

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

**BİRİNCİ BÖLÜM
KARAR****MUALLA GÜRSOY BAŞVURUSU**

Başvuru Numarası : 2020/35121
Karar Tarihi : 7/1/2025

Başkan : Hasan Tahsin GÖKCAN
Üyeler : Recai AKYEL
Selahaddin MENTEŞ
Muhterem İNCE
Yılmaz AKÇİL
Raportör : Mehmet Yavuz YAŞAR
Başvurucu : Mualla GÜRSOY
Vekili : Av. Halim MERTEK

I. BAŞVURUNUN ÖZETİ

1. Başvuru, idari işlemin iptali istemiyle açılan davada genel dava açma süresi yerine özel dava açma süresine ilişkin kural uygulanarak davanın süre aşımı yönünden reddi nedeniyle mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiği iddiasına ilişkindir.

II. BAŞVURU SÜRECİ

2. Başvuru 16/11/2020 tarihinde yapılmıştır. Komisyon, mahkemeye erişim hakkına ilişkin şikâyetin kabul edilebilirlik incelemesinin Bölüm tarafından yapılmasına karar vermiştir.

3. Başvuru belgelerinin bir örneği, bilgi için Adalet Bakanlığına (Bakanlık) gönderilmiştir.

III. OLAY VE OLGULAR

4. Başvuru formu ve eklerinde ifade edildiği şekliyle ilgili olaylar özetle şöyledir:

5. Giresun'da ikamet eden başvuru; Bulancak ilçesi, Bulancak Mahallesi, 4 pafta, 72 ada, 17 parsel sayılı taşınmaz üzerinde bulunan yapının bağımsız bölüm malikidir. Binanın bulunduğu ana taşınmaz, tapuya kayıtlıdır.

6. Yapı 16/5/2012 tarihli ve 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'un hükümleri uyarınca riskli yapı olarak tespit edilmiş; başvuru, bu tespiti itiraz etmiştir.

7. Riskli yapı tespitine ilişkin yapılan itiraz, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Trabzon Riskli Yapı Tespitine İtiraz Değerlendirme Heyetinin (Heyet) 24/11/2014 tarihli kararıyla reddedilmiştir. Anılan karar, başvurusunun eşine 27/11/2014 tarihinde tebliğ edilmiştir.

8. Bulancak Belediye Başkanlığı (İdare) tarafından yapının riskli olduğunun idari anlamda kesinleştiğinden hareketle maliklerince altmış gün içinde tahliyesi ve yıkılması için 12/12/2014 tarihli işlem tesis edilmiştir.

9. Başvurucu, itirazının reddine ilişkin Heyet kararının ve İdarenin yıkım işleminin iptali talebiyle 8/1/2015 tarihinde Ordu İdare Mahkemesinde (Mahkeme) dava açmıştır. Mahkeme 9/9/2015 tarihli kararla işlemlerin iptaline hükmetmiştir. Kararın gerekçesinde; mahallinde yapılan keşif ve bilirkişi incelemesi neticesinde davaya konu binanın düşey ve yatay deprem yükleri altında taşıma gücü yetersizliğini gösteren, çatlak, ezilme veya açılma gibi herhangi bir hasarın mevcut olmadığına dikkat çekerek yığma yapı olarak inşa edilen binanın mevcut durumu, duvar uzunluk ve kalınlıkları ile kat ağırlığı dikkate alınarak Deprem Yönetmeliği hükümleri uyarınca yapılan hesaplamalarda düşey ve yatay deprem yüklerine dayanımının yeterli düzeyde bulunduğuna vurgu yapmıştır. Bu kabulden hareketle Mahkeme, söz konusu binanın riskli yapı olarak tespitine ve buna bağlı olarak altmış gün içinde yıkılması gerektiğine dair dava konusu işlemlerde hukuka uyarlık bulunmadığını ifade etmiştir.

10. Mahkeme kararına karşı Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve İdare, temyiz başvurusunda bulunmuştur. Başvuruyu inceleyen Danıştay Ondördüncü Dairesi (Daire) 14/6/2017 tarihli kararıyla temyiz başvurusunu kabul ederek mahkeme kararının bozulmasına hükmetmiştir. Temyiz kararının gerekçesinde; riskli yapı tespitine karşı yapılan itirazın reddine dair kararın başvurusunun eşine tebliğ edildiği 27/11/2014 tarihinden itibaren otuz gün içinde iptali istemiyle dava açılması gerekirken kanuni dava açma süresi geçirildikten sonra 8/1/2015 tarihinde açılan davanın esasını inceleme olanağı bulunmadığını belirterek davanın süre aşımı yönünden reddine karar verilmesi gerektiğini belirtmiştir. Daire, riskli olduğu kesinleşen yapının 6306 sayılı Kanun hükümleri gereğince tahliyesine ve yıkımına yönelik olarak tesis edilen 12/12/2014 tarihli işlemin hukuki değerlendirilmesinin ise önceki işleme bağlı kalınmaksızın yapılarak bu işlem hakkında yeniden karar verilmesi gerektiğinden önceki işlem için yapılan incelemeye dayanılarak verilen iptal kararında hukuki isabet bulunmadığını belirtmiştir.

11. Başvurucu, Daire kararına karşı karar düzeltme isteminde bulunmuş ancak aynı Dairenin 8/3/2018 tarihli kararı ile karar düzeltme talebi reddedilmiştir.

12. Bozma sonrası davayı yeniden ele alan Mahkeme 15/5/2018 tarihli kararla uyuşmazlığın riskli yapı tespitine karşı yapılan itirazın reddine dair kısmının süre aşımı nedeniyle reddine, yıkım kararına ilişkin kısmının ise esastan reddine hükmetmiştir. Kararın gerekçesinde; riskli yapı tespitine karşı yapılan itirazın reddine dair kararın başvurusunun eşine tebliğ edildiği 27/11/2014 tarihinden itibaren, otuz gün içinde iptali istemiyle dava açılması gerekirken kanuni dava açma süresi geçirildikten sonra 8/1/2015 tarihinde açılan davanın esasını inceleme olanağı bulunmadığını belirtmiştir. Mahkeme, uyuşmazlığın tahliye ve yıkıma ilişkin kısmına yönelik olarak riskli olduğu kesinleşen yapının 6306 sayılı Kanun uyarınca gerekli sürelerin verilerek yıktırılmasının davalı idareden istenmesi üzerine tesis edilen 12/12/2014 tarihli işlemde mevzuat gereğinin uygulandığını vurgulamak suretiyle bu kısım yönünden de hukuka aykırılık bulunmadığını belirtmiştir.

13. Başvurucu, kararı temyiz etmiştir. Temyiz dilekçesinde, yargısal uygulamalarda içtihat mahkemesi olan Danıştayın farklı dairelerinin özel dava açma süresinin gösterilmediği hâllerde hangi dava açma süresinin uygulanması gerektiği noktasında farklı değerlendirmeleri olduğunu, bu konudaki belirsizliğe ilişkin içtihadın birleştirilmesi gerektiğini iddia etmiştir.

Başvurucunun temyiz talebi, Danıştay Altıncı Dairesinin 24/10/2019 tarihli kararıyla reddedilmiş ve hüküm onanmıştır. Yine başvuru tarafından yapılan karar düzeltme isteminde başvuru, Danıştay daireleri arasındaki farklı uygulamalara yönelik taraflarınca içtihadın birleştirilmesi yönünde talepte bulunulduğu ve bunun sonucunun beklenmesi gerektiğini belirtmiştir. Ancak başvurucunun ileri sürdüğü hususlara yönelik olarak herhangi bir ek gerekçe belirtilmeksizin Danıştay Altıncı Dairesinin 17/9/2020 tarihli kararıyla karar düzeltme talebi reddedilmiş ve başvuru yolları bu tarihte tüketilmiştir.

14. Nihai karar, başvuru vekiline 17/10/2020 tarihinde tebliğ edilmiştir.

15. Başvuru 16/11/2020 tarihinde bireysel başvuruda bulunmuştur.

IV. İLGİLİ HUKUK

A. Ulusal Hukuk

1. Kanun Maddeleri

16. 6306 sayılı Kanun'un işlem sırasında yürürlükte bulunan "*Tanımlar*" başlıklı 2. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

"(1) Bu Kanunun uygulanmasında;

a) Bakanlık: Çevre ve Şehircilik Bakanlığını,

b) İdare: Belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyeleri, bu sınırlar dışında il özel idarelerini, büyükşehirlerde büyükşehir belediyelerini ve Bakanlık tarafından yetkilendirilmesi hâlinde büyükşehir belediyesi sınırları içindeki ilçe belediyelerini,

...

d) Riskli yapı: Riskli alan içinde veya dışında olup ekonomik ömrünü tamamlamış olan ya da yıkılma veya ağır hasar görme riski taşıdığı ilmi ve teknik verilere dayanılarak tespit edilen yapıyı,

...

ifade eder. "

17. 6306 sayılı Kanun'un 5. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

"(1) Riskli yapıların yıkturulmasında ve bunların bulunduğu alanlar ile riskli alanlar ve rezerv yapı alanlarındaki uygulamalarda, öncelikli olarak malikler ile anlaşma yoluna gidilmesi esastır. Anlaşma ile tahliye edilen yapıların maliklerine veya malik olmasalar bile kiracı veya sınırlı ayni hak sahibi olarak bu yapılarda ikamet edenlere veya bu yapılarda işyeri bulunanlara geçici konut veya işyeri tahsisi ya da kira yardımı yapılabilir.

...

(3) Uygulamaya başlanmadan önce, riskli yapıların yıkturulması için, bu yapıların maliklerine altmış günden az olmamak üzere süre verilir. Bu süre içinde yapı, malik

tarafından yıktırılmadığı takdirde, yapının idari makamlarca yıktırılacağı belirtilerek ve tekrar süre verilerek tebligatta bulunulur. Verilen bu süre içinde de maliklerince yıktırma yoluna gidilmediği takdirde, bu yapıların insandan ve eşyadan tahliyesi ve yıktırma işlemleri, yıktırma masrafı ile gereken diğer yardım ve krediler öncelikle dönüşüm projeleri özel hesabından karşılanmak üzere, mahallî idarelerin de iştiraki ile mülki amirler tarafından yapılır veya yaptırılır.

(4) Birinci, ikinci ve üçüncü fıkralarda belirtilen usullere göre süresinde yıktırılmadığı tespit edilen riskli yapıların yıktırılması, Bakanlıkça yazılı olarak İdareye bildirilir. Buna rağmen yıktırılmadığı tespit edilen yapılar, Bakanlıkça yıkılır veya yıktırılır. Uygulamanın gerektirmesi hâlinde Bakanlık, yukarıdaki fıkralarda belirtilen tespit, tahliye ve yıktırma iş ve işlemlerini bizzat da yapabilir."

18. 6306 sayılı Kanun'un 6. maddesinin (9) numaralı fıkrası şöyledir:

"Bu Kanun uyarınca tesis edilen idari işlemlere karşı tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu uyarınca dava açılabilir."

19. 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

"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 bildirimin yapıldığı,

...

Tarihi izleyen günden başlar."

20. 2577 sayılı Kanun'un "Üst makamlara başvurma" başlıklı 11. maddesi şöyledir:

"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. Altmış 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."

2. İlgili Danıştay Kararları

21. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 4/3/2019 tarihli ve E.2017/2905, K.2019/857 sayılı kararının ilgili kısmı şöyledir:

"Ancak, idari işlemlerin nitelikleri gereği özel yasalarda, genel dava açma süreleri dışında ayrı dava açma sürelerinin öngörülmüş olması halinde, idare tarafından idari işlemlerin nitelikleri ve tabi oldukları dava açma süreleri gösterilmedikçe özel dava açma sürelerinin işletilmesine olanak bulunmadığından, Anayasa'nın 40. maddesi hükmü uyarınca, özel dava açma süresine tabi olmasına rağmen, bu hususun idari işlemde açıklanmaması halinde, dava konusu idari işlemin tebliği tarihinden itibaren, özel dava açma süresinin değil, 60 günlük genel dava açma süresinin uygulanması gerektiği sonucuna varılmaktadır."

22. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 11/6/2014 tarihli ve E.2012/1402, K.2014/2629 sayılı kararının ilgili kısmı şöyledir:

"Anayasa'nın 11. maddesinde, Anayasa hükümlerinin yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kuralları olduğu ifade edilmiş; 40. maddesinin 2. fıkrasında, 'Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır.' hükmü yer almıştır.

İdari işlemlere karşı başvuru yollarının ayrıntılı düzenlemelerde yer alması, başvuru süresinin kısa olması veya olağan başvuru yollarına istisna getirilebilmesi nedeniyle, işlemlere karşı hangi idari birime, hangi sürede başvurulacağını idarelerce işlemde belirtilmesi hukuk güvenliği ilkesinin gereğidir. Anılan Anayasa hükmü ile de bireylerin yargı ya da idari makamlar önünde haklarını arayabilmelerine kolaylık ve olanak sağlanması amaçlanmış; idareye işlemlerinde, ilgililerin kaç gün içinde, hangi mercilere başvurabileceklerini bildirme yükümlülüğü getirilmiştir.

İdarenin Anayasa'dan kaynaklanan yükümlülüğünü yerine getirmesi esas olmakla birlikte, belirtilen yükümlülüğün yerine getirilmemesi, idari işlemlere karşı açılan davalarda dava açma süresinin işletilmeyip, ihmal edilmesi sonucunu da doğurmamalıdır. Anayasa'nın 125. maddesinde idari işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağını bildirilmesi karşısında, usulüne uygun tebliğ olunan veya bütün unsurlarıyla ilgililer tarafından öğrenilen idari işlemler üzerine, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda açıkça belirtilen ve ilgililerce de bilindiğinin kabulü gereken genel dava açma sürelerinin işletilmesi zorunludur.

İdari işlemlerin nitelikleri gereği özel yasalarda, genel dava açma süreleri dışında ayrı dava açma sürelerinin öngörülmüş olması halinde, idare tarafından idari işlemlerin nitelikleri ve tabi oldukları dava açma süreleri gösterilmedikçe özel dava açma sürelerinin işletilmesine olanak bulunmadığından, Anayasa'nın 40. maddesi hükmü uyarınca, özel dava açma süresine tabi olmasına rağmen, bu hususun idari işlemde açıklanmaması halinde, dava konusu idari işlemin tebliği tarihinden itibaren, özel dava açma süresinin değil, altmış günlük genel dava açma süresinin uygulanması gerektiği sonucuna varılmaktadır.

Bu durumda, özel yasasında yer alan düzenleme gereği tebliğ tarihinden itibaren yedi gün içinde dava konusu edilmesi gereken dava konusu işlemlerin içeriğinde, Anayasa'nın 40. maddesinde yer alan düzenlemeye uygun olarak kanun yoluna başvurma süresinin gösterilmemiş olması nedeniyle ödeme emrinin tebliğ tarihinden itibaren genel dava açma süresi olan altmış gün içinde bakılmakta olan davanın açıldığı anlaşılmakla, davanın süresinde olduğunun kabulü ve davanın süreaşımı nedeniyle reddi yolundaki ısrar kararının bozulması gerekmektedir."

23. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 17/11/2014 tarihli ve E.2012/2620, K.2014/4054 sayılı kararının ilgili kısmı şöyledir:

"İdarenin Anayasa'dan kaynaklanan yükümlülüğünü yerine getirmesi esas olmakla birlikte, belirtilen yükümlülüğün yerine getirilmemesi, idari işlemlere karşı açılan davalarda dava açma süresinin işletilmeyip, ihmal edilmesi sonucunu da doğurmamalıdır. Anayasa'nın 125. maddesinde idari işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağının bildirilmesi karşısında, usulüne uygun tebliğ olunan veya bütün unsurlarıyla ilgililer tarafından öğrenilen idari işlemler üzerine, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda açıkça belirtilen ve ilgililerce de bilindiğinin kabulü gereken genel dava açma sürelerinin işletilmesi zorunludur.

İdari işlemlerin nitelikleri gereği özel yasalarda, genel dava açma süreleri dışında ayrı dava açma sürelerinin öngörülmüş olması halinde, idare tarafından idari işlemlerin nitelikleri ve tabi oldukları dava açma süreleri gösterilmedikçe özel dava açma sürelerinin işletilmesine olanak bulunmadığından, Anayasa'nın 40. maddesi hükmü uyarınca, özel dava açma süresine tabi olmasına rağmen, bu hususun idari işlemde açıklanmaması veya muhatabın yanıtılması halinde, dava konusu idari işlemin tebliği tarihinden itibaren, özel dava açma süresinin değil, altmış günlük genel dava açma süresinin uygulanması gerektiği sonucuna varılmaktadır.

Bu durumda, özel yasasında yer alan düzenleme gereği tebliğ tarihinden itibaren 30 gün içinde dava açılması gereken dava konusu işlemlerin içeriğinde, Anayasa'nın 40. maddesinde yer alan düzenlemeye uygun olarak kanun yoluna başvurma süresinin doğru gösterilmemiş ve davacının yanıtlanmış olması nedeniyle para cezasının tebliğ tarihinden itibaren üst yazıda belirtilen genel dava açma süresi olan altmış gün içinde bakılmakta olan davanın açıldığı anlaşılmakla, davanın süresinde olduğunun kabulü gerektiği sonucuna varılarak davanın süreaşımı nedeniyle reddi yolundaki ısrar kararında hukuka ve usule uygunluk bulunmamıştır. "

24. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 26/10/2020 tarihli ve E.2020/2208, K.2020/1974 sayılı kararının ilgili kısmı şöyledir:

"İdari işlemlerin nitelikleri gereği yasalarda, genel dava açma süreleri dışında ayrı dava açma sürelerinin öngörülmüş olması halinde, idare tarafından idari işlemlerin nitelikleri ve tabi oldukları dava açma süreleri gösterilmedikçe özel dava açma sürelerinin işletilmesine olanak bulunmamaktadır.

Öte yandan, davacıların, kendilerine bir bildirim yapılmadığı sürece 2577 sayılı Kanun'un 20/A maddesinde öngörülen ve özel bir yargılama niteliği taşıyan ivedi yargılama usulünü ve bu usule tâbi işlerde geçerli olan dava açma süresini bilmeleri mümkün değildir. Dolayısıyla ivedi yargılama usulüne tâbi olan bir işlemi öğrendiklerinde kaç gün içinde hangi merciye başvurulacağını ya da doğrudan dava açılıp açılmayacağını bilmeleri beklenemez.

Bu doğrultuda, Anayasa'nın 40. maddesi hükmü uyarınca, özel dava açma süresine tabi olmasına rağmen, bu hususun idari işlemde açıklanmaması halinde, dava konusu idari işlemin tebliği tarihinden itibaren, özel dava açma süresinin değil, 60 günlük genel dava açma süresinin uygulanması gerekmektedir.

Uyumsuzluk bu çerçevede ele alındığında, Hazine ve Maliye Bakanlığı Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından hazırlanarak 16/04/2019 tarih ve 927 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararı ile onaylanan dava konusu 1/100.000 ölçekli Çevre Düzeni Planı değişikliği, 1/5000 ölçekli Nazım İmar Planı değişikliği ve 1/1000 ölçekli Uygulama İmar Planı değişikliği,

2577 sayılı Kanun'un 20/A maddesinde öngörülen ivedi yargılama usulü kapsamında yapılmış olup, her ne kadar söz konusu maddede, 30 günlük özel dava açma süresi öngörülmüş ise de; Anayasa'nın 40. maddesi gereğince, kanunlarda özel başvuru yolu ve dava açma süresi öngörüldüğü hallerde bunun ilgililere açıkça ve ayrıca bildirilmesi gerektiği kuşkusuzdur.

Dava konusu imar planı değişiklikleri askıda ilan edilirken, söz konusu planların ivedi yargılama usulüne tabi olduğuna veya özel dava açma süresi bulunduğuna yönelik askı tutanağında herhangi bir açıklamaya yer verilmediği anlaşılmakta olup, bu haliyle, bakılmakta olan davada, dava açma süresi değerlendirilirken, özel dava açma süresinin değil, 60 günlük genel dava açma süresinin dikkate alınması gerekmektedir."

25. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 10/12/2018 tarihli ve E.2018/4334, K.2018/5459 sayılı kararının ilgili kısmı şöyledir:

"6306 sayılı Kanun'un 6. maddesinin 9. bendinde ise, bu Kanun uyarınca tesis edilen idari işlemlere karşı tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu uyarınca dava açılabilceği düzenlemesine yer verilmiştir.

Yukarıda belirtilen Anayasa ve Yasa hükümleri karşısında; özel kanunlarında aksine bir hüküm bulunmadıkça, idari işlemlerde dava açma süresinin başlamasında yazılı bildirimin esas olduğu, dava açma süresi hesabında ilân tarihinin, ancak "ilanı gereken" düzenleyici nitelikteki işlemler açısından dikkate alınacağı, bireysel nitelikteki işlemlere karşı ilgililerin, bu işlemlerin kendilerine yazılı olarak bildirildiği tarihten itibaren dava açabilecekleri kuşkusuzdur.

İdari işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin, yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kuralı, idari işlemlerin idare tarafından ilgililere açık ve anlaşılır bir biçimde duyurulması ve bu işlemlere karşı idari yollara veya dava yoluna başvurmalarına olanak sağlama amacını taşımaktadır. Bununla birlikte, idari işlemin niteliğinin ve hukuki sonuçlarının davacı tarafından bütünüyle öğrenildiği kimi davalarda, bilgi edinmenin (ittılanın) yazılı bildirimin sonuçlarını doğuracağı ve dava açma süresine başlangıç alınacağı Danıştay içtihatlarıyla kabul edilmiştir. Ancak bu istisnai durumun kabulü, bilgi edinmenin dava açma süresine başlangıç alınması da, idari işlemin niteliği ve doğurduğu hukuki sonuç itibarıyla davacılar tarafından öğrenildiğinin kanıtlanması koşuluna bağlı olup; bu koşulun gerçekleşip gerçekleşmediği açılan idari davada ancak, idari yargı merciiince karara bağlanabilir. Bir başka deyişle, her tür bilgi edinmenin (ittılanın) idari dava açma süresine başlangıç alınacağı şeklindeki genel bir kabul, Anayasa'nın 125. maddesi ve 2577 sayılı Yasayla bağdaşmayacaktır.

Nitekim, 6306 sayılı Kanun'da, bu Kanun uyarınca tesis edilmiş işlemlere karşı dava açma süresinin hesabında 'tebliğ' tarihinin esas alınacağına dair 6/9. maddesindeki hüküm ile anılan Kanun'da, zemin yapısı veya üzerindeki yapılaşma sebebiyle can ve mal kaybına yol açma riski taşıyan alanların 'Risli Alan' olarak belirlenmesine ilişkin Bakanlar Kurulu kararlarının Resmi Gazete'de yayımlanmasının zorunlu olduğuna veya Resmi Gazete'de yayımlanmış olmasının ilgililere tebliğ hükmünde olduğuna dair bir kurala yer verilmemiş olması da bunu doğrulamaktadır. Ayrıca, riskli alan belirlenmesi ve sonrasında tesis edilen işlemlerin Anayasa'da yer alan bir temel hak ve özgürlük olan mülkiyet hakkını kısıtlayıcı nitelikte sonuçlar doğuracak olması itibarıyla, yazılı bildirim yapılması, Anayasa'da güvence altına alınmış olan hak arama özgürlüğünün de gereğidir.

Bu çerçevede, içeriği itibarıyla muhataplara tebliği zorunlu olan, zemin yapısı veya üzerindeki yapılaşma sebebiyle can ve mal kaybına yol açma riski taşıyan alanların riskli

alan ilan edilmesine ilişkin Bakanlar Kurulu kararlarının, yazılı bildirim veya öğrenme üzerine yasal dava açma süresi içinde dava konusu edilebileceği açıktır.

Öte yandan, idari işlemlere karşı başvuru yollarının ayrıntılı düzenlemelerde yer alması, başvuru süresinin kısa olması veya olağan başvuru yollarına istisna getirilebilmesi nedeniyle, işlemlere karşı hangi idari birime, hangi sürede başvurulacağının idarelerce işlemden belirtilmesi hukuk güvenliği ilkesinin bir gereği olduğundan, Anayasa'nın 40. maddesiyle, bireylerin yargı ya da idari makamlar önünde haklarını arayabilmelerine kolaylık ve olanak sağlanması amaçlanmıştır; idareye işlemlerinde, ilgililerin kaç gün içinde, hangi mercilere başvurabileceklerini bildirme yükümlülüğü getirilmiştir.

Bu nedenle, nitelikleri gereği özel yasalarda, genel dava açma süreleri dışında ayrı dava açma süreleri öngörülmüş olan idari işlemlerin nitelikleri ve tabi oldukları dava açma süreleri idare tarafından ilgililerine bildirilmedikçe, özel dava açma sürelerinin işletilmesine, Anayasa'nın 40. maddesi hükmü uyarınca olanak bulunmamakta olup, 2577 sayılı Kanun'da açıkça belirtilen ve ilgililerce de bilindiğinin kabulü gereken genel dava açma sürelerinin işletilmesi zorunludur.

Dolayısıyla, her ne kadar 6306 sayılı Kanun'un 6. maddesinin 9. bendiyle, bu Kanun uyarınca tesis edilen idari 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 olması, bu davada özel dava açma süresinin değil, 60 günlük genel dava açma süresinin uygulanmasını gerekli kılmaktadır.

Bakılan uyumsuzlukta ise, 6306 sayılı Kanun'un 2. maddesi uyarınca alınan dava konusu Bakanlar Kurulu Kararının 15/10/2016 günlü, 29858 sayılı Resmî Gazete'de yayımlandığı; ancak, davacılara ayrıca tebliğ edilmediği, davacıların bu kararı 01/08/2018 tarihinde öğrendiklerini beyan ettikleri ve 07/08/2018 tarihinde bakılan davayı açtıkları anlaşılmıştır.

Bu durumda, davacıların dava konusu Bakanlar Kurulu Kararına karşı, öğrenme tarihinden itibaren genel dava açma süresi olan 60 günlük süre içinde, 07/08/2018 tarihinde açtığı bu davanın süresinde olduğu sonucuna varıldığından, aksi yöndeki Daire kararında hukuki isabet görülmemiştir."

26. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 24/4/2017 tarihli ve E.2017/397, K.2017/1818 sayılı kararının ilgili kısmı şöyledir:

"6306 sayılı Kanun'un 6. maddesinin 9. bendinde ise, bu Kanun uyarınca tesis edilen idari işlemlere karşı tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu uyarınca dava açılabilmesi düzenlenmesine yer verilmiştir.

Yukarıda belirtilen Anayasa ve Yasa hükümleri karşısında; özel kanunlarında aksine bir hüküm bulunmadıkça, idari işlemlerde dava açma süresinin başlamasında yazılı bildirimin esas olduğu, dava açma süresi hesabında ilân tarihinin, ancak 'ilanı gereken' düzenleyici nitelikteki işlemler açısından dikkate alınacağı, bireysel nitelikteki işlemlere karşı ilgililerin, bu işlemlerin kendilerine yazılı olarak bildirildiği tarihten itibaren dava açabilecekleri kuşkusuzdur.

İdari işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin, yazılı bildirim tarihinden başlayacağı kuralı, idari işlemlerin idare tarafından ilgililere açık ve anlaşılır bir biçimde duyurulması ve bu işlemlere karşı idari yollara veya dava yoluna başvurmalarına olanak sağlama amacını taşımaktadır. Bununla birlikte, idari işlemin niteliğinin ve hukuki

sonuçlarının davacı tarafından bütünüyle öğrenildiği kimi davalarda, bilgi edinmenin (ittılanın) yazılı bildirimin sonuçlarını doğuracağı ve dava açma süresine başlangıç alınacağı Danıştay içtihatlarıyla kabul edilmiştir. Ancak bu istisnai durumun kabulü, bilgi edinmenin dava açma süresine başlangıç alınması da, idari işlemin niteliği ve doğurduğu hukuki sonuç itibarıyla davacılar tarafından öğrenildiğinin kanıulanması koşuluna bağlı olup; bu koşulun gerçekleşip gerçekleşmediği açılan idari davada ancak, idari yargı merciince karara bağlanabilir. Bir başka deyişle, her tür bilgi edinmenin (ittılanın) idari dava açma süresine başlangıç alınacağı şeklindeki genel bir kabul, Anayasa'nın 125. maddesi ve 2577 sayılı Yasayla bağdaşmayacaktır.

Nitekim, 6306 sayılı Kanun'da, bu Kanun uyarınca tesis edilmiş işlemlere karşı dava açma süresinin hesabında "tebliğ" tarihinin esas alınacağına dair 6/9. maddesindeki hüküm ile anılan Kanun'da, zemin yapısı veya üzerindeki yapılaşma sebebiyle can ve mal kaybına yol açma riski taşıyan alanların 'Risli Alan' olarak belirlenmesine ilişkin Bakanlar Kurulu kararlarının Resmi Gazete'de yayımlanmasının zorunlu olduğuna veya Resmî Gazete'de yayımlanmış olmasının ilgililere tebliğ hükmünde olduğuna dair bir kurala yer verilmemiş olması da bunu doğrulamaktadır. Ayrıca, riskli alan belirlenmesi ve sonrasında tesis edilen işlemlerin Anayasa'da yer alan bir temel hak ve özgürlük olan mülkiyet hakkını kısıtlayıcı nitelikte sonuçlar doğuracak olması itibarıyla, yazılı bildirim yapılması, Anayasa'da güvence altına alınmış olan hak arama özgürlüğünün de gereğidir.

Bu çerçevede, içeriği itibarıyla muhataplara tebliği zorunlu olan, zemin yapısı veya üzerindeki yapılaşma sebebiyle can ve mal kaybına yol açma riski taşıyan alanların riskli alan ilan edilmesine ilişkin Bakanlar Kurulu kararlarının, yazılı bildirim veya öğrenme üzerine yasal dava açma süresi içinde dava konusu edilebileceği açıktır.

Öte yandan, idari işlemlere karşı başvuru yollarının ayrıntılı düzenlemelerde yer alması, başvuru süresinin kısa olması veya olağan başvuru yollarına istisna getirilebilmesi nedeniyle, işlemlere karşı hangi idari birime, hangi sürede başvurulacağının idarelerce işlemden belirtilmesi hukuk güvenliği ilkesinin bir gereği olduğundan, Anayasa'nın 40. maddesiyle, bireylerin yargı ya da idari makamlar önünde haklarını arayabilmelerine kolaylık ve olanak sağlanması amaçlanmış; idareye işlemlerinde, ilgililerin kaç gün içinde, hangi mercilere başvurabileceklerini bildirme yükümlülüğü getirilmiştir.

Bu nedenle, nitelikleri gereği özel yasalarda, genel dava açma süreleri dışında ayrı dava açma süreleri öngörülmüş olan idari işlemlerin nitelikleri ve tabi oldukları dava açma süreleri idare tarafından ilgililerine bildirilmedikçe, özel dava açma sürelerinin işletilmesine, Anayasa'nın 40. maddesi hükmü uyarınca olanak bulunmamakta olup, 2577 sayılı Kanun'da açıkça belirtilen ve ilgililerce de bilindiğinin kabulü gereken genel dava açma sürelerinin işletilmesi zorunludur.

Dolayısıyla, her ne kadar 6306 sayılı Kanun'un 6. maddesinin 9. bendiyle, bu Kanun uyarınca tesis edilen idari 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 olması, bu davada özel dava açma süresinin değil, 60 günlük genel dava açma süresinin uygulanmasını gerekli kılmaktadır.

Bakılan uyumsuzlukta ise, 6306 sayılı Kanun'un 2. maddesi uyarınca alınan dava konusu Bakanlar Kurulu Kararının 21/03/2015 günlü, 29302 sayılı Resmî Gazete'de yayımlandığı; ancak, davacıya ayrıca tebliğ edilmediği, davacının bu kararı, 'kendisinin de hissedarı olduğu 4064 ada 49 parseldeki taşınmaza karşılık, uzlaşma görüşmeleri yapılacağı, bu ihbarnamenin tebliğinden itibaren 15 gün içinde Kentsel Dönüşüm Müdürlüğüne şahsen başvurması gerektiği, uzlaşma sağlanmaması ve sözleşme

imzalanmaması durumunda, gayrimenkulün bedeli karşılığında Meram Belediye Encümenince 2942 sayılı Kanun'un 10. maddesine ve 6306 sayılı Kanun'a istinaden kamulaştırma yapılacağı'na ilişkin 15/06/2016 günlü Meram Belediyesi Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü işleminin, 27/06/2016 tarihinde kendisine tebliğ edilmesi üzerine öğrendiği ve 01/07/2016 tarihinde bakılan davayı açtığı anlaşılmıştır.

Bu durumda, davacının dava konusu Bakanlar Kurulu Kararına karşı, öğrenme tarihi olan 27/06/2016 tarihinden itibaren genel dava açma süresi olan 60 günlük süre içinde, 01/07/2016 tarihinde açtığı bu davamın süresinde olduğu sonucuna varıldığından, aksi yöndeki Daire kararında hukuki isabet görülmemiştir."

27. Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulunun 15/3/2022 tarihli ve E.2021/2, K.2022/1 sayılı kararının ilgili kısmı şöyledir:

"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.

...

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 dağınıklaktan 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 yanıltması 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.

...

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 öneneceği değerlendirilmiştir.

Açıklanan nedenlerle, idari 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 çözüme kavuşturulması ve içtihadın, "özel dava açma süresine tâbi bir idari 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 idari işlemde dava açma süresi gösterilmemiş olsa da, 30 ve 60 günlük genel dava açma süresinin uygulanması gerektiği" yönünde birleştirilmesi sonucuna ulaşılmıştır."

B. Uluslararası Hukuk

28. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin (Sözleşme) 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının ilgili kısmı şöyledir:

"Herkes medeni hak ve yükümlülükleri ile ilgili uyuşmazlıklar ... konusunda karar verecek olan,... bir mahkeme tarafından davasının ... görülmesini istemek hakkına sahiptir..."

29. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) Sözleşme'nin 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının açık bir biçimde mahkeme veya yargı merciine erişim hakkından söz etmese de -maddede kullanılan terimler bir bütün olarak bağlamıyla birlikte dikkate alındığında- mahkemeye erişim hakkını da güvence altına aldığı sonucuna ulaşıldığını belirtmiştir (Golder/Birleşik Krallık, B. No: 4451/70, 21/2/1975, §§ 28-36). AİHM'e göre mahkemeye erişim hakkı, Sözleşme'nin 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasında mündemirdir. Bu çıkarsama, Sözleşmeciler devletlere yeni yükümlülük yükleyen genişletici bir yorum

olmayıp 6. maddenin (1) numaralı fıkrasının birinci cümlesinin lafzının Sözleşme'nin amaç ve hedefleri ile hukukun genel prensiplerinin gözetilerek birlikte okunmasına dayanmaktadır. Sonuç olarak Sözleşme'nin 6. maddesinin (1) numaralı fıkrası, herkesin medeni hak ve yükümlülüklerle ilgili iddialarını mahkeme önüne getirme hakkına sahip olmasını kapsamaktadır (*Gold/Birleşik Krallık*, § 36).

30. AİHM; adil yargılanmanın bir unsurunu teşkil eden mahkemeye erişim hakkının mutlak olmadığını, doğası gereği devletin düzenleme yapmasını gerektiren bu hakkın belli ölçüde sınırlandırabileceğini kabul etmektedir. Ancak AİHM; bu sınırlamaların kişinin mahkemeye erişimini hakkın özünü zedeleyecek şekilde ve genişlikte kısıtlamaması, zayıflatmaması gerektiğini ifade etmektedir. AİHM'e göre meşru bir amaç taşımayan ya da uygulanan araç ile ulaşılmak istenen amaç arasında makul bir orantılılık ilişkisi kurmayan sınırlamalar Sözleşme'nin 6. maddenin (1) numaralı fıkrasıyla uyumlu olmaz (*Sefer Yılmaz ve Meryem Yılmaz/Türkiye*, B. No: 611/12, 17/11/2015, § 59; *Eşim/Türkiye*, B. No: 59601/09, 17/9/2013, § 19; *Edificaciones March Gallego S.A./İspanya*, B. No: 28028/95, 19/2/1998, § 34).

31. AİHM, yasal yollara başvuru için süre ve usul kuralları öngörülmesinin amacının *adaletin iyi yönetimini* güvenceye bağlamak ve hukuki güvenlik ilkesini sağlamak olduğunu hatırlatmakta; bunun yanında yargısal başvuralara ilişkin usullerin özellikle tebligat sistemi ışığında uyulması gereken başvuru sürelerinin hesaplanmasının Sözleşme'nin 6. maddesinin gerektirdiği şekilde mahkeme hakkının etkililiğini güvence altına alacak nitelikte olması zorunluluğuna vurgu yapmaktadır. AİHM'e göre başvurunun kamu otoritelerinin menfaati ile kendi menfaati arasında adil denge tesis eden tutarlı bir sisteme güvenilebilir imkânına ve özellikle haklarına doğrudan müdahale teşkil eden ilgili idari işleme itiraz edebilecek açık, pratik ve etkili fırsatlara sahip olması önem taşımaktadır (*Geffre/Fransa* (k.k.), B. No: 51307/99, 23/1/2003).

32. AİHM, dava hakkını süre ve usul koşuluna bağlayan iç hukuk hükümlerinin yorumlanmasının öncelikli olarak kamu otoritelerinin ve özellikle mahkemelerin görevi olduğunu belirtmekte; kendi rolünün bu yorumun etkilerinin Sözleşme ile uyumlu olup olmadığını tespitiyle sınırlı olduğunu ifade etmektedir. Süre sınırı getiren kuralların uygun adalet yönetiminin güvence altına alınması amacına dayandığına işaret eden AİHM, bu kuralların veya bunların uygulanmasının ilgililerin ulaşılabilir başvuru yollarına müracaatlarını engelleyecek mahiyette olmaması gerektiğini değerlendirmektedir. AİHM, bu bağlamda her bir olayın somut başvuru yolunun özellikleri ışığında ve Sözleşme'nin 6. maddesinin birinci fıkrasının amaç ve hedefleri çerçevesinde değerlendirilmesi gerektiğinin altını çizmektedir (*Eşim/Türkiye*, § 20).

33. Mahkemeye erişim hakkı sadece ilk derece mahkemesine dava açma hakkını değil eğer iç hukukta itiraz, istinaf veya temyiz gibi kanun yollarına başvurma imkânı tanınmış ise üst mahkemelere başvurma hakkını da içerir (*Bayar ve Gürbüz/Türkiye*, B. No: 37569/06, 27/11/2012, § 42).

V. İNCELEME VE GEREKÇE

34. Anayasa Mahkemesinin 7/1/2025 tarihinde yapmış olduğu toplantıda başvuru incelenip gereği düşünüldü:

A. Başvurucunun İddiaları

35. Başvurucu, itirazının reddine ilişkin olan dava konusu işlemlerde kanun yolları ve süresinin gösterilmediğini ileri sürmüştür. Başvurucu ayrıca özel kanunlarda genel dava açma süreleri dışında ayrı bir dava açma süresi öngörülmesi hâlinde süre gösterilmemişse genel dava açma süresinin uygulanması gerektiğini iddia ederek davasının süre yönünden reddedilmesi nedeniyle Anayasa'nın 36. maddesinde güvence altına alınan adil yargılanma hakkı kapsamındaki mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğini ileri sürmüştür.

B. Değerlendirme

1. Kabul Edilebilirlik Yönünden

36. Açıkça dayanaktan yoksun olmadığı ve kabul edilemezliğine karar verilmesini gerektirecek başka bir neden de bulunmadığı anlaşılan mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğine ilişkin iddianın kabul edilebilir olduğuna karar verilmesi gerekir.

2. Esas Yönünden

37. Anayasa'nın 36. maddesinin birinci fıkrasında, herkesin yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddiada bulunma ve savunma hakkına sahip olduğu belirtilmiştir. Dolayısıyla mahkemeye erişim hakkı, Anayasa'nın 36. maddesinde güvence altına alınan hak arama özgürlüğünün bir unsurudur. Diğer yandan Anayasa'nın 36. maddesine "...ile adil yargılanma" ibaresinin eklenmesine ilişkin gerekçede, Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmelerde de güvence altına alınan adil yargılanma hakkının madde metnine dâhil edildiği vurgulanmıştır. Sözleşme'yi yorumlayan AİHM, Sözleşme'nin 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının mahkemeye erişim hakkını içerdiğini belirtmektedir (*Özbakım Özel Sağlık Hiz. İnş. Tur. San. ve Tic. Ltd. Şti.*, B. No: 2014/13156, 20/4/2017, § 34).

38. Mahkemeye erişim hakkı, bir uyuşmazlığı mahkeme önüne taşıyabilmek ve uyuşmazlığın etkili bir şekilde karara bağlanmasını isteyebilmek anlamına gelmektedir (*Özkan Şen*, B. No: 2012/791, 7/11/2013, § 52).

39. Sözleşme'nin adil yargılanma hakkını düzenleyen 6. maddesinde ve etkili başvuru hakkını düzenleyen 13. maddesinde, Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "*Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır.*" şeklinde bir güvence öngörülmemiştir. Anılan hükümle devlete, işlemlerinde ilgili kişilerin hangi kanun yollarına ve mercilere başvurma ve bunların sürelerini belirtme yükümlülüğü yüklenmiştir. Bu itibarla Anayasa ve Sözleşme'nin ortak koruma alanının dışında kalan söz konusu güvencenin bireysel başvuru kapsamında incelenemeyeceği görülmüştür. Dolayısıyla Anayasa'nın 40. maddesinin ikinci fıkrasındaki güvence bireysel başvuruda bağımsız bir güvence olarak ele alınamaz. Bununla birlikte bu durum, başta mahkemeye erişim hakkı olmak üzere diğer hakların ihlal edildiğine ilişkin iddialar incelenirken -Anayasa'nın bütünlüğü ilkesi gereği- anılan hükmün dikkate alınmasına engel değildir (*Özbakım Özel Sağlık Hiz. İnş. Tur. San. ve Tic. Ltd. Şti.*, § 32).

40. Hukuk kurallarının ne şekilde yorumlanacağı veya birden fazla yorumunun mümkün olduğu durumlarda bu yorumlardan hangisinin benimseneceği mahkemelerin yetkisinde olan bir husustur. Anayasa Mahkemesinin bireysel başvuruda mahkemelerce benimsenen yorumlardan birine üstünlük tanınması veya mahkemelerin yerine geçerek hukuk kurallarını yorumlaması bireysel başvurunun amacıyla bağdaşmaz (*Mehmet Arif Madenci*, B. No: 2014/13916, 12/1/2017, § 81).

41. Somut olayda idari işlemin iptali istemiyle açılan dava, genel dava açma süresi yerine özel dava açma süresine ilişkin kural uygulanarak süre aşımı yönünden reddedilmiştir. Buna göre olaydaki temel mesele, idari yargıdaki genel dava açma süresinden daha kısa, özel dava açma süresine tabi bir idari işlemde özel dava açma süresinin gösterilmemiş olmasının mahkemeye erişim hakkı üzerindeki etkisinin değerlendirilmesidir.

42. 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 dağınıklıktan dolayı, uyumsuzluğun özel dava açma süresine tabi olup olmadığı hususu, ancak somut olayın özelliğine göre mevzuatı yorumlayan yargı mercilerinin kararlarıyla ortaya çıkmaktadır.

43. Bireysel başvuruya konu kararın verildiği tarih itibarıyla mevcut yargısal uygulamalara bakıldığında, özel dava açma sürelerinin işlemde gösterilmemiş olması hâlinde hangi dava süresinin esas alınıp hesaplanacağı ve uygulanacağı noktasında bireylerin davranışlarının sonucunu öngörebilmesine imkân sağlayacak şekilde bir hukuki belirliliğin/öngörülebilirliğin bulunduğu söylenemeyecektir.

44. Bu bağlamda bireysel başvuruya konu kararın verildiği tarih itibarıyla yargısal uygulamalarda, içtihat mahkemesi olan Danıştayın farklı dairelerinin özel dava açma süresinin gösterilmediği hâllerde hangi dava açma süresinin uygulanması gerektiği noktasında farklı değerlendirmelerde bulunduğu görülmektedir. Nitekim Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulunca 2022 yılında, bu yorum farkının hukuki belirsizliklerin artmasına neden olduğu ve kararlar arasındaki bu aykırılıkların bir an önce giderilmesinin kişilerin mahkemeye erişim hakları ile idari istikrar ve hukuki güvenlik ilkelerinin ihlal edilmemesi açısından büyük önem taşıdığı belirtilerek, anılan hususta Danıştay dava daireleri ile kurullarının kararları arasında var olan içtihat aykırılığının içtihatların birleştirilmesi yoluyla çözüme kavuşturulması yoluna gidildiği anlaşılmıştır.

45. Bu kapsamda, Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulunun 15/3/2022 tarihli ve E.2021/2, K.2022/1 sayılı kararı ile özel dava açma süreleri açısından mevzuatta var olan karışıklığın hangi sürede hangi kanun yoluna başvurulacağı konusunda kişileri yanıltması olası bulunduğundan işlemde başvuru yolu ve süresi belirtilmemişse bu sürelerin ilgililerce bilinmesinin beklenemeyeceğine vurgu yapılmıştır. Buna göre özel dava açma süresine tabi bir idari işlemde, dava açma süresinin gösterilmemiş olması durumunda, vergi mahkemelerinde otuz, Danıştay ve idare mahkemelerinde altmış günlük genel dava açma süresinin uygulanması gerektiği; aynı şekilde genel dava açma süresine tabi bir idari işlemde dava açma süresi gösterilmemiş olsa da otuz ve altmış günlük genel dava açma süresinin uygulanması gerektiği yönünde içtihadın birleştirilmesi sonucuna ulaşıldığı tespit edilmiştir (bkz. § 27).

46. Nitekim bireysel başvuruya konu uyumsuzluğun karar düzeltme aşamasında da başvurusunun belirtilen bu belirsizliğe ilişkin hususta içtihadın birleştirilmesi yönünde bir talebinin bulunduğu görülmüştür (bkz. § 13).

47. Dava açma sürelerini düzenleyen karışık bir mevzuatın aşırı şekilci (katı) yorumu, mahkemeye erişim hakkını ihlal edebilir. Özellikle başvuru mercii ve süresi gösterilmeyen işlemlerle ilgili davalarda mahkemelerin usul kurallarını yorumlarken mahkemeye erişim hakkının özünü zedeleyecek şekilde katı yorumdan kaçınmaları gerekir.

48. Kaldı ki Anayasa'nın 40. maddesine "Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır." şeklinde ilave edilen hükümle somut olaylarda ilgili kişiler hakkında tesis edilen işlemlere karşı başvurulacak kanun yolları ve merciler ile sürelerin belirtilmesi zorunluluğu getirilmiştir ve bu hususlara ilişkin olarak her kanunda özel bir düzenleme yapma yükümlülüğü bulunmamaktadır (AYM, E.2004/84, K.2004/124, 8/12/2004).

49. Mahkeme, farklı dava açma süreleri bulunan afet riski altındaki alanların dönüştürülmesi hakkındaki mevzuata ilişkin olan ve süresi belirtilmemiş bir idari işleme karşı açılan davayı süre aşımı gerekçesiyle reddetmiştir. Başvurucunun genel dava açma süresi içinde davasını açtığı dikkate alınmamış; Danıştayın başvuru mercii ve süresi gösterilmeyen işlemlerle ilgili davalardaki genel uygulamalarıyla da uyuşmayan bir biçimde dava açma süresine ilişkin kurallar katı yorumlanmıştır. Somut olayın özel koşullarında, Mahkemenin bu tutumunun başvurucunun mahkemeye erişim hakkını ihlal eder nitelikte olduğu sonucuna varılmıştır.

50. Açıklanan gerekçelerle Anayasa'nın 36. maddesinde güvence altına alınan mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğine karar verilmesi gerekir.

VI. GİDERİM

51. Başvurucu, ihlalin tespiti talebinde bulunmuştur.

52. Başvuruda tespit edilen hak ihlalinin sonuçlarının ortadan kaldırılması için yeniden yargılama yapılmasında hukuki yarar bulunmaktadır. Bu kapsamda kararın gönderildiği yargı mercilerinin yapması gereken iş, yeniden yargılama işlemlerini başlatmak ve Anayasa Mahkemesini ihlal sonucuna ulaştıran nedenleri gideren, ihlal kararında belirtilen ilkelere uygun yeni bir karar vermektir (30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 50. maddesinin (2) numaralı fıkrasında düzenlenen bireysel başvuruya özgü yeniden yargılama kurumunun özelliklerine ilişkin kapsamlı açıklamalar için bkz. Mehmet Doğan [GK], B. No: 2014/8875, 7/6/2018, §§ 54-60; Aligül Alkaya ve diğerleri (2), B. No: 2016/12506, 7/11/2019, §§ 53-60, 66; Kadri Enis Berberoğlu (3) [GK], B. No: 2020/32949, 21/1/2021, §§ 93-100).

VII. HÜKÜM

Açıklanan gerekçelerle;

A. Mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğine ilişkin iddianın KABUL EDİLEBİLİR OLDUĞUNA,

B. Anayasa'nın 36. maddesinde güvence altına alınan adil yargılanma hakkı kapsamındaki mahkemeye erişim hakkının İHLAL EDİLDİĞİNE,

C. Kararın bir örneğinin mahkemeye erişim hakkının ihlalinin sonuçlarının ortadan kaldırılması amacıyla yeniden yargılama yapılması için Ordu İdare Mahkemesine (E.2018/567, K.2018/718) GÖNDERİLMESİNE,

D. 446,90 TL harç ve 30.000 TL vekâlet ücretinden oluşan toplam 30.446,90 TL yargılama giderinin başvurucuya ÖDENMESİNE,

E. Ödemelerin kararın tebliğini takiben başvurusunun Hazine ve Maliye Bakanlığına başvuru tarihinden itibaren dört ay içinde yapılmasına, ödemede gecikme olması hâlinde bu sürenin sona erdiği tarihten ödeme tarihine kadar geçen süre için yasal FAİZ UYGULANMASINA,

F. Kararın bir örneğinin Adalet Bakanlığına GÖNDERİLMESİNE 7/1/2025 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.