

Danıştay 15. Daire Başkanlığı 2018/2412 E. , 2018/6182 K.

"İçtihat Metni"

T.C.

D A N I Ş T A Y

ONBEŞİNCİ DAİRE

Esas No : 2018/2412

Karar No : 2018/6182

Davacı :

Vekili :

Davalı :

Davanın Özeti : Yola Elverişlilik Muayenesi ve Muayene Sonucu Belirlenen Eksikliklere İlişkin Kusur Grupları Yönergesinin eki olan 03.07.2017 tarihinden itibaren Uygulanacak Kusurlar Tablosunun 9.3.8 ve 15.8.2 maddelerinin iptali istenilmektedir.

Danıştay Tetkik Hakimi :

Düşüncesi : İdari işlem, çeşitli hukuksal etkiler yaratmak amacıyla yapılan irade açıklamaları olarak tanımlanmaktadır. Bu hukuksal etkiler, bireysel anlamda subjektif nitelikli sonuçlar doğuran mahiyette olabileceği gibi hukuk düzeninde soyut ve genel nitelikli normlar ihdas edilmesi şeklinde yani düzenleyici işlem tesisi şeklinde de gerçekleşebilmektedir (... , İdari İşlemin Kimliği, s. 9). Bireysel idari işlemler, yalnızca ilgili kişiyi ilgilendiren subjektif nitelikte ve genellikle işlem tesisi anında etki ve sonuçlarını doğurmakta iken, düzenleyici işlemler soyut, objektif ve genel nitelikli hukuk kuralları olduğundan, ancak ilgililer hakkında bu normatif hukuk kuralı uyarınca işlem tesis edilmekle etkisini göstermektedir.

Bir düzenleyici işlem yürürlüğe konulduğu anda hukuka aykırı olabileceği gibi aradan geçen zaman itibarıyla değişen koşullara bağlı olarak hukuka aykırı hale gelme ihtimali de bulunmaktadır. Düzenleyici işlemler ilan veya yayınla yürürlüğe girdikleri için ilgililerin bu işlemlerden haberdar olması her zaman mümkün olmayabilir. Bu nedenle kanun koyucu tarafından bireysel işlemler ile düzenleyici işlemlerin dava açma süresi açısından haklı bir ayrıma gidilmiştir.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 7. maddesinin 1. fıkrasında, dava açma süresinin, özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hâllerde Danıştay'da ve idare mahkemelerinde altmış gün olduğu belirtildiği; 4. fıkrasında ise, "İlânı gereken düzenleyici işlemlerde dava süresi, ilân 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." kuralına yer verildiği; bu yasal düzenlemeye göre, düzenleyici işlemlere karşı ilân tarihini izleyen altmış gün içinde doğrudan dava açılabilmesi mümkün olduğu gibi, bu sürenin geçmesinden sonra, düzenleyici işlemin ilgiliye uygulanması üzerine,

uygulanan işlemin bildirim tarihinden itibaren düzenleyici işlem, uygulanan işlem veya her ikisi aleyhine birden dava açma süresi içinde dava açılması mümkün kılınmıştır.

Anayasa madde 125 uyarınca idari işlemlere karşı açılacak davalarda süre, yazılı bildirim ile başlar. Bu hüküm uyarınca düzenleyici işlemlere karşı uygulanan işlemin tebliğinden itibaren tekrar dava açılabilmesi, aynı zamanda Anayasal bir gerekliliktir.

Bu düzenlemenin amacı, düzenleyici işlemlerin, hukuka aykırılık iddialarının mümkün olduğu kadar dava konusu edilip yargısal denetimini sağlayarak, idarenin hukuk kuralları içinde kalmasını sağlamaktır. Uyuşmazlık konusunda önemli olan nokta, düzenleyici işlemin ilan veya yayım tarihinden itibaren dava açma süresi geçtikten sonra yapılan başvuruların 2577 sayılı Kanun'un 10. ve 11. maddesinden hangisinin tatbik edileceğidir.

2577 sayılı Kanun'un 10. maddesinde; ilgililerin, haklarında idarî davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idarî makamlara başvurabileceği, altmış gün içinde bir cevap verilmezse isteğin reddedilmiş sayılacağı, ilgililerin altmış günün bittiği tarihten itibaren dava açma süresi içinde, konusuna göre Danıştay'a, idare ve vergi mahkemelerine dava açabileceği, altmış günlük süre içinde idarece verilen cevap kesin değilse ilgilinin bu cevabı, isteminin reddi sayarak dava açabileceği gibi, kesin cevabı da bekleyebileceği, bu takdirde dava açma süresinin işlemeyeceği, ancak bekleme süresinin başvuru tarihinden itibaren altı ayı geçemeyeceği, dava açılmaması veya davanın süreden reddi hâllerinde, altmış günlük sürenin bitmesinden sonra yetkili idarî makamlarca cevap verilirse, cevabın tebliğinden itibaren altmış gün içinde dava açabileceği düzenlenmiştir.

Kanun'un "Üst makamlara başvurma" başlıklı 11. maddesinde ise; ilgililer tarafından idarî dava açılmadan önce, idarî işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılmasının üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, idarî dava açma süresi içinde istenebileceği, bu başvurmanın, işlemeye başlamış olan idarî dava açma süresini durduracağı, altmış gün içinde bir cevap verilmezse isteğin reddedilmiş sayılacağı, isteğin reddedilmesi veya reddedilmiş sayılması hâlinde dava açma süresinin yeniden işlemeye başlayacağı ve başvurma tarihine kadar geçmiş sürenin de hesaba katılacağına kurala bağlanmıştır.

Düzenleyici işlemin ilan veya yayım tarihinden itibaren, dava açma süresi içinde yapılan ve bu düzenlemenin kaldırılması veya değiştirilmesine yönelik başvuruların 11. madde kapsamında olduğunda bir duraksama bulunmamaktadır. Ancak, bu süre geçtikten sonra hukuka uygunluk karinesinden yararlanarak hukuk alanında varlığını sürdüren soyut hukuk kuralı niteliğindeki düzenleyici işlemlerin, kaldırılması veya değiştirilmesine yönelik başvuruların, 11. madde kapsamında değerlendirilmesi hukuken isabetli bir yaklaşım değildir. Zira, düzenleyici işlem, bir kere tesis edilmekle etkisini kaybetmeyen bir niteliktedir. Kişinin hukuki uyuşmazlığa konu talebini idareye sunduğu tarihten çok önce ilan veya yayımla yürürlüğe giren ve hukuka aykırı olduğu değerlendirilen bir düzenleyici işlem açısından 11. madde de öngörülen usulün dava açma süresinin başlangıcına esas alınması, bu günden başlayarak geçmişe yönelik 60 günden önceki tüm düzenleyici işlemlerin dava konusu edilememesi sonucunu doğuracaktır. Bu yaklaşım, düzenleyici işlemleri, itiraz yoluyla anayasaya aykırılığı iddia edilebilen kanunlardan daha korunaklı bir hukuk normuna dönüştürmektedir.

Soyut hukuk kuralı niteliği itibariyle kişilerin herhangi bir kanundan kaynaklı olarak idari davaya konu olabilecek bir işlem tesisi için 2577 sayılı Kanun'un 10. maddesi kapsamında idareye yaptıkları başvuru ile bir düzenleyici işlem nedeniyle yaptıkları başvuru arasında bir farklılık bulunmamaktadır. Kişiler kanundan kaynaklı bir başvurunun cevabına karşı hem idari işlemin hem de ilgili kanun hükmünün anayasaya aykırılığı iddiasıyla dava açabilme hakkına sahip olduğu gibi, düzenleyici işlemin kaldırılması veya değiştirilmesi talebiyle idareye yapılan başvurunun reddinin de bu kapsamda değerlendirilmesi Anayasanın 125. maddesi, 2577 sayılı Kanun'un 7. ve 10. maddeleri ve hukuk devletinin bir gereğidir.

Görüldüğü üzere, 2577 sayılı Kanun'un 10. maddesine göre idareye yapılacak başvuru, kural olarak, ilgisinin Anayasa'nın 74. maddesinde tanınan dilekçe hakkına dayanarak, hakkında bir işlem tesis edilmesi talebiyle yapmış olduğu bir "ilk" başvurudur. Ortada henüz idarece tesis edilmiş bir işlem bulunmamaktadır ve madde hükmü, ilgilinin belirtildiği şekilde idari makama başvurusuna yanıt alamaması veya olumsuz yanıt alması üzerine dava açma süresini belirlemektedir.

Bilindiği üzere hukuk devleti idarenin tüm eylem ve işlemlerinin hukuk kurallarına uygunluğunun ödün verilmez bir ilke olarak benimsendiği bir devlet türüdür. İdarenin, özellikle işlemlerinin hukuka uygunluğunun denetlenmesi ise asıl olarak idari yargıda açılan iptal davaları aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Yönetimin tesis ettiği işlemler yönünden hukuka bağlılığının sağlanmasına işlerlik kazandıran iptal davaları ise, temelde kendisi de hem bir Anayasal hak ve özgürlük, hem de diğer temel hak ve özgürlüklerin sağlanmasında etkin bir güvence olan hak arama özgürlüğünün kullanımı olan dava açma hakkı ile de ilgilidir.

Dolayısıyla, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun aynı zamanda idari dava açma süresiyle ilgili düzenlemeler getiren 10. maddesinin hem hak arama özgürlüğü ve hukuk devleti ilkesi ile yakından ilgili olması, hem de anayasal düzeyde bir hak olan dilekçe hakkının kullanımı ile ilgili olması nedeniyle, Kanun'da açıkça aksi öngörülmediği sürece geniş yorumlanması, idarenin yargısal denetimini, kısıtlayıcı, daraltıcı ve en genel anlamda hak arama özgürlüğünü sınırlandırmayacak şekilde yorumlanması ve uygulanması gerekmektedir.

2577 sayılı Kanun'un 11. maddesinde öngörülen usul, bireysel nitelikte ve ilgiliye tebliği zorunlu olan idari işlemlere yöneliktir. Kişilerin, idari dava açma süresi geçtikten sonra soyut hukuk kuralı niteliğinde olan düzenleyici işlemlerin kaldırılması veya değiştirilmesine yönelik başvurular Kanun'un 10. maddesi kapsamında olup, 03.07.2017 tarihinden itibaren uygulanacak dava konusu kusur gruplarının değiştirilmesi istemiyle 21.12.2017 tarihinde kayda giren dilekçeyle idareye yapılan başvurunun, zımnen reddi üzerine açılan davada, idarenin zımni ret işlemi düzenleyici işleme bağlı "uygulanan işlem" niteliğinde olduğundan süresi içinde açılan davanın esasına girilerek karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

TÜRK MİLLETİ ADINA

2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 87. maddesi uyarınca karar veren Danıştay Nöbetçi Dairesince işin gereği görüşüldü:

Dava, Yola Elverişlilik Muayenesi ve Muayene Sonucu Belirlenen Eksikliklere İlişkin Kusur Grupları Yönergesinin eki olan 03.01.2017 tarihinden itibaren Uygulanacak Kusurlar Tablosunun 9.3.8 ve 15.8.2 maddelerinin iptali istemiyle açılmıştır.

Davacı tarafından 18.12.2017 tarihli dilekçe ile davalı idareye başvurularak, dava konusu edilen maddeler açısından belirlenen "Hafif Kusur" grubunun, "Ağır Kusur" olarak değiştirilmesi talep edilmiştir. Dilekçe davalı idareye 21.12.2017 tarihinde davalı idareye tebliğ edilmiştir.

Talebin zımnen reddi üzerine, düzenlemenin iptali istemiyle 17.04.2018 tarihinde... İdare Mahkemesinde dava açılmış, davanın Danıştay görevinde olduğu yönündeki ... tarih ve E: ..., K: ... sayılı kararlar dava dosyası Danıştay'a gönderilmiştir.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 7 nci maddesinin 1 inci fıkrasında, dava açma süresinin, özel kanunlarda ayrı süre gösterilmeyen hallerde Danıştayda ve idare mahkemelerinde altmış gün olduğu; 4 üncü fıkrasında ise, ilanı gereken düzenleyici işlemlerde dava süresinin, ilan tarihini izleyen günden itibaren başlayacağı; ancak bu işlemlerin uygulanması üzerine, ilgililerin, düzenleyici işlem veya uygulama işlemi yahut her ikisi aleyhine birden dava açabilecekleri hükme bağlanmış; aynı Yasanın 11 inci maddesinde de, ilgililer tarafından idari dava açılmadan önce idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılmasının üst makamdan, üst makam yoksa, işlemi yapmış olan makamdan, idari dava açma süresi içinde istenebileceği, bu başvurunun işlemeye başlamış olan idari dava açma süresini durduracağı, altmış gün içinde bir cevap verilmezse isteğin reddedilmiş sayılacağı, isteğin reddedilmesi veya reddedilmiş sayılması halinde dava açma süresinin yeniden işlemeye başlayacağı ve başvurma tarihine kadar geçmiş olan sürenin de hesaba katılacağı hüküm altına alınmıştır.

Uyuşmazlıkta, Yola Elverişlilik Muayenesi ve Muayene Sonucu Belirlenen Eksikliklere İlişkin Kusur Grupları Yönergesinin eki olan 03.07.2017 tarihinden itibaren Uygulanacak Kusurlar Tablosunun 9.3.8 ve 15.8.2 maddelerinin iptali istenilmekte olup, yukarıda da belirtildiği üzere, ilan tarihinden itibaren işlemeye başlayan dava açma süresi içerisinde idari davaya konu edilmeyen düzenleyici işlemin, bu tarihten sonra davaya konu edilebilmesi, ilgililer hakkında uygulama işlemi yapılmış olmasına bağlıdır.

Olayda, 03.07.2017 tarihinde yürürlüğe giren dava konusu kusur gruplarının karayolu can ve mal güvenliğini tehlikeye attığından bahisle ağır kusur olarak değiştirilmesi için 18.12.2017 tarihinde yapılan başvurunun zımnen reddedilmesi üzerine, bu başvuru ilgi tutularak, 03.01.2017 tarihinden itibaren Uygulanacak Kusurlar Tablosunun 9.3.8 ve 15.8.2 maddelerinin iptali istemiyle dava açılmış ise de; dava konusu maddelerin değiştirilmesine ilişkin yapılan başvurunun zımnen reddine ilişkin işlem, uygulama işlemi niteliği taşımadığından, 17.04.2018 tarihinde ... İdare Mahkemesinin kaydına giren dilekçeyle açılan davanın süre aşımı sebebiyle esasının incelenmesi olanaklı değildir.

Açıklanan nedenlerle, DAVANIN REDDİNE, aşağıda dökümü yapılan yargılama giderlerinin davacı üzerinde bırakılmasına, artan posta ücretinin istemi halinde davacıya iadesine, bu kararın tebliğ tarihinden itibaren 30 (otuz) gün içerisinde Danıştay İdari Dava Daireleri Kuruluna temyiz yolu açık olmak üzere, 02/08/2018 tarihinde oy çokluğuyla karar verildi.

## KARŞI OY :

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava Açma Süresi" başlıklı 7. maddesinin 4. fıkrasında, "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..." kuralına yer verilmiştir.

Anılan maddede açıkça ifade edildiği üzere bir düzenleyici işlemin uygulanması üzerine ilgililerin, düzenleyici işlemi veya uygulama işlemini ya da her ikisini birlikte iptal davasına konu yapabileceği kuşkusuzdur.

Dava konusu edilen Yönerge eki kusur gruplarının karayolu emniyetini, can ve mal güvenliğini tehlikeye attığından bahisle kusur gruplarının değiştirilmesine yönelik davalı idareye yapılan 18/12/2017 tarihli başvurunun zımnen reddedilmesi üzerine, 17/04/2018 tarihinde bakılan davanın açıldığı anlaşılmaktadır.

Düzenlemenin niteliği göz önünde bulundurulduğunda, Araçların İmal, Tadil ve Montajları Hakkında Yönetmelik hükümleri kapsamında faaliyette bulunan davacının, dava konusu düzenlemeyle ilgili kurallardan sürekli etkilendiği sonucuna varılmaktadır.

Bu durumda, dava konusu düzenleme, davacıyı sürekli etkiler nitelikte bir düzenleme olduğundan, davacının söz konusu düzenlemenin değiştirilmesi istemiyle yaptığı başvurunun zımnen reddi üzerine açmış olduğu davanın süresinde olduğu, bunun haricinde bir uygulama işlemi aranmasının dava açma hakkının engellenmesi sonucunu doğurabileceği açıktır.

Belirtilen nedenlerle, davanın süresi içinde açıldığı anlaşıldığından, davanın esasının incelenmesi gerektiği oyuyla karara katılmıyorum.

KAYNAK: <http://emsal.danistay.uyap.gov.tr/BilgiBankasiIstemciWeb/>