T.C.
UYUŞMAZLIK MAHKEMESİ

ESAS NO : 2022/271
KARAR NO : 2022/477
KARAR TR : 31/10/2022

ÖZET: Taşınmaza imar planında ortaokul alanı olarak ayrılmak suretiyle,kamulaştırma bedeli ödenmeksizin el atıldığı iddiasıyla ve oluştuğu ileri sürülen zararın tazmini, ecrimisil ödenmesi ve mülkiyetin kurum adına tesciline karar verilmesi istemiyle açılan davada, taşınmaza fiilen el atıldığı gözetildiğinde, uyuşmazlığın ADLİYARGI YERİNDE görülmesi gerektiği hk.

K A R A R

Davacı : E.Y
Vekili : Av. Y. S
Davalı : Milli Eğitim Bakanlığı
Vekilleri : Av. M. A. B, Av. M. E. İ

I. DAVA KONUSU OLAY

1. Davacı vekili, müvekkilinin maliki olduğu Denizli ili, Pamukkale ilçesi,....mahallesinde, ... Ada, ... Parselde kayıtlı taşınmazının imar planında ortaokul alanı olarak belirlenmek suretiyle 2000 yılından itibaren kısıtlı kalması nedeniyle mülkiyet hakkının engellendiği ve kamulaştırma işlemi yapılmadığından bahisle, kamulaştırmasız el atma sebebiyle uğranıldığı ileri sürülen zararlara karşılık olmak üzere şimdilik son 5 yıllık olmak üzere her yıl için 100 TL, toplamda 500 TL ecrimisil bedeli ile taşınmazın kamulaştırma bedeli olarak, şimdilik 4.000 TL bedelin davalıdan alınarak müvekkiline ödenmesine ve taşınmazın davalı idare adına tesciline karar verilmesiistemiyle idari yargı yerinde dava açmıştır.

2. Davalı vekili; taşınmazın okul bahçesinde bulunduğunu, uyuşmazlığın adli yargı yerinde görülmesi gerektiğini ileri sürerek görev itirazında bulunmuştur.

II. UYUŞMAZLIĞA İLİŞKİN BAŞVURU SÜRECİ

A. İdari Yargıda

3. **Denizli İdare Mahkemesi 13/01/2022 tarih ve E.2021/2065 sayı ile,** davalı vekilinin görevsizlik itirazının reddine, davaya bakmakla Mahkemeleriningörevli olduğuna karar vermiştir. Kararın ilgili kısmı şöyledir:

> *"Olayda, davacı adına kayıtlı taşınmazın imar planı ile "orta okul alanı" olarak belirlendiği, uzun süredir düzenleme yapılmadığı, kamulaştırılmadığı, taşınmazda inşaat yapma olanağı bulunmadığı, kamulaştırmasız el atma nedeniyle taşınmazın bedelinin ödenilmesi gerektiğinin iddia edildiği; davanın konusunun, davalı idarelerce 3194 sayılı Kanun uyarınca kamu gücü kullanılarak tek yanlı irade ile yapılan imar planlarında "orta okul alanı" olarak yer alan davacıya ait taşınmazın bedelinin tazminine ilişkin bulunduğu anlaşılmış olup, belirtilen duruma göre, imar planı ve buna dayalı imar uygulaması sonucunda uğranılan zararın tazminine yönelik bulunan davanın, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2.maddesinin 1.fıkrasının (b) bendinde yer alan "İdari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılan tam yargı davaları" kapsamında olduğunun anlaşılması karşısında davanın çözümünde idari yargı yerinin görevli olduğu sonucuna varılmıştır."*

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

B. Olumlu Görev Uyuşmazlığı Çıkarılmasına İlişkin Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı Talebi

5. Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı,uyuşmazlığın çözümünün adli yargı yerinin görevine girdiğinden bahisle2247 sayılı Kanun'un 10. ve 13. maddeleri gereğince, olumlu görev uyuşmazlığı çıkarılmasına karar vererek dosyayı Uyuşmazlık Mahkemesine göndermiştir. Kararın ilgili kısmı şöyledir:

> *"Dava dosyasının incelenmesi sonucunda; davacının hisseli maliki olduğu taşınmazın imar planında ortaokul alanı olarak belirlendiği, davalının savunma dilekçesi ile bu dilekçeye ekli yazışmalar ve uydu görüntülerine göre söz konusu taşınmazın Esat Sivri Ortaokulunun bahçesinde kaldığı, bu haliyle taşınmaza fiilen el atıldığı, bu şekilde dava konusu taşınmazın tamamına fiili olarak el atılmak suretiyle, davacının taşınmaz üzerindeki haklarının kısıtlandığı anlaşılmaktadır.*
>
> *Bu durumda, dava konusu taşınmaza kamulaştırmasız el atılmasından doğan zararın tazminine yönelik bulunan davanın, davalı idarece kamulaştırma yapılmaksızın taşınmaza fiilen el atılması karşısında, haksız fiillere ilişkin özel hukuk hükümlerine göre çözümünün adli yargı yerinin görevine*

girdiği anlaşılmaktadır.

Uyuşmazlık Mahkemesinin 23.11.2020 tarihli ve E.-K.2020/626-687 sayılı kararında da aynı hususların vurgulandığı görülmektedir."

6. Uyuşmazlık Mahkemesi Başkanlığınca, 2247 sayılı Kanun'un 13. maddesine göre Danıştay Başsavcısının da yazılı düşüncesi istenilmiştir.

III. BAŞSAVCILIK DÜŞÜNCESİ

7. Danıştay Başsavcısı, idarenin kamulaştırma işlemi yapmaksızın uyuşmazlığa konu taşınmaza fiilen el atmasının İdare Hukukunun konusuna giren "*idari eylem*" veya "*idari işlem*" olarak kabulü mümkün olmadığından; idarenin, açık ve ağır biçimde hukukilikten yoksun olan ve bu haliyle "*haksız fiil*" olarak kabul edilebilecek uygulaması nedeniyle tazminat, ecrimisil, terkin ve tescil istemiyle açılan davanın görüm ve çözümünün, adli yargının görev alanına girdiğigerekçesiyle 2247 sayılı Kanunun 13. maddesi uyarınca, yapılan başvurunun kabulü gerektiğiyönünde düşünce bildirmiştir.

IV. İLGİLİ HUKUK

A. Mevzuat

8. Anayasa'nın 125. maddesinin son fikrası şöyledir:

"İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür."

9. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "*İdari dava türleri ve idari yargı yetkisinin sınırı"* başlıklı 2. maddesi şöyledir:

"1. (Değişik: 10/6/1994 - 4001/1 md.) İdari dava türleri şunlardır:

a) (İptal: Anayasa Mahkemesinin 21/9/1995 tarihli ve E:1995/27, K:1995/47 sayılı kararı ile; Yeniden Düzenleme: 8/6/2000-4577/5 md.) İdarî işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlâl edilenler tarafından açılan iptal davaları,

b) İdari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılan tam yargı davaları

c) (Değişik: 18/12/1999-4492/6 md.) 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.

2. İdari yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. İdari mahkemeler; yerindelik denetimi yapamazlar, yürütme görevinin kanunlarda ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya idarenin takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı veremezler."

10. 6745 sayılı Yatırımların Proje Bazında Desteklenmesi ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'la 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'na eklenen Ek Madde 1'in birinci fikrasının birinci cümlesi 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."

B. Yargı Kararları

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

"...III-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 ..."

12. 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun Geçici 6. maddesinin bazı fıkralarının iptali yönündeki taleple Anayasa Mahkemesine yapılan itiraz başvurusunda Anayasa Mahkemesinin 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 (Örneğin; 4.2.2013 günlü, E.201/107, K.2013/230 sayılı kararı)..."

13. 6745 sayılı Kanun'la 2942 sayılı Kanun'a eklenen Ek Madde 1'in 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.

14. Uyuşmazlık Mahkemesinin 08/07/2019 tarihli ve E.2019/213, K.2019/416 sayılı kararında; Anayasa Mahkemesinin iptal kararının, Uyuşmazlık Mahkemesinin bu konuda istikrar bulmuş kararları doğrultusunda, yargı yolunun değişmesini gerektirecek bir duruma yol açmadığı belirtilmiştir. Kararın ilgili kısmı şöyledir:

"...İptal edilen bölüm içerisinde kalan '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.' cümlesi kapsamında, bakılan görev uyuşmazlığında yargı yolunun değişip değişmeyeceği hususu irdelendiğinde; davacıların taşınmazları üzerinde tasarruf etme hakkının kısıtlanmasının, idarenin bir eyleminden değil, idari bir işlem niteliğindeki imar planından kaynaklanması; davacıların bu işlem sebebiyle doğduğunu iddia ettikleri zararın ancak idari yargıda açılacak bir tam yargı davasına konu edilebileceğinin tartışmasız olmasının yanında; Anayasa Mahkemesinin belirtilen kararının gerekçesinde; bu konuya ilişkin uyuşmazlıkların adli yargıda görülmesinin gerektiği, diğer bir anlatımla taşınmazın malikleri tarafından idari yargıda dava açılabileceğinin hukuka aykırı olduğu yönünde herhangi bir irdelemeye yer verilmediği gözetildiğinde; Mahkememizin bu konuda istikrar bulmuş kararları doğrultusunda, yargı yolunun değişmesini gerektirecek bir durum bulunmadığı sonucuna varılmıştır...."

V. İNCELEME VE GEREKÇE

A. İlk İnceleme

15. Uyuşmazlık Mahkemesinin Muammer TOPAL'ın başkanlığında, Üyeler Doğan AĞIRMAN, Eyüp SARICALAR, Muharrem ÜRGÜP, Ahmet ARSLAN, Mahmut BALLI ve Bilal ÇALIŞKAN'ın katılımlarıyla yapılan 31/10/2022 tarihli toplantısında; başvuru yazısı ve dava dosyası üzerinde 2247 sayılı Kanun'un 27. maddesi gereğince yapılan incelemeye göre; davalıvekilinin 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 birliği ile karar verildi.

B. Esasın İncelenmesi

16. Raportör-Hâkim Taşkın ÇELİK'in davanın çözümünde adli 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 adli yargının görevli olduğu yolundaki sözlü açıklamaları da dinlendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

17. Dava, davacının taşınmazına imar planında ortaokul alanı olarak ayrılmak suretiyle,kamulaştırma bedeli ödenmeksizin el atıldığı iddiasıyla ve oluştuğu ileri sürülen zararın tazmini,ecrimisil ödenmesi ve mülkiyetin kurum adına tesciline karar verilmesiistemiyle açılmıştır.

18. 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.

19. Dava dosyasının incelenmesinden; uyuşmazlığa konu ... ada, ... parsel sayılı taşınmazın imar planında ortaokul alanında kaldığı, bölgede 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 18. maddesi uyarınca yapılan imar uygulaması sonucunda kamu ortaklık payı olarak davacıya taşınmazdan 2 m2 pay verildiği, davacı tarafından taşınmazın kamulaştırılması istemiyle Denizli Valiliği İl Milli Eğitim Müdürlüğüne yapılan 25/11/2019 tarihli başvurunun, yeterli ödenek bulunmaması nedeniyle 29/11/2019 tarihli, E.23732270 sayılı işlemle reddedildiği, davalı idarenin savunmasında, taşınmazın, bitişiğindeki 5450 ada, 2 parsel sayılı taşınmaz üzerinde yer alan Esat Sivri Ortaokuluna ait okul bahçesi olarak kullanıldığının belirtildiği, davalı idarece sunulan savunma dilekçesi ile bu dilekçeye ekli yazışmalar ve uydu görüntülerine göre söz konusu taşınmazınadı geçen okulun bahçesinde kaldığı, bu haliyle taşınmaza fiilen el atıldığı anlaşılmaktadır.

20. Bu durumda, idarenin kamulaştırma işlemi yapmaksızın uyuşmazlığa konu taşınmaza fiilen el atmasının İdare Hukukunun konusuna giren *"idari eylem"* veya *"idari işlem"* olarak kabulü mümkün olmadığından; idarenin, açık ve ağır biçimde hukukilikten yoksun olan ve bu haliyle "haksız fiil" olarak kabul edilebilecek uygulaması nedeniyle tazminat, ecrimisil, terkin ve tescil istemiyle açılan davanın görüm ve çözümünün, adli yargının görev alanına girdiği sonucuna varılmıştır.

21. Yukarıda belirtilen hususlar göz önünde bulundurularak, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısının başvurusunun kabulü iledavalı idarenin görev itirazının reddine ilişkin Denizli İdare Mahkemesinin 13/01/2022 tarihli ve E.2021/2065 sayılı görevlilik kararının kaldırılması gerekmiştir.

VI. HÜKÜM

Açıklanan nedenlerle;

A. Davanın çözümünde ADLİ YARGININ GÖREVLİ OLDUĞUNA,

B. Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısının BAŞVURUSUNUN KABULÜ ile davalı idarenin görev itirazının reddine ilişkin Denizli İdare Mahkemesinin 13/01/2022 tarihli ve E.2021/2065 sayılı GÖREVLİLİK KARARININ KALDIRILMASINA,

31/10/2022 tarihinde,OY BİRLİĞİ İLE KESİN OLARAK karar verildi.

Başkan	Üye	Üye	Üye
Muammer	Doğan	Eyüp	Muharrem
TOPAL	AĞIRMAN	SARICALAR	ÜRGÜP

Üye	Üye	Üye
Ahmet	Mahmut	Bilal
ARSLAN	BALLI	ÇALIŞKAN