T.C.
UYUŞMAZLIK MAHKEMESİ

ESAS NO : 2020/401
KARAR NO : 2020/631
KARAR TR: 26.10.2020

ÖZET : Altyapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME)bütçesinde davacı adına tahakkuk eden 70.240.404,00-TL'nin tahsiline yönelik İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı Yol Bakım ve Alt Yapı Koordinasyon Daire Başkanlığı Altyapı Koordinasyon Müdürlüğünün 15/04/2019 tarihli ve 17072/62234 sayılı işleminin iptali ile davacı şirketin borçlu olmadığının tespiti istemiyle açılan davanın İDARİ YARGI YERİNDE görülmesi gerektiği hk.

KARAR

Davacı: Boğaziçi Elektrik Dağıtım A Ş
Vekili : Av. S.A.
Davalı : İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı
Vekili : Av. N.Ö.E.

O L A Y: Davacı vekili dava dilekçesinde özetle; 2019 yılı AYKOME Fon Bütçesinin 07/11/2018 tarihli ve 2018/2 sayılı AYKOME toplantısında kabul edildiği, bu kapsamda davacı şirket adına 70.240.404,00 TL bedel belirlendiği, İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı Yol Bakım ve Altyapı Koordinasyon Daire Başkanlığı Altyapı Koordinasyon Müdürlüğünün 15/04/2019 tarihli ve 17072/62234 sayılı işlemiyle 2019 yılı için belirlenmiş olan bedelin AYKOME kararı uyarınca belediyenin ilgili hesabına yatırılmasının istenildiği, bunun üzerine davacı tarafından, işlemin iptali ile borçlu olmadığının tespiti istemiyle adli yargı yerinde dava açmıştır.

Davalı vekili, süresi içinde verdiği cevap dilekçesinde,davanın idari yargı yerinde çözülmesi gerektiğinden bahisle görev itirazında bulunulmuştur.

İSTANBUL 10. ASLİYE HUKUK MAHKEMESİ 23.1.2020 gün ve E:2019/170 sayı ile, davalı vekilinin görev itirazının mahkemeleri görevli olduğundan reddine karar vermiştir.

Davalı vekili tarafından, süresi içinde verilen dilekçe ile olumlu görev uyuşmazlığı çıkarılması istemiyle başvuruda bulunulması üzerine dilekçe, dava dosyası ile birlikte Danıştay Başsavcılığı'na gönderilmiştir.

DANIŞTAY BAŞSAVCISI: "... 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu' nun 8. maddesinde, "Büyükşehir içindeki altyapı hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla büyükşehir belediye başkanı ya da görevlendirdiği kişinin başkanlığında, yönetmelikle belirlenecek kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşların temsilcilerinin katılacağı alt yapı koordinasyon merkezi kurulur... Alt yapı koordinasyon merkezi, kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlar tarafından büyükşehir içinde yapılacak alt yapı yatırımları için kalkınma plânı ve yıllık programlara uygun olarak yapılacak taslak programları birleştirerek kesin program hâline getirir... Kesin programlarda birden fazla kamu kurum ve kuruluşu tarafından aynı anda yapılması gerekenler ortak programa alınır. Ortak programa alınan alt yapı hizmetleri için belediye ve diğer bütün kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerine konulan ödenekler, alt yapı koordinasyon merkezi bünyesinde oluşturulacak alt yapı yatırım hesabına aktarılır. Ortak programa alınan hizmetler için kamu kurum ve kuruluş bütçelerinde yeterli ödeneğin bulunmadığının bildirilmesi durumunda, büyükşehir belediyesi veya ilgisine göre bağlı kuruluş bütçelerinden bu hizmetler için kaynak ayrılabilir. Kamu kurum ve kuruluşları alt yapı ortak yatırım hizmetleri için harcanan miktarda ödeneği, yeniden değerleme oranını da dikkate alarak ertesi yıl bütçesinde ayırır. Ayrılan bu ödenek belediye veya ilgili bağlı kuruluşunun hesabına aktarılır. Bu bedel ödenmeden ilgili kamu kurum veya kuruluşu, büyükşehir belediyesi sınırlarında yeni bir yatırım yapamaz." hükmü yer almakta, Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin 4 üncü maddesinin(a)bendinde alt yapı; içme suyu ve kanalizasyon projeleri, elektrik, doğalgaz, telefon, kablolu televizyon bağlantı hatları gibi telekomünikasyon projeleri, hafif raylı toplu taşıma ve metro projeleri, termal ısınma ve enerji besleme projeleri ve benzerleri gibi raylı toplu taşıma sistemleri ile yollar ve kaplamaları olarak tanımlanmaktadır.

Aynı Yönetmeliğin 6. maddesinde, Alt Yapı Koordinasyon Merkezince alınan ortak yatırımla ilgili kararların büyükşehir belediyesi, büyükşehir dâhilindeki diğer belediyeler ve büyükşehir sınırları içindeki kamu kurum ve kuruluşları ile diğer gerçek ve tüzel kişileri bağlayacağı, düzenlenmiş olup, Alt Yapı Koordinasyon Merkezinin görev ve yetkilerini düzenleyen 8. maddesinin birinci fıkrasında; "Yatırımcı kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlar tarafından büyükşehir dâhilinde yapılacak alt yapı yatırımları için kalkınma plan ve yıllık programlara uygun olarak yapılacak taslak programları birleştirerek kesin program haline getirir." "Ortak programa alınan alt yapı hizmetlerinin amaca uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi için "Alt Yapı Yatırım Hesabı" adı altında bir hesap oluşturur." hükümleri yer almakta, Altyapı Koordinasyon Merkezinin oluşumuna ilişkin " Kuruluş" başlıklı 7. maddesinin 1. fıkrasının(i) bendinde ise Belediye altyapı hizmetlerini etkileyecek derecede yatırım yapan ve belediye tarafından belirlenen özel kuruluş temsilcisinin de Altyapı Koordinasyon Merkezine katılacağı, 14. maddesinde Alt Yapı Yatırım Hesabının ortak programa alınan altyapı hizmetlerinin amaca uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi için belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerine konulan ödeneklerden bu hesaba yapılacak aktarım ile kazılardan elde edilen gelirlerden oluşacağı düzenlenmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinin incelenmesinden, AYKOME'nin kanun gereği çıkarılan yönetmelikte belirlenen kurum ve kuruluş temsilcilerinin (davacı tarafın da içerisinde bulunduğu) katılımı ile toplanacağı, burada yine yönetmelikte tanımlanan alt yapı hizmetlerine dair yatırımlar için kesin program haline getirilme ve ortak programa alınma hususlarına yönelik karar alınacağı, alınan bu kararın bağlayıcı olacağı ve yatırımların amaca uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi için "Alt Yapı Yatırım Hesabı" adı altında bir hesap oluşturulacağı ve oluşturulan bu hesaba AYKOME'ye dahil kuruluşların bütçelerine konulan ödeneklerin aktarılacağı kurala bağlanmıştır.

Dosyanın incelenmesinden; 2019 yılı AYKOME Fon Bütçesinin 07/11/2018 tarih ve 2018/2 sayılı AYKOME toplantısında kabul edildiği, bu kapsamda davacı şirket adına 70.240.404 TL bedel belirlendiği, İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı Yol Bakım ve Altyapı Koordinasyon Daire Başkanlığı Altyapı Koordinasyon Müdürlüğü'nün 15/04/2019 tarih ve 17072/62234 sayılı işlemiyle 2019 yılı için belirlenmiş olan 70.240.404-TL'nin AYKOME kararı uyarınca belediyenin ilgili hesabına yatırılmasının istenildiği anlaşılmaktadır.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2/1-a maddesinde, idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan iptal davaları, idari dava türleri arasında sayılmıştır.

İdare tarafından, bir kamu hizmetinin yürütülmesi dolayısıyla kamu gücü kullanılarak tek taraflı iradeyle tesis ettikleri icrai işlemler veya eylemlerden doğan uyuşmazlıkların idari yargı merciinde çözümlenmesi gerekmektedir.

İdarî işlemler, çeşitli hukukî etkiler doğurmak amacıyla yapılan tek yanlı ve icraî irade açıklamaları olarak tanımlandığında, "iradenin açıklanması" yönünden, bu iradenin sahibi durumunda olan "İdarî makam" kavramı önem kazanmaktadır. Bu noktada, yalnızca işlemi yapan merciye göre belirlenen organik ölçüt tek başına yeterli olmamaktadır. Yani idarenin her işlemi İdarî işlem olmadığı gibi, bütün İdarî işlemlerin kamu tüzel kişileri tarafından tesis edilmesi de söz konusu değildir. Bu açıdan, İdarî karar alma yetkisi ve gücüyle donatılmış olmalarına karşılık, gerek statüleri ve gerekse teşkilatlanmaları ve yönetimleri bakımından özel hukuk tüzel kişisi olup da, kamu hizmeti gören kuruluşlar, bu hizmetleri yerine getirirlerken kamu makamı gibi hareket etmekte ve işlemleri de idare hukuku kurallarına tabi olmaktadır.

Yasama organı tarafından özel faaliyetler için söz konusu olmayacak bir ayrıcalıklar ve yükümlülükler rejimine tabi tutulan ve sorumluluğu ile denetimi son tahlilde bir kamu otoritesi tarafından üstlenilen faaliyetler, kamu hizmeti olarak kabul edilmektedir. Kamu hizmeti yerine getirilirken sahip olunan ayrıcalıklara dayanılarak, tek yanlı irade beyanıyla tesis edilen, hukuk düzeninde değişiklik yapan, başka bir deyişle, kişilerin hukukî durumlarında değişiklik meydana getiren etkili ve yürütülmesi zorunlu işlemler iptal davasına konu edilebileceği gibi, bu işlemler nedeniyle uğranılan zararların tazmini için tam yargı davası açılması da mümkündür.

Bu durumda, her ne kadar davacı tarafından, adına tahakkuk ettirilen payın ödenmesi istemine yönelik ihtiyati tedbir yoluyla ödemenin durdurulması, borçlu olmadığının tespitine karar verilmesi istemiyle dava açılmış ise de; özel hukuk ilişkisinden kaynaklanmayan, yapılacak olan kamu hizmetinin maliyetine katılımın, bir başka anlatımla 2019AYKOME Fon Bütçesi ile davacı şirket adına belirlenen bedelin bildirimine ilişkin işlem, idari bir işlem olup iptali istemiyle açılan davanın görüm ve çözümünün idari yargı yerine ait olduğu sonucuna varılmıştır.

SONUÇ : Açıklanan nedenle, Altyapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME) bütçesinde davacı adına tahakkuk eden 70.240.404 TL'nin tahsiline yönelik İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı Yol Bakım ve Alt Yapı Koordinasyon Daire Başkanlığı Altyapı Koordinasyon Müdürlüğü'nün 15/04/2019 tarih ve 17072/62234 sayılı işleminin iptali istemiyle açılan davada, 2247 sayılı Yasa'nın 10'uncu maddesi uyarınca, olumlu görev uyuşmazlığı çıkarılmasına ve dosyanın Uyuşmazlık Mahkemesine gönderilmesine, durumun anılan Mahkemeye bildirilmesine..." şeklinde karar vermiştir.

Başkanlıkça, 2247 sayılı Yasanın 13. maddesine göre Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı'nın da yazılı düşüncesi istenilmiştir.

YARGITAY CUMHURİYET BAŞSAVCISI:. Anayasanın 125. maddesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu kurala bağlanmıştır.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun "İdari Dava Türleri ve İdari Yargı Yetkisinin Sınırı"" kenar başlıklı 2. maddesinde, idari dava türleri: a) İdari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan iptal davaları, b) İdari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılan tam yargı davaları, c) Tahkim yolu öngörülen imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklar hariç, kamu hizmetlerinden birinin yürütülmesi için yapılan her türlü idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davalar olarak sayılmıştır.

İdarî işlemler, çeşitli hukukî etkiler doğurmak amacıyla yapılan tek yanlı ve icraî irade açıklamaları olarak tanımlandığında, "iradenin açıklanması" yönünden, bu iradenin sahibi durumunda olan "İdarî makam" kavramı önem kazanmaktadır. Bu noktada, yalnızca işlemi yapan merciye göre belirlenen organik ölçüt tek başına yeterli olmamaktadır. Yani idarenin her işlemi İdarî işlem olmadığı gibi, bütün İdarî işlemlerin kamu tüzel kişileri tarafından tesis edilmesi de söz konusu değildir. Bu açıdan, İdarî karar alma yetkisi ve gücüyle donatılmış olmalarına karşılık, gerek statüleri ve gerekse teşkilatlanmaları ve yönetimleri bakımından özel hukuk tüzel kişisi olup da, kamu hizmeti gören kuruluşlar, bu hizmetleri

yerine getirirlerken kamu makamı gibi hareket etmekte ve işlemleri de idare hukuku kurallarına tabi olmaktadır.

Yasama organı tarafından özel faaliyetler için söz konusu olmayacak bir ayrıcalıklar ve yükümlülükler rejimine tabi tutulan ve sorumluluğu ile denetimi son tahlilde bir kamu otoritesi tarafından üstlenilen faaliyetler, kamu hizmeti olarak kabul edilmektedir. Kamu hizmeti yerine getirilirken sahip olunan ayrıcalıklara dayanılarak, tek yanlı irade beyanıyla tesis edilen, hukuk düzeninde değişiklik yapan, başka bir deyişle, kişilerin hukukî durumlarında değişiklik meydana getiren etkili ve yürütülmesi zorunlu işlemler iptal davasına konu edilebileceği gibi, bu işlemler nedeniyle uğranılan zararların tazmini için tam yargı davası açılması da mümkündür.

Öte yandan, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 8. maddesinde, "Büyükşehir içindeki alt yapı hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla büyükşehir belediye başkanı ya da görevlendirdiği kişinin başkanlığında, yönetmelikle belirlenecek kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşların temsilcilerinin katılacağı alt yapı koordinasyon merkezi kurulur. Büyükşehir ilçe belediye başkanları kendi belediyesini ilgilendiren konuların görüşülmesinde koordinasyon merkezlerine üye olarak katılırlar. Alt yapı koordinasyon merkezi toplantılarına ayrıca gündemdeki konularla ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının (oda üst kuruluşu bulunan yerlerde üst kuruluşun) temsilcileri de davet edilerek görüşleri alınır. / Alt yapı koordinasyon merkezi, kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlar tarafından büyükşehir içinde yapılacak alt yapı yatırımları için kalkınma planı ve yıllık programlara uygun olarak yapılacak taslak programları birleştirerek kesin program hâline getirir. Bu amaçla, kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlar alt yapı koordinasyon merkezinin isteyeceği coğrafi bilgi sistemleri dâhil her türlü bilgi ve belgeyi vermek zorundadırlar. Kesin programlarda birden fazla kamu kurum ve kuruluşu tarafından aynı anda yapılması gerekenler ortak programa alınır. Ortak programa alınan alt yapı hizmetleri için belediye ve diğer bütün kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerine konulan ödenekler, alt yapı koordinasyon merkezi bünyesinde oluşturulacak alt yapı yatırım hesabına aktarılır. / Ortak programa alınan hizmetler için kamu kurum ve kuruluş bütçelerinde yeterli ödeneğin bulunmadığının bildirilmesi durumunda, büyükşehir belediyesi veya ilgisine göre bağlı kuruluş bütçelerinden bu hizmetler için kaynak ayrılabilir. Kamu kurum ve kuruluşları alt yapı ortak yatırım hizmetleri için harcanan miktarda ödeneği, yeniden değerleme oranını da dikkate alarak ertesi yıl bütçesinde ayırır. Ayrılan bu ödenek belediye veya ilgili bağlı kuruluşunun hesabına aktarılır. Bu bedel ödenmeden ilgili kamu kurum veya kuruluşu, büyükşehir belediyesi sınırlarında yeni bir yatırım yapamaz. /... / ... / Alt yapı koordinasyon merkezinin çalışma esas ve usulleri ile bu kurullara katılacak kamu kurum ve kuruluş temsilcileri, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir...." hükmüne yer verilmiştir.

Bu maddeye dayanılarak çıkarılan Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliğinin 4/1.a maddesinde altyapının, "İçme suyu ve kanalizasyon projeleri, elektrik, doğalgaz, telefon, kablolu televizyon bağlantı hatları gibi telekomünikasyon projeleri, hafif raylı toplu taşıma ve metro projeleri, termal ısınma ve enerji besleme projeleri ve benzerleri gibi raylı toplu taşıma sistemleri ile yollar ve kaplamaları" ifade edeceği belirtilmiş; 6. maddesinde, "Alt yapı koordinasyon merkezi ile ulaşım koordinasyon merkezi tarafından alınan ortak yatırım ve toplu/taşımayla ilgili kararlar; büyükşehir belediyesi, büyükşehir dâhilindeki diğer belediyeler ve büyükşehir sınırları içindeki kamu kurum ve kuruluşları ile diğer gerçek ve tüzel kişileri bağlar." hükmü; 7/1.i maddesinde, "AYKOME, büyükşehir belediye başkanı veya görevlendireceği kişinin başkanlığında; / .... / i) Belediye altyapı hizmetlerini etkileyecek derecede yatırım yapan ve belediye tarafından belirlenen özel kuruluş temsilcisinin, / katılımından oluşur." hükmü; 8/1.a-c maddesinde, "AYKOME, büyükşehir dâhilindeki alt yapı hizmetlerini etkili ve koordinasyon içinde yürütmek amacıyla; / a) Yatırımcı kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlar tarafından büyükşehir dâhilinde yapılacak alt yapı yatırımları için kalkınma plan ve yıllık programlara uygun olarak yapılacak taslak programları birleştirerek kesin program haline getirir. /... / c) Ortak programa alınan alt yapı hizmetlerinin amaca uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi için "Alt Yapı Yatırım Hesabı" adı altında bir hesap oluşturur." hükmü; 14/1. maddesinde ise, "Alt yapı yatırım hesabı, ortak programa alınan altyapı hizmetlerinin amaca uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi için belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerine konulan ödeneklerden bu hesaba yapılacak aktarım ile kazılardan elde edilen gelirlerden oluşur." hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri dikkate alındığında, AYKOME'nin kanun gereği çıkarılan yönetmelikte belirlenen kurum ve kuruluş temsilcilerinin (davacı tarafın da içerisinde bulunduğu) katılımı ile toplanacağı, yönetmelikte tanımlanan alt yapı hizmetlerine dair yatırımlar için kesin program haline getirilme ve ortak programa alınma hususlarına yönelik karar alınacağı, alınan bu kararın bağlayıcı olacağı, yatırımların amaca uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi için "Alt Yapı Yatırım Hesabı" adı altında bir hesap oluşturulacağı ve oluşturulan bu hesaba AYKOME'ye dahil kuruluşların bütçelerine konulan ödeneklerin aktarılacağının kurala bağlandığı anlaşılmaktadır.

Bu itibarla, özel hukuk ilişkisinden kaynaklanmayan, yapılacak olan kamu hizmetinin maliyetiyle ilgili olarak 2019 AYKOME Fon Bütçesi ile davacı şirket adına belirlenen bedelin bildirimine ilişkin işlem, yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri kapsamında kamu gücüne dayalı, re'sen ve tek yanlı olarak tesis edilen idari bir işlem niteliğinde olduğundan, bu işleme yönelik açılan davanın çözümünde idari yargı yerlerinin görevli olduğu sonucuna varılmıştır.

Bu nedenle, Danıştay Başsavcılığının 2247 sayılı Kanunun 10. maddesi gereğince yapmış olduğu başvurunun kabulü ile İstanbul 10. Asliye Hukuk Mahkemesinin 23/01/2020 tarihli ve 2019/170 Esas sayılı görevlilik kararının kaldırılmasına karar verilmesi gerekmektedir." yolunda düşünce vermiştir.

İNCELEME VE GEREKÇE:

Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü'nün, Burhan ÜSTÜN'ün Başkanlığında, Üyeler: Şükrü BOZER, Mehmet AKSU, Birol SONER, Aydemir TUNÇ, Nurdane TOPUZ ve Bilal ÇALIŞKAN'ın katılımlarıyla yapılan26.10.2020 günlü toplantısında:

I-İLK İNCELEME: Başvuru yazısı ve dava dosyası örneği üzerinde 2247 sayılı Yasa'nın 27. maddesi gereğince yapılan incelemeye göre, davalı idare vekilinin, anılan Yasa'nın 10/2 maddesinde öngörülen yönteme uygun olarak yaptığı görev itirazının reddedilmesi ve 12/1. maddede belirtilen süre içinde başvuruda bulunması üzerine Danıştay Başsavcısı'nca, 10. maddede öngörülen biçimde, olumlu görev uyuşmazlığı çıkarıldığı anlaşılmaktadır. Usule ilişkin herhangi bir noksanlık bulunmadığından görev uyuşmazlığının esasının incelenmesine oy birliği ile karar verildi.

II-ESASIN İNCELENMESİ: Raportör-Hakim Gülşen AKAR PEHLİVAN'ın, davanın çözümünde idari yargının görevli olduğu yolundaki raporu ile dosyadaki belgeler okunduktan; ilgili Başsavcılarca görevlendirilen Yargıtay Cumhuriyet Savcısı Halil İbrahim ÇİFTÇİ ile Danıştay Savcısı Yakup BAL'ın davada idari yargının görevli olduğu yolundaki sözlü açıklamaları da dinlendikten sonra GEREĞİ GÖRÜŞÜLÜP DÜŞÜNÜLDÜ:

Dava, Altyapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME) bütçesinde davacı adına tahakkuk eden 70.240.404,00-TL'nin tahsiline yönelik İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı Yol Bakım ve Alt Yapı Koordinasyon Daire Başkanlığı Altyapı Koordinasyon Müdürlüğünün 15/04/2019 tarihli ve 17072/62234 sayılı işleminin iptali ile davacı şirketin borçlu olmadığının tespiti istemiyle açılmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Alt yapı hizmetleri" başlıklı 8. Maddesinde;

"Büyükşehir içindeki alt yapı hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla büyükşehir belediye başkanı ya da görevlendirdiği kişinin başkanlığında, yönetmelikle belirlenecek kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşların temsilcilerinin katılacağı alt yapı koordinasyon merkezi kurulur. Büyükşehir ilçe (…)(1) belediye başkanları kendi belediyesini ilgilendiren konuların görüşülmesinde koordinasyon merkezlerine üye olarak katılırlar. Alt yapı koordinasyon merkezi toplantılarına ayrıca gündemdekikonularla ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının (oda üst kuruluşu bulunan yerlerde üst kuruluşun) temsilcileri de davet edilerek görüşleri alınır.

Alt yapı koordinasyon merkezi, kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlar tarafından büyükşehir içinde yapılacak alt yapı yatırımları için kalkınma plânı ve yıllık programlara uygun olarak yapılacak taslak programları birleştirerek kesin program hâline getirir. Bu amaçla, kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlar alt yapı koordinasyon merkezinin isteyeceği coğrafi bilgi sistemleri dâhil her türlü bilgi ve belgeyi vermek zorundadırlar. Kesin programlarda birden fazla kamu kurum ve kuruluşu tarafından aynı anda yapılması gerekenler ortak programa alınır. Ortak programa alınan alt yapı hizmetleri için belediye ve diğer bütün kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerine konulan ödenekler, alt yapı koordinasyon merkezi bünyesinde oluşturulacak alt yapı yatırım hesabına aktarılır.

Ortak programa alınan hizmetler için kamu kurum ve kuruluş bütçelerinde yeterli ödeneğin bulunmadığının bildirilmesi durumunda, büyükşehir belediyesi veya ilgisine göre bağlı kuruluş bütçelerinden bu hizmetler için kaynak ayrılabilir. Kamu kurum ve kuruluşları alt yapı ortak yatırım hizmetleri için harcanan miktarda ödeneği, yeniden değerleme oranını da dikkate alarak ertesi yıl bütçesinde ayırır. Ayrılan bu ödenek belediye veya ilgili bağlı kuruluşunun hesabına aktarılır. Bu bedel ödenmeden ilgili kamu kurum veya kuruluşu, büyükşehir belediyesi sınırlarında yeni bir yatırım yapamaz.

Ortak programa alınmayan yatırımlar için bakanlıklar, ilgili belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşları alt yapı koordinasyon merkezi tarafından belirlenen programa göre harcamalarını kendi bütçelerinden yaparlar.

Koordinasyon merkezleri tarafından alınan ortak yatırım ve toplu taşımayla ilgili kararlar, belediye ve bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgililer için bağlayıcıdır.

Alt yapı koordinasyon merkezinin çalışma esas ve usulleri ile bu kurullara katılacak kamu kurum ve kuruluş temsilcileri, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, çıkarılacak bu yönetmeliğin, alt yapı yatırım hesabının kullanılması ve ödenek tahsisi ve aktarmasına ilişkin kısımları hakkında, Maliye Bakanlığı ve Devlet Plânlama Teşkilâtı Müsteşarlığının görüşünü alır." hükmüne yer verilmiş;

Bu Kanunun 8 ve 9. Maddelerine dayanılarak hazırlanmış olan Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliğinin "Bağlayıcılık" başlıklı 6. Maddesinde;

"Alt yapı koordinasyon merkezi ile ulaşım koordinasyon merkezi tarafından alınan ortak yatırım ve toplu taşımayla ilgili kararlar; büyükşehir belediyesi, büyükşehir dâhilindeki diğer belediyeler ve büyükşehir sınırları içindeki kamu kurum ve kuruluşları ile diğer gerçek ve tüzel kişileri bağlar.";

"Kuruluş" başlıklı 7. Maddesinde;

"(1) AYKOME, büyükşehir belediye başkanı veya görevlendireceği kişinin başkanlığında;

a) Büyükşehir belediyesi fen işleri daire başkanı ile büyükşehir belediye başkanının belediye ve işletmeleri ile bağlı kuruluşlarından en az şube müdürü seviyesinde görevlendireceği en fazla on kişinin,

b) Milli Savunma Bakanlığı temsilcisinin,

c) Karayolları Genel Müdürlüğü temsilcisinin,

ç) Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü temsilcisinin,

d) (Değişik :RG-25/4/2014-28982) Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğü temsilcisinin,

e) Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları Genel Müdürlüğü temsilcisinin,

f) Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. temsilcisinin,

g) Türkiye Elektrik İletim A.Ş. temsilcisinin,

ğ) Şehir İçi Elektrik Dağıtım A.Ş. temsilcisinin,

h) Boru Hatları ile Petrol Taşıma A.Ş. temsilcisinin,

ı) Belediyelerini ilgilendiren konuların görüşüldüğü toplantılara büyükşehir ilçe (Mülga ibare:RG-25/4/2014-28982) (…)belediye başkanları veya görevlendirecekleri bir üyenin,

i) Belediye altyapı hizmetlerini etkileyecek derecede yatırım yapan ve belediye tarafından belirlenen özel kuruluş temsilcisinin, katılımından oluşur.

(2) AYKOME toplantılarına ayrıca, gündemdeki konularla ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının veya oda üst kuruluşu bulunan yerlerde üst kuruluşun temsilcileri oy hakkı olmaksızın görüşleri alınmak üzere davet edilir.

(3) Büyükşehir belediyesinin öteki birim başkanları ile diğer kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, ilgili vakıf ve dernek temsilcileri görev alanlarına giren konularda, oy hakkı olmaksızın görüşleri alınmak üzere toplantılara davet edilebilirler."

"Görev ve yetkileri" başlıklı 8. Maddesinde;

"(1) AYKOME, büyükşehir dâhilindeki alt yapı hizmetlerini etkili ve koordinasyon içinde yürütmek amacıyla;

a) Yatırımcı kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlar tarafından büyükşehir dâhilinde yapılacak alt yapı yatırımları için kalkınma plan ve yıllık programlara uygun olarak yapılacak taslak programları birleştirerek kesin program

haline getirir.

b) Alt yapı programlarının hazırlanmasında, taslaklarının birleştirilip kesinleştirilmesinde üst yapı program ve çalışmaları ile koordinasyonu sağlar. Kesin programlarda birden fazla kurum ve kuruluşlar tarafından aynı anda yapılması gerekenleri ortak programa alır.

c) Ortak programa alınan alt yapı hizmetlerinin amaca uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi için "Alt Yapı Yatırım Hesabı" adı altında bir hesap oluşturur.

ç) Ortak programa alınmayan yatırımların her Bakanlık ile ilgili Büyükşehir (Değişik ibare :RG-25/4/2014-28982) ve ilçe (Mülga ibare :RG-25/4/2014-28982) (…) belediyeleri ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca kendi bütçelerinden yapacakları harcamalarla yerine getirilmesini sağlamak üzere bir program tespit eder ve bu programın uygulanıp uygulanmadığını kontrol eder.

d) İlgili kuruluşlarca imar planı olmayan alanlarda önceden yapılmış tesislerin, yeni imar durumuna uygun yol yapım çalışmaları bitmeden, mevcut tesislerin uygun hale getirilmesini sağlar.

e) Kazı yapılacak tarihleri tespit eder, kazı yapmanın yasak olduğu tarihlerde acil durumlar için büyükşehir belediye başkanına veya AYKOME birimi yöneticisine yetki verir.

f) Alt yapı ile ilgili kazı yapacak gerçek ve tüzel kişilere izin ve kazı ruhsatı verir ve buna ilişkin bedeli belirler.

g) AYKOME'ye katılan tüm kuruluşların kent içinde kullanacakları malzemelerle ilgili standartları belirler.

ğ) Gerekli görülen konularda UKOME ile işbirliği yapar.";

" Hesabın oluşumu ve geliri" başlıklı 14. Maddesinde;

" (1) Alt yapı yatırım hesabı, ortak programa alınan altyapı hizmetlerinin amaca uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi için belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerine konulan ödeneklerden bu hesaba yapılacak aktarım ile kazılardan elde edilen gelirlerden oluşur.

(2) Alt yapı koordinasyon merkezinin bütçesi büyükşehir belediye bütçesi içinde yer alır. Ayrıca, belediye ve diğer bütün kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerine konulan ödeneklerden, alt yapı koordinasyon merkezi bünyesinde oluşturularak alt yapı yatırım hesabına aktarılacak tutarlar da gelir bütçesinin ilgili bölümünde gösterilir ve bu gelirler amacının dışında harcanamaz.

(3) Büyükşehir (Değişik ibare:RG-25/4/2014-28982) ve ilçe (Mülga ibare:RG-25/4/2014-28982) (…) belediyeleri cadde, bulvar, meydan ve sokaklarında yapılacak tüm kazılardan elde edilecek gelirler büyükşehir belediyesi bünyesinde açılacak alt yapı yatırım hesabında toplanır. Sokakların kazısından elde edilen gelirler ilgili belediyeye aktarılır. Bu paralar büyükşehir ilçe (Mülga ibare:RG-25/4/2014-28982) (…) belediyeleri tarafından sadece cadde, bulvar, meydan ve sokakların asfalt ve kaldırımların yapımında kullanılır. Bu gelirler amacı dışında kullanılamaz." düzenleme altına alınmıştır.

Dosyanın incelenmesinden, 2019 yılı AYKOME Fon Bütçesinin 07/11/2018 tarih ve 2018/2 sayılı AYKOME toplantısında kabul edildiği, bu kapsamda davacı şirket adına 70.240.404 TL bedel belirlendiği, İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı Yol Bakım ve Altyapı Koordinasyon Daire Başkanlığı Altyapı Koordinasyon Müdürlüğü'nün 15/04/2019 tarih ve 17072/62234 sayılı işlemiyle 2019 yılı için belirlenmiş olan 70.240.404-TL'nin AYKOME kararı uyarınca belediyenin ilgili hesabına yatırılmasının istenildiği anlaşılmaktadır.

İdarî işlemler, çeşitli hukukî etkiler doğurmak amacıyla yapılan tek yanlı ve icraî irade açıklamaları olarak tanımlandığında, "iradenin açıklanması" yönünden, bu iradenin sahibi durumunda olan "İdarî makam" kavramı önem kazanmaktadır. Bu noktada, yalnızca işlemi yapan merciye göre belirlenen organik ölçüt tek başına yeterli olmamaktadır. Yani idarenin her işlemi İdarî işlem olmadığı gibi, bütün İdarî işlemlerin kamu tüzel kişileri tarafından tesis edilmesi de söz konusu değildir. Bu açıdan, İdarî karar alma yetkisi ve gücüyle donatılmış olmalarına karşılık, gerek statüleri ve gerekse teşkilatlanmaları ve yönetimleri bakımından özel hukuk tüzel kişisi olup da, kamu hizmeti gören kuruluşlar, bu hizmetleri yerine getirirlerken kamu makamı gibi hareket etmekte ve işlemleri de idare hukuku kurallarına tabi olmaktadır.

Yasama organı tarafından özel faaliyetler için söz konusu olmayacak bir ayrıcalıklar ve yükümlülükler rejimine tabi tutulan ve sorumluluğu ile denetimi son tahlilde bir kamu otoritesi tarafından üstlenilen faaliyetler, kamu hizmeti olarak kabul edilmektedir. Kamu hizmeti yerine getirilirken sahip olunan ayrıcalıklara dayanılarak, tek yanlı irade beyanıyla tesis edilen, hukuk düzeninde değişiklik yapan, başka bir deyişle, kişilerin hukukî durumlarında değişiklik meydana getiren etkili ve yürütülmesi zorunlu işlemler iptal davasına konu edilebileceği gibi, bu işlemler nedeniyle uğranılan zararların tazmini için tam yargı davası açılması da mümkündür.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinin incelenmesinden, AYKOME'nin kanun gereği çıkarılan yönetmelikte belirlenen kurum ve kuruluş temsilcilerinin (davacı tarafın da içerisinde bulunduğu) katılımı ile toplanacağı, burada yine yönetmelikte tanımlanan alt yapı hizmetlerine dair yatırımlar için kesin program haline getirilme ve ortak programa alınma hususlarına yönelik karar alınacağı, alınan bu kararın bağlayıcı olacağı ve yatırımların amaca uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi için "Alt Yapı Yatırım Hesabı" adı altında bir hesap oluşturulacağı ve oluşturulan bu hesaba AYKOME'ye dahil kuruluşların bütçelerine konulan ödeneklerin aktarılacağı kurala bağlanmıştır.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2/1-a maddesinde, idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan iptal davaları, idari dava türleri arasında sayılmıştır.

İdare tarafından, bir kamu hizmetinin yürütülmesi dolayısıyla kamu gücü kullanılarak tek taraflı iradeyle tesis ettikleri icrai işlemler veya eylemlerden doğan uyuşmazlıkların idari yargı merciinde çözümlenmesi gerekmektedir.

Bu durumda, özel hukuk ilişkisinden kaynaklanmayan, yapılacak olan kamu hizmetinin maliyetine katılımın, bir başka anlatımla AYKOME Fon Bütçesi ile davacı şirket adına belirlenen bedelin bildirimine ilişkin işlem, idari bir işlem olup iptali istemiyle açılan davanın görüm ve çözümünün idari yargı yerine ait olduğu sonucuna varılmıştır.

Açıklanan nedenlerle, Danıştay Başsavcısının başvurusunun kabulü ile davalı idarenin görev itirazının reddine ilişkin İstanbul 10. Asliye Hukuk Mahkemesinin 23.1.2020 gün ve E:2019/170 sayılı kararının kaldırılması gerekmiştir.

S O N U Ç : Davanın çözümünde İDARİ YARGININ görevli olduğuna, bu nedenle Danıştay Başsavcısının

BAŞVURUSUNUN KABULÜ ile davalı idarenin GÖREV İTİRAZININ REDDİNE İLİŞKİN İstanbul 10. Asliye Hukuk Mahkemesinin 23.1.2020 gün ve E:2019/170 sayılı KARARININ KALDIRILMASINA 26.10.2020 gününde Üye Birol SONER'in KARŞI OYU ve OY ÇOKLUĞU İLE KESİN OLARAK karar verildi.

Başkan	Üye	Üye	Üye
Burhan	Şükrü	Mehmet	Birol
ÜSTÜN	BOZER	AKSU	SONER

Üye	Üye	Üye
Aydemir	Nurdane	Bilal
TUNÇ	TOPUZ	ÇALIŞKAN

KARŞI OY

Dava, menfi tespit istemine ilişkindir.

Davacı, İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından davacıya tahakkuk ettirilen AYKOME kurum katkı payından dolayı borçlu olmadığının tespitine karar verilmesini istemiştir.

Dosya kapsamından, davanın AYKOME katkı payından kaynaklandığı anlaşılmaktadır. 15/06/2006 tarih ve 26199 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliğinin 5. maddesi gereğince, Büyükşehir Belediyesi Alt Yapı Koordinasyon Merkezi ile Ulaşım Koordinasyon Merkezi büyükşehir belediye başkanına bağlıdır. Başkan bu görevi bizzat veya görevlendireceği kişi eliyle yürütür.

Aynı yönetmeliğin 7. maddesine göre, "AYKOME, büyükşehir belediye başkanı veya görevlendireceği kişinin başkanlığında;

Büyükşehir belediyesi fen işleri daire başkanı ile büyükşehir belediye başkanının belediye ve işletmeleri ile bağlı kuruluşlarından en az şube müdürü seviyesinde görevlendireceği en fazla on kişinin,

Milli Savunma Bakanlığı temsilcisinin,

Karayolları Genel Müdürlüğü temsilcisinin,

ç) Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü temsilcisinin,

Demiryollar, Limanlar ve Hava Meydanları İnşaatı Genel Müdürlüğü temsilcisinin,

Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları Genel Müdürlüğü temsilcisinin,

Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. temsilcisinin,

Türkiye Elektrik İletim A.Ş. temsilcisinin,

ğ) Şehir İçi Elektrik Dağıtım A.Ş. temsilcisinin,

Boru Hatları ile Petrol Taşıma A.Ş. temsilcisinin,

ı) Belediyelerini ilgilendiren konuların görüşüldüğü toplantılara büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediye başkanları veya görevlendirecekleri bir üyenin,

Belediye altyapı hizmetlerini etkileyecek derecede yatırım yapan ve belediye tarafından belirlenen özel kuruluş temsilcisinin, katılımından oluşur....".

Yönetmeliğin 10. maddesinde AYKOME toplantılarının usulü düzenlenmiştir. Buna göre, "AYKOME toplantıları; Bu Yönetmeliğin 7. maddesinde sayılan üyelerin salt çoğunluğunun katılımı ile başkan tarafından açılır. Mazereti olan üyenin yerine kurumlan tarafından görevlendirilecek bir yetkili toplantıya katılır. Oylamalar açık oylama şeklinde yapılır. Kararlar toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile alınır. Oyların eşitliği halinde başkanın kullandığı oy yönünde çoğunluk sayılır. Kararlarda çekimser kalınamaz".

Tüm bu açıklamalar ve yönetmelik içeriğinden, her ne kadar yönetmeliğin 5. maddesi gereğince AYKOME büyükşehir belediye başkanına bağlı olsa da kararlarını kurul olarak ve belli bir çoğunluk sağlanarak almaktadır. AYKOME'yi oluşturan kuruluşların bir kısmı özel hukuk tüzel kişisi niteliğindedir. O halde bu kurulun aldığı kararın idari bir işlem olduğunun kabulü mümkün değildir.

Davaya konu katkı payı alacağının da AYKOME toplantıları ile belirlendiği dosya içeriğinden anlaşılmaktadır. Belediyenin doğrudan bir kararı söz konusu değildir. O halde, AYKOME katkı payı tahakkuk işleminin idari işlem olarak kabul edilmesi doğru değildir. Bu nedenlerle somut olayda, davacı tarafından açılmış menfi tespit davasının adli yargı yerinde görülmesi gerektiği düşüncesiyle Sayın Çoğunluğun aksi yöndeki karasına katılmıyorum. 26.10.2020

Üye

Birol SONER