Danıştay İDDK., E. 2023/2727 K. 2023/3128 T. 14.12.2023

T.C. Danıştay Başkanlığı - İdari Dava Daireleri Kurulu
Esas No.: 2023/2727
Karar No.: 2023/3128
Karar tarihi: 14.12.2023
Belgeyi Lexpera'da Görüntüle

T.C.

D A N I Ş T A Y

İDARİ DAVA DAİRELERİ KURULU

Esas No : 2023/2727

Karar No : 2023/3128

TEMYİZ EDEN (DAVACI) : … Derneği

VEKİLİ : Av. …

KARŞI TARAF (DAVALI) : … Bakanlığı

VEKİLİ : Hukuk Müşaviri …

İSTEMİN KONUSU:Danıştay Sekizinci ve İkinci Daireleri Müşterek Kurulunun 20/06/2023 tarih ve E:2023/906, K:2023/3221 sayılı kararının temyizen incelenerek bozulması istenilmektedir.

YARGILAMA SÜRECİ :

Dava konusu istem: 14/08/2020 tarih ve 31213 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Milli Eğitim Bakanlığı Rehberlik ve Psikolojik Danışma Hizmetleri Yönetmeliği'nin 3. maddesinin 1. fıkrasının (o) bendi ile 21. maddesinde yer alan "psikolojik danışman" ibarelerinin kaldırılması istemiyle Milli Eğitim Bakanlığına yapılan 20/09/2022 tarihli başvurunun reddine ilişkin … tarih ve … sayılı işlemin iptali istenilmiştir.

Daire kararının özeti: Danıştay Sekizinci ve İkinci Daireleri Müşterek Kurulunun 20/06/2023 tarih ve E:2023/906, K:2023/3221 sayılı kararıyla;

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 7. maddesinin 1. fıkrasında, dava açma süresinin, özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hâllerde Danıştayda altmış gün olduğu; 4. fıkrasında, ilanı gereken düzenleyici işlemlerde dava açma süresinin ilan tarihini izleyen günden itibaren başlayacağı, ancak bu işlemlerin uygulanması üzerine ilgililerin düzenleyici işlem veya uygulanan işlem yahut her ikisi aleyhine birden dava açabilecekleri; 11. maddesinin 1. fıkrasında 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, idari dava açma süresi içinde istenebileceğinin kurala bağlandığı,

Aktarılan mevzuat kuralları değerlendirildiğinde, düzenleyici işlemin ilanından sonra dava açma süresi içerisinde bu işlemin iptali istemiyle dava açılabileceği veya 2577 sayılı Kanun'un 11. maddesi kapsamında

idareye başvuru yapılabileceği gibi dava açma süresinin geçmiş olması hâlinde, düzenleyici işlemin uygulanmasına ilişkin yeni bir işlem tesis edildiğinde ilgililerin uygulama işlemini veya dayanağı olan düzenleyici işlemi ayrı ayrı veya birlikte yine dava açma süresi içinde dava konusu edebileceklerinin anlaşıldığı,

Bakılan davanın, dava konusu Milli Eğitim Bakanlığı Rehberlik ve Psikolojik Danışma Hizmetleri Yönetmeliği'nin Resmî Gazete'de yayımlandığı 14/08/2020 tarihinden itibaren altmış gün içinde açılmadığı; 20/09/2022 tarihli idarî başvurunun da dava açma süresi içinde yapılmadığının açık olduğu,

İlan tarihini izleyen günden itibaren işlemeye başlayan dava açma süresi içerisinde idarî davaya veya başvuruya konu edilmeyen düzenleyici işlemlerin, bu tarihten sonra davaya konu edilebilmeleri için ikinci yolun, ilgili hakkında dava konusu düzenleyici işlemin uygulanması niteliğinde bir bireysel işlem tesis edilmiş olması olduğu,

2577 sayılı Kanun'un 11. maddesi uyarınca, ilgililerin, altmış günlük dava açma süresi içerisinde doğrudan dava açmak yerine işlemi tesis eden idarenin hiyerarşik olarak üstü olan makama veya üst makam yoksa işlemi tesis eden makama başvurarak işlemin kaldırılmasını, geri alınmasını, değiştirilmesini veya yeni bir işlem yapılmasını isteyebileceklerinin açık olduğu,

Düzenleyici işlemlerin değiştirilmesi, düzeltilmesi, kapsamının genişletilmesi gibi istemlerle yapılan başvurular 2577 sayılı Kanun'un 11. maddesi kapsamında olup, altmış günlük dava açma süresi geçtikten sonra bu gibi istemlerle yapılan başvuruların 2577 sayılı Kanun'un 10. maddesi kapsamında değerlendirilmesinin mümkün olmadığı,

Davacı tarafından davalı idareye yapılan 20/09/2022 tarihli başvurunun, dava konusu Yönetmelik'in 3. maddesinin 1. fıkrasının (o) bendi ile 21. maddesinde yer alan "psikolojik danışman" ibarelerinin kaldırılması istemiyle yapılmış bir başvuru olduğu, bu başvurunun reddine ilişkin işlemin, davacı yönünden bir uygulama işlemi kabul edilmesine imkân bulunmadığı, çünkü, 2577 sayılı Kanun'un 7. maddesinde sözü edilen "uygulama işlemi" kavramının, kural koyucu nitelikteki düzenleyici işlemlere dayanılarak ilgililer hakkında tesis edilen ve onların menfaatlerinin ihlâl edilmesi sonucunu doğuran, başka bir ifadeyle hukuksal durumlarında değişiklik doğuran bireysel nitelikteki işlemleri ifade ettiği,

Dolayısıyla davacının, dava konusu ettiği Yönetmelik kurallarının yürürlükten kaldırılması istemiyle 2577 sayılı Kanun'un 11. maddesi kapsamında yaptığı başvurunun reddi sonrasında, anılan düzenleyici işlemleri iptal davasına konu edebileceğinin kabulünün, kamu düzeninden sayılan dava açma süresinin göz ardı edilmesi sonucunu doğuracağı,

Nitekim, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 22/10/2009 tarih ve E:2008/1199, K:2009/1816 sayılı kararının da bu yönde olduğu,

Bu itibarla, Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Yönetmelik'e karşı dava açma süresi içinde dava açılmadığı, dava açma süresi geçirildikten çok sonra Yönetmelik'in dava konusu maddelerinin yürürlükten kaldırılması istemiyle 2577 sayılı Kanun'un 11. maddesi kapsamında idareye yapılan başvurunun dava açma süresini yeniden başlatmayacağı ve aynı Kanun'un 7. maddesinin 4. fıkrası kapsamında dava konusu edilen düzenleyici işlemlerin uygulanmasına yönelik olarak davacı hakkında tesis edilmiş herhangi bir uygulama işleminin de bulunmadığı anlaşıldığından, işbu davanın süre aşımı nedeniyle incelenemeyeceği sonucuna varıldığı gerekçesiyle,

davanın süre aşımı yönünden reddine karar verilmiştir.

TEMYİZ EDENİN İDDİALARI : Davacı tarafından, davanın süresinde açıldığı ve işin esası hakkında karar verilmesi gerektiği ileri sürülmektedir.

KARŞI TARAFIN SAVUNMASI :Davalı idare tarafından, Danıştay Sekizinci ve İkinci Daireleri Müşterek Kurulunca 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 …'NIN DÜŞÜNCESİ : Temyiz isteminin reddi ile Müşterek Kurul kararının 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 :

14/08/2020 tarih ve 31213 sayılı Resmi Gazete'de Milli Eğitim Bakanlığı Rehberlik ve Psikolojik Danışma Hizmetleri Yönetmeliği yayımlanmıştır.

Davacı tarafından, Yönetmelik'in 3. maddesinin 1. fıkrasının (o) bendi ile 21. maddesinde yer alan "psikolojik danışman" ibarelerinin kaldırılması istemiyle 20/09/2022 tarihinde Milli Eğitim Bakanlığına başvurulmuştur.

Söz konusu başvurunun … tarih ve … sayılı işlem ile reddedilmesi üzerine temyizen incelenen dava açılmıştır.

İLGİLİ MEVZUAT :

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dilekçeler üzerine ilk inceleme" başlıklı 14. maddesinin 3/e bendinde, dilekçelerin süre aşımı yönünden inceleneceği; 6. fıkrasında, ilk incelemeye ilişkin hususların ilk incelemeden sonra tespit edilmesi halinde davanın her safhasında 15. madde hükmünün uygulanacağı; "İlk inceleme üzerine verilecek karar" başlıklı 15. maddesinin 1. fıkrasının (b) bendinde, süre aşımı yönünden yapılan incelemede Kanuna aykırılık görülürse davanın reddine karar verileceği hususları hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun'nun "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.

...

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.",

"İdari makamların sükutu" başlıklı 10. maddesinde,

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

2. 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.",

"Üst makamlara başvurma" başlıklı 11. maddesinde ise,

"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.

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

HUKUKİ DEĞERLENDİRME:

2577 sayılı Kanun'un 7. maddesinde, ilgililerin menfaatini ihlal eden bir idari işlemin tesis edilmesi durumunda bu işlemin iptali talebiyle açılan davalarda dikkate alınacak genel dava açma süresi; 10. maddesinde, önceden idari bir işlemin tesis edilmediği durumlarda, idari işlem tesis edilmesi istemiyle yapılan başvurular üzerine idare tarafından tesis edilen işlemlere karşı açılacak davalardaki dava açma süresi; 11. maddesinde ise, hakkında idari işlem tesis edilen ilgililerin idari dava açmadan önce işlemin "kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması" talebiyle idareye yaptıkları başvuruların süresi ve başvuru hakkında idare tarafından tesis edilen işleme karşı açılacak davalardaki dava açma süresi düzenlenmiştir.

Bu düzenlemelere göre, anılan Kanun'un 10. maddesinin uygulanabilmesi için ilgili hakkında idarece önceden kurulmuş bir işlemin bulunmaması gerekirken, 11. maddesinin uygulanabilmesi için, ilgili hakkında daha önceden kurulmuş bir idari işlemin bulunması ve anılan işlemin "kaldırılması, geri alınması veya değiştirilmesi" talebiyle idareye yapılan bir başvuru olması gerekmektedir.

Dosyanın incelenmesinden; 14/08/2020 tarih ve 31213 sayılı Resmi Gazete'de Milli Eğitim Bakanlığı Rehberlik ve Psikolojik Danışma Hizmetleri Yönetmeliği'nin yayımlandığı, davacı tarafından, Yönetmelik'in 3. maddesinin 1. fıkrasının (o) bendi ile 21. maddesinde yer alan "psikolojik danışman" ibarelerinin kaldırılması istemiyle 20/09/2022 tarihinde Milli Eğitim Bakanlığına başvurulduğu, söz konusu başvurunun … tarih ve … sayılı işlem ile reddedilmesi üzerine bakılan davanın açıldığı anlaşılmaktadır.

İlgililer tarafından, üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılmasının talep edilmesine yönelik 2577 sayılı Kanun'un 11. maddesi kapsamında yapılan başvuruların, idari dava açma süresi içinde yapılması gerekmekte olup, uyuşmazlıkta ise davacı tarafından, idari dava açma süresi geçirildikten çok sonra 20/09/2022 tarihinde,

Yönetmelik'in 3. maddesinin 1. fıkrasının (o) bendi ile 21. maddesinde yer alan "psikolojik danışman" ibarelerinin kaldırılması talebiyle başvuru yapılmış, anılan başvurunun reddi üzerine işbu temyize konu iptal davası açılmıştır.

Dolayısıyla, Milli Eğitim Bakanlığı Rehberlik ve Psikolojik Danışma Hizmetleri Yönetmeliği'nin, Resmi Gazete'de yayım tarihi olan 14/08/2020 tarihinden itibaren idari dava açma süresi içerisinde yapılmayan, idari dava açma süresi geçtikten çok sonra anılan Yönetmelik hükümlerinin "kaldırılması" talebiyle davalı idareye yapılan başvurunun reddine dair işlemin iptali istemiyle açılan davada, uyuşmazlığın esasının süre aşımı nedeniyle incelenmesi mümkün değildir.

Bu durumda, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolundaki Müşterek Kurul kararında sonucu itibarıyla hukuka aykırılık bulunmamaktadır.

KARAR SONUCU:

Açıklanan nedenlerle;

1. Davacının temyiz isteminin reddine,

2.Davanın süre aşımı nedeniyle reddine ilişkin Danıştay Sekizinci ve İkinci Daireleri Müşterek Kurulunun temyize konu 20/06/2023 tarih ve E:2023/906, K:2023/3221 sayılı kararının, yukarıda belirtilen gerekçeyle ONANMASINA,

3. Kesin olarak, 14/12/2023 tarihinde oyçokluğu ile karar verildi.

KARŞI OY

X- 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 7. maddesinin 4. fıkrasında; ilanı gereken düzenleyici işlemlerde dava açma süresinin, ilan tarihini izleyen günden itibaren başlayacağı, ancak bu işlemlerin uygulanması üzerine ilgililerin, düzenleyici işlem veya uygulanan işlem yahut her ikisi aleyhine birden dava açabilecekleri belirtilmiş, 10. maddesinde ise; ilgililerin haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idari makamlara başvurabileceği, otuz gün içinde bir cevap verilmezse isteğin reddedilmiş sayılacağı, ilgilerin otuz günün bittiği tarihten itibaren ya da istemin reddine ilişkin işlemin tebliğinden itibaren altmış gün içinde dava açabilecekleri hükme bağlanmıştır.

Davacı Dernek tarafından, Milli Eğitim Bakanlığı Rehberlik ve Psikolojik Danışma Hizmetleri Yönetmeliği'nin 3. maddesinin 1. fıkrasının (o) bendi ile 21. maddesinde yer alan "psikolojik danışman" ibarelerinin kaldırılması istemiyle yapılan 20/09/2022 tarihli başvurunun … tarih ve … sayılı işlem ile reddedilmesi üzerine, söz konusu işlemin tebliğ tarihinden itibaren altmış gün içinde bakılan dava açılmıştır. Davacı Dernek tarafından yapılan 20/09/2022 tarihli başvuru niteliği itibarıyla, yeni bir işlem tesisine yönelik, 2577 sayılı Kanun'un 10. maddesi kapsamında yapılan bir başvurudur.

Kaldı ki, dava konusu Yönetmeliğe dayalı olarak davacı Dernek hakkında doğrudan bir uygulama yapılmasına olanak bulunmamaktadır. Bu husus da, davacının, içeriği yukarıda yazılı başvurusunun, 2577 sayılı Kanun'un 10. maddesi kapsamında kaldığını ve başvurusu üzerine tesis edilen olumsuz işlemin davacı yönünden bireysel bir işlem niteliğinde olduğunu göstermektedir.

Açıklanan nedenlerle, davanın süre aşımı yönünden reddi yolunda verilen temyize konu Müşterek Kurul kararının bozulması gerektiği oyuyla, karara katılmıyoruz.