T.C.
UYUŞMAZLIK MAHKEMESİ

ESAS NO : 2021/744
KARAR NO : 2022/212
KARAR TR : 18/04/2022

ÖZET: Mülkiyeti davalı belediyeye ait olanişyeri ecri misil bedelinin belirlenerek fuzuli şagil davacının 7 gün içerisinde sözleşme imzalamaya davet edilmesine ilişkin davalı idare işleminin iptali istemiyle açılan davanın İDARİ YARGI YERİNDE çözümlenmesi gerektiği hk

K A R A R

Davacı : Ö. Ç
Vekili : Av. M. N. A
Davalı : Isparta Belediye Başkanlığı
Vekilleri : Av. M. E. Y Av. M. A

I. DAVA KONUSU OLAY

1. Davacı vekili, mülkiyeti davalı belediyeye ait olan Isparta İli Merkez ... Mahallesi .... Caddesi No:... adresinde yer alan işyerinin 2012 yılı kira bedelinin 14.200 TL olarak belirlenerek davacının 7 gün içerisinde sözleşme imzalamaya davet edilmesine ilişkin davalı idarenin 21/05/2012 gün ve 1689/343 sayılı işleminin iptali istemiyle idari yargı yerinde dava açmıştır.

II. UYUŞMAZLIĞA İLİŞKİN BAŞVURU SÜRECİ

A. İdari Yargıda

2 . **Isparta İdare Mahkemesinin, E.2012/686 K.2012/886 sayılı dosyasında 02/08/2012 tarihinde,** *"Davanın, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 15.maddesinin l/a bendi uyarınca görev yönünden reddine"* dair verdiği kararın 09/09/2014 tarihinde kesinleştiği anlaşılmıştır.Kararın gerekçesinin ilgili kısmı şöyledir:

> *"...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 ile 2577 sayılı Yasanın 2/1-c maddesine göre, genel hizmetlerden birinin yürütülmesi için yapılan her türlü idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davaların görüm ve çözümü idari yargı yerlerine ait bulunmaktadır. Dolayısıyla, idare mahkemesinin bir iptal davasına bakabilmesi için ya idarenin idare hukuku alanında tesis etmiş olduğu bir idari işlem bulunmalı ya da bir idari sözleşme mevcut olmalıdır.*
>
> *İdari işlem ve sözleşmelerde, idarelerin tek yanlı iradeleriyle işlem veya sözleşmelerin konularını ve koşullarını belirlemeleri asıl olup, özel hukuk sözleşmelerinde ise, taraflar karşılıklı ve birbirine uygun, serbest irade beyanlarıyla belirlenen konularda kendilerini hukuken bağlamaktadırlar. İdari sözleşmelerde, taraflara tanınan olağan haklar dışında kamu gücünü kullanan idarelerin ayrıcalıklı üstün hak ve yetkileri bulunması gerekmektedir.*
>
> *Dosyanın incelenmesinden; davalı idarece, mülkiyeti davalı belediyeye ait olan İsparta ili Merkez .... Mahallesi .... Caddesi No:... adresinde yer alan işyerinin 2012 yılı kira bedelinin 14.200,00-TL olarak belirlenerek davacının 7 gün içerisinde sözleşme imzalamaya davet edilmesi üzerine bakılmakta olan davanın açıldığı anlaşılmıştır.*
>
> *Bu durumda, davalı belediye tarafından, davacı ile davalı idare arasında, tarafların serbest iradelerine dayalı olarak alacak-borç ilişkisi doğuracak şekilde düzenlenecek olan bir kira sözleşmesi yapılmasına yönelik işlemden doğan davanın, özel hukuk kurallarına göre adli yargı yerince çözümlenmesi gerektiği..."*

3. Davacı vekili bu kez 2012, 2013 ve 2014 yılları için kira bedelinin tespiti istemiyle adli yargıda dava açmıştır.

B. Adli Yargıda

4. Isparta 2. Sulh Hukuk Mahkemesi, E.2014/771, K.2017/420 sayılı dosyasında 04/04/2017 tarihinde *"davanın kısmen kabulüne"* karar vermiş, karar istinaf edilmiştir.

5. Antalya BAM 6. Hukuk Dairesi 28/12/2017 tarih ve E.2017/1282 ve K.2017/1310 sayılı ilamı ile*"dava konusunun kira alacağı değil ecr-i misil bedelinin tespitine ilişkin olduğu ve bu nedenle görevli mahkemenin de Asliye Hukuk Mahkemeleri olduğu"* gerekçesiyle istinaf başvurusunun kabulüne karar vererek dosyayı mahalline iade etmiş, İsparta 2. Sulh Hukuk Mahkemesi'nin verdiği görevsizlik kararı sonrası dosya Isparta 3. Asliye Hukuk Mahkemesi esasına kaydedilmiştir.

6. Isparta 3. Asliye Hukuk Mahkemesi, E.2018/639, K.2019/425 sayılı dosyasında 26/12/2012 tarihinde *"davanın kabulüne"* karar vermiş, bu karar da istinaf edilmiştir.

7. Antalya BAM 1. Hukuk Dairesi 23/02/2021 tarihli ve E.2020/549 ve K.2021/267 sayı ile*"Davacı Isparta Belediyesi tarafından tahakkuk ettirilen 2012, 2013 ve 2014 yılları ecrimisil bedellerinin hakkaniyete uygun olarak belirlenmesini istemektedir. 20 Ağustos 2011 Tarih ve 28031 Sayılı Resmî Gazete de yayımlanan, Milli Emlak Genel Tebliği (Sıra No:336)'nin "Tanımlar" başlıklı 4. maddesinin 1-c bendinde yapılan tanımlamaya göre ecrimisil, "hazine taşınmazının, İdarenin izni dışında gerçek veya tüzel kişilerce işgal veya tasarruf edilmesi sebebiyle, İdarenin bir zarara uğrayıp uğramadığına veya işgalcinin kusurlu olup olmadığına bakılmaksızın İdarece talep edilen tazminat" anlamına gelmektedir. Aynı yönetmelik gereğince de Ecrimisil tespitine konu taşınmazın; Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunması; Özel bütçeli idarelerin mülkiyetinde bulunması, gibi hallerde, taşınmaz ve değerleme konusunda uzman 3 kişiden oluşan bir komisyon tarafından inceleme ve değerlendirme yapılacağı düzenlenmiştir. Davaya konu olan ecrimisil idari ecrimisildir. Dolayısı ile dava konusu idare hukukunun görev alanına girmektedir"* gerekçesiyle istinaf başvurusunun kabulüne karar vererek dosyayı mahalline iade etmiştir.

8. **Isparta 3. Asliye Hukuk Mahkemesi, E.2021/89, K.2021/160 sayılı dosyada 07/04/2021 tarihinde,** Antalya BAM 1. Hukuk Dairesinin gerekçeleri doğrultusunda*"Görevli merciinin tespiti için uyuşmazlık mahkemesine başvurulmasına, Isparta İdare Mahkemesinin 2012/686 esas, 2012/886 karar sayılı dava dosyası aslının mahkeme dosyası ile birlikte Uyuşmazlık Mahkemesine gönderilmesine, Uyuşmazlık Mahkemesinde karar verilinceye kadar Davanın Ertelenmesine"* karar vererek Uyuşmazlık Mahkemesine başvurmuştur.

9. Uyuşmazlık Mahkemesi Başkanlığınca 2247 sayılı Kanun'un 21., 19. ve 16. maddeleri uyarınca Danıştay Başsavcılığı ile Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığından görüş istenmiştir.

III. BAŞSAVCILIK DÜŞÜNCELERİ

A. Danıştay Başsavcılığının Yazılı Düşüncesi

10. Danıştay Başsavcısı yazılı düşüncesinde, davanın görüm ve çözümü idari yargı yerine ait olduğu yönünde görüş bildirmiştir. Görüşün ilgili kısmı şu şekildedir:

> *"...İdari yargı mercilerinde yargısal denetimi yapılarak çözümlenecek uyuşmazlıklarda, öncelikle davaya konu işlemin idari bir işlem olup olmadığı hususunun, başka bir anlatımla idare hukuku kurallarına göre tesis edilen bir işlem olup olmadığının ortaya konulması gerekmektedir.*
>
> *İdari işlemler, İdarî makamların, kamu gücü kullanarak, idare işlevine ilişkin olarak tesis ettikleri, muhatapları yönünden çeşitli hak ve/veya yükümlülükler doğuran, muhataplarının hukukî durumlarında değişiklik yapan tek yanlı irade açıklamalarıdır. Buna göre, idari işlemlerin "idari makamlarca tesis edilmiş olma", "tek yanlı olma" ve "icrailik niteliğini taşıma" unsurlarını bünyesinde barındırması gerekmektedir.*
>
> *2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun dava konusu işlemlerin tesis edildiği tarihte yürürlükte olan haliyle 75. maddesinde, Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden, bu Kanunun 9. maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca takdir edilecek ecrimisilin isteneceği, ecrimisilin talep edilebilmesi için Hazinenin işgalden dolayı bir zarara uğramış olmasının gerekmediği ve fuzuli şagilin kusurunun aranmayacağı hükmüne yer verilmiştir.*
>
> *20/08/2011 tarih ve 28031 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 336 sayılı Milli Emlak Genel Tebliği'nin "Tanımlar" başlıklı 4. maddesinin 1-c bendinde "Ecrimisil: Hazine taşınmazının, İdarenin izni dışında gerçek veya tüzel kişilerce işgal veya tasarruf edilmesi sebebiyle, İdarenin bir zarara uğrayıp uğramadığına veya işgalcinin kusurlu olup olmadığına bakılmaksızın İdarece talep edilen tazminat" şeklinde tanımlanmış, "Ecrimisilin Tespit ve Takdir Edilmesi" başlıklı 5. maddesinin 3. fıkrasında, Hazine taşınmazlarının gerçek veya tüzel kişilerce işgale uğradığının tespit edilmesi hâlinde, taşınmaz tespit tutanağına dayanılarak bedel tespit komisyonunca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere, belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve planlı alanlarda tarım dışı kullanımlar için taşınmazın emlak vergisine esas asgari değerinin yüzde üçünden az olmamak üzere ecrimisil tespit ve takdir edileceği; 5. fıkrasında, Emlak vergisine esas asgari metrekare birim değeri belirlenmemiş olan yerler için, birim değeri belirlenen en yakın emsal taşınmazın emlak vergisine esas metre kare birim değerinin dikkate alınacağı; 10. fıkrasında, ecrimisilin tespit ve takdirinde, İdarenin zarara uğrayıp uğramadığına ve işgalcinin kusurlu olup olmadığına bakılmaksızın, taşınmazın işgalci tarafından kullanım şekli, fiili ve hukuki durumu ile işgalden dolayı gelir elde edilip edilmediği gibi hususların göz önünde bulundurulacağı ve 11. fıkrasında ise ecrimisil tespit ve takdir edilirken, Hazine taşınmazının değerini etkileyebilecek; imar durumu, yüzölçümü, niteliği, verimi (tarım arazilerinde), alt yapı hizmetlerinden yararlanıp yararlanmadığı, konumu, taşınmazın kullanım şekli ve işgalden dolayı gelir elde edilip edilmediği gibi her türlü ölçütlerin dikkate alınacağı ve 12. fıkrasında da ecrimisilin tespitinde ayrıca aynı yer ve mahalde bulunan emsal nitelikteki taşınmazlar için oluşmuş kira bedelleri veya ecrimisiller varsa bunlara ilişkin kesinleşmiş yargı kararları, ilgisine göre belediye, ticaret odası, sanayi odası, ziraat odası, borsa gibi kuruluşlardan veya bilirkişilerden soruşturulmak suretiyle edinilecek bilgiler ile taşınmazın değerini etkileyecek tüm unsurların göz önünde bulundurulacağı düzenlemelerine yer verilmiştir.*
>
> *13/07/2005 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun*

15. maddesinde, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75. maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı hükme bağlanmıştır.

Olayda, mülkiyeti davalı belediyeye ait olan Isparta İli Merkez .... Mahallesi .... Caddesi No:... adresinde yer alan iş yerini 1995 yılından itibaren önce işgaliye bedeli, daha sonra ecrimisil ödemek suretiyle kullanan davacı tarafından; davalı idarenin 2012 yılı ecrimisil bedelinin 14.200,00 TL olarak belirlenerek sözleşme imzalamaya davet edilmesine ilişkin işlemin iptali ve söz konusu yerin işgaliye (ecrimisil) bedelinin 2012,2013 ve 2014 yılları için tespit edilmesi istemleriyle açılan davalara ait dosyada yer alan bilgi ve belgelerin incelenmesinden, davacının fuzuli şagil olduğu ön kabulü ile ecrimisil bedelinin tek taraflı kamu gücü kullanılarak belirlendiği açıktır.

Bu durumda uyuşmazlığın davalı idarenin tek taraflı ve kamu gücünü kullanarak tesis ettiği ecrimisil bedelinin artırılmasına yönelik işlemlerden kaynaklandığı dikkate alındığında ve yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca davanın görüm ve çözüm yerinin idari yargı yeri olduğu sonucuna varılmıştır."

B. Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığının Yazılı Düşüncesi

11. Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı davada oluşan uyuşmazlığın çözümünde idari yargı mahkemelerinin görevli olduğuna dair yazalı düşünce göndermiştir. Görüşün ilgili kısmı şöyledir:

"...2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75. maddesinde; "Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden, bu Kanunun 9 uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerleme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, Hazinenin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve fuzuli şagilin kusuru aranmaz. / Ecrimisile itiraz edilmemesi halinde yüzde yirmi, peşin ödenmesi halinde ise ayrıca yüzde onbeş indirim uygulanır. Ecrimisil fuzuli şagil tarafından rızaen ödenmez ise, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil olunur. ..." hükmü, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15/8. maddesinde; "... 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75 inci maddesi hükümleri belediye taşınmazları hakkında da uygulanır." hükmü yer almaktadır.

Diğer taraftan, 20.08.2011 tarihli ve 28031 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanan 336 Millî Emlak Genel Tebliği'nde; Hazinenin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin işgalen kullanıldığının tespiti halinde, idarece yürütülecek ecrimisil tespit, takdir ve tahsil işlemlerine ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiştir.

Dava konusu uyuşmazlıkta, davalı idare tarafından, mülkiyeti idareye ait olan taşınmazı işgal ettiği gerekçesiyle davacı adına 2012 yılı ecrimisil bedeli belirlenmesine ve 7 gün içinde sözleşme imzalamaya davet edilmesine ilişkin işlemin iptali istemiyle idari yargıda; aynı yerin 2012, 2013 ve 2014 yılına ilişkin ecrimisil bedelinin belirlenmesi için ise adli yargıda bakılan davaların açıldığı anlaşılmaktadır.

Söz konusu mevzuatta yer alan hükümler ve dava konusu olay birlikte değerlendirildiğinde, dava konusu işlemin ecrimisil bedelinin belirlenmesi ve tahsili amacıyla tesis edildiği, ecrimisil bedelinin belirlenmesinin kamu gücüne dayalı, re'sen ve tek yanlı olarak tesis edilen idari işlem niteliğinde olduğu, bedelin tahsilinin kamu gücü kullanılarak 6183 sayılı Kanun uyarınca yapıldığı, bu durumda, bu işlemin iptali istemiyle açılan davanın çözümünde, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 2/1-a maddesinde sayılan "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" kapsamında idari yargı yerlerinin görevli bulunduğu sonucuna varılmıştır."

IV. İLGİLİ HUKUK

12. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun *"ecrimisil ve tahliye"* başlıklı 75. maddesinde şu düzenlemeye yer verilmiştir:

"Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları, özel bütçeli idarelerin mülkiyetinde bulunan taşınmaz mallar ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden, bu Kanunun 9 uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerleme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, idarelerin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve fuzuli şagilin kusuru aranmaz.

Ecrimisile itiraz edilmemesi halinde yüzde yirmi, peşin ödenmesi halinde ise ayrıca yüzde onbeş indirim uygulanır. Ecrimisil fuzuli şagil tarafından rızaen ödenmez ise, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil olunur."

13. Öte yandan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15. maddesinde;*"... 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75 inci maddesi hükümleri belediye taşınmazları hakkında da uygulanır."* hükmü yer almakta olup, 20/08/2011 tarihli ve 28031 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanan 336 Millî Emlak Genel Tebliği'nde; Hazinenin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin işgalen kullanıldığının tespiti halinde, idarece yürütülecek ecrimisil tespit, takdir ve tahsil işlemlerine ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiştir.

V. İNCELEME VE GEREKÇE

A. İlk İnceleme

14. Uyuşmazlık Mahkemesinin Muammer TOPAL'ın başkanlığında, Üyeler Birol SONER, Nilgün TAŞ, Doğan AĞIRMAN, Aydemir TUNÇ, Nurdane TOPUZ ve Ahmet ARSLAN'ın katılımlarıyla yapılan 18/04/2021 tarihli toplantısında; 2247 sayılı Kanun'un 27. maddesi uyarınca yapılan incelemeye göre, Asliye Hukuk Mahkemesince, anılan Kanun'un 19. maddesine göre başvuruda bulunulmuş olduğu, Mahkemece adli yargı dosyasının ekinde idari 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

15. Raportör-Hâkim Engin SELİMOĞLU'nun, 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 gereği görüşülüp düşünüldü:

16. Dava, mülkiyeti davalı belediyeye ait olan davacının fuzuli şagili olduğu işyerinin 2012 yılı kira bedelinin 14.200 TL olarak belirlenerek 7 gün içerisinde sözleşme imzalamaya davet edilmesine ilişkin davalı idare işleminin iptali istemiyle açılmıştır.

17. Dosya kapsamından, dava konusu yerin Belediyeye ait yol olduğu ve davacının babasının 1970 yılında buraya inşa ederek kullanmaya başladığı dükkânı, 1995 yılında davacı oğluna devrettiği, bu tarihten itibaren de dükkânın davacının kullanımında olduğu anlaşılmaktadır.

18. Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve dava dosyaları içeriği birlikte değerlendirildiğinde; davalı Belediye tarafından tesis edilen işlemin ecrimisil bedelinin belirlenmesi ve tahsiline dair olduğu, bunun da kamu gücüne dayalı, re'sen ve tek yanlı olarak tesis edilen idari işlem niteliğinde olduğu, bedelin tespiti ve tahsilinin kamu gücü kullanılarak 6183 sayılı Kanun uyarınca yapıldığı, bu durumda, bu işlemin iptali istemiyle açılan davanın çözümünde, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2/1-a maddesinde sayılan *"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"* kapsamında idari yargı yerlerinin görevli bulunduğu sonucuna varılmıştır.

19. Belirtilen hususlar göz önünde bulundurularak, Isparta 3. Asliye Hukuk Mahkemesinin yaptığı başvurunun kabulü ile Isparta İdare Mahkemesinin 02/08/2012 tarih ve E.2012/686, K.2012/886 sayı ile verdiği görev red kararının kaldırılmasına karar verilmesi gerekmiştir.

V. HÜKÜM

Açıklanan gerekçelerle;

A. Davanın çözümünde İDARİ YARGI YERİNİN GÖREVLİ OLDUĞUNA,

B. Isparta 3. Asliye Hukuk Mahkemesinin yaptığı BAŞVURUNUN KABULÜ ile Isparta İdare Mahkemesinin 02/08/2012 tarih ve E.2012/686, K.2012/886 sayı ile verdiği GÖREV RED KARARININ KALDIRILMASINA,

18/04/2022 tarihinde, OY BİRLİĞİ İLE KESİN OLARAK karar verildi.

Başkan	Üye	Üye	Üye
Muammer TOPAL	Birol SONER	Nilgün TAŞ	Doğan AĞIRMAN

Üye	Üye	Üye
Aydemir TUNÇ	Nurdane TOPUZ	Ahmet ARSLAN