Hukuk Bölümü 2005/79 E. , 2005/90 K.

- 2924 SAYILI YASA'NIN 15. MADDESINE GÖRE RAYIÇ BEDELIN TESPITINE ILIŞKIN BEDEL TAKDIR KOMISYONU KARARININ IDARI IŞLEM NITELIĞI TAŞIDIĞI VE BU IŞLEME KARŞI AÇILAN DAVANIN İDARİ YARGI YERİNDE ÇÖZÜMLENMESI

  - ORMAN KANUNU (6831) Madde 2

"İçtihat Metni"

Davacı : Y. Ö.

Vekili : Av. M. A.

Davalı : Orman Bakanlığı

Vekili : Hazine Av. A. A. - Hazine Av. E. E.

O L A Y : Antalya İli, Alanya İlçesi, Okurcalar Beldesinde 6831 sayılı Yasa'nın 2/B. maddesine göre Hazine adına orman sınırları dışına çıkartılan yerlerden 1277 sayılı parselin 2924 sayılı Orman Köylülerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi Hakkında Kanun hükümlerine göre hak sahibi olarak belirlenen davacı, idarece yapılacak satış işlemlerine esas alınmak üzere anılan Yasa'ya göre oluşturulan Bedel Takdir Komisyonunca m² birim değeri 6.800.000.-TL. üzerinden hesaplanmak suretiyle yapılan 30.4.1998 günlü rayiç bedel tespitine itiraz ederek iptali isteğiyle, idari yargı yerinde dava açmıştır.

ANTALYA 1. İDARE MAHKEMESİ; 10.11.1998 gün ve E:1998/682, K:1998/801 sayı ile, 2924 sayılı Yasa'nın 21. maddesi uyarınca çıkarılan Orman Köylülerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi Hakkında Yönetmeliğin 47. maddesinde, 25. madde uyarınca tespiti yapılan taşınmazların rayiç bedellerinin 29. maddeye göre oluşturulacak komisyon tarafından tespit ve ilan edileceği, tespit edilen bedele karşı adına tespit yapılan şahıslarca 60 gün içerisinde itiraz davası açılabileceği kuralının yer aldığı, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2/1. maddesinde sayılan idari dava türleri arasında itiraz davasına yer verilmediğinden uyuşmazlığın çözümünün idari yargının görevine girmeyip adli yargının görevinde olduğu gerekçesiyle görevsizlik kararı vermiş; bu karar temyiz edilmeyerek kesinleşmiştir.

Davacı vekilince, aynı istekle bu kez, 19.3.1999 gününde adli yargı yerinde dava açılmıştır.

ALANYA 1. ASLİYE HUKUK MAHKEMESİ' nce, 23.5.2001 gün ve E:1999/496, K:2001/362 sayı ile, orman işletmesinden alınan yazılar ile çevre arazilerin konumları ve yerleşimi değerlendirilerek, bilirkişi kurulunca kuru tarıma göre ürün değerlendirmesinin esas alındığı raporun mahkeme gözlemine de uygun bulunduğu ve hükme yeterli olduğu gerekçesiyle davanın kısmen kabulü ile dava konusu taşınmazın m²'si 2.000.000.-TL hesabıyla tamamının 5.909.640.000.-TL olarak tespitine, fazlaya ilişkin talebin reddine karar vermiştir.

Bu karar, davalı vekilince temyiz edilmesi üzerine YARGITAY 4. HUKUK DAİRESİ'nin 25.9.2002 gün ve E:2002/108, K:2002/10062 sayılı ve "Dava, 6831 sayılı Orman Kanunu'nun 2/B. maddesi uyarınca, orman niteliğini kaybetmeleri nedeniyle orman sınırları dışına çıkarılan yerlerin 2924 sayılı Orman Köylülerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi Hakkında Kanuna göre belirlenen hak sahiplerine satışı için idarece tespit edilen bedele itiraza ilişkindir.

2924 sayılı yasaya dayanılarak Bakanlar Kurulunca çıkarılan Orman Köylülerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi Hakkında Yönetmeliğin 47. maddesinde '25. maddede açıklandığı şekilde tespiti yapılan taşınmazların rayiç bedeli 29. maddeye göre oluşturulacak komisyon tarafından tespit ve ilan edilir. Bu bedel ilandan sonra değiştirilemez. Tespit edilen bedele karşı, adına tespit yapılan şahıslarca 60 gün içerisinde itiraz davası açılabilir' denilmiştir.

Tartışıma konu husus, idarece (bedel takdir komisyonları marifetiyle) tesbit edilen bedellere karşı itiraz davalarının görüm ve çözüm yerinin neresi olduğudur. Bir başka anlatımla, bu davaların adli mahkemelerde mi yoksa idare mahkemelerinde mi açılacağı; yani yargı yerinin neresi olduğudur.

Satış bedeli uyuşmazlığı nedeniyle davaya konu olan taşınmaz, 6831 sayılı kanunun 2/B maddesi yoluyla orman alanı dışına çıkarılıp Orman Bakanlığının istemi üzerine Hazine adına tescil edilen ve daha sonra 2924 sayılı kanunun amacına uygun olarak (gerektiğinde ıslah, imar, ihya ve i fraz edilerek) takas ve satış işlemleri yapılmak üzere Orman Bakanlığı emrine verilen yerlerdendir. Bu tür taşınmazların Orman Bakanlığı emrine verilmekle Medeni Kanun anlamındaki özel mülkiyetten çıkıp ayrı bir statü aldığı, yani yasa gereği "tahsisle" idare hukuku mülkiyetinin olduğu açıktır.

Bilindiği gibi, 'idarenin yalnızca özel malları üzerinde mülkiyet hakkının bulunduğu, kamusal mallar üzerindekinin ise, basit bir gözetim ve koruma hakkında ibaret olduğu yönünde' olan idare hukukundaki baskın görüş yerini, kamu malları üzerinde de özel malı gibi idarenin mülkiyet hakkının bulunduğu görüşüne bırakmıştır. Özel mülkiyet ile hukuksal rejim farklılığı olan bu mülkiyet hakkında 'idari mülkiyet 'ya da' idare hukuku mülkiyeti' denilmektedir.

İşte Hazine adına tescilli fakat Orman Bakanlığının tasarruf alanına bırakılan; kamu hizmetine tahsis edilen bir taşınmazlar özel mülkiyet hükümlerine değil kamu malı niteliğiyle idare hukuku mülkiyet hükümlerine tabidir.

2924 sayılı yasa ve buna bağlı yönetmeliği uyarınca hak sahiplerinin tespiti, yine idarenin kamu görevlilerinden oluşturduğu komisyonca rayiç bedel tespiti, idari iş ve işlemlerdendir. Anayasanın 125. maddesine göre idarenin iş ve işlemlerinde yargı yolu açıktır. İdarenin her tür eylem ve işlemlerine karşı, yasalarca başka görevlendirme ve yetkilendirme yoksa, açık olan yargı yolu idari yargıdır. 2924 sayılı yasayla adli yargıya bir görev verilmemiştir.

Bunun yanı sıra, hemen belirtilmek gerekir ki, davacıyla Bakanlık arasındaki uyuşmazlık, taşınmazın mülkiyetine ilişkin bur uyuşmazlık da değildir. Davacı, idarenin tesbit ettiği bedelin uygun olmadığı savıyla buna itiraz etmektedir.

Öte yandan, yasa koyucu, iş ve işlem idari olmakla beraber, adli örgütün yaygınlığı nedeniyle bazen uyuşmazlıkların çözümünü adli yargıya vermektedir. Ancak, aynı gerekçeyle adli yargının idari yargıyı görmezlikten gelip işe kendiliğinden sahiplenmesi düşünülemez.

Örnek vermek gerekirse; kamulaştırma işlemi ve kamulaştırılan taşınmazın bedel takdiri idari işlemlerdendir. Ancak, kamulaştırma

yasasıyla 'maddi hatalar' ile idarece belirlenen bedelin yeniden tespiti, adli yargıya bırakılmıştır. Yine, 3194 sayılı İmar Kanununun 17. maddesiyle de …' bedel takdirleri ve bu bedellere itiraz şekilleri 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu hükümlerine göre yapılır' kuralı getirilmek suretiyle adli yargı görevlendirilmiştir. Bu nedenle anılan davaya adli yargıda bakılır.

O halde, 2924 sayılı yasa ile adli yargı görevlendirilmediğine, bedel tesbitinin kamu gücüne dayanılarak ve tek yanlı tesis edilen idare işlemi olmasına göre, bedele itiraz davaları ancak idari yargıda açılabilir. Nitekim, Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü'nün 14.5.2001 tarihli ve 2001/6-23 sayılı kararı; Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu'nun 1.2.2002 tarihli ve 2001/1071 esas 2002/122 karar sayılı kararı ve Yargıtay Hukuk Genel Kurulu'nun 6 Mart 2002 tarihli ve 2002/4-162-142 sayılı kararı bu tür davaların İdare Mahkemelerinde açılacağı yönündedir.

Görev hususu, yargılamanın her aşamasında re'sen (kendiliğinden) gözetilir. Bu nedenle, yerel mahkemece dava yargı yolu bakımından reddedilmek gerekirken görevsizlik olduğu halde işin esasını inceleyerek yazılı biçimde karar verilmesi, usul ve yasaya aykırı olup karar bozulmalıdır."yolundaki kararıyla bozulmuştur.

ALANYA 1. ASLİYE HUKUK MAHKEMESİ; 28.5.2003 gün ve E:2003/526, K:2003/475 sayı ile, Yargıtay bozma ilamına uyulmak suretiyle, bu tür taşınmazların Orman Bakanlığı emrine verilen yerlerden olmakla özel mülkiyetten çıkıp ayrı bir statü aldığı, yasa gereği tahsis ile idare hukuku mülkiyeti oluştuğundan bu taşınmazların özel mülkiyet hükümlerine değil kamu malı- idare hukuku mülkiyeti hükümlerine tabi bulunmaları nedeniyle yargı yolunun idari yargı olduğu, uyuşmazlığın mülkiyete ilişkin olmayıp idarenin tespit ettiği bedele itiraz niteliğini taşıdığı, gerekçesiyle görevsizlik kararı vermiş; bu karar, temyiz edilmeyerek kesinleşmiştir.

İNCELEME VE GEREKÇE: Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü'nün, Ahmet AKYALÇIN'ın Başkanlığında, Üyeler:Dr.Atalay ÖZDEMİR, Ahmet VELİOĞLU, Serap AKSOYLU, Z.Nurhan YÜCEL, Abdullah ARSLAN ve Celâl IŞIKLAR'ın katılımlarıyla yapılan 14.11.2005 günlü toplantısında;

1- İLK İNCELEME :Dosya üzerinde 2247 sayılı Uyuşmazlık Mahkemesinin Kuruluş ve

İşleyişi Hakkında Kanun'un 27.maddesi uyarınca yapılan incelemeye göre adli ve idari yargı yerleri arasında anılan Yasa'nın 14. maddesinde öngörülen biçimde olumsuz görev uyuşmazlığı doğduğu adli yargı dosyasının 15. maddede belirtilen yönteme uygun olarak davacının istemi üzerine son görevsizlik kararını veren mahkemece Uyuşmazlık Mahkemesi'ne gönderildiği ve usule ilişkin herhangi bir noksanlık bulunmadığı anlaşıldığından görev uyuşmazlığının esasının incelenmesine oybirliği ile karar verildi.

II- ESASIN İNCELENMESİ: Raportör-Savcı İsa YEĞENOĞLU'nun davanın çözümünde idari yargının görevli olduğu yolundaki raporu ile dosyadaki belgeler okunduktan;

ilgili Başsavcılarca görevlendirilen Yargıtay Cumhuriyet Savcısı Ahmet BEŞİNCİ ile Danıştay Savcısı Ahmet Yahya ÖZDEMİR'in davada idari yargının görevli olduğu yolundaki yazılı ve sözlü açıklamaları da dinlendikten sonra GEREĞİ GÖRÜŞÜLÜP DÜŞÜNÜLDÜ:

Dava, orman sınırları dışına çıkarılarak Hazine adına tescil edilen yerlerden arsa vasfındaki taşınmazın 2924 sayılı Yasa'ya göre hak sahibi olarak belirlenen davacı tarafından, anılan Yasa ile kurulmuş bulunan Bedel Takdir Komisyonunca yapılan rayiç bedel tespitine itirazdan ibarettir.

17.10.1983 tarih ve 2924 sayılı Orman Köylülerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi Hakkında Kanunun 1. maddesinde, bu Kanunun amacının, nakline karar verilen orman içi köyler halkının yerleştirilmesi ve orman sınırları dışına çıkartılmış ve çıkartılacak yerlerin değerlendirilmesi suretiyle, orman köylülerinin kalkınmalarının desteklenmesi olduğuna işaret edilmiş; 2. maddesinde, bu Kanunun, 6831 sayılı Orman Kanununun 2 nci maddesi uyarınca orman kadastro komisyonları tarafından orman sınırları dışına çıkarılan,

a) Orman olarak muhafazasında bilim ve fen bakımından hiçbir yarar görülmeyip, aksine tarım alanlarına dönüştürülmesinde kesin yarar görülen yerleri,

b) Otlak, kışlak, yaylak gibi yerleri,

c) Tarla, bağ, bahçe, meyvelik, zeytinlik, fındıklık, fıstıklık (Antep fıstığı) gibi

çeşitli tarım alanlarını,

d) Şehir, kasaba, köy yapılarının toplu olarak bulunduğu yerleşim sahalarını,

kapsadığı belirtilmiş; 3.maddesinin değişik birinci fıkrasında, orman kadastro komisyonlarınca orman sınırı dışına çıkarılan yerlerin, Orman Bakanlığının talebi üzerine Hazine adına tescil edileceği ve bu yerlerin, bu Kanunun hükümleri uygulanmak kaydıyla Orman Bakanlığının emrine geçeceği hükme bağlanmıştır.

Aynı Yasa'nın, "Köy yapılarının toplu olarak bulunduğu yerleşim sahalarının değerlendirilmesi" başlıklı 12. maddesi,"(Değişik birinci fıkra: 28.8.1991- 3763/ 3. md.) Bu Kanunun 2 nci maddesinin (d) bendi kapsamına giren, köy yapılarının toplu olarak bulunduğu yerleşim sahaları, orman sınırları dışına çıkarıldığı tarihteki f iili durumlarına göre ifraz edilerek üzerinde yapısı bulunan hak sahibi kişilere, rayiç bedeli peşin veya beş yıllık süre içinde ve yıllık eşit taksitle alınmak üzere, Orman Bakanlığınca satılır.

(Değişik: 30.10.1995- 4127/ 2 md.) Bu kişilerin hak sahibi olabilmesi için köy nüfusuna kayıtlı olmaları ve bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren geriye yönelik en az 5 yıl müddetle o yerde ikâmet etmiş bulunmaları gerekir.

Hak sahipliği tanımına girmeyen kişilerce işgal edilen yerler, aynı köydeki başka bir hak sahibine üzerindeki yapısı ile birlikte tespit edilecek rayiç bedel üzerinden ve yapının bedeli peşin olarak satılır,yapı bedeli sahibine defaten iade olunur.

(Değişik: 30.10.1995- 4127/ 2 md.) 11 inci maddenin ikinci, üçüncü, beşinci ve altıncı fıkra hükümleri bu madde için de uygulanır." hükümlerini taşımakta; "Rayiç bedel tespiti ve devir işlemleri" başlıklı olup 28.8.1991 tarih ve 3763 sayılı Kanun ile değişik 15. maddesinde ise, "Bu Kanun hükümlerinin uygulandığı yerlerdeki rayiç bedelin tespiti belediye ve köy mülki hudutları esas alınarak 5 üyeden meydana gelen Bedel Takdir Komisyonunca yapılır.

Bedel Takdir Komisyonu, Orman Bakanlığının görevlendireceği 3 ve belediyelerde belediye encümenince, köylerde köy muhtar ve ihtiyar heyetlerince tespit edilen 2 kişiden oluşur.

Bedel Takdir Komisyonuna belediyeler ve köylerce isim tespitinin 15 gün içinde yapılamaması halinde, bu kişiler mülki amirlerce mahallinden resen tespit edilir.

Satış işlemleri bu bedeller esas alınarak Orman Bakanlığınca gerçekleştirilir." hükümlerine yer verilmiştir.

Anayasa'nın 170.maddesinde, ormanlar içinde veya bitişiğindeki köyler halkının kalkındırılması, ormanların ve bütünlüğünün korunması bakımlarından, ormanın gözetilmesi ve işletilmesinde Devletle bu halkın işbirliğini sağlayıcı tedbirlerle, 31.12.1981 tarihinden önce bilim ve fen bakımından orman niteliğini tamamen kaybetmiş yerlerin değerlendirilmesi, bilim ve fen bakımından orman olarak muhafazasında yarar görülmeyen yerlerin tespiti ve orman sınırları dışına çıkartılması, orman içindeki köyler halkının kısmen veya tamamen bu yerlere yerleştirilmesi için Devlet eliyle anılan yerlerin ihya edilerek bu halkın yararlanmasına tahsis edilmesinin kanunla düzenleneceği öngörülmüş olup; bu Anayasa kuralı ile, bilim ve fen

bakımından artık orman olarak işletilmesinde yarar görülmeyen yerlerin, orman köyleri halkının yararına tahsis edilmek suretiyle değerlendirilmesi ve böylece, orman köylüsünün ormanları tahribinin önlenerek ulusal ekonomiye katkıda bulunması ve üretici hale getirilip kalkınması amaçlanmış ve bu işlerin yapılması Devlete görev olarak yüklenmiştir.

Anayasa'nın sözü edilen maddesinde ve 2924 sayılı Yasa'da belirtilen amacın gerçekleştirilmesi, kamu yararı düşüncesine dayanmakta; hak sahibi orman köylülerinin ve rayiç bedelin tespit edilmesi işleri ise, idareye Anayasa ve Yasa ile verilen bu görev kapsamındaki bir kamu hizmetinin yürütülmesine ilişkin bulunmaktadır.

Anayasa'nın 125. maddesinin birinci fıkrasında, idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu kurala bağlanmıştır.

Nitekim, 20.10.1983 tarihinde yürürlüğe girmiş olmasına rağmen uygulama olanağı bulunamadığından bahisle ve Anayasa'ya uygun esaslar içinde 2924 sayılı Yasa'ya işlerlik kazandırmak amacıyla, bu Yasa'nın 11 ve 15. maddelerini değiştiren 28.8.1991 tarih ve 3763 sayılı Yasa'ya ilişkin 23.1.1990 tarih ve 11 karar sayılı T.B.M.M. Tarım, Orman ve Köyişleri Komisyonu Raporunda: "Beşinci maddeyle rayiç değer tespiti ve devir işlemlerini içeren 2924 sayılı Kanunun 15 inci maddesi yeniden düzenlenmiş ve bu düzenleme ile rayiç bedeli tespit edecek bedel takdir komisyonunun kimlerden teşekkül edeceği esası getirilmiş ve satış işlemlerinde Bakanlığın inisiyatif sahibi olması sağlanmıştır. Ayrıca yine alt komisyon metninde bulunan 'Komisyonca takdir olunan bedele itiraz edilemez' hükmüne yeni metinde yer verilmeyerek Anayasanın 125 inci maddesinin birinci fıkrasındaki 'İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.' hükmüne özen gösterilmiştir." denilmektedir.

Anayasa'nın 142. maddesinde "Mahkemelerin kuruluşu, görev ve yetkileri, işleyişi ve yargılama usulleri kanunla düzenlenir." hükmüne yer verilmiştir. 2924 sayılı Yasa'nın "Bu Kanun hükümlerinin uygulanmasına ilişkin şekil, şart ve esaslar ile ifraz işlemleri Bakanlar Kurulunca yürürlüğe konulacak bir yönetmelikte düzenlenir." hükmünün yer aldığı 21. maddesi uyarınca, 15.7.1997 tarih ve 97/9637 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile çıkarılan ve 31.7.1997 tarihli, 23066 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Orman Köylülerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi Hakkında Yönetmeliğin 47. maddesinde "... Tespit edilen bedele karşı, adına tespit yapılan şahıslarca 60 gün içerisinde itiraz davası açılabilir..." kuralına yer verilmiş ise de, adli yargıya özgü bir dava nitelemesi yapıldığı ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesinde böyle bir dava türüne yer verilmediğinden sözedilerek, 2924 sayılı Yasa'da göreve ilişkin açık bir düzenleme bulunmadığı halde ve yukarıda belirtilen Anayasa kuralına rağmen adli yargının görevli olduğu söylenemeyeceği gibi; Anayasa ve Yasa ile verilen görevi kapsamındaki kamu hizmetinin yürütülmesine ilişkin olarak idarece kurulan Bedel Takdir Komisyonu tarafından kamu gücüne dayanılarak ve tek yanlı olarak tesis edilen rayiç bedel tespiti işlemi, Bakanlıkça yapılacak işlemlere esas alınacak olması nedeniyle bir idari işlem niteliğini taşımakta olup; bu işlemin, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2/1-a. maddesinde yer verilen "idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep,konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı menfaatleri ihlâl edilenler tarafından açılan iptal davası" kapsamında yargısal denetiminin idari yargı yerlerince yapılacağında duraksamaya yer bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, 2924 sayılı Yasa'ya göre kurulan Bedel Takdir Komisyonu tarafından yapılan rayiç bedel tespitinin kamu gücüne dayalı, re'sen ve tek yanlı olarak tesis edilen bir idari işlem niteliği taşıması karşısında, bu işleme karşı açılan davanın görüm ve çözümünde idari yargı yeri görevli olduğundan, Antalya 1. İdare Mahkemesi'nin görevsizlik kararının kaldırılması gerekmektedir.

SONUÇ :Davanın çözümünde İDARİ YARGININ görevli olduğuna, bu nedenle Antalya 1. İdare Mahkemesi'nin 10.11.1998 gün ve E:1998/682,K:1998/801 sayılı GÖREVSİZLİK KARARININ KALDIRILMASINA, 14.11.2005 gününde OYBİRLİĞİ İLE KESİN OLARAK karar verildi.