T.C.
D A N I Ş T A Y
İçtihatları Birleştirme
Kurulu
Esas No: 1996/2
Karar No: 1997/2

ÖZETİ : Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin kararlarının gereklerine göre, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu' nun 28 inci maddesinin 1 inci fıkrasında öngörülen sürede işlem tesis etmeyen veya eylemde bulunmayan idarelere karşı açılacak tazminat davalarında, usul ve sürelerin belirlenmesi konusunda, Danıştay Altıncı Dairesi ile Danıştay Sekizinci Dairesinin kararları arasındaki aykırılığın içtihatların birleştirilmesi suretiyle giderilmesine yer olmadığı hakkında.

Danıştay Altıncı Dairesinin 25.9.1995 günlü ve E:1995/276, K:1995/3322 sayılı kararı ile Danıştay Sekizinci Dairesinin 17.5.1989 günlü ve E:1988/808, K:1989/395 sayılı kararı arasında mahkeme kararlarını yerine getirmeyen idarelere karşı, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 28 inci maddesi uyarınca açılacak tazminat davalarında, dava açma süresi yönünden içtihat aykırılığı bulunduğu ileri sürülerek aykırılığın, içtihatların birleştirilmesi suretiyle giderilmesi ... vekili Av. ... ve Av. ... tarafından istenilmiş bulunduğundan, raportör üyenin raporu, konu ile ilgili kararlar ve mevzuat incelendikten ve başsavcının içtihadın birleştirilmesinin gerekli olduğu yolundaki düşüncesi ve sözlü açıklamaları dinlendikten sonra gereği düşünüldü:

2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 39 uncu maddesinde, "İçtihatları Birleştirme Kurulu, dava dairelerinin veya idari ve vergi dava daireleri genel 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." hükmü yer almış bulunmaktadır.

İçtihadın birleştirilmesi istemine konu edilen Danıştay Altıncı Dairesi-

Scanned by CamScanner

nin 25.9.1995 günlü ve E:1995/276, K:1995/3322 sayılı kararında, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 28 inci maddesinde sözü edilen süre içinde mahkeme kararının gereklerini yerine getirmeyen idare aleyhine bu sürenin bitim tarihinden itibaren 60 gün içinde uğranılan zararın tazmini amacıyla dava açılması gerektiği karara bağlanmasına karşın, Danıştay Sekizinci Dairesinin 17.5.1989 günlü ve E:1988/808, K:1989/395 sayılı kararında, idare aleyhine açılacak tazminat davalarında sürenin ilamların yerine getirilmesi için idareye tazminat istemiyle on yıllık zamanaşımı süresi içinde yapılacak başvurunun idarece (zımni veya açık) reddi üzerine başlayacağı kabul edilmiştir.

İçtihadın birleştirilmesi istemine ilişkin dilekçenin "talep" kısmında belirtilmemekle beraber içeriğinde sözü edilen Danıştay Onuncu Dairesinin 25.5.1989 günlü ve E:1998/1908, K:1989/1148 sayılı kararında; ilgililerin idari yargı yerince verilen iptal kararının uygulanmamasından doğan zararların tazmini istemiyle, on yıllık genel zamanaşımı süresi içinde idareye başvurmaları gerektiği belirtildikten sonra, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 10 uncu maddesi kapsamındaki bu başvurunun idarece reddi halinde, ret işleminin tebliği üzerine altmış gün içinde tazminat davası açılması gerektiği karara bağlanmıştır.

Bu kararlar dışında yapılan inceleme sonucunda, Danıştay Beşinci Dairesinin 15.5.1992 günlü ve E:1998/2911, K:1992/1449 sayılı kararında; yargı kararlarının uygulanmaması ya da geç uygulanması nedeniyle kişilerin uğradıkları zararların tazmin edilmesi istemiyle idareye yapılan başvurunun tabi olacağı süre konusunda 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda özel bir düzenleme bulunmadığına değinilmiş, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun 93 üncü maddesinde öngörülen 5 yıllık süre içinde idareye başvurulabileceği belirtildikten sonra, isteğin reddedilmesi üzerine, 2577 sayılı Yasa'da belirlenen süre içinde davanın açılabileceği sonucuna ulaşıldığı tesbit edilmiştir.

Öte yandan Danıştay Dördüncü Dairesince verilen 18.10.1990 günlü ve E:1988/5395, K:1990/2809 sayılı kararda; yargı kararlarının uygulanmamasından doğan zararın 10 yıllık genel zamanaşımı süresi içinde idareden istenebileceği, istemin reddi halinde işlemin süresi içinde dava konusu edilebileceği belirtildiği halde, aynı dairece verilen 13.4.1995 günlü ve E:1994/3382, K:1995/1690 sayılı bir başka kararda; iptal kararının yerine getirilmesi için mevzuatımızda herhangi bir süre öngörülmediği, iptal kararının, karar düzeltme veya yargılamanın yenilenmesi yolu ile kaldırılıncaya kadar hüküm ifade edeceği, ne zaman olursa olsun idarece mutlaka uygulanması ve hukuka aykırılığın giderilmesi gerektiği, dava açma süresine başlangıç olarak, yargı kararına göre işlem tesis etmeyen veya eylemde bulunmayan idareye tazminat talebiyle yapılacak başvurunun esas alınabileceği, isteğin reddedilmesi veya reddedilmiş sayılması halinde 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 7 nci maddesinde öngörülen sürede dava açılması gerektiği esasının benimsendiği saptanmıştır.

Keza Vergi Dava Daireleri Genel Kurulu'nun 18.6.1993 günlü ve E:1992/301,

Scanned by CamScanner

K:1993/74 sayılı kararında, bu konuda açık bir düzenleme olmadığı, Borçlar Kanunu'nun 135 inci maddesinin ikinci fıkrası kuralına koşut olarak, ilama bağlanmış alacaklarda 10 yıllık genel zamanaşımı süresinin uygulanması gerektiği, ilgililerin idari yargı kararının gereğinin yerine getirilmemesi nedeniyle uğradıkları zararın tazminen ödenmesini 10 yıllık süre içinde idareden isteyebilecekleri, bu takdirde 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 10 ve 11 inci maddelerinde öngörülen kurallar işlemeye başlamış olacağından, tazminat davasının açılabileceği, süre başlangıcının bu tarihe göre saptanarak 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 7 nci maddesinin uygulanması gerektiği belirtilmiştir.

Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının gereklerine göre 2577 sayılı Kanun'un 28 inci maddesinin ilk fıkrasında yazılı sürede işlem yapılmaması veya eylemde bulunulmaması nedeniyle ilgililerin uğradığı maddi ve manevi zararların tazmini istemiyle açılan davalarda; dava açma süresinin tesbiti yönünden yukarıda özetlenen dairelerin kendi kararları ile daire ve kurul kararları arasında ilk bakışta içtihat aykırılığı bulunduğu izlemini doğmakta ise de, bu durum, çözümü idari yargının görev alanına giren uyuşmazlıkların çeşitliliğinden ve mahkeme kararlarını uygulamayan idarenin hukuka aykırı davranışından doğan, zararın kesinleşme aşamalarındaki farklılıktan kaynaklanmakta, bir başka anlatımla, her somut olayın kendi koşulları içinde değerlendirilmesinden dolayı farklı sonuçlara ulaşılmış bulunmaktadır.

Bilindiği gibi idari yargıda ilke olarak objektif hukuki durum ögesi egemendir. Ancak bazı davalarda subjektif öge ağırlık kazanmakta, subjektif bir hakkın ihlal edildiği ileri sürülerek ortada açık bir zararın bulunduğu iddiasıyla dava açılmaktadır.

Subjektif bir hak ihlalinin söz konusu olduğu durumlarda, idari yargı yerlerince verilen iptal kararlarının uygulanmaması nedeniyle ortaya çıkan zararın tazmini istemiyle idareye yapılacak başvurularda, zamanaşımı konusunda herhangi bir sınırlandırma getirilmemesi veya ilamların infazı için tanınmış olan ve Borçlar Kanunu'nun 135 inci maddesinin ikinci fıkrasında düzenlenen "on yıllık zamanaşımı süresi"nin uygulanması ya da 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun 93 üncü maddesinde öngörülen 5 yıllık sürenin esas alınması bu ölçütün dikkate alınmasının sonucudur.

2575 sayılı Danıştay Kanunu'nda öngörülen düzenlemeler çerçevesinde Danıştay dava dairelerinin görev ayırımı göz önüne alındığında, yargı kararlarının uygulanmaması nedeniyle açılan tazminat davalarında süreye ilişkin olarak görüş birliğine varmanın idari davaların çeşitliliği itibariyle uygulamada çok önemli sorunlara yol açacağı açıktır.

Yargı kararları çerçevesinde işlem tesis etmeyen idarelerin, hukuka aykırı bu davranışından doğan maddi ve manevi zararın farklı tarihlerde kesinleşmesi konusuna gelince;

İdari yargı kararlarının gereklerine uygun işlem tesis edilmemesinden ve-

Scanned by CamScanner

ya eylemde bulunulmamasından doğan zarardan işlem tesis etmeyen ya da eylemde bulunmayan idarenin sorumlu tutulabilmesinin ön koşulu, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 28 inci maddesinin ilk fıkrasında öngörülen sürenin geçmiş olmasıdır. 28 inci maddenin ilk fıkrasında yazılı süre içerisinde işlem tesis edilmemesinden veya eylemde bulunulmamasından dolayı idare aleyhine tazminat davası açılabilmesi, idarenin bu davranışından dolayı maddi ve manevi bir zararın doğmuş bulunmasına ve bu zararın miktarının hesaplanabilir olmasına bağlıdır. İdarenin söz konusu davranışı, fıkrada yazılı sürenin geçmesiyle, lehine karar verilen bakımından, maddi veya manevi bir zararın doğumuna neden olabileceği gibi, bu nitelikteki bir zararın, daha sonraki bir tarihte doğması da olanaklıdır. Aynı şekilde; idarenin bu davranışının neden olduğu zararın belli aralıklarla tekrarlanması veya idarenin davranışının sürüyor olmasına bağlı olarak, miktarın zaman içinde artması ve bu yüzden, idarenin davranışının neden olduğu zararın önceden hesaplanamaz nitelikte bulunması da mümkündür.

Nitekim, yargı kararlarının yerine getirilmemesi nedeniyle uğranılan zararın kesinleşme aşamalarındaki bu farklılık, zararın tazmini istemiyle açılan davalarda Danıştay daire ve kurullarında farklı değerlendirmeler yapılmasına yol açmış ve kararların farklı şekillerde sonuçlanmasına neden olmuştur.

Yargı kararlarının uygulanmamasından kaynaklanan zararın kesinleşme aşamasında aynıyet sağlanması mümkün bulunmadığına, zararın kesinleşme safhası her somut olaya göre değişkenlik gösterdiğine göre, 2577 sayılı Kanun'un 28 inci maddesinin 1 inci fıkrasında öngörülen sürede işlem teşis etmeyen veya eylemde bulunmayan idarelere karşı açılacak tazminat davalarında usul ve sürelerin belirlenmesi konusunda görüş birliğine varılması olanaksızdır.

Belirtilen sebeplerle Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin kararlarının gereklerine göre 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 28 inci maddesinin 1 inci fıkrasında öngörülen sürede işlem tesis etmeyen idarelere karşı açılacak tazminat davalarında, usul ve sürelerin belirlenmesi konusunda içtihat birliğine gidilmesi mümkün olmadığından, içtihadın birleştirilmesine yer olmadığına 25.12.1997 gününde oyçokluğuyla karar verildi.

AYRIŞIK OY

İçtihatların birleştirilmesi istemi; Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin kararlarının icaplarına göre 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 28 inci maddesinin 1 inci fıkrasında yazılı süre içerisinde işlem tesis etmeyen veya eylemde bulunmayan idarenin bu davranışıyla ilgililere vermiş olduğu zararların dava yoluyla tazminlerinin istenilmesine ilişkin usul ve sürelerin belirlenmesi konusunda Danıştay Altıncı Dairesinin içtihatları ile Danıştay Sekizinci Dairesinin içtihatları arasında aykırılık bulunduğu iddiasına dayanmaktadır.

İdari Yargılama Usulü Kanununun yukarıda sözü edilen 28 inci maddesinin, birleştirilmesi istenilen içtihatların ilgili bulundukları davaların açıldıkları tarihlerde yürürlükte bulunan şeklinin ilk dört fıkrası;

Scanned by CamScanner

"1- Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının icaplarına göre idare, en geç altmış gün içinde işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya mecburdur. Ancak, haciz veya ihtiyazi haciz uygulamaları ile ilgili vergi davalarında vergi mahkemelerince verilen kararlar hakkında bu kararların kesinleşmesinden sonra idarece işlem tesis edilir.

2- Tam yargı davaları hakkındaki kararlar genel hükümler dairesinde infaz ve icra olunur.

3- Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemeleri kararlarına göre işlem tesis edilmeyen veya eylemde bulunulmayan hallerde idare aleyhine Danıştay ve ilgili idari mahkemede maddi ve manevi tazminat davası açılabilir.

4- Mahkeme kararlarının altmış gün içinde kamu görevlilerince kasten yerine getirilmemesi halinde ilgili, idare aleyhine tazminat davası açabileceği gibi, kararı yerine getirmeyen kamu görevlisi aleyhine de tazminat davası açılabilir."

Hükmünü içermektedir.

Maddede, 10.6.1994 gün ve 4001 sayılı Kanunun 13 üncü maddesiyle yapılan değişiklikle ilk fıkranın birinci cümlesi, "Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının icaplarına göre idare, gecikmeksizin işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya mecburdur. Bu süre hiçbir şekilde kararın idareye tebliğinden başlayarak otuz günü geçemez." haline getirilmiştir. Ayrıca, üçüncü cümle haline gelen ikinci cümledeki "vergi mahkemelerince" ibaresi metinden çıkarılmış; 2 nci fıkrada da, tam yargı davalarında verilen kararlardan genel hükümler dairesinde infaz ve icra olunacakların, belli miktarı içerenler olduğu yolunda açıklayıcı düzenleme yapılmıştır. 4001 sayılı Kanunla yapılan bu düzenlemeler, idarenin idari yargı kararlarının icaplarına göre işlem tesis etme ve eylemde bulunma yükümlülüğü ile bu yükümlülüğün zamanında yerine getirilmemesinden doğan zararları tazmin yükümlülüğünde değişiklik oluşturmadıklarından, birleştirilmesi istenilen içtihatlarda varlığı ileri sürülen aykırılıkları giderici bir etkiye sahip değildir.

Maddenin ikinci fıkrasında, tam yargı davalarında verilen kararların (4001 sayılı Kanunun yürürlüğünden itibaren bu kararlardan belli bir miktar içerenlerin) genel hükümler dairesinde infaz ve icra olunacakları öngörülmüştür. Bu yüzden; birinci fıkrada icaplarına göre belli süre içinde işlem tesisi veya eylemde bulunulması gereken esasa ilişkin idari yargı kararlarının, iptal davalarında verilen ve dava konusu işlemin kısmen veya tamamen iptaline ilişkin olanlar ile (4001 sayılı Kanunun yürürlüğünden itibaren) tam yargı davalarında verilen ve belli bir miktar içermeyen kararlar olduğu anlaşılmaktadır.

İdare hukuku ilkelerine göre; idari yargı yerlerince verilen iptal kararları, geriye yürüyerek, iptal edilen idari işlemi yapıldığı tarihten geçerli

Scanned by CamScanner

olarak ortadan kaldırır ve bu işlemin tesisinden önceki hukuki durumun geri gel. mesini sağlarlar (Dn.1.D., 17.5.1982, E:1982/102, K:1982/113, Dn.3.D., 2.12. 1975, E:1975/542, K:1975/579). Bununla birlikte; idari işlemin iptal edilmiş ol. ması, her zaman, tek başına, davanın açılmasından beklenen davacıya vermeyebi. lir. Bunun için, idarenin, iptal kararına bağlı olarak yeni işlemler yapması, bazı eylemlerde bulunması gerekli olabilir. İdari rejime göre; iptal kararları. nın gereği olan bu işlemlerin tesisi ve eylemlerin yapılması, idarenin yetki alanına girmektedir.

İdare, iptal kararının gereği olan bu işlemleri tesis edip etmemekte, ey. lemleri yapıp yapmamakta serbest değildir. T.C. Anayasası, 138 inci maddesinin son fıkrasında, yasama ve yürütme organları ile idareyi mahkeme kararlarına uy. makla zorunlu kılmış; ayrıca, bu organlarla idarenin, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremiyeceği ve bunların yerine getirilmesini geciktiremiyeceği açıklamasında bulunmuştur. 28 inci madde, idarenin hukuk devleti ilkesi ve huku. ka bağlı idare anlayışının da vazgeçilmez koşulu olan bu anayasal zorunluluğunu yasa hükmü haline getirmektedir. Madde, ayrıca, idari yargı kararlarının icapla. rına uygun olarak işlem tesisi ve eylemde bulunulması için, idarenin herhangi bir yaptırıma muhatap olmadan yararlanabileceği azami süreyi de göstermektedir. Maddenin ilk şeklinde altmış gün olarak belirlenen ve 4001 sayılı Kanunla otuz güne indirilen bu süre, bürokratik kurallar ve kimi olanaksızlıklar yüzünden ip. tal kararının gereklerini hemen yerine getiremeyen idarenin sorumlu olmadan ge. cikebileceği makul süredir. Yargı kararının idareye tebliğinden başlayan bu sü. re, idareyi kararın gereklerini yerine getirme yükümlülüğünden kurtarıcı nite. likte olmadığından; idare, sürenin geçmiş olmasına karşın söz konusu gerekleri yerine getirmek zorundadır. Sürenin geçirilmiş olması, kararın uygulanmamasından dolayı maddi ve manevi zarara uğrayan ilgilinin bu zararının tazmini için idare aleyhine, idari yargı yerinde; kasıtlı kamu görevlileri aleyhine de, adli yargı yerlerinde maddi ve manevi tazminat davası açabilmesi için gereklidir.

İdari yargı yerlerince verilen kararın gereklerinin 28 inci maddenin ilk fıkrasında öngörülen süre içinde yerine getirilmemesi sebebiyle maddi ve manevi zarara uğrayan ilgilinin, kasıtlı kamu görevlisi aleyhine adli yargı yerinde tazminat davası açması halinde; bu davanın, Borçlar Kanununun 60 ıncı maddesinde öngörülen zamanaşımı süresi içinde açılması gerekmektedir. Aynı nedenle idari yargı yerlerinde idare aleyhine açılacak maddi ve manevi tazminat davasının, İdari Yargılama Usulü Kanununun 7 nci maddesinde idari yargı yerinin türüne göre belirlenen genel dava açma süresine tabi olduğunda da, ne içtihatların birleş. tirilmesi isteğini içeren dilekçede sözü edilen daire kararları, ne de Danıştay'ın diğer dairelerinin çeşitli tarihlerde vermiş oldukları kararlar arasında bir aykırılık mevcuttur. Aksine; bu konuda Danıştay dava daireleri, tam bir görüş birliği içerisindedirler. Gerçekten; 28 inci maddenin 3 üncü ve 4 üncü fıkrala. rında, idari yargı yerlerinin kararlarının gereklerini ilk fıkrada belirtilen süre içinde yerine getirmeyen idare aleyhine açılacak maddi ve manevi tazminat

Scanned by CamScanner

davası için özel bir süre öngörülmemiştir. Bu yüzden; açılacak davanın, 2577 sayılı Kanunun 7 nci maddesinde öngörülen genel dava açma sürelerine tabi olması, bu madde hükmü gereğidir.

İçtihatların birleştirilmesi isteğini içeren dilekçede sözü edilen daire kararları arasındaki aykırılık, yukarıda da söylediğimiz gibi, dava açma süresinin gün olarak miktarında değil; bu sürenin başlangıç tarihinin belirlenmesindedir.

Danıştay Altıncı Dairesinin 25.2.1992 gün ve E:1990/1958, K:1992/714 sayılı kararında, imar planı ve kati inşaat ruhsatı vermeme işleminin idare mahkemesince iptal edilmesi üzerine, idarenin, en son karar düzeltme isteminin reddine ilişkin Danıştay kararının kendilerine tebliğinden itibaren 28 inci maddede sözü edilen süre içinde iptal kararının gereğini yerine getirerek davacıya ruhsat vermesi gerektiği; bu süre içerisinde mahkeme kararının gereklerini yerine getirmeyen idare aleyhine sürenin bitim tarihinden itibaren altmış gün içinde bu nedenle uğranılan zararın tazmini için dava açılabileceği öngörülmüştür. Aynı dairenin 25.9.1995 gün ve E:1995/276, K:1995/3322 sayılı kararında da; idari yargı kararının gereklerini yerine getirmeyen idare aleyhine açılacak tazminat davasının süresinin, iptal kararının idareye tebliğinden itibaren işleyen altmış günlük sürenin bitimini izleyen günden başlayacağı kabul edilmiştir.

Buna karşılık; Danıştay Sekizinci Dairesi, 17.5.1989 gün ve E:1988/808, K:1989/395 sayılı kararında, açıklanan nedenle idare aleyhine açılacak tazminat davalarının süresinin, idareye tazminat istemiyle ilamların yerine getirilmesi için mevcut on yıllık zamanaşımı süresi içinde yapılacak başvurunun idarece (zımni veya açık) reddi üzerine işlemeye başlıyacağını kabul etmiştir. Bu konuda; Danıştay Dokuzuncu Dairesi (17.3.1992 gün ve E:1990/245, K:1992/827), Danıştay Vergi Dava Daireleri Genel Kurulu (18.6.1993 gün ve E:1992/301, K:1993/74), sonradan görüşünü değiştirmiş olmakla birlikte, Danıştay Dördüncü Dairesi (18.10.1990 gün ve E:1990/245, K:1992/827) ve hatta, 521 sayılı Danıştay Kanununun yürürlükte olduğu dönemde Danıştay Dava Daireleri Kurulu (27.3.1970 gün ve E:1968/533, K:1970/210), Danıştay Sekizinci Dairesi gibi içtihatta bulunmuştur. İlk görüşünü daha sonra değiştiren Danıştay Dördüncü Dairesi, 13.4.1995 gün ve E:1994/3382, K:1995/1690 sayılı kararında, tazminat davası açılmadan önce idareye başvuruda bulunularak işlem tesis ettirilmesi gereğini kabul etmekle birlikte, ilamların yerine getirilmesi ve tazminat talebi için varlığı kabul edilen zamanaşımı süresi bakımından diğer dairelerden ayrılmaktadır. Anılan karara göre; iptal kararı, üst yargı yerince kaldırılmadıkça, kanuni gerçeği ifade edeceğinden, uygulanması süreye tabi değildir; aradan uzun sürenin geçmiş olması, idareyi iptal kararını uygulama zorunluluğundan kurtarmaz; ilgililer, herhangi bir süreye bağlı olmaksızın idareden kararın gereklerinin yerine getirilmesini ve bu nedenle doğan zararlarının tazminini isteyerek, bu isteklerinin reddi üzerine, idari dava açma süresi içerisinde tazminat davası açma olanağına sahiptirler.

Scanned by CamScanner

Konuyla ilgili bir diğer içtihat da, Danıştay Onuncu Dairesinin 25.5.1989 gün ve E:1988/1908, K:1989/1148 ve 25.3.1991 gün ve E:1990/1147, K:1991/1115 (Danıştay Dergisi, S.82-83, s.1007) sayılı kararlarında yer almaktadır. Bu içtihat, Danıştay Sekizinci Dairesinin içtihadından, idareye yapılacak başvurunun konusu bakımından ayrılmaktadır. Danıştay Sekizinci Dairesinin yukarıda sözü edilen kararında, söz konusu başvurunun, mahkeme kararının gereklerinin yerine getirilmemesi sebebiyle uğranılan zararın tazmini isteğiyle yapılması gerektiğine işaret edilmesine karşın; Danıştay Onuncu Dairesi kararlarında kullanılan anlatım, kararın uygulanması için idareye yapılacak başvuruya verilecek cevabın, tazminat davası açma süresinin işlemesi için yeterli olacağı izlenimini vermektedir.

Danıştay Beşinci Dairesi ise, 28.3.1991 gün ve E:1988/2913, K:1991/627 ve 23.6.1994 gün ve E:1992/5526, K:1994/3753 sayılı kararlarında, idarenin idari yargı kararlarının gereklerine yerine getirme yükümlülüğü bakımından bağlı olduğu varsayılan süreye değinmeden; yargı kararının gereklerine göre işlem yapılmamasından veya eylemde bulunulmamasından doğan zararların tazmininin 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun 93 üncü maddesinde öngörülen beş yıllık süre içerisinde idareden istenebileceğini; bu isteğin idarece reddi üzerine de, 2577 sayılı Kanunda belirtilen süre içerisinde tazminat davası açılabileceğini kabul ederek; tazminat istemiyle idareye başvuru süresini, beş yıl ile sınırlandırmıştır. Her ne kadar, aynı dairenin 15.4.1992 gün ve E:1991/3066, K:1992/944 sayılı kararında, ilamların gereklerinin yerine getirilmesi için on yıllık genel zamanaşımı süresinden söz edilmekte ise de; kararda bu süreye ilke konulmak amacıyla değil, davacının iddiasını karşılamak için değinildiği anlaşılmaktadır.

Tüm bu açıklamalar; Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının içeriklerine göre 2577 sayılı Kanunun 28 inci maddesinin ilk fıkrasında yazılı süre içerisinde işlem yapmayan veya eylemde bulunmayan idarenin, bu nedenle, ilgililere vermiş olduğu maddi ve manevi zararların tazmini isteklerini konu edinen idari davalarda;

1- 2577 sayılı Kanunun 7 nci maddesinde görevli idari yargı yerine göre belirlenen genel dava açma süresinin başlama tarihinin tespiti,

2- Bu tarihe esas olmak üzere, idareye başvuruda bulunup tazminat isteği konusunda bir işlemin tesisine gerek olup olmadığı,

3- Yargı kararlarının gereklerinin yerine getirilmesi isteğiyle idareye yapılacak başvurunun herhangi bir süre veya zamanaşımına tabi olup olmadığı; başka anlatımla, belli bir sürenin geçmesiyle, idarenin yargı kararlarının gereklerine göre işlem tesis etme ve eylemde bulunma yükümlülüğünden kurtulup kurtulamıyacağı,

4- 28 inci maddenin ilk fıkrasında yazılı sürenin bitiminden sonra doğacak zararların tazmininin de olanaklı bulunup bulunmadığı; olanaklı ise, hangi süre içerisinde doğan zararların tazmininin idareden istenebileceği,

Scanned by CamScanner

Konularında, Danıştay'ın yukarıda sözü edilen kurul ve dairelerinin ayrı ayrı vermiş oldukları kararlar ile (kimi daireler bakımından) kendi kararları arasında aykırılık bulunduğunu ortaya koymaktadır. Ayrıca; bu içtihat aykırılıklarının, idari yargının görev alanına giren uyuşmazlıkların çeşitliliğine ve yargı kararlarını yerine getirmeyen idarenin bu hukuka aykırı davranışından doğan zararların kesinleşme aşamalarındaki farklılığa bağlanması da gerçekçi değildir.

Her şeyden önce; 28 inci maddenin 3 üncü fıkrası uyarınca tazmini idareden istenilen zarar, idari yargı kararlarının her olayda farklılık göstereceği düşünülen uygulama biçiminden değil; idare tarafından bu kararların gereklerine uygun işlem tesis edilmemesinden veya eylemde bulunulmamasından, yani uygulanmamasından kaynaklanmaktadır. İdari davalara konu edilen uyuşmazlıkların yargı kararının uygulanma biçimine etkili olabilecek nitelikteki çeşitliliğinin, idarenin yargı kararlarının gereklerine göre işlem tesis etme ya da eylemde bulunma yükümlülüğüne, bu yükümlülüğe aykırı davranılmasından kaynaklanan zararların doğuşuna, miktarlarının kesinleşme sürecine, zarara uğrayanın başvuru hakkının kullanılma biçim ve süresine herhangi bir etkisi söz konusu değildir. İdari uyuşmazlığın türü ne olursa olsun, bu uyuşmazlık dolayısıyla verilen yargı kararının gereklerine göre idare, yasada öngörülen süre içerisinde, işlem tesis etmekle veya eylemde bulunmakla yükümlüdür. İdari uyuşmazlığın türünün, bu yükümlülüğün süresini uzatması veya tersine diğer uyuşmazlık türlerinde geçerli olana nazaran kısaltması düşünülemez. Bu süre ya 5, ya 10 yıldır ya da idarenin söz konusu yükümlülüğü herhangi bir süre ile sınırlı değildir. Fakat, şu uyuşmazlık türünde 5, şunda 10 yıl; şunda ise, idarenin yükümlülüğü herhangi bir süre ile sınırlı değildir; bir başkasında da, idarenin yükümlülüğü 28 inci maddenin 1 inci fıkrasında öngörülen otuz günlük sürenin dolumuyla sona erer denilemez.

Aynı şekilde; idarenin yargı kararını, uygulama yükümlülüğü (kabul edilecek süre kadar) devam eder; ama idare, bu yükümlülüğe aykırı davranışından dolayı, şu uyuşmazlık türünde falanca tarihe; şunda ise, filanca tarihe kadar doğan zararları tazminle yükümlüdür gibi bir yargıya varılması da mümkün değildir.

Zararın doğuşu ve miktarının kesinleşmesi, tazminat isteme hakkının doğuşuna ve bu hakkın kullanılmasıyla ilgili sürelerin başlamasına; tazminat isteme hakkının kullanılışı ise, dava hakkının doğuşuna ve bu hakkın kullanılmasıyla ilgili sürelerin başlamasına yol açar, idare hukuku ile idari yargılama hukukunda tazminat davaları bakımından, zararın doğuş ve miktarının kesinleşme süreç ve tarihine göre belirlenmiş, bir talep veya dava süresi miktarı mevcut değildir ki, zararın kesinleşme aşamasındaki farklılığın, bu konudaki içtihatlarda farklılıklara neden olması söz konusu olsun. Kaldı ki, aykırı kararların hiçbirinde tazmini istenilen zararların kesinleşme tarihlerine göre kurulmuş bir yargı mevcut değildir.

Demek ki, çoğunluk kararında söylenenin aksine, ne idari davalara konu uyuşmazlıkların çeşitliliğinden ne de bu uyuşmazlıklarda verilen yargı kararla-

Scanned by CamScanner

rının uygulanmamasından dolayı idare edilenlerin uğradıkları zararların doğuş ve miktarlarının kesinleşme süreç ve tarihlerinin, yukarıda açıklanan konulardaki içtihat aykırılıklarına neden olması olanaklıdır. Bu bakımdan; anılan konularda içtihat aykırılığına neden olması olanaksız bulunan söz konusu durumların, bu konularda içtihat birliğine gidilmesine engel olması da düşünülemez. Aynı nedenle, çoğunluk kararında, anılan konularda görüş birliğine gidilmesinin, idari davaların (uyuşmazlıkların) çeşitliliği itibariyle, uygulamada, çok önemli sorunlara yol açacağı şeklinde yer alan görüşe katılma olanağı da yoktur. Aksine; sözü edilen konularda içtihat aykırılıklarının varlığı, idari yargı kararlarının etkinliği, yargıya ve hukuk devletine olan vatandaşların inanç ve güvenleri, hukuka bağlı idare anlayışı bakımlarından, giderilmesi güç kayıp, zarar ve aşınmalara neden olabilecek niteliktedir. Örneğin; Danıştay'ın diğer dava daireleri, yargı kararını uygulamama eyleminin devam etmesi durumunda, 2577 sayılı Kanunun 28 inci maddesinin ilk fıkrasında sözü edilen otuz günlük sürenin dolumundan sonra, en azından belli süre içerisinde, doğan zararların da tazmin edilmeleri gerektiğini kabul ettikleri halde; altıncı daire, dava açma süresini anılan otuz günlük sürenin bitiminden başlatmak suretiyle bu sürenin dolumundan sonra doğacak zararların tazminini olanaksız kılmaktadır. Aynı nedenle, bu içtihat, dolaylı şekilde de olsa, idarenin yargı kararlarının gereklerini yerine getirme yükümlülüğünü sona erdirici etki yaratmaktadır. Böyle bir durumda; içtihat birliğine varılmasının kaçınılmazlığı ortada iken, sorun yaratacağının kabulünü anlamak mümkün değildir.

Yapılan bu açıklamalar karşısında; idari yargı kararlarının uygulanmamasından doğan zararların tazmini istemiyle açılan idari davalarla ilgili olarak yukarıda belirtilen konularda Danıştay Dava Daireleri Genel Kurullarının ve dava dairelerinin ayrı ayrı vermiş oldukları kararlar ile (kimi daireler bakımından) kendi kararları arasında, hukuk devleti ilkesi, hukuka bağlı idare anlayışı, idari yargı kararlarının etkinliği ve yargıya inanç ve güven bakımlarından olumsuz sonuçları olan içtihat aykırılıkları açık bulunduğundan; bu aykırılıkların, 2577 sayılı Danıştay Kanununun 39 uncu maddesi uyarınca içtihatların birleştirilmesi suretiyle giderilmesinin gerekli olduğu görüşü ile karara karşıyız.

Scanned by CamScanner