T.C.
UYUŞMAZLIK MAHKEMESİ

ESAS NO : 2021/537
KARAR NO : 2021/668
KARAR TR : 27/12/2021

ÖZET: Davacının maliki olduğu taşınmazın imar planında *"park alanı"* olarak ayrılmasından sonra aynı parselin bir kısmında yol açılmak suretiyle kamulaştırmasız fiilen el atılmasına ilişkin açılan davanın, taşınmazın tamamının bir bütün olarak ele alınması ve ADLİ YARGI yerinde görülmesi gerektiği hk.

K A R A R

Davacı : A.T.K.
Vekili : Av. M.M.
Davalı : Kadirli Belediye Başkanlığı
Vekili : Av. F.D.

I. DAVA KONUSU OLAY

1. Davacının mülkiyetinde bulunan taşınmazın tapu kaydına *"park alanı"* şerhi konulmak suretiyle kamulaştırma yapılmaksızın hukuken el atıldığından bahisle tazminat istemiyle adli yargı yerinde dava açılmıştır.

II. UYUŞMAZLIĞA İLİŞKİN BAŞVURU SÜRECİ

A. Adli Yargıda

2. **Kadirli 1. Asliye Hukuk Mahkemesinin 08/05/2014 tarihli ve E.2014/26, K.2014/206 sayılı kararı** ile, *"imar planından kaynaklı kısıtlamanın idari işlem olması"* gerekçesiyle yargı yolu yönünden davanın reddine karar verilmiştir. Bu karar, temyiz edilmeksizin 09/09/2014 tarihinde kesinleşmiştir.

3. Davacı, bunun üzerine aynı istemle idari yargı yerinde tam yargı davası açmıştır.

B. İdari Yargıda

4. Gaziantep 2. İdare Mahkemesinin 29/12/2016 tarihli ve E.2016/992, K.2016/1922 sayılı kararı ile; *"tazminatı gerektirir bir mağduriyet bulunmadığı"* gerekçesiyle davanın esastan reddine karar verilmiştir.

5. Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi 2. İdari Dava Dairesinin 23/10/2017 tarihli ve E.2017/9010, K.2017/6129 sayılı kararı ile, istinaf başvurusunun reddine karar verilmiştir.

6. Danıştay 6. Dairesinin 12/03/2020 tarihli ve E.2018/3844, K.2020/3653 sayılı kararı ile,*"mülkiyet kısıtlamasının neden kaynaklandığı belirlenerek uyuşmazlığın esası hakkında karar verilmesi gerektiği"* gerekçesiyle temyize konu kararın bozulmasına kesin olarak karar verilmiştir.

7. Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi 2. İdari Dava Dairesinin 06/10/2020 tarihli ve E.2020/670, K.2020/1041 sayılı kararı ile; bozma kararına uyularak ilk derece mahkemesi kararının kaldırılmasına ve dava dosyasının mahkemesine gönderilmesine karar verilmiştir.

8. Gaziantep 2. İdare Mahkemesinin 16/12/2020 tarihli ve E.2020/1023, K.2020/994 sayılı kararı ile, davanın yetki yönünden reddine karar verilerek dava dosyasının yetkili Adana İdare Mahkemesine gönderilmesine kesin olarak karar verilmiştir.

9. **Adana 2. İdare Mahkemesinin 09/03/2021 tarihli ve E.2021/20 sayılı ara kararı** ile, *"taşınmazın bir kısmına kamulaştırmasız fiilen el atılması"* gerekçesiyle 2247 sayılı Kanun'un 19. maddesi uyarınca dava dosyasının Uyuşmazlık Mahkemesine gönderilmesine karar verilmiştir.

III. İLGİLİ HUKUK

A. Mevzuat

10. 3194 sayılı İmar Kanunu'nun *"İmar programları, kamulaştırma ve kısıtlılık hali"* kenar başlıklı 10. maddesi şöyledir:

> *"Belediyeler; imar planlarının yürürlüğe girmesinden en geç 3 ay içinde, bu planı tatbik etmek üzere 5 yıllık imar programlarını hazırlarlar. Beş yıllık imar programlarının görüşülmesi sırasında ilgili yatırımcı kamu kuruluşlarının temsilcileri görüşleri esas alınmak üzere Meclis toplantısına katılır. Bu programlar, belediye meclisinde kabul edildikten sonra kesinleşir. Bu program içinde bulunan kamu kuruluşlarına tahsis edilen alanlar, ilgili kamu kuruluşlarına bildirilir. Beş yıllık imar programları sınırları içinde kalan alanlardaki kamu hizmet tesislerine tahsis edilmiş olan yerleri ilgili kamu*

kuruluşları, bu program süresi içinde kamulaştırırlar. Bu amaçla gerekli ödenek, kamu kuruluşlarının yıllık bütçelerine konulur.

İmar programlarında, umumi hizmetlere ayrılan yerler ile özel kanunları gereğince kısıtlama konulan gayrimenkuller kamulaştırılıncaya veya umumi hizmetlerle ilgili projeler gerçekleştirilinceye kadar bu yerlerle ilgili olarak diğer kanunlarla verilen haklar devam eder."

11. 3194 sayılı Kanun'un*"İmar planlarında umumi hizmetlere ayrılan yerler"* kenar başlıklı 13. maddesi şöyledir:

"...

İmar programına alınan alanlarda kamulaştırma yapılıncaya kadar emlak vergisi ödenmesi durdurulur. Kamulaştırmanın yapılması halinde durdurma tarihi ile kamulaştırma tarihi arasında tahakkuk edecek olan emlak vergisi, kamulaştırmayı yapan idare tarafından ödenir. Birinci fıkrada yazılı yerlerin kamulaştırma yapılmadan önce plan değişikliği ile kamulaştırmayı gerektirmeyen bir maksada ayrılması halinde ise durdurma tarihinden itibaren geçen sürenin emlak vergisini mal sahibi öder.

...

Onaylanmış imar planlarında, birinci fıkrada yazılı yerlerdeki arsa ve arazilerin, bu Kanunda öngörülen düzenleme ortaklık payı oranı üzerindeki miktarlarının mal sahiplerince ilgili idarelere bedelsiz olarak terk edilmesi halinde bu terk işlemlerinden ayrıca emlak alım ve satım vergisi alınmaz."

12. 2942 sayılı Kanun'a 6745 sayılı Kanun'un 33. maddesi ile eklenen ek 1. madde şöyledir:

"Uygulama imar planlarında umumi hizmetlere ve resmî kurumlara ayrılmak suretiyle mülkiyet hakkının özüne dokunacak şekilde tasarrufu hukuken kısıtlanan taşınmazlar hakkında, uygulama imar planlarının yürürlüğe girmesinden itibaren beş yıllık süre içerisinde imar programları veya imar uygulamaları yapılır ve bütçe imkânları dâhilinde bu taşınmazlar ilgili idarelerce kamulaştırılır veya her hâlde mülkiyet hakkını kullanmasına engel teşkil edecek kısıtlılığı kaldıracak şekilde imar planı değişikliği yapılır/yaptırılır. Bu süre içerisinde belirtilen işlemlerin yapılmaması hâlinde taşınmazların malikleri tarafından, bu Kanunun geçici 6 ncı maddesindeki uzlaşma sürecini ve 3194 sayılı İmar Kanununda öngörülen idari başvuru ve işlemleri tamamlandıktan sonra taşınmazın kamulaştırmasından sorumlu idare aleyhine idari yargıda dava açılabilir.

Birinci fıkra uyarınca dava açılması hâlinde taşınmazın ya da üzerinde tesis edilen irtifak hakkının dava tarihindeki değeri, mahkemece; bu Kanunun 15 inci maddesine göre bilirkişi incelemesi yapılarak, taşınmazın hukuken tasarrufunun kısıtlandığı veya fiilen el konulduğu tarihteki nitelikleri esas alınmak suretiyle tespit edilir ve taşınmazın veya hakkın idare adına tesciline veya terkinine hükmedilir.

Bu madde kapsamında kalan taşınmazlar hakkında açılacak dava ve takiplerde, bu Kanunun geçici 6 ncı maddesinin üçüncü, yedinci, sekizinci ve on birinci fıkra hükümleri, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce açılan ancak henüz karara bağlanmayan veya kararı kesinleşmeyen davalara bu madde hükümleri, kesinleşen ancak henüz ödemesi yapılmayan kararlar hakkında ise geçici 6 ncı maddenin üçüncü, sekizinci ve on birinci fıkra hükümleri uygulanır.

Bu Kanunun geçici 6 ncı maddesinin sekizinci fıkrası uyarınca ayrılması gereken yüzde iki oranındaki ödenekler, yüzde dört olarak ayrılır. İlave olarak ayrılan yüzde iki oranındaki ödenekler, münhasıran bu ek madde ile geçici 11 inci ve geçici 12 nci maddeler kapsamında yapılacak ödemelerde kullanılır. Yapılacak ödemelerin toplam tutarının ilave olarak ayrılan ödeneğin toplamını aşması hâlinde, ödemeler, en fazla on yılda ve geçici 6 ncı maddenin sekizinci fıkrası hükmüne göre yapılır."

13. Anayasa'nın 125. maddesinin son fıkrasında, idarenin kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlü olduğu kurala bağlanmış; 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesinin 1. fıkrasının (b) bendinde de, tam yargı davaları, idarenin eylem ve işlemlerinden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılan davalar olarak tanımlanmıştır.

B. Yargı Kararları

14. Yargıtay İçtihadı Birleştirme Kurulunun 11/02/1959 tarihli, E.1958/17, K.1959/15 sayılı kararının, III. bölümü şöyledir:

"İstimlâksiz el atma halinde amme teşekkülü İstimlâk Kanununa uygun hareket etmeden ferdin malını elinden almış olması sebebiyle kanunsuz bir harekette bulunmuş durumdadır. Ve bu bakımdan dava Medeni Kanun hükümlerine giren mülkiyete tecavüzün önlenmesi veya haksız fiil neticesinde meydana gelen zararın tazmini davasıdır. Ve bu bakımdan adliye mahkemesinin vazifesi içindedir.

Bundan başka, bir amme teşekkülü tarafından bir tesisin yaptırılması sırasında Devlet malı olmayan yerlerden toprak alınması veya böyle yerlere toprak veya moloz yığılması neticesinde meydana gelen zararların tazmini davası da başkasının malına amme teşekkülünün dilediği gibi el atma hakkı bulunmadığı ve plan ve projelere ve şartnamelere başkasının malına ihtiyaca göre el atılabilmesini gerektirecek esaslar konulamayacağı cihetle, haksız fiilden doğan bir tazminat davası sayılır.

Yapılan işlerin plan veya projeye aykırı olarak yapılması hali de idari karara aykırı bir hareket bulunması itibariyle yine idari kararın tatbiki olan bir fiil sayılamaz ve bu bakımdan bu iddia ile açılmış bir dava haksız fiilden doğan bir davadan ibaret olacaktır.

Bu bentte anılan davalar, içtihadı birleştirme kararının dışında kaldıklarından kararın bunlara şümulü yoktur"

15. 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun Geçici 6. maddesinin bazı fıkralarının iptali yönündeki taleple Anayasa Mahkemesine yapılan itiraz başvurusunda Anayasa Mahkemesi 25/09/2013 tarihli ve E.2013/93, K.2013/101 sayılı kararıyla; yapılan itiraz başvurusu, başvuran mahkemenin yetkisizliği nedeniyle reddedilmiştir. Kararın ilgili kısmı şöyledir:

"...Türk hukukunda 'fiili yol'un en karakteristik örneği, 'kamulaştırmasız el atma'lardır. Kamulaştırmasız el atma, idarenin, bir kişiye ait taşınmazı bilerek veya bilmeyerek kamulaştırmaya ilişkin usul ve kurallarına uymaksızın ve bir bedel ödemeksizin işgal ederek kamu hizmetine tahsis etmesi şeklinde tanımlanmaktadır. Buna göre, kamulaştırmasız el atmadan söz edilebilmesi için, kişiye ait gayrimenkulün idarece (kamu hizmetinde kullanılmak amacıyla) işgal edilmiş olması ve bu işgalin kanunda öngörülen usul ve esaslara uyularak tesis edilmiş bir kamulaştırma işlemine dayanmadan gerçekleştirilmiş olması gerekmektedir. Bu şekilde, idarenin hukuk dışı eyleminden kaynaklanan fiili el atmaların, özel kişilerin haksız fiil teşkil eden eylemlerinden hiçbir farkının bulunmadığı, bu nedenle bu tip eylemlerden doğan zararların da özel kişilerin haksız fiilinden doğan zararlarda olduğu gibi adli yargıda dava konusu edilmesi gerektiği kabul edilmektedir.

Başvuran Mahkemede görülen davaya konu olayda, davacıya ait taşınmaz, imar planlarıyla 'dere mutlak koruma alanı' sınırları içine alınmış ve bu nedenle davacının taşınmaz üzerindeki tasarruf yetkisi kısıtlanmıştır. Davacının tasarruf yetkisinin kısıtlanmasının, davacının mamelekinde azalma meydana getirebileceği tartışmasızdır. Ancak, davacının mülkü üzerinde tasarruf etme hakkının kısıtlanması, idarenin bir eyleminden değil, idari bir işlem niteliğinde olduğu tartışmasız olan imar planından kaynaklanmaktadır. Olayda, idarenin fiili el koyma niteliği taşıyan bir eylemi henüz bulunmamakta, aksine kanunen yapması gereken kamulaştırma işlemlerini yapmamak biçiminde tezahür eden bir eylemsizliği söz konusudur.

Öte yandan, kamulaştırmasız el atmadan söz edilebilmesi için taşınmaz zilyetliğinin idareye geçmesi ve taşınmazın fiilen kamu hizmetine tahsis edilmiş olması gerekmektedir. Oysa, Mahkemede görülen davaya konu olayda olduğu gibi 'imar kısıtlamaları'nda taşınmaz zilyetliği malikte kalmaya devam etmekte olup yalnızca malikin tasarruf yetkisinin, ilgili mevzuattan kaynaklanan bazı kısıtlamalara maruz kalması söz konusu olmaktadır.

Sonuç olarak, davacının taşınmazının imar planlarında 'dere mutlak koruma alanı'nda bırakılması nedeniyle tasarruf hakkının kısıtlanmasının kamulaştırmasız el atma olarak nitelendirilemeyeceği, bunun, idari bir işlem olan imar planlarının zorunlu bir sonucu olduğu ve tasarruf hakkının kısıtlanması sebebiyle doğan zararın ancak idari yargıda açılacak bir tam yargı davasına konu edilebileceği sonucuna ulaşılmaktadır. Dolayısıyla bakılmakta olan dava, itiraz başvurusunda bulunan Mahkemenin görev alanına girmemektedir. Nitekim, Anayasa'nın 158. maddesiyle, adlî, idarî ve askerî yargı mercileri arasındaki görev ve hüküm uyuşmazlıklarını kesin olarak çözümlemeye yetkili kılınan Uyuşmazlık Mahkemesinin istikrar bulmuş içtihatları da bu yöndedir..."

16. 6745 sayılı Kanun'la 2942 sayılı Kanun'a eklenen Ek 1. maddenin birinci fıkrasının *"Bu süre içerisinde belirtilen işlemlerin yapılmaması hâlinde taşınmazların malikleri tarafından, bu Kanunun geçici 6 ncı maddesindeki uzlaşma sürecini ve 3194 sayılı İmar Kanununda öngörülen idari başvuru ve işlemleri tamamlandıktan sonra taşınmazın kamulaştırmasından sorumlu idare aleyhine idari yargıda dava açılabilir."* şeklindeki ikinci cümlesi; Anayasa Mahkemesinin 20/12/2018 tarihli ve E.2016/181, K.2018/111 sayılı kararıyla iptal edilmiştir.

17. Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümünün 11/04/2016 tarihli ve E.2016/180, K.2016/224 sayılı kararında; *"dava konusu taşınmazın bir kısmına fiilen el atıldığıbelirtilmiş ise de, taşınmazın ... tek bir imar planı kapsamında yol ve park olarak ayrıldığı ve bu itibarla tek bir taşınmaza tek bir imar planı kapsamında yapılan el atmanın, taşınmazın tamamı için bir bütün olarak ele alınması ve değerlendirilmesi gerektiği, nitekim dava konusu taşınmaza ilişkin dosyaya yansıyan bir kamulaştırma kararı ya da mahkeme kararı da bulunmadığından bu yöndeki değerlendirmenin yargılama salahiyeti ve usul ekonomisi ilkelerinin de bunu gerektirdiği sonucuna varılarak"* davanın çözümünde adli yargının görevli olduğuna hükmedilmiştir.

IV. İNCELEME VE GEREKÇE

A. İlk İnceleme

18. Uyuşmazlık Mahkemesinin Celal Mümtaz AKINCI'nın başkanlığında, Üyeler Birol SONER, Nilgün TAŞ, Doğan AĞIRMAN, Aydemir TUNÇ, Nurdane TOPUZ ve Ahmet ARSLAN'ın katılımlarıyla yapılan 27/12/2021 tarihli toplantısında; 2247 sayılı Kanun'un 27. maddesi uyarınca yapılan incelemeye göre, İdare Mahkemesince, anılan Kanun'un 19. maddesine göre başvuruda bulunulmuş olduğu, Mahkemece idari yargı dosyasının ekinde adli yargı dosyası ile birlikte Uyuşmazlık Mahkemesine gönderildiği ve usule ilişkin herhangi bir noksanlık bulunmadığı anlaşıldığından görev uyuşmazlığının esasının incelenmesine oy birliği ile karar verildi.

B. Esasın İncelenmesi

19. Raportör-Hâkim Murat UÇUR'un davanın çözümünde adli yargının görevli olduğu yolundaki raporu ile dosyadaki belgeler okunduktan, ilgili Başsavcılarca görevlendirilen Yargıtay Cumhuriyet Savcısı Halil İbrahim ÇİFTÇİ'nin ve Danıştay Savcısı Yakup BAL'ın davada adli yargının görevli olduğu yolundaki sözlü açıklamaları da

dinlendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

20. Dava, davacının maliki olduğu taşınmaza kamulaştırma bedeli ödenmeksizin, idare tarafından hukuken ve fiilen el atıldığından bahisle oluştuğu ileri sürülen zararın tazmini istemiyle açılmıştır.

21. Dosyanın incelenmesinden; Osmaniye İli, Kadirli İlçesi, Şehit Halis Şişman (Cemalpaşa) Mahallesi, Savrun Burcu Mevkii, 2186 Ada ve 1 numaralı Parselde (eski 57 Ada, 12 nolu Parsel) davacı adına kayıtlı taşınmaz hakkında Kadirli Belediyesi Encümeninin 02/07/2013 tarihli ve 949 sayılı kararı ile kamulaştırma kararı alınmış, kamulaştırma işlemine başlanılmamış, Savrun Çayı ısyah çalışmaları kapsamında kısmi olarak Savrun Çayı kenarında idarece yol yapılmış ve parselin bu kısmı fiilen yol olarak kullanıma açılmıştır. Kamulaştırmasız fiilî el atmaya ilişkin bu maddi olgunun gerek davalı idarenin kabul içerikli beyanı, gerekse ara karara cevaben gönderilen 25/02/2021 tarihli ve E.55370/202100441 sayılı resmî yazı ile sabit olduğu anlaşılmıştır.

22. İdarenin yürütmekle yükümlü bulunduğu kamu hizmetine ilişkin olarak uygulamaya koyduğu plan ve projeye göre meydana getirdiği yol, kanal, baraj, su yolları, su şebekesi gibi tesislerin kurulması, işletilmesi ve bakımı sırasında kişilere verdiği zararların tazmini istemiyle açılacak davaların görüm ve çözümünün, idari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları muhtel olanlar tarafından açılacak tam yargı davaları kapsamında yargısal denetim yapan idari yargı yerine ait olduğu; idarece herhangi bir ayni hakka müdahalede bulunulduğu; özel mülkiyete konu taşınmaza kamulaştırmasız el atıldığı veya plan ve projeye aykırı iş görüldüğü iddiasıyla açılacak müdahalenin men'i ve meydana gelen zararın tazmini davalarının ise, mülkiyete tecavüzün önlenmesine ve haksız fiillere ilişkin özel hukuk hükümlerine göre adli yargı yerince çözümleneceği, yerleşik yargısal içtihatlarla kabul edilmiş bulunmaktadır.

23. Davacının planla kısıtlamadan kaynaklı hukukî el atmanın yanında kısmen fiilî el atmanın dosya kapsamı, davalı idarenin bu yöndeki kabulü ve ara karar cevabı ile doğrulandığı; aynı parsele ilişkin tek bir uygulama imar planı kapsamında gerçekleştirilen el atmalarda taşınmazın bir bütün olarak değerlendirilmesi gerektiği ve hukuken el atılan kısım yönünden dosyanın tefrikinin hukuken ve usul ekonomisi yönünden uygun olmadığı değerlendirilmiştir.

24. Bu durumda, aynı imar planı kapsamında dava konusu tek bir taşınmazın bir kısmına fiilî el atmanın bulunduğu değerlendirilen davanın görüm ve çözümünde adli yargı yerinin görevli olduğu sonucuna varılmıştır.

25. Belirtilen nedenlerle; Adana 2. İdare Mahkemesinin başvurusunun kabulü ile Kadirli 1. Asliye Hukuk Mahkemesinin görevsizlik kararının kaldırılması gerekmiştir.

V. HÜKÜM

Açıklanan nedenlerle;

A. Davanın çözümünde ADLİ YARGI YERİNİN GÖREVLİ OLDUĞUNA,

B. Adana 2. İdare Mahkemesinin BAŞVURUSUNUN KABULÜ ile,Kadirli 1. Asliye Hukuk Mahkemesinin 08/05/2014 tarihli ve E.2014/26, K.2014/206 sayılı GÖREVSİZLİK KARARININ KALDIRILMASINA,

27/12/2021 tarihinde, OY BİRLİĞİ İLE KESİN OLARAK karar verildi.

Başkan	Üye	Üye	Üye
Celal Mümtaz AKINCI	Birol SONER	Nilgün TAŞ	Doğan AĞIRMAN

Üye	Üye	Üye
Aydemir TUNÇ	Nurdane TOPUZ	Ahmet ARSLAN