T.C.
UYUŞMAZLIK MAHKEMESİ

ESAS NO : 2022/136
KARAR NO : 2022/247
KARAR TR : 18/04/2022

ÖZET: Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği'nde belirlenen şartları taşımadığından bahisle Toplum Yararına Programın iptali üzerine bu kapsamda yapılan yersiz ödemenin iadesine ilişkin işlemin iptali istemiyle Türkiye İş Kurumu aleyhine açılan davanın, ADLİ YARGI YERİNDE görülmesi gerektiği hk.

K A R A R

Davacı : Giresun Valiliği
Vekili : Av. E. I
Davalı : Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü
Vekili : Av. İ. B

I. DAVA KONUSU OLAY

1. Davacı Kurum vekili, davalı kurum ile imzalanan *"toplum yararına program protokolü"* kapsamında görevlendirilen katılımcı adına sigorta primi yatırıldığı ve katılım şartlarının ihlal edildiğinden bahisle programın sonlandırıldığından bahisle yapılan ödemelerin ilgilisinden iadesine ilişkin işlemin iptali talebiyle idari yargı yerinde iptal davası açmıştır.

2. Davalı vekili, yasal savunma süresi içinde *"Türkiye İş Kurumu'nun özel hukuk hükümlerine tabi bir kamu kuruluşu"* olduğu ve davanın adli yargı yerinde görülmesi gerektiğinden bahisle görev itirazında bulunmuştur.

II. UYUŞMAZLIĞA İLİŞKİN BAŞVURU SÜRECİ

A. İdari Yargıda

3. **Ordu 1. İdare Mahkemesinin 13/12/2021 tarihli ve E.2021/212 sayılı ara kararı** ile, *"davaya konu sözleşmenin bir özel hukuk sözleşmesi olmadığı, fesih işleminin de idare hukuku alanında tek yanlı tesis edilmiş bir işlem olduğu"* gerekçesiyle görev itirazının reddi ile görevlilik kararı verilmiştir.

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

B. Olumlu Görev Uyuşmazlığı Çıkarılmasına İlişkin Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı Talebi

5.Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı, *"sürekli bir kamu hizmetinin görülmesi amacını taşımayan, kamu hukukuna özgü, kamu hukukundan doğan şart ve hükümlerin yer almadığı uyuşmazlık konusu sözleşmenin özel hukuk hükümlerine tabi olduğu ve açılan davanın adli yargı yerinde görülmesi gerektiği"* görüşüyle, 2247 sayılı Kanun'un 10. maddesi uyarınca olumlu görev uyuşmazlığı çıkarılmasına karar vererek dosyayı Uyuşmazlık Mahkemesine göndermiştir.

III. İLGİLİ HUKUK

A. Mevzuat

6. 12/03/2013 tarihli ve 28585 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanan "Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği"nin "*Amaç*" başlıklı 1. maddesi şöyledir:

"Bu Yönetmeliğin amacı; istihdamın korunmasına ve artırılmasına, işsizlerin mesleki niteliklerinin geliştirilmesine, işsizliğin azaltılmasına ve özel politika gerektiren grupların işgücü piyasasına

kazandırılmasına yardımcı olmak üzere Türkiye İş Kurumu tarafından düzenlenen aktif işgücü hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin usul ve esasları belirlemektir."

7. Aynı Yönetmeliğin "*Kapsam*" başlıklı 2. maddesi şöyledir:

"Bu Yönetmelik; Türkiye İş Kurumu tarafından işgücü piyasası ihtiyaçları doğrultusunda gerçekleştirilecek olan mesleki eğitim kurslarını, işbaşı eğitim programlarını, girişimcilik eğitim programlarını, toplum yararına programları ve bu Yönetmelik çerçevesinde tasarlanacak olan diğer kurs, program, proje ve özel uygulamalar ile bunların uygulanmasına ilişkin usul ve esasları kapsamaktadır."

8. Aynı Yönetmeliğin "*Tanımlar ve kısaltmalar*" başlıklı 4. maddesinin ilgili kısımları şöyledir:

"Bu Yönetmelikte yer alan;

a) Aktif işgücü hizmetleri: İstihdamın korunmasına ve artırılmasına, işsizlerin mesleki niteliklerinin geliştirilmesine, işsizliğin azaltılmasına ve özel politika gerektiren grupların işgücü piyasasına kazandırılmasına yardımcı olmak üzere yapılan faaliyetleri,

j) İşbaşı eğitim programı: Katılımcılara mesleki deneyim kazandırmak üzere, Kurumca belirlenen asgari şartları taşıyan işyerlerinde işbaşında verilen eğitimi,

l) Katılımcı: Toplum yararına program, girişimcilik eğitim programları ve işbaşı eğitim programlarına katılanları,

ö) Kursiyer veya katılımcı başı ders saat maliyeti: Bir kursiyerin veya katılımcının bir ders saatine karşılık olmak üzere kurs veya program için gerekli olan temrin malzemesi, eğitici, kurs veya program yeri ve mesleki rehabilitasyon giderleri, yüklenici kârı ile eğitim için yapılan ve Genel Müdürlükçe uygun bulunan benzeri giderleri,

bb) Sözleşme: Bu Yönetmelik kapsamında düzenlenen kurs, program ve projenin çerçevesini belirleyen ve Kurum ile yüklenici veya işveren ile katılımcı arasında imzalanan belirli süreli belgeyi,

dd) Toplum yararına program (TYP): İşsizliğin yoğun olduğu dönemlerde veya yerlerde doğrudan veya yüklenici eli ile toplum yararına bir iş ya da hizmetin gerçekleştirilmesi yoluyla özellikle istihdamında zorluk çekilen işsizlerin çalışma alışkanlık ve disiplininden uzaklaşmalarını engelleyerek işgücü piyasasına uyumlarını amaçlayan ve bunlara geçici gelir desteği sağlayan programları, ifade eder."

9. Aynı Yönetmeliğin *"Toplum Yararına Programlar"* (TYP) üst başlıklı Dördüncü Bölümünün *"TYP'nin Hedefi"* başlıklı 62. maddesi şöyledir:

"TYP'nin hedefi; işsizliğin yoğun olduğu dönemlerde veya yerlerde doğrudan veya yüklenici eli ile toplum yararına bir iş ya da hizmetin gerçekleştirilmesi yoluyla özellikle istihdamında zorluk çekilen işsizlerin çalışma alışkanlık ve disiplininden uzaklaşmalarını engelleyerek işgücü piyasasına uyumlarını gerçekleştirmek ve bunlara geçici gelir desteği sağlamaktır."

10. Aynı Yönetmeliğin "*Katılım şartları"* başlıklı 67. maddesi şöyledir:

"TYP'ye katılmak için;

a) Kuruma kayıtlı işsiz olmak,

b) 18 yaşını tamamlamış olmak,

c) Emekli ve malul aylığı almamak,

ç) Öğrenci olmamak (açık öğretim öğrencileri hariç),

d) (Mülga:RG-6/11/2014-29167)

şartları aranır."

11. Aynı Yönetmeliğin *"Yüklenicinin sorumluluğu"* başlıklı 67. maddesinin ilgili kısımları şöyledir:

"Yüklenici ile il müdürlüğü arasında, TYP'nin niteliğini ve karşılıklı hak ve yükümlülükleri gösteren sözleşme imzalanır.

Katılımcıların Kurumla ilgili iş ve işlemleri dışındaki, vergi ve sosyal güvenlik gibi tüm resmi iş ve işlemleri yükleniciler tarafından yerine getirilir.

...

Katılımcıların uygun nitelikte olmamalarından kaynaklanacak sonuçlardan ya da görevli oldukları alanlara ve üçüncü kişilere verecekleri zararlardan yüklenici sorumludur.

Katılımcıların devamsızlık sınırlarını aşmaları ya da yüklenicinin herhangi bir sorumluluğunu yerine getirmemesi nedenleriyle katılımcıya yapılan fazla ödemelerden yüklenici sorumludur. Katılımcının ilişiğinin kesilmesi gereken tarihten sonra yüklenici tarafından çalıştırılmaya devam edilmesi halinde, fazla çalışılan süre kapsamında katılımcıya ödenen giderler yükleniciden tahsil edilir.

Yüklenici TYP katılımcılarını, TYP kapsamında yaptırmış oldukları işler de dahil olmak üzere mevcut çalışanlarını ikame etmek amacıyla istihdam edemez.

TYP için son teklif verme tarihinden önceki bir yıl içerisinde ve TYP'nin fiilen başlayacağı tarihe kadar yüklenicinin veya bağlı ve yan kuruluşlarının çalışanı olan kişiler TYP'den yararlanamazlar. Bu süreler esas olmak üzere; verilen hizmetin türü ne olursa olsun böyle bir durumun tespit edilmesi halinde,

ilgili her bir katılımcı için yapılan tüm ödemeler ödemenin yapıldığı tarihten itibaren yasal faizi ile birlikte yükleniciden tahsil edilir. Ayrıca katılımcının TYP bitimine kadar yapılacak ödemeleri de yüklenici tarafından katılımcıya ödenir.

Yüklenicinin, kendi işyerleri ile bağlı ve yan kuruluşlarına ait işyeri Sosyal Güvenlik Kurumu sicil numaralarını İl müdürlüğüne TYP başlamadan önce teslim etmesi gerekir.

TYP başlamadan önce yüklenici, tüm katılımcılara ait sözleşme tarihinden önceki bir yıllık süreyi içeren Sosyal Güvenlik Kurumu İl Müdürlükleri veya Merkezlerinden onaylı hizmet dökümlerini il müdürlüğüne teslim eder. Asillerin yerine başlayan yedekler için bu belge, başlamalarından itibaren yedi işgünü içinde verilir.

TYP katılımcısı olmaya hak kazananlar, sözleşme daha önce imzalanmış olsa dahi, TYP başlama tarihinden önce programdan yararlandırılamazlar.

Yüklenicinin, hak edişlere ilişkin belgeleri izleyen ayın yedinci gününe kadar il müdürlüğüne teslim etmesi gerekir.

67 nci maddede yer alan katılım şartları ve ilgili mevzuatta belirlenen diğer tüm şartlara ilişkin bilgi ve belge kontrolünden yüklenici sorumludur. Yüklenicinin bu sorumluluğunu yerine getirmemesinden dolayı oluşabilecek her türlü fazla veya yersiz ödeme yükleniciden yasal faizi ile birlikte tahsil edilir.

Düzenlenen TYP'lerde, yüklenici kurumun katılımcılar için vergi ve sosyal güvenliğe ilişkin ödemeleri ilgili kurumlara yapmaması durumunda yükleniciye süreli ihtarda bulunulur. Verilen süre içerisinde ilgili ödemelerin yapılmaması durumunda yüklenici kurum ile düzenlenen tüm TYP'ler sonlandırılarak yüklenici ile otuz altı ay süreyle bu Yönetmelik kapsamında kurs ve programlar düzenlenemez."

12. Aynı Yönetmeliğin *"Ödemeler"* başlıklı 76. maddesi şöyledir:

"Ödemeler, aylık hak edişler doğrultusunda yükleniciler tarafından katılımcılar için yapılan ödemelere ilişkin belgelerin il müdürlüğüne ibrazı sonrasında bu belgelerin inceleme işlemlerinin tamamlanması sonucunda yapılır. Yüklenici, Kurum tarafından hazırlanan bordro programlarını kullanarak katılımcıların prim ve ödeme bilgilerini süresi içinde il müdürlüğüne teslim edebilir.

Aylık hak ediş, cari ay boyunca programa katılım sağlanan toplam saat veya gün esas alınarak düzenlenir. Hak ediş belgelerine maaş bordrosu eklenerek il müdürlüğüne teslim edilir.

Katılımcı ödemelerine ilişkin istihkaklara ait belgelerin il müdürlüğüne gönderilmesini müteakip, giderler Kurum tarafından yüklenicinin hesabına aktarılır.

Düzenlenen TYP'lerde yüklenici kuruma yapılan ödemelerden yüklenici kurum gerekli ödemeleri yaptıktan sonra fazla tutar kalması halinde, söz konusu tutarı Kuruma iade eder."

13. Aynı Yönetmeliğin "Kontrol ve denetim" başlıklı 77. maddesi şöyledir:

"Kurumun genel denetim yetkisi ile 4904 sayılı Kanunun 13 üncü maddesi uyarınca oluşturulan Denetim Kurulunca denetim yetkisi saklı kalmak kaydıyla TYP denetiminden yüklenici sorumludur.

Denetim Kurulunca yapılan denetimler ya da iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri çerçevesinde gerçekleştirilecek ziyaretler sırasında yükleniciler gerekli kolaylığı sağlamakla yükümlüdür."

14. 2013/1 sayılı Toplum Yararına Program Genelgesinin 10/2.maddesinde, *"Yüklenici ile İl Müdürlüğü arasında, TYP'nin niteliğini ve karşılıklı hak ve yükümlülükleri gösteren sözleşme imzalanacağı"* kurala bağlanmış; bu Genelge ve Yönetmeliğin 63/1-a maddesi kapsamında *Toplum Yararına Program Katılımcı Taahhütnamesi* imzalanmıştır.

B. Yargı Kararları

15. Danıştay Onüçüncü Dairesinin 19/02/2019 tarihli ve E.2017/2820, K.2019/447 sayılı kararı ile;*"4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu'ndan ve Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği hükümlerinden kaynaklanan uyuşmazlığın, özel hukuk hükümlerine tabi hizmet sözleşmesinden kaynaklı bir uyuşmazlık olduğu, 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu'nun 1. maddesi uyarınca davalı idarenin özel hukuk hükümlerine tabi olduğundan uyuşmazlığın görüm ve çözümünde adli yargı yerinin görevli olduğu sonucuna varılarak davanın görev yönünden reddine"* dair kararın kesin olarak onanmasına karar verilmiştir.

16. Uyuşmazlık Mahkemesinin 28/02/2022 tarihli ve E.2021/698, K.2022/119 sayılı kararında, özetle;*"Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği'nde belirlenen şartları taşımadığından bahisle İşbaşı Eğitim Programı'nın iptali üzerine bu kapsamda yapılan yersiz ödemenin iadesine ilişkin işlemin iptali istemiyle Türkiye İş Kurumu aleyhine açılan davanın adli yargı yerinde görülmesi gerektiğine"* hükmedilmiştir.

IV. İNCELEME VE GEREKÇE

A. İlk İnceleme

17. Uyuşmazlık Mahkemesinin Muammer TOPAL'ın başkanlığında, Üyeler Birol SONER, Nilgün TAŞ, Doğan AĞIRMAN, Aydemir TUNÇ, Nurdane TOPUZ ve Ahmet ARSLAN'ın katılımlarıyla yapılan 18/04/2022 tarihli toplantısında; 2247 sayılı Kanun'un 27.maddesi gereğince yapılan incelemeye göre, davalı vekilinin, anılan Kanun'un 10/2 maddesinde öngörülen yönteme uygun olarak yaptığı görev itirazının reddedilmesi ve 12/1. maddede belirtilen süre

içinde başvuruda bulunması üzerine Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısınca, 10. maddede öngörülen biçimde, olumlu görev uyuşmazlığı çıkarıldığı ve usule ilişkin herhangi bir noksanlık bulunmadığı anlaşıldığından görev uyuşmazlığının esasının incelenmesine oy birliğiyle karar verildi.

B. Esasın İncelenmesi

18. Raporter-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:

19. Dava, Toplum Yararına Program konulu sözleşme ve taahhüt çerçevesinde katılımcı üçüncü kişinin adına özel bir şirket tarafından sosyal güvenlik primi yatırıldığı ve sözleşmedeki yükümlülüklerinin yerine getirilmediğinden bahisle sözleşmenin feshedilmesi ve programın sonlandırılarak Kurum tarafından yapılan ödemelerin iadesine ilişkin işlemin iptali talebiyle açılmıştır.

20. İdare, tıpkı özel hukuk kişileri gibi özel hukuk sözleşmeleri yapabildiği gibi, kamusal yetkisinin verdiği üstünlük ve ayrıcalıklara dayanarak, konusu, hüküm ve koşulları bakımından özel hukuk sözleşmelerinden farklı olan sözleşmeler de yapabilmektedir. İdare hukuku esaslarına tabi bulunan bu sözleşmeler *"idari sözleşme"* olarak adlandırılırlar. İdarenin, genel ehliyetini kullanarak sözleşme serbestisi ve tarafların eşitliği gözetilerek gerçekleştirdiği sözleşmelerin tamamen özel hukuk hükümlerine tabi olması ve dolayısıyla bunların yargısal denetiminin adli yargı yerlerince yapılmasına karşılık; 2577 sayılı Kanun'un idari dava türlerinin sayıldığı 2/1-c maddesinde ifade edildiği üzere "*genel hizmetlerden birinin yürütülmesi*" amacıyla ve kamusal nitelikte üstün hak ve yetkilere dayanarak yaptığı idari sözleşmelerden doğan uyuşmazlıkların görüm ve çözümünde ise idari yargı yerleri görevli bulunmaktadır.

21. Uyuşmazlık konusu "*Tip sözleşme*"de, hizmet sağlayıcının (yüklenicinin), katılımcının ve idarenin karşılıklı hak ve yükümlülüklerine ilişkin düzenlemelere yer verildiğinin hüküm altına alındığı görülmüştür.

22. Buna göre, Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü ile davacı Kuruma bağlı İl Milli Eğitim Müdürlüğü arasında imzalanan sözleşmenin özel hukuk hükümlerine tabi olduğu, *"Toplum Yararına Program Tip Sözleşmesi"*nde, taraflardan birinin idare olması dışında sözleşmenin idari bir sözleşme sayılabilmesi için sürekli bir kamu hizmetinin görülmesi amacını taşıması, taraflardan birinin idare olması ve kamu hukukuna özgü, kamu hukukundan doğan şart ve hükümlerin sözleşmede yer alması koşullarının anılan sözleşmede bulunmadığı görülmektedir.

23. Bu durumda, konuya ilişkin mevzuat hükümleri ile somut olay birlikte irdelendiğinde, dava konusu uyuşmazlığın, Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği ve ilgili Genelge yanında özel hukuk hükümlerine tabi hizmet sözleşmesinden kaynaklandığı gözetildiğinde, davanın görüm ve çözümünde adli yargı yerinin görevli olduğu sonucuna varılmıştır.

24. Yukarıda belirtilen hususlar göz önünde bulundurularak; Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı'nın başvurusunun kabulü ile Ordu 1. İdare Mahkemesinin görevlilik kararının kaldırılması gerekmiştir.

V. HÜKÜM

Açıklanan gerekçelerle;

A. Davanın çözümünde ADLİ YARGININ GÖREVLİ OLDUĞUNA,

B. Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısının BAŞVURUSUNUN KABULÜ ile Ordu 1. İdare Mahkemesinin 13/12/2021 tarihli ve E.2021/212 sayılı GÖREVLİLİK KARARININ KALDIRILMASINA,

18/04/2022 tarihinde Üye Aydemir TUNÇ'un KARŞI OYU ve OY ÇOKLUĞU 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

KARŞI OY

Konuya ilişkin mevzuat hükümleri ile somut olay birlikte irdelendiğinde, Kurumlar arasında imzalanan toplum yararına program tip sözleşmesinin dayanağının 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu ile Aktif işgücü Hizmetleri Yönetmeliği olduğu; davalı Kurumun kamu hizmeti gören bir birim olduğu, davacının da Kurumdan bir kamu hizmeti aldığı; bu bağlamda davalı Kurum tarafından ödenen bir kısım giderlerin iade edilmesi istenildiğine göre, tesis edilen işlemin idari nitelik taşıdığını kabul etmek gerekmektedir.

Dolayısıyla açılan davanın, idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlâl edilenler tarafından açılan iptal davaları kapsamında ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu uyarınca idari yargı yerinin görevli olduğu sonucuna ulaşıldığından, uyuşmazlığın çözümünde adli yargıyı görevli kabul eden çoğunluğun kararına katılmıyorum.

Üye
Aydemir TUNÇ