

## İDARİ KAZADA DAVA AÇMA MÜDDETİ

(İdarî müruru müddet)

Asistan Lûtfi Duran

- I. — Müddetin vaz'ı sebepleri, tarifi, hukukî mahiyeti ve karakterleri. II. — Müddetin umumî mütalâası. III. — Müddetin başlaması. IV. — Müddetin uzaması. V. — Müddetin bitmesi. VI. — Netice.

### I.

#### Müddetin vaz'ı sebepleri, tarifi, hukukî mahiyeti ve karakterleri.

1. — İdarî rejimin carî olduğu memleketlerde (1), hükûmet tasarruflarile mutlak takdir salâhiyetine giren hususlar müstesna, devletin bütün idarî fiil ve kararları kazaî mürakabeye tâbidir. Bu suretle, idarenin hukuka bağlılığı temin ve binnetice ferdî hak ve hürriyetler garanti edilmiş bulunmaktadır. Ancak, zaman içinde takyit ve tahdit edilmeyen bir mürakabe, sağlayacağı mühim faydalar yanında, vahim mahzurlar ve neticeler de tevlit eder. Filhakika, idarî muamelât ve icraat kazaî kontrolün daimî tehdit ve tehlikesine maruz bulunduğu takdirde; âmme hizmetlerinin istikrar ve istimrarı ihlâl edildikten başka, cemiyet hayatında anormal olan ihtilâflı vaziyetlerin de sonu alınamaz. Nihayet, mürakabe neticesinde idarî tasarrufların her zaman tadil ve iptal edilmesi imkânının mevcudiyeti, âmme otoritesini de tezelzüle uğratar.

Esasen, yine aynı mülâhazalarla, ferdî münasebetlerden çıkabilecek niza ve ihtilâfların uzayıp gitmesini önlemek maksadile, hususî hukuk sahasında da, müruru zaman denilen, bir takyit vaz'ına ihtiyaç hasıl olmuştur. Âmme menfaatinin ön plânda tutulduğu fertle

(1) Başta Fransa olmak üzere, kıt'a Avrupa'sının ekseri devletleri bu hukuk çevresine dahildir. Türkiye de bunlar arasında yer alır (Anayasa m. 51; DŞK. m. 23). DŞK = 21/12/1938 tarihli ve 3546 numaralı Devlet Şûrası Kanunu.

devlet münasebetlerinde ise bu ihtiyaç bir zaruret halini alır. Gene bu sebeptendir ki; âmme hukukunun müddet takyitleri, hususi hukuktakilere nisbetle daha kısa ve serttir. Gerçekten, iki veya mahdud kimselerin menfaatlerinin mevzuubahs olduğu hususi hukuk ihtilâflarında, kaza mercilerinin harekete getirilmesi hususunda oldukça uzun müddetler kabul edilebilir. Mamafih bu gibi meselelerde de sonu gelmiyecek bir müracaat hakkının tanınması mahzurludur. Bu mahzur idarî ihtilâflar bakımından daha kat'î ve barizdir. Âmme hukuku tasarruflarının uzun zaman şüphe ve tereddüt içinde kalması, idarî faaliyetlerin icap ettirdikleri sür'at ve intizamlı ifasına mâni olur. Âmme hizmetlerinin devamı ve selâmeti namına, işlemelerine vasıta olan idarî tasarrufların kısa bir müddet zarfında kat'iyet iktisap etmesi lâzımdır.

Buna mukabil, batıl bir tasarrufun varlığını muhafaza etmesi, yahut haksız surette uğranılan bir zararın tazmin ve telâfi olunmaması da, daha az mahzurlu değildir. Çünkü üzerinden muayyen bir müddetin geçmesiyle, ne batıl olan tasarruf sıhhat ve muteberiyet kazanır, ne ika edilen zarar haksız olmaktan çıkar. Binaenaleyh ferdi hak ve hürriyetlerin bundan mutazzar olması mukadder ve muhakkaktır. Bu itibarla idare edilenlerin menfaati, üstün kudret ve salâhiyetlerle mücehhez olan idareye karşı hâiz buldukları en müessir vasıta ve müeyyideyi teşkil eden kazaî kontrolün her zaman mümkün olmasını icabettirir. Diğer taraftan böyle bir durum âmme intizamını da müteessir eder. Filhakika, devlet ve idarenin asıl vazifesi, memlekette hukuku hâkim kılmak ve vatandaşların saadet ve refahını temin etmekten ibaret bulunduğuna göre; bazı tasarruf ve fiillerin hukuka aykırılıklarına rağmen tatbik ve icra olunması, istihdaf ettikleri şahısları izrar ve mağdur etmekle kalmaz, gayri meşru bulunmak, emniyet ve huzuru selbetmek bakımından, âmme intizamını da haleldar eder.

Şu hale nazaran; bu bahiste âmme ve fert menfaatleri çarpışmaktadır. İşte, ihtilâf arzeden bu menfaatler vaziyeti gözönüne alınarak, idare üzerindeki kazaî mürakabenin zaman içinde takyit ve bir müddetle tahdidi cihetine gidilmiştir.

2. — Böylece idare hukukunda, hususî hukuktaki müruru zamana tekabül etmek üzere, idarî müruru müddet (2) denilen bir müessese ortaya çıkmıştır.

(2) «İdarî müruru müddet» terimini doğru ve muvafık bulmuyoruz. Maruf ve alışılmış bir istilâh olduğu için, aşağıda terminoloji meselesinin tetkikine girişinceye kadar, bunu kullanacağız.

İdari müruru müddet (délai du recours), idarî dâvaların muteber surette ikame edilebileceği kanunen muayyen ve mahdut olan zamandır. Yani, âmme hukuku tasarrufları ve hükmi şahısları aleyhindeki dâvaların idarî kaza mercilerince iptidaen kabul olunabilmesi için, kanunun gösterdiği müddet zarfında açılmış bulunması lâzımdır. Bu bakımdan müruru müddet büyük bir ehemmiyeti hâizdir. Gerçekten, müddet mürur eyledikten sonra açılan bir dâva peşin olarak reddedilmeğe mahkûmdur. Çünkü kanunen muayyen olan müddeti geçiren alâkadar, idarenin hakkında ittihaz veya tatbik ettiği muameleye riza veya muvafakat göstermiş farzolunur. Şayet bu karine kabul edilmese bile; alâkadarın müddeti içinde dâva açmamış bulunması, kendi ihmal ve kusuruna mahmul olacağından, yine bu hakkını kaybetmiş sayılmalıdır. Binaenaleyh, müruru müddet idarî dâvaların kabul şartlarından biri ve başlıcası ve bu itibarla usule değil, esasa taallûk eden bir unsurdur.

Bazı hukukçular, ezcümle Appleton (3) ve Danıştay savcılarının dan B. Şevket Özanalp, müruru müddet müessesesine başka bir rol daha atfediyorlar. Bunlara göre; idare, fertler lehine müktesep bir hak tevhit eden batıl tasarruflarını ancak bu müddet zarfında, hiç bir müeyyideye maruz kalmadan, geri alabilir. Fransız Devlet Şûrası da; bu gibi muamelelerin, taraflara dâva ikamesi için tanınan müddet zarfında geri alınabileceğini ve fakat müddetin inkizasından sonra bunun mümkün olmadığını, bir kararında ifade etmektedir (4). Kıymetli savcı B. Özanalp ta, Danıştay Beşinci Dairesinin 17/4/1940 tarih ve E: 40/239, K: 40/312 sayılı kararına müncer olan dâva hakkındaki mütalâasında aynı tezi ileri sürmüştür (5). Fakat Daire, ka-

(3) J. Appleton. — *Traité élémentaire du contentieux administratif*, Paris, 1927, p. 568.

(4) C. E. 13 JUILLET 1923, dame İnglis, R. p. 577

(5) Müddeiumumî Şevket Özanalp'ın mütalâasının H: 1) a — İdare dâvacı hakkında yapılan muamelenin kanuna muhalif olduğuna kanise, bu muameleyi aradan bir hayli zaman geçtikten sonra değil, idarî dâva müddeti olan üç ay zarfında geri alabilirdi. Aksine mülâhaza idarî tasarrufların istikrarsızlığını intaç eder. Hukuk statik ve sisyaldir. Hukukta nizam ve intizam esastır. İstikrarsızlık, efradın idare hakkındaki itimadını selbedebilir. Halbuki bizat idare cemiyette huzur ve istikrarı temin ile mükellef olduğundan huzur ve istikrarın bozulmasına sebebiyet veremez. Bundan başka, bugünkü rejimde vatandaşların idareye güvenmesini icabettirir. Bu ilmî sebeplerle, idarenin tasarruflarını bozabilmek salâhiyetini bir müddetle takyit etmek zaruretini kabul etmek lâzımdır. İşte bu müddet te idarî dâva müddetidir. Gerçi, idarenin idarî dâvalarda dâvacı mevkiinde bulunabilmesi istisnaen temyiz dâvalarına münhasır olduğundan bu müddet vehleten idareyi alâkadar etmez gibi görü-

rarında bu meseleye temas etmemiş ve bittabi reyini de bildirmemiştir.

Mamafih, Yüksek Mahkeme, mülga 23/11/1925 tarih ve 669 numaralı Şûrayı Devlet Kanununun mer'iyeti zamanında tekevvün eden aynı mahiyette bir ihtilâf dolayısıyla, Daavî Daireleri Umumi Heyetince müttehaz 1937 yılına ait olduğu anlaşılan K: 37/178 sayılı bir kararda; müddeiumuminin bu baptaiki mütalâasını benimsemiş gibi görünüyor (6). Mevzuubahis dâvada müddeiumumilik makamı mütalâasının kime ait olduğu işaret edilmemişse de, daha mufassal ve müdellel olan bu yazının ifade ve ibareleri, (5) numaralı notta zikrettiğimiz mütalâanın aşağı yukarı aynı bulunduğundan, bunun da savcı B. Özanalp'ın kaleminden çıkmış olduğunu kuvvetle tahmin ediyoruz. Danıştay bu eski kararında meseleyi doğrudan doğruya ele alıp, açıkça münakaşa etmemekle beraber; neticede savcının fikrine zimnen iştirâk etmiş gibidir. Filhakika işbu kararın baş tarafında; «... kanunen batıl olan tasarruflarını idarenin re'sen geri alabilmesi tabii bulunmakta ise de...» denildikten sonra, esbabı mucibede müruru müddetten bahsedilmeksizin, hüküm fıkrasında; «... avukatlık ruhsatnamesinin muamele kat'iyet hasıl ettikten ve ibrazı ehliyet eden dâvacı için müktesep bir hak vücuda getirdikten ve aradan on bir sene gibi pek çok bir zaman geçtikten sonra istirdadına karar verilmesinin gerek salâhiyet ve gerek 708 numaralı kanunun esas ve maksadına muhalif» olduğu ifade ediliyor.

Görülüyor ki; Danıştay idarenin tasarruflarını geri alma hususunda salâhiyetinin mutlâk olduğunu kabul ve açıkça beyan ettiği halde, ruhsatnamenin istirdadına karar verilmesini, pek te vazih ve sarih olmıyarak, salâhiyet cihetinden muhalefet addediyor. Bu itibarla ve aşağıda izah olunacağı veçhile, Yüksek Mahkemenin bahis mevzuu meselede savcının görüşünü kabul ettiği ve binnetice müstakar ve mütebellir bir içtihada sahip bulunduğu iddia edilemez.

Kanaatimizce, müruru müddetin bu suretle geri alma hâdisesine teşmili doğru değildir. Gerçi, ferdi menfaatlerin korunması için,

---

nürse de yukarıdaki ilmî mülâhazalara binaen, idarî tasarrufun kat'iyet kesbetmesi noktasından fert kadar idareyi de alâkadar etmesi tabii ve zaruridir.

Hâdisede bu müddet fazlasıyla mürur ettiğinden dâvacının maaşının 60 lira üzerinden tesbitine dair olan fiilî ve hukukî vaziyet hakkındaki idarî tasarruf kat'iyet kesbetmiş bulunduğundan idarece artık değiştirilmemek lâzım gelirdi. (KM 12, 31-35) = Devlet Şûrası Kararlar Mecmuası, sayı12, sayfa 31 — 35

(6) KM 2, 25 — 29

«idarenin tasarruflarını bozabilmek salâhiyetini bir müddetle takyit etmek» lâzım ve hattâ zaruridir. Bu bakımdan, Danıştayın, avukatlık ruhsatnamesinin itasından on bir sene sonra istirdadı hakkında verilen kararı iptal etmesini, maslâhata, adalet ve hakkaniyete muvafık ve neticesi itibarile bu içtihadı doğru buluyoruz. Fakat idarî dâva müddetinin bu hususta idareyi bağlayacak bir müddet telâkki edilmesini hukuken mümkün görmüyoruz. Zira bu takdirde, idarî kararlara kazıyei muhkeme mahiyet ve kuvveti izafe edilmiş olur. Oysaki bu hal, kazâî kararlara has ve münhasır bir keyfiyet olup, idarî tasarrufların mahiyeti bilâkis her zaman değiştirilebilmelerini icap ettirir. Danıştay da, böyle bir muhakemenin tabii ve zarurî ve fakat aynı zamanda hatalı ve tehlikeli olan bu neticesini derpiş etmiş olacak ki; savcının tezini doğrudan doğruya benimsememiş, yeni kararında bu noktaya hiç temas etmemegi, eski kararında ise, idarenin tasarruflarını geri almak hususundaki salâhiyetinin tabii bulunduğunu söyleyerek, müruru müddetin bir takyit sayılamıyacağını anlatmakla beraber, sırf opportunité bakımından istirdat kararının iptali cihetine gitmeği tercih etmiştir. Bu itibarla ve kanunî bir hükmün yokluğu karşısında, idarî tasarrufların tadilini, kıyas yolu ile, her hangi bir müddetle mukayyet kılmağa bugün için imkân yoktur. Bu imkânsızlık müruru müddet bakımından bir kat daha fazladır. Şöyleki; bu müessese sadece dâva açma hususunda ve âmme menfaati mülâhazasile, aşağıda tafsilen izah edeceğimiz veçhile, kaideten idare edilenler aleyhine cereyan etmek üzere vaz'edilmiştir. Hal böyle iken ve kanunî sarahatin fıkdanına rağmen, idarenin lehine konulan bir takyidin aleyhine, dâva mahiyeti arzetmeyip sırf idarî bir tasarruf olan geri alma muamelesine tatbiki hiç bir suretle tecviz edilemez. Kaldı ki; batıl tasarruflar hiç bir zaman sıhhat ve muteberiyet iktisap edemeyeceklerinden, müktesep bir hakka da vücut veremezler. Filhakika müktesep hak ancak sahih ve muteber bir tasarruf zmnında doğabilir. Bu itibarla, butlanla malûl olan hukukî tasarruflar idare tarafından her vakit geri alınabilmelidir. Böyle bir muameleden mutazarrır olduğunu hiç kimse iddia edemez. Çünkü ortada ihlâl edilen meşru bir hak yoktur. Sadece hukuka aykırı bir hal düzeltilmiş ve asıl kanunun himayesine lâyıık olan vaziyet ihdas edilmiştir. Binaenaleyh, batıl tasarrufların geri alınması hususunda müruru müddetin idareyi takyit ve binnetice müeyyideyi tazammun eden bir mahiyet ve kuvveti mevcut değildir.

Muteber ve sahih olan tasarrufların geri alınmasında ise, bu müessesenin ne lehde ve ne de aleyhte bir rolünden bahsedilemez. Zira

tam bir tasarrufla doğmuş olan müktesep haklar, daha doğru bir ifade ile, sübjektif hukukî durumlar mutlak bir masuniyeti hâizdir. Gerçekten, muşahhas hukukî vaziyetlerin dokunulmazlığı esaslî bir hukuk kaidesidir. Buna binaen, gerek müruru müddet vaki olduktan sonra, gerekse bu müddet zarfında idare bir tasarrufu geri almakla, fertler lehine muteber surette tahakkuk etmiş bulunan sübjektif hukukî durumları ihlâl edemez. Mahaza bununla idare yaptığı sahih tasarrufları hiç bir zaman geri alamaz, tadil edemez demek istemiyoruz. İdarenin bu baptaki salâhiyeti mutlakdır ve bunu her vakit kullanabilir. Ancak tasarruflarını geri alırken, muşahhas hukukî vaziyetlere riayet etmek ve zarar vermemek mecburiyetindedir. Aksi takdirde, işte o zaman, savcı B. Özanalp'ın dediği gibi; cemiyette huzur ve istikrar ve vatandaşların idareye karşı olan itimat ve emniyeti münselip olur. (7)

Hülâsa müruru müddet, yalnız dâvanın iptidaen kabul veya reddi hususunda tesiri hâizdir; başkaca bir rolü olmamak icap eder.

Müruru müddet, yukarıda verdiğimiz tarif ve izahattan da anlaşılacağı veçhile, münhasıran ilk açılan dâvalar hakkında mevzu bir takyit ve bu itibarla kaideten idare edilenler aleyhine cereyan eden bir zamandır. Bu noktaları biraz tafsil ve tavzih etmeği lüzumlu görüyoruz.

Bir kere idarî müruru müddet, sadece dâva mahiyetini hâiz olan müracaatlar hakkında konulmuş müddet takyitlerini ifade eder. Diğer bir ifade ile; bu müessese originelle ve müstakil olan dâva hakkının zaman içinde tahdidine matuftur. Malûm olduğu üzere, dâva ihtilâfların hallini ve nizaların kat'ını istihdaf eder. Bu netice ise mahkemelerin kazaî kararı ile hasıl olur. Binaenaleyh müstakil ve originelle dâva mahiyetini tazammun etmeyen, temyiz, karar tashihi ve muhakemenin iadesi gibi aslî dâvaya murtabit kanunî ve usulî müracaat yolları hakkında mevzu müddetler birer idarî müruru müddet sayılamazlar. Gerçi bunlar da mahiyet itibarile bir sukutu hak müddetidir; fakat, aşağıda mufassalan izah olunacağı veçhile, bir çok bakımdan idarî müruru müddetten farklı bulunmaktadır. Filhakika, idarî dâvanın mevzuu, idarî bir karar veya fiilden dolayı fertle devlet arasında çıkan bir ihtilâfın hallini mutazammın olduğu halde, kanun yollarına müracaat böyle bir ihtilâf hakkında mahke-

(7) S. S. Onar. — İdare hukuku, Birinci cilt, İstanbul, 1944, ikinci bastı, s. 81—85; G. Jéze. — Cours de droit public, IV, Paris, 1924, p. 3, 35 et s. E. Laferrière, Traité de la juridiction administratif, 2<sup>e</sup> Edit, Paris, 1896, p. 461.

melerden sadır olan kazai kararların tetkik ve mürakabesini teminden ibarettir. Bundan başka idarî müruru müddet dâvanın esasına taallük eden bir mesele bulunmasına mukabil, kanun yollarına müracaat müddetleri usule müteferridir. Hülâsa, idarî müruru müddet dâva hakkının istimalini, usulî müddetler ise müracaat hakkının kullanılmasını zaman bakımından tahdit eden iki ayrı müessesedir.

Şu hale nazaran; mer'î mevzuatımız arasında idarî müruru müddet olarak telâkki edebileceğimiz hükümler: DŞK'nın 32. maddesinin 1. fıkrasındaki 90 günlük, Vilâyet İdaresi Kanununun 63. maddesindeki 60 günlük, mali kanunlarda bulunan ilk itiraz hakkındaki muhtelif müddetler ve bunlar gibi, dâva hakkının istimalini tazammun eden diğer müddetlerdir. Bunlara mukabil, DŞK'nın 32. maddesinin 2. fıkrasındaki yine 90 günlük temyizen müracaat, 49. maddedeki 3 aylık iadei muhakeme, 50. maddesindeki 15 günlük tashihi karar, mali kanunlarda yer alan istinaf ve temyiz hakkındaki muhtelif müddetler, Memurin kanununun 57. maddesindeki inzibatî cezalara dair kararlar aleyhine 10 günlük itiraz müddeti ve bu kabilinden, ihtilâfları halleden kazai kararların ikinci veya üçüncü derecede tetkik ve mürakabesini istihdaf eden müracaatlara ait müddetler idarî müruru müddet olmayıp, usulî sukutu hak müddetleridir. Binnetice bu iki kategori müddetlere başka başka hükümler terettüp eder.

Bu hususta ilk ve en mühim farklı hüküm; müruru müddetin kaideten idare edilenler aleyhine, usulî müddetlerin ise hem idare ve hem de fertler hakkında cereyan etmesidir. Gerçekten müruru müddet, dâva hakkını tazammun ettiğine göre; ancak idarî kaza sisteminde bu hakka sahip olan, efrat hakkında mevzuubahis olabilir. İdarî dâvalardan, iptal ve tam kaza dâvalarında daima fertler müddei, idare de müddeialeyh mevkiinde bulunur. Bu dâvaları tanzim eden DŞK'nun 23. maddesinin C ve A bentleri bu hususta sarihtir. İdarî mukavele dâvalarına gelince; mezkûr maddenin B bendi, «âkitler arasında çıkan ihtilâflar» demek suretile, âkit taraflardan biri olan idarenin dahi dâva ikamesine salâhiyetli olduğunu ve binnetice dâvacı mevkiinde bulunabileceğini kabul ediyor. Binaenaleyh idarî mukavelelerden çıkan ihtilâflarda istisnaen müruru müddet idare aleyhine de işliyecek demektir. Mamafih, mezkûr hükmün idareye bir salâhiyet bahşettiği noktasından hareket edilerek, bunun da kaideye bir istisna teşkil etmediği iddia ve müdafaa olunabilir. Şöyleki; idare bu hususta re'sen hareket veya kaza merciine müracaat etmekte muhtardır, isterse doğrudan doğruya kendi iradesini ibram etmek

suretile diğer tarafı dâva açmağa sevkeder, isterse ihtilâfı daha ıptidadan mahkemenin huzuruna getirir. Âmme hizmetlerinin mahiyeti, devam ve istismarı ve idarenin re'sen hareket salâhiyeti bu ihtiyar hakkının tanınmasını lüzumlu kılar. Şu kadar var ki; hâdisede idarenin bu suretle hareketi şayet bir zarara sebebiyet verirse, neticede kusur ve mes'uliyetini ağırlaştırır. Böylece idarî mukavele dâvaları da, bir istisna şeklinde kabul edilmeyerek, kaideye tâbi kılındığı takdirde; idarî müruru müddet mutlak olarak fertler aleyhine cereyan edecek demektir.

Bu arada bir noktayı işaret etmek isteriz ki; bazı hukukçuların yaptığı gibi, temyiz tetkikatını bu kaidenin bir müstesnası telâkki etmek mümkün ve doğru değildir. Gerçi idare de temyiz işlerinde, dâvacı mevkiine benzeyen, temyiz eden durumunda bulunabilir; fakat, yukarıda izah ettiğimiz veçhile, temyizen müracaat müddeti, tashihi karar ve iadeyi muhakeme müddetleriyle beraber, idarî müruru müddetten tamamen ayrı mahiyettedir. Bu itibarla bir istisna olmak şöyle dursun, bilâkis diğer bir kaidenin tipik bir misalini teşkil eder. Bu ikinci kaide ise, yukarıda kaydettiğimiz, usulî müddetler karşısında fertle idarenin müsaviliği prensibidir. Yani bu nevi müddetler, müsbet veya menfi bütün tesirlerini her iki taraf hakkında aynen hâsıl eder. Zira usulî müddetlerin mürur eylemesi neticesinde, aleyhlerine kanun yollarına müracaat vaki olacak kazâî kararlar kaziyeci muhkeme halini alır. Bu itibarla mezkûr kararlar taraflar için kat'î olup, buna riayetle mükelleftirler. Mutlak olan bu kaidenin hiç bir istisnası yoktur. Binaenaleyh temyiz, karar tashihi, muhakemenin iadesi hakkındaki müddetler, hem fert ve hem de idare bakımından aynı suretle cereyan eder. Danıştay bir çok kararlarında; «sukutu hakkı mucip itiraz müddetlerinde hükümet fert ile müsavi vaziyettedir.» demek suretile bu ciheti pek veciz ve kat'î olarak tebarüz ettirmektedir (8). Fakat bu usulî müddetleri ifade için de ekseriya müruru müddet tâbirini kullanarak, şaşırtıcı ve iltibasa mahal veren bir terminolojiye yol açmaktadır. Gerçi müruru müddet termi, tetkikile meşgul bulunduğumuz müesseseyi de lâyı-kile ve doğru olarak ifade etmekten uzaktır, lâkin birbirinden tamamen ayrı olan bu iki nevi müddet hakkında istimali büsbütün hatalı ve mahzurludur. Bu itibarla her iki müessesenin başka başka istilâhlarla karşılanması lâzımdır.

(8) I. Daavî Dairesi, 35/2338 (KM 1, 74); I. Daavî Dairesi, 22/12/1937, E: 36/1494, K: 37/2540 (KM 5, 124 - 125); Dördüncü Daire, 25/5/1939, E: 36/433, K: 39/822 (KM 9, 25 - 26)



3. — İdare edilenlerin dâva hakkını takyit eden müddet müessesesi, memleketimizde alelekser «idarî müruru müddet» yahut kısaca «müruru müddet» tabiri ile ifade edilmektedir. Bu terim, başta Danıştay olmak üzere, tatbikat alanında umumî bir kabule mazhar olmuştur. (9)

Müruru müddet istilâhının hukuk terminolojimizde yer almasının başlıca iki sebebi vardır: bir kere, hususî hukuktaki ikiz kardeşi müruru zamanın verdiği alışkanlık ve müesseselerdeki benzerlik dolayısıyla, isimler arasında da ahenk ve birliği temin maksadile, buradan «mürur» kelimesinin iktibası cihetine gidilmiştir. Saniyen, bugün mülga olan 21/7/1931 tarihli ve 1859 numaralı Şûrayı Devlet Kanununun 13. maddesinin D bendindeki; «İşte müruru müddet varsa» ibaresinden mülhem olunmuştur. Halbuki, aşağıda tafsilen izah edileceği veçhile, buradaki müruru müddet tâbiri bizatihi müesseseyi adlandırmamaktadır.

Fikrimizce bu teşmiye tarzı pek te muvafık değildir. Sadece müruru zamanla iltibasa mahal vereceği için değil, fakat aynı zamanda müesseseyi lâyükile ve doğru olarak ifade etmemesi cihetinden de.. Gerçekten müruru müddet termi dâvanın ikame edilebileceği müddeti anlatmaktan ziyade, bilâkis dâvanın açılmıyacağı keyfiyetini ifade etmektedir. Halbuki müddet müessesesinde asıl bakılacak nokta dâvanın şayanı kabul olup olmadığı hususudur. Yoksa müddet mürur ederek bu hakkın sukut ettiği değil.. Nitekim 1859 numaralı kanunda yer alan müruru müddet termi de bu maksatla kullanılmıştır. Bu sebeple, idarî dâvalarda mevzuubahis olan müddeti ifade etmek için daha iyi ve hususî bir istilâh bulmak lâzımdır.

Bazı müelliflerimiz buna sadece «müddet» demekle iktifa ediyorlar. (10) Bu terim de müesseseyi tam mânasile canlandıramamakta ve muhakeme usullerindeki müddetlerle karıştırılmasına imkân vermektedir.

Mülga 23/11/1925 tarihli ve 669 numaralı Şûrayı Devlet Kanunumuzun 25. maddesinde bu müessese «ikamei dâva müddeti» ibare-

(9) K. Sirman. — Devlet Şûrası Kanunu şerhi ve izahları, Ankara, 1941, s. 77; S. Bilgen. — Kanunsuz alınmış vergilerin istirdadı taleplerinde müddet ve mebdeler, Ankara, Hukuk Dergisi, Ağustos, 1944, cilt I, sayı 5. s. 1; M. A. Eranıl. — İdarî dâva müddeti ve buna ait içtihatlarla kısa bir bakış, Ankara, Hukuk Dergisi, Şubat 1945, cilt I, sayı 11. s 12 ve bu etüdümüzde zikredilen Danıştay kararları.

(10) Muhterem hocalarım S. S. Onar ve R. Sarıca; S. N. Derbil, M. Âdil...

sile isimlendirilmekte idi. Bugün yürürlükte bulunan 21/12/1938 tarihli ve 3546 numaralı Devlet Şûrası Kanunu, bu hususta eski istilâhı türkçeleştirerek ipka etmiştir. Mezkûr kanununun 32. maddesi, «dâva açmak müddeti»; 34. maddesi, «dâva açmak için muayyen müddet»; 35. maddesi, «dâva açma müddeti» gibi aşağı yukarı aynı olan tâbirleri kullanmaktadır.

Bunlardan 34. maddedeki ibare âdeta müessesenin bir tarifi gibidir. Fakat biraz uzun olması dolayısıyla isim vasfını hâiz olamayacağı cihetle bu hususta daha kısa bulunanı tercih etmek lâzımdır. Bu arada en muvafık olanı; 35. maddenin «dâva açma müddeti» terimidir ve biz esas itibarile bunu kullanacağız. Mamafih daha kısa olmak üzere, bazan «dâva müddeti», yahut sadece «müddet» de diyeceğiz. Ancak fransızcadaki «délai du recours» tâbirinin tam karşılığı olan «müracaat müddeti» terimini istimalden sakınacağız. Şu sebeple ki; bir kere kanunumuz bu terim 32. maddenin 2. fıkrasında, «temyizen müracaat müddeti» demek suretile, pek yerinde bir tefrik yaparak, usulî mahiyette olan temyiz işlerine hasır ve tahsis etmiştir. Saniyen, «müracaat» kelimesi hukuk dilimizde daha çok idarî mahiyetteki başvuruları ifade etmek için kullanılır ve dâva ikamesi keyfiyetini pek te anlatmaz. (\*\*) Bu itibarla etüdümüzün mevzuunu teşkil eden müesseseyi, kanunumuzun tâbirine uygun olarak, «dâva açma müddeti» diye tesmiye edeceğiz.

4. — Dâva açma müddeti, mahiyeti itibarile bir müruru zaman (prescription) değil, bir sukutu hak (déchéance) müddetidir, deniliyor. Bütün müellifler ve jürisprüdans bu hususta müttefiktir ve dâva açma müddetinin hususî karakterlerini, onu müruru zamanla karşılaştırmak suretile istihraç etmektedirler. Fakat dâva müddetile müruru zaman arasında esaslı maddî bir farkın mevcudiyetini belirtmemektedirler. Sadece dâva müddetinin bir sukutu hakkı tazammun ettiğini işaretle, bunun hüküm ve neticelerini saymaktadırlar:

a) Dâva müddetinin geçmesile taallük ettiği hak sakıt olur ve bir daha ihya edilemez. Halbuki müruru zaman bu neticeyi tevhit etmez; sadece hakkın devlet organları vasıtasile istihsalı imkânı kalmaz. Hak bakidir, mevcudiyetini muhafaza eder ve fakat buna müteferri olan dâva hakkı sakıt olmuştur. Ancak mevzuubahis hak, me-

(\*\*) Aynı mülâhazalar, «itiraz müddeti» termi hakkında da varittir. Nitekim, 1580 numaralı Belediye kanununun 73 ve 87 inci maddelerindeki onar günlük itiraz müddetleri, kazai yani dâva mahiyetinde müracaatleri takyid etmeyip, idarî başvuruları tahdit etmiş bulunmaktadır. (S. S. Onar. — Op. cit., s. 688; D.Ş.D. D.U.H., 13/6/1944, E: 44/22, K: 44/82, KM 27, 28-29)

selâ mukavele münasebetinden doğmuşsa, artık tabii bir borca inkılâp eder. Zira bu husustaki dâva hakkı düşmüş ve alacağın cebrî icra yollarile istifası imkânı kalmamıştır.

b) Dâva müddeti âmme intizamına taallûk eden bir mesele olduğundan, mahkemelerce re'sen nazara alınır ve hattâ alınmak zorurudur. Müruru zamana gelince; ancak taraflarca dermeyan edildiği takdirde, mahkeme tarafından gözönünde tutulur.

c) Dâva müddeti, yine âmme intizamı mahiyeti icabı, bir mukavele ile değiştirilemeyeceği gibi, idarece tek taraflı olarak ta kısaltılıp uzatılamaz. Fransa'da bir belediyenin, kendi mukarreratından bazıları aleyhine, kanunen muayyen olan müddetten daha uzun bir zaman zarfında dâva ikame edilebileceğini tasrih eden bir kararını Fransız Devlet Şûrası hükümsüz saymıştır. (11)

Danıştay da, idarenin, kanunen mezun kılınmadıkça, sukutu hak müddetleri vaz'ına salâhiyetli olmadığını bir kararında beyan ve bu esasa aykırı bulunan bir talimatname hükmünü iptal etmiştir. (12) Mevzuubahis dâvadaki müddet, doğrudan doğruya dâva açmak keyfiyetine taallûk etmemekle beraber, sukutu hakkı mucip mahiyette olmak itibarile, Danıştay'ın dâva müddeti hakkında da ve hattâ evleviyetle aynı içtihatta bulunacağına kuvvetle kaniiz. Bundan başka, sukutu hak müddetinin idarece ihdasına cevaz göstermeyen Yüksek Mahkeme, kanunen muayyen olan bu gibi müddetlerin idare tarafından herhangi bir suretle tadilini de kabul etmeyecek demektir.

d) Dâva müddetinin kat' ve tatile uğraması kanunlarda sarahatin bulunmasına mütevakkıf olduğu halde, müruru zaman bir çok ahvalde kat' ve tatil edilebilir. Hattâ Avukat B. K. Sirman dâva müddetinin hiç bir veçhile kat' olunamayacağını iddia etmektedir. (13)

e) «Müruru müddet gerek taraflar ve gerekse iddia makamı tarafından dâvanın her safhasında dermeyan edilebilir. Çünkü «intizamı âmme» mesailindedir.» (14)

f) «Adli hukuk dâvalarında dâvacı müruru zamana mahal verilmediğini arzuhaline yazmağa mecbur değildir. Tatbikatta nazara alınmamakla beraber, idarî dâva müddeisi müruru müddete mahal

(11) M. Walline. — Manuel élémentaire de droit administratif, Paris, 1936, p. 131; C. E. 24 Février 1932, Bisiaux, R. p. 224

(12) Beşinci Daire, 25/9/940, E: 40/6, K: 40/1557 (KM 14, 34-36)

(13) K. Sirman. — Op. cit., s. 77

(14) K. Sirman. — Op. cit., s. 78

kalmadan dâvasını açtığını arzuhalinde yazmakla mükelleftir. (DŞK m. 30 b. D)» (15)

Dâva müddetinin böylece tebarüz ettirilen ve mahkeme içtihatlarile de müeyyet bulunan bu hasiselerinin mevcudiyetini kabul etmekle beraber, müruru zamanla karşılaştırılarak ondan tamamen farklı olduğuna ve hususî hukuktaki sukutu hak müddetlerine benzetilmesine taraftar değiliz. Şöyle ki; âmme hukuku mefhumlarının hususî hukukta bunlara tekabül eden mefhumlarla mukayese edilmek suretile tetkiki, hemen daima şaşırtıcı, aldatıcı ve tehlikeli neticelere götürür. Çünkü âmme hukuku ve bunun içinde en genç olan idare hukuku tamamen kendine has ve hususî hukuktakilere ancak zahiren benzerlikler arzeden mefhum ve müesseselere sahiptir. İşte dâva açma müddeti de bu müesseselerden biridir ve mukayese itiyadı neticesinde hakikî mahiyeti belirtilememiştir. Dâva müddeti tek başına ele alınarak incelendiği takdirde; hukukî mahiyeti ve karakterleri belki de daha iyi tebarüz eder. Bu itibarla biz dâva açma müddetini âmme hukukunun tamamen «sui generis» bir müessesesi olarak kabul ediyoruz. Avukat B. Sirman'ın da, dâva müddetile müruru zamanı karşıladıktan sonra ilâve ettiği; «Bütün bu sebepler dolayısıyla müruru müddeti âmme hukukunda kabili tatbik orijinal bir sukutu hak müddeti olarak tanımak lâzımdır.» (16) sözlerinden, bu telâkkiye taraftar olduğunu anlıyoruz.

Bilindiği üzere, iki nevi müruru zaman vardır: biri, taallük ettiği hakkın meşruiyetini ve muteberiyetini temin eden iktisabî (acquisitif) müruru zaman, (usucapio), diğeri ise dâva hakkını düşüren iskatî (prescriptif, pérémptoire) müruru zaman. Müelliflerin dâva müddetini mukayese ettikleri işte bu iskatî müruru zamandır. Esasen dâva müddetinin iktisabî müruru zamanla pek te münasebeti yoktur. Zira dâva açma müddetinin geçmesile, yukarıda işaret ettiğimiz gibi, mevzuubahis batıl idarî karar sıhhat ve muteberiyet kazanmış olmaz. Halbuki, iktisabî müruru zamanın mümeyyiz vasfı, böyle bir netice hasıl etmesidir. Binaenaleyh bu husustaki tetkikatımızı iskatî müruru zaman (prescription) bakımından yürüteceğiz.

Önce, dâva müddetile müruru zaman arasında en mühim ve esaslı fark olarak ileri sürülen, bir taraftan bizatihi hakkın sukutile, diğeri taraftan cebri icra vasıtalarile istihsal kabiliyetinin nez'i keyfiyetini ele alalım. Kanaatimizce bu bakımdan iki müessese arasında

(15) K. Sirman. — Op. cit., s. 78

(16) K. Sirman. — Op. cit., s. 78

maddî ve esaslî bir fark yoktur. Çünkü dâva açma müddeti geçtiğinden dolayı aleyhine dâva mesmu olmıyan batıl bir tasarruf müruru müddet hâdisesile sıhhat ve muteberiyet iktisap edemeyeceği gibi, tazmini icap eden bir zarar da maddeten ortadan kalkmış olmaz. Binaenaleyh müruru zamanda olduğu gibi, burada da hak büsbütün yokolmuş değildir, mevcudiyetini muhafaza etmiştir. Sadece, müruru zamanda görüldüğü gibi, hakkın temini için kaza mercilerini harekete getirmek salâhiyeti kalmamıştır. Nasıl ki; müruru zamana uğramış bir alacak tabii borca inkılâp ederse, müruru müddet vaki olan bir dâva mevzuu da idarenin lütuf ve cemilesine kalmış bir mesele olur. Yani idare, bir istit'af müracaatı (17) üzerine, dâva müddeti geçmiş bulunmasına rağmen, batıl olan bir tasarrufu kaldırabilir, ika edilen bir zararın tazmini cihetine gidebilir. Buna hiç bir hukukî mâni yoktur. Çünkü dâva müddetinin geçmesi, kazai kararlarda usulî müddetlerin müracaatsız mürur eylemesi neticesinde olduğu gibi, idari kararlara kaziyei muhkeme kuvvetini vermez. İdare, evvelce yapmış olduğu tasarrufları her zaman geri alabileceğine ve değiştirebileceğine göre dâva ile istihsal edilmesi icap eden neticeler bilâhare idari yollarla pek âlâ elde edilebilir. Bu itibarla dâva müddeti ile müruru zaman arasında maddî bakımdan esaslî bir fark mevcut değildir.

Dâva müddetinin âmme intizamına taallûk eden bir mesele olmasına gelince; müruru zaman da aynı karakteri taşımaktadır. Filhakika, yukarıda da izah ettiğimiz veçhile, müruru zamanın vaz'ı sebebi de âmme menfaati ve intizamıdır. Nitekim Borçlar Kanunumuz 127. maddesinde; «Bu üçüncü bapta tayin olunan müruru zaman müddetleri, mukavele ile tadil olunamaz» demek suretile, müruru zamanın âmme intizamı mahiyetini sarahaten beyan etmiş bulunmaktadır. İtiraza mahal bırakmamak için şurasını derhal kaydedelim ki; maddedeki «Bu üçüncü bapta» ibaresi ihtirazi gibi görünmekte ise de, ekseri müellifler alelittlak müruru zamanı bir âmme intizamı hükmü olarak telâkki etmeğe taraftardır (18). Kaldı ki; umumî olan on senelik müruru zamanı vaz'eden 125. maddede de bu üçüncü bap içinde yer almaktadır.

(17) Burada istit'af müracaatı tâbirini, teknik ve dar mânadaki, aynı makama vaki olan ikinci bir başvurma (recours gracieux) anlamında kullanmıyoruz. Bir rica ve istirhamı tazammun eden ve muhtelif makamlara yapılabilen umumî müracaat mânasında alıyoruz.

(18) E. Arsebük. — Borçlar Hukukunun Umumî Esasları, Ankara, 1937 s. 487

Âmme intizamı meselesi bakımından dâva müddetile müruru zaman arasında bir fark bulunmadığına göre; bu mahiyetten çıkan ayrılıklar da mevzuubahs olmamak icap eder. Gerçekten dâva müddetinin mahkemece re'sen nazara alınması kaidesi her zaman tatbik edilmiş değildir. Nitekim Fransa'da, bilhassa 1872 den önce, idare veya commissaire de gouvernement tarafından dermeyan edilmediği ve dâva da esasında haklı bulunduğu takdirde, Devlet Şûrası müruru müddeti re'sen nazara almamıştır (19). Fransız Devlet Şûrasının, müruru müddeti nazara almadığı bugün dahî vakidir (20). Danıştay da, temyiz tetkikatında Yargıtayın yaptığı gibi, müruru müddetin vuku bulup bulmadığını peşin olarak her dâvada araştırmakla ve dâva arzuhallerinde itiraz olunan kararların tefhîm, tebliğ, veya ittilâ tarihlerinin yazılmasını zarurî addetmemekle, bu hususta liberal ve müsamahakâr davranıyor demektir. B. Sirman'ın dediği gibi; DŞK m. 30 b. D deki «şart ta kanunen âmir bulunduğu halde, Şûra müsamahasından müstefittir. Yani Devlet Şûrası, dâvacıyı dâvasını müddeti içinde açtığını ispatla değil, müruru müddet def'inde bulunan mukabil tarafı dâvanın müddeti içinde açılmadığını ispat külfeti ile mülzem kılmaktadır». (21) Gerçekten Devlet Şûramız bir çok kararlarında, «Dâva olunan tarafından ileri sürülen hâdisede mevcut müruru müddet iddiası tevsik edilemediğinden ve dâva kâğıtları muhtevasına nazaran söz birliği ile varit görülmemiştir.» tarzındaki mucip sebeplerle dâva açma müddetini müruru zamana yakın bir halde telâkki etmektedir (22). Danıştayın bu yoldaki tatbikatı belki müruru müddeti kendiliğinden nazara almadığını tazammun etmez. Fakat bu husustaki ispat külfetini idareye tahmil etmekle, dolayısıyla ve netice itibarile müruru müddeti re'sen nazara almıyor

(19) E. Laferrrière. -Op. cit., p. 454; J. Appleton.-Op. cit., p. 568

(20) H. Hauriou.-Précis de droit administratif et de droit public, 12<sup>e</sup> Edit., Paris, 1933, p. 430 note 51; R. Alibert-Note sous C. E. 10 Janvier 1930 Despujol, S. 1930. 3.41

(21) K. Sirman.-Op. cit., s. 73

(22) Şûrayı Devlet Daavî Daireleri Umumî Heyeti, 1934, K:34/100 (KM 2,19); D. D. U. H., 18/2/1938, E: 36/157, K: 38/31 (KM 4,61-62); 1. Daavî Dairesi, 7/3/938 37/2306, K/401 (KM 6,83); D. D. U. H., 12/10/1938, E: 38/132, K: 38/204 (KM 6-84); 2. Daavî Dairesi, 15/11/1937, 36/1577, K: 37/1485 (KM 3,32-34); D. D. U. H. 1/6/1938, E: 37/331, K: 38/127 (KM 5,98-99); 1. Daavî Dairesi, 28/3/1938 E: 37/2326, K: 38/680 (KM 8,13-14); Beşinci Daire, 19/11/1940, E: 39/229, K: 1907 (KM 15, 12-13); Beşinci Daire, 24/6/1941, E: 39/988, K: 1125 (KM 18, 20-22); D. D. U. H., 20/4/1943, E: 43/32, 43/53 (KM 24, 26-28).

demektir. Gerçi Danıştayın, müruru müddet idarece dermeyan edilmediği için, ve fakat vukuuna rağmen, kendisi bu ciheti meskût geçerek dâvanın esasını halleden bir kararına rastlamadık; lâkin Devlet Şûramızın, müruru müddetin re'sen nazara alınması lüzumuna dair olan kaideye pek te bağlı kalmadığını gösteren, bundan daha mühim kararları vardır. Mevzuubahis kararlarda, idare müruru müddet de'finde bulunduğu hattâ savcı da bazan bunu teyit ettiği halde, Yüksek Mahkeme meseleye temas dahi etmiyerek esasa girmiştir (23). Binaenaleyh bu bakımdan dâva açma müddeti ile müruru zaman arasında mevcut olduğu iddia edilen fark nazari kalmış bulunmaktadır.

Müruru müddetin vaki olup olmadığını mahkemelerin re'sen nazara alıp peşin olarak tetkike mecbur oldukları kabul edilse bile, bu vaziyet, dâva müddeti ile müruru zaman arasında bir mahiyet farkından ziyade bir derece farkından ibaret kalır. Şöyle ki; idari dâvalarda âmme menfaati, hususi hukuk dâvalarına nisbetle daha galip ve müreccahtır. Bundan başka idare hâkiminin vaziyeti, hukuk hâkimininkinden ziyade, ceza hâkiminin durumuna benzer. Yani Danıştay «Dâva Daireleri ve Dâva Daireleri Umumî Heyeti, görmekte oldukları dâvalara ait her nevi tahkikleri re'sen de yapabilirler.» (DŞK m. 41). Bu itibarla idare mahkemeleri müruru müddeti kendiliklerinden nazara alabilirler. Hattâ maddenin sevk tarzından, kanun vazininin mahkemeye bir salâhiyet bahşettiği, buna binaen mezkûr hükümün bir mecburiyeti değil, bir ihtiyarı tazammun ettiği iddia olunabilir.

Hülâsa olarak diyebiliriz ki; dâva müddeti de, müruru zaman gibi, müddealeyhe sadece bir defi' hakkı bahşeder.

Dâva açma müddetinin âmme intizamı mahiyetinden çıkan, mukavele ile, yahut tek taraflı olarak ihdas ve tadil edilememesi keyfiyeti, müruru zaman için de aynen mevzuubahistir. Yukarıda işaret ettiğimiz gibi, Borçlar Kanunumuzun 127. maddesi şüpheye mahal bırakmıyacak derecede sarihtir. Esasen müellifler de müruru zamanın bir âmme intizamı meselesi olduğunu bu hükme istinat ederek ileri sürmektedirler. Gerçekten, borçlar hukukunun umumî esaslarına göre; âmme intizamına taallük etmiyen her husus mukavele

(23) D. D. U. H., 6/5/1938, E: 38/48, K: 38/97 (KM 5, 81-82); D. D. U. H. 13/5/1938, E: 37/383, K: 38/98 (KM 6, 86-87); D. D. U. H., 28/6/1938, E:: 38/363, K: 38/167 (KM 6, 116-117); D. D. U. H., 30/5/1939, E: 38/72, K: 39/152 (KM 10, 34-36); Beşinci Daire, 17/3/1942, E: 36/1056, K: 42/421 (KM 20, 47-50).

mevzuu olabilir (B.K. m. 19) Müruru zaman müddetlerinin mukavele ile tadil olunamayacağını ifade etmekle, kanun vazii bunun bir intizamı âmme meselesi bulunduğunu göstermiştir.

Dâva müddetinin yine âmme intizamı mahiyetinden teferrü eden diğer bir hükmü olarak ileri sürülen, dâvanın her safhasında dermeyan edilebilmesi de müruru zaman hakkında aynen varittir. Şöyle ki; bugünkü hukuk tatbikat ve doktrinimizde müruru zaman usule değil, esasa taallük eden bir mesele olarak kabul edilmektedir. Binnetice müruru zaman iptidai itirazlardan olmayıp, esas müdafaalardan ve muhakemenin devamı müddetince dermeyan edilebilir. Yargıtayın da içtihadı bu merkezdedir (24). Binaenaleyh, dâva müddeti ile müruru zaman arasında bu bakımdan da esaslı bir fark yoktur.

Kat' ve tatil yönünden bu iki müessese arasındaki farka gelince; bu da zannedildiği kadar esaslı değildir. Filhakika müruru zamanın da kat' ve tatili kanunda gösterilen mahdut hallere münhasırdır. Bu haller Borçlar Kanununun 133 ve 132. maddelerinde tahdidi olarak tadat edilmiştir. Müruru zaman bu sebepler haricinde, hiç bir veçhile kat' ve tatile uğramaz. Ancak şu var ki; müruru zamanı kat' ve tatil eden sebepler, dâva müddetini kat' ve tatil eden hallere nisbetle daha çoktur. Bu da, hususî hukuk münasebetlerinin arzettiği tenevvüden ve bu sahada âmme menfaatinin daha az bulunmasından ileri gelmektedir. Yoksa kanunî sarahatin mevcudiyeti şartında müruru zamanla dâva açma müddeti arasında hiç bir fark yoktur.

Avukat B. Sirman'm, dâva müddetinin hiç bir suretle kat' edilemeyeceği hakkındaki iddiasına ise iştirak etmiyoruz. Bilâkis biz dâva müddetinin ancak katedilebileceğine ve belki de tatile uğramasının mevzuubahis olamayacağına kani bulunuyoruz. Bu meseleyi, ileride «Müddetin uzaması» bahsinde ele alarak etraflıca incelemeye çalışacağız. Yalnız sırası gelmişken, bir noktayı işaret etmek isteriz ki; vazifesiz ve salâhiyetsiz bir mercie vaki olan müracaat müruru zamanı kat' veya tatil ettiği halde, bu gibi bir müracaat sukutu hak müddeti üzerinde böyle bir tesir icra etmez. Danıştay da bu şekilde düşünmektedir. Fakat E. Laferrière'e göre, bir usul kaidesi olan bu hüküm dâva müddeti hakkında mutlak olarak tatbik edilemez (25). Fikrimizce medenî usulü muhakemeye yapılan bu kıyas doğru değildir. Bu noktayı da ileride tafsilen tetkik edeceğiz.

Son bir fark olarak gösterilen, müruru müddete mahal verilme-

(24) M. R. Delgesay. - H. U. M. K. sahi. cilt I, s. 421, İstanbul, 1939.

(25) E. Laferrière. - Op. cit, p. 469



diğinin dâva arzuhalinde işaret edilmesi de, esastan ziyade şekle taallûk eden bir keyfiyettir. Esasen, Fransız Devlet Şûrası ile Danıştayın bu husustaki liberal içtihadı, bu ciheti bir mesele olmaktan çıkarmıştır.

Buraya kadar olan izahatımıza bakılarak, bizim, dâva açma müddetinin bir müruru zaman olduğunu iddia edeceğimiz zehabı uyanmasın. Hayır, bu yaklaştırma ve münakaşaları yapmaktan maksadımız; dâva müddetinin hakikî hüviyetini ortaya koymaktır. Filhakika bu bahsin daha başlangıcında dâva müddetinin, bir taraftan müruru zamana zıt gibi gösterilerek, diğer taraftan sukutu hak müddetine benzetilmesine muhalif bulunduğumuzu ve bu müessesenin âmme hukukuna has ve tamamen «sui generis» olduğunu kaydetmiştik. Bu itibarla dâva müddetinin hem müruru zamana ve hem de sukutu hak müddetine benzeyen tarafları olduğu gibi, bunlardan ayrıldığı noktalar da vardır. Hattâ umumî kanaatin hilâfına olarak, dâva müddetinin müruru zamana yaklaşan cihetleri, sukutu hak müddetine benzeyen taraflarından daha fazladır. İşte müessesenin bu hususiyetlerini tebarüz ettirebilmek içindir ki; evvelâ onu müruru zamanla mukayese ettik ve bundan pek farklı olmadığını göstermeğe çalıştık. Bundan sonra sukutu hak müddeti ile olan alâkasını tetkik edeceğiz. Nihayet, dâva açma müddetinin «sui generis» bir müessese vaziyetini anlatan hasiselerini tesbite çalışacağız.

5. — Dâva açma müddetini müruru zamanla karşılaştırırken ayrılık noktaları olarak gösterilen hususların bilâkis benzerlik teşkil ettiğini yukarıda belirtmeğe çalıştık. Şimdi de, tamamen bir sukutu hak müddeti gibi kabul edilen dâva açma müddetinin, bu hususî hukuk müessesesinden farklı olan taraflarını tesbit edeceğiz.

Bunun için, daha önce bir noktaya işaret etmek isteriz ki; hususî hukuk sahasında mevzu sukutu hak müddetlerinin hepsi aynı mahiyette değildir. Şöyle ki; Medenî Kanun, Borçlar Kanunu ve Ticaret Kanunu gibi daha ziyade esasa taallûk eden metinlerde mevcut sukutu hak müddetleri, Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu (H. U. M. K.) ve İcra ve İflâs Kanunu gibi usule müteallik mevzuatta yer alan sukutu hak müddetleri, aslında aynı olmakla beraber, birbirinin tamamen ve noktası noktasına benzeri değildirler. Aralarında, ufak tefek te olsa, bazı farklar vardır. Bu itibarla, biz bu numarada ve önce esasa ait sukutu hak müddetleri ile, sonra ve ayrı bir numara altında usule müteallik sukutu hak müddetleri ile mesgul olacağız.

Sukutu hak müddeti, bir hakkın muhafazası için kanunun emrettiği bir muamele veya diğer her hangi bir hareketin yapılabilece-

ği, yine kanunen muayyen bir zamandır. Bu gibi müddetlere Medeni Kanunun (26), Borçlar Kanununun (27), Ticaret Kanununun (28) bir çok maddelerinde tesadüf edilir. Bu müddetler nisbeten kısa olup, on günden bir seneye kadar uzarlar. Biz bunların hepsini tetkik edecek değiliz. Misal kabilinden olmak üzere, sadece bir tanesini ele almakla iktifa edeceğiz.

Bilfarz, «bir kimse muayyen bir müddet için herhangi bir şahsa kefil olup ta, bu müddetin hitamını müteakip bir ay zarfında, yahut kefalet gayri mahdut bir zaman için ise asıl borç muacceliyet kesbettikten bir ay sonra, alacağını tahsil zımında kanunî yollara müracaat etmezse, alacaklının kefile karşı bu sebeple dermeyan edeceği haklar sukut eder. (B. K. m. 493, 494)» (29).

İşte bu hâdisede görüldüğü gibi; kanunen muayyen müddet zarfında kanunun yapılmasını emrettiği bir muameleye tevessül edilmemesi, dâva hakkının değil, doğrudan doğruya ve bizatihi hakkın sukutunu, yok olmasını mucip olur. Sukutu hak müddetleri de âmme menfaati mülâhazasıyla konulmuş ve bu itibarla âmme intizamına teferrü eden hükümlerden maduttur. Bununla beraber, dâva müddeti ile sukutu hak müddetleri arasında bazı farklar mevcuttur:

a) Sukutu hak müddetinin hareketsiz olarak geçirilmesi, taallük ettiği hakkın kendisinin düşmesini mucip olduğu halde, dâva müddetinin mürur eylemesi, yukarıda izah ettiğimiz veçhile, sadece dâva hakkının sukutunu intaç eder. Binaenaleyh, müruru müddet vaki olan bir muamelenin başka yollardan gidilerek düzeltilmesi mümkün olduğu halde, sakıt olmuş bir hakkın ihyasına hiç bir suretle imkân yoktur.

b) Dâva açma müddeti yalnızca dâva ikamesi muamelesini tazammun eder. Halbuki sukutu hak müddeti kazai yollara tevessülünden başka, ihbarda bulunmak (B.K. m. 480) protesto keşide etmek v.s. gibi diğer bir takım muamelelerin de ifasına taallük edebilir.

(26) Türk Kanunu Medenisindeki sukutu hak müddetlerinden bazıları: m. 26, 68, 104, 245, 251, 293, 206, 345, 446, 488, 557, 569, 651, 658, 660, 695, 839, 880, 897, 902, 934.

(27) Borçlar Kanunundaki sukutu hak müddetlerinden bazıları: m. 12,31, 198, 226, 246, 480, 493, 494.

(28) Ticaret Kanunlarındaki sukutu hak müddetlerinden bazıları: m. 110, 143, 715, 714, 950, 1012, 579.

(29) Z. Çandarlı - Borçlar Hukukunda Müruru Zaman, Ankara, 1943, s. 24

c) Dâva müddetleri münhasıran kanun tarafından konulabilir. Buna mukabil sukutu hak müddetleri, alâkadarlarca mukavele ile tenkis, tezyit veya, büsbütün kaldırılamazsa da, hususî hallerde serbestçe vazedilebilir (30).

d) Dâva müddetinin bazı ahvalde uzaması mümkün ise de, esasa müteallik kanunlardaki sukutu hak müddetlerinin kat' veya tatile uğraması mevzuubahis değildir. Hattâ, kanunun emrettiği muamelelere tevessül dahi bu müddetlerin cereyanına mâni olamaz. Müruru zamanı kat' veya tatil eden sebepler, kıyas yolu ile, sukutu hak müddetlerine tatbik edilemez (31).

e) Salâhiyetsiz veya vazifesiz mercilere vaki müracaatler dâva müddetinin mahfuz tutulmasını temin ettiği halde, bu gibi usulsüz müracaatler sukutu hak müddetinde tesiri hâiz değildir.

Dâva müddetinin, esasa taallük eden sukutu hak müddetlerinden ayrıldığı başlıca noktalar bunlardır.

6. — Dâva müddeti ile usule müteallik müddetler arasında da bazı farklar mevcuttur.

Malûm olduğu üzere, dâvanın takip ve rüyeti, hakların cebri icra vasıtaları ile istihsal ve istifası sırasında kanun taraflara bir takım müddetler vermiştir. Usul hukukundaki, cevap, itiraz, temyiz, tashihi karar, iadeyi muhakeme müddetleri ile İcra ve İflâs hukukundaki itiraz, şikâyet ve temyiz müddetleri bu kabildendir. Bu müddetler bilhassa hakkın sür'atle ihkakını temin maksadile konulmuştur. Fakat, bu arada müdafaa hakkının da korunması ve teminat altında bulundurulması lâzımdır. Bu itibarla, bu nevi sukutu hak müddetlerinden bazıları kanun vazii tarafından kat'i olarak tesbit edilmiş, bazıları da, halin icaplarına göre, hâkim tarafından tayin olunmuştur. Nihayet mazeret sebeble geçirilmiş bulunan bu müddetlerin, halî sabıka irca, yani eski hale getirme suretile de ihya ve islâhi mümkündür.

Usulî sukutu hak müddetlerine, Devlet Şûrası Kanununda da rastlamaktayız: 32. maddenin 90 günlük temyizen müracaat, 37. maddenin 15 günlük cevap, 49. maddenin 3 aylık iadei muhakeme, 50. maddenin 15 günlük tashihi karar müddetleri bu kabildendir. Bu müddetlerin, 32. maddedeki dâva açma müddetiyle karıştırılmıyarak, ondan kat'i surette tefrik edilmesi lâzımdır. Çünkü bu iki kategori

(30) Z. Çandarlı. - Op. cit., s. 25 - 26

(31) S. S. Onar - M. R. Belgesay. - Adliye Hukukunun Umumi Esasları, İstanbul, 1944, s. 77 - 78.

müddetler mahiyet itibarile birbirinden tamamen ayrıdır. Bu itibarla ve etüdümüzün mevzuu sadece dâva açma müddetine münhasır bulunduğundan, Devlet Şûrası Kanununda yer alan diğer müddetler tetkikatımızın dışında kalacaktır. Filhakika bu müddetler tamamen usule mütealliktir ve buna binaen H. U. M. K. nundaki ahkâma tâbi olmak gerektir. Esasen kanun vazii de, bir karışıklığa meydan vermemek maksadile; 32. maddenin 1. fıkrasında re'sen ikame edilecek dâvalar için «dâva açma müddeti» tâbirini, temyiz işlerinde «temyizen müracaat müddeti» ibaresini kullanmak suretile, bu iki müddet arasındaki farkı tebarüz ettirmek istemiştir. Bu kabil usulî müddetlere H.U.M.K. nun hükümlerinin tatbiki icap edeceğini de, 49. madde ile 51. maddenin son fıkrasında işaret etmiş bulunmaktadır. Buna mukabil, dâva açma müddeti hakkında H.U.M.K. nuna hiç bir atıf yapılmış değildir. Bu itibarla, H.U.M.K. nun 177. maddesi gereğince; Adliye ve Danıştayın yaz tatilini takip eden yedi gün içinde ve fakat DŞK nun 50. maddesinde muayyen onbeş gün geçtikten sonra hususî daireye verilen tashihi karar arzuhalinin reddini mutazammın olan Dördüncü Dairenin 16/9/1939 tarihli ve E: 39/82 36, K: 39/3591 sayılı kararında (32) isabet görmüyor ve bu içtihada iştirak etmiyoruz. Zira DŞK nun 57. maddesi Danıştayın da, Adliye mahkemeleri gibi, her sene temmuzun yirmisinden eylülün beşine kadar tatil olunacağını ve ancak Hükümetçe tevdi edilecek müstacel işlerle geciktirilmesinde zarar umulan veya münhasıran icranın tehirine dair bulunan işlere bakmak üzere İdarî Dairelerle Dâva Dairelerinden birer dairenin tatil zamanında vazife göreceklerini beyan etmektedir. Diğer taraftan, adı geçen kanunun 51. maddesi de; muhakemenin iadesi ve karar tashihi arzuhallerinin ilâmı veren Dâva Dairesine veya Umumi Heyete verilmesini âmirdir. Şu vaziyet karşısında, usule müteallik müddetlerin hesabında, H.U.M.K. nu ahkâmının ve bilhassa 177. madde hükmünün gözönüne alınması zarureti aşikârdır.

a) Dâva açma müddeti ile usule müteallik müddetler arasındaki farklardan biri ve başlıcası, işte bu noktada tezahür eder; birincisi, müruru zaman gibi, esasa ait bir mesele olduğu halde ikinciler usulî muhakemeye teferrü eden bir husustur. Çünkü dâva müddetine riayet edilip edilmemesi, istima kabiliyetine müessir olup, dâvanın esasını ve varlığını alâkadar eder. Halbuki usule ait müd-

detlere riayetsizlik bu derece ağır bir müeyyideyi istilzam etmediği gibi, eski hale getirme suretile tamiri de kabildir.

b) Dâva müddeti kanun vazînce kat'î olarak tesbit edildiği halde, usulî müddetlerin bazıları hâkim tarafından da tayin olunabilir. Ezcümle H.U.M.K. nun 163, 182, 197, 215. ve DŞK nun 37 ve 52. maddeleri hâkime veya mahkemeye bu yolda bir salâhiyet tanımaktadır. Dâva müddeti için böyle bir uzatma, kısaltma veya yeniden mühlet verme mevzu bahis olamaz. Bu müddet ancak kanunda gösterilen mahdut ahvalde kendiliğinden uzar. Usulî müddetlerin kat' ve tatili ise mümkün değildir.

c) Usule taallûk eden ve hâkimin tayine salâhiyettar olduğu müddetler, taraflar arasında yapılacak muhavelelerle uzatılıp kısaltılabilir (33). Dâva müddeti ise mukavele ile tadil olunamaz.

d) Dâva müddetinin vaz'ındaki sebep; idarî karar ve muamelelerin sür'atle istikrarını temindir. Usulî müddetler ise hakkın sür'atle yerine getirilmesine matuftur. Bu itibarla dâva müddetinde ön plânda gelen âmme menfaati olduğu halde, diğer müddetlerde hâkim olan daha ziyade hususî menfaattir.

Böylece, dâva açma müddeti ile aleliltlâk sukutu hak müddetleri arasındaki farkların başlıcalarını tespit ettikten sonra, müruru zamanla yaptığımız mukayesede olduğu gibi, ayrıca benzerliklerin tetkikini zait görüyoruz. Zira klâsik doktrin, esasen bu iki müesseseye beyninde bir ayniyet ve mutabakat bulunduğunu kabul etmektedir. Nihayet, bundan sonraki incelemelerimizde, dâva müddeti ile sukutu hak müddetlerinin benzer noktaları kendiliğinden belirecektir.

7. — Buraya kadar yaptığımız mukayeselerle, verdiğimiz izahat; dâva açma müddetinin gerek müruru zamana ve gerekse sukutu hak müddetlerine benzeyen ve benzemiyen taraflarını ortaya koymuş bulunuyor. Fakat bütün bu müşabehet ve farklar bahis mevzuu müessesenin «sui generis» mahiyetini tebarüz ettirmeğe kâfi değildir. Çünkü bir müessesenin bu şekilde tavsif edilebilmesi için, yakını olan müesseselerden hiç birinde bulunmayan vasıfları hâiz olması lâzımdır. İşte biz de şimdi dâva açma müddetinin bu hasiselerini tetkik ve tesbite çalışacağız.

a) Müruru zaman veya sukutu hakkın vukuundan sonra, alâ-kadarlar için, maksatlarını temin zımında resmî makamları artık harekete getirmek imkânı kalmaz. Bunlar ancak hasımlarının lütûf ve inayetinden yardım umabilirler. Yoksa, onları borçlarını ifaya ic-

(33) M. Reşit Belgesay. - Op. cit, s. 375 - 376.

bar edecek hiç bir müeyyideye malik değillerdir. Yani belki de meşru ve haklı olan taleplerinin is'afı için âmme kudretinin tavassutundan mahrumdurlar.

Halbuki dâva müddetini geçirmiş olan kimseler için böyle bir âkıbet ve imkânsızlık mukadder değildir. Gerçekten, yukarıda da arzedildiği veçhile, bir çok idarî müracaat imkânları bu gibiler için her zaman mevcuttur. Bu suretle bir çok devlet makamları murakabeye davet edilerek, bâtil olan tasarrufun kaldırılması veya değiştirilmesi, haksız surette uğranılan bir zararın tamir veya tazmini ağılebi ihtimal temin edilebilir. Gerçi hiyerarşik murakabe, kazaî kontrole nisbetle daha az müessir olan bir müeyyidedir. Fakat bu nevi murakabe, devlet organları arasında en üstün mevkide bulunan Büyük Millet Meclisinin kontrolünü de tenavül eder. Şöyle ki; Anayasanın 82. maddesi hükmünce; «Türkler gerek kendileri, gerek kamu ile ilgili olarak kanunlara ve tüzüklere aykırı gördükleri hallerde yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine tek başlarına veya toplu olarak haber verebilir ve şikâyette bulunabilirler.» Böyle bir müracaat neticesinde; alâkadarların tatminkâr bir cevap alacakları kuvvetle muhtemeldir. Mamafih muhterem hocamız Ord. Prof. Dr. Ali Fuad Başgil, B. M. M. ne müracaat hakkının müeyyideden mahrum bulunduğunu söylemektedir (34).

İdarî makamlarla teşri organının murakabesi ister müessir bir müeyyide teşkil etsin, ister etmesin; idarî karar ve muameleler hakkında böyle müddetle mukayyet olmayan bir müracaat imkânının mevcudiyeti inkâr edilemez. Bu ise müruru müddet bakımından mühim bir fayda ve müruru zamanla sukutu hakka nisbetle esaslı bir farktır. Zira Anayasanın 54. maddesinin 2. fıkrası hükmünce; «Mahkemelerin kararlarını T.B.M.M. ve Bakanlar kurulu hiç bir türlü değiştiremezler, başkalayamazlar, geciktiremezler ve hükümlerinin yerine getirilmesine engel olamazlar.» Müruru zamanla sukutu hak ekseriya bir mahkeme kararı ile tesbit edileceğine göre, bu kararlar kaziyei muhkeme haline geldikten sonra, alâkadarlar için bu hususta yapılabilecek hiç bir şey kalmaz. Gerçi müruru müddet vaki olan bir dâva hakkında südur eden mahkeme kararı da, netice itibarile kaziyei muhkeme teşkil edeceğinden, dâva açma müddeti için de aynı mülâhazanın varit olduğu görülür. Fakat bu husustaki kaziyei muhkeme işin yeniden kaza mercilerinde tetkikine mâni olur; yoksa

(34) A. F. Başgil. - Vatandaşların B. M. M. ne müracaat hakları, Ebül'ülâ Mardin'e Armağanı, s. 537-567, İstanbul, 1944.

idari makamlarca hâdise hakkında yeni kararlar ittihazını imkânsız kılmaz.

b) Müruru zaman kat' ve tatil edilebilirse de, sukutu hak müddetleri bu gibi tesirlere maruz kalmazlar. Buna mukabil dâva açma müddeti ancak kat'edilebilir ve fakat hiç bir suretle tatile uğramaz.

c) Müruru zaman ile sukutu hak müddetleri hiç bir veçhile ihya edilemez. Şu kadar var ki; sadece usule taallük eden müddetler bir defaya mahsus olmak üzere ve muayyen şartlar dahilinde halî sabıka irca suretiyle yeniden elde edilebilir. Halbuki dâva müddeti, aşağıda «Müddetin bitmesi» bahsinde tafsilen izah olunacağı veçhile, bir çok ahvalde ve müteaddit defalar ihya olunabilir.

d) Müruru zaman ve sukutu hak müddetlerinde hususî menfaatler, dâva açma müddetinde ise umumî menfaatler galiptir. Binaenaleyh dâva müddetine riyasetsizlik, âmme intizamını, diğerlerinde olduğundan çok fazla ihlâl ve müteessir eder.

e) Müruru zamanla sukutu hak müddetlerinin dolması, taallük ettikleri hususlarda mefruz da olsa, meşru ve muteber bir hakkın doğumunu sağladıkları halde; müruru müddet idarî tasarruflara sıhhat ve muteberiyet bahşetmez. Şayet bunlar bâtil iseler, muallel olmakta devam ederler.

f) Müruru zaman veya sukutu hak müddeti lehine cereyan etmiş olan taraf, buna istinat etmekten vazgeçebilir ve dâvanın esasına hüküm verilmesini isteyebilir. Buna mukabil, müruru müddetin vukuuna rağmen, idare dâvanın esasının hükme bağlanmasını talep etse bile, buna itibar olunmaz. Zira müruru müddet, mahkemenin salâhiyet ve vazifesini takyit eden bir mesele olup; sadece idareyi değil, idare mahkemesinin kendisini de doğrudan doğruya alâkadar ettiğinden, re'sen nazara alınmak lâzımgelir.

g) Müruru zaman veya sukutu hak müddetlerinden feragat zımnen de mümkün olduğu halde, dâva açma hakkından ve dolayısıyla müddetinden feragat sarîh ve kat'î olmalıdır. Bu itibarla icraya ittiba etmek, dâva hakkından feragati behemehal mutazammın değildir. İdarî dâvadan feragat şüphe ve tereddüde mahal bırakmıyacak şekilde ve hattâ yazılı olarak tespit edilmiş bulunmalıdır. Nitekim Danıştay Beşinci Dairesi 27/6/1939 tarih ve E: 39/2374, K: 39/802 sayılı (35) kararında bu lüzumu sarahaten beyan etmektedir.

Her üç müddetten iptidaen feragat caiz değildir. Fakat müruru zaman veya sukutu hak müddetinden cereyan etmiş olan kısımların-

dan vaz geçmek caiz ise de, henüz işlenmemiş kısımlardan feragat muteber sayılmaz. İdari kazada dâva hakkı tahakkuk eder etmez, bundan külliyen, yani henüz cereyan etmemiş müddetler de dahil olmak üzere, feragat etmek kabildir. Bu hususta vaki olacak sarih bir beyan, bilâhare dâvanın dinlenmesine engel teşkil eder. Danıştay da bir kararında; «Dâvadan feragat H. U. M. K. nun 95. maddesinde yazılı olduğu üzere bir dâva hakkında verilen kat'î bir hüküm hukukî neticelerini hâsıl etmek mânasında olmasına göre dâvacı tarafından evvelce açılmış ve feragat istidası üzerine dairemizce bu noktadan karara bağlanmış olan dâvanın artık memul vaziyetin tahakkuk etmediği iddiasıyla tecdidine mesağ olamaz. Dâvacının bu mahiyette bir dâva açabilmesi, yeniden karar almasıyla mümkün olur.» demek suretiyle bu içtihadta bulunmuştur (36). Ancak, dâvacının bu mahiyette bir dâva açabilmesi, 669 numaralı Şûrayı Devlet Kanununun mer'iyeti zamanında, yeniden karar almasıyla mümkün idi ise de; bugünkü rejimde buna da imkân kalmamıştır. Şöyle ki; eski kanunumuzda hiyerarşik yani muratebe müracaatini, dâva açma müddeti bakımından takyit eden bir hüküm mevcut olmadığından, alâkadarlar her zaman üst makamlara baş vurarak eski muameleler hakkında yeni kararlar almak suretile, bu kararları istihdaf ederek dâva açmak imkânına malik bulunuyorlardı. Halbuki bugün yürürlükte olan 3546 numaralı Devlet Şûrası Kanununun 34. maddesi, mafevk idarî mercilere müracaat imkânını dâva açma müddetile mukayyet tuttuğundan; feragatten rücu edilinceye kadar bu müddet nasıl olsa mürur eylemiş bulunacak ve binnetice aynı mevzu hakkında ikinci bir dâva ikamesi mümkün olmayacaktır. Bu meselede, eski muameleyi yapan veya kararı ittihaz eden makamın kendisine vaki olacak bir istit'af müracaatının (recours gracieux), yeni bir kararın istihsalini, müddetle bağlı olmayarak, sağlayacağı hatıra gelebilirse de; bu gibi müracaatlara verilecek cevaplar eski kararları teyit ve tekit etmekten ibaret kalacağına göre; yeni bir dâvaya esas olabilecek yeni bir karar sayılamazlar. Bu itibarla, bir kere feragat edilen idarî dâvanın her hangi bir suretle ihyasına artık bugün için imkân kalmamıştır.

Bütün bu karakterler, dâva açma müddetinin «sui generis» bir müessese olarak kabulünü icap ettirir kanaatindeyiz.

8. — Bununla beraber, yukarıda işaret ettiğimiz veçhile; dâva müddeti, umumî görüşün aksine olarak, subutu hak müddetinden

(36) 1. Daavi Dairesi, 14/1/1938, 37/1605, K: 37/10 (KM 5, 93-94).



ziyade müruru zamana yaklaşan bir müessesese mahiyetini arz etmek-  
tedir. Gerçekten, dâva açma müddeti, müruru zamanın hususî hu-  
kuk sahasında karşıladığı ihtiyaçları, âmme hukukunda karşılamak-  
tadır. Her iki müessesenin de vaz'ı sebebi ve istihdaf ettikleri husus;  
dâva ikamesinin zaman içinde tahdit ve takyididir. Sadece hususî  
hukukla âmme hukukunun değişik mahiyetleri, bu iki müddet ara-  
sında bazı farkların ve hususiyetlerin mevcudiyetini istilzam etmiş-  
tir. Ezcümle müruru zamanın daha çok hususi menfaatleri alâkadar  
etmesi, bunun nisbeten uzun tutulmasını ve ancak taraflar canibin-  
den dermeyan olunabilmesini mucip; bilâkis dâva açma müddetinde  
âmme menfaatî galip vaziyette bulunduğundan, kısa olmalarını ve  
mahkemece de re'sen nazara alınabilmelerini zarurî kılmıştır.

Diğer taraftan, dâva müddetinin sukutu hak müddetlerine ben-  
ziyen cihetleri de vardır. Fakat gayeleri itibariyle bu iki müessesese  
birbirinden tamamen farklı olduğundan, aralarındaki müşabehet esas-  
tan ziyade, teferrüatta tecelli eder ve bundan ibaret kalır.

Bu itibarla, müruru zaman veya sukutu hak müddetlerine ait  
kaidelerin, dâva açma müddetine aynen nakledilerek tatbiki huku-  
ken mümkün olmadığı gibi, hatalı ve mahzurlu neticelere de yol  
açar. Şu kadar var ki; kanun vazii idarî ihtilâfların mahiyetini ve  
tenevvüünü nazarı itibare alarak, dâva müddeti bahsinde bütün ih-  
timalleri derpiş eden hükümler sevkinden içtinap etmiş ve boşluk-  
ların doldurulmasını idare mahkemelerinin içtihadına bırakmıştır.  
Fihakika mevzuatımızda dâva açma müddetine taallûk eden hü-  
kümler, sayıca az olduktan başka; prensiplerden ileri giderek tefer-  
ruatı tanzim edecek vüs'atte de değildir. Binaenaleyh, idarî kaza  
mercilerinin, geniş içtihat salâhiyetlerine dayanarak, bu husustaki  
noksanları tamamlamaları lâzımdır. Bu içtihadın élaboration'unda  
mahkemeler her şeyden önce âmme hukukunun ve hizmetlerinin  
icaplarını gözönünde bulundurmak mecburiyetindedirler. Böylece ve  
esas itibarile, idare mahkemeleri içtihat yaratmakta müstakil olup,  
bilhassa hususî hukuk kaidelerile mukayyet değildir. Ancak bu  
yüksek vazifenin ifasında, hukukun umumî prensiplerine, ilmi içti-  
hatlara ve benzer hukuk müesseselerine karşı istigna göstermeleri ve  
bunları büsbütün ihmal etmeleri de doğru olamaz. Nitekim Kanunu  
Medeninin 1. maddesi bu lüzumu açıkça ve kat'î olarak ifade etmek-  
tedir. Fransız Devlet Şûrası, idarî ihtilâflar sahasında ve bilhassa  
müddet meselelerinde mevzu hiç bir kaide yok iken, içtihat etmek  
suretile mükemmel bir idarî kaza sistemi vücuda getirmiş ve bu yol-  
da kanun vazii'ne rehberlik vazifesini görmüştür. Danıştayın da içti-

hat yaratma hususunda şükran ve iftiharı mucip bir çok hizmetleri sebketmiş olmakla beraber, dâva açma müddeti bahsinde bir hayli boşluklarla karşılaşmaktayız. Bunun başlıca sebebi; Devlet Şûramızın, DŞK nun 44. maddesini ileri sürerek, usul hukuku kaidelerine iltifat etmemesi ve bunların âmme hukuku durumlarile kat'iyen bağdaşamayacağına kani bulunmasıdır. Bu içtihat prensip itibarile doğru olmakla beraber, Danıştayın idarî ihtilâflara tatbikini kabul etmediği hususî hukuk kaideleri yerine, âmme hukukuna uygun hal çareleri ikame etmesi zaruridir. Devlet Şûrası kararlarında bu müsbet tarafı maalesef çok defa bulamamaktayız. Danıştay, ekseriya usul kaidelerinin idarî kazada kabili tatbik olmadığını beyanla iktifa ederek, bu husustaki kaidenin neden ibaret bulunduğunu göstermemektedir. Bu yüzden, alâkadarlar bazı imkânsızlıklara ve binnetice haklarını büsbütün kaybetmek tehlikesine maruz kalmaktadır. Yanlış anlaşılmasın! Tekrar ediyoruz: usul kaideleri idarî kazada aynen tatbik edilmelidir demek istemiyoruz. Bilâkis buna kat'iyen muhalifiz. Fakat bu sahadaki boşlukların doldurulması zarurî bulunduğuna göre; idare mahkemeleri içtihatlarında benzer hukukî müesseselerden istifade ederek, âmme hukukuna uygun kaideler koymalıdırlar.

İşte Danıştayın bu yoldaki içtihatlarına intizaren bu etüdümüzde; Fransız Devlet Şûrasının jürisprüdansından ve doktrininden geniş surette mülhem olacağız. Gerçekten, Devlet Şûrası Kanunumuz, Fransız kazai ve ilmi içtihatlarının muhassalası olan bir kodifikasyondan başka bir şey değildir. Bir kanunun tefsir ve tatbikinde ise, bunun kaynaklarının gözönünde bulundurulması, hukuk ilmi metodlarının iptidai bir kaidesidir. Binaenaleyh, mevcut Danıştay kararlarından başka; Fransız içtihatlarından da istifade ederek dâva açma müddeti müessesesini esaslı şekilde tetkike çalışacağız.

**Asistan Lûtfi Duran**