T.C.
UYUŞMAZLIK MAHKEMESİ

ESAS NO **:** 2025/284
KARAR NO **:** 2025/420
KARAR TR **:** 16/06/2025

ÖZET: Davalı Rektörlük ile davacı şirket arasında imzalanan ön izin sözleşmesinden sonra, davalı idareye ait imar planı değişikliği ve işgalin kaldırılması yükümlülüklerinin yerine getirilmemesi nedeniyle, yükümlülüklerin ifa edilemediğinden bahisle, sözleşmenin feshedilmesine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davanın, İDARİ YARGI YERİNDE çözümlenmesinin gerektiği hk.

K A R A R

Davacı **:** ... Sanayi ve Ticaret A.Ş.
Vekili **:** Av. D.E
Davalı **:** Dokuz Eylül Üniversitesi Rektörlüğü
Vekili **:** Av. B.T

I. DAVA KONUSU OLAY

1. Davacı vekili, İzmir ili, Buca ilçesi, ... Mahallesi, ... ada, ... ve ... parsel sayılı taşınmazlar üzerine öğrenci yurdu ve yaşam alanı yapılması amacıyla, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu uyarınca yapılan ihale sonucunda, müvekkili şirkete bir yıl "*ön izin süresi*" tanındığını, ancak imar planı değişikliklerinin davalı idarece tamamlanamaması ve taşınmaz üzerindeki işgalcinin tahliye edilememesi nedeniyle, ön izin süresinin bir yıl uzatıldığını, bu süre henüz sona ermediği hâlde, söz konusu eksiklikler dikkate alınmaksızın projelerin belirli tarihlere kadar sunulmasının istenmesi ve bu şartların yerine getirilmemesi hâlinde sözleşmenin feshedileceğinin bildirildiğini, oysa projelerin tamamlanabilmesi için gerekli olan resmi imar belgelerinin henüz düzenlenmediğini, imar durumu ve emsal değerinin belirsiz olduğunu, bu nedenle projelerin fiilen hazırlanmasının mümkün olmadığını, tüm teknik koşullar yerine getirilmek üzere çalışmalar sürdürülmekteyken, 03/11/2023 tarihli işlemle sözleşmenin tek taraflı olarak feshedildiğini, ancak söz konusu işlemin davacının başvurusu bulunmaksızın ve süresi devam eden ön izin sözleşmesi yürürlükteyken tesis edildiğini, dolayısıyla Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik'in 75/4. maddesi ve 324 sayılı Milli Emlak Tebliği'nin 16/A-1 maddesi kapsamında sözleşmenin feshi koşullarının oluşmadığını ileri sürerek, ön izin sözleşmesinin feshi yönünde tesis edilen 03/11/2023 tarih ve 780509 sayılı işlemin iptali *istemiyle* idari yargı yerinde dava açmıştır.

II. UYUŞMAZLIĞA İLİŞKİN BAŞVURU SÜRECİ

A. İdari Yargıda

2. **İzmir 8. İdare Mahkemesi 25/01/2024 tarih ve E.2023/1654, K.2024/55 sayılı kararı** ile, bakılan uyuşmazlığın davacı ile davalı idare arasında karşılıklı mutakabatla imzalanan, taraflara karşılıklı borç ve haklar yükleyen ön izin sözleşmesindeki yükümlülüklerin yerine getirilip getirilmediği hususunda ön izin sözleşmesinin uygulanmasından kaynaklandığı uyuşmazlığın görüm ve çözümünde adli yargı yerinin

UYAP Bilişim Sistemindeki bu dokümana http://vatandas.uyap.gov.tr adresinden y/Aahj1 - JhdOHeM - UAYhhQ/ - amvgJY= ile erişebilirsin

görevli olduğu gerekçesiyle, 2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanunu'nun 15. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi uyarınca davanın görev yönünden reddine karar vermiş, bu karar kesinleşmiştir. Kararın ilgili kısmı şöyledir:

> *"...2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 1. maddesinde; bölge idare mahkemeleri, idare mahkemeleri ve vergi mahkemelerinin bu Kanunla verilen görevleri yerine getirmek üzere kurulmuş genel görevli bağımsız mahkemeler olduğu belirtildikten sonra, 5. maddesinde idare mahkemelerinin; vergi mahkemelerinin görevine giren davalarla, ilk derecede Danıştay'da çözümlenecek olanlar dışındaki iptal davalarını, tam yargı davalarını, tahkim yolu öngörülen imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklar hariç kamu hizmetlerinden birinin yürütülmesi için yapılan idarî sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davaları çözümleyeceği kurala bağlanmıştır.*
>
> *2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendinde de; idarî işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlâl edilenler tarafından açılan iptal davalarının idari dava türlerinden olduğu hükmüne yer verilmiş olup, anılan Kanun'un 14. maddesinin 3. fıkrasının (b) bendinde; dava dilekçelerinin görev ve yetki yönünden ilk incelemeye tabi tutulacağı, 15. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendinde de; Danıştay veya idare ve vergi mahkemelerince 14. maddenin 3. fıkrasında yazılı hususlarda kanuna aykırılık görülürse, 14. maddenin 3. fıkrasının (a) bendine göre adli yargının görevli olduğu konularda açılan davaların reddine karar verileceği kurala bağlanmıştır.*
>
> *2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 74. maddesi ile 4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ve 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 13. maddesine dayanılarak hazırlanıp, 19.6.2007 tarihli, 26557 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik" ile Hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazların satışı, trampası, arsa veya kat karşılığı inşaat yaptırılması, kiraya verilmesi, ön izin verilmesi ve üzerlerinde irtifak hakkı kurulması, Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiraya verilmesi, ön izin ve kullanma izni verilmesi ile ecrimisil ve tahliye işlemlerine ilişkin usul ve esaslar açıklanmaktadır.*
>
> *Yönetmeliğin 75. maddesinde, "İrtifak hakkı veya kullanma izni ihalesi sonucunda, yapılacak yatırım için ön izne ihtiyaç duyulması hâlinde, lehine irtifak hakkı tesis edilecek veya kullanma izni verilecek yatırımcıya; fiili kullanım olmaksızın tescil, ifraz, tevhit, terk ve benzeri işlemlerin yapılması veya imar planının yaptırılması, değiştirilmesi ya da uygulama projelerinin hazırlanması ve onaylatılması gibi işlemlerin yerine getirilebilmesi için bir yıl süreyle ön izin verilir. Bu süre içerisinde belirtilen işlemlerin tamamlanamaması durumunda, buna ilişkin belgelerle birlikte ve bu işlemlerin tamamlanamama nedenleri de belirtilmek suretiyle talep edilmesi ve talebin İdare tarafından uygun görülmesi hâlinde bu süre bedeli karşılığında bir yıl uzatılabilir. Verilen ve uzatılan ön izin süreleri içinde de belirtilen işlemleri kendi kusurları dışında kamudan kaynaklanan ve/veya İdarece kabul edilebilir sebeplerle yerine getiremeyenlere; talep etmeleri ve bu talebin İdare tarafından uygun görülmesi hâlinde birer yıllık olmak üzere iki yıl daha süre verilebilir. Verilen ve uzatılan ön izin sürelerinin toplamı dört yılı geçemez. Ön izin bedeli, Yönetmeliğin 12. maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca belirlenir. Ön izin döneminde süre dondurulmaz.*
>
> *Ön izin süresi içerisinde yükümlülüklerin yerine getirilmesi hâlinde, Yönetmeliğin 12. maddesinin beşinci fıkrası uyarınca tespit edilecek bedel üzerinden Yönetmeliğin eki İrtifak Hakkına İlişkin Resmî Senede Yazılacak Hükümleri (Ek-14) içerecek şekilde resmi senet düzenlenmesi suretiyle irtifak hakkı tesis edilir veya Yönetmeliğin eki Kullanma İzni Sözleşmesinin (Ek-16) düzenlenmesi suretiyle kullanma izni verilir. Ancak, ön izin süresi bitmeden önce irtifak hakkı kurulması veya kullanma izni verilmesinin talep edilmesi*

UYAP Bilişim Sistemindeki bu dokümana http://vatandas.uyap.gov.tr adresinden y/Aahj1 - JhdOHeM - UAYhhQ/ - amvgJY= ile erişebilirsin

hâlinde, ön izin sözleşmesinde öngörülen yükümlülüklerin yerine getirilmiş olması kaydıyla, ön izin süresinin kalan kısmına ilişkin bedel, kurulacak irtifak hakkı veya kullanma izni bedelinden mahsup edilir.

İdarece; taşınmaza ihtiyaç duyulan veya taşınmazın ekonomik açıdan farklı şekilde değerlendirilmesi uygun görülen hâllerde, ön izin süresi uzatılmaz, devam eden ön izinler ise varsa kalan süreye ilişkin bedelin geri ödenmesi kaydıyla iptal edilir. Bu durumda ön izin sahibi tarafından İdareden hiçbir hak ve tazminat talebinde bulunulamaz.

Ön izin süresi içinde yükümlülüklerin ilgilinin kusuru dışında yerine getirilmesinin mümkün olamayacağının anlaşılması hâlinde, İdareye yapılacak başvuru üzerine sözleşme feshedilir ve teminat ile kalan süreye ilişkin ön izin bedeli iade edilir.

Ön izin sahibinin sözleşme süresi sona ermeden taahhüdünden vazgeçmesi hâlinde, İdarece sözleşme feshedilir. Bu durumda teminatı gelir kaydedilir ve kalan süreye ilişkin ön izin bedeli iade edilmez." kuralına yer verilmiştir.

Yönetmeliğin ekinde (Ek-12) idare ile ön izin sahibi arasında akdedilecek tip "Ön İzin Sözleşmesi"ne yer verildiği, anılan sözleşmede tarafların yükümlülüklerinin maddeler halinde yer aldığı, 10. maddede ihtilafların çözüm yeri için taraflara yetkili yargı yerinin belirlenmesi imkânı tanındığı, 11. maddede sözleşmede hüküm bulunmayan hâllerde, 08/09/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ile Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik hükümleri ile diğer mevzuat hükümlerinin uygulanacağının belirtildiği, sözleşmenin idare ita amiriyle ön izin sahibi tarafından imzalanacak şekilde hazırlandığı anlaşılmaktadır.

Sözleşme kavramı, bir mutabakatı, uygunluğu ifade etmektedir. Bununla iki kişinin karşılıklı ve uyumlu davranış biçiminden bir borç kaynağının doğduğu ifade edilmeye çalışılmaktadır. Bu nedenle, böyle bir borç kaynağının doğumu için, iki kişinin uyum içinde bulunan bir davranışı ortaya koyması gerekmektedir. (Borçlar Hukuk Genel Hükümler; Kılıçoğlu, Ahmet; Turhan Kitabevi, 2011, Ankara, s.52)

İdari işlem ise, idare hukukuna ve keza uyuşmazlık hâlinde idarî yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukuki sonuç açıklamaya yönelik tek yanlı irade açıklamalarıdır. (İdare Hukuku Cilt I; Gözler, Kemal; Ekin Kitabevi Yayınları, 2019, Bursa, s.764)

Bu tanımlar çerçevesinde ön izin sözleşmeleri incelendiğinde; ön izin verilmesinin, idarenin ve ön izin sahibinin karşılıklı mutakabatla imzaladığı, taraflara karşılıklı borç ve haklar yükleyen bir akit olduğu, bu hâlde, idarî işlem olarak nitelendirilmesine hukukî imkân bulunmadığı anlaşılmaktadır.

Bu itibarla, salt ön izin sözleşmesi hükümlerinin uygulanmasından kaynaklanan uyuşmazlıkların çözümünün adlî yargı yerlerine ait olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

Bununla birlikte, ön izin sözleşmesi hükümlerinin uygulanmasından ayrılabilen ve idarenin kamu gücüne dayalı, tek yanlı ve idarî nitelikteki işlemlerine karşı açılan davalarda ise idari yargının görevli olduğu, bu hususun, her davanın niteliğine göre belirlenmesi gerektiği de açıktır.

Dava dosyasının incelenmesinden; İzmir ili Buca ilçesi ... Mahallesi ... ada ... ve ... parseller üzerinde öğrenci yurdu, öğrenci yaşam merkezi ve sosyal-kültürel tesis yapmak amacıyla 30 yıl süreli irtifak hakkı tesisine ilişkin 15.06.2022 tarihinde yapılan ihaleyi üstlenen davacı ile davalı idare arasında taşınmazın üzerinde öğrenci yurdu ile öğrenci yaşam merkezi ve sosyo-kültürel tesisleri yapılmak üzere ve fiili kullanım olmaksızın öncelikle taşınmazın tescil, ifraz, tevhit, terk ve benzeri işlemlerin yapılması ve/veya imar planının yaptırılması, değiştirilmesi, uygulama projelerinin hazırlatılması ve onaylatılması amacıyla imzalanan 24.06.2022 tarihli ön izin sözleşmesinin feshine ilişkin Dokuz Eylül Üniversitesi Rektörlüğü'nün 03.11.2023 tarih ve 780509 sayılı işleminin iptali istemiyle bakılan davanın açıldığı anlaşılmaktadır.

Bakılan davada; davacı ve davalı idare arasında imzalanan öz izin sözleşmesinin 11. Maddesinde; bu sözleşmede hüküm bulunmayan hallerde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ile Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik hükümleri ile diğer mevzuat

UYAP Bilişim Sistemindeki bu dokümana http://vatandas.uyap.gov.tr adresinden y/Aahj1 - JhdOHeM - UAYhhQ/ - amvgJY= ile erişebilirsin

hükümlerinin uygulanacağının belirtildiği, dava konusu ön izin sözleşmesinin davalı idarece; davacı ile davalı idare arasında yapılan görüşmeler ve yazışmalar üzerine davacı tarafından süreç içerisinde hiç bahsedilmeyen ve ihale üzerinden geçen 1 yılı aşkın süreye rağmen konu edilmeyen "emsal değer oranının az oluşuna" ilişkin talepler iletilmeye başlandığı ve bu şekilde işin tamamlanamayacağının belirtildiği, yüklenicinin idareye sunduğu avan proje incelendiğinde emsalin 0,60 olduğu, idareye verilen dilekçede ise 0,60 oran ile 2500 kişilik yurt yapılamayacağı belirtilmesi üzerine taraflarca imzalanan ön izin sözleşmesinin 9. maddesindeki "ancak ön izin sahibinin kusuru dışında ön izin süresi içinde ön izin yükümlülüklerinin yerine getirilmesinin mümkün olamayacağının anlaşılması halinde idareye yapılacak başvuru üzerine sözleşme feshedilir ve teminat ile kalan süreye ilişkin ön izin bedeli iade edilir "hükmü uyarınca irtifak hakkı tesisi ihalesi kapsamında yapılan ön izin sözleşmesinin feshine ilişkin işlemin tesis edildiği dikkate alındığında bakılan uyuşmazlığın davacı ile davalı idare arasında karşılıklı mutakabatla imzalanan, taraflara karşılıklı borç ve haklar yükleyen ön izin sözleşmesindeki yükümlülüklerin yerine getirilip getirilmediği hususunda ön izin sözleşmesinin uygulanmasından kaynaklandığı sonucuna varılmakla bakılan davanın görüm ve çözümünde adli yargının görev adli yargı yerinin görevli olduğu sonucuna varılmıştır.

Nitekim, benzer bir uyuşmazlıkta Danıştay 13. Dairesi'nin 24.05.2023 tarih ve E:2018/1330 K:2023/2622 sayılı kararı da bu yöndedir..."

3. Davacı vekili bu kez, davalı idarenin müvekkili ile imzalanan 24/06/2022 tarihli ön izin sözleşmesinin feshine ilişkin 03/11/2023 tarih 780509 sayılı işlemin geçersiz olduğunun tespitine (*bu işlem 06/11/2023 tarih ve ...786622 sayılı yazı ekinde gönderilmiştir.*), dava tarihi itibariyle uzatılan ön izin sözleşmesinin süresinin bitmiş olduğu dikkate alınmak suretiyle, mahkemece işlemin geçersiz olduğu yönünde bir karar verilememesi halinde, davalının haksız fesih nedeniyle müvekkilinin davalıya yapmış olduğu ödemelerinin şimdilik, 350.000 TL'sinin ve ayrıca ön izin sözleşmesinin haksız feshi nedeniyle mahrum kalınan zararına karşılık gelmek üzere şimdilik 1.000 TL alacağın ticari faiziyle birlikte davalıdan alınarak müvekkiline ödenmesine karar verilmesi istemiyle adli yargı yerinde dava açmıştır.

B. Adli Yargıda

4. **İzmir 2. Asliye Hukuk Mahkemesi 21/02/2025 tarih ve E.2024/278 sayılı kararı** ile, Uyuşmazlık Mahkemesi kararı emsal alınarak uyuşmazlıkta İdari Yargının görevli olduğuna, 2247 sayılı Kanun'un 19. maddesi uyarınca Mahkemeleri ile İzmir 8 İdare Mahkemesinin kararları arasında olumsuz görev uyuşmazlığı doğduğundan, uyuşmazlığın çözümü için dosyanın Uyuşmazlık Mahkemesine gönderilmesine karar vermiştir. Kararın ilgili kısmı şöyledir:

"DELİLLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ VE GEREKÇE

Dava; ön izin sözleşmesinin feshinin haksız olduğunun tespiti bu mümkün olmaz ise sözleşme kapsamında alacağın tahsili istemine ilişkindir.

Üniversite Tınaztepe Yerleşkesinde yer alan ve İzmir İli, Buca İlçesi, ... Mahallesi ... ada ... ve ... parselde kayıtlı 14.483,85 m²'lik taşınmaz ile 750 ada 67 parselde kayıtlı 21.918,60 m²'lik taşınmaz olmak üzere toplam 36.402,45 m²'lik taşınmazın öğrenci yurdu ile öğrenci yaşam merkezi ve sosyal kültürel tesis yapılması amacıyla 15.06.2022 tarihi saat 10:30'da 2886 sayılı Kanun'un 51/(g) maddesi uyarınca irtifak hakkı tesisi ihalesine çıkılmış olup; söz konusu ihale kapsamında davacı şirket ile 24.06.2022 tarihinde ön izin sözleşmesi imzalanmıştır.

Davacı ve davalı idare arasında imzalanan ön izin sözleşmesinin 11. Maddesinde; bu sözleşmede hüküm bulunmayan hallerde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ile Hazine

UYAP Bilişim Sistemindeki bu dokümana http://vatandas.uyap.gov.tr adresinden y/Aahj1 - JhdOHeM - UAYhhQ/ - amvgJY= ile erişebilirsin

Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik hükümleri ile diğer mevzuat hükümlerinin uygulanacağının belirtildiği, dava konusu ön izin sözleşmesinin davalı idarece; davacı ile davalı idare arasında yapılan görüşmeler ve yazışmalar üzerine davacı tarafından süreç içerisinde hiç bahsedilmeyen ve ihale üzerinden geçen 1 yılı aşkın süreye rağmen konu edilmeyen "emsal değer oranının az oluşuna" ilişkin talepler iletilmeye başlandığı ve bu şekilde işin tamamlanamayacağının belirtildiği, yüklenicinin idareye sunduğu avan proje incelendiğinde emsalin 0,60 olduğu, idareye verilen dilekçede ise 0,60 oran ile 2500 kişilik yurt yapılamayacağı belirtilmesi üzerine taraflarca imzalanan ön izin sözleşmesinin 9. maddesindeki "ancak ön izin sahibinin kusuru dışında ön izin süresi içinde ön izin yükümlülüklerinin yerine getirilmesinin mümkün olamayacağının anlaşılması halinde idareye yapılacak başvuru üzerine sözleşme feshedilir ve teminat ile kalan süreye ilişkin ön izin bedeli iade edilir "hükmü uyarınca irtifak hakkı tesisi ihalesi kapsamında yapılan ön izin sözleşmesinin feshine ilişkin işlem tesis edilmiştir.

Davacı bu feshin haksız olduğunun tespitini, bu mümkün olmaz ise alacağın tahsilini talep etmektedir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 74. maddesi ile 4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ve 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 13. maddesine dayanılarak hazırlanıp, 19.6.2007 tarihli, 26557 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik" ile Hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazların satışı, trampası, arsa veya kat karşılığı inşaat yaptırılması, kiraya verilmesi, ön izin verilmesi ve üzerlerinde irtifak hakkı kurulması, Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiraya verilmesi, ön izin ve kullanma izni verilmesi ile ecrimisil ve tahliye işlemlerine ilişkin usul ve esaslar açıklanmaktadır.

Yönetmeliğin ekinde idare ile ön izin sahibi arasında akdedilecek tip "Ön İzin Sözleşmesi"ne yer verildiği, anılan sözleşmede tarafların yükümlülüklerinin maddeler halinde yer aldığı, 10. maddede ihtilafların çözüm yeri için taraflara yetkili yargı yerinin belirlenmesi imkânı tanındığı, 11. maddede sözleşmede hüküm bulunmayan hâllerde, 08/09/1983 tarihli ve 2886 sayılı Kanun ile Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik hükümleri ile diğer mevzuat hükümlerinin uygulanacağının belirtildiği anlaşılmaktadır.

Sözleşme kavramı, bir mutabakatı, uygunluğu ifade etmektedir. Bununla iki kişinin karşılıklı ve uyumlu davranış biçiminden bir borç kaynağının doğduğu ifade edilmeye çalışılmaktadır. Bu nedenle, böyle bir borç kaynağının doğumu için, iki kişinin uyum içinde bulunan bir davranışı ortaya koyması gerekmektedir.

İdari işlem ise, idare hukukuna ve keza uyuşmazlık hâlinde idari yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukuki sonuç açıklamaya yönelik tek yanlı irade açıklamalarıdır.

Yukarıda yer verilen düzenlemelerde, irtifak hakkı veya kullanma izni ihalesi sonucunda, yapılacak yatırım için ön izne ihtiyaç duyulması halinde, ihale uhdesinde kalan istekliye, idare tarafından izin verileceği düzenlenmiştir. Her ne kadar, mevzuatta sözleşme kavramına yer verilmişse de ön iznin teknik anlamda sözleşme olarak nitelenmesi mümkün değildir. Nitekim, mevzuatta taraflar arasında hazine taşınmazına ilişkin kurulması planlanan irtifak hakkı veya kullanım iznine ilişkin tarafların imzalarıyla tamamlanan sözleşme ön izin olmayıp, ön izin idarenin kamu gücüne dayanan hukuki sonuç doğurmaya yönelik tek yanlı irade açıklamasıdır.

Ayrıca, mevzuatta yer verilen tip ön izin sözleşmesine bakıldığında, sözleşmeye eklenen hükümlerin, yukarıda anılan Yönetmelik ve Tebliğ kurallarının tekrarı niteliğinde olduğu, dolayısıyla tarafların serbest iradesiyle mutabık kalınan hususlar olmadığından, ön iznin sözleşme niteliği taşımadığı görülmektedir.

Bu durumda, ön izin sürecinden kaynaklanan uyuşmazlıkların, idari yargının

UYAP Bilişim Sistemindeki bu dokümana http://vatandas.uyap.gov.tr adresinden y/Aahj1 - JhdOHeM - UAYhhQ/ - amvgJY= ile erişebilirsin

görevinde olduğu sonucuna varılmıştır.

Taraflar arasındaki ön izin sözleşmesinin davalı idare tarafından yapılan fesih işleminin iptali için İzmir 8. İdare mahkemesinde dava açıldığı, 2023/1654-2024/55 sayılı karar ile davanın Adli Yargının görevli olduğu gereçsi ile görev yönünden reddedildiği, bu karar üzerine mahkememizdeki davanın açıldığı anlaşılmıştır.

Uyuşmazlık mahkemesinin 26/12/2022 tarih ve 2022/654-707 sayılı kararında ön izin sözleşmesinin feshi ve teminat mektubu bedelinin iadesi istemi ile açılan davada İdari Yargının görevli olduğuna dair karar verdiği, İzmir 8. İdare Mahkemesi kararında belirtildiği gibi Danıştay 13 Dairesinin 2018/1330 -2023/12622 sayılı kararında ise benzer konuda Adli Yargının görevli olduğunun kabul edildiği, mahkememizce yapılan değerlendirmede uyuşmazlık mahkemesi kararı emsal alınarak İdari Yargının görevli olduğunun bu hali ile HMK 114/1-B 115/2 maddeleri uyarınca davanın Yargı yolu caiz olmadığından usulden reddine

2247 Sayılı yasanın 19 maddesi uyarınca mahkememiz ile İzmir 8 İdare Mahkemesinin 2023/1654-2024/55 Karar sayılı kararları nedeni ile olumsuz görev uyuşmazlığı doğduğundan uyaşmazlığın çözümü için dosyanın Uyuşmazlık Mahkemesine gönderilmesine, karar verilmiş aşağıdaki hüküm kurulmuştur.

HÜKÜM: Yukarıda açıklanan nedenlerle;

1-Taraflar arasındaki ön izin sözleşmesinin davalı idare tarafından yapılan fesih işleminin iptali için İzmir 8 İdare mahkemesinde dava açıldığı, 2023/1654-2024/55 sayılı karar ile davanın Adli Yargının görevli olduğu gereçsi ile görev yönünden reddedildiği, bu karar üzerine mahkememizdeki davanın açıldığı,

Uyuşmazlık mahkemesinin 26/12/2022 tarih ve 2022/654-707 sayılı kararında ön izin sözleşmesinin feshi ve teminat mektubu bedelinin iadesi istemi ile açılan davada İdari Yargının görevli olduğuna dair karar verdiği,

İzmir 8 İdare Mahkemesi kararında belirtildiği gibi Danıştay 13 Dairesinin 2018/1330 -2023/12622 sayılı kararında ise benzer konuda Adli Yargının görevli olduğunun kabul edildiği,

Mahkememizce yapılan değerlendirmede uyuşmazlık mahkemesi kararı emsal alınarak İdari Yargının görevli olduğunun bu hali ile HMK 114/1-B 115/2 maddeleri uyarınca davanın Yargı yolu caiz olmadığından usulden reddine,

2247 Sayılı yasanın 19 maddesi uyarınca mahkememiz ile İzmir 8 İdare Mahkemesinin 2023/1654-2024/55 Karar sayılı kararları nedeni ile olumsuz görev uyuşmazlığı doğduğundan uyaşmazlığın çözümü için dosyanın Uyuşmazlık Mahkemesine gönderilmesine,

İzmir 8. İdare Mahkemesi dosyasının UYAP sisteminden istenerek dosyaya eklenmesine,

Yargılamanın Uyuşmazlık Mahkemesinin kararına kadar ertelenmesine..."

5. İzmir 2. Asliye Hukuk Mahkemesince adli yargı dava dosyasının aslı ve idari yargı dava dosyasının sureti Mahkemenin 21/02/2025 tarihli ara kararı uyarınca Uyuşmazlık Mahkemesine gönderilmiştir.

III. İLGİLİ HUKUK

6. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nin *"Tarihi ve bedii değeri olmayan taşınmaz mallarla ilgili işlemler"* başlıklı 74. maddesi şöyledir:

" Tarihi ve bedii değeri olanlar hariç Hazinenin özel mülkiyetindeki yerlerin satışı, kiraya verilmesi, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiraya verilmesi, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi esasları Maliye Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikte belirlenir."

7. 19/06/2007 tarih ve 26557 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Hazine

UYAP Bilişim Sistemindeki bu dokümana http://vatandas.uyap.gov.tr adresinden y/Aahj1 - JhdOHeM - UAYhhQ/ - amvgJY= ile erişebilirsin

Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmeliğin *"Tanımlar"* başlıklı 4. maddesinin (r) bendinde, *"Ön izin: İrtifak hakkı kurulmadan veya kullanma izni verilmeden önce; tescil, ifraz, tevhit, terk ve benzeri işlemlerin yapılması veya imar planının yaptırılması, değiştirilmesi ya da uygulama projelerinin hazırlanması ve onaylatılması gibi işlemlerin yerine getirilebilmesi için İdarece verilen izin"* olarak tanımlanmıştır. Aynı tanıma 26/04/2009 tarih ve 27211 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 324 sıra nolu Milli Emlak Genel Tebliğinde de yer verilmiştir.

8. Aynı Yönetmeliğin *"Ön izin verilmesi ve süre"* başlıklı 75. maddesi şöyledir:

"(1) (Değişik:RG-11/9/2014-29116) İrtifak hakkı veya kullanma izni ihalesi sonucunda, yapılacak yatırım için ön izne ihtiyaç duyulması halinde, lehine irtifak hakkı tesis edilecek veya kullanma izni verilecek yatırımcıya; fiili kullanım olmaksızın tescil, ifraz, tevhit, terk ve benzeri işlemlerin yapılması veya imar planının yaptırılması, değiştirilmesi ya da uygulama projelerinin hazırlanması ve onaylatılması gibi işlemlerin yerine getirilebilmesi için bir yıl süreyle ön izin verilir. Bu süre içerisinde belirtilen işlemlerin tamamlanamaması durumunda, buna ilişkin belgelerle birlikte ve bu işlemlerin tamamlanamama nedenleri de belirtilmek suretiyle talep edilmesi ve talebin İdare tarafından uygun görülmesi halinde bu süre bedeli karşılığında bir yıl uzatılabilir. Verilen ve uzatılan ön izin süreleri içinde de belirtilen işlemleri kendi kusurları dışında kamudan kaynaklanan ve/veya İdarece kabul edilebilir sebeplerle yerine getiremeyenlere; talep etmeleri ve bu talebin İdare tarafından uygun görülmesi halinde birer yıllık olmak üzere iki yıl daha süre verilebilir. Verilen ve uzatılan ön izin sürelerinin toplamı dört yılı geçemez. Ön izin bedeli, Yönetmeliğin 12 nci maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca belirlenir. Ön izin döneminde süre dondurulmaz.

(2) (Değişik:RG-11/9/2014-29116) Ön izin süresi içerisinde yükümlülüklerin yerine getirilmesi hâlinde, Yönetmeliğin 12 nci maddesinin beşinci fıkrası uyarınca tespit edilecek bedel üzerinden Yönetmeliğin eki İrtifak Hakkına İlişkin Resmi Senede Yazılacak Hükümleri (Ek-14) içerecek şekilde resmi senet düzenlenmesi suretiyle irtifak hakkı tesis edilir veya Yönetmeliğin eki Kullanma İzni Sözleşmesinin (Ek-16) düzenlenmesi suretiyle kullanma izni verilir. Ancak, ön izin süresi bitmeden önce irtifak hakkı kurulması veya kullanma izni verilmesinin talep edilmesi hâlinde, ön izin sözleşmesinde öngörülen yükümlülüklerin yerine getirilmiş olması kaydıyla, ön izin süresinin kalan kısmına ilişkin bedel, kurulacak irtifak hakkı veya kullanma izni bedelinden mahsup edilir.

(3) (Ek:RG-11/9/2014-29116) İdarece; taşınmaza ihtiyaç duyulan veya taşınmazın ekonomik açıdan farklı şekilde değerlendirilmesi uygun görülen hallerde, ön izin süresi uzatılmaz, devam eden ön izinler ise varsa kalan süreye ilişkin bedelin geri ödenmesi kaydıyla iptal edilir. Bu durumda ön izin sahibi tarafından İdareden hiçbir hak ve tazminat talebinde bulunulamaz.

(4) Ön izin süresi içinde yükümlülüklerin ilgilinin kusuru dışında yerine getirilmesinin mümkün olamayacağının anlaşılması hâlinde, İdareye yapılacak başvuru üzerine sözleşme feshedilir ve teminat ile kalan süreye ilişkin ön izin bedeli iade edilir.

(5) Ön izin sahibinin sözleşme süresi sona ermeden taahhüdünden vazgeçmesi hâlinde, İdarece sözleşme feshedilir. Bu durumda teminatı gelir kaydedilir ve kalan süreye ilişkin ön izin bedeli iade edilmez."

IV. İNCELEME VE GEREKÇE

A. İlk İnceleme

9. Uyuşmazlık Mahkemesinin Rıdvan GÜLEÇ'in başkanlığında, Üyeler Nilgün TAŞ, Doğan AĞIRMAN, Eyüp SARICALAR, Ahmet ARSLAN, Mahmut BALLI ve Bilal ÇALIŞKAN'ın katılımlarıyla yapılan 16/06/2025 tarihli toplantısında; 2247 sayılı Kanun'un

UYAP Bilişim Sistemindeki bu dokümana http://vatandas.uyap.gov.tr adresinden y/Aahj1 - JhdOHeM - UAYhhQ/ - amvgJY= ile erişebilirsin

27. maddesi uyarınca yapılan incelemeye göre, Asliye Hukuk Mahkemesince, anılan Kanun'un 19. maddesine göre başvuruda bulunulmuş olduğu, adli ve idari yargı yerleri arasında ortak talep olan *"ön izin sözleşmesinin feshine ilişkin 03/11/2023 tarih ve 780509 sayılı işlem yönünden görev uyuşmazlığının doğduğu"*, adli yargı dosyasının, ekinde idari yargı dosyası sureti 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

10. Raportör-Hâkim Süleyman ARIDURU'nun, 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:

11. Dava, Dokuz Eylül Üniversitesi Rektörlüğü ile davacı şirket arasında imzalanan 24/06/2022 tarihli ön izin sözleşmesinden sonra, davalı idarenin imar planı değişikliği yapmaması ve taşınmaz üzerindeki işgalcinin tahliyesini sağlamaması nedeniyle yükümlülüklerin süresinde yerine getirilememesi üzerine, henüz süresi sona ermeyen sözleşmenin 03/11/2023 tarih ve 780509 olur/sayılı işlemle tek taraflı feshedilmesine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılmıştır.

12. Yukarıda anılan ilgili Yönetmeliğin ekinde, idare ile ön izin sahibi arasında akdedilecek tip *"Ön İzin Sözleşmesi"*ne yer verildiği, bu sözleşmede tarafların yükümlülüklerinin maddeler halinde yer aldığı, 10. maddede ihtilafların çözüm yeri için taraflara yetkili yargı yerinin belirlenmesi imkânı tanındığı, 11. maddede sözleşmede hüküm bulunmayan hâllerde, 08/09/1983 tarihli ve 2886 sayılı Kanun ile Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik hükümleri ile diğer mevzuat hükümlerinin uygulanacağının belirtildiği anlaşılmaktadır.

13. Sözleşme kavramı, bir mutabakatı, uygunluğu ifade etmektedir. Bununla iki kişinin karşılıklı ve uyumlu davranış biçiminden bir borç kaynağının doğduğu ifade edilmeye çalışılmaktadır. Bu nedenle, böyle bir borç kaynağının doğumu için, iki kişinin uyum içinde bulunan bir davranışı ortaya koyması gerekmektedir.

14. İdari işlem ise, idare hukukuna ve keza uyuşmazlık hâlinde idari yargıya tâbi olan kamu gücüne dayanan hukukî işlemler; yani hukuki sonuç açıklamaya yönelik tek yanlı irade açıklamalarıdır.

15. Yukarıda yer verilen düzenlemelerde, irtifak hakkı veya kullanma izni ihalesi sonucunda, yapılacak yatırım için ön izne ihtiyaç duyulması halinde, ihale uhdesinde kalan istekliye, idare tarafından izin verileceği düzenlenmiştir. Her ne kadar, mevzuatta sözleşme kavramına yer verilmişse de ön iznin teknik anlamda sözleşme olarak nitelenmesi mümkün değildir. Nitekim, mevzuatta taraflar arasında hazine taşınmazına ilişkin kurulması planlanan irtifak hakkı veya kullanım iznine ilişkin tarafların imzalarıyla tamamlanan sözleşme ön izin olmayıp, ön izin idarenin kamu gücüne dayanan hukuki sonuç doğurmaya yönelik tek yanlı irade açıklamasıdır.

16. Ayrıca, mevzuatta yer verilen tip ön izin sözleşmesine bakıldığında, sözleşmeye

UYAP Bilişim Sistemindeki bu dokümana http://vatandas.uyap.gov.tr adresinden y/Aahj1 - JhdOHeM - UAYhhQ/ - amvgJY= ile erişebilirsin

eklenen hükümlerin, yukarıda anılan Yönetmelik ve Tebliğ kurallarının tekrarı niteliğinde olduğu, dolayısıyla tarafların serbest iradesiyle mutabık kalınan hususlar olmadığından, ön iznin sözleşme niteliği taşımadığı görülmektedir.

17. Bu durumda, ön izin sürecinden kaynaklanan uyuşmazlıkların, idari yargının görevinde olduğu sonucuna varılmıştır.

18. Yukarıda belirtilen hususlar göz önünde bulundurularak, İzmir 2. Asliye Hukuk Mahkemesinin başvurusunun kabulü ile İzmir 8. İdare Mahkemesinin 25/01/2024 tarihli ve E.2023/1654, K.2024/55 sayılı görevsizlik kararının kaldırılması gerekmiştir.

V. HÜKÜM

Açıklanan gerekçelerle;

A. Davanın çözümünde İDARİ YARGININ GÖREVLİ OLDUĞUNA,

B. İzmir 2. Asliye Hukuk Mahkemesinin BAŞVURUSUNUN KABULÜ ile İzmir 8. İdare Mahkemesinin 25/01/2024 tarihli ve E.2023/1654, K.2024/55 sayılı GÖREVSİZLİK KARARININ KALDIRILMASINA,

16/06/2025 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

UYAP Bilişim Sistemindeki bu dokümana http://vatandas.uyap.gov.tr adresinden y/Aahj1 - JhdOHeM - UAYhhQ/ - amvgJY= ile erişebilirsin