" ibaresi "otuz günlük" şeklinde değiştirilmiştir.);

"Üst makamlara başvurma" başlıklı 11. maddesinde,

"1. İlgililer tarafından idari dava açılmadan önce, idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, idari dava açma süresi içinde istenebilir. Bu başvurma, işlemeye başlamış olan idari dava açma süresini durdurur.

2. Otuz gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır.(8/7/2021 tarihli ve 7331 sayılı Kanununun 2 nci maddesiyle bu fıkrada yer alan "Altmış" ibaresi "Otuz" şeklinde değiştirilmiştir.)

3. İsteğin reddedilmesi veya reddedilmiş sayılması halinde dava açma süresi yeniden işlemeye başlar ve başvurma tarihine kadar geçmiş süre de hesaba katılır.";

"İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12. maddesinde,

"İlgililer haklarını ihlal eden bir idari işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması halinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11 nci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır." ;

"Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması" başlıklı 13. maddesinde,

"1. İdari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idari dava açmadan önce, bu

eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında otuz gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir. (8/7/2021 tarihli ve 7331 sayılı Kanunun 3 üncü maddesiyle bu fıkrada yer alan "altmış" ibaresi "otuz" şeklinde değiştirilmiştir.)" hükümlerine yer verilmiştir.

Ç) 2575 SAYILI DANIŞTAY KANUNU

2575 sayılı Kanun'un "İçtihatları birleştirme kurulunun görevleri" başlıklı 39. maddesinde,

"İçtihatları Birleştirme Kurulu, dava dairelerinin veya idari ve vergi dava daireleri kurullarının kendi kararları veya ayrı ayrı verdikleri kararlar arasında aykırılık veya uyumsuzluk görüldüğü veyahut birleştirilmiş içtihatların değiştirilmesi gerekli görüldüğü takdirde, Danıştay Başkanının havalesi üzerine, Başsavcının düşüncesi alındıktan sonra işi inceler ve lüzumlu görürse, içtihadın birleştirilmesi veya değiştirilmesi hakkında karar verir.;"

"İçtihatların birleştirilmesini istemeye yetkili olanlar" başlıklı 40. maddesinde,

"1. İçtihatların birleştirilmesi veya birleştirilmiş içtihatların değiştirilmesi, Danıştay Başkanı, konu ile ilgili daireler, idari ve vergi dava daireleri kurulları veya Başsavcı tarafından istenebilir.

2. Aykırı kararlarla ilgili kişiler, içtihatların birleştirilmesi için Danıştay Başkanlığına başvurabilirler.

3. Kurulun, içtihatların birleştirilmesi veya değiştirilmesi hakkındaki kararları, gönderildikleri tarihten itibaren bir ay içerisinde Resmi Gazete'de yayımlanır.

4. Bu kararlara, Danıştay daire ve kurulları ile idari mahkemeler ve idare uymak zorundadır." hükümleri yer almıştır.

IV. KONUNUN İÇTİHADIN BİRLEŞTİRİLMESİNE GEREK OLUP OLMADIĞI YÖNÜNDEN İNCELENMESİ:

A) ZİMNİ RET İŞLEMLERİ YÖNÜNDEN

Zimni ret işlemleri üzerine açılan davalarda, dava açma süresi hesaplanırken Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrasındaki kural uygulanmak suretiyle dava açma süresinin işletilmesi veya işletilmemesi konusunda Danıştay dava daire ve kurullarınca birbirine aykırı kararlar verilmiş olmasının içtihadı birleştirme yoluna gidilebilmesi için yeterli olup olmadığının saptanabilmesi, konunun 2575 sayılı Kanun'un 39. maddesinde belirtilen lüzum unsuru yönünden irdelenmesini gerekli kılmaktadır.

Anılan hükme göre içtihatların birleştirilmesine karar verilebilmesi için öncelikle isteme konu kararlar arasında aykırılık veya uyumsuzluk bulunup bulunmadığının belirlenmesi gerekmekte olup, maddi olay ve hukuki dayanağı aynı veya benzer davalarda farklı kararlar verilmesi halinde içtihat aykırılığından söz edilebilmektedir.

Farklı kararların varlığı tek başına içtihadı birleştirme yoluna gidilmesi için yeterli olmayıp, isteme konu aykırılığın hukuki istikrarı zedeleyecek nitelikte bir sürekliliğe sahip olması, bir başka ifadeyle kararlar arasındaki aykırılıkların devamlılık gösterecek şekilde sürdürülmesi gerekmektedir.

İçtihatların birleştirilmesinden beklenen amaç, bir normun uygulanması konusunda Danıştay dava daireleri veya kurullarının kendi kararları veya ayrı ayrı verdikleri kararlar arasında süregelen aykırılık ve uyuşmazlıkları gidermek ve normun yeknesak bir biçimde yorumlanmasını temin etmek suretiyle daha sonra verilecek kararlarda istikrarın ve içtihat birliğinin sağlanmasıdır. Bu doğrultuda İçtihatları Birleştirme Kurulu kararları, genel olarak bir yasa hükmünden ne anlaşılması gerektiğini ortaya koyan kararlardır.

İçtihadın birleştirilmesindeki amacın kararlar arasında oluşan aykırılık veya uyuşmazlığın giderilmesi suretiyle hukuki istikrarın sağlanması olduğu dikkate alındığında, isteme konu aykırılığın hukuki istikrarı zedeleyecek nitelikte bir sürekliliğe sahip olup olmadığının değerlendirilerek bir sonuca ulaşılması gerekmektedir.

Bu doğrultuda, Danıştay dava daire ve kurullarınca verilen kararlar incelendiğinde, zımnî ret işlemleri üzerine açılan davalarda Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrasındaki düzenlemeden hareketle dava açma süresinin işletilmediği kararların sınırlı sayıda olduğu, evvelden beri dava açma süresinin işletilmesi yönünde değerlendirme yapıldığı, konuya ilişkin farklı yönde kararlar verildiği görülmekle birlikte bu durumun süregelen bir içtihat farklılığına yol açmadığı anlaşılmaktadır.

Bu nedenlerle, zımnî ret işlemleri üzerine açılan davalarda, dava açma süresi hesaplanırken Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrasındaki kural uygulanmak suretiyle dava açma süresinin işletilmesi veya işletilmemesi konusunda Danıştay daire ve kurullarınca verilen kararlar arasında süregelen bir aykırılık bulunmadığı, dolayısıyla 2575 sayılı Kanun'un 39. maddesinde aranan lüzum unsurunun gerçekleşmediği sonucuna varılarak içtihatların birleştirilmesine yer olmadığına oyçokluğuyla karar verildi.

B) YAZILI OLARAK BİLDİRİLEN İŞLEMLER YÖNÜNDEN

Yazılı olarak bildirilen ve dava açma süresinin belirtilmediği idarî işlemlerin iptali istemiyle açılan davalarda, dava açma süresi hesaplanırken özel ve genel dava açma süresinin işletilmesi ya da işletilmemesi konusunda farklı yorumlar yapıldığı ve Danıştay dava daireleri ile kurulları tarafından verilen kararlar arasında aykırılıklar olduğu görülmektedir. Yargı kararları arasındaki bu yorum farkı, her geçen gün hukuki belirsizliklerin artmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla kararlar arasındaki aykırılıkların bir an önce giderilmesi, kişilerin mahkemeye erişim haklarının ihlal edilmemesi açısından büyük önem taşıdığı gibi idarî istikrar ve hukuki güvenlik ilkelerinin ihlal edilmemesi açısından da önem kazanmaktadır.

Bu itibarla, yazılı olarak bildirilen idarî işlemlerde dava açma süresinin belirtilmediği hallerde özel ve genel dava açma süresinin işletilmesi veya işletilmemesi konusunda, Danıştay dava daireleri ile kurulları tarafından verilen kararlar arasında var olan aykırılıkların

2575 sayılı Kanun'un 39. maddesi uyarınca içtihatların birleştirilmesi suretiyle giderilmesine oyçokluğuyla karar verilerek bu konu yönünden esasın incelenmesine geçildi.

V. KONUNUN ESAS YÖNÜNDEN İNCELENMESİ

Yazılı olarak bildirilen ve dava açma süresinin belirtilmediği idari işlemlerle ilgili Danıştay dava daireleri ile kurulları tarafından verilen kararların incelenmesi neticesinde; başvuru yolu ve süresi gösterilmeyen işlemlerin iptali istemiyle açılan davalarda, dava açma süresinin hesaplanması açısından üç farklı yorum ile karşılaşılmaktadır.

Birinci yorum; özel dava açma süresine tâbi bir işlemin iptali istemiyle açılan davada, işlemde başvuru yolları ve dava açma süresi gösterilmemiş olsa dahi, özel dava açma süresinin işletilmesi gerektiği yönündedir. Bu yoruma göre verilen kararlarda, Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrası ile getirilen yükümlülüğün idarî işlemi tesis eden idarelerce yerine getirilmemiş olmasının özel dava açma süresi içerisinde dava açılması yükümlülüğünü ortadan kaldırmadığı görüşü benimsenmiştir. Bu yorum sınırlı sayıda kararda yapılmıştır.

İkinci yorum ise; özel dava açma süresine tâbi bir işlemde, başvuru yollarının ve dava açma süresinin gösterilmemiş olması durumunda, özel dava açma süresinin değil genel dava açma süresinin işletilmesi gerektiği; aynı şekilde genel dava açma süresine tâbi bir idarî işlemin iptali istemiyle açılan davada, işlemde başvuru yolları ve dava açma süresi gösterilmemiş olsa da genel dava açma süresinin işletilmesi gerektiği yönündedir. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, Danıştay İkinci Dairesi, Danıştay Altıncı Dairesi, Danıştay Sekizinci Dairesi, Danıştay Onuncu Dairesi, Danıştay Onikinci Dairesi tarafından verilen kararlarda bu yorumun paylaşıldığı görülmektedir.

Bu yoruma göre verilen kararlarda, özel düzenlemelerle, genel dava açma süreleri dışında ayrı dava açma sürelerinin öngörülmesi hâlinde, idare tarafından idarî işlemlerin tâbi oldukları dava açma süreleri gösterilmedikçe özel dava açma sürelerinin işletilmesine olanak bulunmadığı, Anayasa'nın 40. maddesi hükmü uyarınca, özel dava açma süresine tâbi olmasına rağmen, bu hususun işlemde açıklanmaması hâlinde, dava konusu işlemin tebliğ tarihinden itibaren özel dava açma süresinin değil, genel dava açma süresinin uygulanması gerektiği görüşü kabul edilmiştir.

Üçüncü yorum ise; başvuru yolu ve süresi belirtilmeyen işlemlerin iptali istemiyle açılan davalarda, yazılı bildirim tarihinden itibaren özel ve genel dava açma süresi işletilmeyerek, bu süreler geçtikten sonra da açılmış olan davaların süresinde açıldığı kabul edilmesi yönündedir. Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulu, Danıştay Dördüncü Dairesi, Danıştay Beşinci Dairesi, Danıştay Yedinci Dairesi, Danıştay Dokuzuncu Dairesi, Danıştay Onüçüncü Dairesi tarafından verilen kararlarda bu yoruma iştirak edilmiştir.

Bu yoruma göre verilen kararlarda ise, Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrası gereğince, Devletin, her türlü işlemlerinde, bu işlemlere karşı başvurulacak yargı yeri veya idari makamlar ile başvuru süresinin gösterilmesinin zorunluluk hâline getirildiği, Anayasa'nın bağlayıcılığı karşısında, bu zorunluluğa yasama, yürütme ve yargı organlarının,

idare makamlarının ve diğ er kamu kurum ve kuruluşlarının uymakla yükümlü olduğu, Anayasa Mahkemesi kararlarında da Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrasının bu konuda kanunî bir düzenleme yapılmadan doğrudan uygulanması gerektiğinin kabul edildiğ i, Anayasa'nın 125. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin, yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmiş se de dava açma süresini başlatacak olan yazılı bildirim, Anayasa'nın 40. maddesinin âmir hükmü gereğince başvuru yolu ve süresini de gösteren yazılı bildirim olduğu, bunun dışındaki yazılı bildirimlerin Anayasa'nın 40. maddesinin âmir hükmüne uygun olmadığı ve bu bildirim dava açma süresini işlemeye başlatmayacağı görüşü benimsenmiştir.

Özel dava açma süresine tâbi olan bir idarî işlemd e başvuru yolu ve süresi belirtilmediğ i halde, açılan iptal davasında özel dava açma süresinin uygulandığı birinci yorumun, mahkemeye erişim hakkını zorlaştıran aşırı katı bir yorum olduğunu söylemek mümkündür. Danıştay dava daireleri ile kurulları tarafından verilen kararlar arasında daha ziyade ikinci ve üçüncü yorumun ağırlık kazandığı görülmektedir.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin 36533/04 başvuru numaralı Mesutoğ lu-Türkiye kararında usul kurallarının nasıl yorumlanması gerektiğ i hususunda özetle; mahkemeye erişim hakkının mutlak olmadığı, bazı sınırlamalara tabi olabileğ i, bununla birlikte getirilen kısıtlamaların hakkın özünü ortadan kaldıracak ölçüde, kişinin mahkemeye erişimini engellememesi gerektiğ i, mahkemeye erişim hakkına getirilen bu tür sınırlamaların ancak meşru bir amaç güdüldüğü takdirde ve hedeflenen amaç ile başvuru araçları arasında makûl bir orantı olması hâlinde Sözleşme'nin 6/1. maddesi ile bağdaşabileceğ i, bu ilkelere hareketle, dava açma hakkının doğ al olarak yasayla belirlenen şartları olmakla birlikte, mahkemelerin yargılama usullerini uygularken bir yandan davanın hakkaniyetine hâlel getirecek kadar abartılı şekilcilikten, öte yandan kanunla öngörölmüş olan usul şartlarının ortadan kalkmasına neden olacak kadar aşırı bir esneklikten kaçınılması gerektiğ i belirtilmektedir.

Anayasa Mahkemesinin, Yaş ar Çoban Başvurusu (B.No:2014/6673, Karar Tarihi: 25/07/2017) ile ilgili verdiğ i kararında; "mahkemeler, dava açma süresi öngören kanun hükümlerini yorumlarken sınırlamanın istisna olduğu ilkesini gözeterek aşırı şekilcilikten kaçınmalı ve yorum kurallarının imkân verdiğ i ölçüde davayı ayakta tutma yolunda bir yaklaşım benimsemelidir. Bununla birlikte mahkemelerin, sürenin varlık sebebini anlamsız kılma pahasına yorum kurallarının sınırlarını zorlayarak kanunda öngörölen dava açma süresini bertaraf etmesi hukuki güvenlik ve istikrar ilkesinin zedelenmesine neden olabilir. Bu nedenle süreye ilişkin kanun hükümlerinin yorumunda hukuki güvenlik ve istikrar ilkesi ile mahkemeye erişim hakkı arasındaki hassas denge gözetilmelidir." değerlendirmesi yapılmıştır.

Anayasa Mahkemesinin bireysel başvuru usulü kapsamında vermiş olduğu kararlarda, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin adil yargılanma hakkını düzenleyen 6. maddesinde ve etkili başvuru hakkını düzenleyen 13. maddesinde, Anayasa'nın 40.

maddesinin ikinci fıkrasında yer alan şekilde bir güvence öngörülmediğinden, Anayasa'nın ve Sözleşme'nin ortak koruma alanının dışında kalan söz konusu güvencenin bireysel başvuru kapsamında incelenemeyeceği belirtilmiştir. Bununla birlikte, bu durumun, mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğine ilişkin iddialar incelenirken -Anayasa'nın bütünlüğü ilkesi gereği- anılan hükmün dikkate alınmasına engel olmadığı vurgulanmıştır. (Özbakım Özel Sağlık Hiz. İnş. Tur. ve Tic. Ltd. Şti. Başvurusu, B.No:2014/13156; Eczacıbaşı Yapı Gereçleri San. ve Tic. A.Ş. Başvurusu, B.No:2015/16697)

Nitekim, Anayasa Mahkemesinin, Anayasa'nın 40. maddesine aykırı olarak işlemde başvuru yolu ve süresi belirtilmediği için mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiği iddiasıyla yapılan bireysel başvurular üzerine verdiği kararları incelendiğinde; mahkemeye erişim hakkının ihlal edilip edilmediği noktasında yaptığı değerlendirmede esas aldığı olgulardan birisi, dava açma süresinin oldukça kısa olması ve işlemde bu kısa sürenin belirtilmediği durumda kişinin mahkemeye erişim için gerekli olan hazırlıkları yapamayıp bu süreyi kaçırmasıdır. Dava açmak için öngörülen sürenin, davanın açılmasını imkansız hale getirmemesi ve aşırı derece zorlaştırmaması, dava açmak için gerekli araştırma ve hazırlıkların yapılmasına, gerekiyorsa hukuki ve teknik yardım alınmasına yetecek düzeyde olması gerekir. Bir diğer olgu, mevzuatın oldukça karışık olması ve bu karışıklığın hangi sürede hangi kanun yoluna başvurulacağı konusunda kişileri yanıltmasıdır. Ayrıca karışık olan mevzuatın, yargı mercileri tarafından aşırı şekilci (katı) yorumlanması ya da hukuk uygulayıcılarında bile kafa karışıklığına yol açabilecek düzeyde mevzuatın farklı yorumlanması da mahkemeye erişimi engelleyen bir olgu olarak değerlendirilmiştir. (Mohammed Aynosah Başvurusu, B.No:2013/8896; Özbakım Özel Sağlık Hiz. İnş. Tur. ve Tic. Ltd. Şti. Başvurusu, B.No:2014/13156; Nurşah Suna Başvurusu, B.No:2016/13347)

Bu itibarla, yargısal prosedürün başvuru yapmayı zorlaştırmaması, açık, anlaşılabilir ve ulaşılabilir nitelikte olması önem taşımaktadır.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu, 20/01/1982 tarih ve 17580 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiş olup, dava açma süresini düzenleyen 7. maddesinde Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihten bu yana herhangi bir değişiklik yapılmamıştır. Dolayısıyla anılan maddede düzenlenen genel dava açma sürelerinin, yeterli açıklıkta, anlaşılabilir olduğu ve idari yargıda uzun süredir uygulandığı dikkate alındığında, bilinirliği konusunda bir tereddüt bulunmayan bu süreler ile ilgili olarak mevzuatta bir karışıklık yaşandığından söz etmek mümkün değildir.

2577 sayılı Kanun'un 7. maddesinde gösterilen genel dava açma sürelerinden başka, özel düzenlemeler ile idari dava açma süreleri de belirlenmekte olup, idari yargı düzeninde oldukça fazla ve dağınık olan bu süreler nedeniyle mevzuatın yorumunda karışıklık yaşanabilmektedir. Mevzuatta yaşanan bu dağınıklığından dolayı, uyumsuzluğun özel dava açma süresine tabi olup olmadığı hususu, ancak somut olayın özelliğine göre mevzuatı yorumlayan yargı mercilerinin kararlarıyla ortaya çıkmaktadır. Özel dava açma süreleri açısından mevzuatta var olan karışıklığın hangi sürede hangi kanun yoluna başvurulacağı

konusunda kişileri yanılması olası bulunduğundan, işlemde başvuru yolu ve süresi belirtilmemişse, bu sürelerin ilgililerce bilinmesinin beklenemeyeceği de bir gerçektir.

Bu çerçeveden bakıldığında önemli olan husus, hakkında işlem tesis edilen ilgililerin mahkemeye erişim hakkını kısıtlayan ya da engelleyen somut olguların bulunmaması, şayet bir takım olgular var ise bu olguların mahkemeye erişim hakkının özüne zarar verecek seviyeye ulaşmamasıdır.

Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca idarenin üstlendiği yükümlülüğü yerine getirmemesi durumunda yargı organına düşen görev, ilgililerin başvuru yolu ve süresinin gösterilmemesi nedeniyle uğradığı mağduriyetin mahkemeye erişim hakkının özüne zarar verecek seviyeye ulaşmasını önlemek olacaktır. Esasında, kişinin mağduriyetinin kaynağı, başvuru yolu ve süresini işlemde belirtmeyen ilgili idare olup, kişinin yargısal bir prosedürün uygulanması ya da eksik uygulanması sonucu oluşan bir mağduriyeti söz konusu değildir. Dolayısıyla kişinin idareden kaynaklanan bu mağduriyetinin giderilmesi, yargısal bir prosedürün hiç uygulanmaması şeklinde olmamalıdır.

Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca idarî işlemde başvuru yolu ve süresini belirtmekle yükümlü bulunan idarelerin, bu yükümlülüğü yerine getirmemesinin tüm sonuçlarının ilgili kişilerin üzerine bırakılması nasıl adil bir çözüm değilse, Anayasa'nın 125. maddesi ve 2577 sayılı Kanun'un 7. maddesinin genel dava açma sürelerine dair âmir hükümlerine aykırı olacak şekilde yazılı bildirim tarihinden itibaren dava açma süresinin başlatılmaması da adil bir çözüm değildir. Kişilerin, kendilerine yazılı bir bildirim yapıldığı hâlde, idarî işlemin iptali istemiyle istedikleri zaman dava açabilecekleri şeklinde bir hakka sahip olmadıklarını bilmesi gerekir. Zira, dava açma süresi, kamu düzenine ilişkin bir konu olup, sürenin başlangıcının kişilerin takdirine bırakılması mümkün değildir.

Gerek Anayasa'da gerekse kanunlarda ilgililere, kendilerine yazılı olarak bildirilen idarî işlemlere karşı istedikleri zaman dava açabilecekleri gibi bir serbestlik tanınmamıştır. Dolayısıyla kendisine yazılı olarak bildirilen bir idarî işlemin iptali istemiyle dava açmayı düşünen bir kişinin, mutlaka bir dava açma süresinin olduğunu, kendisine istediği zaman dava açabileceği yönünde bir hakkın tanınmadığını öngörmesi, dava açmak istiyorsa bir an önce hazırlıklarını yapması ve süresi içinde davasını açması gerekir.

Anayasa Mahkemesi kararlarında da belirtildiği üzere, idari işlemlerin belirli bir süre sınırlaması olmaksızın, süreklilik arz edecek şekilde veya makul olmayacak ölçüde uzun bir süre dava konusu edilebilme olasılığının bulunmasının, kamu hizmetlerinin işleyişini aksatacağı ve idarede bulunması gereken istikrarı bozacağı kuşkusuzdur. Dolayısıyla hukuki güvenlik ve idari istikrarın sağlanabilmesi amacıyla dava açma sürelerinin, idarenin işlem ve eylemlerinin özelliklerine göre belli bir süre ile sınırlandırılabilmesi, ayrıca süresiz/sınırsız dava açma tehdidinden ötürü, idareye güven doğrultusunda alınan izinlere ve ruhsatlara dayanılarak yüksek maliyetlere katlanılmak suretiyle gerçekleştirilen yatırımlar nedeniyle maddî ve manevî zararların ortaya çıkabileceği, bu zararların tazmin edilmesi için adli ve idari davalar açılarak bozulan hukuk düzeninin yeniden oluşturulması yoluna

gidileceği, bunun da hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmayacağı, idari istikrar ve hukuki güvenlik ilkelerinin ihlal edileceği açıktır.

Bu itibarla, Anayasa'nın 40. maddesi hükmü uyarınca, özel dava açma süresine tâbi olmasına rağmen, bu hususun işlemde ya da yazılı bildirimde açıklanmaması hâlinde, dava konusu işlemin tebliğ tarihinden itibaren özel dava açma süresinin değil, genel dava açma süresinin uygulanması gerektiği yorumunun, hukuki güvenlik ve idari istikrar ilkesi ile mahkemeye erişim hakkı arasındaki hassas dengeyi sağlayan bir özellik taşıdığı; ilgililere aşırı bir külfet yüklediği, vergi mahkemelerinde 30 gün, Danıştayda ve idare mahkemelerinde 60 gün olan genel dava açma süresinin ilgilinin dava açmak için gerekli araştırma ve hazırlıklarını yapmasına, gerekiyorsa hukuki ve teknik yardım almasına yetecek düzeyde olduğu; açık, anlaşılabilir ve ulaşılabilir olan genel dava açma sürelerinin mahkemeye erişimi zorlaştıran ya da engelleyen kısa süreler olarak nitelendirilemeyeceği, özel dava açma süresi yerine genel dava açma süresinin uygulanması sayesinde ilgilinin, işlemde başvuru yolu ve süresinin gösterilmemesinden dolayı uğradığı mağduriyetin, mahkemeye erişim hakkının özüne zarar verecek seviyeye ulaşmadan önleneceği değerlendirilmiştir.

Açıklanan nedenlerle, idarî işlemlerde dava açma süresinin belirtilmediği hallerde özel ve genel dava açma süresinin işletilmesi veya işletilmemesi konusunda Danıştay dava daireleri ile kurullarının kararları arasında var olan içtihat ayrıklığının, içtihatların birleştirilmesi yoluyla bağlayıcı bir zme kavuşturulması ve içtihadın, "zel dava açma süresine tâbi bir idarî işlemde, dava açma süresinin gösterilmemiş olması durumunda, vergi mahkemelerinde 30, Danıştay ve idare mahkemelerinde 60 günlük genel dava açma süresinin uygulanması gerektiği; aynı Şekilde genel dava açma süresine tâbi bir idarî işlemde dava açma süresi gösterilmemiş olsa da, 30 ve 60 günlük genel dava açma süresinin uygulanması gerektiği" yönünde birleştirilmesi sonucuna ulaşılmıştır.

VI. SONUÇ

Açıklanan nedenlerle,

1- Zımni ret işlemleri üzerine açılan davalarda, dava açma süresinin işletilmesi veya işletilmemesi konusunda Danıştay dava daireleri ve kurulları kararları arasındaki ayrıklığın içtihatların birleştirilmesi yoluyla giderilmesine yer olmadığına oyçokluğuyla;

2- Yazılı olarak bildirilen özel veya genel dava açma süresine tabi idari işlemlerde dava açma süresinin belirtilmediği hallerde genel dava açma süresinin uygulanması gerektiği doğrultusunda içtihadın birleştirilmesine oyçokluğuyla;

15/03/2022 tarihinde karar verildi.

ESAS NO : 2021/2

KARAR NO : 2022/1

(X) KARŞI OY

(ZİMNİ RET İŞLEMLERİ YÖNÜNDEN)

2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 39. maddesiyle düzenlenen içtihatları birleştirme müessesesi, dava dairelerinin veya idari ve vergi dava daireleri kurullarının kendi kararları veya ayrı ayrı verdikleri kararlar arasında aykırılık veya uyuşmazlık görüldüğü veyahut birleştirilmiş içtihatların değiştirilmesi gerekli görüldüğü takdirde başvuru bir yol olup, adalet dağıtma mekanizmalarının aynı nitelikteki hukuk kurallarını, durumları aynı olan davacılara eşit uygulaması açısından önem arz etmektedir.

Buna göre, bir normun uygulanması konusunda dava daireleri veya kurul kararları arasında oluşan görüş ve yorum farklılığının çözüm yeri İçtihatları Birleştirme Kuruludur.

Zimni ret işlemleri üzerine açılan davalarda, dava açma süresi hesaplanırken Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrasındaki kural uygulanmak suretiyle dava açma süresinin işletilmesi veya işletilmemesi konusunda Danıştay daire ve kurullarınca verilen kararlar arasında aykırılık bulunduğu açıktır. Esasen bu husus Kurul tarafından da kabul edilmekle birlikte "lüzum unsuru"nun gerçekleşmediğinden bahisle içtihadın birleştirilmesine yer olmadığına karar verilmiştir.

Kanaatimizce, Kurulca da kabul edilen kararlar arasındaki aykırılık, konunun esastan görüşülmesi için yeterli olduğundan, Danıştay daire ve kurulları arasında oluşan görüş ve yorum farklılığının, hukuk kurallarının uygulanmasında birliğin ve eşitliğin sağlanması açısından İçtihatları Birleştirme Kurulunca incelenerek içtihadın birleştirilmesi suretiyle giderilmesi gerekmektedir.

Açıklanan nedenlerle, konunun esasa ilişkin verilecek bir kararın açıklığa kavuşturulması ve kararlar arasındaki aykırılığın içtihatların birleştirilmesi yoluyla giderilmesi gerektiği oyu ile karara katılmıyoruz.

(XX) USULE İLİŞKİN KARŞI OY
(YAZILI OLARAK BİLDİRİLEN İŞLEMLER YÖNÜNDEN)

2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun "İçtihatları birleştirme kurulunun görevleri" başlıklı 39. maddesinde, "İçtihatları Birleştirme Kurulu, dava dairelerinin veya idari ve vergi dava daireleri kurullarının kendi kararları veya ayrı ayrı verdikleri kararlar arasında aykırılık veya uyumsuzluk görüldüğü veyahut birleştirilmiş içtihatların değiştirilmesi gerekli görüldüğü takdirde, Danıştay Başkanının havalesi üzerine, Başsavcının düşüncesi alındıktan sonra işi inceler ve lüzumlu görürse, içtihadın birleştirilmesi veya değiştirilmesi hakkında karar verir" hükmüne yer verilmiş olup bu hüküm uyarınca, içtihatların birleştirilmesi yoluna gidilebilmesi için birden fazla yargısal kararın olması, bu kararlar arasında aykırılık veya uyumsuzluğun bulunması ve içtihadın birleştirilmesinin lüzumlu görülmesi gerekmektedir.

İçtihatları birleştirmeye konu kararlar incelendiğinde, " birden fazla yargısal kararın" ve "kararlar arasında aykırılık veya uyumsuzluğun" bulunduğu görülmeyle birlikte "lüzüm" şartının da irdelenmesi gerekmektedir.

İçtihatların birleştirilmesi, kararlar arasında oluşan aykırılık veya uyumsuzluğun giderilmesi suretiyle hukuki istikrar ve eşitliğin sağlanması bakımından etkin bir yoldur. Ancak, içtihatların birleştirilmesi kararıyla, soyut ve genel bir kural belirlenmekte belirlenen bu kurala da 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 40. maddesi gereğince Danıştay daire ve kurulları ile idari mahkemeleri ve idare uymak zorunda bulunmaktadır. Bu zorunluluk ise hukuku kalıplaştırıcı, dondurucu etki doğurmakta, somut olay adaletinin tesisi için zorunlu olan takdir yetkisini kısıtlamaktadır.

Bu nedenle içtihatların birleştirilmesine lüzüm bulunup bulunmadığı değerlendirilirken; hukuki istikrar ve eşitliğin sağlanmasında mı, yoksa yargı mercilerinin yargılama sürecindeki takdir yetkisinin kısıtlanmaması ve içtihat gelişiminin engellenmemesinde mi hukuki yarar bulunduğu hususunda adilane bir neticeye ulaşılmaya çalışılmalıdır.

Açıklanan bu hususlar çerçevesinde içtihatların birleştirilmesine konu Danıştay dava daireleri ve kurulları kararları incelendiğinde; Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır." hükmü uyarınca idari işlemde başvuru yolları ve dava açma süresinin belirtilmediği hallerde; "özel dava açma süresinin işletilmesi gerektiği", "genel dava açma süresinin işletilmesi gerektiği" ve "özel veya genel dava açma sürelerinin işlemeye başlamayacağı" yönünde kararlar verildiği görülmektedir.

İçtihatların "özel veya genel dava açma süresinin işletilmesi gerektiği" yönünde birleştirilmesine karar verilmesi halinde; somut bir uyumsuzlukta, idari işlemde başvuru yolları ve dava açma süresi belirtilmediği için Anayasa ile tanınan hakkı ihlal edilen ilgilinin, süre aşımı nedeniyle mahkemeye erişim konusunda oluşacak hak ihlalini giderici karar verebilme imkânı ortadan kalkacaktır.

İçtihatların "özel veya genel dava açma sürelerinin işlemeye başlamayacağı" yönünde birleştirilmesi halinde ise, idari işlemde etkilenen kişilerin ve idarenin uzun yıllar dava ihtimaliyle karşı karşıya kalacak olması nedeniyle hukuki güvenlik ve idari istikrar sağlanamayacak olmasının yanı sıra, kamu düzenine ilişkin olan dava açma süresi belirsiz hale gelecek ve ilgililerin dava açma hakkını kötüye kullanabilmeleri sonucunu doğuracaktır.

Görüldüğü üzere içtihatlar hangi yönde birleştirilirse birleştirilsin adilane bir neticeye varılamayacaktır.

Bu itibarla içtihatların birleştirilmesi yoluna gidilmeyip, hukuki güvenlik ve idari istikrarın korunması ile kişilerin mahkemeye erişim haklarının korunması arasındaki adilane dengenin kurulmasının her bir somut uyuşmazlığın özelliğine göre yargı mercilerinin yargılama sürecindeki takdir yetkisine bırakılmasında hukuki yarar bulunmaktadır.

Açıklanan nedenlerle, idari işlemlerde dava açma süresinin belirtilmediği hallerde özel ve genel dava açma süresinin işletilmesi veya işletilmemesi konusunda Danıştay dava daireleri ve kurulları kararları arasında var olan aykırılıkların içtihatların birleştirilmesine "lüzum bulunmadığı", istemin esasa girilmeksizin usul yönünden reddi gerektiği oyu ile, işin esasının incelenmesine geçilmesine ilişkin karara katılmıyoruz.

(XXX) ESASA İLİŞKİN KARŞI OY

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın "Anayasanın bağlayıcılığı ve üstünlüğü" başlıklı 11. maddesinde, Anayasa hükümlerinin, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kuralları olduğu; "Hak arama hürriyeti" başlıklı 36. maddesinde, herkesin, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahip olduğu belirtilmiş; "Temel hak ve hürriyetlerin korunması" başlıklı 40. maddesine, 03/10/2001 tarih ve 4709 sayılı Kanun'un 16. maddesiyle eklenen ikinci fıkrada ise, "Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır." kuralına yer verilmiştir.

Anayasa'nın 40. maddesine eklenen ikinci fıkranın gerekçesinde, değişikliğin, kişilerin yargı ya da idari makamlar önünde sonuna kadar haklarını arayabilmelerine kolaylık ve imkân sağlanması amacıyla ve son derece dağınık mevzuat karşısında kanun yolu, mercii ve sürelerin belirtilmesinin hak arama, hak ve hürriyetlerin korunması açısından zorunluluk hâline gelmesi nedeniyle yapıldığına değinilmiştir.

Anayasal düzenlemeler ve değinilen gerekçeden, Devletin, her türlü işlemlerinde, bu işlemlere karşı başvurulacak yargı yeri veya idari makamlar ile başvuru süresinin gösterilmesinin bir anayasal zorunluluk hâline getirildiği anlaşılmaktadır. Anayasa'nın bağlayıcılığı karşısında, bu zorunluluğa; yasama, yürütme ve yargı organlarının, idare makamlarının ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının uymakla yükümlü oldukları sonucuna ulaşılmaktadır.

Anayasa koyucu, Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrasında yer verilen kuralla kişilerin yargı ya da idari makamlar önünde sonuna kadar haklarını arayabilmelerine kolaylık ve imkân sağlanması amacıyla Devletin işlemlerine karşı başvurulacak kanun yolu, mercii ve sürelerin bilinmesi görevini ilgililerden alıp, bunları işlemde belirtme görevi olarak Devlete vermiştir.

Bu açıdan bakıldığında kural, kamu gücünün bir tezahürü olan, tek yanlı, kesin, yürütülmesi gereken ve hukuka uygunluk karinesinden yararlanan idari işlemler karşısında kişilerin temel hak ve hürriyetlerinin korunabilmesi için bu işlemleri idari ve yargısal merciler önüne taşıyabilmelerini ve hak arama özgürlüklerini etkin biçimde kullanabilmelerini olanaklı kılmaktadır.

Devletin, işlemlerinde, kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorunda olduğunu düzenleyen Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrasının, ayrı bir yasal düzenlemenin varlığını gerektirmeyen, doğrudan uygulanabilir nitelik taşımasından dolayı, (Anayasa Mahkemesince verilen 08/12/2004 tarih ve E:2004/84, K:2004/184 sayılı karar) yasama, yürütme ve yargı organlarının, idare makamlarının ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının işlemlerinde, bu işlemlere karşı başvurulacak idari mercileri ve kanun yolları ile sürelerini belirtmesi zorunludur.

Bu kapsamda, Anayasa'nın 125. maddesinin üçüncü fıkrasıyla 40. maddesinin ikinci fıkrasının birbirleriyle olan ilişkisine de değinmek gerekmektedir.

Anayasa'nın 125. maddesinin üçüncü fıkrasında, idari işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin, yazılı bildirim tarihinden başlayacağı; 03/10/2001 tarih ve 4709 sayılı Kanun'un 16. maddesiyle Anayasa'nın 40. maddesine eklenen ikinci fıkrada ise, Devletin, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorunda olduğu kurala bağlanmıştır.

Anayasa'da yer alan düzenlemeler, normlar hiyerarşisinde aynı düzeyde yer aldığından bu kuralların birbirine üstünlüklerinden söz etmek mümkün olmamakla birlikte, Anayasal normlar değerlendirilirken normun kabul edildiği tarihe bakılarak yorum yapılabilmesi mümkündür. Bu kapsamda, her ne kadar Anayasa'nın 125. maddesinde, idari işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin, yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmişse de; 40. maddeye eklenen fıkrayla idari işlemlerde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerinin belirtmesi zorunluluğu da getirilmiştir. Bu nedenle dava açma süresinin başlangıcı yönünden salt yazılı bildirim koşulunun yerine getirilmesi ile yetinilmemesi ayrıca ilgililere bildirilen idari işlemlerde başvuru süresi ve başvuru yerinin de gösterilmesi gerekmektedir. Dava açma süresini başlatacak olan Anayasa'nın amir hükmü gereğince başvuru mercii ve süresini de gösteren yazılı bildirimdir. Bunun dışındaki yazılı bildirimler, Anayasa'nın 40. maddesinin amir hükmüne uygun olmadığından, dava açma süresi işlemeye başlamaz.

Bu itibarla, Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrası gereğince, başvuru süresi bildirilmeyen işlemlerin ilgisine tebliği dava açma süresini başlatmayacağından, bu tür davalarda dava açma süresinin geçmesinden sonra açılan davaların süre yönünden reddedilmemesi gerekmektedir.

Öte yandan, bir idari işleme karşı hangi kanun yoluna başvurulabileceği hususunda mevzuattaki belirsizliklerin hak arama özgürlüğünün etkin bir biçimde kullanılmasına engel olabileceği nazara alındığında, Anayasa koyucunun, herhangi bir hak kaybı yaşanmaması için, dava açma süresi yanında zorunlu idari başvuru yolları ile yargısal başvuru yolları yönünden ortaya çıkabilecek belirsizliklerin giderilmesi yükümlülüğünü de söz konusu Anayasa hükmüyle işlemi tesis eden makama yüklediği izahtan varestedir.

Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrasındaki düzenleme, 2001 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile "Bireyin İdari İşlemler Karşısında Korunması" hakkını içeren Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin 77/31 sayılı Kararı ile bilgi edinme hakkı, dinlenme hakkı, idari işlemlerin gerekçeli olması, hukuki yardım ve temsil hakkı, idari işlemde başvuru yolları ve sürelerinin gösterilmesi olarak belirlenmiş bulunan beş temel idari usul ilkesinden bir tanesi olan "idari işlemde başvuru yolları ve sürelerinin gösterilmesi" ilkesini iç hukukumuzda aktarmıştır. Bu ilke de diğer ilkeler gibi bireyin idarenin işlemleri karşısında korunması amacını taşımakla birlikte, özellikle bireylere tanınmış bulunan Anayasal bir haktr.

“İdari işlemde başvuru yolları ve sürelerinin gösterilmesi” bir usul ilkesidir. Hukukî anlamda esasın güvencesi olan usul; hakların, yükümlülüklerin veya hukukî durumların ortaya çıkışı veya icrasının, az ya da çok şekle ilişkin olarak kurala bağlanmasıdır. Maddî hukuk, esas itibarıyla usule bağlıdır. Başka bir deyişle, maddî hukukun soyut kalıplardan çıkarılarak somutlaştırılması, somut olaylara uygulanarak güncelleştirilmesi için usulün ve usulde yer alan çeşitli somut aşamaların geçirilmiş olması gerekmektedir.

Usulün ve usul hukukunun bir amaç olmadığı, sonucu belirlediği sürece, doğru ve adil bir karara ulaşmada bir araç olduğu açıktır. Ancak, kararın maddî sonucu yanında tamamen değersiz ya da tamamen ihmal edilebilir nitelikte olduğunu söylemeye imkân yoktur. Çünkü maddî hukukun her somut olayda uygulanması, gerçekleştirilmesi, soyut düzenlemeden çıkarılıp uygulanabilir hâle getirilmesi, usul tarafından ve usulün içinde mümkün olmaktadır.

Kamu gücünün ve imkânlarının kullanımına ve kamu adına hareket etme yetkisine sahip bulunan idarecilerin, kamu görevlisi olmaları, belli eğitim düzeyinde bulunmaları ve imza atma ve işlem tesis etme yetkisi verilebilmesi için belli deneyimi edinmiş olma yeterliliği ve gerekliliği dikkate alındığında, bilgi yoksunluğu nedeniyle hak kaybına uğrama durumuna düşürülen eğitimsiz ve dava açma süresinin işlem metninde yazılmaması durumunda bu işleme karşı hangi idari veya yargısal mercilere hangi sürede başvurulacağını bilemeyen bireylerin hukukunun korunması demokratik devlet olmanın sonucudur. Bu nedenle, bireysel işlemlerin tesisi sırasında işlem metninde yer verilecek “başvuru yolları ve sürelerinin gösterilmesi” uygulaması ile kamu hayatında hukuk güvenliği sağlanacaktır.

Bu durumda, Devletin, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerin belirtmek zorunda olduğunu öngören Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrasındaki düzenlemeye rağmen, idari makamlarca tesis edilen ancak dava açma ve başvuru süreleri belirtilmemiş olan idari işlemlerde, idarenin doğru bilgilendirme yükümlülüğünü yerine getirmemesi ve hak arama özgürlüğünün ihlâl edilmiş olması karşısında, işlemin davacıya tebliğ edildiği tarihte dava açma süresinin işlemeye başlamayacağı sonucuna varılmıştır.

Açıklanan nedenlerle içtihadın yazılı olarak bildirilen idari işlemlerde dava açma süresinin belirtilmediği hallerde dava açma süresinin işletilmeyeceği yönünden birleştirilmesi gerektiği oyu ile karara katılmıyoruz.

(XXXX) ESASA İLİŞKİN KARŞI OY

Anayasa'nın 40. maddesine eklenen ikinci fıkranın gerekçesinde, bu değişikliğin, kişilerin yargı ya da idarî makamlar önünde sonuna kadar haklarını arayabilmelerine kolaylık ve imkân sağlanması amacıyla ve son derece dağınık mevzuat karşısında kanun yolu, mercii ve sürelerin belirtilmesinin hak arama, hak ve hürriyetlerin korunması açısından zorunluluk hâline gelmesi nedeniyle yapıldığı belirtilmiştir.

Bu Anayasal düzenleme ve gerekçesinden; Devletin, her türlü işlemlerinde, bu işlemlere karşı başvurulacak yargı yeri veya idarî makamlar ile başvuru süresinin gösterilmesinin bir anayasal zorunluluk hâline getirildiği anlaşılmaktadır. Anayasa'nın bağlayıcılığı karşısında, bu zorunluluğa; yasama, yürütme ve yargı organlarının, idare makamlarının ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının uymakla yükümlü oldukları açıktır.

Anayasal düzenlemeler, kural olarak doğrudan uygulanacak hükümlerden olmayıp, kanunlarda gerekli düzenlemeler yapılarak uygulamaya geçirilirler. Ancak, öğretide ve Anayasa Mahkemesinin kimi kararlarında, yürürlüğe konulması gereken kanunî düzenlemede yer verilmesi gereken konuların Anayasa metninde açıkça kurala bağlandığı durumlarda, yürürlükteki kanunlarda değişiklik yapılması gerekmez Anayasa hükümlerinin doğrudan uygulanacağı kabul edilmektedir. Nitekim Anayasa Mahkemesi, Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrasının doğrudan uygulanması gerektiğini, 08/12/2004 tarih ve E:2004/84, K:2004/124 sayılı kararında; 5225 sayılı Kültür Yatırımları ve Girişimlerini Teşvik Kanunu'nda başvurulacak kanun yolu ve süresinin özel olarak düzenlenmemiş olmasının, Anayasa'nın 40. maddesine aykırılık oluşturmadığını belirterek benimsemiş ve kişiler hakkında tesis edilen işlemlere karşı kanun yolları, başvurulacak merciler ile sürelerin belirtilmesi yönünden Devlete verilen görevin bir zorunluluk içerdiğine, bu zorunluluk nedeniyle her kanunda özel bir düzenleme yapılması gerekmediğine değinerek, Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrasının doğrudan uygulanır nitelik taşıdığını kabul etmiştir.

Devletin, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorunda olduğunu düzenleyen Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrasının, ayrı bir kanunî düzenlemenin varlığını gerektirmeyen, doğrudan uygulanabilir nitelik taşımasından dolayı, yasama, yürütme ve yargı organlarının, idare makamlarının ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının işlemlerinde, bu işlemlere karşı başvurulacak idarî mercileri ve kanun yolları ile sürelerini belirtmeleri zorunludur.

Bu zorunluluk, kişilerin hak arama hürriyetlerinin kullanımına doğrudan etki eden, hukukî güvenlik ve öngörülebilirlik sağlayan Anayasal bir güvence niteliğindedir.

Bu zorunluluğun yerine getirilmemesinin hukuka aykırılık teşkil ettiği hususunda bir tereddüt bulunmamakta olup başvuru yolları ve süresinin işlemde belirtilmemesi, işlemi şekil yönünden hukuka aykırı kılan değil, işlemin bildirimini usulsüz hale getiren bir zorunluluk olarak değerlendirilmelidir.

Bu kapsamda, Anayasa'nın 125. maddesinin üçüncü fıkrasıyla 40. maddesinin ikinci

fıkrasının birbirleriyle olan ilişkisine değinmek gerekmektedir.

Anayasa'da yer alan düzenlemeler, kurallar hiyerarşisinde aynı düzeyde yer aldığından bu kuralların birbirine üstünlüklerinden söz etmek mümkün olmamakla birlikte, Anayasal kurallar değerlendirilirken kuralın kabul edildiği tarihe bakılarak yorum yapılabilir. Her ne kadar Anayasa'nın 125. maddesinde, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin, yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmiş ise de; 40. maddeye eklenen fıkrayla, idarî işlemlerde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerinin belirtilmesi zorunluluğu ihdas edildiğinden, kişilere bildirilen idarî işlemlerde başvuru süresi ve başvuru yerinin de gösterilmesi gerekmektedir.

Dava açma süresini başlatacak olan bildirim, Anayasa'nın âmir hükmü gereğince başvuru mercii ve süresini de gösteren yazılı bildirimdir. Bunun dışındaki yazılı bildirimler, Anayasa'nın 40. maddesinin âmir hükmüne uygun olmadığından, dava açma süresini başlatmayacaktır.

Çoğunluk görüşünde, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve Anayasa Mahkemesinin bireysel başvuru üzerine verdiği çeşitli kararlardan hareketle, yargısal prosedürün başvuru yapmayı zorlaştırmaması, açık, anlaşılabilir ve ulaşılabilir olması gerektiği düşüncesine dayanılarak, genel dava açma süresinin, uzun süredir uygulandığı, ilgilinin dava açmak için gerekli araştırma ve hazırlıklarını yapmasına, gerekiyorsa hukukî ve teknik yardım almasına yetecek düzeyde olduğu; açık, anlaşılabilir ve ulaşılabilir olan bu sürelerin mahkemeye erişimi zorlaştıran ya da engelleyen kısa süreler olarak nitelendirilemeyeceği, özel dava açma süresi öngörülen durumlarda ise Anayasa'da yer alan yükümlülüğe uyulmaması halinde genel dava açma süresinin geçerli olacağı, bu yaklaşımın hukukî güvenlik ve idarî istikrar ile mahkemeye erişim hakkı arasındaki hassas dengeyi sağlayacak nitelikte olduğu yorumuna yer verildiği görülmektedir.

Bu görüşe göre genel dava açma süresi öngörülen idarî işlemler açısından Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan bildirim zorunluluğuna uyulmamasının dava açma süresi bakımından herhangi bir etkisi yoktur. Çünkü, dava açma süresi uzun yıllardır uygulanmakta, bilinirliği konusunda bir tereddüt bulunmayan bu süreler yeterli açıklıkta ve öngörülebilir niteliktedir. Özel dava açma sürelerinin öngörüldüğü idarî işlemler açısından bu zorunluluğun yerine getirilmemesi durumunda o işleme karşı dava açma süresinin genel dava açma süresi olarak uygulanması gerekmektedir. Bu ihtimalde ise dağıntık olan mevzuatta bir çok farklı özel dava açma süresi bulunduğundan ilgililerin yanılması muhtemeldir. Bu durum karşısında özel dava açma süresinin öngörüldüğü durumlarda genel dava açma süresinin uygulanması ile bildirim zorunluluğuna uyulmamasından kaynaklanan mağduriyet, mahkemeye erişim hakkının özüne zarar verecek seviyeye ulaşmadan giderilmiş olacaktır.

Öncelikle, Anayasa Mahkemesinin bireysel başvuru kararlarında ortaya koyduğu yaklaşımın içtihadı birleştirme kararına esas alınıp alınamayacağı hususunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

Anayasa'nın 148. maddesinin üçüncü fıkrası ile 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 45. maddesine göre Anayasa Mahkemesine yapılan bir bireysel başvurunun esasının incelenebilmesi için kamu gücü tarafından müdahale edildiği iddia edilen hakkın Anayasa'da güvence altına alınmış olmasının yanı sıra Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (Sözleşme) ve Türkiye'nin taraf olduğu ek protokollerin kapsamına da girmesi gerekir. Bir başka ifadeyle Anayasa ve Sözleşme'nin ortak koruma alanı dışında kalan bir hak ihlali iddiasını içeren başvurunun kabul edilebilir olduğuna karar verilmesi mümkün değildir.

Anayasa Mahkemesi, başvuru yolları, mercii ve sürelerinin gösterilmediği uyuşmazlıklarda davaların süre yönünden reddine ilişkin yargı kararlarından kaynaklanan yakınmaları ele alarak, yaptığı değerlendirmeler sonucunda, Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrası ortak koruma alanında yer almadığından, bu güvencenin bireysel başvuru kapsamında incelenemeyeceğine karar vermiştir. (Yaşar Koşar, B. No: 2018/37550, 21/10/2020, § 27, Nurşah Suna, B. No: 2016/13347, 10/12/2019, § 30, Özbakım Özel Sağlık Hiz. İnş. Tur. San. ve Tic. Ltd. Şti., B. No: 2014/13156, 20/4/2017, § 32).

Anayasa Mahkemesinin ortak koruma alanı dışında kalan düzenlemelerin ihlal edildiği iddiasını inceleme noktasında konu bakımından yetkisiz olmasından hareketle, Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrasını inceleme kapsamına almaksızın, meseleyi bu zorunluluktan bağımsız olarak hak arama hürriyeti ve bu hakkın bir unsuru olan mahkemeye erişim hakkı kapsamında değerlendirerek karar verdiği anlaşılmaktadır. İdarî yargı mercilerinin yaptıkları yargılamada ortak koruma alanı gibi bir sınırlama olmadığına göre Sözleşme ile bağlı olan Anayasa Mahkemesinden farklı olarak doğrudan uygulanabilir nitelikte olan ve Sözleşmeye göre daha ileri bir koruma sağlayan Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrasını esas almaları gerekmektedir.

Anayasa Mahkemesinin Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrası yönünden meseleyi incelemeyen, bu hükmü kararına dayanak almayan yaklaşımından hareketle bir sonuca ulaşılması isabetli değildir.

Bu yaklaşımın benimsenmesi üç farklı noktada Anayasa'ya ve düzenlemenin amacına aykırıdır.

Birincisi; genel dava açma süresi öngörülen uyuşmazlıklar açısından, bu sürenin açık, anlaşılabilir ve ulaşılabilir olduğundan bahisle bir karar verilmesi, öte yandan özel dava açma süresi öngörülen uyuşmazlıklar açısından Anayasa hükmünden tamamen bağımsız bir yorum yapılarak genel dava açma süresi öngörülen işlemlerden farklı bir sonuca ulaşılması Anayasa'da yer alan düzenlemenin Devletin tüm işlemleri açısından geçerli bir zorunluluk içermesi ve genel veya özel dava açma süreleri bakımından herhangi bir ayırım öngörülmemesi karşısında yerinde değildir.

İkincisi; genel dava açma sürelerinin açık, anlaşılabilir, ulaşılabilir olduğundan ve uzun yıllardır uygulandığından kişiler tarafından bilinmekte olduğu görüşüne göre kişiler bu süreleri bildiğinden -Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrasındaki düzenlemenin aksine-

kendilerine bir hatırlatma yapılmasına ihtiyaç bulunmamaktadır.

İdarî yargıya ilişkin dava açma süreleri, 20/01/1982 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 2577 sayılı İdarî Yargılama Usulü Kanunu ile düzenlenmiş bulunmaktadır. Ancak Anayasa koyucu, 03/10/2001 tarih ve 4709 sayılı Kanun ile Anayasa'nın 40. maddesine ikinci fıkrayı ekleyerek Devletin tüm işlemleri açısından hak arama hürriyetini güvence altına almak amacıyla başvuru yolları, mercileri ve sürelerini gösterme zorunluluğunu ihdas etmiştir.

Bu düzenleme ile Devlet, kişilerin hak arama yollarını etkin ve hak kaybına uğramaksızın kullanabilmelerinin temini için kendine bir yükümlülük öngörmekte, Anayasa'nın bir toplum sözleşmesi olduğu gözetildiğinde, kişilere karşı taahhüt altına girmektedir. Bu taahhüde göre Devlet organları bir işlem tesis ettiğinde bu işleme karşı kişilerin başvuracağı yol, merci ve bunlara ilişkin süreleri gösterecektir. Bu bildirim taahhüt edilirken bazı sürelerin uzun süredir uygulandığı, bilinir veya açık olduğu gibi bir ayrıma gidilmemiş, genel dava açma süreleri bakımından bir istisna öngörülmemiştir.

Anayasa koyucunun 2577 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden yaklaşık yirmi yıl sonra 40. maddede yer alan zorunluluğu ihdas ederken genel dava açma süresinin uzun yıllardır uygulanmakta olduğunu veya bu sürenin ulaşılabilir veya açık olduğunu öngörmediği söylenemez.

Bizatihi madde gerekçesinde yer alan, "bireylerin yargı ya da idarî makamlar önünde sonuna kadar haklarını arayabilmelerine kolaylık ve imkân sağlanması amacıyla ve son derece dağınık mevzuat karşısında kanun yolu, mercii ve sürelerin belirtilmesinin hak arama, hak ve hürriyetlerin korunması açısından zorunluluk hâline geldiği" yönündeki ifadelerden, başvuru yolları ve sürelerine ilişkin farklı düzenlemeler olduğu ve bu düzenlemelerin "son derece" dağınık bir mevzuatta düzenlendiği hususu Anayasa koyucu tarafından gözetilerek 40. maddenin ikinci fıkrasının ihdas edildiği anlaşılmaktadır.

Üçüncüsü; "açık, anlaşılabilir ve ulaşılabilir" olma mefhumunun 40. maddenin ikinci fıkrasında yer alan zorunluluğun sadece dava açma süresinin bildirilmesine ilişkin olmayıp başvurulabilecek kanun yolları ve mercilerin hangileri olduğuna ve bunların sürelerine ilişkin bir bildirim de kapsaması ve yargısal veya idarî başvuru süreleri veya bunların nitelikleri hususunda da herhangi bir ayrıma yer verilmemesi karşısında, konunun salt dava açma süresinin bildirilmesine indirgenerek yorumlanması Anayasa değişikliğinin amacına aykırıdır.

40. maddede öngörülen zorunluluk, sadece başvuru ve dava açma sürelerini değil hangi yola ve hangi mercie başvurulması gerektiği yönündeki bildirim de ihtiva etmesi halinde yerine getirilmiş olacaktır. Bunların birindeki eksiklik bildirimde yer alması gereken unsurların tam olmaması sonucunu doğuracağından bildirim usûlsüz hale getirecektir.

Yargı ayrılığı sisteminin geçerli olduğu Türk yargı düzeninde anayasa yargısı, adli yargı, idarî yargı, uyuşmazlık yargısı, seçim yargısı ve hesap yargısı olmak üzere altı ayrı yargı çeşidi benimsenmiş ve özellikle adli ve idarî yargı düzenlerinde, uyuşmazlıkların niteliklerine ya da uyuşmazlığın taraflarının içinde buldukları konuma göre genel yetkili ve

özel yetkili mahkemeler oluşturulmuştur.

Bunun yanında, farklı kanunlarda yer alan kimisi ihtiyarî kimisi ise yargı yoluna başvurmadan önce zorunlu nitelikte olan idarî başvuru yolları bulunmaktadır.

Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrası tüm hukukî çarelere başvuran ilgililerin hak kayıplarını engellemeyi amaçlayan bir düzenlemedir. Anayasa'da öngörülen zorunluluk, idarî başvuru yollarını gösterme bakımından da geçerli olup ilgililerin dava açmadan önce başvuracakları hukukî çareleri de kapsayan bu zorunluluk dava açma süresini gösterme zorunluluğundan bağımsız olarak değerlendirilemez.

Haklarında bir işlem tesis edilen ilgililerin, adli yargıya mı idarî yargıya mı veya bu yargı kolları içerisindeki hangi mahkemeye veyahut idarî bir başvuru yoluna mı müracaat edeceği hususunda tereddüt yaşayabileceği bir gerçektir. Birden fazla yargı yolu ve mevzuatta dağınık bir şekilde düzenlenmiş zorunlu ve/veya ihtiyarî idarî başvuru yolları ile bunlara ilişkin farklı başvuru sürelerinin mevcut olduğu ve adli yargıda genel zamanaşımı süresi 10 yıl iken idarî yargıda genel dava açma sürelerinin 30 ve 60 gün olduğu da dikkate alındığında bütün bu hukukî başvuru yolları ve sürelerinin herkes tarafından bilinebilir olduğundan bahsedilemez.

40. maddenin ikinci fıkrasının getiriliş amacı tam da bu hususa karşılık gelmektedir. Kanunlarda yer alan karmaşık düzenlemelerin hak arama hürriyetinin kullanımını engellemesi karşısında bu anayasal zorunluluğun yaptırımının bulunmadığı şeklinde bir yaklaşımın benimsenmesi Anayasa'ya uygun değildir.

Mahkemelerin dâhi belirli davalar bakımından görev hususunda tereddütler yaşadığı, konunun görev uyuşmazlıkları noktasında Uyuşmazlık Mahkemesine taşındığı, anılan Yüksek Mahkemenin içtihatlarında zaman içerisinde farklılıklar oluşabildiği, bildirim yükümlülüğünü yerine getiren idarelerin de işlemlerinde zaman zaman kişileri yanlış yönlendirecek ifadeler kullandığı bilinmektedir.

İdare ve mahkemelerin tereddüte düştüğü bu durumların, kişiler tarafından bilinebilir olmasını beklemenin ve bu duruma hukukî sonuç bağlamanın hakkaniyete uygun olmadığı açıktır.

Hukuk devleti, insan haklarına saygılı ve bu hakları koruyucu âdil bir hukuk düzeni kuran ve bunu devam ettirmekle kendisini yükümlü sayan, bütün eylem ve işlemleri yargı denetimine tâbi olan devlettir. Hukuk devleti ilkesinin diğer niteliklerinin güvencesini oluşturan temel öğelerden birisi idarenin yargısal denetimidir.

İdarenin yargısal denetimi kişiler yönünden diğer denetim yolları ile kıyaslandığında daha fazla güvence sağlamaktadır. Ancak, kendiliğinden harekete geçme yeteneği olmayan, sadece idarenin işlem ve eylemleri nedeniyle menfaati ihlal edilenlerin başvurusu üzerine harekete geçebilen yargısal denetimin etkin kılınması, hak arama yollarının açık tutulması ve yargı güvencesinin sağlanması ile mümkündür.

Kişilerin hak arama özgürlüğünü güvence altına alan düzenlemelerin kişilerin salt özgürlük alanlarının korunmasına değil hukuk devleti ilkesinin gerçekleştirilmesine de hizmet

ettiği göz önünde bulundurularak, idarenin yargısal denetimi ile görevli idarî yargı mercilerinin hak arama yollarını kısıtlayan bir yorumdan kaçınması gerekmektedir. Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrası yanında, 2. ve 36. maddesi ile birlikte yapılmayan değerlendirme eksik olacağından ve Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan zorunluluğun Sözleşmeden daha güvenceli ve hak arama hürriyetini çok daha güçlü şekilde koruyan bir içeriğe sahip olmasından hareketle, İçtihatları Birleştirme Kurulunca hakları koruma ve güvence altına alma noktasında daha ileri bir yorum yapılmasının önünde hiçbir engel bulunmamaktadır.

Anayasa maddesinin yorumu ve uygulama biçimine ilişkin Yargıtay uygulamasının da bu yönde olduğu görülmektedir. Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun 12/02/2019 tarih ve E:2015/10-3512, K:2019/134 sayılı kararında,

"Vatandaşlara hak arama özgürlüğü konusunda anayasal bir hak tanınırken, Devlete de onların bu haktan yararlanmasını sağlayacak şartları hazırlama görevi yüklenmiştir. Devlet için öngörülen bu zorunluluk ilgilinin Anayasal haklar içinde yer alan hak arama özgürlüğünün yaşama geçirilmesini sağlayacaktır.

Bu anayasal görevin yerine getirilmesi için getirilen yasal düzenlemeler ve kurulan kurumların görevleri de bu bilinçle değerlendirilmelidir.

Bu kapsamda Anayasal teminat altına alınmış hak arama özgürlüğünden bahsedebilmek için Devletin işlemlerinde işleme karşı başvuru yollarını ve süresini açıkça, vatandaşında kuşku ve tereddüt uyandırmayacak şekilde göstermesi gerekir.

Bu görevin yerine getirildiğinin kabulü için alacakların tahsiline yönelik işlemlerin tamamında ilgili mevzuatın vergi alacaklarının tahsili ile alacakların tahsiline ilişkin olarak uygulanmasındaki farklılıklar da dikkate alınarak ilgilie, işleme karşı başvurabileceği kanun yolu ve süresinin açıkça belirtilmesi gerekmektedir." değerlendirmesine yer verildikten sonra, davacı tarafından mülga 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 79/13. maddesi uyarınca bir aylık hak düşürücü süre içerisinde Kuruma itiraz edilmediği sabit ise de tebliğ edilen borç bildirim belgesinde itiraz hakkı, itiraz edilecek merci ve süresi ile itirazın reddi halinde gidebilecek kanun yolu ve süresinin belirtilmediği dikkate alındığında davacının hak arama özgürlüğünün zedelendiğinin kabulü gerektiği, bu durumda usûlüne uygun bir borç bildirim belgesinin tebliğinden bahsetmenin mümkün bulunmadığı, sonuç itibarıyla itiraz hakkı, itiraz edilecek merci ve süresi ile itirazın reddi halinde gidebilecek kanun yolu ve süresinin de belirtildiği usûlüne uygun bir borç bildirim belgesi düzenlenerek yasal prosedürün yeniden işletilmesi gerektiğinin belirtildiği görülmektedir.

Buraya kadar yapılan açıklamalardan hareketle, Anayasal bir düzenleme olarak doğrudan uygulanabilir nitelikte olduğu kabul edilen başvuru yolları, mercileri ve sürelerinin gösterilme zorunluluğuna uyulmamasının hukuka aykırı bir davranış olduğu; başvuru yolu, mercii ve süresinin gösterilmemesinin, düzenleme ile korunması amaçlanan hak arama hürriyetini ihlâl edici nitelikte ve kişilerin doğru yere veya süresinde başvuru yapmalarını engelleyen veyahut hiç başvuru yapamamaları sonucunu doğurabilecek nitelikte olduğu, bu

bildirimi ihtiva etmeyen işlemlerin bu işlemlere karşı başvuru veya dava açma süresini başlatmayacağı değerlendirilmiştir.

Öte yandan, dava açma süreleri açısından, başvuru yolu, mercii ve sürelerini göstermeyen idarelerin hukuka aykırı bu davranışlarının dürüstlük kuralı bağlamında usûl hukukuna yansımalarının da irdelenmesi gerekmektedir.

Dürüstlük kuralı ve hakkın kötüye kullanılması yasağı, kanun hükümlerinin katı uygulanmasının yol açacağı adalete, hakkaniyete ve ahlâk anlayışına aykırı, hayat ihtiyaçlarına uymayan sonuçları önleyecek bir genel kural, bir temel hukuk ilkesi niteliğindedir. Öyle ki, bu ilke Medenî Kanun'un 2. maddesinde açıkça düzenlenmiş olmasaydı bile yine de sonuç değişmezdi; bir temel hukuk ilkesi olarak dürüstlük kuralı ve hakkın kötüye kullanılması yasağı her zaman uygulama alanı bulabilirdi. (M. Kemal OĞUZMAN, Nami BARLAS, Medeni Hukuk, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, Eylül 2021, s. 293).

Dürüstlük kuralının ve buna bağlı olarak hakkın kötüye kullanılması yasağının sadece medenî hukuk veya daha geniş kapsamlı olarak özel hukuk alanında uygulanabilecek bir kavram olduğu sanılmamalıdır. Dürüstlük kuralı hukukun her alanında, bu arada kamu hukuku dalında da daima dikkate alınması gereken bir temel hukuk ilkesidir. (OĞUZMAN-BARLAS, s. 244-245) İdare hukukunun kullandığı birçok kavram, kurum ve ilke idare hukukundan çok daha önce özel hukuk tarafından hazırlanmış; idare hukuku bu kavram ve kurumları esas itibarıyla özel hukuktan almıştır. Ancak idare hukuku bu özel hukuk kavramlarını çoğunlukla olduğu gibi almamış, bunları kendine uydurmuştur. Nihayet bazı istisnâ durumlarda idarî yargı hâkimi bir medenî hukuk kavramını, kurumunu veya ilkesini olduğu gibi uygulayabilir. Örneğin medenî hukuktaki iyiniyet ilkesi idare hâkimi tarafından uygulanabilir. (Kemal GÖZLER, İdare Hukuku, C. 1, Ekin Yayınevi, Bursa, 2019, s. 120)

Bir kimsenin aldatıcı davranışlarda bulunarak veya başka şekillerde hukuka veya ahlâka aykırı hareket ederek yarattığı duruma dayanmak suretiyle bir hakkı kullanması halinde, onun bu davranışının hakkın kötüye kullanılması olarak değerlendirilmesi gerekir. (OĞUZMAN-BARLAS, s. 255) Dürüstlük ilkesi ve onun somut planda özel bir uygulanma biçimini oluşturan hakkın kötüye kullanılması yasağı, hukuk düzeninin merkezi kavramları arasında yer alırlar; adeta hukukun genel ilkesi mertebesinde dirler. (Süha TANRIVER, Medeni Usûl Hukuku, Yetkin Yayınları, C. 1, Ankara, 2020, s. 427)

Hukukun tüm alanlarında olduğu gibi usûlde de dürüstlük kuralının uygulanacağı konusunda günümüzde artık bir tereddüt yoktur. ... Çünkü hukukî koruma sağlamakla görevli kuruluşların, davanın tarafının veya temsilcisinin hakkın kötüye kullanılması suretiyle lehine sonuç çıkarma çabalarına yardımcı olması veya göz yumması söz konusu olamaz. (Ramazan ARSLAN, Medeni Usûl Hukukunda Dürüstlük Kuralı, S Yayınları, Ankara, 1989, s. 62)

Tarafın dürüstlük kuralına aykırı davranışının meydana getirdiği sonuçtan yararlanması mümkün değildir. (Güray ERDÖNMEZ, Pekcanitez Usûl Medeni Usûl Hukuku, On İki Levha Yayınları, C. 1, İstanbul, 2017, s. 912)

Usûl hukuku alanında da dürüstlük kuralının geçerli olduğu, tarafların ileri sürdüğü iddia ve savunmaların da bir hakkın kullanılması mahiyetinde olduğundan hakkın kötüye kullanılması yasağına tâbi olduğu, aynı zamanda tarafların dürüstlük kuralına aykırı olarak meydana getirdiği durumlardan usûl hukuku alanında da yararlanmasının mümkün olmadığı açıktır.

Bir idarî işlemde başvuru yolları, mercileri ve süresinin gösterilmemesi halinde, davalı idare tarafından süre itirazında bulunulması usûl kurallarının kendisine tanıdığı yetkiyi kullanma görüntüsü altında lehine usûlî sonuç çıkarmasına sebebiyet vereceğinden hakkın kötüye kullanılması niteliğindedir.

İdarî yargılama usûlünde davanın süresinde açılıp açılmadığı hususu mahkemece re'sen dikkate alınmaktadır. Bu açıdan, süre itirazı ileri sürülmesi dâhi mahkemeler davayı süre aşımı nedeniyle reddedebileceğinden bir hakkın kullanımının söz konusu olmayacağı ileri sürülebilirse de emredici hukuk kurallarının sınırını teşkil eden dürüstlük kuralının usûl hukuku alanında da geçerli bir ilke olması ve dürüstlük kuralına aykırı davranışların da mahkemelerde re'sen dikkate alınması gerekmesi karşısında yarışan ilke ve kurallar arasında bir tercihte bulunulması gerekmektedir.

Belirtilen çerçevede, idarelerin Anayasa'da yer alan emredici bir hukuk kuralını uygulamaktan imtina ederek meydana getirdiği hukuka aykırı durumdan yararlanmasının hukuk düzenince korunmaması gerekir. Bu husus süre itirazında bulunulup bulunulmamasından bağımsız olup dürüstlük kuralına aykırı davranışıyla davanın süresinde açılmamasına sebebiyet veren tarafın lehine -anayasal bir zorunluluğun açıkça yok sayılması anlamına da gelecek şekilde- hukukî sonuca yol açılması, yargılamanın temelinde yatan, maddî hukukun kişilere tanıdığı hakların gerçekleştirilmesi ile toplumda hukuksal barışın kurulması ve devaminin sağlanması amacına aykırılık teşkil edeceği gibi hukukun genel ilkeleri arasında yer alan dürüstlük ilkesine aykırı bir davranışın usûl hukuku anlamında yargı mercilerince benimsenmesi anlamına gelecektir.

Bütün bu hususların birlikte değerlendirilmesinden, başvuru yolları, mercii ve süresi gösterilmeden tesis edilen işlemlere karşı açılan davalarda davalı idare tarafından süre itirazında bulunulmasının kimsenin hukuka aykırı bir davranışından/kusurundan yararlanamayacağı yönündeki hukukun genel ilkesi gereği hakkın kötüye kullanılması niteliğinde olacağı, bu itirazdan bağımsız olarak yargı mercilerinin bu duruma dayanarak davalılar lehine hukukî sonuç doğuracak şekilde yorumda bulunmasının hukuka aykırılık teşkil edeceği sonucuna ulaşmıştır.

Öte yandan, usûlsüz bildirim dava açma süresi başlatmayacağı kabul edilmekle birlikte bu durumun doğuracağı sakıncalar da değerlendirilerek bir karar verilmesi gerekmektedir.

İdarî eylem ve işlemler, devamlı olarak yargı denetiminin tehdidine maruz bırakıldığı takdirde, toplum hayatında anormal olan ihtilafî durumların sonu alınamayacağından, kamu düzeni ihlal edileceği gibi idarî işlemlerde istikrarın sağlanamaması ve bu işlemlerle tesis edilen hukukî durumların aydınlığa kavuşamaması, amme hizmetlerinin düzenli ve verimli bir şekilde işlenmesini engelleyecektir. Bu mahzurların önlenmesi için, fertlerin yargı yoluna başvurma konusundaki Anayasal hakları da göz önüne alınarak, idarî yargı yerlerine başvurma süresi sınırlandırılması yoluna gidilmiş, bu suretle de idare hukukunda, dava açma süresi denilen müessese ortaya çıkmıştır. (Erol ÇIRAKMAN, " İdarî Davalarda Süre", İdare Hukuku ve İdarî Yargı İle İlgili İncelemeler I, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları, Ankara,1976, s.191).

İdarî işlemlere karşı dava açma süresi öngörülmemesinin doğuracağı sonuçlar yanında Anayasa'nın âmîr hükmünde yer alan bildirim zorunluluğu yerine getirilmeyerek ilgililerin hak arama özgürlüğünün kısıtlanmasının da büyük sakıncaları bulunmaktadır.

İdarî dava sürelerinin belirlenmesi noktasında kişilerin özel yararları ile kamu yararı arasındaki çatışmanın hakkaniyete uygun bir şekilde çözümlenmesi, bu iki yarar arasında âdil bir dengenin kurulması gerekmektedir.

Çoğunlukça benimsenen yaklaşım idarelerce yerine getirilmeyen anayasal zorunluluğun olumsuz sonuçlarının ilgili kişilerin üzerine bırakılmasına yol açacak mahiyettedir.

Öte yandan, idarî işlemlere sınırsız ve süresiz dava açma imkânı getirilemeyeceğinden, idarî istikrar ve hak arama hürriyetini bağdaştıracak mâkûl bir çözüme ihtiyaç bulunmaktadır.

Çelişen kararlara konu olan somut uyuşmazlık ve olayların ortaya çıkardığı soyut hukuk sorununu, genel ve nesnel çözüme bağlamakla görevli ve yetkili İçtihatları Birleştirme Kurulu, hukuku geliştirme imkânını da kullanarak bu mâkûl çözümü ortaya koymaya muktedir durumdadır.

Bu noktada, benzer bir konunun Fransız idarî yargı sistemi içerisinde tartışma konusu olduğu anlaşılmaktadır. Fransız hukuk sisteminde, başvuru yolları, mercileri ve sürelerinin gösterilmesine ilişkin zorunluluğun işlemleri hukuka aykırı kılan değil, işlemlerin bildirimini usûlsüz kılan bir zorunluluk olarak değerlendirildiği görülmektedir.

Kanunî bir düzenleme olarak anılan hukuk düzeninde yer alan başvuru yolları ve sürelerinin gösterilmesi zorunluluğunu yerine getirmemenin yaptırımı, bu işleme karşı dava açma süresinin başlamaması şeklinde düzenlenmiştir. Fransız İdarî Yargı Kanunu'nun R421-5 maddesinde, "Bir idarî karara karşı dava açma süreleri, kararın ilgiliye tebliğinde başvuru yollarının gösterilmesi hâlinde işlemeye başlar." kuralına yer verilmiştir. (Code de Justice Administrative, Erişim: <https://www.legifrance.gouv.fr/>).

Fransız Danıştayının 13/07/2016 tarihli M. A.B. kararında konunun ele alındığı ve Kanun'da yer alan düzenlemenin ve içtihadın sınırlarını belirleyen bir karar verildiği görülmektedir.

Karara konu olayda, eski polis komiseri A.B. 24/06/1991 tarihinde tesis edilen ve kendisini emekliye ayıran işlemi 26/09/1991 tarihinde yapılan tebligatla öğrenmiştir. Tebligat tarihinden daha önce ise kendisine sözlü bir bildirim yapılmıştır. Bu sözlü bildirim sırasında 2 aylık bir süre içerisinde dava açabileceği bildirilmiştir. Bununla birlikte, bu sözlü bildirim sırasında dâhi İdarî Yargı Kanunu'nun R. 421-5. maddesi uyarınca tebligatlarda yer alması gereken, davanın idarî yargıda mı yoksa başka bir yargı kolunda mı; eğer dava idarî yargıda açılacak ise genel görevli mahkemelerde mi yoksa özel görevli mahkemelerde mi açılacağına dair bilgiler yer almamıştır. A. B. işlemin bu şekilde bildirilmesinden 22 yıl sonra Lille İdare Mahkemesinde dava açmıştır.

Fransız Danıştay kararında öncelikle, Fransız İdarî Yargı Kanunu'ndaki düzenlemelerden hareketle, başvuru yolları ve başvuru ve dava süreleri konusunda bilgi verme zorunluluğuna uyulmaması veya idarenin bu bilgileri ilgiliye verdiği dair kanıt bulunmaması hallerinde, ilgili kişiye İdarî Yargı Kanunu'nda yer alan genel dava açma sürelerinin uygulanmayacağını ve kişilerin dava açma süreleri geçmiş olsa bile dava açabileceklerini kabul etmiştir.

Ancak bu durumun sakıncalarına değinen Fransız Danıştaya göre, "hukukî güvenlik ilkesi; hiçbir zaman sınırı konulmadan, uzun bir zamanın geçmesiyle pekiştirilen durumlara müdahale edilemeyeceğini ve bir hukukî durumun aradan uzun bir zaman geçmesiyle kesinlik kazanmasını ifade eder. Hukukî güvenlik ilkesi, idarenin bireysel kazanımlara belirli bir zaman geçtikten sonra müdahale edememesini gerektirdiği gibi; bireylerin de bireysel idarî işlemlere karşı tesis edilme tarihinden itibaren veya kendilerine tebliğ edilme tarihinden itibaren veya tebliğ yapılmamış olsa bile işlemi öğrendikleri tarihten itibaren süresiz olarak, her istedikleri zaman dava açmamalarını gerektirir... Bununla birlikte, bireysel işlemin muhatabı olan kişi başvuru ve dava yollarına, ancak mâkûl süreler içerisinde başvurabilir."

Fransız Danıştay bu mâkûl süreyi, "İlgili kişinin öne sürdüğü özel şartlar hariç olmak üzere bu mâkûl süre, ilgili kişiye tebliğ yapıldığı hâllerde tebliğden itibaren; tebliğ yapılmadığı hallerde ise işlemin tesis edildiğinin öğrenildiği tarihten itibaren 1 yılı geçemez. İlgili kişinin söz konusu idarî işlem için kanunlarda öngörülen özel idarî başvuru yollarına başvuru süresinin geçmediği hâllerde 1 yıl geçmiş olsa bile başvuru hakkı saklıdır. Sonuç olarak usûlüne uygun bir tebligat yapılmamış olsa bile dava açma hakkı bahsedilen istisnalar dışında tebliğden itibaren veya öğrenme tarihinden itibaren 1 yıl ile sınırlandırılmıştır. İlgili kişinin ileri sürdüğü gecikme sebebi kabul edilirse bu 1 yıl istisnai olarak aşılabilir." şeklinde ortaya koymuştur.

Mâkûl süreyi belirlemekteki amacını ve bu sürenin çerçevesini belirleyen gerekçesinde ise şu ifadelere yer vermiştir: "Yukarıda dile getirmiş olduğumuz kuralın tek amacı İdarî Yargı Kanunu'nda öngörülmüş olan başvuru yollarının ve süresinin gösterilmemiş olduğu tebligatların geçersiz sayılması nedeniyle genel dava açma süresi geçirilmiş olsa bile, dava açma hakkı veren hükmün çerçevesini çizmektir. Kanunen yer

alması gereken bilgilerin yer almadığı tebligatlarda dava açma süresine üst sınır getirilmesi hak arama hürriyetinin özüne yönelik bir tehdit taşımamaktadır. Getirilen kural yalnızca Kanunun usûlsüz tebligatlar için getirdiği yaptırımın mâkûl sürelerin ötesinde bir uygulamaya konu olmasından kaçınma maksadı taşımaktadır. Usûlsüz tebligatlarda dava açma süresinin 1 yıllık bir mâkûl süre ile sınırlandırılması muhtemel davalı idarelerin aşırı gecikmeli açılan davalar sonucu çıkabilecek iptal kararlarına mâruz kalmalarını önleyecek, adaletin daha iyi işlenmesini sağlayacak ve hukukî durumların güvenliğe ve sabitliğe kavuşmasını sağlayacaktır. Tüm bu anlatılanlarla birlikte; önüne gelen somut olayın ortaya çıkış tarihinden ne kadar süre geçmiş olursa olsun, mâkûl süre olarak belirlemiş olduğumuz 1 yıllık süreyi somut olaya uygulayıp uygulamama yetkisi, somut olayı inceleyen idare mahkemesindedir. İdare mahkemesi önüne gelen olayın şartlarına ve niteliğine göre mâkûl süreyi daha uzun bir süre olarak kabul edebilir."

Belirtilen değerlendirmelerden hareketle, Fransız Danıştayınca, eksik bilgiler nedeniyle usûlsüz tebligatla bildirilen idarî işleme karşı 2 aylık dava açma süresinin İdarî Yargı Kanunu'nun R. 421-1. maddesi uyarınca işlemeye başlamayacağı, 2 aylık süre geçirilmiş olsa bile davanın açılabileceği, bununla birlikte A.B.'nin, iptalini istediği işlemin tebliğ edilmesinden tam 22 yıl sonra Lille İdare Mahkemesinde açtığı dava mâkûl süre aşıldıktan sonra açıldığından Lille İdare Mahkemesinin, söz konusu davayı 2 aylık genel dava açma süresinin kaçırılması nedeniyle değil; mâkûl dava açma süresinin aşırı olarak geciktirilmesi nedeniyle reddetmesi gerektiğine karar verilmiştir. (Conseil d'Etat, Assemblée, 13/07/2016, No:387763) (Erişim: <https://www.conseil-etat.fr/arianeweb> - Ariane Web Arama Motoru) (Kararın çevirisi için bkz. AYDIN, M. A., Başvuru Yolu ve Süresi Gösterilmeyen Tebligatın Dava Açma Süresine Etkisi, Fransız Danıştay'ının Eski Polis Komiseri M.A.B. Kararı, Terazi Hukuk Dergisi, C. 12, S. 134, Ekim 2017, s. 86-89)

Fransız Danıştay İdarî Yargı Kanunu'nda yer alan hükmü yorumlamak suretiyle idarî istikrar ilkesi gereği kendi içtihadının ve Kanun'un uygulama alanının sınırlarını belirleyen bir karar vererek, başvuru yolları ve süresi gösterilmeyen idarî işlemler bakımından bu işlemlere karşı dava açma süresinin hiç başlamaması şeklinde mevzuatta öngörülen hükmün sakıncalarını gözeterek, somut olayın özelliklerini de dikkate almak suretiyle, dava açma süresinin mâkûl süre olarak belirlediği 1 yıl olarak uygulanacağına, ancak belirlenen bu mâkûl sürenin her somut olayın özelliklerine göre daha fazla belirlenebileceğine karar vermiştir.

Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrasına göre usûlsüz olarak yapılan bildirim dava açma süresini başlatmayacağı ön kabulünden hareketle, 2577 sayılı Kanun'da düzenlenen dava açma sürelerine ilişkin uygulamanın çerçevesinin çizilmesi ve doğrudan uygulanabilir nitelikte olduğu sonucuna ulaşılan Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrasının sınırının belirlenmesi noktasında âdil bir çözüm bulma ihtiyacı bulunmaktadır.

Başvuru yolları, mercii ve süresi gösterilmeyen idarî işlemler bakımından bu işlemlere karşı süresiz dava açma hakkının bulunması idarî istikrarı zedeleyeceğinden dava

açma süresinin işlemin bildiriminden itibaren mâkûl bir süre sonrasında biteceğinin, bu mâkûl sürenin bir yıl olarak kabul edilmesinin uygun olacağı sonucuna ulaşılmıştır.

Ancak bu noktada, dava açma süresinin belirtilmediği idarî işlemlere karşı açılan davalarda özel ve genel dava açma süresinin işletilmesi veya işletilmemesi konusunda Danıştay dava daireleri ve kurulları kararları arasındaki aykırılığın içtihatların birleştirilmesi yoluyla giderilmesinin istenilmesi üzerine toplanan Kurulun sevk edilen içtihatlardan farklı bir yönde karar verip veremeyeceği bir ön sorun teşkil etmektedir.

İçtihatları birleştirme uygulamasının yüksek mahkemelere hukuku geliştirme ve iletme fırsat ve imkânını veren en elverişli prosedür olduğu söylenebilir. Gerçekten, içtihatlarını birleştirmeye yetkili kılınan yargı mercileri, çelişen ve çatışan özel ve özel kararlarına konu olan somut uyumsuzluk ve olaylardan sıyrılarak, bunların ortaya çıkardığı tartışmalı ve çetin soyut hukuk sorununu, bu yoldan, genel ve nesnel çözüme bağlamak, yani o noktada bir prensip kararı almak durumundadır. (Lütfi DURAN, Danıştay'ın İçtihatları Birleştirme Uygulaması, AÜSBFD, 1972, Cilt: 27, Sayı: 3, s. 419) Aralarında aykırılık veya uyumsuzluk görülen kararlardan birini benimseyerek içtihad gerekçesi de dahil olmak üzere, mutlaka bir karara göre mi birleştirilebilecek; yoksa her iki karardaki gerekçeleri yerinde bulmadığı takdirde bunların dışındaki bir esas veya görüşe dayanarak daha başka bir şekilde de birleştirilebilecek midir? Maddenin, ... kararlar arasında uyumsuzluk veya aykırılık görüldüğü takdirde... içtihadın birleştirilmesi, şeklindeki ifadesinden bir bakıma mevcut kararlardan birine göre içtihadın birleştirilmesi gerektiği düşünülebilirse de kanaatimizce bu düşünce, önüne gelen hukukî bir meselede Yüksek Kurulu bu kararlarla mukayyet kılmak demek olur ki bunun yargı fonksiyonunda hâkim bağımsızlık esasıyla telifi mümkün olmayacağı gibi en isabetli bir çözüm yolunun araştırılıp tespitine de engel olacağı açıktır. (Aydın H. TUNCAY, Orhan ÖZDEŞ, Recep BAŞPINAR (Bölüm yazarları), Yüzyıl Boyunca Danıştay, Ankara, Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1968, s. 708) Birleştirilen içtihat, söz konusu olan kararlardan birinin yönünde çıkabileceği gibi; hepsinin dışında yepyeni bir çözüm biçiminde de olabilir. (DURAN, s. 435) İçtihadı Birleştirme Kurulu, birbirine aykırı kararlardan birindeki görüşü doğru bularak, onu benimseyebilir; fakat, o kararlardaki görüşle bağlı olmayıp, yeni bir görüşü de benimseyebilir. (Baki KURU, İçtihatların Birleştirilmesi Yolu ile İlgili Bazı Sorunlar, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1977, s. 26) Yargıtay'ın 07/11/1951 tarih ve 7950 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 20/06/1951 tarih ve 13/5 sayılı içtihadı birleştirme kararında, "İçtihadı Birleştirme Genel Kuruluna tevdi edilen ilâmlarda yukarıda a ve b bentlerinde yazılı şekillerden birinin tercihi hususunda içtihat uyumsuzluğu göze çarpmaktadır. c bendinde yazılı şekil hakkında Genel Kurula bir ilâm sunulmamıştır. Ancak Genel Kurul, birbirine muhalif kararlarla mukayyet olmayıp içtihadında serbesttir. Mübayan kararları kendi içtihadına muvafık görmezse kanuna, hâl ve maslahata ve adalete uygun şekilde meseleyi tetkik eder ve karara bağlar. Bu sebeple Genel Kurul, bu hususta teklif edilen şekillerin hepsi üzerinde müzakere ve münakaşa etmiş, kendisine sunulan ilâmlarla bağlı kalmamıştır." gerekçesine yer verilerek suretiyle Kurula getirilen

içtihatlardan farklı bir yönde karar verilebileceğine işaret edilmiştir. Yargıtay Başkanlar Kurulunun 13/07/1975 tarih ve 15294 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan, İçtihadı Birleştirme Görüşmelerine ve Kararları Yazımına İlişkin İlke Kararı'nın 10. maddesinde, "İçtihadı birleştirmeye konu olan kararlarla görüşmeler sırasında ortaya çıkan yeni görüş Başkan tarafından formüle edilmek suretiyle oya sunulur." düzenlemesi yer almıştır.

Bu çerçevede; İçtihatları Birleştirme Kurulunun önüne gelen içtihatlardan farklı bir görüşü benimseyerek, birleştirmeye konu içtihatlardan farklı bir karar alabileceği kabul edilmelidir.

Bu ön sorunun hallinden sonra, tartışılan tüm meselelerin birlikte değerlendirilmesinden, şu sonuçlara ulaşılmıştır:

1- Dava açma süresini başlatacak olan bildirim, Anayasa'nın âmir hükmü gereğince başvuru yolu, mercii ve süresini de gösteren yazılı bildirim olduğundan, bunun dışındaki yazılı bildirimler, Anayasa'nın 40. maddesinin âmir hükmüne uygun değildir. Bu tarz bir bildirim, içeriğinde yer alması zorunlu unsurları ihtiva etmemesi nedeniyle usûlsüz addolunması gerektiğinden dava açma süresini başlatmayacaktır.

2- Anayasa Mahkemesinin bireysel başvuru üzerine aldığı kararlar, Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrasının Sözleşme ile Anayasa'nın ortak koruma alanında olmadığı tespitinden hareketle verildiğinden ve Anayasa'nın bu maddesi Sözleşme'den daha ileri bir güvence sağladığından, Anayasa Mahkemesi kararlarındaki yaklaşımın İçtihatları Birleştirme Kurulunca esas alınmasının isabetli olmadığı değerlendirilmektedir.

3- Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrasının lafzı, gerekçesi ve ihdas amacı bir arada değerlendirildiğinde, düzenlemenin genel dava açma süresi, bir başka süre veya idarî başvuru yolu noktasında bir istisna öngörmeksizin uygulama alanı bulması gerektiği de göz önüne alındığında, genel dava açma süresinin açık, anlaşılabilir, ulaşılabilir ve bilinir olduğundan bahsedilemeyeceği gibi Anayasa koyucununun 2577 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden yaklaşık yirmi yıl sonra 40. maddede yer alan zorunluluğu ihdas ederken genel dava açma süresinin uzun yıllardır uygulanmakta olduğunu, bu sürenin ulaşılabilir veya açık olduğunu öngörmediği söylenemez.

4- Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrası sadece dava açma süresinin bildirilmesine ilişkin bir zorunluluk ihtiva etmediğinden, dava açılmadan önceki idarî başvuru süreçleri ve farklı yargı kolları arasındaki görev uyumsuzlukları dikkate alınarak bütüncül bir yaklaşımla karar verilmelidir.

5- Başvuru yolu, mercii ve süresi gösterilmeden tesis edilen işlemlere karşı açılan davalarda davalı idare tarafından süre itirazında bulunulması kimsenin hukuka aykırı bir davranışından/kusurundan yararlanamayacağı yönündeki hukukun genel ilkesine göre hakkın kötüye kullanılması niteliğinde olup idarenin Anayasa'ya aykırı olduğunda kuşku bulunmayan davranışının süre itirazı ileri sürülüp sürülmemesinden bağımsız olarak hukuk düzenince korunmaması gerekir.

6- Dava açma süresinin hiç işlememesi idarî istikrar açısından sakıncalı sonuçlar doğurabileceğinden, başvuru yolu, mercii ve süresi gösterilmeyen idarî işlemler bakımından dava açma süresinin, işlemin muhatabına tebliği tarihinden itibaren bir yıl olarak belirlenecek mâkûl süre geçtikten sonra dava açma süresinin biteceği yönündeki kabul mahkemeye erişim hakkı ve idarî istikrar ilkelerini bağdaştıran ve Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrasının yaptırımsız kalmasını engelleyen âdil ve dengeli bir yaklaşım olacaktır.

Açıklanan nedenlerle, özel veya genel dava açma süresine tâbi idarî işlemlerde dava açma süresinin belirtilmemesi durumunda dava açma süresinin başlamayacağı, ancak süresiz dava açılmasının sakıncaları gözetilerek, bu sürenin bir yılı aşamayacağı yönünde içtihadın birleştirilmesi gerektiği oyu ile karara katılmıyorum.