T.C.
UYUŞMAZLIK MAHKEMESİ

ESAS NO : 2023/398
KARAR NO : 2023/648
KARAR TR : 16/10/2023

ÖZET: Davacı ile davalı belediye arasında davacıya ait taşınmazın bir kısmının hukuka ve menfaate uygun parselasyon karşılığında bedelsiz kamuya terkine ilişkin anlaşma sonrasında, hissedarlar arasında keyfi ve eşit olmayan uygulamalar yapıldığından bahisle imar uygulamasına dayanılarak açılan maddi zararın tahsili istemli davanın İDARİ YARGI YERİNDE görülmesi gerektiği hk.

K A R A R

Davacı : S.S. İ. Gıd.Top.vs. Yap. Kop
Vekili : Av. C.AD
Davalılar : 1- Bayrampaşa Belediye Başkanlığı
Vekili : Av. C.Ç
2- İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı
Vekili : Av. C. A

I. DAVA KONUSU OLAY

1. Davacı vekili, İstanbul ili, Bayrampaşa ilçesi, Sağmalcılar, ...Mahallesi,...pafta, eski... sayılı kök parselden ve bu eski parselin ifrazı ile oluşan yeni parsellerden davacıya bila bedel terk ettirildiği ya da bağış yaptırıldığı ve mülkiyet hakkının ihlal edildiği ileri sürülen taşınmazlara davalı idareler tarafından kamulaştırmasız el atıldığından bahisle şimdilik 500.000 TL'nin kamu alacaklarına uygulanacak en yüksek faiziyle birlikte tazmin ve tahsili istemiyle adli yargı yerinde dava açmıştır.

2. Davalı ilçe belediyesi vekili, imar uygulamalarından dolayı oluşan uyuşmazlığın idari yargı yerinde görülmesi gerektiğini ileri sürerek görev itirazında bulunmuştur.

II. UYUŞMAZLIĞA İLİŞKİN BAŞVURU SÜRECİ

A. Adli Yargıda

3. **İstanbul 12. Asliye Hukuk Mahkemesi 06/03/2023 tarih ve E.2022/556 sayılı ara kararı** ile, davalılardan Bayrampaşa Belediye Başkanlığının yargı yoluna ilişkin görev itirazının reddine karar vermiştir.

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

B. Olumlu Görev Uyuşmazlığı Çıkarılmasına İlişkin Danıştay Başsavcılığı Talebi

5. Danıştay Başsavcısı, *"davanın, idarece kamu gücü kullanılarak, tek yanlı biçimde yapılan uygulamalar sonucunda uğranılan zararın tazminine ilişkin kısmının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesinin l. fıkrasının (b) bendinde yer alan "İdari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılan tam yargı davaları" kapsamında, imar mevzuatı hükümleri çerçevesinde idari yargı yerinde çözümlenmesi gerekmektedir"* görüşüyle, davanın, taşınmazın bedelinin tazminat olarak hüküm altına alınması istemine ilişkin kısmı yönünden, 2247 sayılı Kanun'un 10. maddesi uyarınca olumlu görev uyuşmazlığı çıkarılmasına karar vererek dosyayı Uyuşmazlık Mahkemesine göndermiştir. Kararın ilgili kısmı şöyledir:

> *"... Uyuşmazlığın davacıya ait ...pafta, eski...sayılı tarla vasıflı 281.255 m² yüzölçümlü parselin, imar planının uygulanması amacıyla ifraz edilerek bir kısmının bedelsiz kamuya terk edilmesine ilişkin işlemlerden kaynaklandığı, bu haliyle çözümünün idarî işlem olduğu konusunda tereddüt bulunmayan imar uygulamalarının hukukî denetiminin yapılmasına bağlı bulunduğu açık olup, davacının bu durumu*

kamulaştırmasız el atma olarak hatalı nitelemesinin görevli yargı yerinin belirlenmesinde bir etkisi söz konusu olamaz.

Görevli yargı kolu belirlenirken tarafların nitelemesine bağlı kalınmaksızın somut vakıa ve uygulanacak hukuk kuralı belirlenerek yapılacak nitelemenin esas alınması gerektiğinden, davacının idarî işlemin iptali sonucunu doğuracak mahiyetteki talebini iptal davası yerine kamulaştırmasız el atma olarak nitelemesine itibar edilemez.

Bu itibarla,3194 sayılı İmar Kanununa göre yapılan genel ve düzenleyici idarî işlem olan imar planının uygulanması amacıyla anılan Kanunun 15 ve 16. maddeleri uyarınca ifraz ve tevhid işlemleri yapılarak davacıya ait taşınmazın bir kısmının bedelsiz olarak kamuya terk edilmesine ilişkin işlemlerden kaynaklandığı anlaşılan davanın, imar mevzuatı hükümleri çerçevesinde çözümlenmesi gerekmektedir.

Öte yandan, davacının İstanbul İli, Bayrampaşa İlçesi, Sağmalcılar, ...Mahallesi,... Çiftliği mevkii, ...pafta, eski...sayılı tarla vasıflı 281.255 m² yüzölçümlü parselinin ifraz edilmesi ve yapılaşma izni verilmesi istemiyle yaptığı başvuru üzerine davalı Bayrampaşa Belediyesi ile yapılan protokol uyarınca İmar Kanunu'nun 15. maddesi uygulanarak 23/12/1991 tarih ve 2444 sayılı Bayrampaşa Belediye Encümeni kararıyla taşınmazın bir kısmının bila bedel yeşil alana, spor alanlarına ve imar yollarına terk edildiği; bir kısmının davacı Kooperatif adına tescil edilmek üzere ifrazına karar verildiği; ifraz sonucu oluşan parsellerden ...pafta,20624 sayılı, 2768 m² alanlı parselin belediye hizmet alanı olarak,20625 sayılı,47.407,30 m² alanlı parselin ise metro alanı olarak ayrıldığı ve anılan 20624 ve 20625 sayılı parsellerin Bayrampaşa Belediyesine hibe edildiği görülmektedir.

Kooperatife ait taşınmazın imar planında kamu kullanımına ayrılmış bulunan kısmının, taşınmazın diğer kısımlarında yapılaşmanın sağlanması amacıyla davalı idareye hibe yoluyla bedelsiz devredilmek zorunda kalındığı davacı Kooperatif tarafından ileri sürülmüş olup, belediye encümeninin davacının bedelsiz terk ve hibeye ilişkin başvurusunun kabulü yönündeki idarî işlemine dayalı olarak gerçekleşen bedelsiz terk ve hibe, idarî işlem olduğunda kuşku bulunmayan imar planı ve parselasyon işlemlerinin gereğini yerine getirme amacını taşıdığından, taşınmazın kullanım amacının imar planı ile değiştirilmesi sonrasında satılması nedeniyle uğranıldığı öne sürülen zararın tazmin edilip edilemeyeceğine ilişkin bulunan bu uyuşmazlığın imar mevzuatı uyarınca tesis edilen idâri işlemlerden kaynaklandığı açıktır.

Bu itibarla, idarece kamu gücü kullanılarak, tek yanlı irade beyanı ile tesis edilen imar uygulamasına ilişkin idarî işlemler nedeniyle uğranılan zararın tazminine ilişkin bulunan davanın, 2577 sayılı İdarî Yargılama Usulü Kanunu'nun 2/1-b. maddesinde yer alan "İdarî eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılan tam yargı davaları" kapsamında idarî yargı yerince çözümlenmesi gerekmekte olup Yargıtay İçtihatları Birleştirme Kurulunun E.1956/1, K.1956/6 ve E.1958/17, K.1959/15 sayılı kararlarında tanımlanan anlamda kamulaştırmasız el atma olgusunun somut davada mevcut olmaması nedeniyle adlî yargının görev alanına giren bir uyuşmazlıktan söz edilemeyeceği açıktır.

Nitekim, Uyuşmazlık Mahkemesinin 08/07/2019 tarih, E:2019/357, K:2019/418 sayılı kararı da bu görüşü destekler niteliktedir."

6. Uyuşmazlık Mahkemesi Başkanlığınca, 2247 sayılı Kanun'un 13. maddesine göre, benzer dosyalardaki düşüncesi bilinmekle, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısının yazılı düşüncesi istenilmemiştir.

III. İLGİLİ HUKUK

7. 3194 sayılı İmar Kanunu'nun; *"Planların hazırlanması ve yürürlüğe konulması"* başlıklı 8. maddesinin somut uyuşmazlıkla ilgili kısımları şöyledir:

" Planların hazırlanmasında ve yürürlüğe konulmasında aşağıda belirtilen esaslara uyulur.

a) Bölge planları; sosyo - ekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmelerin gelişme potansiyelini, sektörel hedefleri, faaliyetlerin ve alt yapıların dağılımını belirlemek üzere hazırlanacak bölge planlarını, gerekli gördüğü hallerde Devlet Planlama Teşkilatı yapar veya yaptırır.

b) İmar Planları; Nazım İmar Planı ve Uygulama İmar Planından meydana gelir. Mevcut ise bölge planı ve çevre düzeni plan kararlarına uygunluğu sağlanarak, belediye sınırları içinde kalan yerlerin nazım ve uygulama imar planları ilgili belediyelerce yapılır veya yaptırılır. Belediye meclisince onaylanarak yürürlüğe girer. Bu planlar onay tarihinden itibaren belediye başkanlığınca tespit edilen ilan yerlerinde ve ilgili idarelerin internet sayfalarında bir ay süreyle eş zamanlı olarak ilan edilir. Bir aylık ilan süresi içinde planlara itiraz edilebilir. Belediye başkanlığınca belediye meclisine gönderilen itirazlar ve planları belediye meclisi onbeş gün içinde inceleyerek kesin karara bağlar.

Belediye ve mücavir alan dışında kalan yerlerde yapılacak planlar valilik veya ilgilisince yapılır veya yaptırılır. Valilikçe uygun görüldüğü takdirde onaylanarak yürürlüğe girer.(Yeniden düzenleme üçüncü cümle: 12/7/2013-6495/73 md.)Onay tarihinden itibaren valilikçe tespit edilen ilan yerinde ve ilgili idarelerin internet sayfalarında bir ay süreyle eş zamanlı olarak ilan edilir. Bir aylık ilan süresi içinde planlara itiraz edilebilir. İtirazlar valiliğe yapılır, valilik itirazları ve planları onbeş gün içerisinde inceleyerek kesin karara bağlar.

İmar planları ve bu planlardaki değişikliklerin nerede askıya çıktığına dair bilgilendirme ilanı, askı süresi ile eş zamanlı olarak ilgili muhtarlıkların panosunda duyurulur. Ayrıca plan değişikliği hakkında, değişikliğe konu alanda görülebilir bir şekilde en az 2 adet tabela ile 30 gün süreyle bilgilendirme yapılır.

Kentsel tasarım projeleri uygulama imar planlarıyla birlikte hazırlanabilir. Bu kentsel tasarım projelerinin uygulamasına ilişkin usul ve esaslar Bakanlıkça belirlenir.

Onaylanmış planlarda yapılacak değişiklikler de yukarıdaki usullere tabidir.

Kesinleşen imar planlarının bir kopyası, Bakanlıkça oluşturulan elektronik ortamdaki Ulusal Coğrafi Bilgi Sistemi Altyapısı üzerinden, ilgili idaresi tarafından, arşivlenmek üzere Bakanlığa gönderilir.

İmar planları alenidir. Bu aleniyeti sağlamak ilgili idarelerin görevidir. Belediye Başkanlığı ve mülki amirlikler, imar planının tamamını veya bir kısmını kopyalar veya kitapçıklar haline getirip çoğaltarak tespit edilecek ücret karşılığında isteyenlere verir.

Kesinleşen imar planları veya parselasyon planlarına karşı kesinleşme tarihinden itibaren her halde beş yıl içinde dava açılabilir. (...)"

8. Aynı Kanun'un *"İfraz ve tevhid"* başlıklı 15. maddesi şöyledir:

"İmar planı bulunan alanlarda, uygulama imar planına uygun olarak öncelikle parselasyon planının yapılması esastır.

İmar planı bulunan alanlarda, ifraz ve tevhit işlemleri, parselasyon planı tescil edilmiş alanlarda yapılabilir.

Parselasyon planı tescil edilmiş yerlerde yapılacak ifraz veya tevhidin imar planlarına ve imar mevzuatına uygun olması şarttır.

10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununda belirtilen merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin yetkisi içindeki kamu yatırımlarında veya kamu mülkiyetine ait alanlarda, parselasyon planının tatbiki mümkün olmayan meskûn alanlar ile koruma amaçlı imar planı bulunan alanlarda ve büyük bir kısmı uygulama imar planına uygun şekilde oluşan imar adalarının geri kalan kısımlarında bu maddenin birinci ve ikinci fıkralarında yer alan hükümlerde belirtilen şartlar aranmaz.

Mevcut hâliyle yapılaşmaya elverişli olmayan imar parsellerinde; maliklerden birinin talebi üzerine veya doğrudan, parsel maliklerine kendi aralarında anlaşmaları için yapacağı tebliğden itibaren üç ay içerisinde maliklerce anlaşma sağlanamaması hâlinde, resen tevhit ve fiilî duruma göre ifraz yoluyla işlem yapmaya ilgili idare yetkilidir.

İmar planlarında parsel cepheleri tayin edilmeyen yerlerde yapılacak ifrazların, asgari cephe genişlikleri ve büyüklükleri yönetmelikte belirtilen esaslara göre tespit edilir.

İmar planı dışında kalan alanlarda yönetmeliklerinde tayin edilecek miktarlardan küçük ifrazlara izin verilmez."

9. Aynı Kanun'un *"Parselasyon planlarının hazırlanması ve tescili"* başlıklı 19. maddesi şöyledir:

"İmar planlarına göre parselasyon planları yapılıp, belediye ve mücavir alan içinde belediye encümeni, dışında ise il idare kurulunun onayından sonra yürürlüğe girer. Bu planlar bir ay müddetle ilgili idarede asılır. Ayrıca mutat vasıtalarla duyurulur. Bu sürenin sonunda kesinleşir. Tashih edilecek planlar hakkında da bu hüküm uygulanır.

Kesinleşen parselasyon planları tescil edilmek üzere tapu dairesine gönderilir. Bu daireler ilgililerin muvafakatı aranmaksızın, sicilleri planlara göre re'sen tanzim ve tesis ederler.

Bir parsel üzerinde birden fazla bina ve tesislerin yapımı gerektiğinde (Kooperatif evleri, siteler, toplu konut inşatı gibi) imar parselasyon planları ifraza gerek kalmadan bu ihtiyacı karşılayacak şekilde düzenlenir veya değiştirilir ve burada, talep halinde, Kat Mülkiyeti Kanunu hükümleri uygulanır."

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

11. İdari işlem ve eylemlerden doğan zararların tazmini taleplerinin, 2577 sayılı Kanun'un 12. ve 13. maddeleri uyarınca, idari yargı yerlerinde açılacak tam yargı davalarına konu edilmeleri, anılan Kanun hükümlerinin gereğidir.

12. 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.

IV. İNCELEME VE GEREKÇE

A. İlk İnceleme

13. Uyuşmazlık Mahkemesinin Muammer TOPAL'ın Başkanlığında, Üyeler Nilgün TAŞ, Doğan AĞIRMAN, Eyüp SARICALAR, Ahmet ARSLAN, Mahmut BALLI ve Bilal ÇALIŞKAN'ın katılımlarıyla yapılan 16/10/2023 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 Danıştay Başsavcısınca, 10. maddede öngörülen biçimde, olumlu görev uyuşmazlığı çıkarıldığı anlaşılmaktadır. Usule ilişkin herhangi bir noksanlık bulunmadığından görev uyuşmazlığının esasının incelenmesine oy birliğiyle karar verildi.

B. Esasın İncelenmesi

14. Raportör-Hakim Murat UÇUR'un 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:

15. Dava, kamulaştırma kapsamında kök parselden ve bu eski parselin ifrazı ile oluşan yeni parsellerden davacıya bila bedel terk ya da hibe ettirilen ve mülkiyet hakkının ihlal edildiği ileri sürülen taşınmazlara davalı idareler tarafından kamulaştırmasız el atıldığından bahisle şimdilik 500.000 TL'nin tahsili istemiyle açılmıştır.

16. Davacı tarafça her ne kadar dava konusu taşınmaza kamulaştırmasız fiilen el atıldığı iddia edilmekte ise de; bu hususun takdiri ve değerlendirmesi mahkemesine ait olmak üzere, yargı yolu bakımından görevli mahkemenin tespitinde Uyuşmazlık Mahkemesince bu yönde bir değerlendirme yapılması elzemdir. Zira, bu iddia sabit kabul edilecek olursa, kamulaştırmasız el atma uyuşmazlıklarına ilişkin bir hukuki değerlendirme yapılması icap edecek ve diğer ihtimale göre de farklı bir sonuca varılması kuvvetle muhtemel olacaktır.

17. Kamulaştırmasız el atma kavramı; kamu idaresinin kamulaştırma usulüne riayet etmeden, özel mülkiyete tabi bir taşınmazı kısmen ya da tamamen *"fiili ve bedelsiz"* olarak uhdesine almasıdır. Özel mülkiyete konu taşınmazda kamulaştırmasız el atmaya konu edilen kısımlarda, malikin mülkiyet hakkı idare tarafından hukuka aykırı olarak kısıtlanmaktadır.

18. Kamulaştırmasız el atma davasının tanımı da; idarelerin kamulaştırma işlemi yapmaksızın veya kamulaştırma işlemlerini tamamlamaksızın özel mülkiyete tabi bir taşınmaza fiilen ve sürekli olarak el koymasına veya üzerine bir tesis yapmasına ya da imar planlarında taşınmazı kamu yararına tahsis etmesi neticesinde mülkiyet hakkının kullanılmasına engel olması olarak ifade edilmiştir. Diğer bir tanım ise, idarenin özel mülkiyete tabi bir taşınmaza hukuka aykırı olarak el koymasıdır.

19. Somut olayda, ifraz sonucu oluşan parsellerden ...pafta,20624 sayılı, 2768 m² alanlı parselin belediye hizmet alanı olarak,20625 sayılı,47.407,30 m² alanlı parselin ise metro alanı olarak ayrıldığı ve anılan 20624 ve 20625 sayılı parsellerin Bayrampaşa Belediyesine hibe edildiği ve buna göre bu ferağla birlikte bu kısımda davacının mülkiyet hakkının kalmadığı, parselasyon planının hukuka uygun olup olmadığı hususunun tapuda ferağ işlemini bertaraf etmediği, yolsuz tescil veya başkaca tapu iptalini gerektiren bir iddia olursa bunun ancak tapu iptali ve tescili davasında görülüp çözüleceği, dolayısıyla dava tarihinde davacının özel mülkiyetinde bulunmayan taşınmaza ilişkin olarak kamulaştırmasız el atmadan söz edilemeyeceği anlaşılmaktadır.

20. Kamu idarelerinin, kamu hizmetinin yürütümü sırasında, kamu gücü kullanarak tek yanlı irade açıklamalarıyla yapmış oldukları işlemler idari işlem olarak tanımlanmaktadır. Bu tanıma göre de, idarelerin İmar Kanunu'nun yukarıda anılan 8. maddesi uyarınca tek yanlı irade açıklamaları ile tesis ettikleri, genel ve düzenleyici imar planları, kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri, bu projeler uyarınca tesis edilen imar uygulamaları, konut tahsisi ve satışı, kamulaştırma, arsa payı tahsisi gibi bireysel işlemler, idari işlem niteliği taşımaktadır.

21. Bu durumda, davacı ile davalı idare arasında yapılan anlaşma uyarınca davacıya ait taşınmazın bir kısmının bedelsiz kamuya terk edildiği, dava tarihi itibarıyla davacının maliki ya da hissedarı bulunmadığı taşınmazlara ilişkin somut uyuşmazlığın kamulaştırmadan değil, imar planından ve imar uygulamasından kaynaklandığı anlaşılmakla, uyuşmazlığın davalı idarenin yetkili organının kamu gücünü kullanarak, res'en ve tek taraflı olarak tesis ettiği işlem nedeniyle davanın 2577 sayılı Kanun'un 2/1-b maddesinde yer alan idari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan zarar görenler tarafından açılan tam yargı davaları kapsamında idari yargı yerinde çözümlenmesi gerektiği sonucuna varılmıştır.

22. Yukarıda belirtilen hususlar göz önünde bulundurularak, Danıştay Başsavcısının başvurusunun kabulü ile İstanbul 12. Asliye Hukuk Mahkemesinin 06/03/2023 tarih ve E.2022/556 sayılı görevlilik kararının kaldırılması gerekmiştir.

V. HÜKÜM

Açıklanan gerekçelerle;

A. Davanın çözümünde İDARİ YARGININ GÖREVLİ OLDUĞUNA,

B. Danıştay Başsavcısının BAŞVURUSUNUN KABULÜ ile İstanbul 12. Asliye Hukuk Mahkemesinin 06/03/2023 tarih ve E.2022/556 sayılı GÖREVLİLİK KARARININ KALDIRILMASINA,

16/10/2023 tarihinde, OY BİRLİĞİYLE KESİN OLARAK karar verildi.

Başkan	Üye	Üye	Üye
Muammer	Nilgün	Doğan	Eyüp

TOPAL	TAŞ	AĞIRMAN	SARICALAR
	Üye Ahmet ARSLAN	Üye Mahmut BALLI	Üye Bilal ÇALIŞKAN