T.C.
UYUŞMAZLIK MAHKEMESİ

ESAS NO : 2024/390
KARAR NO : 2024/316
KARAR TR : 07/10/2024

ÖZET:Kamu ihale sözleşmesi imzalandıktan sonra sözleşmenin uygulanmasından kaynaklı cezai şarta ilişkin uyuşmazlığın, ADLİ YARGI YERİNDE çözümlenmesi gerektiği hk.

K A R A R

Davacı : O. S.
Vekili: Av. A. S. K.
Davalı : Ordu İl Milli Eğitim Müdürlüğü
Vekili: Av. S. D. G.

I. DAVA KONUSU OLAY

1. Davacı vekili, Ordu İl Milli Eğitim Müdürlüğü ile müvekkiline ait olan ... Şirketi arasında, 12/09/2023 tarihinde 2023/773867 ihale kayıt nolu 6 adet eğitim binası güçlendirme ikmal yapım işinin, 15 gün içinde geçici kabule hazır hale getirilmesine aksi halde sözleşmenin cezalı olarak feshedileceğine ilişkin, Ordu İl Milli Eğitim Müdürlüğünün 01/12/2023 tarih ve E-96143686-755.99-91048174 sayılı işleminin iptali ile işlemin dayanağı niteliğinde olan, ikmal işindeki anlaşmazlıklar konusunda Yüksek Fen Kurulu Başkanlığına dosyanın gönderilmesi isteminin reddine ilişkin Ordu Milli Eğitim Müdürlüğünün 21/11/2023 tarih ve 9357 sayılı idari işlemine karşı Ordu İdare Mahkemesinde açılan E.2023/1678 sayılı davada verilecek kararın bekletici mesele yapılmasına karar verilmesi istemiyle adli yargı yerinde dava açılmıştır.

II. UYUŞMAZLIĞA İLİŞKİN BAŞVURU SÜRECİ

A. Adli Yargıda

2. **Ordu 1. Asliye Hukuk Mahkemesi 15/04/2024 tarih ve E.2023/447, K.2024/164 sayılı kararı**ile, dosyanın tetkiki ile görevli yargı yolu yönünden yapılan değerlendirme neticesinde, davalı idarenin tesis etmiş olduğu idari işlemin iptalibakımından görevli yargı yolunun idari yargı olduğu ve uyuşmazlığın idari yargı mercilerinde çözümlenmesi gerektiği gerekçesiyle davanın usulden reddine karar vermiş, bu karar kesinleşmiştir. Kararın ilgili kısmı şöyledir:

> *"...Dava dilekçesinin Mahkememize verildiği 26/12/2023 tarihinde taraflar arasında sözleşmenin feshedilmemiş olduğu, davacı tarafından idarenin idari işlem niteliğinde gerçekleştirdiği mehil süresinin iptalinin istendiği tespit edilmiştir. Bu nedenle taraflar arasında dava konusu uyuşmazlık Ordu İl Milli Eğitim Müdürlüğü tarafından 01/12/2023 tarihli E-96143686-755.99-91048174 sayılı yazı ilegerçekleştirilen idari işlemin iptaline ilişkindir.*
>
> *İdari işlem idare veya idare adına hareket eden özel hukuk kişilerince ya da yasama veya yargı organınca yasama ve yargı fonksiyonu dışında, idare fonksiyonuna ilişkin olarak, kamu gücü kullanılarak yapılan, doğrudan ya da belli bir süreç içinde, rızaları olsun ya da olmasın kişi veya onlara ait nesnelerin hukuki durumlarını etkileyen, kamusal nitelikli, tek yanlı irade açıklamalarıdır. (Akyılmaz, Bahtiyar, Sezginer, Murat ve Kaya, Cemil, Türk İdare Hukuku, Ankara, Seçkin Yayınları, 4. Baskı, S.312)*
>
> *Anayasanın 125.maddesinde idarenin işlem ve eylemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu düzenlenmiştir. 2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun "İdari Dava Türleri ve İdari Yargı Yetkisinin Sınırı" başlıklı 2. Maddesinde ise idari dava türleri sayılmıştır. Bu hükme göre, idari davalar; idari işlemler hakkında açılan iptal davaları, idari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılan tam yargı davaları ve kamu hizmetlerinden birinin yürütülmesi için yapılan her türlü idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara dair davalardan ibarettir. Somut olayda davalı Ordu İl Milli Eğitim Müdürlüğü kamusal kurallar çerçevesinde faaliyet göstermekte olup eylem ve işlemleri de kamusal niteliktedir ve idare kamu hizmeti ile ilgili olarak işlem tesis etmiştir. İdari işlemin iptali istemlerinde ise görevli yargı yolu idari yargıdır..."*

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

B. İdari Yargıda

4. **Ordu İdare Mahkemesi 24/07/2024 tarih ve E.2024/769 sayılı kararı**ile, uyuşmazlıkta adli yargı yeri görevli olduğundan, Ordu 1. Asliye Hukuk Mahkemesinin E.2023/447 sayılı dosyası temin edildikten sonra, görevli merciin belirtilmesi için dosyanın Uyuşmazlık Mahkemesine gönderilmesine, işin incelenmesinin Uyuşmazlık Mahkemesince karar verilinceye kadar ertelenmesine karar vermiştir. Kararın ilgili kısmı şöyledir:

"...Uyuşmazlıkta, Ordu 1.Asliye Hukuk Mahkemesinin 15/04/2024 tarih ve E:2023/447, K:2024/164 sayılı kararıyla, dava dilekçesinin Mahkemeye verildiği 26/12/2023 tarihinde taraflar arasındaki sözleşmenin feshedilmemiş olduğu, davacı tarafından idarenin idari işlem niteliğinde gerçekleştirildiği mehil süresinin iptalinin istenildiği, bu nedenle dava konusu uyuşmazlığın Ordu İl Milli Eğitim Müdürlüğünce tesis edilen idari işlemin iptaline ilişkin olduğu gerekçesine dayanılarak uyuşmazlığın çözümünde görevli yargı yolunun idari yargı olduğubelirtilmiş ise de,sözleşmenin imzalanması aşamasına kadar idarece alınan kararların ve yapılan işlemlerin idari nitelikte olduğu, bu kapsamda, ihale kararı alınması, ihale şartlarının tespiti, şartnamenin hazırlanması, tahmini bedel tayini, ihale komisyonunun teşkili, ihalenin ilanı, tekliflerin değerlendirilmesi, ihale kararı, komisyonun ihaleyi yapıp yapmamakta serbest olması, ihale kararının onay ve iptali gibi tüm işlemlerin, idarenin, yasanın verdiği yetkiye dayanarak gerçekleştirdiği tek yanlı ve buyurucu nitelikte işlemler olduğu, bu tür işlemlere karşı açılacak davalar idari yargının görev alanında kalmakta ise de, sözleşmenin imzalanmasından sonra sözleşme hükümlerinin uygulanmasından kaynaklanan uyuşmazlıkların adli yargının görev alanına girdiği; bakılan uyuşmazlıkta, davacı ile 12.09.2023 tarihinde sözleşme imzalandığı, bu sözleşmede, yüklenicinin sözleşmeye uygun olarak işi süresinde bitirmediği takdirde en az 10 gün süreli yazılı ihtar yapılarak gecikme cezasının uygulanacağı ve ihtarda belirtilen sürenin bitmesine rağmen aynı durumun devam etmesi halinde ayrıca protesto çekmeye gerek kalmaksızın kesin teminatının gelir kaydedileceği ve sözleşmenin feshedilerek hesabının genel hükümlere göre tasfiye edileceğinin düzenlendiği, uyuşmazlığın sözleşme hükümlerinin uygulanmasından kaynaklandığı, bu itibarla sözleşme imzalandıktan sonraki bir aşamaya ait olan 15 gün içerisinde işin geçici kabule hazır hale getirilmemesi hâlinde sözleşmenin feshedileceğine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan bu davanın görüm ve çözümünde adli yargı yerlerinin görevli olduğu sonucuna varılmıştır..."

5. Ordu İdare Mahkemesince, 2247 sayılı Kanun'un 19. maddesi uyarınca görevli yargı yerinin belirlenmesi için dava dosyaları Uyuşmazlık Mahkemesine gönderilmiştir.

III. İLGİLİ HUKUK

A. Mevzuat

6. 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun *"Kapsam"* başlıklı 2. maddesi şöyledir:

"*Bu Kanun, Kamu İhale Kanununa tabi kurum ve kuruluşlar tarafından söz konusu Kanun hükümlerine göre yapılan ihaleler sonucunda düzenlenen sözleşmeleri kapsar.*"

7. 4735 sayılı Kanun'un"*İlkeler*" başlıklı 4. maddesi şöyledir:

"*Bu Kanuna göre düzenlenecek sözleşmelerde, ihale dokümanında yer alan şartlara aykırı hükümlere yer verilemez.*

Bu Kanunda belirtilen haller dışında sözleşme hükümlerinde değişiklik yapılamaz ve ek sözleşme düzenlenemez.

Bu Kanun kapsamında yapılan kamu sözleşmelerinin tarafları, sözleşme hükümlerinin uygulanmasında eşit hak ve yükümlülüklere sahiptir.İhale dokümanı ve sözleşme hükümlerinde bu prensibe aykırı maddelere yer verilemez.Kanunun yorum ve uygulanmasında bu prensip göz önünde bulundurulur."

8. 4735 sayılı Kanun'un *"İdarenin sözleşmeyi feshetmesi"* başlıklı 20. maddesi şöyledir:

"Aşağıda belirtilen hallerde idare sözleşmeyi fesheder:

a) Yüklenicinin taahhüdünü ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi veya işi süresinde bitirmemesi üzerine, ihale dokümanında belirlenen oranda gecikme cezası uygulanmak üzere, idarenin en az on gün süreli ve nedenleri açıkça belirtilen ihtarına rağmen aynı durumun devam etmesi,

b) Sözleşmenin uygulanması sırasında yüklenicinin 25 inci maddede sayılan yasak fiil veya davranışlarda bulunduğunun tespit edilmesi,

Hallerinde, ayrıca protesto çekmeye gerek kalmaksızın kesin teminat ve varsa ek kesin teminatlar

gelir kaydedilir ve sözleşme feshedilerek hesabı genel hükümlere göre tasfiye edilir."

9. 4735 sayılı Kanun'un *"Yasak fiil ve davranışlar"* başlıklı 25. maddesi şöyledir:

"Sözleşmenin uygulanması sırasında aşağıda belirtilen fiil veya davranışlarda bulunmak yasaktır:

a) Hile, vaat, tehdit, nüfuz kullanma, çıkar sağlama, anlaşma, irtikap, rüşvet suretiyle veya başka yollarla sözleşmeye ilişkin işlemlere fesat karıştırmak veya buna teşebbüs etmek.

b) Sahte belge düzenlemek, kullanmak veya bunlara teşebbüs etmek.

c) Sözleşme konusu işin yapılması veya teslimi sırasında hileli malzeme, araç veya usuller kullanmak, fen ve sanat kurallarına aykırı, eksik, hatalı veya kusurlu imalat yapmak.

d) Taahhüdünü yerine getirirken idareye zarar vermek.

e) Bilgi ve deneyimini idarenin zararına kullanmak veya 29 uncu madde hükümlerine aykırı hareket etmek.

f) Mücbir sebepler dışında, ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak taahhüdünü yerine getirmemek.

g) Sözleşmenin 16 ncı madde hükmüne aykırı olarak devredilmesi veya devir alınması."

10. 4735 sayılı Kanun'un*"Hüküm bulunmayan haller"* başlıklı 36. maddesi şöyledir:

" Bu Kanunda hüküm bulunmayan hallerde Borçlar Kanunu hükümleri uygulanır."

11. Ordu ili, Çaybaşı, Gölköy ve Korgan ilçelerinde Bulunan 6 adet Eğitim Binasında Güçlendirme İkmal Yapım İşi'ne ait Sözleşmenin *"Gecikme halinde uygulanacak cezalar ve sözleşmenin feshi"* başlıklı 25. maddesinin ilgili kısımları şöyledir:

"1-Bu sözleşmede belirtilen süre uzatım halleri hariç, Yüklenici sözleşmeye uygun olarak işi süresinde bitirmediği takdirde en az 10 gün süreli yazılı ihtar yapılarak gecikme cezası uygulanır.

2-Yüklenicinin sözleşmeye uygun olarak işi süresinde bitirmediği takdirde, gecikilen her gün için ilk sözleşme bedelinin %0,05 (on binde beş) oranında gecikme cezası uygulanır.

3-İhtarda belirtilen sürenin bitmesine rağmen aynı durumun devam etmesi halinde ayrıca protesto çekmeye gerek kalmaksızın kesin teminatı gelir kaydedilir ve sözleşme feshedilerek hesabı genel hükümlere göre tasfiye edilir.

..."

B. Yargı Kararları

12. Uyuşmazlık Mahkemesi, benzer konulara ilişkin olarak önüne gelen uyuşmazlıklarda; sözleşme aşamasına kadar kanuna dayanılarak idarece alınan karar ve yapılan işlemlerin iptali istemiyle açılan davaların İdari yargı yerinde, sözleşme yapıldıktan sonra sözleşme hükümlerinin uygulanması nedeniyle ortaya çıkan uyuşmazlıkların ise sözleşme ve özel hukuk hükümlerine göre adlî yargı yerinde görülmesi gerektiği yolunda pek çok karar vermiştir. (16/06/2003 tarihli ve E.2003/47, K.2003/51; 05/02/2007 tarihli, E.2006/154, K.2007/3; 04/06/2013 tarihli ve E.2013/394, K.2013/881; 13/10/2014 tarihli ve E.2014/671, K.2014/890; 29/12/2014 tarihli ve E.2014/1097, K.2014/1145; 20/02/2017 tarihli ve E.2016/91, K.2017/3; 24/12/2018 tarihli, E.2018/865, K.2018/865; 24/02/2020 tarihli,E.2019/859, K.2020/162 sayılı kararlarında olduğu gibi.)

IV. İNCELEME VE GEREKÇE

A. İlk İnceleme

13. Uyuşmazlık Mahkemesinin Kenan YAŞAR'ın Başkanlığında, Üyeler Doğan AĞIRMAN, Eyüp SARICALAR, Seyfi HAN, Ahmet ARSLAN, Mahmut BALLI ve Bilal ÇALIŞKAN'ın katılımlarıyla yapılan07/10/2024 tarihli toplantısında; 2247 sayılı Kanun'un 27. maddesi uyarınca yapılan incelemeye göre, İdare 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

14. Raportör-Hâkim Gülşen AKAR PEHLİVAN'ın 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 adliyargının görevli olduğu yolundaki sözlü açıklamaları da dinlendikten sonra, gereği görüşülüp düşünüldü:

15. Dava, davacıya ait ... Şirketi uhdesinde kalarak sözleşmesi imzalanan Ordu ili, Çaybaşı, Gölköy ve Korgan ilçelerinde bulunan 6 adet eğitim binasında güçlendirme ikmal yapım işinin, 15 gün içinde geçici kabule hazır hale getirilmesine, aksi halde sözleşmenin cezalı olarak feshedileceğine ilişkin Ordu İl Milli Eğitim Müdürlüğünün 01/12/2023 tarih ve E-96143686-755.99-91048174 sayılı işlemininiptali istemiyle açılmıştır.

16. Yukarıda belirtilen yasal düzenlemeler çerçevesinde, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun kamu hukukunu ilgilendiren yasalar olması nedeniyle, sözleşme aşamasına kadar yasaya dayanılarak idarece alınan karar ve yapılan işlemlerin iptali istemiyle açılan davaların idari yargı yerinde; sözleşme yapıldıktan sonra sözleşme hükümlerinin uygulanması nedeniyle ortaya çıkan uyuşmazlıkların ise sözleşme ve özel hukuk hükümlerine göre adli yargı yerinde görülmesi gerekmekte ise de, sözleşme yapıldıktan sonra tesis edilse bile sözleşmenin uygulanmasından kaynaklanmayan, sözleşmeden doğan bir hak veya alacağın takibi niteliğini taşımayan, idarenin kamu gücüne dayanarak ve tek yanlı olarak tesis ettiği idari işlemlerin iptali istemiyle açılan veya bu nitelikteki idari işlemler nedeniyle doğan tazminat istemleri nedeniyle açılan davaların da idari yargı yerinde görülüp çözümlenmesi gerektiği tartışmasızdır.

17. İdari 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 sözleşmelerin ise; idari sözleşme niteliği taşımayıp, özel hukuk kurallarına göre düzenlendiği kuşkusuzdur.

18. Dosyanın incelenmesinden, davacının davalı idarece ihale edilen Ordu ili, Çaybaşı, Gölköy ve Korgan ilçelerinde bulunan 6 adet eğitim binasında güçlendirme ikmal yapım işinin yüklenicisi olduğu, 12/09/2023 tarihinde sözleşme imzalandığı, 21/09/2023 tarihinde iş yeri tesliminin gerçekleştirildiği, işin bitim tarihinin iş yeri tesliminden itibaren 60 gün olarak belirlenerek 19/11/2023 tarihi olarak kararlaştırıldığı, yüklenici tarafından talep edilen imalat değişikliği ve iş eksilişi talebinin kontrolörler tarafından değerlendirilerek 10 gün ilave süre verildiği, ilave süre tanındığına ilişkin 03/11/2023 tarih ve 88865340 sayılı yazının yükleniciye tebliğ edildiği, yükleniciye iş takviminin gerisinde olduğuna dair 12/10/2023, 26/10/2023 ve 13/11/2023 tarihli yazılar ile uyarılar yapıldığı, ilave 10 günlük süre dahil işin bitirilme süresinin 29/11/2023 tarihinde sona ermesi üzerine dava konusu işlem ile, 30/11/2023 tarihli Durum Tespit Raporuna istinaden yüklenici firmaya mevcut işin süre uzatımı dahil iş bitim tarihi olan 29/11/2023 tarihi itibarıyla mevcut işin geçici kabule hazır olmadığı, iş programının çok gerisinde seyrettiği için sözleşme hükümlerine göre cezalı çalışmakta olduğu ve 15 gün içerisinde ihale konusu işin geçici kabule hazır hale getirilmemesi durumunda, işin sözleşmesinin 25. maddesinin 3. bendinde yer alan hususlar doğrultusunda işlem yapılacağının bildirilmesi ve anılan bildirim yazısının 07/12/2023 tarihinde davacıya tebliğ edilmesi üzerine anılan işlemin iptali istemiyle bakılan davanın açıldığı anlaşılmaktadır.

19. Buna göre, İdarelerce mal veya hizmet alımı için ihaleye çıkılması aşamasında ihalenin sonuçlanıp kesinleşmesine kadar geçen süreçte tesis edilen işlemlerin idari nitelikte olduğu kabul edilmekte ve bu aşamada ortaya çıkan anlaşmazlıkların çözümünün idari yargı yerlerine, ihalenin kesinleşmesi ve sözleşmenin akdedilmesinden sonraki aşamada idare ile yüklenici arasındaki sözleşmenin uygulanmasından doğan uyuşmazlıkların görüm ve çözümünün ise özel hukuk hükümlerine göre adli yargı yerlerine ait olduğu genel kabulü doğrultusunda; sözleşme imzalandıktan sonra, taraflarca sözleşme hükümlerinin yerine getirilmesi sırasında bir başka ifadeyle, sözleşme hükmünün uygulanmasından kaynaklanan uyuşmazlığın adli yargı yerinde çözümlenmesigerektiği sonucuna varılmıştır.

20. Yukarıda belirtilen hususlar göz önünde bulundurularak, Ordu İdare Mahkemesinin başvurusunun kabulü ile, Ordu 1. Asliye Hukuk Mahkemesinin 15/04/2024 tarih ve E.2023/447, K.2024/164 sayılı görevsizlik kararının kaldırılması gerekmiştir.

V. HÜKÜM

Açıklanan gerekçelerle;

A. Davanın çözümünde ADLİ YARGININ GÖREVLİ OLDUĞUNA,

B. Ordu İdare Mahkemesinin BAŞVURUSUNUN KABULÜ ile Ordu 1. Asliye Hukuk Mahkemesinin 15/04/2024 tarih ve E.2023/447, K.2024/164 sayılı GÖREVSİZLİK KARARININ KALDIRILMASINA,

07/10/2024 tarihinde, OY BİRLİĞİ İLE KESİN OLARAK karar verildi.

Başkan Vekili	Üye	Üye	Üye
Kenan	Doğan	Eyüp	Seyfi
YAŞAR	AĞIRMAN	SARICALAR	HAN

Üye	Üye	Üye
Ahmet	Mahmut	Bilal
ARSLAN	BALLI	ÇALIŞKAN