

Danıştay Onbirinci Daire Başkanlığından:

**Esas No: 2016/7255**

**Karar No: 2018/1943**

**Kanun Yararına Temyiz İsteminde Bulunan** : Danıştay Başsavcılığı

**Davacı** : Osman Dımaoğlu

**Vekili** : Av. Oğuzhan Coşkun

Cumhuriyet Caddesi No:12/1 - KIRIKKALE

**Davalı** : Eflani Kaymakamlığı - Eflani / KARABÜK

**İstem Özeti** : Zonguldak Bölge İdare Mahkemesinin 19.09.2013 tarihli ve E:2013/695; K:2013/815 sayılı kararının; Danıştay Başsavcılığı tarafından, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca kanun yararına temyizden incelenerek bozulması istenilmektedir.

**Danıştay Tetkik Hâkimi** : Mustafa Aksu

**Düşüncesi** : Davacının sürekli görev yolluğu ödenmesi talebiyle yaptığı başvuru, 2577 sayılı Kanun'un 10. maddesi kapsamında yapılmış bir başvuru olduğundan, Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulü ile davanın süre aşımı nedeniyle reddine dair Zonguldak Bölge İdare Mahkemesinin 19.09.2013 tarihli ve E:2013/695, K:2013/815 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, kanun yararına bozulması gerektiği düşünülmektedir.

**Danıştay Başsavcı** : Mevlüt Çetinkaya

**Düşüncesi** : Konya İli, Selçuklu İlçe Müftülüğü emrinde sözleşmeli statüde imam-hatip olarak görev yapmakta iken kadrolu olarak Karabük İli, Eflani İlçesi, Çukuroren Köyü Camiine atanan davacı tarafından, bu atama nedeniyle verilmeyen yolluğun ödenmesi istemiyle yaptığı başvurunun reddine ilişkin işlemin iptali ve yolluğun yasal faiziyle birlikte ödenmesine hükmedilmesi istemiyle açılan davada; dava konusu işlemin iptali yolunda Zonguldak İdare Mahkemesi Hakimliği'nce verilen 28.03.2013 tarihli ve E:2012/840, K:2013/454 sayılı kararına yapılan itirazın kabulü ve davanın süre aşımı nedeniyle reddine ilişkin Zonguldak Bölge İdare Mahkemesinin 19.09.2013 tarihli ve E:2013/695, K:2013/815 sayılı kararının yürürlükteki hukuka aykırı olduğu ileri sürülerek davacı vekili tarafından kanun yararına bozulmasının istenmesi üzerine konu incelendi:

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesinde, "niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade eden" kararların kanun yararına temyiz olunabileceği belirtilmiştir.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 7. maddesinin 1. fıkrasında, dava açma süresinin özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde Danıştayda ve idare mahkemelerinde altmış gün olduğu hükmü getirilmiştir; 10. maddesinde, "İlgililerin, haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idari makamlara başvurabilecekleri, altmış gün içinde bir cevap verilmezse isteğin reddedilmiş sayılacağı, ilgililerin altmış günün bittiği tarihten itibaren dava açma süresi içinde konusuna göre Danıştaya, idare ve vergi mahkemelerine dava açabilecekleri"; 11. maddesinde de, "İlgililer tarafından idari dava açılmadan önce, idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılmasının üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan idari dava açma süresi içinde istenebileceği, bu başvurmanın işlemeye başlamış olan idari dava açma süresini durduracağı, altmış gün içinde bir cevap verilmezse isteğin reddedilmiş sayılacağı, isteğin reddedilmesi veya reddedilmiş sayılması halinde dava açma süresinin yeniden işlemeye başlayacağı ve başvurma tarihine kadar geçmiş sürenin de hesaba katılacağı" hükmüne yer verilmiştir.

Dosyanın incelenmesinden; davacının atanması nedeniyle yolluk verilmesi istemiyle yaptığı başvurunun reddi üzerine açılan davada, davacının 26.01.2011 tarihinde göreve başladığı, bu tarihten itibaren dava açma süresi içinde dava açması ya da 2577 sayılı Kanun'un 11. maddesi uyarınca idareye başvurması gerekirken, bu süre geçirildikten çok sonra anılan atama işleminden kaynaklanan yolluğun verilmesi istemiyle idareye yapılan 09.05.2012 tarihli başvurunun reddine ilişkin işlemin iptali istemiyle 29.05.2012 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasını inceleme olanağı bulunmadığı gerekçesiyle, süre aşımı yönünden reddine karar verildiği anlaşılmaktadır.

Yolluk ödenmesine neden olan işlemin hukuki sebebi genellikle atama, nakil veya geçici görevlendirme işlemlerinden biri olmakla birlikte, yolluğun ödenmesi konusunda idari dava konusu olabilecek bir uyumsuzluğun doğması, yolluk konusunda bir işlemin tesis edilmiş olması koşuluna bağlıdır.

Yolluk konusundaki işlem ise yolluğa hak kazandıran atama, nakil veya geçici görevlendirme işlemiyle birlikte, atama, nakil veya görevlendirmenin "yolluklu veya yolluksuz" olduğunun işlemlerde belirtilmesi suretiyle tesis edilebileceği gibi yolluğa hak kazandığı iddiasında olan kişinin yolluk talebiyle başvurusu üzerine de tesis edilebilir.

Atama, nakil veya geçici görevlendirme işlemiyle birlikte tesis edilmiş bir yolluk işleminin varlığı halinde, dava açma süresi, yolluksuz ibaresi yer alan işlemin tebliğ tarihine göre; yolluk konusunda asıl işlemlerde ödenip ödenmeyeceği hususunda bir ibare konulmamış ya da ayrı bir işlem kurulmamış olması halinde dava açma süresi, 2577 sayılı Kanun'un 10. maddesinde öngörüldüğü gibi ilgili tarafından yöneltilecek bir başvuru üzerine oluşacak açık veya zımni bir ret işlemine göre hesaplanacaktır.

Davacının, atanmasına ilişkin işlemde "yolluksuz" ibaresi bulunmadığına göre, bu işlemde doğan yolluğunun tarafına ödenmesi için yaptığı başvuru 2577 sayılı Yasa'nın 10. maddesi kapsamında olup, bu başvuru üzerine kurulan işlemin iptali istemiyle açılan davanın süresinde olduğu açıktır.

Bu nedenle, Zonguldak Bölge İdare Mahkemesinin, yürürlükteki hukuka aykırı sonuçlar ifade ettiği açık bulunan 19.09.2013 tarihli ve E:2013/695, K:2013/815 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51'inci maddesi uyarınca, kanun yararına bozulmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

## **TÜRK MİLLETİ ADINA**

Hüküm veren Danıştay Onbirinci Dairesince, Zonguldak Bölge İdare Mahkemesinin 19.09.2013 tarihli ve E:2013/695; K:2013/815 sayılı kararının Danıştay Başsavcılığı tarafından, kanun yararına temyizen incelenerek bozulmasının istenilmesi üzerine işin gereği görüldü:

Dosyanın incelenmesinden; Konya ili, Selçuklu İlçe Müftülüğünde 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4/B maddesi kapsamında sözleşmeli statüde imam hatip olarak görev yapmakta iken Karabük ili, Eflani ilçesi Çukurören köyüne aynı Kanun'un 4/A maddesi kapsamında kadrolu imam-hatip olarak atanarak 26.01.2011 tarihinde göreve başlayan davacı tarafından, hu atama nedeniyle yolluk ödenmesi talebiyle yaptığı başvurusunun reddine ilişkin işlemin iptali ile yoksun kaldığı tutarın hak ettiği tarihten itibaren işletilecek yasal faiziyle birlikte ödenmesine karar verilmesi istemiyle açılan davada; Zonguldak İdare Mahkemesi Hakimliğinin 28.03.2013 tarihli ve E:2012/840, K:2013/454 sayılı kararı ile sözleşmeli statüde imam hatip olarak görev yapmakta iken yine imam hatip olarak memur kadrosuna atanan ve dolayısıyla yaptığı görevde herhangi bir değişiklik olmaksızın sadece tabi olduğu personel rejimi değişen davacının, sürekli görev yolluğu ödenmesi istemiyle yaptığı başvurunun, 6245 sayılı Harcırah Kanunu'nun 9/1-(b) maddesi kapsamında değerlendirilmesi gerekirken, kamu hizmetinin yürütülmesi noktasındaki sorumluluk bakımından aralarında farklılık olmayan memur ve sözleşmeli statülü kamu görevlileri arasında hakkaniyete aykırı sonuçlar doğuracak şekilde tesis edilen dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle dava konusu işlemin iptali ile sürekli görev yolluğunun davalı idareye başvuru tarihi olan 09.05.2012 tarihinden itibaren işletilecek yasal faiziyle birlikte ödenmesine, hu tarihten öncesine ilişkin faiz isteminin ise süre aşımı nedeniyle reddine karar verildiği; bu karara karşı yapılan itiraz isteminin Zonguldak Bölge İdare Mahkemesince; gerek, 6245 sayılı Kanun'un 59/3. maddesi, gerekse 2577 sayılı Kanun'un 7. ve 11. maddesinde öngörülen sürelerde idareye başvurulmadığı ve dava açılmadığı anlaşılmış olduğundan, davanın süre aşımı yönünden reddi gerekirken işin esasına girilerek karar verilmesinde hukuka uygunluk bulunmadığı gerekçesiyle davanın

süre aşımı nedeniyle reddine karar verildiği ve karar düzeltme aşamasından da geçerek kararın kesinleştiği anlaşılmaktadır.

Danıştay Başsavcılığı, Zonguldak Bölge İdare Mahkemesi kararının; yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi nedeniyle, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca kanun yararına temyizden incelenerek bozulmasını istemektedir.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Kanun yararına temyiz" başlıklı 51. maddesinde, bölge idare mahkemesi kararları ile idare ve vergi mahkemelerince ve Danıştayca ilk derece mahkemesi olarak verilir, temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenlerin, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabileceği, temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde kararın kanun yararına bozulacağı, bu bozma kararının daha önce kesinleşmiş olan mahkeme veya Danıştay kararının hukuki sonuçlarını ortadan kaldırmayacağı, bozma kararının bir örneğinin ilgili bakanlığa gönderileceği ve Resmî Gazete'de yayımlanacağı kuralına yer verilmiştir.

6245 sayılı Harcırah Kanunu'nun "Tarifler" başlıklı 3. maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde, personel kanunları hükümlerine göre aylık alan kimselerin memur olduğu belirtilmiş; 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "istihdam şekilleri" başlığı altında düzenlenen 4. maddesinde, kamu hizmetlerinin memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle görüldüğü belirtildikten sonra, (A) bendinde, kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini yerine getirmekle görevlendirilenlerin bu Kanunun uygulanmasında memur sayıldıkları belirtilmiş; (B) bendinde, sözleşmeli personel, kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, Bakanlar Kurulunca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde kurumun teklifi ve Devlet Personel Başkanlığı'nın görüşü üzerine Maliye Bakanlığı'nca vizenen pozisyonlarda, mali yılla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileri olarak tanımlanmıştır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4. maddesinin (B) bendi kapsamında istihdam edilen sözleşmeli personelin, genel idare esaslarına göre yürütülen, asli ve sürekli bir hizmet görmemekle birlikte, zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren "geçici" işlerde, mali yılla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılması öngörülmüştür.

Belirtilen bu hükümler çerçevesinde, sözleşmeli personel istihdamı yoluna gidilmiş, bu personel hakkında uygulanacak hükümler, 06.06.1978 tarihli ve 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar ile belirlenmiştir.

06.06.1978 tarihli ve 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar'ın 1. maddesinde, bu Esasların 14.07.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4. maddesinin (B) fıkrası uyarınca kamu idare, kurum ve kuruluşlarında mali yılla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileri hakkında uygulanacağı; 4. maddesinde, personelin sözleşmelerinde belirtilen görev yeri dışında çalıştırılmayacağı, görev yeri dışında geçici olarak gönderilenlerin gündelik ve yol giderlerinin 6245 sayılı Harcırah Kanunu hükümlerinde saptanan süreyi ve 1. derece Devlet memurlarına ödenen harcırah miktarını aşmamak üzere sözleşmelerde belirtileceği kurala bağlanmıştır.

Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar'ın 24.04.2007 tarihli ve 2007/12061 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla değişik 4. maddesinde yer alan, "Sözleşmeli personele geçici görev yolluğu dışında harcırah ödenemez." düzenlemesi, Danıştay İkinci Dairesi'nin 26.12.2013 tarihli ve E:2009/140, K:2013/12270 sayılı kararıyla; "temel ve asli fonksiyonları kamu hizmetini yürütmek olan kamu görevlileri, kamu hizmetinin iyi işlemesi için, ya kendi isteklerine dayalı olarak ya da re'sen kanunlarda yer alan kurallar çerçevesinde, yetkili idari makamlarca buldukları yerden başka bir yere atanabilmekte, bu atamaya bağlı olarak da yeni görev yerlerinde göreve başlayabilmek için bazı giderler yapmak zorunda kalmaktadırlar. Yolluk ödemesi, kamu hizmetinin gerektirdiği durumlarda bu hizmet için görevlendirilen kişilerin katlanacakları giderleri karşılamak üzere yapılan parasal ödemeyi içeren bir idari işlem olup, atama işlemi sonucunda görev yeri değişen kamu görevlisinin karşı karşıya kaldığı külfetin kamu hizmetinin yürütülmesinden kaynaklanması nedeniyle, Kanun koyucu tarafından bu külfetin kamuca karşılanması amacıyla yasal düzenlemeler yapıldığı, 29.03.2009 tarihli ve 27184 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan, Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslarda Değişiklik Yapılmasına Dair Esaslar'ın 5. maddesi ile söz konusu Esaslar'a Ek 3. madde eklenerek, sözleşmeli personelin belirli şartları taşıması koşuluyla naklen atanmalarına yönelik düzenleme getirildiğine göre, görev yeri değişikliği nedeniyle kamu hizmetinin yürütülmesinden kaynaklanan külfetin kamuca karşılanması amacıyla sözleşmeli personele harcırah ödenmesi gerektiğinden, anılan ibarede hukuka uyarlık görülmediği" gerekçesiyle iptal edilmiştir.

Buna göre; 657 sayılı Kanun'un 4/B. maddesi uyarınca kamu personeli olarak istihdam edilen ve kamu hizmetlerinin yürütülmesi ile görevli olan sözleşmeli personelin, 6245 sayılı Harcırah Kanunu'nun 3. maddesi kapsamında memur sayıldıkları, belirli koşullarda naklen atamaya tabi oldukları ve naklen atanmaları halinde de sürekli görev

yolluğu almaya hak kazanacakları sonucuna varılmıştır.

Öte yandan, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 7. maddesinin 1. fıkrasında, dava açma süresinin özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde Danıştayda ve idare mahkemelerinde altmış gün olduğu ve bu sürenin idari uyumsuzluklarda yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen gündün başlayacağı hükmü getirilmiş; 10. maddesinde, ilgililerin, haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idari makamlara başvurabilecekleri, altmış gün içinde bir cevap verilmezse isteğin reddedilmiş sayılacağı, ilgililerin altmış günün bittiği tarihten itibaren dava açma süresi içinde konusuna göre Danıştaya, idare ve vergi mahkemelerine dava açabilecekleri; 11. maddesinde de, ilgililer tarafından idari dava açılmadan önce, idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılmasının üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan idari dava açma süresi içinde istenebileceği, bu başvurmanın işlemeye başlamış olan idari dava açma süresini durduracağı, altmış gün içinde bir cevap verilmezse isteğin reddedilmiş sayılacağı, isteğin reddedilmesi veya reddedilmiş sayılması halinde dava açma süresinin yeniden işlemeye başlayacağı ve başvurma tarihine kadar geçmiş sürenin de hesaba katılacağı hükmüne yer verilmiştir.

Yolluk ödenmesine (hak kazanılmasına) neden olan işlemin hukuki sebebi genellikle atama, nakil veya geçici görevlendirme işlemlerinden biri olmakla birlikte, yolluğun ödenmesi konusunda idari dava konusu olabilecek bir uyumsuzluğun doğması, yolluk konusunda bir işlemin tesis edilmiş olması koşuluna bağlıdır. Yolluk konusundaki işlem ise yolluğa hak kazandıran atama, nakil veya geçici görevlendirme işlemiyle birlikte, atama, nakil veya görevlendirmenin "yolluklu veya yolluksuz" olduğunun işlemde belirtilmesi suretiyle tesis edilebileceği gibi yolluğa hak kazandığı iddiasında olan kişinin yolluk talebiyle başvurusu üzerine de tesis edilebilir. Doğal olarak sözü edilen asıl işlemle birlikte tesis edilmiş bir yolluk işleminin varlığı halinde, yani yolluklu veya yolluksuz ibaresinin işlemde yer alması halinde dava açma süresi, yolluksuz ibaresi yer alan işlemin tebliğ tarihine göre; yolluk konusunda asıl işlemde ödenip ödenmeyeceği hususunda bir ibare konulmamış ya da ayrı bir işlem kurulmamış olması halinde dava açma süresi, 2577 sayılı Kanun'un 10. maddesinde öngörüldüğü gibi ilgili tarafından yönetilecek bir başvuru üzerine oluşacak açık veya zımni bir ret işlemine göre hesaplanacaktır.

Her ne kadar Zonguldak Bölge İdare Mahkemesince, gerek 6245 sayılı Kanun'un 59/3. maddesi, gerekse 2577 sayılı Kanun'un 7. ve 11. maddesinde öngörülen sürelerde idareye başvurulmadığı ve dava açılmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine karar verilmiş ise de, dava konusu olayda başvuru öncesinde davacıya tebliğ edilmek suretiyle kendisine yolluk verilmeyeceğine ilişkin bir işlemin mevcut olmaması karşısında; yolluk ödenmesi talebiyle sonradan yapılan başvuru, 2577 sayılı Kanun'un 10. maddesi kapsamında yapılmış bir başvuru niteliğini taşıdığından, bu konuda çıkan uyumsuzlukta

atandığı yerde göreve başlama tarihinin dava açma süresi için başlangıç olarak alınmasına hukuken olanak bulunmamaktadır.

6245 sayılı Harcırah Kanunu'nun 59. maddesinde belirtilen bir aylık süre ise, dava süresi olmayıp verilen avansın kapatılması amacıyla yönelik bir beyanname verme süresi olarak düzenlenmiş olduğundan, dava açma süresinin hesabında dikkate alınmaması gerekir.

Bu nedenle, Zonguldak Bölge İdare Mahkemesinin, yürürlükteki hukuka aykırı sonuçlar ifade eden 19.09.2013 tarihli ve E:2013/695; K:2013/815 sayılı kararında hukuki isabet görülmemiştir.

Açıklanan nedenlerle; Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüyle, Zonguldak Bölge İdare Mahkemesinin 19.09.2013 tarihli ve E:2013/695; K:2013/815 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca hükmün sonuçlarına etkili olmamak üzere kanun yararına bozulmasına, kararın birer suretinin davacı, Eflani Kaymakamlığı ile Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 10.04.2018 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

Danıştay Onbirinci Daire Başkanlığından:

**Esas No: 2016/7257**

**Karar No: 2018/1261**

**Kanun Yararına Temyiz İsteminde Bulunan** : Danıştay Başsavcılığı

**Davacı** : Abdullah Çınar

**Vekili** : Av. Oğuzhan Coşkun

Cumhuriyet Caddesi No:12/1 - KIRIKKALE

**Davalı** : Sivas Valiliği - SİVAS

**İstem Özet** : İzmir Bölge İdare Mahkemesinin 07.05.2013 tarihli ve E:2013/2654; K:2013/2498 sayılı kararının; Danıştay Başsavcılığı tarafından, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca kanun yararına temyizen incelenerek bozulması istenilmektedir.

**Danıştay Tetkik Hâkimi** : Özgür Atmaca

**Düşüncesi** : 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 7. maddesinin 1. fıkrasında, dava açma süresinin özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde Danıştay'da ve idare mahkemelerinde altmış gün olduğu ve bu sürenin idari uyumsuzluklarda yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı hükmü getirilmiş; 10. maddesinde, ilgililerin, haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idari makamlara başvurabilecekleri, altmış gün içinde bir cevap verilmezse isteğin reddedilmiş sayılacağı, ilgililerin altmış günün bittiği tarihten itibaren dava açma süresi içinde konusuna göre Danıştay'a, idare ve vergi mahkemelerine dava açabilecekleri; 11. maddesinde de, ilgililer tarafından idari dava açılmadan önce, idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılmasının üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan idari dava açma süresi içinde istenebileceği, bu başvurmanın işlemeye başlamış olan idari dava açma süresini durduracağı, altmış gün içinde bir cevap verilmezse isteğin reddedilmiş sayılacağı, isteğin reddedilmesi veya reddedilmiş sayılması halinde dava açma süresinin yeniden işlemeye başlayacağı ve başvurma tarihine kadar geçmiş sürenin de hesaba katılacağı kuralına yer verilmiştir.

Yolluk ödenmesine neden olan işlemin hukuki sebebi genellikle atama, nakil veya geçici görevlendirme işlemlerinden biri olmakla birlikte, yolluğun ödenmesi konusunda idari dava konusu olabilecek bir uyumsuzluğun doğması, yolluk konusunda bir işlemin tesis edilmiş olması koşuluna bağlıdır. Yolluk konusundaki işlem ise yolluğa hak kazandıran atama, nakil veya geçici görevlendirme işlemiyle birlikte, atama, nakil veya görevlendirmenin "yolluklu veya yolluksuz" olduğunun işleminde belirtilmesi suretiyle tesis



edilebileceği gibi yolluğa hak kazandığı iddiasında olan kişinin yolluk talebiyle başvurusu üzerine de tesis edilebilir. Doğal olarak sözü edilen asıl işlemle birlikte tesis edilmiş bir yolluk işleminin varlığı halinde, yani yolluklu veya yolluksuz ibaresinin işlemde yer alması halinde dava açma süresi, yolluksuz ibaresi yer alan işlemin tebliğ tarihine göre; yolluk konusunda asıl işlemde ödenip ödenmeyeceği hususunda bir ibare konulmamış ya da ayrı bir işlem kurulmamış olması halinde dava açma süresi, 2577 sayılı Kanun'un 10. maddesinde öngörüldüğü gibi ilgili taraftan yöneltilecek bir başvuru üzerine oluşacak açık veya zımni bir ret işlemine göre hesaplanması gerekir.

Her ne kadar İzmir 2. İdare Mahkemesi Hakimliğince, davacının en geç yeni görev yerinde görevine başladığı 28.07.2008 tarihinden itibaren 6245 sayılı Kanun'unun 59/3 maddesi uyarınca bir ay zarfında yolluğunun tarafına ödenmesini istemediği gibi, 2577 sayılı Kanun'un 7. maddesinde öngörülen sürede veya 11. maddedeki süreci işlettikten sonra süresinde dava açmadığı gerekçesiyle dava süre aşımı yönünden reddedilmiş ise de, dava konusu olayda başvuru öncesinde davacıya tebliğ edilmek suretiyle kendisine yolluk verilmeyeceğine ilişkin bir işlemin mevcut olmaması karşısında; yolluk ödenmesi talebiyle sonradan yapılan başvuru, 2577 sayılı Kanun'un 10. maddesi kapsamında yapılmış bir başvuru niteliğini taşıdığı anlaşıldığından ve bu konuda çıkan uyuşmazlıkta atandığı yerde göreve başlama tarihinin dava açma süresi için başlangıç olarak alınması mümkün bulunmadığından, İzmir Bölge İdare Mahkemesinin davanın süre aşımı nedeniyle reddine yönelik kararının, 2577 sayılı Kanununun 51. maddesi uyarınca hükmünün sonuçlarına etkili olmamak üzere kanun yararına bozulması gerektiği düşünülmektedir.

**Danıştay Başsavcısı** : Mehmet Rıza Ünlüçay

**Düşüncesi** : 657 sayılı Yasa'nın 4/B maddesi uyarınca sözleşmeli statüde imam hatip olarak görev yapmakta iken anılan Yasanın 4/A maddesi uyarınca İzmir İli, Merkez, Karşıyaka Hacı Bayram Camiine kadrolu olarak atanan davacı tarafından, bu atama nedeniyle verilmeyen yolluğun ödenmesi istemiyle yaptığı başvurunun zımnen reddine ilişkin işlemin iptali ve yolluğun yasal faiziyle birlikte ödenmesine karar verilmesi istemiyle açılan davanın; süre aşımı yönünden reddine dair İzmir 2. İdare Mahkemesi Hakimliğinin 18.01.2013 gün ve E:2012/1569, K:2013/25 sayılı kararına yapılan itirazın reddine ve kararın onanmasına ilişkin İzmir Bölge İdare Mahkemesince verilen 07.05.2013 gün ve E:2013/2654, K:2013/2498 sayılı kararın yürürlükteki hukuka aykırı olduğu ileri sürülerek davacı vekili tarafından kanun yararına bozulmasının istenmesi üzerine konu incelendi:

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51'inci maddesinde, "niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade eden" kararların kanun yararına temyiz olunabileceği belirtilmiştir.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 7'nci maddesinin 1'inci fıkrasında,

dava açma süresinin özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde Danıştay'da ve idare mahkemelerinde altmış gün olduğu hükmü getirilmiş; 10'uncu maddesinde, "İlgililerin, haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idari makamlara başvurabilecekleri, altmış gün içinde bir cevap verilmezse isteğin reddedilmiş sayılacağı, ilgililerin altmış günün bittiği tarihten itibaren dava açma süresi içinde konusuna göre Danıştay'a, idare ve vergi mahkemelerine dava açabilecekleri"; 11'inci maddesinde de, "İlgililer tarafından idari dava açılmadan önce, idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılmasının üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan idari dava açma süresi içinde istenebileceği, bu başvurmanın işlemeye başlamış olan idari dava açma süresini durduracağı, altmış gün içinde bir cevap verilmezse isteğin reddedilmiş sayılacağı, isteğin reddedilmesi veya reddedilmiş sayılması halinde dava açma süresinin yeniden işlemeye başlayacağı ve başvurma tarihine kadar geçmiş sürenin de hesaba katılacağı" hükmüne yer verilmiştir.

Dosyanın incelenmesinden; davacının atanması nedeniyle yolluk verilmesi istemiyle yaptığı başvurunun reddi üzerine açılan davada, davacının 28.07.2008 tarihli işlemle atandığı, harcırının ödenmemesi üzerine sürekli görev yolluğuna ilişkin dava açması ya da 2577 sayılı Kanun'un 11'inci maddesi uyarınca idareye başvurusu gerekirken, bu süre geçirildikten çok sonra anılan atama işleminden kaynaklanan yolluğun verilmesi istemiyle idareye yapılan 17.04.2012 tarihli başvurunun zımnen reddine ilişkin işlemin iptali istemiyle 14.08.2012 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasını inceleme olanağı bulunmadığı gerekçesiyle süre aşımı yönünden reddine karar verildiği anlaşılmaktadır.

Yolluk ödenmesine neden olan işlemin hukuki sebebi genellikle atama, nakil veya geçici görevlendirme işlemlerinden biri olmakla birlikte, yolluğun ödenmesi konusunda idari dava konusu olabilecek bir uyumsuzluğun doğması, yolluk konusunda bir işlemin tesis edilmiş olması koşuluna bağlıdır. Yolluk konusundaki işlem ise yolluğa hak kazandıran atama, nakil veya geçici görevlendirme işlemiyle birlikte, atama, nakil veya görevlendirmenin "yolluklu veya yolluksuz" olduğunun işlemde belirtilmesi suretiyle tesis edilebileceği gibi yolluğa hak kazandırdığı iddiasında olan kişinin yolluk talebiyle başvurusu üzerine de tesis edilebilir.

Atama, nakil veya geçici görevlendirme işlemiyle birlikte tesis edilmiş bir yolluk işleminin varlığı halinde, dava açma süresi, yolluksuz ibaresi yer alan işlemin tebliğ tarihine göre; yolluk konusunda asıl işlemde ödenip ödenmeyeceği hususunda bir ibare konulmamış ya da ayrı bir işlem kurulmamış olması halinde dava açma süresi, 2577 sayılı Kanun'un 10. maddesinde öngörüldüğü gibi ilgili tarafından yöneltilecek bir başvuru üzerine oluşacak açık veya zımnî bir ret işlemine göre hesaplanacaktır.

Davacının, naklen atanmasına ilişkin işlemde "yolluksuz" ibaresi bulunmadığına göre, bu işlemde doğan yolluğunun tarafına ödenmesi için yaptığı başvuru 2577 sayılı

Yasa'nın 10'uncu maddesi kapsamında olup, bu başvuru üzerine kurulan işlemin iptali istemiyle açılan davanın süresinde olduğu açıktır.

Bu nedenle, İzmir Bölge İdare Mahkemesinin, yürürlükteki hukuka aykırı sonuçlar ifade ettiği açık bulunan 07.05.2013 gün ve E:2013/2654, K:2013/2498 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51'inci maddesi uyarınca, kanun yararına bozulmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

## **TÜRK MİLLETİ ADINA**

Hüküm veren Danıştay Onbirinci Dairesince, İzmir Bölge İdare Mahkemesinin 07.05.2013 tarihli ve E:2013/2654; K:2013/2498 sayılı kararının Danıştay Başsavcılığı tarafından, kanun yararına temyizden incelenerek bozulmasının istenilmesi üzerine işin gereği görüldü:

Dosyanın incelenmesinden; Sivas ili, Merkez Karşıyaka Hacıbayram Camiinde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4/B maddesi kapsamında sözleşmeli statüde imam hatip olarak görev yapmakta iken İzmir ili, Bornova ilçesi Karayolları Camiine aynı Kanun'un 4/A maddesi kapsamında kadrolu imam-hatip olarak atanarak 28.07.2008 tarihinde göreve başlayan davacı tarafından, bu atama nedeniyle yolluk ödenmesi talebiyle yapılan başvurunun reddine ilişkin işlemin iptali ile yoksun kalınan tutarın davalı idareye başvurularından tarihten itibaren işletilecek yasal faiziyle birlikte ödenmesine karar verilmesi istemiyle açılan davada; İzmir 2. İdare Mahkemesi Hakimliğinin 18.01.2013 tarihli ve E:2012/1569, K:2013/25 sayılı kararı ile davacının tarafına yolluk ödenmeyeceğini en geç İzmir İli, Merkez, Karşıyaka Hacı Bayram Camiinde göreve başladığı 28.07.2008 itibariyle öğrendiği açık olup, bu tarihten itibaren 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 7. maddesinde öngörülen 60 günlük dava açma süresi içerisinde doğrudan dava açması veya aynı süre içerisinde ödenmeyen yolluğun ödenmesi istemiyle 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 11. maddesi uyarınca davalı idareye başvuruda bulunarak dava açması gerekirken, dava açma süresini geçirdikten çok sonra 17.04.2012 tarihinde davalı idareye yaptığı başvurunun cevap verilmeksizin zımnen reddi üzerine açılan davanın süre aşımı yönünden reddine karar verildiği; bu karara yapılan itiraz isteminin, İzmir Bölge İdare Mahkemesince verilen 07.05.2013 tarihli ve E:2013/2654, K:2013/2498 sayılı kararıyla reddedilerek onandığı ve karar düzeltme aşamasında geçerek kesinleştiği anlaşılmaktadır.

Danıştay Başsavcılığı, İzmir Bölge İdare Mahkemesi kararının; yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi nedeniyle 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca kanun yararına temyizden incelenerek, bozulmasını istemektedir.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Kanun yararına temyiz" başlıklı 51. maddesinde, bölge idare mahkemesi kararları ile idare ve vergi mahkemelerince ve

Danıştayca ilk derece mahkemesi olarak verilip, temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenlerin, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabileceği, temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde kararın kanun yararına bozulacağı, bu bozma kararının daha önce kesinleşmiş olan mahkeme veya Danıştay kararının hukuki sonuçlarını ortadan kaldırmayacağı, bozma kararının bir örneğinin ilgili bakanlığa gönderileceği ve Resmî Gazete'de yayımlanacağı kuralına yer verilmiştir.

6245 sayılı Harcırah Kanunu'nun "Tarifler" başlıklı 3. maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde, personel kanunları hükümlerine göre aylık alan kimselerin memur olduğu belirtilmiş; 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "istihdam şekilleri" başlığı altında düzenlenen 4. maddesinde, kamu hizmetlerinin memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle görüdüreceği belirtildikten sonra, (A) bendinde, kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini yerine getirmekle görevlendirilenlerin bu Kanunun uygulanmasında memur sayıldıkları belirtilmiş; (B) bendinde, sözleşmeli personel, kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, Bakanlar Kurulunca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde kurumun teklifi ve Devlet Personel Başkanlığı'nın görüşü üzerine Maliye Bakanlığı'nca vizesiz pozisyonlarda, mali yılla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileri olarak tanımlanmıştır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4. maddesinin (B) bendi kapsamında istihdam edilen sözleşmeli personelin, genel idare esaslarına göre yürütülen, asli ve sürekli bir hizmet görmemekle birlikte, zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren "geçici" işlerde, mali yılla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılması öngörülmüştür.

Belirtilen bu hükümler çerçevesinde, sözleşmeli personel istihdamı yoluna gidilmiş, bu personel hakkında uygulanacak hükümler, 06.06.1978 tarihli ve 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar ile belirlenmiştir.

06.06.1978 tarihli ve 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar'ın 1. maddesinde, bu Esasların 14.07.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4. maddesinin (B) fıkrası uyarınca kamu idare, kurum ve kuruluşlarında mali yılla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileri hakkında uygulanacağı; 4.

maddesinde, personelin sözleşmelerinde belirtilen görev yeri dışında çalıştırılmayacağı, görev yeri dışında geçici olarak gönderilenlerin gündelik ve yol giderlerinin 6245 sayılı Harcırah Kanunu hükümlerinde saptanan süreyi ve 1. derece Devlet memurlarına ödenen harcırah miktarını aşmamak üzere sözleşmelerde belirtileceği kurala bağlanmıştır.

Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar'ın 24.04.2007 tarihli ve 2007/12061 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla değişik 4. maddesinde yer alan, "Sözleşmeli personele geçici görev yolluğu dışında harcırah ödenemez." düzenlemesi, Danıştay İkinci Dairesinin 26.12.2013 günlü, E:2009/140, K:2013/12270 sayılı kararıyla; "temel ve asli fonksiyonları kamu hizmetini yürütmek olan kamu görevlileri, kamu hizmetinin iyi işlemesi için, ya kendi isteklerine dayalı olarak ya da re'sen kanunlarda yer alan kurallar çerçevesinde, yetkili idari makamlarca buldukları yerden başka bir yere atanabilmekte, bu atamaya bağlı olarak da yeni görev yerlerinde göreve başlayabilmek için bazı giderler yapmak zorunda kalmaktadırlar. Yolluk ödemesi, kamu hizmetinin gerektirdiği durumlarda bu hizmet için görevlendirilen kişilerin katlanacakları giderleri karşılamak üzere yapılan parasal ödemeyi içeren bir idari işlem olup, atama işlemi sonucunda görev yeri değişen kamu görevlisinin karşı karşıya kaldığı külfetin kamu hizmetinin yürütülmesinden kaynaklanması nedeniyle, Kanun koyucu tarafından bu külfetin kamuca karşılanması amacıyla yasal düzenlemeler yapıldığı, 29/03/2009 günlü, 27184 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan, Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslarda Değişiklik Yapılmasına Dair Esaslar'ın 5. maddesi ile söz konusu Esaslar'a Ek 3. madde eklenerek, sözleşmeli personelin belirli şartları taşınması koşuluyla naklen atanmalarına yönelik düzenleme getirildiğine göre, görev yeri değişikliği nedeniyle kamu hizmetinin yürütülmesinden kaynaklanan külfetin kamuca karşılanması amacıyla sözleşmeli personele harcırah ödenmesi gerektiğinden, anılan ibarede hukuka uyarlık görülmediği" gerekçesiyle iptal edilmiştir.

Buna göre; 657 sayılı Kanun'un 4/B maddesi uyarınca kamu personeli olarak istihdam edilen ve kamu hizmetlerinin yürütülmesi ile görevli olan sözleşmeli personelin, 6245 sayılı Harcırah Kanunu'nun 3. maddesi kapsamında memur sayıldıkları, belirli koşullarda naklen atamaya tabi oldukları ve naklen atanmaları halinde de sürekli görev yolluğu almaya hak kazanacakları sonucuna varılmıştır.

Öte yandan, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 7. maddesinin 1. fıkrasında, dava açma süresinin özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde Danıştay'da ve idare mahkemelerinde altmış gün olduğu ve bu sürenin idari uyumsuzluklarda yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı hükmü getirilmiş; 10. maddesinde, ilgililerin, haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idari makamlara başvurabilecekleri, altmış gün içinde bir cevap verilmezse isteğin reddedilmiş sayılacağı, ilgililerin altmış günün bittiği tarihten itibaren dava açma süresi içinde konusuna göre Danıştay'a, idare ve vergi mahkemelerine dava

açabilecekleri; 11. maddesinde de, ilgililer tarafından idari dava açılmadan önce, idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılmasının üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan idari dava açma süresi içinde istenebileceği, bu başvurmanın işlemeye başlamış olan idari dava açma süresini durduracağı, altmış gün içinde bir cevap verilmezse isteğin reddedilmiş sayılacağı, isteğin reddedilmesi veya reddedilmiş sayılması halinde dava açma süresinin yeniden işlemeye başlayacağı ve başvurma tarihine kadar geçmiş sürenin de hesaba katılacağı hükmüne yer verilmiştir.

Yolluk ödenmesine (hak kazanılmasına) neden olan işlemin hukuki sebebi genellikle atama, nakil veya geçici görevlendirme işlemlerinden biri olmakla birlikte, yolluğun ödenmesi konusunda idari dava konusu olabilecek bir uyuşmazlığın doğması, yolluk konusunda bir işlemin tesis edilmiş olması koşuluna bağlıdır. Yolluk konusundaki işlem ise yolluğa hak kazandıran atama, nakil veya geçici görevlendirme işlemiyle birlikte, atama, nakil veya görevlendirmenin "yolluklu veya yolluksuz" olduğunun işlemde belirtilmesi suretiyle tesis edilebileceği gibi yolluğa hak kazandığı iddiasında olan kişinin yolluk talebiyle başvurusu üzerine de tesis edilebilir. Doğal olarak sözü edilen asıl işlemle birlikte tesis edilmiş bir yolluk işleminin varlığı halinde, yani yolluklu veya yolluksuz ibaresinin işlemde yer alması halinde dava açma süresi, yolluksuz ibaresi yer alan işlemin tebliğ tarihine göre; yolluk konusunda asıl işlemde ödenip ödenmeyeceği hususunda bir ibare konulmamış ya da ayrı bir işlem kurulmamış olması halinde dava açma süresi, 2577 sayılı Kanun'un 10. maddesinde öngörüldüğü gibi ilgili tarafından yöneltilecek bir başvuru üzerine oluşacak açık veya zımni bir ret işlemine göre hesaplanacaktır.

Her ne kadar İzmir Bölge İdare Mahkemesince, davacının en geç yeni görev yerinde görevine başladığı 28.07.2008 tarihinden itibaren 6245 sayılı Kanun'un 59/3 maddesi uyarınca bir ay zarfında yolluğunun tarafına ödenmesini istemediği gibi, 2577 sayılı Kanun'un 7. maddesinde öngörülen sürede veya 11. maddedeki süreci işlettikten sonra süresinde dava açmadığı gerekçesiyle davanın süre aşımı nedeniyle reddine karar verilmiş ise de, dava konusu olayda başvuru öncesinde davacıya tebliğ edilmek suretiyle kendisine yolluk verilmeyeceğine ilişkin bir işlemin mevcut olmaması karşısında; yolluk ödenmesi talebiyle sonradan yapılan başvuru, 2577 sayılı Kanun'un 10. maddesi kapsamında yapılmış bir başvuru niteliğini taşıdığından, bu konuda çıkan uyuşmazlıkta atandığı yerde göreve başlama tarihinin dava açma süresi için başlangıç olarak alınmasına hukuken olanak bulunmamaktadır.

Yine 6245 sayılı Harcırah Kanunu'nun 59. maddesinde belirtilen bir aylık süre ise dava süresi olmayıp, verilen avansın kapatılması amacına yönelik bir beyanname verme süresi olarak düzenlenmiş olduğundan, dava açma süresinin hesabında dikkate alınmaması gerekir.

Bu nedenle, İzmir Bölge İdare Mahkemesinin, yürürlükteki hukuka aykırı sonuçlar

ifade eden 07.05.2013 tarihli ve E:2013/2654; K:2013/2498 sayılı kararında hukuki isabet görülmemiştir.

Açıklanan nedenlerle; Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulüyle, İzmir Bölge İdare Mahkemesinin 07.05.2013 tarihli ve E:2013/2654; K:2013/2498 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca hükmün sonuçlarına etkili olmamak üzere kanun yararına bozulmasına, kararın birer suretinin davacı, Sivas Valiliği ile Danıştay Başsavcılığına gönderilmesine ve bu kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 07.03.2018 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.