T.C.
UYUŞMAZLIK MAHKEMESİ

ESAS NO : 2022/633
KARAR NO : 2022/731
KARAR TR : 26/12/2022

ÖZET: Davacının taşınmazına idare tarafından fiilen kamulaştırmasız el atıldığı anlaşıldığından, davacı tarafından uğranıldığı ileri sürülen zararın tazmini istemiyle açılan davanın ADLİ YARGI YERİNDE görülmesi gerektiği hk

K A R A R

Davacı : T. K
Vekili : Av. A. O. D
Davalı : Milli Eğitim Bakanlığı
Vekili : Av. Ö. U

I. DAVA KONUSU OLAY

1. Davacı vekili, müvekkilinin hissedarı olduğu, Antalya ili, Kepez ilçesi,.....Mahallesinde bulunan,.... ada....parsel sayılı taşınmazın, imar planı kapsamında *"ilköğretim okulu"* alanı olarak belirlendiğini fakat plandaki kullanım amacını sağlamak üzere kamulaştırılmadığını, bu şekilde mülkiyet hakkından yararlanmasının engellendiğini, taşınmaza hukuki uygulama ile el atıldığını ifade ederek, fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydı ile şimdilik 50.000 TL kamulaştırmasız el atma nedeni ile tazminat bedelinin işleyecek yasal faizi ile birlikte davalı idareden tahsili istemiyle idari yargı yerinde dava açmıştır.

2. Davalı vekili, taşınmaza fiilen el atmaya ilişkin uyuşmazlığın adli yargı yerinde görülmesi gerektiğini ileri sürerek görev itirazında bulunmuştur.

II. UYUŞMAZLIĞA İLİŞKİN BAŞVURU SÜRECİ

A. İdari Yargıda

3. Antalya 1. İdare Mahkemesi 12/10/2021 tarih ve E.2021/946, K.2021/920 sayı ile,*"uyuşmazlık konusu olan aynı taşınmaza yönelik Antalya 2. İdare Mahkemesi'nce keşif ve bilirkişi incelemesi yaptırıldığı ve netice itibariyle dava konusu taşınmazın bir kısmına fiilen kamulaştırmasız olarak el atıldığı anlaşıldığından, uğranıldığı ileri sürülen zararın tazminine yönelik açılan işbu davanın görüm ve çözümünde özel hukuk hükümlerine göre adli yargı kolunun görevli olduğu"* gerekçesiyle görevsizlik kararı vermiş, bu karar davacı vekili tarafından istinaf edilmiştir.

4. Konya Bölge İdare Mahkemesi 5. İdari Dava Dairesi 18/01/2022 tarih ve E.2021/2205, K.2022/187 sayılı kararı ile, *"uyuşmazlıkla ilgili davanın, 2577 sayılı Kanun'un 15/1-a maddesi uyarınca tamamen görev yönünden reddine ilişkin İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet görülmemiştir"* gerekçesiyle kararın kaldırılmasına, kaldırma kararı doğrultusunda yeniden bir karar verilmek üzere dosyanın anılan Mahkemeye gönderilmesine karar vermiştir. Kararın ilgili kısmı şöyledir:

> *"Olayda, davacının hissedarı olduğu taşınmazın imar planıyla "Okul Alanı"kapsamında kaldığı, kamulaştırılmadığı, kamulaştırmasız el atma nedeniyle taşınmazın bedelinin ödenilmesi gerektiğinin iddia edildiği; davanın konusunun, davalı idarece 3194 sayılı İmar Kanunu uyarınca kamu gücü kullanılarak tek yanlı irade ile yapılan imar planında "Okul Alanı"olarak yer alan davacılara 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 Kanun'un 2/1-b maddesinde yer alan "İdari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılan tam yargı davaları" kapsamında idari yargı yerince çözümlenmesi gerekmektedir."*

5. **Antalya 1. İdare Mahkemesi 24/03/2022 tarih ve E.2022/361 sayı ile,** davalı vekilinin görev itirazında bulunması üzerine mahkemelerinin davaya bakma konusunda görevli olduğuna karar vermiştir.

6. Davalı vekili tarafından, süresi içinde verilen dilekçe ile olumlu görev uyuşmazlığı çıkarılması istemiyle başvuruda bulunulması üzerine dilekçe, dava dosyasının örneği ile birlikte Yargıtay Başsavcılığına gönderilmiştir.

B. Olumlu Görev Uyuşmazlığı Çıkarılmasına İlişkin Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı Talebi

7. Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı, "*idarenin izni doğrultusunda dava konusu taşınmaza kamulaştırmasız el atılmasından doğan zararın tazmine 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*" görüşüyle, 2247 sayılı Kanun'un 10. maddesi uyarınca olumlu görev uyuşmazlığı çıkarılmasına karar vererek dosyayı Uyuşmazlık Mahkemesine göndermiştir.

8. Uyuşmazlık Mahkemesi Başkanlığınca, 2247 sayılı Kanun'un 13. maddesine göre Danıştay Başsavcısının yazılı düşüncesi istenilmemiştir.

III. İLGİLİ HUKUK

A. Mevzuat

9. Anayasa'nın 125. maddesinin son fıkrası şöyledir:

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

10. 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."

11. 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun Ek 1. maddesininbirinci fıkrasının mevcut durumu şöyledir:

" (Ek: 20/8/2016-6745/33 md.)

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. (İptal: Anayasa Mahkemesinin 20/12/2018 tarihli ve E.: 2016/181 K.: 2018/111 sayılı Kararı ile) (Ek cümle:16/11/2022-7421/3 md.) Bu süre içinde belirtilen işlemlerin yapılmaması halinde taşınmazların malikleri tarafından mülkiyet hakkından kaynaklı bedele ilişkin açılacak davalar, adli yargıda görülür."

B. Yargı Kararları

12. 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 ..."

13. 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)..."

IV. İNCELEME VE GEREKÇE

A. İlk İnceleme

14. Uyuşmazlık Mahkemesinin Muammer TOPAL'ın başkanlığında, Üyeler Nilgün TAŞ, Doğan AĞIRMAN, Eyüp SARICALAR, Ahmet ARSLAN, Mahmut BALLI ve Bilal ÇALIŞKAN'ın katılımlarıyla yapılan 26/12/2022 tarihli toplantısında; başvuru yazısı ve dava dosyası üzerinde 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 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

15. Raportör-Hâkim Süleyman ARIDURU'nun 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:

16. Dava, davacının hissedarı olduğu taşınmazına kamulaştırma bedeli ödenmeksizin, davalı tarafından hukuken el atıldığı iddiasıyla oluştuğu ileri sürülen zararın tazmin edilmesi istemine ilişkin bulunmaktadır.

17. 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.

18. Dava dosyalarının incelenmesinden, davanın, davacının hissedarı olduğu Antalya ili, Kepez ilçesi, ... Mahallesinde bulunan, tapunun ..... ada, ... parselinde kayıtlı taşınmazın, imar planında *"ilköğretim okulu"* alanı olarak ayrılması nedeniyle mülkiyet hakkının süresiz olarak kısıtlanması, her türlü tasarruf ve yararlanma imkanının engellenerek mülkiyet hakkının kullanılamaz duruma getirildiği iddiasıyla şimdilik 50.000 TL tazminatın faizi ile birlikte tahsili istemiyle açıldığı, dava dışı başkaca şahıslar tarafından; taşınmazın imar planında *"okul alanı"* olarak işlevlendirildiğinden bahisle kamulaştırmasız el atma nedeniyle uğranıldığı iddia olunan zararın tazmini istemiyle Antalya 2. İdare Mahkemesinin E.2021/289 sayılı esasına kayıtlı davanın açıldığı, anılan davada taşınmazın güncel değerinin hesaplanması maksadıyla keşif ve bilirkişi incelemesi yaptırılmasına karar verildiği, 13/06/2019 tarihinde gerçekleştirilen keşif sonucu hazırlanan 04/11/2019 tarihli bilirkişi raporuna göre, davaya konu parselin belediye tarafından çim ekilerek düzenlendiğinin görüldüğü tespitlerine yer verildiğianlaşılmaktadır.

19. Buna göre, mahkemece itibar edilen 04/11/2019 tarihli bilirkişi raporu doğrultusunda, dava konusu taşınmaz belediye tarafından çim ekilerek düzenlendiğinden taşınmaz açısından fiili el atmanın varlığı kabul edilerek değerlendirmenin bu şekilde yapılması gerekmektedir.

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,tescil veterkinistemiyle açılan davanın görüm ve çözümünün adli yargının görev alanına girdiği sonucuna varılmıştır.

21. Kaldı ki, dava konusu taşınmaza fiilen değil de hukuken el atılmış olması durumunda dahi,26/11/2022 tarihli ve 32025 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 7421 sayılı Kanun'un 3. maddesi ile 2942 sayılı Kanun'un Ek 1.maddesinin birinci fikrasına eklenen *"Bu süre içinde belirtilen işlemlerin yapılmaması halinde taşınmazların malikleri tarafından mülkiyet hakkından kaynaklı bedele ilişkin açılacak davalar, adli yargıda görülür."* cümlesi gözetildiğinde, davanınçözümünde adli yargı yerinin görevli olduğu açıktır.

22. Yukarıda belirtilen hususlar göz önünde bulundurularak, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısının başvurusunun kabulü ile davalı vekilinin görev itirazının reddine ilişkin Antalya 1. İdare Mahkemesinin24/03/2022 tarihli ve E.2022/361 sayılı görevlilik kararının kaldırılması gerekmiştir.

V. HÜKÜM

Açıklanan gerekçelerle;

A. Davanın çözümünde ADLİ YARGININ GÖREVLİ OLDUĞUNA,

B. Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısının BAŞVURUSUNUN KABULÜ ile Antalya 1. İdare Mahkemesinin 24/03/2022 tarihli ve E.2022/361 sayılı GÖREVLİLİK KARARININ KALDIRILMASINA,

26/12/2022 tarihinde, OY BİRLİĞİ İLE KESİN OLARAK karar verildi.

Başkan	Üye	Üye	Üye
Muammer	Nilgün	Doğan	Eyüp
TOPAL	TAŞ	AĞIRMAN	SARICALAR

Üye	Üye	Üye
Ahmet	Mahmut	Bilal
ARSLAN	BALLI	ÇALIŞKAN