

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı: 1993/27

Karar Sayısı : 1993/57

Karar Günü : 21.12.1993

R.G. Tarih-Sayı :10.05.1994-21930

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN : Danıştay Altıncı Dairesi

İTİRAZIN KONUSU : 1580 sayılı Belediye Yasası'nın 74. maddesinde yeralan "tasdik veya iptal olunur." sözcüklerinin Anayasa'nın 125. maddesine aykırılığı savıyla iptali istemidir.

I. OLAY :

Adana Büyükşehir Belediye Meclisi'nin 12.10.1990 günlü, 183 sayılı imar planı değişikliği kararı, 1580 sayılı Yasa'nın 74. maddesi uyarınca İçişleri Bakanının itirazı üzerine Danıştay'a gönderilmiştir. Danıştay Birinci Dairesi, 19.11.1991 günlü, Esas 1991/205, Karar 1991/397 sayılı kararıyla, Adana Büyükşehir Belediye Meclisi'nin kararını, yetki dışı alınmış olduğu gerekçesiyle iptal etmiştir.

İçişleri Bakanlığı'nca Danıştay Birinci Dairesi kararı gereğinin yerine getirilmesinin Belediye'ye bildirilmesi üzerine, belediye tarafından, planın iptaline ilişkin işlemin iptali istemiyle Danıştay'a dâva açılmıştır.

Dâvaya bakan Danıştay Altıncı Dairesi, Danıştay Yasası'nın 42. maddesiyle Danıştay Birinci Dairesi'ne verilen görevlerin Anayasa'nın 155. maddesindeki "... kanunla gösterilen diğer işler ..." kapsamında bulunduğu, bu görevlerin yargısal nitelik taşımayıp yönetsel oldukları, ancak Birinci Dairece 1580 sayılı Yasa'nın 74. maddesi uyarınca verilmiş uygulama imar planı değişikliğine ilişkin kararın, yargısal bir nitelik kazanması nedeniyle iptal dâvasına konu edilemeyeceği, oysa Birinci Daire'nin yargısal karar verme yetkisi bulunmadığı halde yargı yolunu kapattığı sonucuna varmıştır. Böylece Anayasa'nın 125. maddesine aykırılık oluşturduğu savıyla sözkonusu 74. maddedeki "... tasdik veya iptal olunur." sözcüklerinin iptali istemiyle Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştur.

III. YASA METİNLERİ:

A- İPTALİ İSTENEN YASA KURALI

1580 sayılı Belediye Yasası'nın iptali istenen sözcüklerini de içeren 74. maddesi şöyledir:

"Adi ve fevkalâde içtimalar haricinde veya vazife ve selâhiyeti kanuniye hilafında veya Devlet kanun ve nizamnamelerine mugayir olarak ittihaz edilen mülhakat meclisi kararları valinin talebi üzerine vilâyet idare heyeti tarafından, vilâyet merkezi olan mahallerde Dahiliye Vekilinin talebi üzerine Devlet Şurasınca tetkik olunarak tasdik veya iptal olunur."

B- DAYANILAN ANAYASA KURALI

İptal istemine dayanak yapılan Anayasa'nın 125. maddesi şöyledir:

"İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.

Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler ile Yüksek Askerî Şûranın kararları yargı denetimi dışındadır. İdarî işlemlere karşı açılacak davalarda süre, yazılı bildirim tarihinden başlar.

Yargı yetkisi, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idarî eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı verilemez.

İdari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve idarî işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda gerekçe gösterilerek yürütmenin durdurulmasına karar verilebilir.

Kanun, olağanüstü hallerde, sıkıyönetim, seferberlik ve savaş halinde ayrıca millî güvenlik, kamu düzeni, genel sağlık nedenleri ile yürütmenin durdurulması kararı verilmesini sınırlayabilir.

İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür."

IV. İLK İNCELEME:

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi uyarınca Yekta Güngör ÖZDEN, Güven DİNÇER, Yılmaz ALİEFENDİOĞLU, Mustafa GÖNÜL, İhsan PEKEL, Selçuk TÜZÜN, Ahmet N. SEZER, Haşim KILIÇ, Yalçın ACARGÜN, Mustafa BUMİN ve Sacit ADALI'nın katılmalarıyla 7.9.1993 günü yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından, dâva konusu Yasa kuralının uygulanma niteliği ağırlıklı olarak gözetilmek üzere, esasın incelenmesine oybirliğiyle karar verilmiştir.

V. ESASIN İNCELENMESİ :

İşin esasına ilişkin rapor, başvuru kararı ve ekleri, Anaya sa'ya aykırılığı ileri sürülen yasa kuralıyla itiraza dayanak yapı lan Anayasa kuralı, bunun gerekçeleri ve öteki yasama belgeleri okunup incelendikten sonra, gereği görüşülüp düşünüldü:

Danıştay Altıncı Dairesi'nin başvuru kararında "iptal dâvası sonucunda verilecek olan hüküm ile dâva konusu işlem iptal edildiği takdirde bütün sonuçları ile birlikte tesis edildiği andan başlayarak hukuk aleminden çıkarılırken, dâvanın reddi halinde ise işlemin hukuka uygunluğu yargısal bir kararla vurgulanmış olur. Bununla birlikte, 1580 sayılı Yasanın 74. maddesi ile Danıştayca incelenerek tasdik veya iptal olunacağı öngörülen belediye meclisi kararlarının Birinci Dairece incelenmesinin yargısal denetimden geçmesi gerekli bir idarî işleme karşı açılan dâvanın, yargısal karar verme yetkisi bulunmayan anılan dairece karara bağlanması suretiyle yargı yolunun kapatılması sonucunu ortaya çıkarmaktadır." denilerek; Yasa'daki "tasdik veya iptal olunur." sözcüklerinin Anayasa'nın 125. maddesine aykırılığı nedeniyle iptali istenilmektedir.

Anayasa'nın 155. maddesinin ilk iki fıkrasında, Danıştay'ın yapısal ve işlevsel nitelikleri şöyle açıklanmaktadır:

"Danıştay, idarî mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir idarî yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Kanunla gösterilen belli dâvalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar.

Danıştay, dâvaları görmek, Başbakan ve Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarıları hakkında düşüncesini bildirmek, tüzük tasarılarını ve imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerini incelemek, idâri uyuşmazlıkları çözümlemek ve kanunla gösterilen diğer işleri yapmak la görevlidir."

Burada açıkça görülmektedir ki, birinci fıkra Danıştay'ın sadece "yargısal görevler"i düzenlendiği halde, ikinci fıkra "yönetmelik görevler" ağırlık kazanmaktadır. Özellikle "... ve kanunla gösterilen diğer işler ..." anlatımı, çoğu kez yargısal olmayan görevleri de kapsayan düzenlemeler yapmayı yasakoyucuya açık tutmaktadır.

2575 sayılı Danıştay Yasası'nın 1. maddesinde şu tanım yapılmaktadır:

"Danıştay, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ile görevlendirilmiş Yüksek İdare Mahkemesi, danışma ve inceleme merciidir."

Danıştay, Anayasa ve kendi yasasına göre, yasa ile gösterilen belli davalara ilk ve son derece mahkemesi olarak bakan bir yüksek mahkeme olduğu gibi, aynı zamanda anayasal bir "danışma" ve "inceleme" merciidir. Bu nitelikleri ile de kendine özgü (sui generis) bir yönetmelik yargı kurumudur.

Danıştay'ın yargısal olmayan görevleri, 2575 sayılı Danıştay Yasası'nda ve kimi özel yasalarda gösterilmiştir.

1580 sayılı Yasa'nın 74. maddesine göre, belediye meclislerinin resmî toplantıları dışında görev ve yetkilerine girmeyen konularda ya da mevzuata açıkça ve ağır biçimde aykırı olarak aldıkları kararlar, ilçe belediyesince verilmişse valinin istemi üzerine İl İdare Kurulu'na, il belediye meclisince verilmişse İçişleri Bakanı'nın istemi üzerine Danıştay'ca incelenerek onaylanır ya da iptal edilir.

74. madde uyarınca belediye meclislerinin işlemleri üzerinde İl İdare Kurulu ya da Danıştay'ca yapılması öngörülen denetim, bir idarî vesayettir. Danıştay burada Anayasa ve 2575 sayılı Yasa'yla kendisine verilen danışma ve inceleme işlevini yerine getirmekte, bir yönetim organı imişçesine yönetmelik bir karar almaktadır. Çünkü, bu itiraz, yargısal bir başvuru ya da dâva olmayıp, yönetmelik bir başvurudur.

Aslında, 74. maddede kullanılan "tasdik" ya da "iptal" sözcükleri de, öngörülen işlemin bir idarî vesayet olduğunu göstermektedir. Çünkü, bu maddede sözü edilen "tasdik" ve "iptal" sözcükleri idarî vesayet kavramlarıdır.

Yargısal bir inceleme sonucunda üst merci olarak "onaylama"dan söz edebilmek için, önceki kararın da alt derece mahkemesince verilmesi, yani yargısal nitelikte bulunması gerekir. Oysa, 75. madde uyarınca Danıştay'a yapılan başvuru, belediye meclisi kararının iptalini ya da

onaylanmasını öngörmektedir. Yalnızca bu saptama bile, Danıştay'ca yapılan denetimin "idari vesayet" olduğunu kanıtlamaktadır.

İdarî vesayet sonucu Danıştay Birinci Dairesi'nce verilen bu kararlar üzerine uygulanan eylem ve işlemlere karşı Danıştay dâva dairelerine yapılan başvuru, bir temyiz başvurusu olmayıp, uygulanan eylem ve işleme yönelik bir iptal davasıdır. Aslında Danıştay Yasası'nın "İlk Derece Mahkemesi Olarak Danıştay'da Görülecek Dâvalar" başlığını taşıyan 24. maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde bu konu düzenlenmiştir. Buna göre, Danıştay idarî dairelerince veya İdarî İşler Kurulunca verilen kararlar üzerine uygulanan eylem ve işlemlere karşı açılacak iptal davalarına ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da bakılır. Bunlar arasında, 74. maddeye göre yapılan başvurular üzerine Birinci Dairece alınan kararlar sonucunda yapılan işlemlere karşı açılan dâvaların da bulunacağı kuşkusuzdur. Bu durumda, itiraz yoluna başvuran Danıştay Altıncı Dairesi'nin önünde görüp, çözümleyeceği bir iptal davasının bulunduğu açıktır.

Bu nedenle 1580 sayılı Belediye Yasası'nın 74. Maddesi bu dâvada uygulanacak kural olmadığından Danıştay Altıncı Dairesi'nin bu maddeye yönelik iptal başvurusunun reddi gerekmektedir.

Bu görüşe Güven DİNÇER katılmamıştır.

VI. SONUÇ :

3.4.1930 günlü, 1580 sayılı "Belediye Kanunu"nun 74. madde sinde yer alan "... tasdik veya iptal olunur." ibaresinin, başvuran Mahkemenin bakmakta olduğu dâvada uygulayacağı kural olmaması nedeniyle Anayasa'nın 152. maddesinin ikinci fıkrası ile 2949 sayılı Yasa'nın 28. maddesine göre itirazın REDDİNE, Güven DİNÇER'in karşıoyu ve OYÇOKLUĞUYLA,

21.12.1993 gününde karar verildi.

Başkanvekili	Üye	Üye
Güven DİNÇER	Mustafa GÖNÜL	İhsan PEKEL
Üye	Üye	Üye
Selçuk TÜZÜN	Ahmet NSEZER	Haşım KILIÇ
Üye	Üye	Üye
Yalçın ACARGÜN	Mustafa BUMİN	Sacit ADALI
Üye	Üye	
Ali HÜNER	Lütfü FTUNCEL	

KARŞIOY YAZISI

Esas Sayısı : 1993/27

Karar Sayısı : 1993/57

Anayasa Mahkemesi kararındaki, Belediye Kanunu'nun 74. maddesi ile bu maddeye dayanılarak İçişleri Bakanlığı'nca Danıştay'a yapılacak itiraz üzerine verilecek kararların niteliği ve hukukumuzdaki yerini açıklayan gerekçelere aynen katılıyorum. Zira, bu gerekçeler kanunu açıklamakta ve bununla ilgili olarak öğretide, kamu yönetiminde ve idarî yargıda yapılan bütün yorumları içermektedir.

Ancak, bu açıklamaların ve kararın sonunda yer alan "Bu nedenle 1580 sayılı Belediye Yasası'nın 74. maddesinin bu davada uygulanacak kural olmadığından" ibaret olan gerekçe, Anayasa'nın 152. ve Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulü Hakkında Kanun'un 28. maddesinde yer alan "Uygulanacak kural" kavramını açıklar nitelikte değildir. Buna dayanan karara da katılmak mümkün değildir.

Davada "Uygulanacak kural" deyiimi, davanın üzerine kurulduğu hukukî yapı ile davanın seyrini ve hükmü etkileyen kuralların tümünü kapsar.

Anayasa yargısında yargılanan kuraldır. Anayasa yargısının amacı Anayasa'ya uygunluk denetimidir. Uygulanan kural kavramının dar olarak alınması anayasal denetimin amacına aykırılık oluşturur ve bu denetimi güçleştirerek daraltır.

Anayasal denetime tabi tutulan kurallar birbirleri ile bağlantıları gözönünde tutularak bir bütün olarak değerlendirilmelidirler. İdari işlemin tesisine neden olan ve yasa da belirlenen idari usul ve şekiller de uyumsuzluğun esası içinde kabul edilmelidir.

Danıştay'a açılan bir dava nedeniyle davayı görmek ve çözmekle görevli Danıştay Altıncı Dairesi'nin başvuru kararında yaptığı yorum ve ileri sürdüğü gerekçeler başvurunun amacını ve mahkemenin Anayasa anlayışını ve nitelemesini ifade eder. Bu anlayış ve yorumu benimseyip benimsememek Anayasa Mahkemesi'nin görev ve takdir alanıdır. Burada önemli olan dava konusu yasa metninin Anayasa Mahkemesi'nce yapılacak yorumudur.

Dava konusu 74. madde gereğince Danıştay Birinci Dairesi'nce alınan idarî kararlar İçişleri Bakanlığı'nca ilgiliye tebliğiyle kendiliğinden lâzımülicra idarî bir işleme dönüşmektedir. Bu işlemler üzerine açılan idarî davalarda taraf İçişleri Bakanlığı olmasına rağmen idarî işlemi gerçekte tesis eden Danıştay Birinci Dairesi'dir.

Danıştay Altıncı Dairesi'nin Anayasa'ya aykırılık iddiasının bu açıdan ele alınıp değerlendirilmesi gerekir. Zira ortada diğer hiç bir yargı düzeninde görülmeyen ve sırf Danıştay'ın kendi yapısından doğan kendine özgü ilginç bir durum vardır. Danıştay kendi verdiği kararı yahut tesis ettiği idarî işlemi kendisi denetime tabi tutmaktadır. Bu yargı organı için başlı başına bir rahatsızlıktır. Bu durumun Anayasa'ya aykırılığı itiraz yoluyla denetlenebilmelidir. Bu denetimin yolu da Danıştay Altıncı Dairesi'nin izlediği yoldur. Altıncı Dairenin 74. madde hakkında yaptığı yorumlar ve Anayasa'ya aykırılık iddiası bu bağlamda ele alınmalı ve ortada Danıştay'ın yargısal denetim görevini engelleyen bir yasa hükmünün mevcut

Esas Sayısı: 1993/27
Karar Sayısı : 1993/57

olup olmadığı tartışılmalıdır. Bu da Anayasa Mahkemesi'nin işin esasına girmesi ve konuyu esastan incelemesi ile mümkündür.

Olayda Mahkememiz esas hakkında red gerekçesi olabilecek hukukî yorumları usulû bir neden saymış ve işin esasına girmeyerek itiraz başvurusunu usulden reddetmiştir.

Bu nedenlerle itiraz yoluyla iptali istenilen 74. maddenin Danıştay Altıncı Dairesi'nin görmek ve çözmekle görevli olduğu dava da uygulayacağı bir kural olduğu kanısıyla karara karşıyım.

Güven DİNÇER

Başkanvekili