T.C.
UYUŞMAZLIK MAHKEMESİ

ESAS NO : 2021/817
KARAR NO : 2021/712
KARAR TR : 27/12/2021

ÖZET: Uygulama, Gösteri ve Sergi Alanı yapılmak üzere meranın bir kısmının tahsis amacının değiştirilmesine yönelik Mera Komisyonu kararının iptali istemiyle açılan davanın İDARİ YARGI YERİNDE görülmesi gerektiği hk.

K A R A R

Davacı : Yeniköy Köyü Tüzel Kişiliği
Vekili : Av. H.B.
Davalı : Elazığ Valiliği

I. DAVA KONUSU OLAY

1. Davacı vekili, Elazığ İli Karakoçan İlçesi Yeniköy Köyü ile Yenice köyü arasında bulunan 457 parsel nolu 186.389 m² mera parselinin 35.000 m²'lik kısmının Karakoçan Belediyesi'ne ait *Uygulama, Gösteri ve Sergi Alanı* yapılmak amacıyla *mera tahsis amacının değiştirilmesine* yönelik Elazığ Valiliği İl Tarım ve Orman Müdürlüğü Mera Komisyonu'nun 15/11/2019 tarih ve 2019/21 sayılı kararının iptaline karar verilmesi istemiyle idari yargı yerinde dava açmıştır.

II. UYUŞMAZLIĞA İLİŞKİN BAŞVURU SÜRECİ

A. İdari Yargıda

2. **Elazığ 1. İdare Mahkemesi E.2020/257, K.2020/280 sayılı dosyasında 03/04/2020 tarihinde,** *"Davanın 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 15.maddesinin l/a bendi uyarınca görev yönünden reddine"* karar vermiş, kararın kanun yoluna başvurulmaksızın kesinleştiği anlaşılmıştır. Kararın gerekçesinin ilgili kısmı şöyledir:

> *"...4342 sayılı Mera Kanunu'nun 2.maddesinde; "Kanunun, mera, yaylak ve kışlak alanları ile umuma ait çayır ve otlak alanları kapsadığı, 5.maddesinde; Komisyonca tespit edilecek ihtiyaca göre, kadimden beri mera, yaylak ve kışlak olarak kullanılan yerler ile aynı amaçla kullanılmak üzere köy veya belediyelere tahsis ya da terk edilen yerlerin, Devletin hüküm ve tasarrufunda veya Hazinenin mülkiyetinde bulunan arazilerden etüt sonucu mera, yaylak ve kışlak olarak yararlanılabileceği anlaşılan yerlerin, mera, yaylak ve kışlak olarak kullanılmak amacıyla kamulaştırılacak yerlerin, Tapu kayıtlarında mera, yaylak ve kışlak olarak görülen ve halen işgal edilen yerlerin mera, yaylak ve kışlak olarak, köylere veya belediyelere tahsis edileceği, 6.maddesinde; Mera, yaylak ve kışlakların tespit, tahdit ve tahsisinin Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığınca yapılacağı, bu amaçla valinin görevlendireceği bir vali yardımcısı başkanlığında on bir kişiden oluşan bir komisyon kurulacağı, komisyonların valilik onayı ile oluşturulacağı, 12.maddesinde; Komisyonun, 11 .maddeye göre belirlenen ihtiyacı karşılayacak miktarda mera, yaylak ve kışlaklar ile bunlarla ilgili sulama ve geçit yeri olarak tespit edilen alanları halkın ortak olarak yararlanmaları amacıyla, o köy veya belediye tüzel kişiliğine tahsis edeceği ve tahsis kararının valiliğin onayına sunulacağı, 13.maddesinde; Teknik ekiplerce yapılan çalışmaların sonuçları komisyonca ilgili köy ve belediyelerin ilan yerlerinde 30 gün süre ile askıda kalacağı, teknik ekiplerin tespit ve tahdit sonuçlarına karşı askı ilanı süresi içinde komisyona itiraz edilebileceği, komisyonun yapılan itirazları 60 gün içinde karara bağlayacağı, komisyonun itirazları inceleyerek aldığı kararlar ile tahsis kararlan, o yerin köy muhtarlığı ile belediye başkanlığına, defterdarlık veya mal müdürlüğüne, ilgili orman müdürlüğüne ve Tarım Reformu Teşkilatına tebliğ edileceği, ayrıca köy ve belediyelerde ve bunların bağlı olduğu ilçelerde alışılmış araçlarla ilan edileceği ve bu konuda tutanaklar ve haritalar eklenecek 30 gün süre ile askıya çıkartılacağı, komisyon kararlarına karşı 30 günlük askı ilan süresi ve tebligatı gerektiren hallerde tebliğden itibaren 30 günlük süre içinde asliye hukuk mahkemesine, kadastro yapılan yerlerde ise kadastro mahkemesine dava açılabileceği, hükümlerine yer verildiği, mezkur Kanun'un 'Tahsis amacının değiştirilmesi' başlıklı 14. maddesinde ise; mera, yaylak ve kışlak olarak tahsis edilmiş olan veya kadimden beri bu amaçla kullanılan arazilerden, belli faaliyetler için zaruri olan yerlerin, ilgili müdürlüğün talebi, komisyonun ve defterdarlığın uygun görüşü üzerine valilikçe tahsis amacının değiştirilebileceği ve söz konusu yerlerin tescillerinin Hazine adına, vakıf meralarının tescillerinin ise vakıf adına yapılacağı kuralı yer almıştır.*
>
> *Dosyanın incelenmesinden, Elazığ İli, Karakoçan İlçesi, Yeniköy Köyü ile Yenice köyü arasında bulunan 457 parsel nolu mera parselinin 35.000 m2Tik kısmının Karakoçan Belediyesine ait "Uygulama, Gösteri ve Sergi Alanı" yapılmak amacıyla "mera tahsis amacının değiştirilmesine" yönelik Elazığ Valiliği İl Tarım ve Orman Müdürlüğü Mera Komisyonu'nun 15/11/2019 tarih ve 2019/21 sayılı kararının alınması üzerine bakılmakta olan davanın açılmış olduğu anlaşılmaktadır.*

Dava konusu uyuşmazlıkta, mera parselinin bir kısmında Karakoçan Belediyesine ait "Uygulama, Gösteri ve Sergi Alanı" yapılmak amacıyla Elazığ Valiliği İl Tarım ve Orman Müdürlüğü Mera Komisyonu'nca alınan kararın iptali talep edilmiş olduğu görüldüğünden yukarıda aktarılan mevzuat hükmü gereğince komisyon kararlarına karşı 30 günlük askı ilan süresi ve tebligatı gerektiren hallerde tebliğden itibaren 30 günlük süre içinde asliye hukuk mahkemesine, kadastro yapılan yerlerde ise kadastro mahkemesine dava açılabileceği anlaşılmış olup davanın çözümü ve görülmesinde adli yargının görevli olduğu sonucuna varılmıştır..."

3. Davacı vekili, benzer yöndeki taleple bu kez adli yargı yerinde dava açmıştır.

B. Adli Yargıda

4 . **Karakoçan Asliye Hukuk Mahkemesi E.2020/234, K.2021/116 sayılı dosyada 27/04/2021 tarihinde,** *"Davanın yargı yolu caiz olmadığından dava şartı yokluğu nedeniyle usulden reddine"* karar vermiş, bu kararın da istinaf edilmeksizin kesinleştiği anlaşılmıştır. Kararın gerekçesinin ilgili kısmı şu şekildedir:

"...mera tahsis değişikliği kararlarının Mera Kanunu uyarınca İl Mera Komisyonunun olumlu görüşü üzerine valilikçe alınabileceği, somut olayda Karakoçan Belediye Başkanlığının 16/10/2019 tarihli yazısı ile talep edilmesi üzerine mera komisyonunca anılan kararın verildiği, bu kararı Mera Kanununun 13. Maddesinde belirtilen komisyon kararı ile ilgisinin bulunmadığı idari işlem niteliğinde olduğu dolayısıyla davaya bakmak görevinin idari yargıda bulunduğu anlaşıldığından davanın yargı yolu caiz olmadığından dava şartı nedeniyle usulden reddine karar vermek gerekmiştir..."

5. Davacı vekilinin 23/09/2021 tarihli müracaatı üzerine, oluşan olumsuz görev uyuşmazlığının çözümü için Karakoçan Asliye Hukuk Mahkemesi 03/12/2021 tarihli ve E.2020/234 sayılı üst yazısıyla dava dosyasını, idari yargı dosyası ile beraber Uyuşmazlık Mahkemesine göndermiştir.

III. İLGİLİ HUKUK

6. 4342 sayılı Mera Kanununun, *"Tahsis Kararı"* başlıklı 12.maddesi şöyledir:

"Komisyon, 11 inci maddeye göre belirlenen ihtiyacı karşılayacak miktarda mera, yaylak ve kışlaklar ile bunlarla ilgili sulama ve geçit yeri olarak tespit edilen alanları halkın ortak olarak yararlanmaları amacıyla, o köy veya belediye tüzel kişiliğine tahsis eder ve tahsis kararı valiliğin onayına sunulur. Bu kararda, tahsis edilen yerin niteliği, miktarı, sınırları, hayvan sulama ve geçit yerleri, tahsis amacı, otlatma kapasitesi, aile işletmelerinin büyükbaş hayvan birimi üzerinden otlatma hakkı ve otlatabilecekleri hayvan sayısı da belirtilir. İhtiyaçtan fazla çıkan kısım ise, ihtiyaç içinde bulunan çevre köy veya belediyelerle hayvancılık yapan özel veya tüzel kişilere kiralanabilir. Ancak kiralama durumu tahsis edilen köy ve belediyelerin hayvan sayısına göre her 5 yılda yeniden değerlendirilir.

Ayrıca bu Kanun kapsamına alınmakla birlikte, ancak ıslah edilmek suretiyle mera olarak kullanılabilecek alanlar, gerekli ıslah işlemlerini taahhüt eden özel ve tüzel kişilere kiralanabilir.

Kiralama usul ve esasları yönetmelikle belirlenir.

Kiralanacak alanda hayvancılık için gerekli bakım, barınma ve su ihtiyaçlarını karşılayacak zorunlu hayvancılık tesisleri kurulabilir. Bu tesislerin taban alanı, kiralanacak alanın yüzölçümünün yüzde birini geçemez. Bu oranı bir katına kadar artırmaya Cumhurbaşkanı yetkilidir. Bu tesislerin yapılması ve kullanılması ile ilgili usul ve esaslar Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle belirlenir. "

7. Mera Kanunu'nun *"Tahsis Kararının Tebliği, İlanı, İtirazı ve Kütüğe Kayıt"* başlıklı 13.maddesi ise şöyledir:

"Teknik ekiplerce yapılan çalışmaların sonuçları komisyonca ilgili köy ve belediyelerin ilan yerlerinde 30 gün süre ile askıda kalır.

Teknik ekiplerin tespit ve tahdit sonuçlarına karşı askı ilanı süresi içinde komisyona itiraz edilebilir.

Komisyon yapılan itirazları 60 gün içinde karara bağlar.

Komisyonun itirazları inceleyerek aldığı kararlar ile tahsis kararları, o yerin köy muhtarlığı ile belediye başkanlığına, defterdarlık veya mal müdürlüğüne, ilgili orman müdürlüğüne ve Tarım Reformu Teşkilatına tebliğ edilir. Ayrıca köy ve belediyelerde ve bunların bağlı olduğu ilçelerde alışılmış araçlarla ilan edilir ve bu konuda tutanaklar ve haritalar eklenecek 30 gün süre ile askıya çıkartılır.

Komisyon kararlarına karşı 30 günlük askı ilan süresi ve tebligatı gerektiren hallerde tebliğden itibaren 30 günlük süre içinde asliye hukuk mahkemesine, kadastro yapılan yerlerde ise kadastro mahkemesine dava açılabilir.

Dava konusu mera, yaylak ve kışlakların kadastro çalışma alanı dışında kalması halinde kadastro mahkemelerinin yetkisi bu alanlarla ilgili davaları da kapsar.

30 günlük ilan süresi içinde haklarında dava açılmayan kararlar kesinleşir ve tapu sicil müdürlüğüne gönderilerek özel sicile kaydedilir."

8. Aynı Kanunun *"Tahsis Kararının Tebliği, İlanı, İtirazı ve Kütüğe Kayıt"* başlıklı 13. maddesinde şu düzenlemeye yer verilmiştir:

"Tahsis amacı değiştirilmedikçe mera, yaylak ve kışlaktan bu Kanunda gösterilenden başka şekilde yararlanılamaz. Ancak, bu Kanuna veya daha önceki kanunlara göre mera, yaylak ve kışlak

olarak tahsis edilmiş olan veya kadimden beri bu amaçla kullanılan arazilerden;...

... c) Kamu yatırımları yapılması için gerekli bulunan,

...Yerlerin, ilgili müdürlüğün talebi, komisyonun ve defterdarlığın uygun görüşü üzerine, valilikçe tahsis amacı değiştirilebilir ve söz konusu yerlerin tescilleri Hazine adına, vakıf meralarının tescilleri ise vakıf adına yaptırılır.

Bu madde kapsamında başvuruda bulunan kamu kurumları ile işletmeciler, faaliyetlerini çevreye ve kalan mera alanlarına zarar vermeyecek şekilde yürütmek ve kendilerine tahsis edilen yerleri tahsis süresi bitiminde eski vasfına getirmekle yükümlüdürler. Bu yerler, tahsis süresi bitiminde özel sicile kaydedilir."

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

10. İdari işlem ve eylemlerden doğan zararların tazmini taleplerinin, 2577 sayılı idari Yargılama Usulü Kanunu'nun 12. ve 13. maddeleri uyarınca, idari Yargı yerlerinde açılacak tam yargı davalarına konu edilmeleri, anılan Kanun hükümlerinin gereğidir.

IV. İNCELEME VE GEREKÇE

A. İlk İnceleme

11. 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, idari ve adli yargı yerleri arasında anılan Kanun'un 14. maddesinde öngörülen biçimde olumsuz görev uyuşmazlığı doğduğu, idari ve adli yargı dosyalarının 15. maddede belirtilen yönteme uygun olarak davacının istemi üzerine son görevsizlik kararını veren mahkemece Uyuşmazlık Mahkemesine gönderildiği ve usule ilişkin işlemlerde herhangi bir noksanlık bulunmadığı anlaşıldığından görev uyuşmazlığının esasının incelenmesine oy birliği ile karar verildi.

B. Esasın İncelenmesi

12. 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'nin ve Danıştay Savcısı Yakup BAL'ın davada idari yargının görevli olduğu yolundaki sözlü açıklamaları da dinlendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

13. Dava, Elazığ İli Karakoçan İlçesi Yeniköy Köyü ile Yenice köyü arasında bulunan 457 parsel nolu mera parselinin 35.000 m²'lik kısmının Mera Kanunu 14/c bendi gereğince mera tahsis amacının değiştirilmesine ilişkin Elazığ Valiliği İl Tarım ve Orman Müdürlüğü Mera Komisyonunun 15/11/2019 tarih ve 2019/21 sayılı kararının iptali istemiyle açılmıştır.

14. Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere 4342 sayılı Kanun'un 12. maddesi uyarınca mera komisyonlarınca alınan tahsis kararlarına karşı Asliye Hukuk veya Kadastro Mahkemelerine başvurulması gerektiği aynı Kanun'un 13. maddesinin amir hükmüdür. Ancak uyuşmazlık tahsis kararına ilişkin olmayıp, mera tahsis amacının değiştirilmesine dairdir. Bu durum için görevli mahkeme konusunda kanun koyucu açık bir düzenleme yapmamıştır. O halde görevli yargı kolunun genel hükümler uyarınca tespiti gerekmektedir.

15. Uygulama ve öğretide, kamu idarelerinin, kamu hizmetinin yürütümü sırasında, kamu gücü kullanarak tek yanlı irade açıklamalarıyla yapmış oldukları işlemler, *idari işlem*; herhangi bir işlem ya da karara dayanmaksızın gerçekleştirdikleri maddi faaliyetleriyle, görevleriyle ilgili hareketsizlikleri de, *idari eylem* olarak tanımlanmaktadır.

16. Dava dosyaları kapsamından, idarece Mera Kanunu'nun yukarıda yer verilen 14. maddesi kapsamında verilen *tahsis amacının değiştirilmesi* kararının kamu gücüne dayanılarak, resen ve tek yanlı olarak tesis edilen bir idari işlem niteliğinde bulunduğu tartışmasızdır. Mevzuatın açıkça aksini belirtmediği durumlarda idari işlemlere karşı açılacak davaların idari yargı yerinde görülmesi gerekmektedir.

17. Yukarıda belirtilen hususlar göz önünde bulundurularak, Elazığ 1. İdare Mahkemesinin 03/04/2020 tarihli ve E.2020/257, K.2020/280 sayılı davanın görev yönünden reddi kararının kaldırılması gerekmiştir.

V. HÜKÜM

Açıklanan gerekçelerle;

A. Davanın çözümünde İDARİ YARGI YERİNİN GÖREVLİ OLDUĞUNA,

B. Elazığ 1. İdare Mahkemesinin 03/04/2020 tarihli ve E.2020/257, K.2020/280 sayılı DAVANIN GÖREV YÖNÜNDEN REDDİ 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