Danıştay İDDK., E. 2019/3311 K. 2021/955 T. 18.5.2021

T.C. Danıştay Başkanlığı - İdari Dava Daireleri Kurulu
Esas No.: 2019/3311
Karar No.: 2021/955
Karar tarihi: 18.05.2021
Belgeyi Lexpera'da Görüntüle

T.C.

D A N I Ş T A Y

İDARİ DAVA DAİRELERİ KURULU

Esas No : 2019/3311

Karar No : 2021/955

TEMYİZ EDEN (DAVACI) : ... Sendikası

VEKİLİ : Av. ...

KARŞI TARAF (DAVALILAR) : 1- ... Başkanlığı

VEKİLİ: Av. …

VEKİLİ : Av….

İSTEMİN KONUSU : Danıştay Sekizinci Dairesinin 27/05/2019 tarih ve E:2014/11814, K:2019/5154 sayılı kararının temyizen incelenerek bozulması istenilmektedir.

YARGILAMA SÜRECİ :

Dava konusu istem: Mustafa Kemal Üniversitesi Rektörlüğünün ... tarih ve ... sayılı işlemi ile bu işlemin dayanağı olan Yükseköğretim Kurumlarında Döner Sermaye Gelirlerinden Yapılacak Ek Ödemenin Dağıtılmasında Uygulanacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik'in 5. maddesinin 08/07/2014 tarih ve 29851 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yönetmelik ile değişen 6. fıkrasının 1. cümlesinin iptali istenilmiştir.

Daire kararının özeti: Danıştay Sekizinci Dairesinin 27/05/2019 tarih ve E:2014/11814, K:2019/5154 sayılı kararıyla;

Usul yönünden davanın süresinde olduğu ve davacı Sendikanın dava açma ehliyeti bulunduğu belirtilerek uyuşmazlığın esasına geçilmiş;

Dava konusu Yönetmelik maddesi incelendiğinde;

Dava konusu değişiklik öncesinde riskli birimlerle ilgili olarak her üniversite ve yüksek teknoloji enstitüsüne göre değişiklik arz eden keyfi düzenlemelerin olduğu ve bu durumun önüne geçebilmek için dava konusu düzenlemenin yapıldığı;

İdarelerin işlem tesis ederken kendilerine Anayasa ve yasalarla çizilen çerçeve içinde takdir hakkına

sahip oldukları, ancak bu takdir hakkının, serbestçe kullanılanabilecek bir keyfiyeti ifade etmeyip, kamu yararı ve hizmet gerekleri açısından hukuka uygun olarak temellendirilmiş olgularla desteklendiği, idarelerin; düzenleme yetkisine sahip olduğu alanlarda, uygulamaları çağın gereklerine ve toplumun ihtiyaçlarına uygun olarak değiştirip, yeniden düzenlemesi, kamu hizmetine egemen olan ilkelerden biri olan uyarlama (değişkenlik) ilkesi uyarınca hem bir görev hem de bir yetki niteliği taşıdığı;

Bu bağlamda; dava konusu düzenleme ile ek ödemeye esas katkı oranlarının belirlenmesinde esas alınan puan türlerinden biri olan (E) puanının hesaplanmasında yönetim kurulları tarafından tanımlanan ve belirlenen yüzdelik değerler yerine Yönetmeliğin ekinde yer alan Ek-2 Ek Görev Cetveli ve Ek-3 Risk Cetvelinde tanımlanan ve belirlenen yüzdelik değerlerin esas alınması suretiyle Yönetmelik maddesinde değişiklik yapıldığı ve anılan düzenleme ile yükseköğretim kurumları arasında uygulama birliğinin sağlanmasının amaçlandığı anlaşıldığından, kamu yararı ve hizmet gerekleri gözetilerek tesis edilen dava konusu düzenlemede hukuka aykırılık bulunmadığı;

Mustafa Kemal Üniversitesi Rektörlüğünün ... tarih ve ... sayılı işlemine gelindiğinde ise;

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesinde yer alan iptal davasına, idarenin tek yanlı irade beyanıyla, kişilerin hukuksal durumlarında değişiklik meydana getiren, etkili ve yürütülmesi zorunlu idari işlemlerin konu edilebileceği;

Kesin ve yürütülmesi zorunlu, idari davaya konu edilebilecek işlemleri, idarelerin kamu gücüne dayanarak, tek yanlı irade beyanıyla tesis ettikleri, hukuk düzeninde değişiklik yapan, başka bir deyişle ilgililerin hukukunu etkileyen işlemler oldukları;

Dosyanın incelenmesinden; davacı Sendikanın 14/10/2014 tarihli dilekçe ile Mustafa Kemal Üniversitesi Rektörlüğüne başvurduğu, anılan dilekçede Yönetmelik değişikliğinden sonra Mustafa Kemal Üniversitesi Tıp Fakültesi Hastanesi bünyesinde yer alan özellik arz eden birimlerde görev yapanlara dağıtılan döner sermaye miktarının düştüğü belirtilerek riskli birimlerde görev yapanlara 08/07/2014 tarihinden önce ve sonra ne kadar döner sermaye ödendiği, eğer fark varsa bu farkın kaynağı hususunda taraflarına bilgi verilmesinin ve riskli birimlerde görev yapan personele eksik ödenen döner sermaye ek ödemelerinin yasal faiziyle birlikte iadesinin talep edildiği;

Anılan başvuruya cevaben tesis edilen dava konusu ... tarih ve ... sayılı yazıda ise; Üniversite Döner Sermaye Yürütme Kurulu kararı uyarınca riskli birimlerde çalışan personel için döner sermayeden yapılacak ek ödeme üst limitinin, yoğun bakım, doğumhane, yenidoğan, ameliyathane ve benzeri riskli birimlerde görev yapan personel için %200 olarak belirlendiği, Yönetmeliğe ekli Ek-1 sayılı Cetvel'de döner sermayeden yapılacak olan ek ödemeye esas teşkil etmek üzere kadro-görev ünvan katsayı cetvelinde yer alan oranlar 0,50-1,30 iken bu katsayının 1,30 olarak belirlendiği ve bunlara ilaveten riskli birimlerde çalışanların Birim/Alt Birime Ait Risk Tanımı puanlarının %50 oranında arttırılarak ödendiğinin belirtildiği;

Riskli birimlerde görev yapanlara ödenen döner sermaye miktarı farkının ise; her ay dağıtılan döner sermaye miktarı farklı olduğundan aynı puan için her ay farklı ücret oluştuğu, ayrıca kullanılan yıllık izin sürelerinin doğrudan (A) puanını dolayısıyla (E) puanını etkilediği ve bu durumun döner sermaye miktarının azalmasına yol açtığı ve Yönetmelik değişikliği sonrasında (E) puanının Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı tarafından belirleneceğinin açıklandığı ve yardımcı sağlık personelinin (E) puanının sadece riskli birimlerde çalışan yardımcı personel için %50 arttırıldığı hususuna yer verildiği;

Dava konusu yazının içeriğinin değerlendirilmesi neticesinde; bu yazının Mustafa Kemal Üniversitesi Tıp Fakültesi Hastanesinde yer alan riskli birimlerde çalışan personele ilişkin döner sermaye uygulamalarının

açıklanmasına yönelik olduğu ve bu haliyle idari davaya konu edilebilecek kesin ve yürütülebilir bir işlem niteliğinde olmadığı, bu nedenle esasının incelenmesine hukuken olanak bulunmadığı gerekçesiyle;

Yükseköğretim Kurumlarında Döner Sermaye Gelirlerinden Yapılacak Ek Ödemenin Dağıtılmasında Uygulanacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik'in 5. maddesinin 08/07/2014 tarih ve 29851 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yönetmelik ile değişen 6. fıkrasının 1. cümlesi yönünden davanın reddine, Mustafa Kemal Üniversitesi Rektörlüğünün ... tarih ve ... sayılı işlemi yönünden ise davanın incelenmeksizin reddine karar verilmiştir.

TEMYİZ EDENİN İDDİALARI : Davacı tarafından, dava konusu düzenleme nedeniyle döner sermaye ek ödemlerinde ciddi azalma olduğu ileri sürülmektedir.

KARŞI TARAFIN SAVUNMALARI : Davalı idareler tarafından, Danıştay Sekizinci Dairesince verilen kararın usul ve hukuka uygun bulunduğu ve temyiz dilekçesinde öne sürülen nedenlerin, kararın bozulmasını gerektirecek nitelikte olmadığı belirtilerek temyiz isteminin reddi gerektiği savunulmaktadır.

DANIŞTAY TETKİK HÂKİMİ ... 'UN DÜŞÜNCESİ : Temyiz isteminin reddi ile Daire kararının Mustafa Kemal Üniversitesi Rektörlüğü işlemi yönünden davanın incelenmeksizin reddine ilişkin kısmının onanması, dava konusu düzenleyici işlemin ise Resmi Gazete'de yayımından itibaren altmış gün içinde dava konusu edilmediği ve ayrıca davacı hakkında bir uygulama işlemi de tesis edilmediği anlaşıldığından, davanın süre aşımı nedeniyle reddi gerekirken davanın reddine karar verildiğinden, Daire kararının bu kısmında sonucu itibarıyla hukuka aykırılık bulunmamakla birlikte davanın reddine ilişkin kısmının gerekçeli onanması gerektiği düşünülmektedir.

TÜRK MİLLETİ ADINA

Karar veren Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunca, Tetkik Hâkiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra gereği görüşüldü:

İNCELEME VE GEREKÇE:

MADDİ OLAY :

Yükseköğretim Kurumlarında Döner Sermaye Gelirlerinden Yapılacak Ek Ödemenin Dağıtılmasında Uygulanacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik, 18/02/2011 tarih ve 27850 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

08/07/2014 tarih ve 29851 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan değişiklik ile üniversite yönetim kurulu tarafından belirlenen yüzdelik değerin artık Yönetmeliğe ekli cetveller esas alınarak belirleneceği yönünde Yönetmeliğin 5. maddesinin 6. fıkrasında değişiklik yapılmıştır.

Söz konusu değişiklik üzerine davacı, 14/10/2014 tarihinde Mustafa Kemal Üniversitesi Rektörlüğüne başvurarak 08/07/2014 tarihli değişiklik öncesi ve sonrası tarafına yapılan döner sermaye ek ödemelerine ilişkin bilgi talep etmiş, anılan idare tarafından 23/10/2014 tarihinde verilen cevap üzerine 25/12/2014 tarihinde temyizen bakılan bu dava açılmıştır.

İLGİLİ MEVZUAT :

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinin 1. fıkrasında; dava açma süresinin, özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde Danıştayda ve idare

mahkemelerinde 60 gün olduğu belirtilmiş, 4. fıkrasında ise;

"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." hükmüne yer verilmiştir.

Anılan Kanun'un 8. maddesinin 1. fıkrasında; sürelerin, tebliğ, yayın veya ilan tarihini izleyen günden itibaren işlemeye başlayacağı hüküm altına alınmış, 14. maddesinin 3/e bendinde; süre aşımı ilk inceleme konuları arasında sayılmış ve 15. maddesinin 1. fıkrasının (b) bendinde ise süre aşımının varlığı halinde davanın reddedileceği kuralı yer almıştır.

HUKUKİ DEĞERLENDİRME:

Daire kararının, ... tarih ve ... sayılı işlem yönünden davanın incelenmeksizin reddine ilişkin kısmı incelendiğinde;

Danıştay dava dairelerinin nihai kararlarının temyizen incelenerek bozulması, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 49. maddesinde yer alan;

"a) Görev ve yetki dışında bir işe bakılmış olması,

b) Hukuka aykırı karar verilmesi,

c)Usul hükümlerinin uygulanmasında kararı etkileyebilecek nitelikte hata veya eksikliklerin bulunması" sebeplerinden birinin varlığı hâlinde mümkündür.

Temyizen incelenen kararın davanın incelenmeksizin reddine ilişkin kısmı usul ve hukuka uygun olup, temyiz dilekçesinde ileri sürülen iddialar kararın bozulmasını gerektirecek nitelikte görülmemiştir.

Temyize konu Daire kararının, davanın reddine ilişkin kısmına gelindiğinde ise;

2577 sayılı Kanun'un yukarıda aktarılan hükümleri uyarınca, ilan tarihini izleyen günden itibaren işlemeye başlayan dava açma süresi içerisinde idari davaya konu edilmeyen düzenleyici işlemlerin, bu tarihten sonra davaya konu edilebilmeleri için, ilgili hakkında uygulama işlemi tesis edilmiş olması, uygulama işleminin ise birlikte dava konusu edildiği düzenleyici işlemin uygulanması niteliğinde bulunması gerekmektedir.

Anılan Kanun'un 7. maddesinde belirtilen "uygulama işlemi" kavramı, düzenleyici işlemlere dayanılarak ilgililer hakkında tesis edilen ve onların menfaatlerinin ihlal edilmesi sonucunu doğuran, başka bir ifadeyle hukuksal durumlarında değişiklik yaratan işlemleri ifade etmektedir.

Somut olayda; dava konusu Yönetmelik maddesinin 08/07/2014 tarih ve 29851 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yönetmelik ile değiştirildiği ve düzenlemenin aynı tarihte yürürlüğe girdiği, davacı tarafından 25/12/2014 tarihinde dava açıldığı anlaşılmaktadır.

Bu haliyle, davacı tarafından 2577 sayılı Kanun'un 7. maddesinin 1. fıkrasında yer alan altmış günlük süre içinde, en son 08/09/2014 tarihinde dava açılması gerekirken bu süre geçtikten sonra açılan davada süre aşımı bulunmaktadır.

Bakılan uyuşmazlıkta, dava konusu Yönetmelik maddesi ile birlikte Mustafa Kemal Üniversitesi Rektörülüğünün davacıya hitaben yazılan, ... tarih ve ... sayılı yazısı da dava konusu edilmiş ise de anılan

yazının Kurulumuzca da hukuka uygun görülen Daire kararının incelemeksizin ret kısmında belirtildiği üzere kesin ve icrai işlem niteliği olmadığından, 2577 sayılı Kanun'un 7. maddesinin 4. fıkrası kapsamında davacı Sendika hakkında tesis edilmiş bir uygulama işlemi niteliğinde bulunmadığı ve bu nedenle dava açma süresini canlandırmayacağı sonucuna varılmıştır.

Bu durumda; dava konusu Yönetmelik maddesi yönünden davanın süre aşımı nedeniyle reddine karar verilmesi gerekirken, işin esası incelenerek davanın reddi yönünde verilen Daire kararında sonucu itibarıyla hukuka aykırılık bulunmamaktadır.

KARAR SONUCU:

Açıklanan nedenlerle;

1. Davacının temyiz isteminin reddine,

2. Davanın yukarıda özetlenen gerekçeyle kısmen reddine, kısmen incelenmeksizin reddine ilişkin Danıştay Sekizinci Dairesinin temyize konu 27/05/2019 tarih ve E:2014/11814, K:2019/5154 sayılı kararının, davanın incelenmeksizin reddine ilişkin kısmının ONANMASINA,

3. Anılan kararın davanın reddine ilişkin kısmının ise yukarıda belirtilen gerekçe ile ONANMASINA,

4. Kesin olarak, 18/05/2021 tarihinde oybirliği ile karar verildi.