T.C.
UYUŞMAZLIK MAHKEMESİ

ESAS NO : 2023/655
KARAR NO : 2024/53
KARAR TR : 05/02/2024

ÖZET: Taraflar arasında imzalanan 25/12/2012 tarihli işbirliği protokolü uyarınca, üniversite inşaatında kullanılmak üzere davacı tarafından, davalı idareye ödenen 3.000.000 TL bedelin, protokolde belirtilen edimin yerine getirilmediğinden bahisle iadesine karar verilmesi istemiyle açılan davanın, özel hukuk hükümlerine göre ADLİ YARGI YERİNDE görülmesi gerektiği hk.

K A R A R

Davacı : Kestel Belediye Başkanlığı
Vekili : Av.D. K
Davalı : Bursa Teknik Üniversitesi Rektörlüğü
Vekili : Av. E. I

I. DAVA KONUSU OLAY

1. Davacı vekili, taraflar arasında 25/12/2012 tarihli işbirliği protokolü imzalandığını, protokol içeriğinde her iki idarenin birbirine karşı yükümlülüklerinin belirlendiğini, buna göre davalı Üniversitenin yükümlülüğünün, Belediye Başkanlığına danışmanlık desteği sağlamak, kurum içi seminerlerde eğitim desteği sağlanmak ve belediye tarafından ödenmesi gereken 3.000.000 TL'nin üniversite inşaatında kullanmak olduğunu, Belediye Başkanlığı'nın yükümlülüğünün ise, Üniversite sınırları içerisinde çevre düzenlemeleri yapmak, üniversite sınırlarında kent mobilyalarını ve tanıtıma yönelik görselleri temin etmek, çöp ve geri dönüşüm atıklarının alınmasına yardımcı olmak ve Üniversitenin banka hesabına 3.000.000 TL nakit aktarımında bulunmak şeklinde belirlendiğini, protokolün imzalanması sonrasında 31/12/2012 tarihinde davalı Rektörlüğün banka hesabına protokolde belirlenen 3.000.000 TL'nin gönderildiğini ancak ödenen bu bedelin karşılığı olan edimin (Kestel ilçe sınırlarında üniversite inşaatı yapılması) davalı Rektörlük tarafından yerine getirilmediğini ileri sürerek, ödemenin yapıldığı tarihteki inşaat maliyetleri ve günümüzdeki inşaat maliyetleri karşılaştırılmak suretiyle belirlenecek zarara ilişkin olmak üzere şimdilik 3.000.000 TL'nin faiziyle birlikte ödenmesine karar verilmesi istemiyle adli yargı yerinde dava açmıştır.

II. UYUŞMAZLIĞA İLİŞKİN BAŞVURU SÜRECİ

A. Adli Yargıda

2. **Bursa 4. Asliye Hukuk Mahkemesi 20/12/2022 tarih ve E.2022/202, K.2022/486 sayılı kararı**ile, davada idari yargı mahkemelerinin görevli olduğu gerekçesiyle, davanın 6100 sayılı Kanun'un 114/1-b ve 115/2. maddeleri uyarınca, dava şartı yokluğundan usulden reddine karar vermiş, bu karar istinaf edilmeksizin kesinleşmiştir. Görevsizlik kararının ilgili kısmı şöyledir:

> *"...Dava; sözleşmeden kaynaklanan tazminat istemine ilişkindir. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü kanunu'nun 2. maddesine göre ise, bir uyuşmazlığın idari yargıda çözümlenebilmesi için idari işlem/eylem veya idari sözleşmeden kaynaklanması gerekmektedir. Dolayısıyla, taraflar arasındaki sözleşmenin idari sözleşme olup olmadığının tespiti, yargı yolunu da belirleyecektir.*
>
> *İdare, kamusal yetkilerine dayanarak bir takım sözleşmeler yapabilir. İşte idarenin bu tür sözleşmeleri özel hukuk sözleşmelerine benzese bile, konuları, hükümleri ve şartları bakımından onlardan ayrılırlar. İdare, kamusal yetkilerine dayanarak yaptığı sözleşmelerinde, sahip olduğu kamu gücünden ve kamusal yetkisinden yararlanmaktadır. Bu şekilde oluşan sözleşmeler idare hukuku esaslarına göre gerçekleştirilirler. Dolayısıyla bunlar idarenin özel hukuk sözleşmelerinden farklı olarak idari sözleşme diye adlandırılırlar.*
>
> *Genel anlamda, idare hukukunun tek taraflı hukukî tasarruflar, icrai kararlar ve statüler hukuku olduğu belirtilmekte ve medeni hukuk teorilerinin çoğu kez idare hukukunda da yer aldığı ve kamu hizmetlerinin görülmesine vasıta oldukları ancak bu müesseselerin idare hukukunda, kamu yararı, kamu gücü, kamu hizmeti gibi esasların etkisiyle farklı nitelik kazandıkları söylenmektedir (Onar, S. Sami: İdare Hukukunun Umumi Esasları, İstanbul 1966, s. 1590).*
>
> *İdari sözleşmeleri, idarenin özel hukuk sözleşmelerinden ayırabilmek için, sözleşmenin konusuna bakmak gerekir. Sözleşme konusu olan ilişki idare hukukundan kaynaklamyorsa idari sözleşme, buna karşın sözleşme konusu olan ilişki özel hukuktan kaynaklanıyorsa idarenin özel hukuk sözleşmesidir (Gözübüyük. A. Şeref: Yönetim Hukuku, Ankara 1996, s.254).*
>
> *Bu açıklamalar ışığında idari sözleşmeler ile özel hukuk sözleşmelerini değerlendirdiğimizde; özel hukuk sözleşmelerinde taraflar arasında eşitlik varken, idari sözleşmelerde idarenin tek yanlı hareket*

etme ve doğrudan yerine getirme yetkileri vardır. Özel hukuk sözleşmelerinde sözleşme serbestisi ilkesi hakimken, idari sözleşmelerde idarenin hareket serbestisi kısıtlanmıştır. Özel hukuk sözleşmelerinde olduğu gibi bir serbestlik bulunmamaktadır. Netice itibariyle, bir sözleşmenin idari sözleşme olabilmesi için taraflardan birinin idare olması, sözleşmenin konusunun kamu hizmetine ilişkin olması ve sözleşmede idareye ayrıcalık ve üstünlük tanınması gerekmektedir.

Ez cümle; taraflar arasındaki ilişkinin idare hukukundan kaynaklandığı ve sözleşmenin konusunun kamu hizmetine ilişkin olduğu anlaşılmakla, taraflar arasındaki sözleşmenin idari sözleşme olduğu kanaatine varılarak, 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanununun 114/1-b ve 115/2. maddeleri uyarınca davanın usulden reddine karar vermek gerekmiştir."

3. Davacı vekili bu kez, aynı istemle idari yargı yerinde dava açmıştır.

B. İdari Yargıda

4 . **Bursa 4. İdare Mahkemesi 22/08/2023 tarih ve E.2023/854 sayılı kararı**ile, taraflar arasında imzalanan protokolün uygulanmasından kaynaklanan uyuşmazlığın, 3533 sayılı Kanun uyarınca tahkim usulüne göre çözümlenmesi gerektiğinden görüm ve çözümünde adli yargının görevli olduğu gerekçesiyle, 2247 sayılı Kanun'un 19. maddesi uyarınca görevli yargı yerinin belirtilmesi için Uyuşmazlık Mahkemesine başvurulmasına ve davanın incelenmesinin Uyuşmazlık Mahkemesince karar verilinceye kadar ertelenmesine karar vermiştir. Kararın ilgili kısmı şöyledir:

"...3533 sayılı Kanun uyarınca uyuşmazlığın tahkim yoluyla çözümlenebilmesi için, Kanun'un 1. maddesinde belirtilen idareler arasında bir uyuşmazlığın bulunması ve bu uyuşmazlığın adli yargının görevine giren bir uyuşmazlık olması gerekmektedir.

Davalı Bursa Teknik Üniversitesi Rektörlüğünün 5018 sayılı Kanun'un ek (II) sayılı Cetvelinde yer alan özel bütçeli idareler arasında bulunduğu, bu haliyle her iki tarafın da 3533 sayılı Kanun'un 1. maddesinde yer verilen kurumlar arasında yer aldığı anlaşılmaktadır.

Uyuşmazlığın adli yargının görevine giren bir uyuşmazlık olup olmadığı yönünden ise: bakılan davada, davacı Kestel Belediye Başkanlığı ile davalı Bursa Teknik Üniversitesi Rektörlüğü arasında, tarafların özgür iradeleriyle, eğitim ve teknik alanlar başta olmak üzere mümkün olan her alanda karşılıklı işbirliği yapılması konusunda protokol imzalandığı, uyuşmazlığa konu olan alacağın ise anılan protokolde belirlenen yükümlülüğün yerine getirilmemesinden kaynaklandığı, bahse konu edimin konusunun üniversite yerleşkesinin Kestel ilçesi sınırlarında kurulması halinde tarafların birbirine tanımayı taahhüt ettikleri imtiyazlara ilişkin olduğu, olayda anılan sözleşmenin, herhangi bir kamu hizmetinin yerine getirilip getirilmeyeceğine ilişkin olmadığı, buna göre dava konusu edilen alacağın, kamu alacağına ilişkin olmayıp, özel hukuktan kaynaklanan bir alacak olduğu anlaşılmaktadır.

Bu durumda, davacı Kestel Belediye Başkanlığı ile davalı Bursa Teknik Üniversitesi Rektörlüğü arasında, eğitim ve teknik alanlar başta olmak üzere mümkün olan her alanda karşılıklı işbirliği yapmak konu ve amaçlarıyla imzalanan protokolün uygulanmasından kaynaklanan uyuşmazlığın, 3533 sayılı Yasa hükümleri uyarınca, tahkim usulüne göre çözümlenmesi gerektiği ve taraflar arasındaki özel hukuktan kaynaklı işbu uyuşmazlığın görüm ve çözümünün adli yargının görev alanı içinde bulunduğu sonucuna ulaşılmıştır..."

III. İLGİLİ HUKUK

5. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun *"Tanımlar"* başlıklı 3. maddesi şöyledir:

"Bu Kanunun uygulanmasında;

a) Belediye: Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini,

b) Belediyenin organları: Belediye meclisini, belediye encümenini ve belediye başkanını,

c) Belde: Belediyesi bulunan yerleşim yerini,

d) Mahalle: Belediye sınırları içinde, ihtiyaç ve öncelikleri benzer özellikler gösteren ve sakinleri arasında komşuluk ilişkisi bulunan idarî birimi,

İfade eder."

6. 5393 sayılı Kanun'un *"Belediyenin görev ve sorumlulukları"* başlıklı 14. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendişöyledir:

"b) (...) Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; mabetlerin yapımı, bakımı, onarımını yapabilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir; cemevlerinin yapım, bakım ve onarımını yapabilir. (Değişik ikinci cümle: 12/11/2012-6360/17 md.) Gerektiğinde, sporu teşvik etmek amacıyla gençlere spor malzemesi verir, amatör spor kulüplerine ayni ve nakdî yardım yapar ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan öğrencilere, sporculara, teknik

yöneticilere ve antrenörlere belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir."

7. 5393 sayılı Kanun'un *"Diğer kuruluşlarla ilişkiler"* başlıklı 75. maddesinin birinci fıkrasının (a) ve (c) bendişöyledir:

"Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda;

a) Mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini bedelli veya bedelsiz üstlenebilir veya bu kuruluşlar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir ve bu amaçla gerekli kaynak aktarımında bulunabilir. Bu takdirde iş, işin yapımını üstlenen kuruluşun tâbi olduğu mevzuat hükümlerine göre sonuçlandırılır.

...

c) (Değişik: 12/11/2012-6360/19 md.) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir. Diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması gerekir."

8. 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun *"Sözleşmenin kurulması"* üst başlığı altında düzenlenen 1. maddesi şöyledir:

"Sözleşme, tarafların iradelerini karşılıklı ve birbirine uygun olarak açıklamalarıyla kurulur.
İrade açıklaması, açık veya örtülü olabilir."

9. 3533 sayılı Umumi Mülhak ve Hususi Bütçelerle İdare Edilen Daireler ve Belediyelerle Sermayesinin Tamamı Devlete veya Belediye veya Hususi İdarelere Aid Daire ve Müesseseler Arasındaki İhtilafların Tahkim Yolile Halli Hakkında Kanun'un 4. maddesi şöyledir:

"Katma bütçe ile idare edilen daireler, belediyeler, özel bütçe ile idare olunan veya sermayesinin tamamı Devlet, belediye veya özel idarelere ait olan daire ve müesseselerin veya bu daire ve müesseselerden biriyle ikinci maddede yazılı dairelerden biri arasında çıkan uyuşmazlıklar, bulunduğu yerin ve taşınmaza ilişkin uyuşmazlıklarda, taşınmazın aynına yönelik olanlar hariç olmak üzere o taşınmazın bulunduğu yerin ve taraflar değişik yerlerde bulunuyorlarsa davalı durumunda olan daire veya müessesenin ve davalılar birden çok olduğu takdirde bunlardan birinin bulunduğu yerin yüksek dereceli hukuk mahkemesi başkanı veya hakimi tarafından hakem sıfatıyla çözümlenir.

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.

3. (Mülga: 2/7/2018 - KHK-703/185 md.)"

IV. İNCELEME VE GEREKÇE

A. İlk İnceleme

11. Uyuşmazlık Mahkemesinin Rıdvan GÜLEÇ'in Başkanlığında, Üyeler Nilgün TAŞ, Doğan AĞIRMAN, Eyüp SARICALAR, Ahmet ARSLAN, Mahmut BALLI ve Bilal ÇALIŞKAN'ın katılımlarıyla yapılan 05/02/2024 tarihli toplantısında; 2247 sayılı Kanun'un 27. maddesi uyarınca yapılan incelemeye göre, idare mahkemesince, anılan Kanun'un 19. maddesine göre başvuruda bulunulmuş olduğu, idari yargı dosyasının ekinde adli yargı dosyası ile birlikte Uyuşmazlık Mahkemesine gönderildiği ve usule ilişkin herhangi bir noksanlık bulunmadığı anlaşıldığından, görev uyuşmazlığının esasının incelenmesine oy birliği ile karar verildi.

B. Esasın İncelenmesi

12. Raportör-Hâkim Arzu ÇETİNDERE ŞAŞI'nın 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:

13. Dava, taraflar arasında imzalanan 25/12/2012 tarihli protokol uyarınca üniversite inşaatında kullanılmak üzere davacı Belediye tarafından, davalı Rektörlüğe ödenen 3.000.000 TL bedelin, protokolde belirtilen edimin yerine getirilmediğinden bahisle iadesine karar verilmesi istemiyle açılmıştır.

14. İdari yargının görev alanı, idare hukukunun uygulanmasından doğan uyuşmazlıklardır. İdare hukuku kuralları içinde, kamu hizmetinin yürütülmesi amacıyla, kamu gücü kullanılarak tesis edilen idari işlemler, idari eylem ve idari sözleşmelerden doğan uyuşmazlıkların görüm ve çözümü idari yargının görev alanına girmektedir. Davanın idari yargıda görülebilmesi için taraflar arasında yapılan sözleşmenin bir idari sözleşme olması gerekir. Bilindiği üzere, idari sözleşmeler, idarelerin tek yanlı, kamusal yetkiye dayanarak, kamu hizmetinin gereklerinin yerine getirilmesi için kamu yararı amacı ile taraflar arasında akdedilen ve idareye üstün hak ve yetkiler veren, gerektiğinde tek yanlı değişiklik ve fesih yetkisini de idareye tanıyan nitelikte sözleşmelerdir. Kamu idarelerinin özel hukuk alanında akdettikleri sözleşmeler ise idari sözleşme niteliği taşımayıp, özel hukuk kurallarına göre düzenlenmektedir.

15. Dava konusu olayda, davacı Kestel Belediyesinin 03/09/2012 tarih ve 2012/245 sayılı Meclis Kararı ile *"Çataltepe mevkiinde Bursa Teknik Üniversitesi inşaatı yapımı için 3.000.000 TL ödenek tahsis edilmesi ve 5393 sayılı Kanun'un 14/b ve 75/a-c maddeleri uyarınca protokol yapmak üzere"* belediye başkanına yetki verildiği ve taraflar arasında 25/12/2012 tarihli protokolün imzalandığı; uyuşmazlık konusu protokol incelendiğinde, protokolün amacının *"Kestel Belediyesi sınırları içinde henüz kuruluş aşamasındaki Bursa Teknik Üniversitesi ile Kestel Belediyesi arasında işbirliği yapmak"* olduğu, 5. maddesinde her iki idarenin birbirine karşı olan yükümlülüklerinin belirlendiği, buna göre davalı Bursa Teknik Üniversitesi'nin yükümlülüklerinin *"Kestel Belediye Başkanlığı'na danışmanlık desteği sağlamak, kurum içi seminerlerde eğitim desteği sağlanmak ve belediye tarafından ödenmesi gereken 3.000.000 TL yardım tutarının üniversite inşaatında kullanmak"* olduğu davacı Kestel Belediye Başkanlığı'nın yükümlülüklerinin ise, *"Üniversite sınırları içerisinde mümkün olduğu ölçüde çevre düzenlemeleri yapmak, kent mobilyalarını ve tanıtıma yönelik görselleri temin etmek, çöp ve geri dönüşüm atıklarının alınmasına yardımcı olmak ve Bursa Teknik Üniversitesi'nin banka hesabına 3.000.000 TL nakit aktarımında bulunmak"* şeklinde belirlendiği; işbu protokolün imzalanmasını müteakip 31/12/2012 tarihinde davacı Belediye Başkanlığı tarafından davalı Rektörlüğün banka hesabına 3.000.000 TL tutarın ödendiği; yine protokolde taraflara üstün hak ve yetkiler veren, gerektiğinde tek yanlı değişiklik yapma ve feshetme yetkisi içeren hükümlere yer verilmediği görülmektedir.

16. Buna göre, dava konusu protokol ile taraflara hukuki statülerinden bağımsız olarak imtiyazlı bir yetki, başka bir deyişle protokolü tek taraflı değiştirme, denetleme, cezai işlem tesis etme veya tek taraflı feshetme gibi üstün bir kamu gücünü kullanma yetkisi tesis edilmediği, protokol hükümlerine aykırılık halinde müeyyidelerin düzenlenmediği, yine protokolün karşılıklı edimleri içeren bir işbirliği protokolü olduğu, uyuşmazlığın davacı tarafından protokol imzalandıktan sonra belirlenen bedelin ödenmesine rağmen davalı Rektörlük tarafından edimlerin yerine getirilmemesinden kaynaklandığı, bu haliyle alacağın kamu alacağından ziyade özel hukuk alacağına dönüştüğü gözetildiğinde davanın, özel hukuk hükümlerine göre adli yargı yerinde çözümlenmesi gerektiği sonucuna varılmıştır.

17. Yukarıda belirtilen hususlar gözönünde bulundurularak, Bursa 4. İdare Mahkemesinin başvurusunun kabulü ile, Bursa 4. Asliye Hukuk Mahkemesinin 20/12/2022 tarih ve E.2022/202, K.2022/486 sayılı görevsizlik kararının kaldırılması gerekmiştir.

V. HÜKÜM

Açıklanan gerekçelerle;

A. Davanın çözümünde ADLİ YARGININ GÖREVLİ OLDUĞUNA,

B. Bursa 4. İdare Mahkemesinin BAŞVURUNUN KABULÜ ile, Bursa 4. Asliye Hukuk Mahkemesinin 20/12/2022 tarih ve E.2022/202, K.2022/486 sayılı GÖREVSİZLİK KARARININ KALDIRILMASINA,

05/02/2024 tarihinde OY BİRLİĞİ İLE KESİN OLARAK karar verildi.

Başkan	Üye	Üye	Üye
Rıdvan	Nilgün	Doğan	Eyüp
GÜLEÇ	TAŞ	AĞIRMAN	SARICALAR

Üye	Üye	Üye
Ahmet	Mahmut	Bilal
ARSLAN	BALLI	ÇALIŞKAN