

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ**  
**ANKARA ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI**

**ADLİ YARGI YERLERİNDE GÖRÜLEN İDARİ UYUŞMAZLIKLAR**

**Yüksek Lisans Tezi**

**Tarık KIROĞLU**

**Ankara, 2022**

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ**  
**ANKARA ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI**

**ADLİ YARGI YERLERİNDE GÖRÜLEN İDARİ UYUŞMAZLIKLAR**

**Yüksek Lisans Tezi**

**Tarık KIROĞLU**

**Tez Danışmanı**

**Doç Dr. Mustafa Ayhan TEKİNSOY**

**Ankara, 2022**

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ**  
**ANKARA ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI**

**ADLİ YARGI YERLERİNDE GÖRÜLEN İDARİ UYUŞMAZLIKLAR**

**Yüksek Lisans Tezi**

**Tarık KIROĞLU**

**Tez Danışmanı: Doç Dr. Mustafa Ayhan TEKİNSOY**

**TEZ JÜRİSİ ÜYELERİ**

**Adı ve Soyadı**

**İmzası**

- 1- Doç. Dr. Mustafa Ayhan Tekinsoy**
- 2- Doç. Dr. Kaya Burak Öztürk**
- 3- Doç. Dr. Sedat Çal**

**Tez Savunması Tarihi**

**29.07.2022**

**T.C.**  
**ANKARA ÜNİVERSİTESİ**  
**Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne,**

Doç. Dr. Mustafa Ayhan TEKİNSOY danışmanlığında hazırladığım “Adli Yargı Yerlerinde Görülen İdari Uyuşmazlıklar (Ankara.2022)” adlı yüksek lisans - doktora/ bütünleşik doktora  tezindeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu, başka kaynaklardan aldığım bilgileri metinde ve kaynakçada eksiksiz olarak gösterdiğimi, çalışma sürecinde bilimsel araştırma ve etik kurallarına uygun olarak davrandığımı ve aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

**Tarih:**

**İmza**

**Tarık KIROĞLU**

## İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	i
KISALTMALAR .....	vi
GİRİŞ.....	1

## BİRİNCİ BÖLÜM

### İDARENİN YARGISAL DENETİMİ VE İDARİ YARGININ GÖREV ALANI

I. İDARENİN YARGISAL DENETİMİ.....	3
A.Genel Olarak İdarenin Yargısal Denetimi .....	3
B.İdarenin Yargısal Denetiminde Uygulanan Sistemler .....	4
1. Yargı Düzeni Kavramı.....	4
2. Yargı Birliği Sistemi.....	4
3. İdari Yargı Sistemi.....	5
C. İdari Yargının Doğuşu Ve Gelişimi.....	6
D. İdari Yargının Gerekliliği .....	7
E. Türkiye’de İdari Yargının Tarihçesi Ve Özellikleri.....	8
II. İDARİ YARGININ GÖREV ALANI.....	11
A. İdari Dava Ve İdari Uyuşmazlık Kavramları.....	11
B. Görev Kavramı Ve Görev Uyuşmazlıkları .....	12
C. Uyuşmazlık Mahkemesi.....	13
D. İdari Yargının Görev Alanının Belirlenmesi .....	15
1. Genel Olarak.....	15
2. İdari Yargının Görev Alanının Belirlenmesinde Kullanılan Ölçütler .....	16

E. İdari Yargının Görev Alanının Anayasal Dayanağı .....	24
1. 1961 Anayasası Dönemi .....	24
2. 1982 Anayasası Dönemi .....	28
F. Genel Olarak İdari Yargının Görev Alanı Dışında Kalan Uyuşmazlıklar .....	38

## İKİNCİ BÖLÜM

### YÜKSEK MAHKEME İÇTİHATLARINDA VE ÖĞRETİDE ADLİ YARGININ GÖREV ALANINA GİRDİĞİ KABUL EDİLEN UYUŞMAZLIKLAR

I. İDARENİN ÖZEL HUKUK SÖZLEŞMELERİNDEN DOĞAN UYUŞMAZLIKLAR.....	40
A. İdarenin Alım-Satım Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklar .....	41
B. Kira Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklar.....	42
C. Yüklenme ve Kefalet Sözleşmelerine İlişkin Uyuşmazlıklar .....	43
D. Taşıma Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklar.....	45
E. Abonman Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklar .....	46
F. Hizmet Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklar .....	48
G. Kamu İhale Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklar .....	49
H. Yap-İşlet-Devret Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklar .....	50
II. KAMU KURUMLARININ ÖZEL HUKUKA TABİ FAALİYETLERİNE İLİŞKİN UYUŞMAZLIKLAR.....	52
III. ÖZEL HUKUK TÜZEL KİŞİLERİNE KARŞI AÇILAN DAVALAR.....	54
IV. GERÇEK KİŞİLERE KARŞI AÇILAN DAVALAR.....	56

A. İdarenin Fazla Ödeme Nedeniyle Gerçek Kişilere Karşı Açtığı Alacak Davaları.....	57
B. Kamu Personelinin Kişisel Kusurundan Doğan Zararlara İlişkin Tazminat Davaları.....	57
C. Rücu Davaları .....	59
V. YARGILAMA FAALİYETİYLE İLGİLİ İŞLEMLERDEN DOĞAN UYUŞMAZLIKLAR.....	60
VI. FİİLİ YOL.....	61

### ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

#### KANUN HÜKÜMLERİYLE ADLİ YARGININ GÖREV ALANINA DAHİL EDİLEN

#### İDARİ UYUŞMAZLIKLAR

I. GENEL GÖREVLİ HUKUK MAHKEMELERİNDE GÖRÜLEN UYUŞMAZLIKLAR.....	69
A. Tapu Siciline İlişkin Uyuşmazlıklar.....	69
1. Tapu Sicilinde Yapılan Değişikliklere İlişkin Uyuşmazlıklar.....	70
2. Tapu Sicilinin Tutulmasından Doğan Zararlara İlişkin Uyuşmazlıklar .....	71
B. 2492 Sayılı Kamulaştırma Kanunu'ndan Doğan Uyuşmazlıklar.....	73
C. 2004 Sayılı İcra İflas Kanunu'ndan Doğan Uyuşmazlıklar.....	77
D. 6183 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanundan Doğan Uyuşmazlıklar .....	79
E. 2918 Sayılı Karayolları Trafik Kanunu Kapsamındaki Sorumluluk Davaları .....	80
F. Nüfus Kayıtları İle İlgili Uyuşmazlıklar.....	86
G. Genel Görevli Hukuk Mahkemelerinde Görülen Diğer Uyuşmazlıklar .....	89

1. İdarenin Vesayet Organı Sıfatıyla Yaptığı İşlemlerden Doğan Uyuşmazlıklar .....	89
2. 6362 Sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'ndan Doğan Uyuşmazlıklar .....	89
3. 3634 Sayılı Milli Müdafaa Mükellefiyeti Kanunu'ndan Doğan Uyuşmazlıklar .....	90
4. 195 Sayılı Basın İlan Kurumu Teşkiline Dair Kanun'dan Doğan Uyuşmazlıklar .....	91
5. 3082 Sayılı Kamu Yararının Zorunlu Kıldığı Hallerde, Kamu Hizmeti Niteliği Taşıyan Özel Teşebbüslerin Devletleştirilebilmesi Usul Ve Esasları Hakkında Kanun'dan Doğan Uyuşmazlıklar .....	91
6. 831 Sayılı Sular Hakkında Kanun'dan Doğan Uyuşmazlıklar .....	91
<b>II. ÖZEL GÖREVLİ HUKUK MAHKEMELERİNDE GÖRÜLEN İDARİ UYUŞMAZLIKLAR.....</b>	
<b>92</b>	
<b>A. İş Mahkemelerinde Görülen Uyuşmazlıklar .....</b>	<b>92</b>
1. 4857 Sayılı İş Kanunu'ndan Doğan Uyuşmazlıklar .....	92
2. 5953 Sayılı Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Arasındaki Münasebetlerin Tanzimi Hakkında Kanun'dan Doğan Uyuşmazlıklar .....	93
3. Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Çalışan Kapsam Dışı Personele İlişkin Uyuşmazlıklar .....	94
4. 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'ndan Doğan Uyuşmazlıklar .....	95
<b>B. Kadastro Mahkemelerinde Görülen Uyuşmazlıklar .....</b>	<b>99</b>
1. 3402 Sayılı Kadastro Kanunu'ndan Doğan Uyuşmazlıklar .....	99
2. 7269 Sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun'dan Doğan Uyuşmazlıklar .....	101
3. 6831 Sayılı Orman Kanunu'ndan Doğan Uyuşmazlıklar .....	102



4. 4342 Sayılı Mera Kanunu'ndan Doğan Uyuşmazlıklar .....	103
C. Ticaret Mahkemelerinde Görülen Uyuşmazlıklar .....	104
1. Ticaret Sicilinin Tutulmasından Doğan Uyuşmazlıklar .....	104
2. Esnaf Ve Sanatkar Sicillerinin Tutulmasından Doğan Uyuşmazlıklar .....	105
3. 1163 Sayılı Kooperatifler Kanunu'ndan Doğan Uyuşmazlıklar .....	105
D. Fikri ve Sınai Haklar Mahkemelerinde Görülen Uyuşmazlıklar .....	106
III. CEZA MAHKEMELERİNDE GÖRÜLEN UYUŞMAZLIKLAR.....	107
A. İdari Yaptırımlara İlişkin Uyuşmazlıklar.....	107
B. 6458 Sayılı Yabancılar Ve Uluslararası Koruma Kanunu'ndan Doğan Uyuşmazlıklar.....	115
C. 5271 Sayılı Ceza Muhakemeleri Kanunu'ndan Doğan Uyuşmazlıklar .....	115
D. 4675 Sayılı İnfaz Hakimliği Kanunu'ndan Doğan Uyuşmazlıklar .....	116
<b>SONUÇ.....</b>	<b>118</b>
<b>KAYNAKÇA .....</b>	<b>123</b>
<b>ÖZET .....</b>	<b>128</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>129</b>

## KISALTMALAR

a.g.e.	: Adı geçen eser
a.g.m.	: Adı geçen makale
AYM	: Anayasa Mahkemesi
bkz.	: Bakınız
C.	: Cilt
CMK	: Ceza Muhakemeleri Kanunu
D.	: Daire
E.	: Esas numarası
HMK	: Hukuk Muhakemeleri Kanunu
İYUK	: İdari Yargılama Usulü Kanunu
K.	: Karar numarası
KHK	: Kanun Hükümünde Kararname
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
RG	: Resmi Gazete
S.	: Sayı
s.	: Sayfa
UM	: Uyuşmazlık Mahkemesi
vd.	: ve devamı

## GİRİŞ

Kamusal yetki ve ayrıcalıklara sahip olan idare karşısında güçsüz konumda bulunan bireylerin menfaatlerinin korunması ihtiyacı, idarenin faaliyetlerinin çeşitli yollarla denetime tabi tutulması sonucunu doğurmuştur. İlk olarak idarenin kendi kendisini denetlemesi görünümünde ortaya çıkan bu denetim, tarihsel süreç içinde çeşitli aşamalardan geçerek günümüz hukuk devletlerinde bağımsız mahkemeler eliyle gerçekleştirilen yargısal denetimi ortaya çıkarmıştır.

İdarenin yargısal denetiminde uygulanan sistemler, ülkelerin sahip olduğu hukuk geleneklerine göre farklılaşmakla birlikte, hukuk devleti ilkesinin idarenin faaliyetlerinin hukukla bağlılığını gerektirmesi nedeniyle, modern hukuk devletlerinin tümünde idarenin eylem ve işlemlerinin yargı eliyle denetlenmesi esası kabul edilmiştir.

Türkiye'nin de içinde bulunduğu Kıta Avrupası hukuk sisteminde, idarenin yargısal denetimini gerçekleştirmek amacıyla idari yargı düzenleri oluşturulmuştur. Genel mahkemelerden ayrı bir örgütlenmeye sahip idari yargı düzenlerinde yer alan mahkemeler, idare üzerinde sahip oldukları denetim ve yaptırım gücünü kullanarak idarenin eylem ve işlemleriyle menfaatleri ihlal edilenlere hukuki koruma sağlarlar.

Bu doğrultuda Türkiye'de 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren idari yargı düzeni kurulmaya ve idarenin yargısal denetimi, idari yargı mercileri eliyle gerçekleştirilmeye başlamıştır. Ancak bu denetim idari yargıya özgülenmemiş, birçok durumda adli yargı düzeninde yer alan mahkemelerin, idarenin eylem ve işlemlerinden doğan uyuşmazlıklarda görevli olması öngörülmüştür.

Yargı düzenleri arasındaki görev paylaşımında, idarenin idare hukuku alanındaki faaliyetlerinden doğan “idari” uyuşmazlıkların idari yargıda, özel hukuk alanındaki faaliyetlerinden doğan uyuşmazlıkların ise adli yargıda görülmesi gerektiği esası kabul edilmiştir. Buna karşın, yargı içtihatları ve kanun hükümleri nedeniyle, idari nitelik taşıyan birçok uyuşmazlık adli yargı yerlerinde görülmektedir. Çalışmamızın konusunu da bu uyuşmazlıklar oluşturmaktadır.

Yukarıda yapılan açıklamalar doğrultusunda, çalışmamızın birinci bölümünde ilk olarak idarenin yargısal denetimi ve idari yargı kavramları üzerinde durulmuştur. Bu kavramlar doğrudan çalışma konumuz içinde bulunmamakla birlikte, idari uyuşmazlıkların adli yargıda görülmesi konusunun nedenleri ve doğurduğu sonuçlarıyla birlikte incelenebilmesi için, bunlara ilişkin açıklamaların yapılması gerekli görülmüştür. Takiben; görev kavramına değinildikten sonra idari yargının görev alanının belirlenmesine ilişkin açıklamalara yer verilmiş ve idari yargının görev alanının Anayasal dayanağı olup olmadığı sorunu Anayasa Mahkemesi içtihatları ve öğretideki görüşler çerçevesinde incelenmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde idarenin taraf olduğu, ancak yargı içtihatları ve öğretide adli yargının görev alanına girdiği kabul edilen uyuşmazlıklar üzerinde durulmuş, üçüncü ve son bölümünde ise kanun hükümleriyle adli yargının görev alanına dahil edilen idari uyuşmazlıklar, Uyuşmazlık Mahkemesi başta olmak üzere, yüksek mahkeme kararları ve ilgili mevzuat çerçevesinde incelenmiştir.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### İDARENİN YARGISAL DENETİMİ VE İDARİ YARGININ GÖREV ALANI

#### I. İDARENİN YARGISAL DENETİMİ

##### A. Genel Olarak İdarenin Yargısal Denetimi

Kamu yararını sağlamakla yükümlü olan ve bunu gerçekleştirmek amacına özgülenmiş yetki ve ayrıcalıklara sahip olan idarenin faaliyetlerinin hukuka uygunluğunun denetlenmesi, bütün hukuk düzenlerinde hayati önem taşımaktadır. Bu denetim, günümüz hukuk düzenlerinde yasama organı tarafından ve idarenin kendi içinde kurduğu mekanizmalar aracılığıyla da gerçekleştirilmekle beraber, idarenin faaliyetlerinin hukuka uygunluğunu sağlamanın en etkili ve objektif yolunun, bağımsız mahkemeler eliyle gerçekleştirilen yargısal denetim olduğu şüphesizdir.<sup>1</sup>

Bağımsız mahkemeler eliyle idarenin faaliyetlerin yargısal denetiminin yapılması, hukuk devleti ilkesinin de en önemli unsurlarından birini teşkil eder. Her şeyden önce devletin eylem ve işlemlerinin hukuk kurallarına bağlı olmasını gerektiren hukuk devleti ilkesinin gerçekleştirilmesi, bu eylem ve işlemlerin yargı denetimine tabi olmasıyla mümkündür.<sup>2</sup> İdarenin eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunu denetleyen yargı organları, hukuka aykırı eylem ve işlemler üzerinde sahip oldukları yaptırım gücünü kullanarak idarenin hukuka uygun davranmasını ve hukuk kurallarıyla bağlı olmasını sağlamaktadır.<sup>3</sup>

Anayasa Mahkemesi tarafından “*İnsan haklarına saygılı ve bu hakları koruyucu adaletli bir hukuk düzeni kuran ve bunu sürdürmekle kendini yükümlü sayan, bütün işlem ve eylemleri*

<sup>1</sup> A. Şeref Gözübüyük, **Yönetmelik Yargısı**, 37. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2020, s.1.

<sup>2</sup> Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 18. Bası, Yetkin Yayınları, Ankara, 2018, s.124

<sup>3</sup> Metin Günday, **İdari Yargılama Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2022, s.44.

*yargı denetimine bağlı olan devlet*” olarak tanımlanan hukuk devleti,<sup>4</sup> Anayasamızın 2. maddesinde devletin nitelikleri arasında sayılmıştır. Bu ilkenin bir gereği olarak da 125. maddede, idarenin her türlü eylem ve işleminin yargı denetimine bağlı olduğu belirtilmiştir.

## **B.İdarenin Yargısal Denetiminde Uygulanan Sistemler**

### **1. Yargı Düzeni Kavramı**

Yargı düzeni (yargı kolu) kavramı, nitelik ve özellikleri bakımından birbirine benzerlik gösteren uyuşmazlıkların görüldüğü, kendine özgü usul kuralları uyarınca yargılama yapan mahkemelerin oluşturduğu düzeni ifade eder.<sup>5</sup> Bir yargı kolunun en üst basamağında, yargı kolu içindeki mahkemelerin verdiği kararları denetleyen ve kararlarına karşı itiraz yolu bulunmayan yüksek mahkemeler bulunur.<sup>6</sup>

İdarenin yargısal denetiminde uygulanan sistemler; tek bir yargı düzeninin bulunduğu “*yargı birliği sistemi*” ve idari uyuşmazlıkların görülmesi için genel mahkemelerden ayrı bir yargı düzeni kurulmuş olan “*idari yargı sistemi*” olmak üzere iki başlık altında incelenebilir.<sup>7</sup>

### **2. Yargı Birliği Sistemi**

Anglo-Sakson hukuk sisteminin hâkim olduğu ülkelerde uygulanan yargı birliği sisteminde, idarenin eylem ve işlemlerini denetlemekle görevli ayrı bir yargı kolu bulunmamaktadır. İdarenin taraf olduğu uyuşmazlıklar da kişiler arası uyuşmazlıkların görüldüğü genel mahkemelerde çözümlenir.<sup>8</sup> Yargı birliği sisteminin uygulandığı bazı ülkelerde, idarenin taraf olduğu kimi uyuşmazlıkların çözümü için ihtisas mahkemeleri veya yargısal görevleri olan idari kuruluşlar mevcut olsa da, bu merciler genel mahkemelerle aynı

---

<sup>4</sup> AYM, E.2010/65, K.2011/169, KT: 22/12/2011,

<sup>5</sup> Halil Kalabalık, **İdari Yargılama Usulü Hukuku**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2021, s.43; Ramazan Arslan/Ejder Yılmaz/Sema Taşpınar Ayvaz, **Medeni Usul Hukuku**, 3. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2017, s.67; Zehra Odyakmaz, **İdari Yargılama Hukuku**, 17. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2017.

<sup>6</sup> Mukbil Özyörük, **İdari Yargı Ders Notları**, Ankara, 1977, s. 102.

<sup>7</sup> Turgut Tan, **İdare Hukuku**, 7. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2018, s. 647.

<sup>8</sup> Günday, **a.g.e.**, s.44

yüksek mahkemenin kanun yolu denetimine tabi olduğundan, ayrı bir yargı kolu şeklinde örgütlenme mevcut değildir.<sup>9</sup>

### 3. İdari Yargı Sistemi

Ağırlıklı olarak Kıta Avrupası hukuk sisteminin hakim olduğu ülkelerde uygulanan idari yargı sisteminde, yargı teşkilatı adli yargı ve idari yargı olmak üzere iki ayrı yargı kolundan oluşur ve kişiler ile idare arasında idare hukukundan doğan uyuşmazlıklar, kendisine özgü yargılama yöntemleri olan idari yargıda çözümlenir. Adliye mahkemelerinden bağımsız olarak örgütlenen idari yargı kolu, alt derece mahkemeleri ile Danıştay veya Yüksek İdare Mahkemesi olarak adlandırılan yüksek mahkemeden oluşur.<sup>10</sup>

İdari yargı sistemi, idari yargı kolunun görevleri veya örgütlenmesine bağlı olarak farklı ülkelerde farklı şekillerde uygulanmaktadır. Fransa ve Türkiye gibi ülkelerde, idarenin idare hukuku alanındaki faaliyetlerinden doğan uyuşmazlıkların tümü kural olarak idari yargıda çözümlenirken, idari yargı kolunun görev alanının daha dar tutulduğu Almanya gibi ülkelerde, genellikle idarenin işlemlerinin hukuka uygunluğu idari yargıda denetlenirken, idarenin mali sorumluluğundan doğan uyuşmazlıklar adli yargıda görülür.<sup>11</sup>

İdari yargı kolunun en üst basamağında yer alan yüksek mahkemenin işlevlerine göre de idari yargı sistemleri kendi içinde farklılık göstermektedir. Fransa ve Türkiye’de adli görevlerinin yanı sıra idari görevlere de sahip bir yüksek mahkeme içeren “*Danıştay tipi örgütlenme*” görülürken, Almanya ve başka birçok Kıta Avrupası ülkesinde yüksek mahkemenin yalnızca yargısal görevlere sahip olduğu “mahkeme tipi örgütlenme” söz konusudur.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Tan, a.g.e., s. 647

<sup>10</sup> Gözübüyük, a.g.e., s.5.

<sup>11</sup> Günday, a.g.e., s.46.

<sup>12</sup> Günday, a.g.e., s.46.

### C. İdari Yargının Doğuşu Ve Gelişimi

İdare hukuku gibi idari yargı da ilk olarak Fransa'da ortaya çıkmıştır. İdari yargı sisteminin Fransa'da ilk olarak Fransız Devrimi'nden sonra uygulanmaya başladığı kabul edilmekte, ancak devrim öncesinde kral ile yargısal yetkilere sahip olan "parlement" adı verilen yerel makamlar arasında yaşanan yetki çatışmasının da idari yargının ortaya çıkışında etkili olduğu savunulmaktadır.<sup>13</sup> Devrim öncesi dönemde kişiler ile memurlar arasındaki uyuşmazlıkların parlamentler tarafından bir yargı mercii sıfatıyla görülmesinden rahatsızlık duyan krallar, bu uyuşmazlıkların görülmesi için idare bünyesinde memurlar görevlendirmiş ve idareyi parlamentlerin müdahalesinden korumayı hedeflemişlerdir.<sup>14</sup>

Devrimden sonra da kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanılarak idarenin taraf olduğu uyuşmazlıkların yargı makamlarınca görülmemesi gerektiği kabul edilmiştir. 1790 yılında çıkarılan kanunla; adalet mahkemelerinin idareciler hakkında şikayetleri kabul etmesi yasaklanmış, idarenin faaliyetlerine yargı makamlarının müdahalesi engellenmiştir.<sup>15</sup>

Söz konusu kanunla idarenin faaliyetlerine ilişkin yargı yolunun kapanması üzerine, çeşitli idari başvuru yollarıyla bireylerin şikayetleri giderilmeye çalışılmıştır. İlk olarak bireylerin, hak ihlaline yol açan kararı veren makama itiraz etmesi yolu benimsenirken, bu yöntemin yetersiz kalması üzerine devlet merkezindeki hiyerarşik amirler olan bakanlara başvuru imkanı getirilmiştir.<sup>16</sup> Ancak yargıç-bakan adı verilen bu yöntemle de denetimin tarafsızlığının sağlanamaması ve bakanların iş yükünün fazlalaşması sakıncaları karşısında, 1799 yılında idare bünyesinde yer alan ancak yargısal yetkilere sahip kuruluşlar olan il

---

<sup>13</sup> Bkz. Mukbil Özyörük, **a.g.e.**, Ankara, 1977, s. 30. vd.; Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C.I, Üçüncü Bası, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966, s.63 vd.; A. Şeref Gözübüyük, **İdari Yargı**, Üçüncü Bası, Sevinç Matbaası, Ankara, 1977, s. 8-10, Tahsin Bekir Balta, **İdare Hukuku Ders Notları II**, Ankara, 1970, s. 138-139.

<sup>14</sup> Onar, **a.g.e.**, C.I, s.66.

<sup>15</sup> Özyörük, **a.g.e.**, s.33., Yahya Kazım Zabunoğlu, **İdare Hukuku**, Cilt 2, Yetkin Yayınları, Ankara, 2012, s.90.

<sup>16</sup> Özyörük, **a.g.e.**, s. 34.



konseyleri ve Danıştay (Conseil d'Etat) kurulmuştur.<sup>17</sup> Bu sistemde; il konseyleri idarenin il teşkilatlarının faaliyetlerinden doğan uyuşmazlıkları görmüş, bu konseylerin ve bakan-yargıçların verdiği kararlara ilişkin itirazlar da Danıştay'a yapılmıştır. <sup>18</sup> Bu itirazlara ilişkin Danıştay'ın verdiği kararlar başlangıçta istişari nitelikte olup devlet başkanının onayıyla icrai nitelik kazanabilmekteyken, tutuk-adalet adı verilen bu sistem 1872 yılında kesin olarak terk edilmiş ve Danıştay “*Fransız Ulusu adına*” hüküm veren bağımsız bir yüksek mahkeme niteliği kazanmıştır.<sup>19</sup> İl konseyleri de 1953 yılında yapılan değişiklikle, Danıştay'ın yargı yolu denetimine tabi ilk derece mahkemelerine dönüşmüş, 1987 yılında kurulan istinaf mahkemeleri ile de Fransa'da idari yargının adli yargıdan bağımsız bir yargı kolu olarak örgütlenmesi gerçekleşmiştir. <sup>20</sup>

#### **D. İdari Yargının Gerekliliği**

Yukarıda değinildiği üzere idari yargının ortaya çıkmasındaki sebeplerin başında, idarenin faaliyetlerini adliye mahkemelerin denetimi dışında tutarak bu denetimi idare teşkilatı içerisinde gerçekleştirme isteği gelmektedir.<sup>21</sup> Günümüz hukuk devletlerinde idarenin eylem ve işlemlerinin yargısal denetimi benimsenmiş olduğundan, bu sebebin geçerliliğini kaybetmiş olduğu görülmektedir. Yine idari yargının ortaya çıkış sebepleri arasında gösterilen kuvvetler ayrılığı ilkesi de, günümüzde idari yargı mercilerinin yargı organında yer alması karşısında, idari yargının gerekliğini açıklamakta etkisiz kalmaktadır.

İdari yargı, yukarıda belirtilen ve artık etkisini kaybetmiş olan sebeplerle ortaya çıkmış olsa da günümüzdeki en önemli varlık sebebi ve idari yargıyı gerekli kılan unsur uzmanlaşmadır. İdarenin taraf olduğu uyuşmazlıkların hukuki niteliğinin ve bu uyuşmazlıklara

---

<sup>17</sup> Özyörük, **a.g.e.**, s. 34-35, Zabunoğlu, **a.g.e.**, s.90.

<sup>18</sup> Özyörük, **a.g.e.**, s. 34-35

<sup>19</sup> Özyörük, **a.g.e.**, s. 37

<sup>20</sup> Gözübüyük, **a.g.e.**, s.7.

<sup>21</sup> Onar, **a.g.e.**, C.III, s. 1840.

uygulanacak hukuk kurallarının kişiler arası uyuşmazlıklardan farklı olması nedeniyle, idare hukuku alanında uzmanlaşmış mahkemelere ihtiyaç duyulmaktadır.<sup>22</sup> Kamu gücü ve imtiyazlarına sahip olan idarenin bireylerle kurduğu ilişkilerde üstün konumda bulunması, kamu hizmetlerini yürütmek ve faaliyetlerini kamu yararı amacına özgülemek zorunda olması gibi nedenlerle, idarenin taraf olduğu uyuşmazlıklar kişiler arası uyuşmazlıklara göre önemli farklılıklar gösterir. Bu nedenle, bu uyuşmazlıkların çözülebilmesi, görev ve yetkileriyle birlikte idarenin tanınmasını gerektirir.<sup>23</sup>

İdari yargı sisteminin idare hukuku alanında gerekli uzmanlaşmayı sağlamasına karşın, birbirinden bağımsız iki yargı düzeni öngörmesi nedeniyle görev uyuşmazlıklarına ve içtihat farklılıklarına yol açtığı bir gerçektir.<sup>24</sup> Bu durumun yaratacağı sakıncalardan, idari uyuşmazlıkların genel mahkemelerle aynı yargı kolunda yer alan ve idare hukuku alanında uzmanlaşmış mahkemelerde görülmesiyle kaçınılabilecektir. Ancak bu durumda, beklenen ihtisaslaşma yüksek mahkeme düzeyinde sağlanamamış olacak, idare mahkemelerinin içtihatları büyük ölçüde özel hukuk etkisinde kalacak ve idare hukukunun gelişmesi önlenecektir.<sup>25</sup> İdari yargı sisteminin uygulandığı ülkelerde, adli ve idari yargı düzenleri arasındaki görev ve hüküm uyuşmazlıklarının doğuracağı sakıncalar, bu uyuşmazlıkları çözmekle görevli Uyuşmazlık Mahkemeleri tarafından büyük ölçüde giderilmektedir.<sup>26</sup>

### **E. Türkiye’de İdari Yargının Tarihçesi Ve Özellikleri**

Türkiye’de idari yargının doğuşu ve gelişimi, büyük ölçüde, Fransa’da idari yargı alanında yaşanan gelişmelerin takip edilmesi şeklinde gerçekleşmiştir. Bu alanda ülkemizdeki ilk teşebbüsün, Fransız örneğine göre 1868 yılında Danıştay’ın (Şurayı Devlet) kurulması

---

<sup>22</sup> A. Şeref Gözübüyük/ Turgut Tan, **İdare Hukuku Cilt II**, Güncelleştirilmiş 9. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2017, s.24.

<sup>23</sup> Gözübüyük/Tan, **a.g.e.**, s.25.

<sup>24</sup> Ali D. Ulusoy, **İdari Yargılama Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2020, s.29

<sup>25</sup> Gözübüyük/Tan, **a.g.e.**, s.26.; Ulusoy, **a.g.e.**, s.29.

<sup>26</sup> Tahsin Bekir Balta, **İdare Hukukuna Giriş**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1970, s.228.

olduğu kabul edilmektedir.<sup>27</sup> İdari ve istişari görevlere sahip bir kuruluş olan Şurayı Devlet'in görevleri arasında, kişiler ile idare arasındaki davalara bakmak yer almış, ancak verilen kararların yürürlüğe girmesi sadrazam onayı ve padişah iradesine bağlanarak dönemin Fransız örneğinde görülen tutuk adalet sistemi benimsenmiştir.<sup>28</sup>

Bu dönemde Şurayı Devleti'in, ülkedeki hukuki ve siyasi şartların elverişsizliği nedeniyle yargı fonksiyonunu yerine getiremediği, Şurayı Devlet'e idari yargı görevinin verilmesinin “*bir özentiden öteye gidemediği*” belirtilmiştir.<sup>29</sup> 1876 Anayasası'yla da bireyler ile idare arası uyumsuzlukların çözümü görevi adliye mahkemelerine bırakılarak, Meşrutiyet Dönemi'nde idari yargı sistemi denemesi terk edilmiştir.<sup>30</sup>

İmparatorluk devrinin sonundaki idari yargı denemesinin ardından, 1922 yılında TBMM tarafından Şurayı Devlet'in faaliyeti sona erdirilmiştir. 1924 Anayasası'nda “*idari dava ve uyumsuzluklara bakmak üzere bir Danıştay'ın kurulacağı*” belirtilmiş, buna uygun olarak da 669 sayılı Danıştay Kanunu'yla idari yargı görevine sahip olarak Danıştay kurulmuştur.<sup>31</sup> Takiben, ilk derece mahkemesi fonksiyonunu gerçekleştirmek üzere idare bünyesi içerisinde yargısal görevlere sahip kurullar oluşturularak idari yargı sistemi tamamlanmıştır.<sup>32</sup>

1961 Anayasası da idari yargı sistemini benimsemiş, 1924 Anayasası'nda organik olarak idari nitelikli kuruluşlar arasında düzenlenen Danıştay'ı yargı organları arasına almıştır.<sup>33</sup> 1982 yılında yürürlüğe giren 2576 Sayılı Bölge İdare, İdare ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'la da, ilk derece yargı mercileri olarak görev yapan idari kurulların yerini idare ve vergi mahkemeleri almış, bu mahkemelerin verdiği

<sup>27</sup> Balta, **a.g.e.**, s. 141-143, Özyörük, **a.g.e.**, s. 41 vd., Gözübüyük, **a.g.e.**, s. 14-18, Zabunoğlu, **a.g.e.**, s. 98-99.

<sup>28</sup> Balta, **a.g.e.**, s. 141.

<sup>29</sup> Gözübüyük, **a.g.e.**, s.15.

<sup>30</sup> Balta'ya göre Meşrutiyet Dönemi'nde adliye mahkemeleri de, idarenin tamamen kanunsuz bazı işlemlerinden doğan uyumsuzluklar hariç, idarenin taraf olduğu uyumsuzlukları görmemiş olduğundan bu dönemde idarenin yargısal denetimi yok denecek kadar azdır. Balta, **a.g.e.**, s.142.

<sup>31</sup> Günday, **a.g.e.**, s. 47

<sup>32</sup> Balta, **a.g.e.**, s. 142.

<sup>33</sup> Onar, **a.g.e.**, C.III, s.1824.

bazı nihai kararları itiraz yoluyla incelemek üzere bölge idare mahkemeleri kurulmuş ve idarenin yargısal denetimi tümüyle idare bünyesinden çıkarılarak bağımsız mahkemelere bırakılmıştır.

Türkiye idari yargı sisteminde kuruluş yönünden “*Danıştay tipi örgütlenme*” anlayışı benimsenmiştir.<sup>34</sup> İdari yargı kolunun en üst basamağında bulunan Danıştay, Anayasa ve kanunlarla kendisine verilmiş olan idari ve yargısal görevleri yerine getirir. Görev yönünden de “*geniş görevli idari yargı*” sistemi benimsenmiş olup idare hukukundan doğan uyuşmazlıklarda idari yargı mercileri genel görevli mahkemelerdir. Ancak ileride ayrıntılı şekilde ele alınacağı üzere, idare hukukundan doğan uyuşmazlıklar açık kanun hükmü bulunan durumlarda adli yargı yerlerinde görülmektedir.<sup>35</sup>

18.06.2014 tarihinde yürürlüğe giren 6545 Sayılı Kanun ile bölge idare mahkemelerinin istinaf mercii olarak düzenlenmesiyle birlikte, ülkemizde üç dereceli idari yargı sistemi yerleşmiştir. İlk derece yargı mercileri olan idare mahkemeleri, idari yargı alanında genel görevli mahkeme olarak, vergi mahkemelerinin görev alanına giren davalar ve ilk derece mahkemesi olarak kanunla Danıştay’ın gösterildiği davalar dışında kalan idari davaları çözümler. İdari yargı düzeninde ikinci derecede bulunan bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin verdiği kararlara karşı yapılan istinaf başvurularını görmekle görevlidir. İdari yargı kolunun en üst basamağında yer alan Danıştay ise, temyiz mercii ve istisnai olarak ilk derece mahkemesi olarak görev yapar ve Anayasa ve kanunlarla kendisine verilmiş olan idari görevleri yerine getirir.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Gözübüyük, **a.g.e.**, s. 16

<sup>35</sup> Gözübüyük, **a.g.e.**, s.17

<sup>36</sup> Günday, **a.g.e.**, s.49

## II. İDARİ YARGININ GÖREV ALANI

### A. İdari Dava Ve İdari Uyuşmazlık Kavramları

İdari dava ve idari uyuşmazlık kavramları Anayasa ve kanunlarda idari yargının görev alanına ilişkin yapılan belirlemelerde sıklıkla kullanılmış olduğundan, idari yargının görev alanına ilişkin açıklamalarda bulunulmadan önce bu kavramlar üzerinde durulması gereklidir.

Uyuşmazlık “*bir hakkın varlığı, kapsamı veya ihlal edilip edilmediği konusunda taraflar arasında ortaya çıkan anlaşmazlık*” şeklinde tanımlanmaktadır.<sup>37</sup> Bu anlaşmazlıkların çözümü için tarafların mahkemeye başvurmaları durumunda uyuşmazlıklar davalara dönüşür.<sup>38</sup>

Bu doğrultuda, idari uyuşmazlık kavramı da idarenin idare hukuku alanındaki faaliyetlerinden doğan anlaşmazlıkları ifade eder.<sup>39</sup> Bu uyuşmazlıkların çözülmesi için gerekli usuller izlenerek idari yargı mercilerine başvurulması halinde, iptal davaları ve tam yargı davalarından ibaret olan idari davalar meydana gelir. Bu yüzden her idari dava bir idari uyuşmazlığa dayanır ancak her idari uyuşmazlığın bir idari davaya yol açmadığı söylenebilir.<sup>40</sup> Bu uyuşmazlıkların bazılarının idari başvuru veya tahkim gibi yargı dışı çözüm yollarıyla giderilmesi mümkündür. Ayrıca, idari uyuşmazlıklar kanun hükümleriyle adli yargının görev alanına dahil edilmişse, yine idari davaları meydana getirmeyecek ve adli yargı mercilerinde açılacak davalarla çözümlenecektir.

Bu açıklamaları takiben, idarenin taraf olduğu bütün uyuşmazlıkların idari uyuşmazlık teşkil etmediği de vurgulanmalıdır. İdarenin özel hukuk alanında gerçekleştirdiği eylem ve işlemlerden doğan uyuşmazlıklar idari nitelik taşımaz ve bunlardan doğan davalar adli yargı

<sup>37</sup> Arslan ve diğer, **a.g.e.**, s.55

<sup>38</sup> Anayasa Mahkemesi kararlarında da dava kavramı bu şekilde tanımlanmaktadır: “*Anayasa metnindeki "dâva" deyimi, herşeyden önce, iki kişi arasında çıkan bir uyuşmazlık dolayısıyla bu uyuşmazlığın çözümlenmesinin mahkemeden istenmiş olması üzerine ortaya çıkan bir durumu veyahut kendi üzerine suç atılan bir kimsenin cezalandırılması istemi ile savcı tarafından belli bir kimseye karşı ortaya çıkarılan uyuşmazlık durumunu anlatmaktadır.*” AYM: 26.09.1968 gün, E: 1967/21, K: 1968/36, sayılı kararı. Aktaran: Özyörük, **a.g.e.**, s. 201

<sup>39</sup> Balta, **a.g.e.**, s.200.

<sup>40</sup> Vahap Darendeli, **Yargıtay, Danıştay ve Uyuşmazlık Mahkemesi İçtihatları Işığında Adli Yargı Yerlerinde Görülen İdari Uyuşmazlık ve Davalar**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2004, s.119.

yerlerinde çözümlenir. İdarenin taraf olduğu bir uyuşmazlığın idari uyuşmazlık olarak nitelenebilmesi için; “*idarenin idare hukuku sahasındaki işleriyle ilgili olması*” gereklidir.<sup>41</sup>

İdari uyuşmazlık kavramı aynı zamanda, farklı idari makamlar arasında ortaya çıkan anlaşmazlıkları ifade etmek için kullanılmaktadır. Anayasa'nın 155. maddesinin ikinci fıkrasında “*idari uyuşmazlıkları çözmek*” Danıştay'ın görevleri arasında sayılmıştır. Danıştay'ın yargısal görevi; fıkranın başlangıcında “*davaları görmek*” ifadesiyle açıklanmış olduğundan, burada kastedilen idari uyuşmazlıkların idari makamlar arası anlaşmazlıklar olduğu ve bunların çözümünün Danıştay'ın idari görevlerinden olduğu anlaşılmaktadır.<sup>42</sup> Nitekim, Danıştay Kanunu'nun “*İdari İşlerde Görev*” başlıklı 41. maddesinde yer alan “*idari işlere ilişkin idari uyuşmazlıklar ve görevler Birinci Daire ve İdari İşler Kurulu 'nda görüşülür*” hükmünde de, idari uyuşmazlık kavramı bu anlamda kullanılmıştır.

## **B. Görev Kavramı Ve Görev Uyuşmazlıkları**

Görev kavramı bir mahkemenin dava konusu yönünden yetkili olmasını ifade eder.<sup>43</sup> Bir uyuşmazlığın konusu itibariyle hangi yargı kolunda ve o yargı kolunun içinde yer alan hangi tür mahkemede görüleceğini belirleyen kurallara da görev kuralları denir.<sup>44</sup> Görev kuralları kamu düzeniyle ilgilidir ve Anayasa'nın 142. maddesi uyarınca mahkemelerin görevleri kanunlarla düzenlenir. Hem adli yargıda hem idari yargıda, mahkemenin tarafları yargılamanın

<sup>41</sup> Ragıp Sarıca, **İdari Kaza**, Cilt I, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1949, s.7.

<sup>42</sup> Anayasa Mahkemesi, kamu iktisadi teşebbüslerinin personel ile sözleşme ilişkilerinden doğan uyuşmazlıkların çözümünde adli yargı mercilerini görevli kılan KHK hükmünü iptal ettiği kararında: “...*Bunun içindir ki, Anayasa'nın 155. maddesinin ikinci fıkrası, idarî uyuşmazlıkları çözümlenmeyi Danıştay'ın görevleri kapsamına almıştır. KHK'nin incelenen 45. maddesinin 8 numaralı fıkrası ise, sözleşmelerin uygulanmasından doğacak anlaşmazlıkların çözüm yeri olarak adli yargıyı gösterdiğinden Anayasa'nın 37. ve 155. maddelerine aykırıdır...*” gerekçesine yer vermiştir. Bu kararında madde hükmünde yer alan idari uyuşmazlık kavramını idari dava ile aynı anlama gelecek şekilde yorumlayan mahkeme daha sonraki kararlarında bu yorumundan vazgeçmiştir. AYM: 22.12.1988 gün, E: 1988/5, K: 1988/55 sayılı kararı.

<sup>43</sup> Gözübüyük/Tan, **a.g.e.**, s.112

<sup>44</sup> Esasen uyuşmazlığın hangi yargı kolundaki mahkeme tarafından görüleceği hususu görev değil yargı yolu ilişkisidir. Ancak uygulamada ve mevzuatta görev kavramı yargı yolu ilişkisini de kapsayacak şekilde kullanılmaktadır. Arslan ve diğer, **a.g.e.**, s. 193., Kalabalık, **a.g.e.**, s.111

her aşamasında görevsizlik itirazında bulunabileceği gibi, mahkemeler kendiliğinden görev konusunu inceleyerek görevsizlik kararı verebilir.<sup>45</sup>

Hangi tür uyuşmazlıkların hangi mahkemelerde görüleceği kanunlarla belirlenmiş olmasına karşın, uyuşmazlıkların ve bunları doğuran hukuki ilişkilerin karmaşıklığı ve görev kurallarının bir kısmının mahkemelerin görev alanlarını kesin çizgilerle belirlememiş olması nedeniyle, mahkemeler arasında görev uyuşmazlıkları ortaya çıkmaktadır. İki farklı mahkemenin aynı uyuşmazlıkta kendini görevli sayması durumunda “olumlu görev uyuşmazlığı”, iki mahkemenin de bir uyuşmazlıkta kendini görevsiz görmesi durumunda “olumsuz görev uyuşmazlığı” meydana gelir.

İdari yargı mercileri arasındaki görev uyuşmazlıkları yine idari yargı bünyesinde yer alan mahkemeler tarafından giderilir. Aynı bölge idare mahkemesinin yargı çevresinde yer alan idare ve vergi mahkemeleri arasındaki görev uyuşmazlıkları bölge idare mahkemesinde, farklı yargı çevrelerinde yer alan idare ve vergi mahkemeleri arasındaki görev uyuşmazlıkları ise Danıştay’da çözümlenir. İdare ve vergi mahkemeleri ile Danıştay arasında çıkacak görev uyuşmazlıkları da yine Danıştay tarafından çözümlenmektedir. Bölge İdare Mahkemeleri’nin ve Danıştay’ın görev uyuşmazlıklarına ilişkin verdiği kararlar kesindir.

İdari yargı ve adli yargı makamları arasında çıkan görev uyuşmazlıklar ise Uyuşmazlık Mahkemesi tarafından çözümlenir.

### **C. Uyuşmazlık Mahkemesi**

Ülkemizde idari yargı sisteminin uygulanmaya başlamasıyla birlikte, idari yargı ile adli yargı mercileri arasında çıkan görev uyuşmazlıklarının çözümlenmesi ihtiyacı ortaya çıkmıştır. 1868 yılında Danıştay’ın kurulmasını takip eden dönemde bu fonksiyonu Danıştay gerçekleştirmiş ancak 1876 Anayasasıyla idari yargının görev alanının büyük ölçüde

---

<sup>45</sup> Gözübüyük/Tan, **a.g.e.**, s.113.

sınırlandırılması nedeniyle görev uyuşmazlıklarının çözümlenmesi ihtiyacı azalmıştır.<sup>46</sup> Cumhuriyet döneminde idari yargı sisteminin etkin şekilde tesis edilmesiyle birlikte görev uyuşmazlıklarının önemi artmış ve bunları çözümlmek üzere 1945 yılında 4788 Sayılı Kanun ile Uyuşmazlık Mahkemesi kurulmuştur. 1961 Anayasası'nın 142. maddesinde yer alan “*Uyuşmazlık Mahkemesi, adli, idarî ve askerî yargı mercileri arasındaki görev ve hüküm uyuşmazlıklarını kesin olarak çözümlmeye yetkilidir.*” hükmüyle Uyuşmazlık Mahkemesi Anayasal statüye sahip olmuş, 1979 yılında yürürlüğe giren 2247 sayılı Uyuşmazlık Mahkemesinin Kuruluş ve İşleyişi Hakkında Kanun ile yeniden yapılandırılmıştır.<sup>47</sup> 1982 Anayasası'nın 158. maddesinin, 1961 Anayasası'nın yukarıda verilen hükmünü muhafaza etmesiyle mahkeme Anayasal statüsünü sürdürmüştür.<sup>48</sup>

Ceza Bölümü ve Hukuk Bölümü olarak gördükleri uyuşmazlıkların konusuna göre iki bölüm halinde örgütlenmiş olan Uyuşmazlık Mahkemesi, idari yargı ile adli yargı arasında çıkan olumlu ve olumsuz görev uyuşmazlıklarını kesin olarak çözümlemekle görevlidir. 2247 Sayılı Kanun'un 14. maddesi uyarınca “ *tarafları, konusu ve sebebi aynı olan*” davalarda adli ve idari yargı mercilerinin kendilerini görevsiz görmeleri sonucu oluşan uyuşmazlıklar, olumsuz görev uyuşmazlıklarını oluşturur. Olumsuz görev uyuşmazlığının mevcut olabilmesi için iki yargı kolu merciinin de birbirlerini görevli göstererek görevsizlik kararı vermiş olması gerekir.<sup>49</sup> Görevsizlik kararlarının kesinleşmesi üzerine, daha ileri tarihli görevsizlik kararı vermiş olan mahkeme tarafından, taraflardan birinin istemi üzerine, dava dosyası Uyuşmazlık Mahkemesi'ne gönderilir ve mahkeme görevli yargı yerini belirler.

2247 Sayılı Kanun'un 17. maddesi uyarınca; tarafları, konusu ve sebebi aynı olan davalarda adli ve idari yargı mercilerinin görevlilik kararı vermesi veya daha sık rastlandığı

---

<sup>46</sup> Gözübüyük, **a.g.e.**, s.104

<sup>47</sup> Gözübüyük, **a.g.e.**, s.104

<sup>48</sup> 2017 yılında 6771 Sayılı Kanunla yapılan Anayasa değişikliğiyle askeri yargının ortadan kaldırılmasıyla birlikte, 158. Madde hükmünden “askeri” ifadesi çıkarılmıştır.

<sup>49</sup> Ender Ethem Atay, **İdari Yargılama Hukuku**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2021, s.184



üzere; bir davaya bakan mahkemenin yargı kolu itirazını reddetmesinin ardından, görev alanı korunmak istenen yargı kolunun başsavcısının Uyuşmazlık Mahkemesi'ne başvurması hallerinde, olumlu görev uyuşmazlığı ortaya çıkar.<sup>50</sup> Olumlu görev uyuşmazlıklarında da görevli yargı mercii Uyuşmazlık Mahkemesi tarafından kesin olarak belirlenir.

Yukarıda açıklanan görev uyuşmazlıklarını çözümlene işlevi doğrultusunda, adli ve idari yargı mercileri arasındaki görev uyuşmazlıklarını kesin olarak karara bağlayan Uyuşmazlık Mahkemesi, idari yargının görev alanının belirlenmesinde önemli rol oynamaktadır.

Uyuşmazlık Mahkemesinin diğer görevi de 2247 Sayılı Kanun'un 24. maddesine göre; adli ve idari yargı kollarında yer alan mahkemeler tarafından “*görevle ilgili olmaksızın kesin olarak verilmiş veya kesinleşmiş, aynı konuya ve sebebe ilişkin, taraflarından en az biri aynı olan ve kararlar arasındaki çelişki yüzünden hakkın yerine getirilmesi olanaksız bulunan hallerde*” ortaya çıkan hüküm uyuşmazlıklarını çözümlenektir. Mahkeme hüküm uyuşmazlıklarını, çelişkili olduğunu kabul ettiği kararlardan birini kaldırıp diğerini kabul ederek veya kararların ikisini de kaldırıp esas hakkında yeni bir karar vererek çözümler.

## **D. İdari Yargının Görev Alanının Belirlenmesi**

### **1. Genel Olarak**

Mahkemelerin görevleri kamu düzeni ile ilgilidir ve kural olarak kanunlarla belirlenir.<sup>51</sup> Ancak idari yargı mercilerinin hangi uyuşmazlıkları görmekle görevli olduğunun kanunlar tarafından açıkça belirtilmemiş olması, yüksek mahkemelerin idari yargının görev alanını içtihatlarla belirlemesi ihtiyacını ortaya çıkarmış, öğretide de bu alanda birçok çalışma yapılmıştır. Öğretide ve yargı kararlarında, idari yargının, “*idarenin, idare hukuku alanındaki*

---

<sup>50</sup> Bahtiyar Akyılmaz/Murat Sezginer/Cemil Kaya, **Türk İdari Yargılama Hukuku**, Savaş Yayınevi, Ankara, 2020, s.171.

<sup>51</sup> Gözübüyük, **a.g.e.**, s.69-70.

*faaliyetlerinden doğan uyuşmazlıkları*” çözmekle görevli olduğu kabul görmüş,<sup>52</sup> görev alanının belirlenmesini sağlayacak ölçütler bu kabulden yola çıkılarak araştırılmıştır. Buna göre; idari yargının görev alanı idare hukukunun uygulama alanıyla örtüştüğünden, idari yargının görev alanının belirlenmesinde başvurulan ölçütler idare hukukunun uygulama alanını belirleyen ölçütlerdir.<sup>53</sup> Bir başka deyişle, idari yargı düzeninin görev alanının araştırılması, idarilik araştırmasından ibarettir.<sup>54</sup>

Bir uyuşmazlığın idari yargının görev alanına girip girmediğinin tespitinde, öncelikle uyuşmazlık konusunda görev alanını belirleyen bir kanun hükmü olup olmadığı araştırılacak, kanun hükmü bulunmaması halinde çeşitli ölçütlerden yararlanarak uyuşmazlığın idari nitelik taşıyıp taşımadığını tespit etmeye çalışılacaktır.<sup>55</sup>

## **2. İdari Yargının Görev Alanının Belirlenmesinde Kullanılan Ölçütler**

İdari yargının görev alanını belirlemek için yargı kararlarında ve öğretide birçok ölçüt öne sürülmüştür. Zaman içinde bunların hiçbirinin kapsayıcı biçimde idari yargının görev alanını belirtmeye yeterli olmadığı görülmüşse de bu ölçütler yargı organları tarafından görev uyuşmazlıklarının çözümünde kullanılmaya gelmiştir. Bu bölümde, yüksek mahkemelerin idari yargının görev alanına ilişkin yaptığı belirlemelerde sıklıkla kullanılan ölçütler üzerinde durulacaktır.

### **a. Kamu Gücü Ölçütü**

Devlet, sahip olduğu egemenlik yetkisi sayesinde, bireyler ile kurduğu ilişkilerin birçoğunda kamu gücünü kullanarak tek yanlı iradesiyle hukuki sonuç yaratma ve gerektiğinde zor kullanma yetkisine sahiptir.<sup>56</sup> İdari yargının görev alanının belirlenmesinde kamu gücü ölçütünün kullanılması gerektiğini savunan görüşe göre idarenin faaliyetleri iki gruba

---

<sup>52</sup> Balta, **a.g.e.**, s.199.

<sup>53</sup> Zabunoğlu, **a.g.e.**, s.164.

<sup>54</sup> Karahanogulları, **İdari Yargı İdarenin Hukuka Zorlanması**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2019, s.89; Özyörük, **a.g.e.**, s.135.

<sup>55</sup> Özyörük, **a.g.e.**, s.135.

<sup>56</sup> Tan, **a.g.e.**, s.6.

ayrılmıştır. İdarenin kamu gücüne dayanarak gerçekleştirdiği faaliyetler hakimiyet tasarrufları olarak adlandırılmış ve bunlardan doğan uyuşmazlıkların idari yargının görev alanına girdiği belirtilmiştir. Buna karşılık, idarenin kamu gücü ayrıcalıklarından faydalanmayıp özel hukuk kişileri gibi davranarak yaptığı iş ve işlemler ise temşiyet tasarrufu olarak adlandırılmış ve bunlardan doğan uyuşmazlıkların adli yargıda çözümleneceği savunulmuştur.<sup>57</sup>

İdari yargının görev alanının belirlenmesi amacıyla tarihsel süreçte ortaya atılan ilk ölçüt olan kamu gücü ölçütü, Uyuşmazlık Mahkemesi kurulmadan önceki dönemde Yargıtay ve Danıştay tarafından, kuruluşunun ilk yıllarında da Uyuşmazlık Mahkemesi tarafından kullanılmıştır.<sup>58</sup> Devletin faaliyet alanının genişleyip ekonomik ve sosyal konulara el atmasıyla birlikte kamu gücü ölçütünün idari yargının görev alanını belirlemek için yeterli olmadığı görüşü zamanla baskın duruma gelmiş,<sup>59</sup> Uyuşmazlık Mahkemesi de 1949 yılında verdiği bir kararında ölçütün terk edilmiş olduğunu açıkça belirtilmiştir.<sup>60</sup>

Kamu gücü ölçütünün tek başına idari yargının görev alanını belirlemeye yeterli olmadığı kabul görmüşse de, bu ölçüt öğretide ve yargı kararlarında tek başına veya başka ölçütlerle birlikte kullanılmaya devam etmiştir. Günümüzde de Uyuşmazlık Mahkemesi, aşağıda örneklerine yer verileceği üzere, idarenin hangi eylem, işlem ve sözleşmelerinin idari nitelikte olduğunu belirlerken kamu gücü ölçütünden sıklıkla yararlanmaktadır.

## **b. Kamu Hizmeti Ölçütü**

Kamu gücü ölçütünün idari yargının görev alanını belirlemeye yeterli olmadığından, öğretide ve yargı kararlarında kamu hizmeti ölçütü baskın duruma

---

<sup>57</sup> Gözübüyük, **a.g.e.**, s.73.

<sup>58</sup> Adil Özkol, **Uyuşmazlık Mahkemesi Kararları Açısından İdari Yargının Görev Alanı**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1970, s.36.

<sup>59</sup> Lütfi Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul, 1982, s.23.

<sup>60</sup> Adil Özkol, **a.g.e.**, s.36-37.; "...İdarece tesis ve itihaz olunan işlem ve kararların hakimiyet ve temşiyet tasarrufları diye bir ayrıma tabi tutmak vazife meselesinin ona göre tayini esası da artık bugün metruktur. Böyle bir ayrıma dayanan doktrin yerini daha ilmi esaslara istinaden amme hizmeti prensibine bırakmıştır." UM, E. 1949/7,K.1949/10 Aktaran: Gülsüm Aktaş, **Uyuşmazlık Mahkemesi Kararları Işığında İdari Yargının Görev Alanı Ölçütleri (Belirlenebilir mi?)**, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, Sayı: 5, 2015.

gelmiştir.<sup>61</sup> Bu ölçüt uyarınca, kamu hizmetinin yürütülmesine ilişkin olarak idarenin gerçekleştirdiği bütün faaliyetler idari nitelik taşır ve bu faaliyetlerden doğan uyuşmazlıklar da idari yargının görev alanında yer alır.<sup>62</sup>

Kamu hizmeti ölçütü Uyuşmazlık Mahkemesi tarafından bir süre idari yargının görev alanının belirlenmesinde ana ölçüt olarak kullanılmış,<sup>63</sup> ancak idarenin faaliyet alanının genişleyerek özel hukuk usullerine tabi olarak yürüttüğü kamu hizmetlerinin çoğalmasından dolayı bu ölçüt de yetersiz hale gelmiştir.<sup>64</sup> Kamu hizmeti ölçütünü savunan yazarlarca istisna olarak görülen, özel hukuk hükümlerine tabi ticari ve endüstriyel kamu hizmetlerinin çoğalmasından dolayı istisna alanı oldukça genişlemiş ve kamu hizmeti idari yargının görev alanının belirlenmesinde tam ve yeterli bir ölçüt olma özelliğini kaybetmiştir.<sup>65</sup> Bunun yanında kamu hizmeti kavramının tanımı ve kapsamı konusunda öğretide ve içtihadta görüş birliği bulunmaması da, ölçütün eleştirilmesine neden olmuştur.<sup>66</sup>

Açıklanan sebeplerle kamu hizmeti ölçütünün idari yargının görev alanının belirlenmesinde tek başına yeterli olmadığı anlayışı kabul görmüşse de, ölçüt Uyuşmazlık Mahkemesi tarafından idari yargının görev alanının belirlenmesinde sıklıkla kullanılmaktadır. Özellikle idarenin sorumluluğuna ilişkin uyuşmazlıklarda bu ölçütten sıklıkla yararlanan mahkemenin birçok kararında kullandığı gerekçeye göre; “*Kamu hizmetinin, yöntemine ve hukuka uygun olarak yürütülüp yürütülmediğinin, kamu yararına uygun şekilde işletilip işletilmediğinin, hizmet kusuru ya da başka bir nedenle idarenin sorumluluğu bulunup bulunmadığının yargısal denetiminin*” idari yargı yerlerinde yapılması gerekmektedir.<sup>67</sup>

---

<sup>61</sup> Gözübüyük, a.g.e., s.73

<sup>62</sup> Ramazan Çağlayan, **İdari Yargılama Hukuku**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2020, s.130; Zabunoğlu, a.g.e., s.167

<sup>63</sup> Özkol, a.g.e., s.43

<sup>64</sup> Tan, a.g.e., s.7.; Balta, a.g.e., s.214.; Günday, a.g.e., s.165.

<sup>65</sup> Onar, a.g.e., C.III, s.1874.

<sup>66</sup> Duran, a.g.e., s.24

<sup>67</sup> UM, 26.01.2015 gün, E: 2015/32, K: 2015/28 sayılı kararı

Kamu hizmetinin idare tarafından sözleşme ilişkisi kapsamında yürütüldüğü durumlarda ise, Uyuşmazlık Mahkemesi'ne göre adli yargı görevlidir. Örneğin tren kazalarında zarar gören yolcuların TCDD aleyhine açtıkları sorumluluk davalarında, TCDD'nin yürüttüğü demiryolu taşımacılığı faaliyetinin kamu hizmeti olduğu belirtilmekle birlikte, hizmetin özel hukuk sözleşmesi olan taşıma sözleşmesi kapsamında yürütülmesi sebebiyle adli yargının görevli olduğuna karar verilmektedir.<sup>68</sup>

Bunun yanı sıra kamu hizmeti ölçütünü çoğunlukla başka kavramlarla birlikte kullanan Mahkeme, özellikle idari işlem, idari eylem, idari sözleşme ve kamu görevlisi gibi kavramların açıklanmasında kamu hizmeti ölçütünden faydalanmaktadır.<sup>69</sup>

### **c. Kamu Kanunu Ölçütü**

Uyuşmazlık Mahkemesi'nin idari yargının görev alanının belirlenmesinde kullandığı bir diğer ölçüt de kamu kanunu ölçütüdür. Bu ölçüte göre, idareye özgü kanunlara dayanarak yapılan eylem ve işlemlerden doğan uyuşmazlıklar idari yargının görev alanına girmektedir. Kamu kanunu ölçütünün kullanıldığı kararlarda bu kavramın tanımı yapılmamış olmakla beraber, kamu kanunlarının “*devlet organlarının ve kamu tüzelkişilerinin kuruluş ve görevlerini belirleyen, onların birbirleriyle ve idare edilenlerle olan ilişkilerini düzenleyen kanunlar*” olduğu belirtilmektedir.<sup>70</sup>

Uyuşmazlık Mahkemesi kamu gücü ve kamu hizmeti ölçütleri kadar sık olmamakla birlikte kamu kanunu ölçütünü de görev uyuşmazlıklarının çözümünde kullanmaktadır. Örneğin bir kararda mahkeme, imar planına göre kamulaştırılan araziden arta kalan kısmın, davacı tarafından İmar Kanunu uyarınca kendisi adına tescilinin istenmesinden doğan uyuşmazlıkta, uygulanacak İmar Kanunu hükümlerinin idare hukuku kuralları olduğunu

---

<sup>68</sup> UM, 02.02.2009 gün, E: 2008/363, K: 2009/27; UM, 19.12.2011 gün, E: 2011/93, K: 2011/61 sayılı kararları

<sup>69</sup> Tan, **a.g.e.**, s.356.

<sup>70</sup> Günday, **a.g.e.**, s.166.

belirtmiş, sebebi ve dayanağı kamu hukuku kuralları olan uyuşmazlığın idari yargıda çözümlenmesi gerektiğine karar vermiştir.<sup>71</sup>

Kamu kanunu ölçütünün idarenin eylem ve işlemlerinin nitelenmesinde de Uyuşmazlık Mahkemesi tarafından kullanıldığı görülmektedir. Mahkeme 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu uyarınca yapılan ihalenin idarece iptalinden doğan uyuşmazlıkta; 2886 Sayılı Kanunun bir kamu kanunu olduğunu ve idarenin bu kanuna dayanarak yaptığı işlemlerin idari nitelik taşıdığını belirterek idari yargının görevli olduğuna karar vermiştir.<sup>72</sup>

1110 sayılı Askeri Memnu Mıntıklar Kanunu'na dayanılarak idare tarafından davacının taşınmazının tel örgüyle çevrilmesinden doğan uyuşmazlıkta da mahkeme, ilgili kanunun kamu kanunu olduğunu ve bu nedenle idarenin bu kanuna dayanarak yaptığı eylemin idari eylem niteliği taşıdığını belirterek idari yargının görevli olduğu sonucuna varmıştır.<sup>73</sup>

#### **d. İdari İşlem, İdari Eylem ve İdari Sözleşme Ölçütleri**

Uyuşmazlık Mahkemesi, idarenin faaliyetlerinden kaynaklanan uyuşmazlıklarda görevli yargı kolunu belirlerken sıklıkla idari işlem, idari eylem ve idari sözleşme kavramlarından yararlanmaktadır. 2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesinin 1. Fıkrasına göre de idari dava türlerini; idari işlemler hakkında açılacak iptal davaları, idari işlem ve eylemler dolayısıyla uğranan zararların tazmini için açılan tam yargı davaları ve idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkacak uyuşmazlıklara ilişkin davalar oluşturmaktadır.<sup>74</sup>

<sup>71</sup> UM: 02.04.1990 Gün, E: 1990/7, K: 1990/7 sayılı kararı.

<sup>72</sup> UM: 08.07.1996 Gün, E: 1996/34, K: 1996/32, sayılı kararı,

<sup>73</sup> UM: 17.01.1983 Gün, E:1982/7, K: 1983/6 sayılı kararı.

<sup>74</sup> İdari Yargılama Usulü Kanunu Madde 2/1: *İdari dava türleri şunlardır: a) 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) 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.*

Bu kavramlar, tanımları gereği idarenin idare hukuku alanında yaptığı iş veya işlemleri ifade ettiğinden, esasen bu ölçütlerin kullanımı idare hukukunun alanının ve dolayısıyla idari yargının görev alanının belirlenmesi faaliyetine hizmet etmeyip bu faaliyet sonucu yapılan saptamayı ifade etmektedir.<sup>75</sup> Önündeki uyuşmazlıkta görevli yargı koluna ilişkin belirleme yapması gereken mahkeme, idarenin yaptığı bir işlem, eylem veya sözleşmeyi, idari niteliğin belirlenmesinde öğretide sıklıkla kullanılan kamu gücü ve kamu hizmeti gibi ölçütleri kullanarak değerlendirir. Değerlendirme sonucu bunların idari nitelikte olduğu tespit edilirse, 2577 Sayılı Kanun'un ikinci maddesinin birinci fıkrası uyarınca idari yargının görevli olduğuna karar verilir.

### **i. İdari İşlem Ölçütü**

Uyuşmazlık Mahkemesi'nin sıklıkla başvurduğu ölçütlerden birisi de, idarenin işlemlerinden idare hukuku alanına girenlerin idari yargının görev alanına dahil olacağını öngören idari işlem ölçütüdür. Mahkeme idarenin işlemlerinin hangilerinin idare hukuku alanına dahil olduğu belirlemesini, öğretideki anlayışa da paralel olarak, kamu gücü ölçütüne dayanarak gerçekleştirmektedir. Uyuşmazlık Mahkemesi kararlarında sıklıkla görülen tanıma göre, “*idarenin kamu gücüne dayalı olarak re'sen ve tek yanlı olarak tesis ettiği işlemler*” idari işlem olarak kabul edilmektedir.<sup>76</sup>

Öte yandan, bir işlemin idari nitelik taşıması için idari makamlar tarafından tesis edilmiş olması şart değildir. Kamu hizmetini yürütmekle görevlendirilmiş olan özel hukuk tüzel kişilerinin, kamu gücü ayrıcalıklarından yararlanarak meydana getirdiği işlemlerin de idari

<sup>75</sup> Balta, **İdare Hukuku Ders Notları**, s.209.

<sup>76</sup> UM: 27.05.2002 gün, E: 2002/20, K: 2002/21; 30.11.2015 gün, E: 2015/430, K: 2015/750; 30.01.2022 E: 2021/599, K: 2022/14 sayılı kararları. Uyuşmazlık Mahkemesi'nin idari işlemlerin tespitinde ağırlıklı olarak bu tanımları kullandığı görülmekle birlikte zaman zaman kamu hizmeti ölçütünü içeren tanımlar da kullanılmaktadır: “...Başka bir anlatımla bir kamu kurumunun hizmetleriyle veya bu hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili olan kararlar idari nitelik taşıyan kararlardır.” UM: 07.07.1980 gün, E: 1980/2, K: 1980/3. Mahkemenin 13.07.1981 gün E: 1981/9, K: 1981/19 sayılı kararında da idari işlem “*kamu hizmetine ilişkin, tek yanlı, yönetsel, kesin ve yürütülmesi zorunlu*” işlem olarak tarif edilmiştir.

işlem olduğu kabul edilmektedir.<sup>77</sup> Uyuşmazlık Mahkemesi'nin, özel hukuk tüzel kişilerinin kamu gücüne dayanan işlemlerinden doğan bazı uyuşmazlıklarda, idari işlem ölçütünü kullanarak idari yargının görevli olduğu sonucuna ulaştığı kararları mevcuttur.<sup>78</sup>

Ayrıca, yasama ve yargı organlarının idari işlevleriyle ilgili olarak gerçekleştirdiği işlemlerin de idari nitelik taşıdığı ve bunlardan doğan uyuşmazlıkların idari yargıda görüleceği kabul edilmektedir.<sup>79</sup>

Uyuşmazlık Mahkemesi birçok kararında, başka gerekçelere ihtiyaç duymaksızın, uyuşmazlık konusu işlemin idari işlem olduğu tespitini yaparak idari yargının görevli olduğu sonucuna varmaktadır.<sup>80</sup> Uyuşmazlık konusunun bir idari işlemin iptali veya idari işlemden dolayı uğranan zararın tazmini istemi olduğunu belirleyen mahkeme, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesinin 1. Fıkrasını dayanak göstererek idari yargının görevli olduğuna karar vermektedir.

## ii. İdari Eylem Ölçütü

İdari eylemlerden doğan uyuşmazlıklar da idari yargının görev alanına girmektedir. İdari eylem kavramının yasal bir tanımı bulunmamakla birlikte, öğretide ve yargı kararlarında kamu gücü ve kamu hizmeti ölçütleri kullanılarak, idari eylemler idarenin özel hukuka tabi eylemlerinden ayırt edilmektedir.<sup>81</sup>

Uyuşmazlık Mahkemesi'nin sıklıkla kullandığı tanıma göre; “*idarenin görevinde olan kamu hizmetini yürüttüğü sıradaki eylemleri*” idari eylem niteliği taşımakta ve bunlardan

---

<sup>77</sup> Tan, **a.g.e.**, s.720.

<sup>78</sup> UM: 13.02.1995 gün, E: 1995/2 K: 1995/1 ve . 03.05.1999 gün, E: 1999/1, K: 1999/11 sayılı kararları.

<sup>79</sup> Tan, **a.g.e.**, s.723; Kalabalık, **a.g.e.**, s.118. “*TBMM Başkanlığında TBMM'de görev yapan personel hakkında tesis edilen işlemlere karşı açılan davalarda ise, bu işlemler fonksiyonel açıdan idari nitelik taşıdığından ve TBMM Genel Kurulu ve Komisyonlarının bir tasarrufu olarak düşünülemediğinden durum uyuşmazlık konusu işten farklı bir niteliğe bürünmekte ve bu konudaki davalar idari yargı mercilerinin görev alanına girmektedir.*” Danıştay 5. Daire: 16.12.1987 gün, E: 1987/2379, K: 1987/1785 sayılı kararı.

<sup>80</sup> Balta, **a.g.e.**, s. 209

<sup>81</sup> Taner Ayanoğlu, **Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Eylemin Tanımlanması**, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2004, s.47.



doğan zararların giderilmesine yönelik davalar idari yargı yerlerinde görölmektedir.<sup>82</sup> Buna karşın idarenin; “*kamu hizmetine ilişkin olmakla beraber özel hukuk kişileri gibi hareket ederek gerçekleştirdiği eylemler*” idari eylem olarak nitelendirilmemektedir.<sup>83</sup>

Bu açıklamalar doğrultusunda idari eylemler; idarenin kamu hizmetinin yürütölmesi sırasında ve kamu gücüne dayanarak yaptığı eylemler olarak tanımlanabilecektir.<sup>84</sup> İdari eylemler sonucu zarar gören kişilerin açtığı tazminat davaları idari yargının görev alanına girmektedir.

Öte yandan, idarenin ağır ve açık hukuka aykırılık taşıyan eylemlerinin ise idari eylem niteliği taşımadığı ve bunlardan doğan uyuşmazlıkların adli yargıda göröleceği kabul edilmektedir.<sup>85</sup>

### **iii. İdari Sözleşme Ölçütü**

İdarenin tarafı olduğu sözleşmelerin tabi olduğu kurallar bakımından idari sözleşmeler ve özel hukuk sözleşmeleri şeklinde iki gruba ayrıldığı kabul edilmekte ve idari sözleşmelerden doğan uyuşmazlıklar idari yargıda, özel hukuk sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklar ise adli yargıda görölmektedir.<sup>86</sup> Öğretide idari sözleşmeler; konusunun kamu hizmetinin yürütölmesine ilişkin olması ve idareye özel hukuk yetkilerini aşan yetkiler vermesi ölçütleri kullanılarak idarenin özel hukuk sözleşmelerinden ayrılmaktadır.<sup>87</sup>

Anayasa Mahkemesi’ne göre, bir sözleşmenin idari sözleşme sayılabilmesi için “*sözleşmenin taraflarından birinin idare olması, kamu hizmetinin yürütölmesi ile ilgili*

---

<sup>82</sup> Bkz: UM: 06.12.1999 gün, E: 1999/38, K: 1999/40; 07.02.2005 gün, E: 2004/96, K: 2005/1; 28.09.2015 gün, E: 2015/575, K: 2015/589 sayılı kararları.

<sup>83</sup> Yargıtay 4. Hukuk Dairesi, 22.01.1975 gün, E: 1973/11379, K: 1975/903 sayılı kararı. Aktaran, Ayanoğlu, **a.g.e.**, s.48.

<sup>84</sup> Gözübüyük, **İdari Yargı**, s.113.

<sup>85</sup> Onar, **a.g.e.**, C.III, s.1668,1669.

<sup>86</sup> Pertev Bilgen, **Uyuşmazlık Mahkemesi ve Danıştay İçtihatlarına Göre İdari Sözleşmelerin Kriterleri**, Kutulmuş Matbaası, İstanbul, 1970.

<sup>87</sup> , Kemal Gözler/ Gürsel Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, 22. Baskı, Ekin Yayınları, Bursa, 2020, s.425.; Zabunoğlu, **a.g.e.**, s.467.

*bulunması ve idareye özel hukuk yetkilerini aşan yetkiler tanınması” şartlarının gerçekleşmesi gereklidir.<sup>88</sup> Benzer bir tanım kullanan Uyuşmazlık Mahkemesi’ne göre de:*

*“İdari sözleşme, idarenin kamusal yetkisine dayanarak, kamu hizmeti gerekleri ve kamu yararı nedeniyle yaptıkları sözleşmelerdir. Bunlar idarenin ayrıcalıklı ve üstün hak ve yetkilerini içerirler. İdare, bu sözleşme hükümlerinde tek yanlı değişiklik yapabilir ya da sözleşmenin feshine gidebilir.”<sup>89</sup>*

Türk hukukunda imtiyaz sözleşmeleri, idari hizmet sözleşmeleri, mali iltizam sözleşmeleri, yeraltı ve yerüstü servetlerinin işletilmesine ilişkin sözleşmeler ve kamu istikraz sözleşmeleri idari sözleşmelerin örneklerini oluşturmakta ve bunlara ilişkin uyuşmazlıklar idari yargı yerlerinde çözümlenmektedir.<sup>90</sup>

### **E. İdari Yargının Görev Alanının Anayasal Dayanağı**

Hukukumuzda idari uyuşmazlıklar kural olarak idari yargı mercilerinde görülmekle birlikte, yasa koyucu çeşitli sebeplerle bu tür bazı uyuşmazlıklarda adli yargıyı görevli kılan kanuni düzenlemeler yapmaktadır. Bu düzenlemelerin Anayasa’ya uygunluğu tartışması, öğretide ve yargı kararlarında “İdari yargının görev alanının anayasal dayanağı olup olmadığı” meselesi çerçevesinde, hem 1961 Anayasası’nın, hem de 1982 Anayasası’nın yürürlükte olduğu dönemlerde süregelmiştir.

#### **1. 1961 Anayasası Dönemi**

1961 Anayasası, Danıştay’ı yürütme organında yer alan bir kuruluş olarak düzenleyen 1924 Anayasasından farklı olarak yargı organına dahil etmiş<sup>91</sup> ve 140.

<sup>88</sup> AYM: 28.06.1995 gün, E: 1994/71, K: 1995/23; 01.04.2015 gün, E: 2013/50, K: 2015/38 sayılı kararları.

<sup>89</sup> UM: 31/01/2022 gün, E: 2021/481, K: 2022/46; 08.07.1991 gün, E: 1991/15, K: 1991/16; 27.12.2021 gün, E: 2021/449, K: 2021/651 sayılı kararları.

<sup>90</sup> Duran, **a.g.e.**, s.428, Gözler/Kaplan, **a.g.e.**, s.428. Anayasa’nın 125. maddesinin 4446 Sayılı Kanun’la değişik 125/1 hükmü uyarınca; kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinde, bunlardan doğan uyuşmazlıkların tahkim yoluyla çözümlenmesi öngörülebilecektir. Bu sözleşmeler idari nitelik taşımasına karşın idari yargının görev alanı dışında kalır.

<sup>91</sup> Onar, **a.g.e.**, C:III, s. 1824.

maddesinin ilk fıkrasında Danıştay'ın, “*kanunların başka idarî yargı mercilerine bırakmadığı konularda ilk derece ve genel olarak üst derece idare mahkemesi*” olduğunu belirtmiştir.

Aynı maddenin ikinci fıkrasında ise, Danıştay'ın idari uyuşmazlık ve davaları çözmekle görevli olduğu hükmü yer almıştır. İdari davaların Danıştay'da görüleceğini hükme bağlayan 140. Madde, idari yargının görev alanının 1961 Anayasası'ndaki en açık Anayasal dayanağını oluşturmaktadır. Bu madde uyarınca kanun koyucu, idari uyuşmazlıkların görülmesi görevini Danıştay dışında yalnızca alt derece idare mahkemelerine bırakabilecek, adli yargıyı görevlendiren kanun hükümleri Anayasa'ya aykırı olacaktır.<sup>92</sup>

İdari yargıya herhangi bir yollama içermemesine karşın, 114. Maddedeki “*İdarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır*” hükmü, Anayasa Mahkemesi tarafından 140. Maddeyle birlikte değerlendirilerek idare hukukundan doğan uyuşmazlıkların kural olarak Danıştay'da görülmesi gerekliliğine dayanak olarak gösterilmiştir.<sup>93</sup> Nitekim 114. Maddenin gerekçesinde de, kastedilen yargı yolunun idari yargı olduğu, hükümde Danıştay kelimesine yer verilmeme sebebinin ileride kurulması beklenen idare mahkemelerinin bu madde kapsamındaki uyuşmazlıklarda görevli olabilmesinin sağlanması olduğu belirtilmiştir.<sup>94</sup>

Anayasa Mahkemesi, idare hukukundan doğan uyuşmazlıkların kural olarak Danıştay'da görüleceği çıkarımını yaptığı kararının ardından,<sup>95</sup> verdiği başka bir kararda, bu uyuşmazlıkların istisnai olarak adli yargı yerlerinde görülmesini öngören kanunların da

---

<sup>92</sup> Aydın H. Tuncay, **İdare Hukuku ve İdari Yargının Bazı Sorunları**, Danıştay Yayınları, Ankara, 1972, s.67

<sup>93</sup> AYM: 25.03.1975 gün, E: 1974/42, K. 1975/62 sayılı kararı. (03.06.1975 gün ve 15254 sayılı Resmi Gazete)

<sup>94</sup> T.C. Temsilciler Meclisi Tutanak dergisi, 1961, Birleşim 34, s.41,

bkz. [https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TM\\_/d00/c002/tm\\_\\_00002034.pdf](https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TM_/d00/c002/tm__00002034.pdf)

<sup>95</sup> AYM, **a.g.k.**

Anayasa'ya uygun olmadığı, kanun koyucunun bu konudaki takdir yetkisinin başka idari yargı mercilerini görevli kılmakla sınırlı olduğu sonucuna varmıştır.<sup>96</sup> Mahkeme, Ortadoğu Teknik Üniversitesi öğretim üyelerinin üniversite ile ilişkilerinin özel hukuk hükümlerine tabi olacağına ilişkin kanun hükmünün Anayasa'ya uygunluk denetimini yaptığı 25/05/1976 tarihli kararında, 114 ve 140. Maddelere dayanarak ilgili kanun hükümlerini iptal etmiştir. Karara göre; öğretim üyeleri ile üniversite arasında kurulan sözleşme idari nitelikte olup bu sözleşmeyle kurulan hukuki ilişki kapsamında idarenin yaptığı işlemler de idari işlem teşkil etmektedir. İdari işlem ve eylemler ile idari sözleşmelere ilişkin uyuşmazlıklardan doğan davaların idari dava olduğu tespitini yapan mahkeme, Anayasa'nın 140. maddesinin idari davaların çözümünü münhasıran idari yargıya bırakmış olduğunu belirterek bu davaların kanunla adli yargının görev alanına dahil edilemeyeceğine karar vermiştir.

Karar gerekçesinde 114. madde de dayanak gösterilmiş ve maddede yer alan, *“İdarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır”* hükmünün; kamu hukuku alanına ilişkin uyuşmazlıklarda idari yargıyı, özel hukuk alanına ilişkin uyuşmazlıklarda adli yargıyı işaret ettiği belirtilmiştir.<sup>97</sup>

Mahkemeye göre, idare hukuku alanında sonuç doğuran idari eylem ve işlemlerin hukuki denetiminin adli yargıda yapılması, yargı denetiminin etkinliğini ortadan kaldıran ve onu şekli bir denetime indirgeyen bir durum olduğundan, ilgili kanun hükümleri Anayasa'nın 2. maddesindeki hukuk devleti ilkesine de aykırılık oluşturmaktadır.<sup>98</sup>

Anayasa Mahkemesi'nin verdiği kararlara ve 140. Madde hükmünün Danıştay'ı açıkça idari davaları görmekle görevlendirmiş olmasına karşın, 1961 Anayasası döneminde, öğretide idari uyuşmazlıkların kanunla adli yargının görev alanına dahil edilmesinin

---

<sup>96</sup> AYM: 25.05.1976 gün, E: 1976/1, K: 1976/28 sayılı kararı.

<sup>97</sup> AYM, a.g.k.

<sup>98</sup> AYM, a.g.k.

Anayasa'ya uygun olup olmadığı konusunda bir fikir birliği bulunmamaktadır. Anayasa'nın idari yargının görev alanını koruma altına aldığı görüşünde olan Onar'a göre; 140. Madde hükmü idari uyuşmazlıkların görülmesi görevini Danıştay'a yüklemiştir ve bu uyuşmazlıklarda kanunla adli yargı yerlerinin görevli kılınması Anayasa'ya aykırı olacaktır.<sup>99</sup>

Güran da, Anayasa'nın idari tasarruflara ilişkin uyuşmazlıklarda münhasıran idari yargıyı görevli kılmış olduğunu savunmuş ve bu uyuşmazlıkların idari yargının görev alanından çıkarılamayacağını, yalnızca bunların bir kısmının ilk derece mahkemesi olarak denetleme görevinin Danıştay'dan alınıp başka idari yargı mercilerine aktarılabileceğini belirtmiştir.<sup>100</sup>

Farklı görüşte olan Balta'ya göre ise, 140. Madde hükmü idari yargının görevini koruma altına almanın aksine onu sınırlamaktadır. Yazara göre idari yargıyı idari uyuşmazlıkları çözmekle görevlendiren 140. Madde, idari yargı mercilerinin yalnızca bu uyuşmazlıkları görebileceğini belirtirken, aynı zamanda kanun koyucuya ihtiyaç duyulan bazı hallerde bu uyuşmazlıkları adli yargının görev alanına dahil etme imkanı tanımaktadır.<sup>101</sup>

Özay'a göre de Danıştay ve diğer idari yargı yerleri idari uyuşmazlıkların görünümünde genel yetkili mahkemelerdir. Ancak bu uyuşmazlıklarının bazılarının kanunla adli yargının görev alanına dahil edilmesinin önünde bir engel bulunmamaktadır. Yazara göre idari uyuşmazlıkların adli yargıda görülmesini öngören kanunlar, bunların "idari" niteliklerini değiştirmeyip yalnızca çözüm alanını adli yargıya aktarmaktadır<sup>102</sup>

---

<sup>99</sup> ONAR, a.g.e., C.III, s.1824.

<sup>100</sup> Sait Güran, **Anayasa'nın 114 ve 140. Maddeleri Münasebetiyle Mukayeseli Bir Tetkik**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt: 39, Sayı: 1-4, s. 73

<sup>101</sup> Tahsin Bekir BALTA, **İdare Hukuku Notları**, s. 200

<sup>102</sup> İl Han ÖZAY, **Türkiye'de İdari Yargının İşlev ve Kapsamı**, İdari Yargıda Son Gelişmeler Sempozyumu, Danıştay Başkanlığı Yayınları, Ankara, Haziran 1982, s. 28-29

1961 Anayasası'nın idari uyuşmazlıkların çözümünü münhasıran idari yargıya bırakmadığını savunan Gözübüyük de, kanunların açıkça öngördüğü hallerde idari uyuşmazlıkların adli yargı yerlerinde görülebileceğini belirtmiştir.<sup>103</sup>

## 2. 1982 Anayasası Dönemi

1982 Anayasası, 1961 Anayasası'nın 114. maddesinde yer alan “*idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır.*” hükmüne 125. maddesinde aynen yer vermekle beraber, 1961 Anayasası'nın 140. maddesinde karşılık gelen “Danıştay” başlıklı 155. maddesi çeşitli değişiklikler içermektedir. 1961 Anayasası'nın 140. maddesinde Danıştay'ın görevleri arasında sayılan “*idari uyuşmazlıkları ve davaları görmek*” ibaresinin yerine, 1982 Anayasası'nın 155. maddesinde “*davaları görmek*” ibaresine yer verilmiştir. 155. maddenin devamında Danıştay'ın idari uyuşmazlıkları çözmekle görevli olduğu belirtilmişse de, yukarıda açıklandığı üzere, idari uyuşmazlık kavramının burada idari makamlar arasındaki yargısal nitelikte olmayan uyuşmazlıkları ifade ettiği ve bu görevin Danıştay'ın idari görevlerinden olduğu açıktır.<sup>104</sup>

### a. Öğretideki Görüşler

1982 Anayasası'nın idari uyuşmazlıkların çözümünde açıkça idari yargı mercilerini görevlendiren bir hüküm içermemesinin de etkisiyle, öğretide idari yargının Anayasa tarafından koruma altına alınan bir görev alanı bulunmadığı ve kanun hükümleriyle idari uyuşmazlıkların adli yargının görev alanına dahil edilebileceği görüşü baskın hale gelmiştir.

Anayasa'nın idari yargının görev alanına ilişkin bir belirleme yapmadığı görüşünde olan Zabunoğlu, görev alanının kanunlarla belirleneceğini ve idari yargının görev alanında bulunması gereken bir uyuşmazlığın adli yargıya aktarılabilmesi gibi idari nitelik taşımayan

---

<sup>103</sup> Gözübüyük a.g.e., s.94

<sup>104</sup> Tan, a.g.e., s.707

uyuşmazlıkların da idari yargıda görülebileceğini belirtmiştir.<sup>105</sup> Yayla da 1982 Anayasası'nın; 1961 Anayasası'nda yer alan “*idari davaları görmek*” ibaresi yerine “*davaları görmek*” ibaresini içermesini dayanak göstererek, kanun koyucunun idari uyuşmazlıkları idari yargının görev alanı dışına çıkarabileceğini savunmuştur.<sup>106</sup> Aynı görüşte olan Gözler/Kaplan da; Anayasa'da idari yargının görev alanını koruyan bir hüküm olmadığını, bu nedenle idari uyuşmazlıkları adli yargının görev alanına dahil eden kanunların Anayasa'ya aykırı olmayacağını belirtmiştir.<sup>107</sup>

1982 Anayasası'nın, Danıştay'ı “*idari davaları*” değil “*davaları*” görmekle görevli kılmış olmasının idari yargının görev alanının dayanaksız kaldığı anlamına gelmediğini savunan Güran'a göre ise; idari yargı düzenini ilk derece mahkemeleriyle birlikte öngörmüş olan Anayasa'nın, idari uyuşmazlıkların adli yargı mercilerinde görülmesine izin vermesi, “*kendisiyle çelişmesi ve kurduğu yargı düzeninin varlık sebebini ve işlevini reddetmesi*” anlamına gelecektir. Anayasa Mahkemesi'nin yukarıda değinilen ODTÜ kararını dayanak gösteren yazar, 125. Maddenin yargı yolunu açık tuttuğu eylem ve işlemler için yargı yolunun; kamu hukuku alanındakiler için idari yargı, özel hukuk alanındakiler için ise adli yargı olduğunu savunmaktadır.<sup>108</sup>

1982 Anayasası'nın idari uyuşmazlıkların kanunla adli yargının görev alanına dahil edilmesine izin vermediği görüşünü paylaşan Günday ise, bu görüşünü Anayasa'nın artık yürürlükte olmayan 157. maddesine dayandırmıştır. Yazara göre; bu maddenin özel görevli idari yargı merci olan Askeri Yüksek İdare Mahkemelerinin görev alanını güvence altına almış olması, genel idari yargının da görev alanının Anayasa tarafından güvence altına

---

<sup>105</sup> Yahya Kazım Zabunoğlu, **İdare Hukuku (Cilt 2)**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2012, s. 165

<sup>106</sup> Yıldızhan Yayla, **İdare Hukuku**, Beta, İstanbul, 2010, s.423

<sup>107</sup> Kemal Gözler, **İdari Eylemlerden Kaynaklanan Zararlara İlişkin Davalar Adli Yargının Görev Alanına Sokulabilir mi?**, Terazi Hukuk Dergisi, Yıl: 6, Sayı: 63, Kasım 2011, s.40 , Gözler/ Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, s.758.

<sup>108</sup> Sait Güran, **Yargı Denetiminin Kapsamı**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası Ord. Prof. Dr. Sulhi Dönmezer'e Armağan Sayısı, Cilt I-II, Sayı 1-4, İstanbul, 1987.

alınmış olduğunun kabulünü zorunlu kılmaktadır.<sup>109</sup> İdari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluk denetimlerinin adli yargı yerlerinde yapılmasının hukuk devleti ilkesine de aykırılık teşkil edeceğini savunan Günday, bu işlem ve eylemlerle ilgili olmakla beraber bunların hukuka uygunluk denetimlerinin yapılmadığı davaların ise adli yargıda görülebileceğini belirtmiştir.<sup>110</sup>

### **b. Anayasa Mahkemesi Kararları Çerçevesinde Sorunun İncelenmesi**

Anayasa Mahkemesi, idari uyuşmazlıkların adli yargıda görülmesinin Anayasa'ya aykırı olacağı yönündeki içtihadını 1982 Anayasası döneminde de uzun süre devam ettirmiştir. Mahkeme 1988 yılında verdiği kararında; kamu iktisadi teşebbüslerinin, personelleriyle akdedeceği sözleşmelerden doğan uyuşmazlıkların adli yargı yerlerinde görüleceği yönündeki Kanun Hükmünde Kararname hükmünü Anayasa'ya aykırı bularak iptal etmiştir. Mahkemeye göre, kamu iktisadi teşebbüslerinin sözleşmeli personelleri kamu görevlisi olduğundan, personel ve teşebbüs arasındaki ilişkiler kamu hukuku ilişkisi, kurulan sözleşmeler de idari sözleşme niteliğindedir. Anayasa'nın 125. maddesinin, idarenin kamu hukuku alanındaki işlemleri için idari yargıyı, özel hukuk alanındaki işlemleri için adli yargıyı işaret ettiği görüşünü yineleyen mahkeme, 155. Maddenin ikinci fıkrasında Danıştay'ın görevleri arasında sayılan "*idari uyuşmazlıkları görmek*" ifadesini de, idari dava ile aynı anlama gelecek şekilde yorumlamış ve idari yargının görev alanının Anayasal dayanakları arasında bu hükmü de göstermiştir.<sup>111</sup>

Yüksek Mahkeme, 1989 yılında verdiği bir kararında da Anayasa'nın yargı ayrılığı ilkesini benimsemiş olduğunu dile getirmiş ve adli-idari hakimlik makamları arasında geçişkenliği öngören kanun hükmünü iptal ederken; düzenlemenin, adli yargı alanındaki bir

---

<sup>109</sup> Metin Günday, **İdari Yargının Görev Alanının Anayasal Dayanakları**, Anayasa Yargısı, Sayı 14, Ankara, 1997, s.353.

<sup>110</sup> Günday, **a.g.m.**, s.354.

<sup>111</sup> AYM: 22.12.1988 gün, E: 1988/5, K: 1988/55 sayılı kararı.



uyuşmazlığın idari yargı hakimine, idari yargı alanında bir uyuşmazlığın adli yargı hakimine gördürülmesine neden olacağını belirtmiş ve bu durumun yargı ayrılığı ilkesine aykırı olacağı sonucuna varmıştır.<sup>112</sup>

Anayasa Mahkemesi'nin 1995 yılında verdiği bir kararında da 125. Madde dayanak gösterilerek kanun koyucunun kamu hukuku alanındaki idari eylem ve işlemlere karşı adli yargıyı görevlendirme yetkisi bulunmadığı, aksi durumun 37. Maddeyle güvence altına alınan kanuni hakim ilkesine de aykırılık oluşturacağı belirtilmiştir.<sup>113</sup> Mahkemenin 37. maddenin idari yargının görev alanına Anayasal koruma sağladığı yönündeki yorumu öğretide destek bulamamış; bu hükmün yasa koyucuyu görevli mahkemenin belirlenmesinde serbest bıraktığı ve idari yargının görev alanına Anayasal bir dayanak oluşturmadığı savunulmuştur.<sup>114</sup> Nitekim Anayasa Mahkemesi'nin de daha sonraki kararlarında bu yorumundan vazgeçtiği görülmektedir.

Yüksek Mahkeme, İmar Kanunu uyarınca verilen idari para cezalarına itiraz mercii olarak sulh ceza mahkemelerini görevli kılan kanun hükmünü kamu yararı veya haklı neden bulunmadığı gerekçesiyle iptal ettiği 15.05.1997 tarihli kararından itibaren ise; idari uyuşmazlıkların kural olarak idari yargı yerlerinde görüleceği, ancak bunların çözümünde adli yargıyı görevlendirme konusunda yasa koyucunun sınırlı da olsa bir takdir hakkı olduğu kabulünden hareketle kararlar vermiştir.<sup>115</sup>

Nitekim 2006 yılında verdiği bir kararında Anayasa Mahkemesi, Kabahatler Kanunu uyarınca verilecek idari para cezalarına itiraz mercii sulh ceza mahkemeleri olarak belirleyen, kanunun 27. maddesinin, kanun kapsamında para cezası uygulanacak eylemlerin

---

<sup>112</sup> AYM: 28.02.1989 gün, E: 1988/32, K: 1989/10 sayılı kararı.

<sup>113</sup> AYM: 28.06.1995 gün, E: 1994/71, K: 1995/23 sayılı kararı.

Anayasa Madde 37/1: *Hiç kimse kanunen tabi olduğu mahkemeden başka bir merci önüne çıkarılamaz.*

<sup>114</sup> Günay, **a.g.m.**, s.354; Yayıla, **a.g.e.**, s.423.

<sup>115</sup> AYM: 15.05.1997 gün, E: 1996/72, K: 1997/51 sayılı kararı.

cezai karakterlerinin ağır basıyor olması nedeniyle Anayasa'ya aykırı olmadığı sonucuna varmıştır. Aynı kararda mahkeme, diğer kanunlarda öngörülen idari para cezalarına karşı itirazların da sulh ceza mahkemelerinin görev alanına dahil edilmesini öngören 3. Maddenin 1. Fıkrasında yer alan *“Bu kanunun genel hükümleri diğer kanunlardaki kabahatler hakkında da uygulanır”* hükmünü, *“bütün idari para cezalarının konusunun idare hukukundan çok ceza hukukunu ilgilendirdiğinin kabul edilemeyeceğini ve bu hükmün idare hukuku esaslarına göre tesis edilen bazı idari para cezalarına ilişkin itirazların adli yargıda görülmesi sonucunu doğuracağı”* gerekçesiyle Anayasa'ya aykırı bularak iptal etmiştir.<sup>116</sup>

Bu kararında Anayasa Mahkemesi idari para cezalarını, idare hukuku esaslarına göre tesis edilenler ve cezai karakteri ağır basanlar olarak ikiye ayırmış ve bu para cezalarına itiraz yolunun da bu ayrıma göre belirlenmesi gerektiğini savunmuştur . Mahkemenin, ihlallerin mülga 756 Sayılı Ceza Kanunu'nda suç olarak düzenlenmiş olmasını veya ağır hukuka aykırılık içermesini bunlara yönelik uygulanan yaptırımların cezai niteliğine delil olarak gösterdiği görülmektedir. Ancak bu ayırım, somut ölçütler kullanılmadan yapıldığı ve hukuki kesinlik taşımadığı gerekçesiyle öğretide eleştirilmiştir.<sup>117</sup>

Mahkeme, aynı yıl verdiği başka bir kararında da 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun uygulanmasından doğan uyuşmazlıkların iş mahkemelerinde çözümlenmesini öngören kanun hükmünü Anayasa'ya uygun bulmuştur. Bu kararında; idari uyuşmazlıkların çözümünün haklı neden ve kamu yararı bulunması halinde adli yargıya bırakılabileceği

---

<sup>116</sup> AYM: 01.03.2006 gün, E: 2005/108, K: 2006/35 sayılı kararı.

İptal edilen 3. Madde hükmü kanun koyucu tarafından *“İdari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümleri, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde...uygulanır”* şeklinde değiştirilmiştir. Anayasa Mahkemesi bu hükmü Anayasa'ya aykırı bulmamıştır. *“Kabahat konusu eylemlerin çeşitliliği ve idari yaptırımların uygulanma alanı dikkate alındığında, idari yargı teşkilatına oranla daha yaygın olan sulh ceza mahkemelerine başvuru olanağı tanınmasının hak arama özgürlüğünü kolaylaştırıcı nitelikte olduğu, bu suretle kısa sürede sonuç alınmasını olanaklı kıldığı ve idari yaptırımlara karşı sulh ceza mahkemelerine başvurulabileceği yolunda getirilen düzenlemenin haklı nedenini oluşturduğu sonucuna varılmıştır”* AYM: 11.06.2009 gün, E: 2007/115, K: 2009/80 sayılı kararı.

<sup>117</sup> Tuğrul Katoğlu, **Kabahatler ve Zaman Yönünden Uygulamaya İlişkin Kimi Sorunlar**, Haluk Konuralp Anısına Armağan Cilt-II, Yetkin Yayınevi, Ankara, 2009, s.1029; Yasin Söyler, **Kabahatler Kanununa İlişkin Anayasa Mahkemesi Kararı Üzerine Bir Değerlendirme**, Yasama Dergisi, Sayı12, 2009, s. 156-157.

görüşünü yineleyen mahkeme, söz konusu kanundan doğacak uyuşmazlıkların iş hukuku ile yakından ilişkili olduğunu, itiraz konusu düzenlemenin ihtisaslaşmayı ve yargılamanın bütünlüğünü sağlamayı esas aldığını ve bu nedenle kamu yararı taşıdığını belirtmiştir.<sup>118</sup>

Anayasa Mahkemesi daha sonraki kararlarında da kanun koyucunun idari uyuşmazlıkları adli yargının görev alanına dahil etme konusunda sınırlı da olsa bir takdir hakkı bulunduğu yönündeki yaklaşımını sürdürmüştür. Yine 2006 yılında verdiği bir kararda mahkeme; belediye organlarının uygulayacağı idari para cezalarına karşı yapılacak itirazları adli yargının görev alanına dahil eden 1608 Sayılı Kanun'un 5. maddesini, belediye teşkilatına paralel idari yargı teşkilatlanması bulunmadığını ve bu nedenle *“belediyelerin uyguladığı idari yaptırımlara ilişkin itirazların adli yargı yerlerinde yapılmasının hak arama özgürlüğünü kolaylaştırıcı nitelikte olduğunu”* belirterek Anayasa'ya uygun bulmuştur.<sup>119</sup>

Bu doğrultuda verdiği başka bir kararında Anayasa Mahkemesi, idarenin taşıt araçlarının yaptığı kazalardan doğan sorumluluk davalarını adli yargının görev alanına dahil eden 2918 Sayılı Kanun'un 110. maddesi hükmünü, trafik kazalarından kaynaklanan sorumluluk davalarına ilişkin yeknesak bir usul belirleyerek davaların çözümlenmesini hızlandırdığı ve kanun kapsamındaki sorumlulukların esasen özel hukuk alanına girdiği gerekçeleriyle Anayasa'ya uygun bulmuştur.<sup>120</sup> Son olarak, Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun 3. maddesinde yer alan *“Her türlü idari eylem ve işlemler ile idarenin sorumlu olduğu diğer sebeplerin yol açtığı vücut bütünlüğünün kısmen veya tamamen yitirilmesine yahut kişinin ölümüne bağlı maddi ve manevi zararların tazminine ilişkin davalara asliye*

---

<sup>118</sup> AYM: 21.12.2006 gün, E: 2003/75, K: 2006/114 sayılı kararı.

<sup>119</sup> AYM: 22.12.2006 gün, E: 2001/226, K: 2006/119 sayılı kararı.

Anayasa Mahkemesi 22.12.2011 gün, E: 2010/65, K: 2011/169 sayılı kararında da, 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortaları Kanunu'nun uygulamasından doğan uyuşmazlıkların çözümünü adli yargı mercilerine bırakan aynı kanununun 101. maddesi hükmünü, hak arama özgürlüğünü kolaylaştırıcı nitelikte olduğu gerekçesiyle Anayasa'ya uygun bulmuştur.

<sup>120</sup> AYM: 26.12.2013 gün, E: 2013/68, K: 2013/165 sayılı kararı.

*hukuk mahkemeleri bakar*” hükmü ise Yüksek Mahkeme tarafından iptal edilmiştir. Mahkemeye göre; idarenin idare hukuku alanındaki eylem ve işlemlerinden doğan ve bu madde kapsamında yer almayan zararlara ilişkin sorumluluk davaları idari yargıda görülmeye devam edecek olduğundan; itiraz konusu kural aynı idari eylem, işlem veya sorumluluk sebebinden kaynaklanan zararların tazminine ilişkin davaların farklı yargı yerlerinde görülmesi sonucunu doğuracak ve bu durum da yargılamanın bütünlüğü ilkesine aykırılık teşkil edecektir.<sup>121</sup> Kararda ayrıca Anayasa’nın mülga 157. madde hükmü dayanak gösterilmiş, itiraz konusu kanun değişikliğinin Askeri Yüksek İdare Mahkemesi’nin görev alanını açıkça koruma altına alan bu hükme aykırı olacağı belirtilmiştir.<sup>122</sup>

Özetle, Anayasa Mahkemesi 1982 Anayasası’nın yürürlükte olduğu ilk yıllarda, 1961 Anayasası dönemindeki içtihadını sürdürmüş ve idari uyuşmazlıkları adli yargının görev alanına dahil eden kanun hükümlerini Anayasa’ya aykırı bularak iptal etmiştir. Ancak daha yakın tarihli kararlarıyla bu içtihadını değiştiren mahkeme, idari uyuşmazlıkların kural olarak idari yargı yerlerinde görülmesi gerektiğini belirtmekle birlikte bazı hallerde bunların adli yargı yerlerinde görülmesini öngören kanun hükümlerini Anayasaya aykırı bulmamıştır. Mahkemenin içtihadındaki bu değişiklik, öğretilerde idari yargının görev alanının Anayasa tarafından koruma altına alınmadığını savunan yazarlar tarafından isabetli olarak değerlendirilmekteyse de,<sup>123</sup> kimi yazarlar idari uyuşmazlıkları adli yargının görev alanına dahil eden kanun hükümlerinin Anayasa’ya uygunluğunun “*kamu yararı ve haklı neden bulunması*” ölçütüne göre belirlenmesini eleştirmektedir. Günday’a göre kamu yararı ve

---

<sup>121</sup> AYM : 16.02.2012 gün, E: 2011/35, K: 2012/23 sayılı kararı.

<sup>122</sup> Karara değişik gerekçeyle katılan üyeler, söz konusu değişikliğin yasa koyucu tarafından kamu yararı gözetilerek gerçekleştirildiğini ve itiraz konusu kanun hükmünün yalnızca Anayasa’nın 157. maddesine aykırı olduğu görüşündedir. Bkz: AYM: **a.g.k.**, Recep Kömürcü ve Hicabi Dursun değişik gerekçe yazıları. Aynı yönde bkz: Gözler, **a.g.m.**, s. 41.

<sup>123</sup> Kaplan, **a.g.e.**, s.89.; A. Şeref Gözübüyük, **Yönetmelik Yargı**, 34. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2015.

haklı neden kavramlarının belirsiz niteliği, görev konusunun kamu düzeniyle yakından ilişkili olması nedeniyle mahkemenin içtihadı sorunludur.<sup>124</sup>

Gerçekten de Anayasa Mahkemesi'nin idari uyuşmazlıkları adli yargının görev alanına dahil eden kanun hükümleriyle ilgili kararlarında kullandığı ölçütü “*kamu yararı ve haklı neden bulunması*” şeklinde formüle ettiği ve bu kavramların soyut ve belirsiz niteliği nedeniyle, konuyla ilgili gelecekte vereceği kararların öngörülebilirliğini sağlayacak bir içtihat oluşturmadığı görülmektedir. Ancak mahkemenin idari uyuşmazlıkların adli yargıda çözümlenmesini öngören kanunları Anayasaya uygun bulduğu kararları tek tek incelendiğinde, yargılamaya ilişkin anayasal ilkelerin dayanak gösterildiği görülmektedir. Yüksek Mahkeme; yargılamanın bütünlüğü, hak arama özgürlüğü ve uyuşmazlıkların makul sürede çözümlenmesi gibi ilkeleri yargı ayrılığı ilkesinin üzerinde görmekte ve bu ilkelerin gerçekleştirilebilmesini sağlayacağına kanaat getirdiği kanun hükümlerini “*kamu yararı ve haklı neden*” varlığı gerekçesiyle Anayasa'ya uygun bulmaktadır.

Mahkeme, Anayasa'nın yargı ayrılığı ilkesini benimsemiş olduğunu, bu nedenle idari uyuşmazlıkların kural olarak idari yargıda görülmesi gerektiği görüşünü korumakta, ancak idari yargının görev alanının Anayasa'da açıkça belirlenmemiş olmasına dayanarak idarenin yargısal denetiminin ve bireylerin idareye karşı hukuki korumasının adli yargı yerlerinde idari yargıya kıyasla daha etkin gerçekleştirilebileceğine karar verdiği hallerde de idari uyuşmazlıkların adli yargıda görülmesinin Anayasa'ya aykırı olmadığı sonucuna varmaktadır. İdari yargının temel varlık nedeninin idarenin faaliyetlerinin etkin yargısal denetiminin sağlanması olduğu ve Anayasa'nın da idari yargının görev alanını belirleyen bir hüküm içermediği göz önünde bulundurulduğunda, konuyla ilgili verilen kimi kararlar eleştiriye açık olsa da, mahkemenin yaklaşımının isabetli olduğu düşünülmektedir.

---

<sup>124</sup> Günday, a.g.e., s.179. Aynı yönde bkz: Ebru Karaman, **İdari Yargının Görev Alanının Anayasal Dayanağa Sahip Olmasının Sonuçları**, On İki Levha Yayınları, İstanbul, 2013, s.100.

Bu doğrultuda Yüksek Mahkeme, idare mahkemelerinin genel kapasitesinin ve coğrafi yayılımının adliye mahkemelerine kıyasla sınırlı olması nedeniyle, idari uyuşmazlıkların adli yargı yerlerinde çözümlenmesini öngören kimi kanun hükümlerini hak arama özgürlüğünü kolaylaştırıcı nitelik taşıdıkları gerekçesiyle Anayasa'ya uygun bulmuştur. Aynı konuya ilişkin uyuşmazlıkların tümünün aynı adli yargı merciinde çözümlenmesini öngören kanun hükümlerinin de, yargılamanın bütünlüğünü sağlayacağı ve makul sürede uyuşmazlıkların çözümlenmesi amacına hizmet edeceği gerekçesiyle Anayasa'ya uygun olduğu belirtilmiştir.

İdari uyuşmazlıkların adli yargı yerlerinde görülmesinin Anayasa'ya aykırı olmadığı tespiti yapılan birçok kararda da mahkeme; itiraz konusu kanun hükümlerinin düzenlediği hukuki ilişkilerin taşıdığı özel hukuk karakterini göz önünde bulundurmuş, bu hükümlerin uygulanmasından doğan uyuşmazlıkların adli yargıda görülmesinin idarenin etkin yargısal denetiminin sağlanmasına hizmet edeceğine karar vermiştir. Bu doğrultuda, idari işlem ve eylemlerden doğmasına karşın; ceza hukuku, iş hukuku gibi alanlarla ilişkisinin idare hukukuyla olan ilişkisine göre daha baskın olduğu belirtilen uyuşmazlıkların adli yargı mercilerinde görülmesinin Anayasa'ya aykırı olmadığı sonucuna varılmıştır.

Yukarıda yapılan açıklamalar doğrultusunda belirtmek gerekir ki; 1982 Anayasası idari yargıyı, adli yargıdan ayrı ve bağımsız bir yargı kolu olarak düzenlemektedir. Ancak Anayasa'da idari yargının görev alanıyla ilgili bir belirleme yapılmamış ve 1961 Anayasası'nın aksine, idari uyuşmazlıkların idare mahkemelerinde çözümlenmesini öngören bir hükme yer verilmemiştir. Yukarıda verilen öğreti görüşleri ve Anayasa Mahkemesi kararlarında idari yargının görev alanının anayasal dayanağını oluşturduğu savunulan Anayasa hükümlerinin hiçbirinin idari uyuşmazlıkları idari yargıya özgülemediği anlaşılmaktadır. 37. maddede yer alan “*Hiç kimse kanunen tabi olduğu mahkemeden başka*

*bir merci önüne çıkarılamaz*” hükmü kanun koyucuya görevli mahkemeyi belirleme yetkisini tanımakta ve yukarıda yer verilen 125. madde de idari yargıya herhangi bir yollama içermemekte, idarenin bütün eylem ve işlemlerinin adli veya idari yargı yerlerinin yargısal denetimine açık olmasını gerektirmektedir.

Bunlara ek olarak; 1982 Anayasası’nın yürürlüğe girdiği tarihte, birçok idari uyuşmazlığın kanun hükümleri nedeniyle adli yargıda görülmekte olduğu ve Anayasa’nın 155. maddesinin, Danıştay’ın yargısal görevini “*idari uyuşmazlık ve davaları görmek*” yerine “*davaları görmek*” olarak belirlemiş olduğu göz önünde bulundurulduğunda, anayasa koyucunun bütün idari uyuşmazlıkların idari yargıda görülmesini irade ettiği savunulamayacaktır. Ayrıca; günümüzde idari yargının tıpkı adli yargı gibi yürütmeden bağımsız bir yargı organı olarak Anayasada düzenlenmiş olması karşısında, idari yargının yürütme organına bağlı mercilerden oluştuğu dönemlerde Fransa ve Türkiye’de savunulan idari uyuşmazlıkların adli yargı yerlerinde görülmesinin kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırı olacağı ve bu uyuşmazlıkların münhasıran idari yargı yerlerinde görülmesi gerektiği görüşü de geçerliliğini yitirmiştir. Açıklanan nedenlerle, idari uyuşmazlıkların kanun hükümleriyle adli yargının görev alanına dahil edilebileceğinin kabul edilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Bununla birlikte, idari yargının bağımsız bir yargı kolu olarak Anayasa’da düzenlenmiş olması, Anayasa’nın yargı ayrılığı ilkesini ve idari rejimi benimsediğini ve idari uyuşmazlıkların kural olarak idari yargı yerlerinde görülmesi gerektiğini açıkça ortaya koymaktadır. Bu nedenle; Anayasa’nın bütün idari uyuşmazlıkların idari yargı yerlerinde görülmesini zorunlu kıldığı savunulamayacaksa da, kanun koyucunun bu konudaki takdir hakkı sınırsız değildir. Kanun koyucunun dilediği idari uyuşmazlığı adli yargının görev alanına dahil edebileceğinin kabul edilmesi, Anayasa’nın açıkça benimsemiş olduğu idari

rejimin, kanunlar aracılığıyla ortadan kaldırılmasına hukuki dayanak oluşturacaktır.<sup>125</sup> Bu konuda bir sınır belirlemek mümkün olmamakla beraber, istisnai nitelik taşıması gereken görev hükümlerinin çoğaltılarak adli yargıda görülen idari uyuşmazlıkların kapsamının genişletilmesi, Anayasal dayanağa sahip olan idari yargı sisteminin etkisizleştirilmesi sonucunu doğuracaktır.

Anayasa'nın ikinci maddesinde yer alan hukuk devleti ilkesi de, idari yargının görev alanına ilişkin müdahalelerin sınırlandırılmasını gerektirmektedir. Yukarıda belirtildiği üzere; idarenin yargısal denetimi hukuk devleti ilkesinin önemli bir unsurunu oluşturur. Bu nedenle idari uyuşmazlıkların adli yargıda görülmesini öngören kanun hükümleri; idarenin eylem ve işlemlerinin yargısal denetiminin etkisizleşmesi sonucunu doğurduğu takdirde Anayasa'nın 2. maddesine aykırı olacaktır.<sup>126</sup>

Sonuç olarak; idari yargının Anayasa tarafından kesin çizgilerle belirlenmiş bir görev alanı olmadığı, ancak Anayasa'nın idari yargı sistemini ve hukuk devleti ilkesini açıkça benimsemiş olmasının idari yargının görev alanına sınırlı bir koruma sağladığı düşünülmektedir. Sözü edilen korumanın belirsiz niteliği, idari yargının görev alanına yapılan müdahalelerin Anayasa'ya uygunluğunun değerlendirilmesini zorlaştırmış, Anayasa Mahkemesi'nin bu konudaki içtihadının istikrar kazanmasını engellemiştir.

#### **F. Genel Olarak İdari Yargının Görev Alanı Dışında Kalan Uyuşmazlıklar**

Daha önce de belirtildiği gibi; ülkemizde geniş görevli idari yargı sistemi benimsenmiş, idari uyuşmazlıkların kural olarak idari yargının görev alanına girdiği kabul edilmiştir. Ancak bu uyuşmazlıkların bir kısmı, kanun koyucu tarafından çeşitli sebeplerle adli yargının görev alanına dahil edilmiştir. Örneğin; idari para cezalarına ilişkin uyuşmazlıklar, tapu sicilinin

---

<sup>125</sup> Melikşah Yasin, **Anayasa Mahkemesi'nin İdari Yargı'nın Görev Alanı Sorununa Yaklaşımı**, Yıldızhan Yayla'ya Armağan, Galatasaray Üniversitesi Yayınları Armağan Serisi No.4, İstanbul, 2003, s. 568

<sup>126</sup> Karahanoğulları, **a.g.e.**, s.121.



tutulmasına ilişkin uyuşmazlıklar ve kamulaştırma işlemlerine ilişkin uyuşmazlıklar, idari işlem ve eylemlerden kaynaklanmalarına karşın kanun hükümleri nedeniyle adli yargı yerlerinde görülmektedir.

Bunların yanında; idari nitelik taşıyan kimi uyuşmazlıklar, bu yönde herhangi bir kanun hükmü bulunmamasına karşın, yüksek mahkeme içtihatlarındaki ve öğretideki genel kabul nedeniyle adli yargı yerlerinde görülmektedir.

Son olarak tahkim yolu öngörülen imtiyaz sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklar da idari nitelikte olmalarına karşın, Anayasa ve kanun hükümleriyle idari yargının görev alanı dışına çıkarılmıştır. Bu uyuşmazlıklar çalışma konumuz kapsamında yer almadığı için, bunlara ilişkin açıklamalara yer verilmeyecektir. Çalışma konumuzu oluşturan adli yargı yerlerinde görülen idari uyuşmazlıklardan; öğretideki genel kabul ve yargı içtihatları nedeniyle adli yargı yerlerinde görülen uyuşmazlıklar ikinci bölümde, kanun hükümleriyle adli yargının görev alanına dahil edilen uyuşmazlıklar ise üçüncü bölümde incelenecektir.

## İKİNCİ BÖLÜM

### YÜKSEK MAHKEME İÇTİHATLARINDA VE ÖĞRETİDE ADLİ YARGININ GÖREV ALANINA GİRDİĞİ KABUL EDİLEN UYUŞMAZLIKLAR

İdarenin taraf olduğu kimi uyuşmazlıklar, yüksek mahkeme içtihatlarında ve öğretideki genel kabul doğrultusunda adli yargı yerlerinde görülmektedir. Bu uyuşmazlıkların bir kısmı idarenin özel hukuk alanında gerçekleştirdiği işlem, eylem ve sözleşmelerden doğduğu için bunların adli yargı yerlerinde görülmesi tabii olmakla beraber, bazı idari nitelikli uyuşmazlıkların da, öğretideki görüşlerin de etkisiyle yüksek mahkeme içtihatlarında adli yargı yerlerinde görüleceği kabul edilmiştir.

#### I. İDARENİN ÖZEL HUKUK SÖZLEŞMELERİNDEN DOĞAN UYUŞMAZLIKLAR

İdarenin taraf olduğu sözleşmeler, tabii oldukları hukuki rejim ve sözleşmelerden doğacak uyuşmazlıkların çözüm yeri bakımından idari sözleşmeler ve idarenin özel hukuk sözleşmeleri olarak iki gruba ayrılmaktadır.<sup>127</sup> İdarenin kamu hizmetinin yürütülmesine ilişkin olarak kurduğu ve özel hukuk yetkilerini aşan yetkilere sahip olduğu sözleşmeleri, idari sözleşmeleri oluşturur ve bu sözleşmelerden doğan uyuşmazlıklar idari yargı yerlerinde çözümlenir. Tarafların irade serbestisine dayanan ve idarenin üstün yetkilere sahip olmadığı sözleşmeler ise idarenin özel hukuk sözleşmeleri olarak adlandırılır ve bu sözleşmelere ilişkin uyuşmazlıklar adli yargıda görülür.

İdarenin özel hukuk sözleşmelerinin kurulmasını önceleyen idari nitelikte işlemleri ve sözleşme ilişkisinden ayrılabilen kararları ise idari yargının görev alanına girmektedir.<sup>128</sup>

---

<sup>127</sup> Bilgen, **a.g.e.**, s.2.

<sup>128</sup> Karahanoğulları, **a.g.e.**, s.131

## A. İdarenin Alım-Satım Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklar

İdareye ait taşınır ve taşınmazların satışına veya idarenin özel hukuk kişilerinden mal satın alımına ilişkin sözleşmeler idari nitelik taşımayıp bunlardan doğan uyuşmazlıklar adli yargı yerlerinde görülmektedir. Doğrudan sözleşme hükümlerinin uygulanmasından ve idarenin sözleşmelere ilişkin tesis ettiği işlemlerden doğan uyuşmazlıklarda Uyuşmazlık Mahkemesi adli yargının görevli olduğuna karar vermektedir.

Belediyeye ait taşınmazın satışının belediye encümeni kararıyla iptal edilmesi işleminden doğan uyuşmazlığın adli yargıda çözümlenmesi gerektiğine karar veren Uyuşmazlık Mahkemesi'ne göre:

*“Belediye Encümeninin anılan kararı kamu erki kullanılmadan, özel hukuk hükümlerine göre yapılan ve belediyenin özel mülkü olan bir taşınmazın satışına ilişkin bulunan satış sözleşmesine aykırılıktan dolayı, bu satışın iptaline ilişkin bir karar bulunduğu idari bir karar niteliği taşımamaktadır. Şu hale göre anlaşmazlık özel hukuk hükümlerine göre yapılan sözleşmeye aykırılık bulunup bulunmadığına ve buna ilişkin Belediye Encümeni kararının yerinde olup olmadığına ilişkin bulunduğu, özel hukuk hükümlerine göre çözümlenmesi gereken bir anlaşmazlık niteliği taşımaktadır.”<sup>129</sup>*

Davacının yurt dışına ihraç edilmek üzere idareye satıp teslim ettiği ilaçlara ilişkin gümrük çıkış beyannamesinin idarece yanlış düzenlemesinden doğan uyuşmazlıkta da mahkeme; bakanlığın bir idari kademesinin gümrük çıkış beyannamesini yanlış düzenlemesi işleminin, bakanlığın yürüttüğü kamu hizmetiyle ilgili görülemeyeceğini, idarenin yaptığı bu işlemin sözleşme kapsamında değerlendirilmesi gerektiğini belirterek adli yargının görevli olduğuna karar vermiştir.<sup>130</sup>

<sup>129</sup> UM: 17.01.1983 gün, E: 1982/10, K: 1983/8 sayılı kararı ( 05.04.1983 gün ve 18009 sayılı Resmi Gazete)

<sup>130</sup> UM: 17.01.1983 gün, E: 1982/1, K: 1983/3 sayılı kararı.

## B. Kira Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklar

İdarenin kiracı veya kiralayan olarak tarafı olduğu kira sözleşmeleri de özel hukuk sözleşmeleri olup bunların uygulanmasından doğan uyuşmazlıklar adli yargıda görülmektedir. Belediyenin özel mülkiyetinde olan bir taşınmaz üzerinde kurulmuş olan kira sözleşmesinin feshine ilişkin encümen kararının iptali istemli uyuşmazlıkta Uyuşmazlık Mahkemesi, davanın idari yargıda görülebilmesi için taraflar arasında bir idari sözleşme kurulmuş olması gerektiğini ve bu tür sözleşmelerin idarenin üstün hak ve yetkilerini içermesi gerektiğini vurgulamış;

*“Taşınmazın kiralınması işlemi idari usuller kullanılarak tesis edilmesine karşın; kiralama işlemi gerçekleştirildikten, belediyenin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazın kiracısı olan davacı ile davalı idare arasında düzenlenmiş bulunan kira sözleşmesi yoluyla Borçlar Kanununda ifadesini bulan kiracı-kiralayan ilişkisinin kurulduğu anlaşıldığından; taraflar arasındaki kira sözleşmesinin uygulanmasından doğan davanın, özel hukuk hükümlerine göre adli yargı yerinde çözümlenmesi gerektiğine”* karar vermiştir.<sup>131</sup>

İdarenin, kiralayan olarak taraf olduğu kira sözleşmelerinin feshi ve kiracıların taşınmazdan tahliyesinde Borçlar Kanunu'nun öngördüğü usulleri izlemeyip kamu gücünün verdiği yetkilerle bu işlemleri gerçekleştirmesinden doğan uyuşmazlıkların ise idari yargı yerlerinde görülmesi gerekmektedir. Kiracıların tahliyesine ilişkin Borçlar Kanunu hükümlerini uygulamayıp re'sen taşınmazın tahliyesini gerçekleştiren idare, sözleşme kapsamında sahip olmadığı kamu gücü yetkilerini kullandığından, bu işlemlerden doğan uyuşmazlıkların kira sözleşmeleri kapsamında değerlendirilmesi mümkün değildir. Uyuşmazlık Mahkemesi'nin 2000 yılında verdiği bir karara göre:

*“Belediyenin, esasen bir özel hukuk kişisi gibi taraf olduğu kira sözleşmesi ve eki şartname hükümlerine aykırı kullanımı tespit etmesi halinde kendisine tanınan tek taraflı fesih*

---

<sup>131</sup> UM: 22.10.2018 gün, E: 2018/483, K: 2018/566 sayılı kararı.

*yetkisini kullanması ve adli yargı yerinde mecurun tahliyesi için dava açması gerekirken, başka merciin kararına ihtiyaç bırakmayan tahliye kararı almak ve bu kararın uygulanması için kendi kolluk gücünü görevlendirmek suretiyle, kamu gücüne dayandığı anlaşılmaktadır. Bu durumda, belediyenin, özel hukuk yetkilerini aşarak kamu gücüne dayalı, re'sen ve tek yanlı olarak tesis ettiği dükkanların tahliyesine ilişkin işlemi de idari dava konusu olabilecek idari bir işlem niteliği taşıdığından, sözkonusu encümen kararının bu kısmının iptali istemiyle açılan davanın görüm ve çözümünde de idari yargı yeri görevli bulunmaktadır.*"<sup>132</sup>

Ancak mahkemenin verdiği yakın tarihli kararlarda, idarenin kira sözleşmesinin feshine ilişkin işlemlerinde, sözleşme kapsamında sahip olmadığı kamu gücüne dayalı yetkiler kullanmasını dikkate almadığı ve bu işlemlere ilişkin uyuşmazlıklarda adli yargıyı görevli kıldığı görülmektedir. İdarenin, taşınmazında kiracı bulunan davacıyı tek yanlı tesis ettiği işlemle tahliye etmesinden doğan birçok uyuşmazlıkta Uyuşmazlık Mahkemesi, uyuşmazlığın kira sözleşmesinden doğduğunu belirterek adli yargının görevli olduğuna karar vermektedir.<sup>133</sup>

### **C. Yüklenme ve Kefalet Sözleşmelerine İlişkin Uyuşmazlıklar**

Uyuşmazlık Mahkemesi'nin yerleşik içtihadına göre, idareye verilen yüklenme ve kefalet sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklar adli yargı yerlerinde görülür. 2547 Sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 35. maddesi uyarınca; personeli olduğu üniversiteler tarafından mecburi hizmet yükümlülüğü altında başka üniversitelere eğitim almaya gönderilen

<sup>132</sup> UM: 12.06.2000 gün, E: 2000/11, K: 2000/19 sayılı kararı. Danıştay da idarenin tek yanlı fesih ve tahliye işlemlerinin idari nitelik taşıdığı ve idari yargının görev alanına girdiği görüşündedir: "Olayda, kira sözleşmesinin süresi içinde ancak özel hukuk hükümleri uyarınca adli yargıda tahliye davası açılması ve bu davada verilecek karara göre uyuşmazlık konusu kantinin tahliyesi yoluna gidilmesi gerekirken, davalı idare tarafından sözleşmenin feshi üzerine 2886 sayılı Yasanın 75. maddesi uyarınca kamu gücü kullanılarak tesis edilen dava konusu işlemde hukuka uyarlık, davanın reddi yolunda verilen idare mahkemesi kararında ise hukuki isabet bulunmamaktadır." Danıştay 10. Daire: 21.09.2010 gün, E: 2010/7274, K: 2010/6520 sayılı kararı.

<sup>133</sup> Kararın karşı oy yazısında "Dava konusu işlemin davacı hakkında tahliye davası açılmaksızın kamu gücünün verdiği yetkiye istinaden tesis edildiği gözönünde bulundurulduğunda uyuşmazlığın görüm ve çözümünün idare mahkemelerinin görevine girdiği sonucuna ulaşıldığı" yönünde görüş bildirilmiştir. UM: 23.12.2019 gün, E: 2019/606, K: 2019/811 sayılı kararı. Uyuşmazlık Mahkemesi'nin aynı yönde verdiği bir başka karar için bkz. UM: 20.02.2017 gün, E: 2016/595, K: 2017/22.

araştırma görevlilerinin imzaladığı yüklenme ve kefalet senetlerine ilişkin çok sayıda görev uyuşmazlığında Uyuşmazlık Mahkemesi, taraflar arasında özel hukuk hükümlerine tabi bir sözleşme ilişkisi kurulmuş olduğunu belirtmiştir. Mahkemeye göre

*“Söz konusu yüklenme ve kefalet senedi ile üniversiteye karşı mecburi hizmet yükümlülüğü ya da parasal karşılığı taahhüt edilmek suretiyle, üniversite ile araştırma görevlisi arasında, tarafların karşılıklı hak ve yükümlülüklerini içeren bir sözleşme ilişkisi kurulduğu açıktır.”*<sup>134</sup>

2547 Sayılı Kanun’un 35. maddesinde öngörülen mecburi hizmet yükümlülüğü kapsamında; ilgili yönetmelikte imzalanması zorunlu tutulmuş ve bütün koşulları idarece belirlenmiş olan yüklenme ve kefalet senetlerinin idareyle kişi arasında bir özel hukuk sözleşmesi meydana getirdiği yönündeki Uyuşmazlık Mahkemesi’nin bu içtihadı tartışmalıdır.<sup>135</sup>

Nitekim Danıştay’ın, araştırma görevlilerinin başka üniversitelerde görevlendirilmeleri için zorunlu tutulan yüklenme ve kefalet senetlerini, *“idare ile eşit düzeyde olarak, isteği ve özgür iradesi ile imzaladığının kabulünün mümkün olmadığını”* belirttiği kararları bulunmaktadır,<sup>136</sup> Ancak yakın tarihli kararlarında Danıştay da, Uyuşmazlık Mahkemesi’nin konuyla ilgili kararlarını gerekçe göstererek, üniversiteyle

<sup>134</sup> UM: 29.12.2014 gün, E: 2014/1087, K: 2014/1136 sayılı kararı.

<sup>135</sup> Nitekim Uyuşmazlık Mahkemesi’nin aynı konuda vermiş olduğu 25.11.2019 gün, E: 2019/528 K: 2019/771 sayılı kararının karşı oy yazısında *“Araştırma görevlilerinin, 2547 sayılı Yasa uyarınca başka bir üniversitede öğretim üyesi yetiştirme programı kapsamında eğitim yapmak üzere görevlendirilmesindeki amaç göz önünde bulundurulduğunda, davacının bu taahhüt ve kefalet senedini idare ile eşit düzeyde olarak, isteği ve özgür iradesi ile imzaladığından söz etmeye olanak bulunmadığından, ortada özel hukuk alanının ilgilendiren bir uyuşmazlık bulunmamaktadır. Özel hukuk hükümlerine göre yapılmayan, statü hukukundan kaynaklanan hak ve yükümlülükler dair mecburi hizmet, atanma, ilişik kesme gibi hususları içeren ve Yönetmelik uyarınca 2547 sayılı Yasanın 35. maddesine göre yapılacak görevlendirmelerde imzalanması zorunlu tutulan dava konusu taahhüt ve kefalet senedi bu özellikleri nedeniyle tipik bir idari sözleşmedir.”* denilmektedir.

<sup>136</sup> Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu: 15.11.2002 gün, E: 2002/557, K: 2002/809 sayılı kararı. Aynı yönde bkz: Danıştay 8. Daire: 14.02.2018 gün, E: 205/8566, K: 2018/781 sayılı kararı.

öğrenciler arasında imzalanan taahhüt senedi ve kefaletnamelerin özel hukuk alanında tesis edilmiş sözleşmeler olduğunu kabul etmektedir.<sup>137</sup>

#### **D. Taşıma Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklar**

İdarenin deniz ve demiryolu taşımacılığı hizmetlerini yürütmesi sırasında, bu hizmetlerden taşıma sözleşmesi kapsamında yararlanan yolcuların uğradığı zararlara ilişkin uyuşmazlıklar adli yargıda görülür.<sup>138</sup> Taşıma sözleşmelerine ilişkin görev uyuşmazlıkları sıklıkla TCDD'nin yürüttüğü taşıma faaliyetinden doğan zararların tazmini istemli davalarda ortaya çıkmaktadır. Konuyla ilgili Uyuşmazlık Mahkemesi kararlarında;

*“TCDD İşletmesi'nin, tekel kapsamında demiryolu taşımacılığı hizmetini yürüten, tüzel kişiliğe sahip bir kamu kurumu ise de; Ana Statü ile, özerk bir tarzda ve ekonomik gereklere uygun olarak kârlılık ve verimlilik ilkeleri doğrultusunda yönetilmesi amacıyla, iktisadi faaliyetleri bakımından özel hukuk hükümlerine tabi olduğu anlaşılmaktadır. Bu kapsamda dava konusu olayın niteliğini belirlemek gerekirse; davanın, davalı idarenin yürüttüğü iktisadi faaliyet çerçevesinde bir taşıma sözleşmesi ile kazaya karışan trende yolcu olarak bulunan davacının uğradığı zararın tazminine ilişkin olduğu, dolayısıyla olayın iki özel hukuk kişi arasında imzalanan bir taşıma sözleşmesinin, gereği gibi ifa edilip edilmediği noktasından hareketle incelenmesi ve görevli mahkemenin bu kapsamda belirlenmesi gerektiği”* belirtilmektedir.<sup>139</sup>

TCDD'nin yürüttüğü ticari faaliyet sırasında yolcularla kurduğu sözleşmelerin Ticaret Kanunu'nda düzenlenen taşıma sözleşmesi olduğu ve bunlara ilişkin uyuşmazlıkların adli yargıda çözümleneceğini belirten Uyuşmazlık Mahkemesi, TCDD'nin taşıma faaliyetlerinin

<sup>137</sup> Danıştay 8. Daire: 25.02.2021 gün, E: 2016/12224, K: 2021/1188 sayılı kararı.

<sup>138</sup> Taşıma sözleşmeleri kapsamında yürütülen ticari işler olan taşıma işleri Türk Ticaret Kanunu'nun dördüncü kitabında düzenlenmiştir. Kanununun 4. Maddesi uyarınca taşıma işlerine ilişkin uyuşmazlıklar ticari dava sayılır.

<sup>139</sup> UM: 03.04.2019 gün, E: 2021/476, K: 2021/460 ve 24.02.2020 gün, E: 2020/113, K: 2020/164 sayılı kararları. Kamu idarelerinin tekel kapsamında yürüttüğü deniz taşımacılığı faaliyetleri sırasında yolcuların gördüğü zararlara ilişkin uyuşmazlıklar da taşıma sözleşmesi kapsamında değerlendirildiğinden adli yargı yerlerinde çözümlenmektedir. UM: 01.11.2014 gün, E: 2004/79 K: 2004/78 sayılı kararı.

yürütülmesi sırasında zarar gören kişilerle arasında sözleşme ilişkisi olmaması durumunda ise, sorumluluk davalarının hizmet kusuru esasları çerçevesinde idari yargıda görülmesi gerektiğine karar vermektedir.<sup>140</sup> Mahkeme, uyuşmazlığın adli yargının görev alanında olduğunun kabulü için, taşıma sözleşmesinin kurulmuş olmasını yeterli görmemekte, aynı zamanda meydana gelen zarar ile sözleşme arasında “uygun illiyet bağı” olmasını aramaktadır.<sup>141</sup> Uygun illiyet bağının hangi durumlarda söz konusu olacağı açıklanmamış olmakla beraber, mahkemenin zarar doğuran olayın “trene biniş, yolculuk veya trenden iniş” esnasında olması durumunda zararın sözleşme ilişkisi kapsamında gerçekleştiğini kabul ettiği ve uyuşmazlıkta adli yargının görevli olacağı görüşünde olduğu anlaşılmaktadır.<sup>142</sup>

### **E. Abonman Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklar**

Uyuşmazlık Mahkemesi tarafından elektrik, su ve telefon gibi hizmetlerin sunulması için idareyle kişiler arasında kurulan sözleşmeler abonman sözleşmeleri olarak nitelenmiş ve bu sözleşmelere ilişkin uyuşmazlıkların adli yargı yerlerinde görüleceği belirtilmiştir. Mahkemeye göre

*“Su bedelinin günün koşullarına uygun olarak belediyece yapılmış bir tarifeye göre ve bir abonman sözleşmesine dayalı olarak alınması, idareyle kişi arasında özel hukuk alanında bir alacak borç ilişkisinin (alım-satım) varlığının kabulünü gerektirmektedir. Bu sözleşmeler görülecek hizmetin tekel niteliği ve çok kimseye götürülme zorunluluğundan dolayı tip sözleşmeler biçiminde de olsa, kişinin bu sözleşmeye katılımı nedeniyle özel hukuk sözleşmesi niteliği taşımaktadırlar.”<sup>143</sup>*

<sup>140</sup> UM: 04.05.2009 gün, E: 2008/439, K: 2009/121 ve 29.12.2014 gün, E: 2014/830, K: 2014/1069 sayılı kararları.

<sup>141</sup> UM: 29.12.2014 gün, E: 2014/1132, K: 2014/ 1174 sayılı kararı.

<sup>142</sup> UM: 11.12.2006 gün, E: 2006/248, K: 2006/238; 07.03.2011 gün, E: 2010/315, K: 2011/49 ve 16.05.2005 gün ve E: 2005/4, K: 2005/34 sayılı kararları.

<sup>143</sup> UM: 24.05.1993 gün, E: 1991/22, K: 1993/22 sayılı kararı. Aynı yönde bkz: UM: 18.03.1996 gün, E: 1996/2, K: 1996/49; 02.02.2009 gün, E: 2008/62, K: 2009/6 sayılı kararları.



Anayasa Mahkemesi de; su ve elektrik gibi hizmetlerin sunulması için alınan bedellerin, piyasa koşullarına göre oluşturulan ve hizmetlerin idamesini ve yeni yatırımlar yapılmasını sağlamak için alınan fiyat niteliğinde olduğunu ve resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerden sayılamayacağını belirtmiştir.<sup>144</sup> Yüksek Mahkeme'ye göre, bu hizmetlerin sunumu için idareyle kişiler arasında kurulan sözleşmeler tip sözleşme görünümünde olmasına karşın özel hukuk sözleşmeleridir.<sup>145</sup>

Bu sözleşmelerle sunulan hizmetlerin tekel niteliği nedeniyle kişilerin elektrik, su gibi hizmetlerden yararlanmak için sözleşmeye katılmasının zorunlu olması ve sözleşme içeriğinin hazırlanmasında idarenin mevzuat ve hizmet gerekleriyle büyük ölçüde sınırlanmış olması gibi sebeplerle, bu sözleşmelerin irade serbestisine dayanan özel hukuk sözleşmelerinden farklılaştığı öğretide savunulmaktadır.<sup>146</sup> Uyuşmazlık Mahkemesi'nin bu sözleşmelerin özel hukuk niteliğini göstermek için sıklıkla kullandığı "*... tip sözleşmeler biçiminde de olsa, kişinin bu sözleşmeye katılımı nedeniyle özel hukuk sözleşmesi niteliği taşımaktadırlar.*" argümanı ise kişilerin sözleşmeye katılımının bütün sözleşmelerin ortak bir unsuru olması nedeniyle ikna edici olmaktan uzaktır.<sup>147</sup>

Uyuşmazlık Mahkemesi; atık su ve katı atık toplama bedeli gibi tarifeye göre alınan ücretlere ilişkin uyuşmazlıklarda, özel hukuk sözleşmesinin varlığının kabulü için kişinin sözleşmeye katılımı şartını dahi aramamaktadır. Bu uyuşmazlıklardaki yerleşik içtihadında mahkeme; atıkları üreten kişilerin kanunen sözleşme yapmakla yükümlü olduğunu, bu nedenle sözleşme yapmayan kişilerin de sözleşmeli sayılacağını belirterek, alınacak bedellerin abonman

---

<sup>144</sup> AYM, 18.02.1985 gün, E: 1984/9, K: 1985/4 sayılı kararı.

<sup>145</sup> AYM, 14.02.1991 gün, E: 1990/18, K: 1991/4 sayılı kararı. Karşı oy yazısında zorunlu işlem niteliğinde olması nedeniyle abonman sözleşmesinin özel hukuk niteliği taşımadığı savunulmuştur. "*Abonman Mukavelesi*" adıyla anılan anlaşmaların biçimsel yönden, yararlananların katılımı nedeniyle, özel hukuk alanına girdiği görüşü ileri sürülebilirse de kural işlem niteliği egemendir. Özde anlaşma değil, zorunlu belirleme vardır. Nesnel ve genel hukuksal durum bu konuya öncelik ve üstünlük kazandırmaktadır. Öznel ve bireysel durumdan ayrıdır"

<sup>146</sup> Karahanoğulları, **a.g.e.**, s.140.

<sup>147</sup> Karahanoğulları, **a.g.e.**, s.142.

sözleşmesi kapsamında olması gerekçesiyle adli yargının görevli olduğuna karar vermektedir.<sup>148</sup>

## F. Hizmet Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklar

İdare, kamu hizmetinin yürütülmesinde, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yanı sıra sürekli veya geçici kadrolarda çalışan işçilerden de yararlanmaktadır. İdare, bu işçileri bir özel hukuk sözleşme türü olan iş sözleşmeleri kapsamında çalıştırır ve bu sözleşmelerden doğan uyuşmazlıklar adli yargı yerlerinde görülür. İdarenin, işçi sayılmayan ve kamu görevlisi statüsüne sahip olan sözleşmeli personelle akdettiği sözleşmeler ise, idari hizmet sözleşmesi olarak adlandırılmakta ve bu sözleşmelerden doğan uyuşmazlıklar idari yargıda görülmektedir.<sup>149</sup>

Öte yandan Uyuşmazlık Mahkemesi, idarenin 5258 Sayılı Aile Hekimliği Kanunu uyarınca istihdam ettiği aile hekimleri ve aile sağlığı elemanlarıyla kurmuş olduğu hizmet sözleşmelerinin de özel hukuk sözleşmesi olduğu görüşündedir. Söz konusu kanunun 3. maddesinde aile hekimliği uygulamalarını yürütmek üzere sözleşmeli sağlık elemanlarının istihdam edilebileceği öngörülmüştür. Bu madde uyarınca istihdam edilen personelin kamu görevlisi olmadığını savunan Uyuşmazlık Mahkemesi, konuya ilişkin kararlarında aile hekimleri ve aile sağlığı elemanlarının “*İdare karşısında güçsüz bırakılmadıkları, karşılıklı*

---

<sup>148</sup> UM: 14.10.1991 gün, E: 1991/29, K: 1991/29 sayılı kararı. “*Gerek 2560 sayılı Kanun, gerekse sözü edilen yönetmelik İSKİ’ye ait kanalizasyonu kullananlardan atıksu bedelinin tarifeye göre alınacağını açıkça belirtmiş ve bunun taraflar arasında bir sözleşmeye dayandırılacağını hükme bağlamıştır. Buyurucu nitelikteki bu hüküm, sözleşme yapılmaksızın atıksu üretenleri de sözleşme yapmakla yükümlü kılmıştır. Bu hükme uymayanların sözleşme yapma durumunda olmaları nedeniyle atıksu bedeli ödenmesinden kaçınmaları olanaksızdır. Sözleşmeden kaçınmak söz konusu bedelin de ödenmesinden kurtulma sonucunu doğurmaz. Bunların da sözleşmeli sayılmaları gerekir...Bu itibarla, atık su bedeli vergi, resim, harç ve benzeri mali yüküm olmayıp, özel hukuk alanındaki alacak borç ilişkisini içeren abonman sözleşmesine dayalı ve idarece düzenlenen bir tarife uyarınca alınan bir bedel olduğundan bu konuyla ilgili anlaşmazlığın çözümü adli yargının görevine girmektedir.”*

<sup>149</sup> Zehra Odyakmaz, **Genel Olarak İdarenin Sözleşmeleri**, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, S. 2, Haziran 1988, s.18

*iradelerin uyuşması esasına dayanan ve özel hukukun öngördüğü bir hizmet sözleşmesinin söz konusu olduğu” gerekçesiyle adli yargıyı görevli kılmaktadır.*<sup>150</sup>

5258 Sayılı Kanun ve ilgili yönetmelikte şartları belirlenen ve görevlendirmenin yapılması için imzalanması zorunlu tutulan bu sözleşmelerin karşılıklı iradelerin uyuşması esasına dayandığını kabul etmek güçtür.<sup>151</sup> Ayrıca sağlık hizmetlerinin niteliği ve kanun kapsamında istihdam edilen personelin görevleri, Anayasa’nın 128. maddesinde yer alan “Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür” hükmü çerçevesinde değerlendirdiğinde, personelin kamu görevlisi olduğunun kabulü gerekmektedir.

Nitekim Anayasa Mahkemesi de konuyla ilgili kararında; 5852 Sayılı Kanun’un 3. maddesi uyarınca kurulacak sözleşmelerin idari hizmet sözleşmesi olduğu ve bu sözleşmelerle istihdam edilen personelin de Anayasa’nın 128. maddesi uyarınca “diğer kamu görevlisi” sayılması gerektiğini belirtmektedir.<sup>152</sup>

### **G. Kamu İhale Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklar**

Öğretide ve yargı kararlarında hakim olan görüşe göre; 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu ve 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu uyarınca yapılan sözleşmeler özel hukuk sözleşmesidir ve bu sözleşmelerin uygulanmasından doğan uyuşmazlıklar adli yargıda görülür.<sup>153</sup> 4734 Sayılı Kanun uyarınca yapılacak sözleşmelere ilişkin usul ve esasları belirleyen, 4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nun 4. maddesinde yer alan “Bu Kanun kapsamında yapılan kamu

<sup>150</sup> UM: 27.01.2020 gün, E: 2020/44, K: 2020/71; 08.07.2019 gün, E: 2019/216, K: 2019/421; 26.03.2018 gün, E: 2018/41, K: 2018/136 sayılı kararları.

<sup>151</sup> Uyuşmazlık Mahkemesi’nin 27.01.2020 gün, E: 2020/44, K: 2020/71 sayılı kararının karşı oy yazısında “Özel hukuk hükümlerine göre yapılmayan, statü hukukundan kaynaklanan hak ve yükümlülüklerle dair mecburi hizmet, atanma, ilişik kesme gibi hususları içeren 5258 sayılı Kanununun 3. maddesine göre yapılacak görevlendirmelerde imzalanması zorunlu tutulan dava konusu sözleşme bu özellikleri nedeniyle tipik bir idari sözleşmedir.” denilmektedir.

<sup>152</sup> AYM: 21.02.2008 gün, E: 2005/10, K: 2008/63 sayılı kararı.

<sup>153</sup> Tan, **a.g.e.**, s.301.

*sözleşmelerinin tarafları, sözleşme hükümlerinin uygulanmasında eşit hak ve yükümlülüklerle sahiptir. İhale dokümanı ve sözleşme hükümlerinde bu prensibe aykırı maddelere yer verilemez.*” hükmü, bu sözleşmelerin özel hukuk sözleşmesi olmasını zorunlu tutmaktadır.

2886 Sayılı Kanun’a göre kurulacak sözleşmelerle ilgili bu yönde bir hüküm olmamasına karşın, bunların da özel hukuk sözleşmesi olduğu yargı kararlarında kabul görmüştür. Uyuşmazlık Mahkemesi bu iki kanun uyarınca kurulan sözleşmelerde de, “*sözleşme kurulduktan sonra ve sözleşmenin uygulanmasından doğan uyuşmazlıklarda*” adli yargının görevli olduğuna karar vermektedir.<sup>154</sup>

Öte yandan, sözleşmelerin kurulmasını önceleyen veya sözleşmenin uygulanmasından kaynaklanmayan idari işlemlerin iptali isteminden doğan uyuşmazlıklar ise idari yargıda görülmektedir. Örneğin; idarenin ihale aşamasında tesis ettiği tek yanlı ve kamu gücüne dayanan işlemler<sup>155</sup> ve yüklenicilerin fiyat farkı kararlarından yararlanma talebine ilişkin idari işlemlerden doğan uyuşmazlıklar,<sup>156</sup> idari yargının görev alanındadır.

## **H. Yap-İşlet-Devret Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklar**

Yap-İşlet-Devret sözleşmelerinin hukuki niteliği zaman zaman tartışma konusu olmuştur. Bu sözleşmeleri Danıştay denetiminin dışında tutmak isteyen kanun koyucu; 3996 Sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun’un 5. maddesiyle; bu kanuna göre yapılacak sözleşmelerin imtiyaz teşkil etmeyeceği ve özel hukuk kurallarına tabi olacağını düzenlemiş, ancak bu hüküm 1995 yılında Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.

---

<sup>154</sup> Örnek kararlar için bkz: UM: 30.12.2013 gün, E: 2013/1485, K: 2013/1785; 26.10.2015 gün, E: 2015/559, K: 2015/681; 30.11.2015 gün, E: 2015/707, K: 2015/762 ve 27.12.2021 gün, E: 2021/449, K: 2021/651 sayılı kararları.

<sup>155</sup> UM: 30.11.2015 gün, E: 2015/814, K: 2015/827

<sup>156</sup>UM: 23.12.2002 gün, E: 2002/48, K: 2002/80

Karar gerekçesinde mahkeme, bu kanuna göre yapılacak sözleşmelerin kamu hizmetinin yürütülmesiyle ilgili olduğunu ve idarenin sözleşmenin tarafı özel hukuk kişilerine göre üstün konuma olduğunu belirterek sözleşmelerin idari nitelikte olduğu sonucuna varmıştır.<sup>157</sup> Kararda ayrıca; “sözleşmenin imtiyaz teşkil edip etmediğinin yasaya değil niteliğine bakılarak saptanabileceği” belirtilmiş ve kamu hizmetinin özel kişilere kurdurulup kendi kâr ve hesabına işlettilmesi konulu bu sözleşmelerin, yasadaki düzenlemenin aksine imtiyaz sözleşmesi olduğuna karar vermiştir.<sup>158</sup>

Bu kanun hükmünün iptal edilmesinden sonra, 1999 yılında Anayasa’nın 47. maddesine “Devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzelkişilere yaptırılacağı veya devredilebileceği kanunla belirlenir” fıkrası eklenmiş ve aynı yıl 3996 Sayılı Kanun’da yapılan değişiklikle, kanun uyarınca yapılacak sözleşmelerin özel hukuk kurallarına tabi olacağı hükmü tekrar getirilmiştir. Anayasa Mahkemesi, bu değişikliklerden sonra verdiği kararında, yap-işlet-devret sözleşmelerinin imtiyaz sözleşmesi niteliğinde olduğu görüşünü yinelemekle beraber, Anayasa’nın 47. maddesinin imtiyaz sözleşmelerinin özel hukuk sözleşmeleri olarak yapılabilmesine olanak sağladığını belirtmiştir.<sup>159</sup>

Yapılan bu mevzuat değişikliklerinin ardından Yap-İşlet-Devret sözleşmelerinin özel hukuk sözleşmesi olduğu kabul görmüştür. Nitekim Danıştay, 3996 sayılı kanun uyarınca hazırlanan bir sözleşme taslağı konusunda görüş bildirmesi istemini; “3996 sayılı Kanun kapsamına giren yatırım ve hizmetlerin yaptırılması, işletilmesi ve devredilmesi konularında düzenlenecek sözleşmelerin özel hukuk hükümlerine tabi olduğunu” belirterek reddetmiştir.<sup>160</sup>

---

<sup>157</sup> AYM: 28.06.1995 gün, E: 1994/71, K: 1995/23 sayılı kararı.

<sup>158</sup> AYM, **a.g.k.**

<sup>159</sup> AYM: 20.07.2000 gün, E: 2000/16, K: 2000/17 sayılı kararı.

<sup>160</sup> Danıştay 1. Daire: 11.09.2003 gün, E: 2003/108, K: 2003/110 sayılı kararı.

## II. KAMU KURUMLARININ ÖZEL HUKUKA TABİ FAALİYETLERİNE İLİŞKİN UYUŞMAZLIKLAR

Çeşitli kamu hizmetlerini yerine getirmekle görevli ve kamu tüzel kişiliğini haiz olan bazı kamu kurumlarının, kuruluş kanunlarında özel hukuka tabi olarak faaliyet göstereceğinin belirtilmiş olması nedeniyle, bu kurumların taraf olduğu birçok uyuşmazlık adli yargı yerlerinde görülmektedir. Bu alanda en belirgin örneklere kamu iktisadi teşebbüslerinin özel hukuka tabi faaliyetlerine ilişkin uyuşmazlıklarda rastlanmaktadır. Karma bir hukuki statüye sahip olan KİT'ler, faaliyetlerinin büyük bölümünü ticari usuller gereğince özel hukuka tabi olarak yürütürken, içyapı ve ilişkileri bakımından kendi organik ve genel kanunları ile idare hukukuna tabidir.<sup>161</sup>

KİT'lerin hukuki statüsünü düzenleyen 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 4. maddesi uyarınca, KİT'ler bu KHK'nın saklı tuttuğu konular dışında özel hukuk hükümlerine tabidir. Uyuşmazlık Mahkemesi'ne göre KİT'ler; günlük işlerinde ve bireylerle olan ilişkilerinde özel hukuk hükümlerine tabi olmakla beraber, KİT'lerin kendileriyle ilgili mevzuatın uygulanmasına ve kamu hizmetinin gereklerine uygun olarak düzenlenmesi ve yürütülmesine ilişkin işlemleri ise idari nitelik taşıdığından idari yargının denetimine tabidir.<sup>162</sup>

Uyuşmazlık Mahkemesi yakın tarihli bir kararında, PTT'nin tebligat işlemlerini usulüne uygun yerine getirmemesi sonucu uğranan zarara ilişkin uyuşmazlıkta:

*“Posta ve Telgraf Teşkilatı, tekel kapsamında kamu hizmeti yürüten, tüzel kişiliğe sahip bir kamu kuruluşu ise de, 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ve Ana Statü ile, özerk bir tarzda ve ekonomik gereklere uygun olarak kârlılık ve*

<sup>161</sup> Gözler/Kaplan, **a.g.e.**, s.456.

<sup>162</sup> UM: 01.10.1966 gün, E: 1966/19, K: 1966/23; 01.10.1966 gün, E: 1996/20 K: 1996/24; 01.10.1966 gün, E: 1966/21, K: 1966/25 sayılı kararları. (18.11.1966 gün ve 12455 sayılı Resmi Gazete)

*verimlilik ilkeleri doğrultusunda yönetilmesi amacıyla, iktisadi faaliyetleri bakımından özel hukuk hükümlerine tabi kılındığı açıktır.”*

diyerek adli yargının görevli olduğuna karar vermiştir.<sup>163</sup>

Uyuşmazlık Mahkemesi'nin bu konuda net bir ölçüt ortaya koyduğu söylenemeyecek olmakla birlikte, KİT'lerin ekonomik faaliyetlerini yürütürken hizmet gereklerini yerine getirmemesi nedeniyle 3. kişilerin uğradığı zararlara ilişkin uyuşmazlıklarda ise idari yargı görevli kılınmaktadır. Elektrik kablosunun üzerine düşmesi üzerine ölen kişinin mirasçıları tarafından Türkiye Elektrik Kurumu aleyhine açılan davada mahkeme, kamu hizmetinin kanunlara uygun olmaması, eksik veya hatalı yürütülmesinin zararı doğurduğunu ve zarar gören ile idare arasında bir özel hukuk ilişkisi olmadığını belirtmiştir.<sup>164</sup>

TCDD'nin yürüttüğü taşıma faaliyeti sırasında, hizmetin kullanıcısı olmayan 3. kişilerin gördüğü zararlara ilişkin kararlarında da mahkeme, faaliyetin özel hukuk karakterini değil kamu hizmetinin gerektiği gibi yerine getirilip getirilmediği hususunu ön plana çıkararak idari yargının görevli olduğuna karar vermektedir.<sup>165</sup> KİT'lerin işçi statüsünde olmayan ve idari hizmet sözleşmesiyle istihdam edilmiş personeliyle arasındaki uyuşmazlıklar da idari yargının görev alanına girmektedir.

Sulama birlikleri ve Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (KOSGEB) gibi, faaliyetlerinde özel hukuk kurallarına tabi olacağı özel kanunlarında belirtilen kamu kurumlarının taraf olduğu uyuşmazlıklarda da Uyuşmazlık Mahkemesi, adli yargıyı görevli kılmaktadır.<sup>166</sup>

---

<sup>163</sup> UM: 22.10.2018 gün, E: 2018/590, K: 2018/657 sayılı kararı.

<sup>164</sup> UM: 18.11.1991 gün, E: 1991/42, K: 1991/43 sayılı kararı. (13.01.1992 gün ve 21110 sayılı Resmi Gazete)

<sup>165</sup> UM: 04.05.2009 gün, E: 2008/439, K: 2009/121 ve 29.12.2014 gün, E: 2014/830, K: 2014/1069 sayılı kararları.

<sup>166</sup> UM: 04.05.2015 gün, E: 2015/166, K: 2015/272 ve 24.02.2020 gün, E: 2020/778, K: 2020/110 sayılı kararları.

### III. ÖZEL HUKUK TÜZEL KİŞİLERİNE KARŞI AÇILAN DAVALAR

İdare tarafından kamu hizmetlerini görmekle görevlendirilen ve kamu hizmetinin kuruluşu ve yürütülmesi sırasında kamusal yetki ve ayrıcalıklara dayanarak işlemler yapan özel hukuk tüzel kişilerinin bu işlemlerinin idari nitelikte olduğu ve bunlara ilişkin uyuşmazlıkların idari yargıda çözümleneceği öğretide kabul görmüştür.<sup>167</sup> Bu işlemler organik açıdan idare tarafından gerçekleştirilmemesine karşın, özel hukuk ilişkilerinde görülmeyen yetkiler içerdiğinden, idari işlem niteliği taşımaktadır. Uyuşmazlık Mahkemesi'nin öğretideki bu anlayışa uygun kararları bulunmaktaysa da, mahkeme genellikle organik ölçütü ön plana çıkarmakta ve uyuşmazlık konusu işlemi yapan tarafın idare olmaması durumunda adli yargıyı görevli kılmaktadır.

Mahkeme, at yarışlarını düzenleme yetkisine sahip olan Türk Jokey Kulübü bünyesinde yer alan komiserler kurulunun yaptığı bir işleme ilişkin uyuşmazlıkta:

*“Jokey kulübününün sözü edilen faaliyetlerini Bakanlığın emir ve direktifleri doğrultusunda ve denetimi altında sürdürdüğü sonucuna varılmakta ve adı geçen komiserler heyetinin idari bir kurul olduğu, kararlarının da idari nitelik taşıdığıın kabulü gerekmektedir.”* diyerek idari yargının görevli olduğuna karar vermiş, Türk Jokey Kulübü'nün Dernekler Kanunu uyarınca kurulmuş bir özel hukuk tüzel kişisi olmasının işlemin idari niteliğini etkilemeyeceğini belirtmiştir.<sup>168</sup>

Ancak yakın tarihli kararlarında Uyuşmazlık Mahkemesi, kamu hizmetlerini yürüten özel hukuk tüzel kişilerinin yaptığı hukuki işlemlere ilişkin uyuşmazlıklarda, işlemlerin idari

<sup>167</sup> Tan, **a.g.e.**, s.720; Zabunoğlu, **a.g.e.**, s.172;

<sup>168</sup> UM: 13.02.1995 gün, E: 1995/2 K: 1995/1 sayılı kararı. ( 20.03.1995 gün ve 22233 sayılı Resmi Gazete) Benzer bir kararında Uyuşmazlık Mahkemesi, Adalet Teşkilatını Güçlendirme Vakfı'nın lojman tahsisine ilişkin işlemi, vakfın özel hukuk tüzel kişisi olmasına karşın kurucuları ve organlarının kamu görevlilerinden oluştuğu, genel bütçeli idare bütçesinde yer alan kamu hizmetini yürütmek için kurulduğu ve işlemin önceden düzenlenmiş objektif kurallara göre re'sen ve tek yanlı biçimde tesis edildiği gerekçeleriyle idari işlem olarak kabul etmiş ve uyuşmazlıkta idari yargının görevli olduğuna hükmetmiştir. 03.05.1999 gün, E: 1999/1, K: 1999/11 sayılı karar.



niteliğini dikkate almamış ve gerekçe olarak yalnızca davacının özel hukuk tüzel kişisi olmasını göstererek adli yargıyı görevli kılmıştır. Nitekim mahkeme, 4562 Sayılı Kanun uyarınca; kamulaştırma, arsa tahsisi, ruhsat verme gibi tek yanlı hukuki işlemleri yapma yetkisine sahip özel hukuk kişileri olan Organize Sanayi Bölgeleri'nin yaptığı işlemlere ilişkin uyuşmazlıklarda adli yargının görevli olduğuna karar vermektedir.<sup>169</sup> OSB'nin ruhsat tahsisi işleminin iptaline ilişkin uyuşmazlıkta mahkeme "*İkitelli Organize Sanayi Bölgesi Başkanlığı'nın özel hukuk tüzel kişiliğine sahip olduğu ve özel hukuk tüzel kişilerince tesis edilen işlemlerin yargısal denetiminin adli yargı yerlerinde yapılacağına açık olduğu*" gerekçesiyle adli yargının görevli olduğuna karar vermiştir.<sup>170</sup>

OSB'lerin yürüttüğü hizmetlerin kamusal nitelik taşıdığını göz önünde bulunduran Danıştay ise, OSB'lerin kamusal yetkilere dayanan arsa ve ruhsat tahsisi gibi işlemlerinde idari yargının görevli olduğu yönünde kararlar vermektedir.<sup>171</sup>

Uyuşmazlık Mahkemesi'nin aynı yaklaşımı, özelleştirilen kamu kurumlarının yaptığı idari nitelikteki işlemlere ilişkin uyuşmazlıklarda da gözlenmektedir. Türk Telekom'un özelleştirilmesi sonrası başka kamu kurumlarına atanan çalışanların, özelleştirme öncesi kurum tarafından düzenlenen maaş nakil ilmühaberlerinin yeniden düzenlenmesi istemine dayanan uyuşmazlıklarda mahkeme, Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin davaların açıldığı tarihlerde kamu kuruluşu niteliği taşımadığını belirterek adli yargıyı görevli saymaktadır.<sup>172</sup> Bu yöndeki kararların birçoğunun karşı oy yazılarında belirtildiği üzere, tek yanlı ve re'sen uygulanabilir

---

<sup>169</sup> Nusret İlker Çolak, **Organize Sanayi Bölgelerinin Hukuki Niteliği ve Kamulaştırma Yetkisi**, e-akademi Hukuk, Ekonomi ve Sosyal Bilimler Aylık İnternet Dergisi, Sayı 40, Haziran 2005, www.e-akademi.org.

<sup>170</sup> UM: 21.10.2019 gün, E: 2019/525, K: 2019/623 sayılı kararı. Kararın karşı oy yazısında Organize Sanayi Bölgeleri'nin sahip oldukları kamusal yetki ve ayrıcalıklar dahilinde kamu hukuku alanında görülmesi gereken tek yanlı, kesin ve doğrudan uygulanabilir işlemler tesis ettiği vurgulanmış ve uyuşmazlık konusu işlemde bu nitelikte olduğu belirtilerek idari yargının görevli olması gerektiği belirtilmiştir.

<sup>171</sup> Danıştay 10. Daire 16.12.2009, E: 2009/5590, K: 2009/10533 sayılı kararı. "*Organize Sanayi Bölgesince Kamu yetkisi kullanılarak bölgede yer alacak yatırımlarda kullanılacak tesisler ve arsa tahsislerini düzenleyen yönetmelik hükmünün uygulanması suretiyle tahsisin iptali yolunda tesis edilen dava konusu işlem, idare hukuku ilke ve kurallarına göre tesis edilen bir idari işlem niteliği taşımaktadır.*"

<sup>172</sup> UM: 28.09.2020 gün, E: 2020/503, K: 2020/497

nitelikte olan bu işlemler, idare hukuku alanında sonuç doğurduğu ve ilgili personelin nakledildiği kamu kurumlarındaki özlük haklarını ve statülerini belirlediği için idari işlem niteliği taşımaktadır. Nitekim Danıştay da aynı konulu uyuşmazlıkta, Uyuşmazlık Mahkemesi'nin yukarıda değinilen Türk Jokey Kulübü kararına atıfta bulunarak özel hukuk tüzel kişilerinin idari işlem yapabileceklerini belirtmiş ve

*“Kamu kurumlarına nakil hakkı bulunan personeli ile ilgili olarak bazı kamusal görevler yüklenen davalı şirketin, belirtilen görevleri kapsamında tesis ettiği işlemlerin idari işlem niteliğinde olduğu ve bu işlemlerden kaynaklanan uyuşmazlıkların idari yargının görevinde bulunduğu”* sonucuna ulaşmıştır.<sup>173</sup>

Öğretideki ve Danıştay içtihatlarındaki genel kabulün aksine Uyuşmazlık Mahkemesi, özel hukuk kişilerinin kamusal yetki ve ayrıcalıklara dayanarak yaptığı işlemlerin niteliğini dikkate almadan, organik olarak idarenin gerçekleştirmediği işlemlere ilişkin uyuşmazlıkların adli yargının görev alanında olduğunu kabul etmektedir.

#### **IV. GERÇEK KİŞİLERE KARŞI AÇILAN DAVALAR**

İdari yargıda kural olarak yalnızca devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin taraf olduğu uyuşmazlıklar görülmektedir. Önceki bölümde özel hukuk tüzel kişileri için mevcut olan istisnalardan söz edilmişse de, gerçek kişiler aleyhine açılan hiçbir dava idari yargının görev alanına girmemektedir. Nitekim Uyuşmazlık Mahkemesi de gerçek kişilerin davalı konumunda olduğu bütün davalarda adli yargının görevli olduğuna karar vermektedir,

---

<sup>173</sup> Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu: 07.04.2011 gün, E: 2011/55, K: 2011/205 sayılı kararı.

## **A. İdarenin Fazla Ödeme Nedeniyle Gerçek Kişilere Karşı Açtığı Alacak**

### **Davaları**

İdarenin hata, hile gibi sebeplerle fazladan yaptığı ödemelerin geri alınması istemiyle gerçek kişiler aleyhine açtığı davalar adli yargı yerlerinde görülür. Bu tür uyuşmazlıklarda Uyuşmazlık Mahkemesi; “2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun idari dava türlerini belirleyen 2. maddesinin gerçek kişiler aleyhine idare tarafından açılacak davaları kapsamaması” nedeniyle adli yargının görevli olduğuna karar vermektedir.<sup>174</sup>

Öte yandan idarenin fazladan yaptığı ödemelerin re’sen tahsiline yönelik olarak yaptığı işlemlerin iptali istemli davalar, idari yargının görev alanına girmektedir.<sup>175</sup>

## **B. Kamu Personelinin Kişisel Kusurundan Doğan Zararlara İlişkin Tazminat**

### **Davaları**

Hukukumuzda kural olarak, kamu personelinin görevlerini yerine getirirken meydana getirdikleri zararlardan doğan tazminat davaları idare aleyhine açılır. Anayasa’nın 40. maddesi; kişilerin Resmî görevliler tarafından gerçekleştirilen haksız işlemler sonucu uğradığı zararların, sorumlulara rücu edilmek üzere devletçe tazmin edileceğini, 129. maddesi ise; Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davalarının yalnızca idare aleyhine açılabileceğini hükme bağlamıştır. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 13. maddesine göre de, kişiler kamu hukukuna tabi görevlerle ilgili uğradıkları zararlardan dolayı yalnızca idareye karşı dava açabilecektir.

Ancak öğretide ve yargı kararlarında, yukarıda verilen hükümlerin, kamu personelinin görevleri gereği gerçekleştirdiği fiillerde söz konusu olan “görev kusuru” için geçerli olduğu,<sup>176</sup>

---

<sup>174</sup> UM: 18.11.1991 gün, E: 1991/40, K: 1991/41 sayılı kararı. Aynı yönde bkz: UM: 30.09.2019 gün, E: 2019/472, K: 2019/582 ve 24.10.2016 gün, E: 2016/493, K: 2016/501 sayılı kararları.

<sup>175</sup> Bkz: Danıştay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu: 22.12.1970 gün, E: 1968/8, K: 1973/14; Danıştay 12. Daire: 26.02.2020 gün, E: 2018/3239, K: 2020/1632 ve 23.06.2020 gün, E: 2018/7917, K: 2020/491 sayılı kararları.

<sup>176</sup> Tan, **a.g.e.**, s.462

kamu görevlilerinin salt kişisel kusurları nedeniyle ortaya çıkan zararların tazmini için bu kişiler aleyhine dava açılabilmesi kabul edilmiştir.<sup>177</sup> Kamu görevlilerinin hizmetten ayrılabilen, kişiye özgü hata ve eylem niteliği taşıyan kusurlu davranışları olarak nitelendirilen kişisel kusurun söz konusu olduğu hallerde,<sup>178</sup> kamu görevlilerine karşı açılan sorumluluk davaları adli yargı yerlerinde görülmektedir.

Uyuşmazlık Mahkemesi'nin bu konuda çelişkili kararları bulunmakla beraber, kamu görevlisinin “ağır kişisel kusur” ile gerçekleştirdiği ve kamu hizmetinin gereği olarak değerlendirilemeyecek eylemlerine ilişkin davaların, kamu görevlisi aleyhine adli yargıda açılabilmesini kabul ettiği görülmektedir.<sup>179</sup> Mahkeme PTT memurunun görevi sırasında bir kişiyi darp etmesinden doğan uyuşmazlıkta,

*“Kamu görevlisinin suç teşkil eden eylemlerinin bu eyleminin kamu görevi sırasında gerçekleşmiş olsa bile kamu hizmetinin bir gereği olarak değerlendirilmesinin mümkün olmadığı, bu itibarla davacının ağır kişisel kusuruna dayalı eylemi sonucu idarenin hizmet kusuru ile dava konusu olay arasındaki illiyet bağının kesildiği”*

gerekçesiyle adli yargının görevli olduğuna karar vermiştir.<sup>180</sup>

Uyuşmazlık Mahkemesi, kamu görevlisinin ağır kişisel kusuru bulursa dahi, zarar doğuran eylemin hizmet araç gereçleri kullanılarak gerçekleştirildiği uyuşmazlıklarda ise, görev kusurunun bulunduğunu ve idari yargının görevli olacağını belirtmektedir.<sup>181</sup>

---

<sup>177</sup> Tan, **a.g.e.**, s.462

<sup>178</sup> Tan, **a.g.e.**, s. 463; Lütfi Duran, **Türk Kamu Personelinin Mali Sorumluluğu Sorunu**, Amme İdaresi Dergisi, Cilt II, Sayı 2, 1984, s.4; Yargıtay kararlarında kişisel kusur “İdare ajanının kamu görevini yerine getirirken, idare fonksiyonu, kamu görevi gerek ve koşullarına aykırı ve yabancı olan, bu nedenle idareye atıf ve isnat olunamayan, doğrudan doğruya ajanın şahsına isnat olunan ve kişisel sorumluluğunu gerektiren tutum ve davranış” şeklinde tanımlanmaktadır. Yargıtay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu 22.10.1979 gün, E: 1978/7, K:1979/2 ve Yargıtay Hukuk Genel Kurulu 25.11.2009 gün, E: 2009/4-453, K: 2009/553 sayılı kararları.

<sup>179</sup> UM: 06.07.2015 gün, E: 2015/450, K: 2015/487; 06.06.2016 gün, E: 2016/277, K: 2016/326; 26.12.2016 gün, E: 2016/482, K: 2016/617 sayılı kararları.

<sup>180</sup> UM: 26.10.2015 gün, E: 2015/734, K: 2015/733 sayılı kararı.

<sup>181</sup> UM: 06.07.1998, E: 1998/12, K: 1998/15 sayılı kararı

Yakın tarihli kararlarında Uyuşmazlık Mahkemesi'nin kişisel kusur alanını daralttığı ve görevden ayrılabilen kusurun varlığının yargı kararları gibi araçlarla belgelenmediği hallerde, sorumluluk davasının idare aleyhine idari yargıda açılması gerektiğine karar verdiği görülmektedir.<sup>182</sup>

### C. Rücu Davaları

Kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmalleri sonucu kamu zararına yol açtığı ve görev kusurları nedeniyle yargı kararıyla idarenin üçüncü kişilere tazminat ödemesine hükmedilen hallerde, idarenin söz konusu zararları kusurları oranında kamu görevlilerine rücu hakkı bulunmaktadır. 657 Sayılı Kanun'un 12. ve 13. maddesinde rücu hakkının genel hükümlere göre kullanılacağı belirtilmiştir.<sup>183</sup> Öğretide ve yargı kararlarında hakim görüş, genel hükümler ifadesinin Borçlar Kanunu'nun haksız fiil hükümlerine yollama yaptığı yönündedir.<sup>184</sup> Bu nedenle idarenin kamu görevlilerinin kusurlu eylemleri nedeniyle uğradığı zararların tazminine ilişkin uyuşmazlıklar, özel hukuk hükümleri çerçevesinde adli yargı yerlerinde görülmektedir.

Konuyla ilgili bir kararında Uyuşmazlık Mahkemesi, 657 Sayılı Kanun'un 12. maddesine atıfta bulunarak devlet memurlarının verdiği kurum zararlarının ödettirilmesi

---

<sup>182</sup> “Belgelenmemiş, bir yargı ilâmına dayanmayan soyut iddiaların varlığı halinde görevle idare ajanı arasındaki illiyet bağı kesilmiş sayılamayacağından; iddialara dayalı bir davanın öncelikle idari yargı yerince incelenmesi gerekecektir.” UM: 10.04.2017 gün, E: 2016/417, K: 2017/200 ve 08.05.2017, E: 2016/652, K: 2017/268 sayılı kararları.

<sup>183</sup> 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu Madde 12/2) Devlet memurunun kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizliği sonucu idare zarara uğratılmışsa, bu zararın ilgili memur tarafından rayiç bedeli üzerinden ödenmesi esastır. 3) Zararların ödettirilmesinde bu konudaki genel hükümler uygulanır. Ancak fiilin meydana geldiği tarihte en alt derecenin birinci kademesinde bulunan memurun brüt aylığının yarısını geçmeyen zararlar, kabul etmesi halinde disiplin amiri veya yetkili disiplin kurulu kararına göre ilgili memurca ödenir.

Madde 13: 1) Kişiler kamu hukukuna tabi görevlerle ilgili olarak uğradıkları zararlardan dolayı bu görevleri yerine getiren personel aleyhine değil, ilgili kurum aleyhine dava açarlar. Ancak, Devlet dairelerine tevdi veya bu dairelerce tahsil veya muhafaza edilen para ve para hükmündeki değerli kağıtların ilgili personel tarafından zimmete geçirilmesi halinde, zimmete geçirilen miktar, cezai takibat sonucu beklenmeden Hazine tarafından hak sahibine ödenir. Kurumun, genel hükümlere göre sorumlu personele rücu hakkı saklıdır.

<sup>184</sup> Bahtiyar Akyılmaz, **Kamu Zararı ve Kamu Zararında Rücu**, İstanbul Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 69, Sayı 1-2, s.72; Onur Çağdaş Artantaş, **Türk Hukukunda Kamu Personelinin Mali Sorumluluğu**, Hacettepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 7, Sayı 1, s.386

amacını taşıyan davanın özel hukuk hükümleri gereğince adli yargıda çözülmesi gerektiğini belirtmektedir.<sup>185</sup>

## V. YARGILAMA FAALİYETİYLE İLGİLİ İŞLEMLERDEN DOĞAN UYUŞMAZLIKLAR

Organik olarak idarenin dışında yer almasına karşın, yargı organı içinde yer alan makamların yaptığı idari nitelikteki işlemlerin, idari yargının görev alanına girdiği kabul edilmektedir.<sup>186</sup> “Adalet hizmetinin organizasyonuna ilişkin düzenleyici ve bireysel işlemler, adalet hizmetinde çalışan idari personelin yönetimine ilişkin işlemler, disiplin işlemleri” gibi yargı organları tarafından gerçekleştirilen kimi işlemler, işlevsel olarak idari nitelik taşıdıklarından bu işlemlere ilişkin uyuşmazlıklar idari yargıda görülmektedir.<sup>187</sup>

Uyuşmazlık Mahkemesi, yargı organlarının yargılama faaliyetinden ayrılabilen işlemlerine ilişkin uyuşmazlıkların idari yargının görev alanına girdiğini kabul etmektedir. Konuya ilişkin bir kararında mahkeme, duruşma esnasında karşı tarafın saldırısına uğrayan kişinin Adalet Bakanlığı aleyhine açtığı tazminat davasında; “hakimin duruşma düzeninin sağlanması adına gerçekleştirdiği faaliyetlerin yargılama faaliyetleri kapsamında değerlendirilmesinin mümkün olmadığını” belirterek idari yargının görevli olduğuna karar vermiştir.<sup>188</sup>

Bununla birlikte, yüksek mahkeme içtihatlarında yargı organlarının idari sayılan işlemlerinin alanı oldukça sınırlı tutulmuş, bütünüyle idari işlevle ilgili olan ve yargısal nitelikte bir yetkinin kullanılması niteliği taşımayan işlemlerin idari işlem kabul edileceği belirtilmiştir.<sup>189</sup> Mahkemelerin idari personelinin ve adli kolluk görevlilerinin gerçekleştirdiği

<sup>185</sup> UM: 12.06.2000 gün, E: 2000/14, K: 2000/20 sayılı kararı.

<sup>186</sup> Kalabalık, **a.g.e.**, s.128.

<sup>187</sup> Çağlayan, **a.g.e.**, s.137.

<sup>188</sup> UM: 05.05.2014 gün, E: 2014/474, K: 2014/518 sayılı kararı.

<sup>189</sup> Danıştay 10. Daire: 20.09.1990 gün, E: 1990/2918, K: 1990/760 sayılı kararı. (Aktaran, Tan, **a.g.e.**, s.726.)

birçok işlem, Uyuşmazlık Mahkemesi tarafından adli yargılama faaliyetine katkıda bulunan işlemler olarak nitelenmiş ve bunlara ilişkin uyuşmazlıklarda adli yargı görevlendirilmiştir. Mahkeme, ceza soruşturması kapsamında gözaltında bulunan davacının, kötü muamele nedeniyle uğradığını iddia ettiği zarara ilişkin uyuşmazlıkta, “*Kolluk personelinin soruşturma kapsamındaki işlevinin geniş çerçevede kamu hizmeti olarak değerlendirilebileceğini ancak gerçekleştirilen işlemlerin yargı faaliyetinin bir parçası olduğunu*” belirterek adli yargının görevli olduğuna karar vermiştir.<sup>190</sup>

Kolluk personelinin ceza soruşturmaları kapsamında gerçekleştirdiği orantısız güç kullanımı, usulsüz dinleme gibi eylemlere ilişkin uyuşmazlıklarda da aynı yönde kararlar veren mahkeme, bu eylemleri “*yargılama sürecine katkıda bulunan faaliyetler*” olarak nitelendirmekte ve idari yargı denetimi dışında tutulması gerektiğini belirtmektedir.<sup>191</sup>

Adliye mahkemelerinin idari personelinin görev kusurlarından doğan zararlara ilişkin uyuşmazlıklarda da aynı gerekçeyle adli yargının görevli olduğu yönünde kararlar veren Uyuşmazlık Mahkemesi, bu uyuşmazlıkların idari yargıda görülmesinin kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırılık oluşturacağı görüşündedir.<sup>192</sup>

## VI. FİİLİ YOL

İdarenin kamu hizmetinin icrası sırasında kamu gücüne dayanarak gerçekleştirdiği eylemler idari eylemleri oluşturur ve bunlara ilişkin uyuşmazlıklar idari yargıda çözümlenir.<sup>193</sup> Ancak bu eylemlerin ağır ve açık bir şekilde hukuka aykırı olarak gerçekleşmesi sonucu; mülkiyet hakkının veya temel hak ve özgürlüklerin ihlal edilmesi durumunda fiili yol söz

---

<sup>190</sup> UM: 22.10.2018 gün, E: 2018/689, K: 2018/658 sayılı kararı.

<sup>191</sup> UM: 26/03/2018 gün, E: 2018/154, K: 2018/182; 05.04.2021 gün, E: 2021/163, K: 2021/193 ve 03.05.2021 gün, E: 2021/167, K: 2021/258 sayılı kararları.

<sup>192</sup> UM: 20.02.2017 gün, E: 2017/24, K: 2017/84 sayılı kararı.

<sup>193</sup> Gözübüyük, **a.g.e.**, s.76

konusu olur ve bu eylemlere ilişkin uyuşmazlıklar adli yargı yerlerinde görülür.<sup>194</sup> İdarenin bu eylemlerinin açık ve ağır hukuka aykırılıkları dolayısıyla idari niteliğini kaybettiği ve haksız fiil niteliğine büründüğü, bu nedenle özel hukuktaki sorumluluk esaslarına tabi olması gerektiği kabul edilmektedir.

Fiili yol teşkil eden idari eylemlere ilişkin uyuşmazlıkların adli yargıda görülmesi anlayışı, kavramın ilk kez ortaya atıldığı 19. Yüzyıl Fransasının yargı sisteminin şartlarına dayanmaktadır. O tarihlerde henüz bağımsız mahkeme niteliğine sahip olmayan idari yargı mercilerinin, idarenin hukuka aykırı eylemleri sonucu ihlal edilen kişi hak ve özgürlüklerini koruma altına alacak araçlara sahip olmadığı ve bu mercilerin idare bünyesinde yer alması dolayısıyla tarafsız ve bağımsız hareket edemeyeceği düşünülmektedir.<sup>195</sup> Bu nedenle idare; ağır hukuka aykırılıklar barındıran eylemlerine ilişkin uyuşmazlıklarda, idari yargının sağladığı ayrıcalıklardan yoksun kalacak ve uyuşmazlıklar, kişi hak ve özgürlüklerinin güvencesi olarak görülen adli yargıda çözümlenecektir.<sup>196</sup>

Fiili yol kavramı Fransız hukukunun etkisiyle Türk hukukunda da kullanılmaktadır. Yüksek mahkeme içtihatlarında fiili yol kavramına, ağırlıkla idarenin taşınmaz mülkiyetine yönelik müdahalelerinden doğan uyuşmazlıklarda görevli yargı yerinin belirlenmesinde başvurulmaktadır. Yargıtay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu'nun, Uyuşmazlık Mahkemesi içtihadına da esas oluşturan 1959 tarihli kararında:

*“İstimplaksiz el atma halinde amme teşekkülü İstimplak Kanununa uygun hareket etmeden ferdin malını elinden almış olması sebebiyle kanunsuz bir harekette bulunmuş durumdadır ve bu bakımdan dava, Medeni Kanun hükümlerine giren mülkiyet tecavüzün önlenmesi veya haksız*

---

<sup>194</sup> Onar, **a.g.e.**, C.III, s.1668,1669.; Gürsel Kaplan, **İdare Hukukunun Arkaik ve Anakronik Bir Kurumu: “Fiili Yol”**, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2007, Cilt XI, Sayı: 1-2, s.889; Akyılmaz ve diğer, **a.g.e.**, s.152.

<sup>195</sup> Kaplan, **a.g.m.**, s. 908 vd.

<sup>196</sup> Kaplan, **a.g.m.**, s.907 vd.; Karahanoğulları, **a.g.e.**, s.135



*fiil neticesinde meydana gelen zararının tazmini davasıdır ve bu bakımdan adliye mahkemesini vazifesi içindedir.”*

görüşüne yer verilmiştir.<sup>197</sup> Karara göre idarenin yapım işlerinde kullanmak üzere kişilerin özel mülkiyetinde olan taşınmazlardan toprak alması veya bunlara toprak veya moloz yığılması eylemleri de fiili yol teşkil eder ve bu eylemlerden doğan zararlara ilişkin uyuşmazlıklar da adli yargının görev alanındadır.<sup>198</sup>

Danıştay’a göre de, idarenin idari usul ve esaslara aykırı olarak yaptığı eylemler haksız fiil niteliğinde olduğundan dolayı idarilik karakteri taşımamakta ve bunlara ilişkin davalar ancak adli yargıda açılabilir.<sup>199</sup>

Uyuşmazlık Mahkemesi, idarenin kamulaştırma yapmadan taşınmaz mülkiyetine müdahalede bulunduğu ve taşınmaz maliklerinin tazminat istemlerine dayanan uyuşmazlıklarda fiili yolun varlığını kabul etmekte ve adli yargıyı görevli kılmaktadır. Mahkemenin yerleşik içtihadında,

*“İdarece herhangi bir aynı 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 yerinde çözümleneceği”* kabul edilmiştir.<sup>200</sup>

---

<sup>197</sup> Yargıtay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu, 11.02.1959 gün, E: 1958/17, K: 1959/15 sayılı kararı.

<sup>198</sup> YİBGK, **a.g.k.**

<sup>199</sup> Danıştay 10. Daire, E: 1992/3686, K: 1993/4601 sayılı kararı. *“İdarenin bir kamu hukuku kuralına yasa, tüzük, yönetmelik gibi bir kural işlem veya bir idari işleme ya da bir yargı yeri kararına dayanmadan “haksız fiil” niteliğinde eylemde bulunması mahkeme içtihatları ve doktrinde ‘fiili yol’ olarak nitelendirilmekte ve idarilik karakteri taşımayan bu eylemlerden dolayı idarenin alelade bir fert durumuna geleceği, sonuçta özel hukuk hükümlerine göre çözümlenmesi gereken uyuşmazlıklara yol açılacağı kabul edilmektedir.”* Aktaran: Furkan Çelik, **Uyuşmazlık Mahkemesi Kararları Işığında İdari Yargının Görev Alanı**, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2019, s.67

<sup>200</sup> UM: 30.11.2015 gün, E:2015/700, K: 2015/760; sayılı kararı.

Yukarıda verilen karar gerekçesinde de değinildiği üzere, idarenin kişilerin taşınmazlarına yönelik müdahalelerin sonlandırılması istemine dayanan uyuşmazlıklar da adli yargının görev alanına girmektedir. Uyuşmazlık Mahkemesi bu yönde verdiği kararlarda; idarenin taşınmaza müdahalesinin fiili yol oluşturmasının yanında, bu müdahalenin sonlandırılması istemini içeren müdahalenin men'i (eski haline getirme) davasının yalnızca adli yargı düzeninde yer alan bir dava türü olmasını da gerekçe göstermektedir.<sup>201</sup>

Uyuşmazlık Mahkemesi, idarenin taşınmaz mülkiyetine müdahalesinin idari bir fiil sayılabilmesi için kamulaştırma işlemlerinin usulüne göre gerçekleştirilip tamamlanmış olması şartını aramaktadır. Kamulaştırma kararının kesinleşmediği veya ilgili taşınmazın malikine tebliğ edilmediği durumlarda yapılan müdahaleler, mahkemece idarenin haksız fiili olarak değerlendirilmekte ve adli yargının görevli olduğuna karar verilmektedir.<sup>202</sup>

İdarenin kişilerin taşınmazına yönelik tasarruflarının haksız fiil olarak nitelendirilmesi için Uyuşmazlık Mahkemesi, taşınmaza fiilen müdahale edilmiş olması şartını da aramaktadır. Taşınmaz üzerinde kamulaştırma kararı alınmaksızın; idarenin inşaat yapımına başlaması, taşınmaz üzerinde bulunan malzemelerin idarece kullanılması veya taşınmaz üzerine toprak ve moloz yığılması gibi durumlarda fiili yolun mevcut olduğuna karar verilmektedir. İdarenin, taşınmazın küçük bir bölümüne fiilen el atmış olduğu durumları da mahkeme, “*taşınmazın bir bütün olarak düşünülmesi ve el atmanın varlığı halinde taşınmazın tamamı açısından el atmanın varlığı kabul edilerek buna göre değerlendirilmesi gerektiği*” gerekçesiyle fiili yol kapsamında değerlendirerek adli yargıyı görevli kılmaktadır.<sup>203</sup>

---

<sup>201</sup> UM: 10.04.2017 gün, E:2017/4, K: 2017/202 sayılı kararı.

<sup>202</sup> UM: 09.12.1985 gün, E: 1985/27, K: 1985/33; UM: 23.03.1987, E: 1986/51, K: 1987/9 sayılı kararları.

<sup>203</sup> UM: 11.04.2014 gün, E: 2016/160, K: 2016/207; 09.07.2015 gün, E: 2015/708, K: 2015/711; 11.04.2016 gün, E: 2016/160, K: 2016/207 sayılı kararları. Kararlarda kullanılan ortak gerekçeye göre mahkeme, taşınmazın bir bütün olarak değerlendirilmesi ve kısmi el atmanın varlığı halinde taşınmazın tamamı için el atmanın varlığının kabul edilmesi gerektiği görüşündedir. Mahkemeye göre fiilen el atılan kısım için adli yargıda, el atılmayan kısım için idari yargıda ayrı yargılama yapılması yargılamanın salahiyeti ve usul ekonomisi bakımından sorunlar ortaya çıkaracaktır.

Bunun yanında idarenin özel mülkiyete tabi olmayan taşınmazlara yönelik yaptığı müdahalelere ilişkin kimi uyuşmazlıklarda da adli yargının görevli olduğuna karar verilmektedir. İdarenin bölge halkının yararlandığı su kaynaklarına erişimini engellediği haksız müdahalelerin fiili yol oluşturduğu kabul edilmektedir. Uyuşmazlık Mahkemesi konuyla ilgili bir uyuşmazlıkta:

*“Köyün ortak kullanımında bulunan sulama suyundan davacının bahçesine su verilmediği ileri sürülerek Köy Yönetimi tarafından yapılan müdahalenin önlenmesi istemiyle açılmış bulunan davanın, haksız fiillere ilişkin özel hukuk hükümlerine göre adli yargı yerinde çözümlenmesi gerektiğine”* karar vermiştir.<sup>204</sup>

Uyuşmazlık Mahkemesi, 1991 yılında aldığı ilke kararında, bir kamu tüzel kişininin mülkiyetindeki taşınmaza, başka bir kamu tüzel kişininin mevzuatta öngörülen usul ve esaslara uymadan el atmasını da fiili yol kapsamında değerlendirmiş ve buna ilişkin uyuşmazlıklarda adli yargının görevli olacağını karara bağlamıştır.<sup>205</sup>

Öte yandan imar planları kapsamında taşınmaz maliklerinin tasarruf hakkının sınırlandığı, ancak idarenin fiilen taşınmaza müdahalesinin bulunmadığı durumların fiili yol teşkil etmediği kabul edilmektedir. İdari işlemlerle veya idarenin kamulaştırma yapma konusundaki hareketsizliğiyle bireylerin tasarruf yetkisinin sınırlandığı bu durumlar, “hukuki el atma” olarak nitelendirilmekte ve bunlara ilişkin uyuşmazlıklarda idari yargının görevli olduğuna karar verilmektedir.<sup>206</sup>

---

<sup>204</sup> UM: 10.03.2003 gün, E: 2003/20, K: 20013/19 sayılı kararı. Aynı yönde kararlar için bkz.: UM: 06.07.1998 gün, E: 1998/23, K: 1998/25; 17.06.1996 gün, E: 1996/36, K: 1996/78 sayılı kararları.

<sup>205</sup> UM: 29.04.1991 gün, E: 1991/2, K: 1991/2 sayılı kararı.

<sup>206</sup> Tan, **a.g.e.**, s.745.

İdarenin imar planında dere mutlak koruma alanına dahil ettiği ancak imar planı uyarınca yapılması gereken kamulaştırma işlemlerini yapmayarak taşınmaz malikini zarara uğrattığı iddiasına dayanan uyuşmazlıkta Anayasa Mahkemesi,

*“Davacının taşınmazının imar planlarında dere mutlak koruma alanında 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”* yönünde karar vermiştir.<sup>207</sup>

Fiili yol kavramı öğretide ve içtihatlarda benimsenmiş olmakla beraber, bu kavrama çeşitli eleştiriler de yöneltilmektedir. İdari işlem ve eylemlerin hukuka aykırılık derecesinin yüksek olması nedeniyle özel hukuk alanına dahil edilemeyeceği ve bunlara ilişkin uyuşmazlıkların idari yargıda görülmesi gerektiği savunulmaktadır.<sup>208</sup> Bunun yanında; idari fiillerin haksız fiile dönüşmesine ve bunlara ilişkin görevli yargı kolunun değişmesine neden olan, “ağır ve açık” hukuka aykırılık kavramının subjektif değerlendirmelere açık olması nedeniyle, görev uyuşmazlıklarına yol açtığı belirtilmektedir.<sup>209</sup> Son olarak; idari yargı yerlerinde yargılanmanın günümüzde idare için bir ayrıcalık olmaktan çıktığı ve idare hukuku alanında gerçekleşen fiili yol kapsamındaki uyuşmazlıkların çözümünün, bu konuda sahip olduğu hukuki olanaklar artırılarak idari yargı yerlerine bırakılması gerektiği, öğretide savunulan görüşler arasındadır.<sup>210</sup>

Yukarıda değinilen eleştirilerin isabetli olduğu ve fiili yol teşkil eden uyuşmazlıkların hukuka aykırılık derecesine bağlı olmaksızın idari nitelik taşıdığı düşünülmektedir. Bununla

---

<sup>207</sup> AYM: 25.09.2013 gün, E:2013/93, K: 2013/101 sayılı kararı. Aynı yönde kararlar için bkz.: UM: 30.11.2015 gün, E: 2015/800, K: 2015/815; 08.07.2019 gün, E: 2019/213, K: 2019/416 sayılı kararları ve Yargıtay Hukuk Genel Kurulu: 30.10.2013 gün, E: 2013/5-603, K: 2013/1503 sayılı kararı.

<sup>208</sup> Karahanoğulları, **a.g.e.**, s.137.

<sup>209</sup> Kaplan, **a.g.e.**, s.914.

<sup>210</sup> Kaplan, **a.g.e.**, s.914-915.; Karahanoğulları, **a.g.e.**, s.135-136.

birlikte idari yargının, bir idari işleme dayanmayan, hukuka aykırı idari eylemlere karşı kişilere hukuki koruma sağlayacak araçlara sahip olmadığı da açıktır. İdare mahkemeleri, idarenin hukuka aykırı eylemleriyle kişilerin mülkiyet haklarına yönelik müdahalelerini sonlandıramayacak, yalnızca açılacak tam yargı davaları sonucu tazminata hükmedebilecektir. Bu doğrultuda, fiili yol teşkil eden uyuşmazlıkların idari yargıda görülebilmesi için, öğretide kimi yazarlar tarafından önerildiği üzere, idare mahkemelerinin idarenin hukuk dışı eylemlerini durdurmasını sağlayacak müdahelenin men'i benzeri bir dava türünün İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda düzenlenmesinin bir ön şart olduğu düşünülmektedir.<sup>211</sup>

---

<sup>211</sup> Zehra Odyakmaz, **İdari Yargı İle İlgili Öneriler**, İdari Yargının Yeniden Yapılandırılması ve Karşılaştırmalı İdari Yargılama Usulü, Sempozyum, Ankara 11-12 Mayıs 2001, 133. Yıl, Danıştay Başkanlığı Yayını, Ankara, 2003, s. 147. aktaran: Kaplan, **a.g.m.**, s. 915.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### KANUN HÜKÜMLERİYLE ADLİ YARGININ GÖREV ALANINA DAHİL EDİLEN İDARİ UYUŞMAZLIKLAR

İdari nitelik taşıyan birçok uyuşmazlık, kanun koyucu tarafından çeşitli sebeplerle adli yargının görev alanına dahil edilmiştir. Çalışmamızın bu bölümünde, Uyuşmazlık Mahkemesi başta olmak üzere, yüksek mahkeme kararları ve ilgili kanun hükümleri çerçevesinde, bu uyuşmazlıklar hakkında açıklamalara yer verilecektir.

Çalışmamızın ilk bölümünde açıklandığı üzere; idari yargının Anayasa tarafından kesin çizgilerle belirlenmiş bir görev alanı olmadığı ve kanun koyucunun idari uyuşmazlıkların adli yargının görev alanına dahil edilmesi konusunda takdir yetkisine sahip olduğu düşünülmektedir. Bu nedenle, bu bölümde incelenecek olan yasal düzenlemelerin Anayasa'ya uygunluğu tartışması yapılmayacaktır.

İdari uyuşmazlıkları adli yargının görev alanına dahil eden yasal düzenlemelere, birbirinden oldukça farklı konuları düzenleyen çok sayıda kanunda rastlanması nedeniyle, bu düzenlemelerin konularına göre kapsayıcı bir sınıflandırmaya tabi tutulması mümkün görülmemiştir. Bu nedenle; kanun hükümleriyle adli yargının görev alanına dahil edilen uyuşmazlıkların görüldükleri adli yargı yerlerine göre sınıflandırılması tercih edilmiş, bu sayede konu bakımından benzerlik gösteren uyuşmazlıkların aynı başlık altında toplanması sağlanmaya çalışılmıştır.

## I. GENEL GÖREVLİ HUKUK MAHKEMELERİNDE GÖRÜLEN

### UYUŞMAZLIKLAR

Kanun hükümleriyle adli yargının görev alanına dahil edilen uyuşmazlıkların önemli bir bölümü, kanun hükümlerinin içerdiği açık görev hükümleri nedeniyle asliye hukuk mahkemelerinde görülmektedir. Bunlara ek olarak, asliye hukuk mahkemelerinin Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun 2. maddesi uyarınca malvarlığı haklarına ve şahıs varlığına ilişkin davalarda genel görevli hukuk mahkemeleri olması dolayısıyla özel hukuk ilişkilerini düzenleyen kanunlarda “*mahal mahkemelerinde*”, “*mahkemelerde*” veya “*adliye mahkemelerinde*” görüleceği belirtilmiş olan idari uyuşmazlıklar da bu mahkemelerde çözümlenmektedir.

#### A. Tapu Siciline İlişkin Uyuşmazlıklar

Tapu sicilinin tutulması, günümüzde Çevre ve Şehircilik Bakanlığına bağlı bir genel müdürlük olan Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü bünyesinde örgütlenmiş tapu müdürlükleri tarafından yürütülen idari bir kamu hizmetidir. Tapu sicilinin tutulmasına ilişkin işlemlerin idari işlem niteliğinde olduğu ve tapu sicilinin tutulmasından doğan zararların hizmet kusuruna dayandığı açık olmakla birlikte, bunlara ilişkin uyuşmazlıklar kanun hükümleri nedeniyle adli yargı yerlerinde görülmektedir.

Ülkemizde ve birçok Kıta Avrupası ülkesinde uzun yıllardır tapu siciline ilişkin uyuşmazlıkların adli yargı yerlerinde görülmesi uygulaması benimsenmiştir.<sup>212</sup> Bu uygulamanın temel sebebi tapu siciline ilişkin uyuşmazlıkların idari yargının ortaya çıkışından çok daha eski tarihlere uzanması ve uzun yıllardır adli mahkemelerde çözümlenmesidir.<sup>213</sup> Bu uyuşmazlıkların özünü; özel mülkiyet, zilyetlik ve sözleşme gibi özel hukuk kurumlarının

---

<sup>212</sup> Özyörük, **a.g.e.**, s.123.

<sup>213</sup> Karahanoğulları, **a.g.e.**, s.120.

oluşturması da idari yargının gelişip yaygınlaştığı günümüzde de tapu siciline ilişkin uyuşmazlıkların adli yargıda görülmesinin en önemli sebebi olarak gösterilmektedir.<sup>214</sup>

Bu doğrultuda, tapu sicilinde yapılacak değişikliklere ve tapu sicilinin tutulmasından doğan zararlara ilişkin uyuşmazlıklar adli yargının görev alanına girmektedir.

### **1. Tapu Sicilinde Yapılan Değişikliklere İlişkin Uyuşmazlıklar**

Medeni Kanun'un tapu sicilinde yapılacak düzeltmelere ilişkin 1027. maddesi "*İlgililerin yazılı rızaları olmadıkça, tapu memuru, tapu sicilindeki yanlışlığı ancak mahkeme kararıyla düzeltebilir. Düzeltme, eski tescilin terkin ve yeni bir tescilin yapılması biçiminde de olabilir. Tapu memuru, basit yazı yanlışlıklarını, Cumhurbaşkanınca çıkarılan yönetmelik uyarınca re'sen düzeltir*" şeklindedir. Bu madde uyarınca; tapu sicilinde yapılacak tescil, terkin ve düzeltme işlemleri adliye mahkemelerin kararı olmadan yapılamayacağından, bunlara ilişkin uyuşmazlıklar adli yargının görev alanına girmektedir.

Mülga 743 Sayılı Medeni Kanun'da da yukarıda verilen hüküm aynen bulunduğundan, Uyuşmazlık Mahkemesi tapu sicilinde değişiklik sonucu doğuracak istemleri içeren uyuşmazlıklarda uzun yıllardır istikrarlı olarak adli yargının görevli olduğuna karar vermektedir. Mahkeme, taşınmazın cinsinin tapu sicilinde değiştirilmesi talebinin reddine yönelik tapu müdürlüğü işleminin iptali istemli uyuşmazlıkta:

*"Her ne kadar, davacı vekili tarafından davalı İdare işleminin iptali talep edilmekte ise de, talebin doğrudan, tapu sicilinde arsa olarak tescili yapılan taşınmazın cinsinin ahşap ev olarak düzeltilmesi istemine yönelik, bir başka ifade ile tescil sonucu doğuracak bir talep olduğu gözetildiğinde, ortada idari yargı yetkisi kapsamına giren bir idari dava bulunmadığı*

---

<sup>214</sup> Özyörük, **a.g.e.**, s.123-124; Karahanoğulları, **a.g.e.**, s.120



ve uyuşmazlığın çözümlenmesinde, Medeni Kanun hükümlerine göre adli yargı yerlerinin görevli bulunduğu” sonucuna varmıştır.<sup>215</sup>

Öte yandan, idarenin imar uygulamaları kapsamında gerçekleştirdiği idari işlemlere dayanan tapu kayıtlarının değiştirilmesi istemli davalarda ise idari yargının görevli olduğuna karar verilmektedir. Uyuşmazlık Mahkemesi, bu davaların tapu sicilinde değişiklik yapılması istemiyle açılmış olmasını dikkate almayıp hukuki nitelendirmenin mahkemeye ait olduğunu belirtmekte ve uyuşmazlıkların özünün söz konusu idari işlemlerin iptaline ilişkin olduğu gerekçesiyle idari yargıyı görevli kılmaktadır.<sup>216</sup> Mahkemeye göre idari işlemlerin icrası niteliğinde olan tapu kayıtlarının bu işlemler iptal edilmeden değiştirilmesi mümkün olmadığından, uyuşmazlık konusunu idari işlemlerin hukuka uygunluğunun denetlenmesi oluşturmaktadır.

Tapu müdürlüklerinin; tescil, terkin ve düzeltme işlemlerine ilişkin olmayan ve 1027. maddenin 3. fıkrası uyarınca tapu memurunun tapu sicilinde re’sen düzeltebileceği hususlarda gerçekleştirdikleri işlemlerden doğan uyuşmazlıklar ise idari yargının görev alanına girmektedir.<sup>217</sup>

## **2. Tapu Sicilinin Tutulmasından Doğan Zararlara İlişkin Uyuşmazlıklar**

Tapu sicilinin tutulması nedeniyle meydana gelen zararların tazmini istemli davalar da adli yargının görev alanına girmektedir. 4721 Sayılı Türk Medeni Kanun’un 1007. maddesinde

---

<sup>215</sup> UM: 26.03.2018 gün, E: 2018/74, K: 2018/140 sayılı kararı. Aynı yönde kararlar için bkz.: UM: 17.01.1983 gün, E: 1981/18, K: 1983/2; 02.10.1995 gün, E: 1995/44, K: 1995/46; 02.03.2015 gün, E: 2014/1112, K: 2015/84; 13.03.2017 gün, E:2016/536, K: 2017/148 sayılı kararları.

<sup>216</sup> UM: 14.10.1991 gün, E: 1991/30, K: 1991/30 ve 18.10.2021 gün, E:2021/577, K: 2021/507 sayılı kararları. “Olayda, 2981 sayılı Kanun uyarınca verilmiş bulunan ve iptali istenilen tapuların hukuki dayanağı, tapu tahsis belgesi ve buna mesnet teşkil eden ve idari bir işlem olduğunda kuşku bulunmayan tapu tahsis kararıdır. Bu nedenle anlaşmazlık konusu taşınmazların tapuya kayıt ve terkin işlemleri, idarenin tapu tahsis kararının uygulanmasından ibarettir. Tapu tahsis kararı, idarenin bir kamu kanunu olan 2981 sayılı yasaya dayanarak ve idare hukuku ilkelerine göre tek yanlı, resen verdiği bir karar olduğundan bu karar bir idari işlem niteliği taşımaktadır. Bunun sonucu olarak bu idari işlem (tapu tahsis kararı) ortadan kaldırılmadan kişiye verilen tapunun iptali söz konusu edilemeyeceği cihetle davanın bu idari işlemin iptaline yönelik olduğunun kabulü gerekmektedir.” (UM: 08.07.1991 gün, E: 1991/10, K: 1991/14 sayılı kararı) Aynı yönde Danıştay kararı için bkz.: Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu 13.2.2020 gün, E. 2019/3368 K. 2020/365 sayılı kararı.

<sup>217</sup> Danıştay 10. Daire: 10.12.2015 gün, E: 2014/3891, K: 2015/5767 sayılı kararı.

yer alan, “*Tapu sicilinin tutulmasından doğan bütün zararlardan Devlet sorumludur. Devlet, zararın doğmasında kusuru bulunan görevlilere rücu eder. Devletin sorumluluğuna ilişkin davalar, tapu sicilinin bulunduğu yer mahkemesinde görülür.*” hükmü gereğince; kamu hizmetinin yürütülmesi sırasında gerçekleştirilen idari eylem ve işlemlerden doğan zararlara ilişkin olan bu idari uyuşmazlıklar adli yargıda görülmektedir.

Söz konusu maddenin açık bir görev kuralı içermediği ve bu nedenle kamu hizmetinin kusurlu yürütülmesine ilişkin olan bu uyuşmazlıkların idari yargıda çözümlenmesi gerektiği savunulmaktaysa da,<sup>218</sup> Medeni Kanun’da düzenlenen malvarlığına ilişkin diğer uyuşmazlıklarda olduğu gibi “mahkeme” teriminin asliye hukuk mahkemelerini işaret ettiği kabul edilmektedir.<sup>219</sup> Nitekim Medeni Kanun’un gerekçesinde, “*tapu sicilinin bulunduğu yer mahkemesi*” ifadesiyle asliye hukuk mahkemelerinin görevlendirilmesinin amaçlandığı, mülga 743 Sayılı Medeni Kanun’un konuya ilişkin 917. maddesinin görevli mahkeme hükmü içermemesi nedeniyle ortaya çıkan görev uyuşmazlıklarının sonlandırılmak istendiği belirtilmektedir.<sup>220</sup>

Gerçekten de; 4721 Sayılı Medeni Kanun’un yürürlüğe girmesinden önce Uyuşmazlık Mahkemesi’nin, tapu sicilinin tutulmasından doğan zararların tazmini istemli kimi uyuşmazlıklarda idari yargıyı görevli kıldığı görülmektedir. Mahkeme 1974 yılında verdiği bir kararında; Mülga 743 Sayılı Medeni Kanun’un “*Hazine, tapu sicillerinin tutulmasından mütevellit bütün zararlardan mesuldür.*” hükmünün adli yargıyı görevlendirmedini belirtmiş ve “*Bir kamu hizmetinin yolunca yürümemesi veya kusurlu yürütülmesi yüzünden çıkan anlaşmazlıkların idarî yargı yerinde çözümleri idare hukukunun temel ilke ve kuralları gereği olduğu*” gerekçesiyle uyuşmazlığı idari yargıda çözülmesi gerektiği sonucuna varmıştır.<sup>221</sup>

<sup>218</sup> Baki Kuru, **Hukuk Muhakemeleri Usulü**, 6. Bası, Ankara, 2001, s.19. (Aktaran: Darendeli, **a.g.e.**, s.234)

<sup>219</sup> Arslan ve diğer, **a.g.e.**, s. 195-198.; Kaplan, **a.g.e.**, s. 90.

<sup>220</sup> [https://www5.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem21/yil01/ss723\\_Madde\\_Gerekceleri\\_5.pdf](https://www5.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem21/yil01/ss723_Madde_Gerekceleri_5.pdf)

<sup>221</sup> UM: 25.09.1974 gün, E: 1973/379, K: 1974/1369 sayılı kararı. ( 29.12.1974 gün ve 15103 Sayılı Resmi Gazete)

Aksi yöndeki bir kararında ise mahkeme, söz konusu kanun hükmünün devletin özel hukuk hükümleri uyarınca sorumluluğunu düzenlediğini belirterek adli yargıyı görevli kılmıştır.<sup>222</sup>4721 Sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesi sonrasında ise Uyuşmazlık Mahkemesi'nin tapu sicilinin tutulmasından doğan zararlar nedeniyle devletin sorumluluğuna ilişkin bütün uyuşmazlıklarda, adli yargının görevli olduğuna karar verdiği görülmektedir. Mahkemeye göre; bu uyuşmazlıklarda “*kamu kurumunun kamu görevinin ifası sırasında bu görevden doğan bir zarar ve bu zararın tazmini söz konusu ise de*”, 1007. maddenin açık hükmü karşısında adli yargı yerleri görevlidir.<sup>223</sup>

### **B. 2492 Sayılı Kamulaştırma Kanunu'ndan Doğan Uyuşmazlıklar**

2492 Kamulaştırma Kanunu'nun uygulanmasından doğan uyuşmazlıklar, kamulaştırma kararının iptali istemiyle açılacak davalar hariç olmak üzere, adli yargının görev alanına girmektedir. Kamulaştırma süreci, tüm aşamalarıyla birlikte bir idari işlemler bütünü olmakla birlikte, bu işlemlere ilişkin uyuşmazlıklar Kamulaştırma Kanunu'nun açık hükümleriyle adli yargının görev alanına dahil edilmiştir.<sup>224</sup>

Kamulaştırma, idarenin idare hukuku alanında gerçekleştirdiği işlemlerden meydana gelmesine rağmen, bireylerin mülkiyet hakkına yönelik ağır sonuçlar doğurmaktadır. Bu nedenle kanun koyucu, şahsi menfaatlerin ve mülkiyet hakkının etkili biçimde korunabilmesi amacıyla, kamulaştırma sürecinde meydana gelen işlemlerin yargısal denetimini adli yargıya bırakmıştır.<sup>225</sup> Kanun koyucunun bu yaklaşımı, adliye mahkemelerinin geleneksel olarak mülkiyet hakkının koruyucusu olarak kabul edilmesinden ileri gelmektedir.<sup>226</sup> Bunun yanında

---

<sup>222</sup> UM: 31.01.1979 gün, E:1978/32, K: 1979/5 sayılı kararı. (10.04.1979 gün ve 16605 Sayılı Resmi Gazete) Aynı yönde başka bir karar için bkz; UM: 28.09.1992 gün, E: 1992/13, K: 1992/30 sayılı kararı.

<sup>223</sup> UM: 02.06.2014 gün, E: 2014/162, K: 2014/621; 26.10.2015 gün, E: 2015/557, K: 2015/680; 01.07.2013 gün, E: 2013/101, K: 2013/1061 ve 28.05.2018 gün, E: 2018/330, K: 2018/313 sayılı kararları.

<sup>224</sup> Kalabalık, **a.g.e.**, s.134; Atay, **a.g.e.**, s.106.

<sup>225</sup> Onar,**a.g.e.**,C. III, s.1514.

<sup>226</sup> Onar, **a.g.e.**, C. III, s. 1538.

kamulaştırmaya ilişkin uyuşmazlıkların taşınmazın bulunduğu yer mahkemesinde görülmesinin sağladığı pratik kolaylığın da, adliye mahkemelerinin tercih edilmesinde önemli bir etken olduğu belirtilmektedir.<sup>227</sup>

Yukarıda belirtildiği üzere, idarenin aldığı kamulaştırma kararının iptali istemiyle açılacak davalar idari yargının görev alanına girmektedir. 2942 Sayılı Kanun'un 14. maddesi uyarınca kamulaştırmaya konu olan taşınmazın maliki, kamulaştırma işlemine karşı idari yargıda iptal davası açabilir.<sup>228</sup> Bunun yanında, kamulaştırma işlemleri sonucu meydana gelen zararların tazminine ilişkin uyuşmazlıklar da idari yargının görev alanına girmektedir. Konuya ilişkin yakın tarihli bir kararında Uyuşmazlık Mahkemesi kararında

*“Kamulaştırma ve ihaleye ilişkin işlemlerin mevzuata ve hukuka uygun olup olmadığının ve dolayısıyla davalı idarenin anılan işlemleri sonucunda zarara uğranılıp uğranılmadığının idare hukuku ilkelerine göre saptanması gerekmektedir.”*

denilerek idari yargının görevli olduğuna karar verilmiştir.<sup>229</sup>

Bu uyuşmazlıklar dışında, Kamulaştırma Kanunu'nun uygulanmasından doğan bütün uyuşmazlıkların adli yargının görev alanına girdiği kabul edilmektedir. Kanunun 10. maddesi uyarınca kamulaştırma konusu taşınmazın bedelinin tespiti ve idare adına tescili istemli davalar, 14. madde uyarınca kamulaştırılma bedelinin artırılması istemli davalar,<sup>230</sup> 12. madde uyarınca kısmen kamulaştırmaya ilişkin davalar,<sup>231</sup> 24. madde uyarınca da idarenin kamulaştırmadan vazgeçmesinden doğan davalar<sup>232</sup> ve kamulaştırılan taşınmazların maliklerinin geri alım

<sup>227</sup> Zabunoğlu, a.g.e., Cilt II, s.196.

<sup>228</sup> UM: 06.04.2015 gün, E: 2015/178, K: 2015/194;

<sup>229</sup> UM: 07.06.2021 gün, E: 2021/355, K: 2021/369 sayılı kararı

<sup>230</sup> Bkz: UM: 20.11.2000, E: 2000/57, K: 2000/54; 12.11.2001 gün, E: 2001/78, K: 2001/85; 16.04.2001 gün, E: 2001/21 K: 2001/21 ve 18.12.2000 gün, E: 2000/67, K: 2000/71 sayılı kararları.

<sup>231</sup> Bkz: UM: 20.09.1993 gün, E: 1993/33, K: 1993/33; 23.11.2020 gün, E: 2020/713, K: 2020/624 ve 28.11.2016 gün, E: 2016/370, K: 2016/542 sayılı kararları.

<sup>232</sup> UM: 12.02.1996 gün, E: 1995/86, K: 1996/33 sayılı kararı.

taleplerine ilişkin davalar<sup>233</sup> adli yargı yerlerinde çözümlenmektedir. Uyuşmazlık Mahkemesi bu madde hükümleri kapsamındaki uyuşmazlıkların adli yargının görev alanında olduğuna karar vermekte ve bu kararlarında sıklıkla kullandığı gerekçesinde: “*dava konusu işlemlerin kamu gücüne dayalı ve re’sen idarece tesis edilmiş idari işlemler olmasına karşın, kanunda yer alan istisnai görev hükümleri nedeniyle bu işlemlere ilişkin uyuşmazlıkların adli yargıda görülmekte olduğunu*” belirtmektedir.

Ayrıca kanunun 15. maddesi uyarınca; kamulaştırılacak taşınmazın değerini belirleyecek bilirkişilerin seçilmesine yönelik valilik işlemlerine itirazlar da davanın görüldüğü asliye hukuk mahkemesi tarafından karara bağlanmaktadır.<sup>234</sup>

Yukarıda sıralanan uyuşmazlıklar, ilgili maddelerde yer alan açık görev hükümleri nedeniyle adli yargıda görülmektedir. Bununla birlikte kanunun 37. maddesindeki “*Bu Kanundan doğan tüm anlaşmazlıkların adli yargıda çözümlenmesi gerekenleri, taşınmaz malın bulunduğu yer asliye hukuk mahkemelerinde basit yargılama usulü ile görülür*” hükmü, esasen adli yargı kolunda görülecek uyuşmazlıklarda görevli mahkemeyi belirlemesine rağmen, Yargıtay ve Uyuşmazlık Mahkemesi tarafından, bu kanundan doğan uyuşmazlıklarda adli yargının genel görevli olduğu şeklinde yorumlanmaktadır. Yargıtay Hukuk Genel Kurulu’nun 2021 tarihli bir kararında; 37. madde hükmü nedeniyle, “*Kamulaştırma Kanunu’nda açıkça “idari yargıda görülür” şeklinde düzenlenmeyen uyuşmazlıkların, adli yargıda taşınmazın bulunduğu yer Asliye Hukuk Mahkemesinde görüleceği*” belirtilmiştir.<sup>235</sup>

<sup>233</sup> UM:17.11.1997 gün, E: 1997/53, K: 1997/51 ve 11.03.2013 gün, E: 2013/355, K: 2013/442 sayılı kararları.

<sup>234</sup> Valilik tarafından gerçekleştirilen bilirkişi seçim işlemlerinin idari işlem olduğu ve bu nedenle bunlara ilişkin uyuşmazlıklarda adli yargıyı görevli kılan 2942 Sayılı Kanun’un 15. Maddesi hükmünün Anayasa’ya aykırı olduğu yönündeki itirazı Anayasa Mahkemesi, “*Adli yargıda görülmekte olan bir davada tarafların anlaşamamaları hâlinde valilikler tarafından kurayla bilirkişilerin belirlenmesi işlemine karşı itirazların yine aynı davaya bakmakta olan mahkeme tarafından incelenmesinde, usul ekonomisi ilkesi dikkate alındığında haklı neden olduğu ve kamu yararı bulunduğu*” gerekçesiyle reddetmiştir. AYM: 27.02.2014 gün, E: 2012/87, K: 2014/41 sayılı kararı.

<sup>235</sup> Yargıtay Hukuk Genel Kurulu: 07.10.2021 gün, E: 2017/5-3114, K: 2021/1190 sayılı kararı. Aynı yönde başka bir Yargıtay kararında “*Kamulaştırma Yasası’nın 37. maddesinin amaç ve kapsamından, yasanın diğer maddelerinde açıkça idari yargının görev alanına girdiği belirtilmeyen hususlarla ilgili anlaşmazlıkların adli yargı mercilerinde çözümlenmesi gerekeceği açıkça anlaşılmaktadır.*” denilmektedir. Yargıtay 18. Hukuk Dairesi: 11.07.2005 gün, E:2005/5137, K: 2005/7277 sayılı kararı.

Uyuşmazlık Mahkemesi uygulamasında da 37. madde hükmü, kamulaştırma işleminin iptali istenen davalar dışında kalan kanun kapsamındaki bütün davaların adli yargının görev alanında olduğuna dayanak gösterilmektedir.<sup>236</sup> Uyuşmazlık Mahkemesi ve Yargıtay'ın bu yaklaşımı; idari işlemlerden doğan birçok uyuşmazlığın, kanun hükümleriyle adli yargının görev alanına dahil edilmemiş olmalarına karşın, asliye hukuk mahkemelerinde görülmesi sonucunu doğurmaktadır. Kamulaştırma uygulamalarının idari işlemler aracılığıyla yürütüldüğü ve bu işlemlere ilişkin uyuşmazlıkları adli yargının görev alanına dahil eden Kamulaştırma Kanunu hükümlerinin istisnai niteliği göz önünde bulundurulduğunda, bu yaklaşımın isabetli olmadığı düşünülmektedir.

Bunlara ek olarak; 3194 Sayılı İmar Kanunu'nun 17. maddesi<sup>237</sup> ve 2981 Sayılı İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 Sayılı İmar Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun'un 9,10,13 ve 18. maddelerinin Kamulaştırma Kanunu'na yaptığı atıflar nedeniyle, bu kanunlar uyarınca yürütülen imar uygulamaları kapsamında gerçekleştirilen bedel takdiri işlemlerinden doğan uyuşmazlıklar adli yargı yerlerinde görülmektedir.<sup>238</sup>

<sup>236</sup> UM: 14.07.2014 gün, E: 2014/242, K: 2014/715 sayılı kararı: "2942 sayılı Kanunun "Yetki ve Görevli Mahkeme ve Yargılama Usulü" başlıklı 37. Maddesinde ise; "Bu Kanundan doğan tüm anlaşmazlıkların adli yargıda çözümlenmesi gerekenleri, taşınmaz malın bulunduğu yer asliye hukuk mahkemelerinde basit yargılama usulü ile görülür. " hükmü yer almakta, ve böylece Kamulaştırma Kanun'undan kaynaklanan davaların adli yargı yerinde görüleceği hükme bağlanmış olmaktadır." Aynı yönde kararlar için bkz: UM: 05.10.2009 gün, E: 2008/318, K: 2009/304; 23.10.2017 gün, E: 2017/609, K: 2017/648 ve 27.11.2017 gün, E: 2017/588, K: 2017/685 ve 13.03.2017 gün, E: 2017/5, K: 2017/153 sayılı kararları.

<sup>237</sup> Söz konusu maddeye göre; taşınmazlar üzerinde kamulaştırmadan arta kalan parçalara ilişkin olarak idare tarafından gerçekleştirilen bedel takdiri işlemlerine yapılacak itirazlar, maddenin son fıkrasında yer alan "Bu maddeye göre bedel takdirleri ve itiraz şekilleri 2942 Sayılı Kamulaştırma Kanunu hükümlerine göre yapılır" hükmü uyarınca adli yargı yerlerinde görülmektedir. Konuya ilgili bkz: UM: 07.02.2011 gün, E: 2010/93, K: 2011/110 sayılı kararı.

<sup>238</sup> 2981 Sayılı Kanun uyarınca yapılan bedel tespitine itiraza ilişkin Uyuşmazlık Mahkemesi kararında: "Olayda, davacının murisine ait arsa üzerinde izinsiz olarak yapılmış bulunan bina ve eklentilerinin, imar yolunda kaldığı nedeniyle bulunduğu yerde korunamadığı; 2981 sayılı Yasa'nın 13/b. maddesine göre, yapı sahibine enkaz bedelinin ödenmesi için İlçe Kıymet Takdir Komisyonuna kıymet takdir ettirildiği ve takdir edilen bedel üzerinden uygulama yapıldığı anlaşılmakta olup; dava konusu enkaz bedeli, encümen kararıyla değil, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 10. maddesine göre teşkil olunan İlçe Kıymet Takdir Komisyonunca belirlenmiş olduğundan, uyuşmazlığın çözümü için anılan Yasa'daki düzenlemeye bakılması gerekmektedir. 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nda, 10. maddeye göre teşkil olunan kıymet takdiri komisyonlarınca, 11. maddede belirtilen objektif esaslar dikkate alınarak bedel takdir edileceği belirtilmiş ve 14. madde ile de, takdir olunan bedel ile maddi hatalara karşı adli yargıda dava açılacağına işaret edilmiştir. Bu duruma göre ve olayda imar

### C. 2004 Sayılı İcra İflas Kanunu'ndan Doğan Uyuşmazlıklar

2004 Sayılı İcra İflas Kanunu'nun 5. maddesi: “*İcra ve İflas Dairesi görevlilerinin kusurlarından doğan tazminat davaları, ancak idare aleyhine açılabilir. Devletin, zararın meydana gelmesinde kusuru bulunan görevlilere rücu hakkı saklıdır. Bu davalara adliye mahkemelerinde bakılır.*” şeklindedir.<sup>239</sup> Bu madde uyarınca icra ve iflas dairesi görevlilerinin neden olduğu zararlardan dolayı devletin sorumluluğuna ilişkin davalar adli yargının görev alanına girmektedir.

Kanunun açık hükmü dolayısıyla Uyuşmazlık Mahkemesi, icra iflas memurlarının kusurlarından doğan tazminat davalarının adli yargı yerlerinde görüleceğine karar vermektedir.<sup>240</sup> Bunun yanında, icra iflas memurlarının kimi işlemlerinin iptali istemli uyuşmazlıklar da “*adli yargılamanın bir parçasını oluşturduğu*” gerekçesiyle adli yargıda görülmektedir. Uyuşmazlık Mahkemesi, icra dosyasına giren tahsilattan re'sen veraset ve intikal vergisi alınması işleminin iptaline ilişkin uyuşmazlıkta; bu işlemin hukuka aykırılığının şikayet yoluyla İcra Mahkemesinde çözümleneceğini belirtmiş ve “*Adli yargılamanın bir parçasını oluşturan bu uyuşmazlığın, İcra Müdürlüğünün tesis ettiği bir işlem*

---

*uygulamasına ilişkin idari bir işlemin iptalinin istenilmemiş olması karşısında, kıymet takdir komisyonunca belirlenen bedelin arttırılması istemiyle açılan davanın görüm ve çözümünde adli yargı yeri görevli bulunmaktadır.*” denilmektedir. UM: 11.06.2001 gün, E: 2001/18, K: 2001/31 sayılı kararı. Aynı yönde kararlar için bkz: UM: 04.02.2008 gün, E: 2007/143, K: 2008/9 ve 09.04.2011 gün, E: 2010/313, K: 2011/364 sayılı kararları.

<sup>239</sup> Bu madde hükmü, 3222 Sayılı Kanunla yapılan değişiklikten önce: “*İcra ve iflâs memurları ve muavinleri ve icra ve iflâs dairelerinin kâtip ve mübaşir ve müstahdemleri, kusurlarından ilen gelen zarar ve ziyandan mes'uldürler. Bu zarar ve ziyan davasına mahkemede bakılır*” şeklindeydi. Bu madde uyarınca; icra iflas memurlarının kusurlarının yol açtığı zararlardan doğan tazminat davaları yine adli yargı yerlerinde görülmekle beraber, davalar icra memurlarına yöneltilebilmekteydi. Anayasa'nın 129. maddesine, “*Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davaları, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak, ancak idare aleyhine açılabilir.*” hükmünün eklenmesinin ardından, İcra İflas Kanunu'nun 5. maddesi hükmünün Anayasa'ya uygunluğunun sağlanması için, madde metinde verildiği şekilde değiştirilmiştir.

<sup>240</sup> Bkz: UM: 24.02.1986 gün, E: 1986/2, K: 1986/2; 01.03.2004 gün, E: 2004/1, K: 2004/5 sayılı kararları. Danıştay da konuyla ilgili bir kararında “*Bu durumda icra müdürlüğünde yapılan yanlış alacak hesabı nedeniyle uğranıldığı öne sürülen zararın tazmini istemiyle açılan davanın, 2004 sayılı Yasanın aktarılan hükmü gereği adli yargı yerinde görülüp, çözümlenmesi gerektiği*” sonucuna varmıştır.

*kaynaklandığı gözetildiğinde, bu işlemin yasaya uygun olup olmadığının adli yargı yerince çözümlenmesinin gerektiği” sonucuna varmıştır.*<sup>241</sup>

Uyuşmazlık Mahkemesi ayrıca, idari işlem ve eylemler nedeniyle uğranan zararların tahsili için idare hakkında başlatılan ilamsız icra takiplerine ilişkin itirazın iptali davalarının da adli yargıda görülmesine karar vermektedir. Konuyla ilgili kararlarında mahkeme, itirazın iptali davasının İdari Yargılama Usulü Kanunu’nda sayılan davalar arasında yer almadığını belirterek takip hukukuna özgü olan bu davaların adli yargıda görülmesi gerektiği sonucuna varmaktaydı.<sup>242</sup> Ancak 2018 yılında İcra İflas Kanunu’nda yapılan değişiklikle, kanunun 42. maddesine “*İdari yargının görev alanına giren konularda ilamsız takip yoluna başvurulamaz.*” hükmü eklenmiş ve idari yargıda tam yargı davasına konu yapılması gereken alacakların ilamsız icra yoluyla takip edilmesi önlenmiştir. Bu doğrultuda Anayasa Mahkemesi, 4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu uyarınca, ek fiyat farkı alacağının tahsili amacıyla yüklenici şirket tarafından başlatılan ilamsız icra takibinden doğan itirazın iptali davasını gören Asliye Hukuk Mahkemesi’nin Anayasa’ya aykırılık itirazını, mahkemenin yetkisizliği nedeniyle reddetmiştir.<sup>243</sup> Karar gerekçesinde mahkeme, yukarıda verilen kanun değişikliğini gerekçe göstererek, idari yargının görev alanına giren konuların itirazın iptali davasına konu edilemeyeceğini ve uyuşmazlığın idari yargıda çözülmesi gerektiğini belirtmiştir.<sup>244</sup>

Anayasa Mahkemesi’nin bu kararı doğrultusunda, Uyuşmazlık Mahkemesi de bu konudaki içtihadını değiştirmiş ve tam yargı davasına konu edilmesi gereken alacaklara ilişkin itirazın iptali davalarında, idari yargının görevli olduğuna karar vermeye başlamıştır. İdarenin hizmet kusuru nedeniyle uğranan zararın ilamsız icra yoluyla takibinden doğan bir itirazın iptali

---

<sup>241</sup> UM: 20.04.2018 gün, E: 2018/149, K: 2018/216 sayılı kararı. Aynı yönde bkz: UM: 20.02.2017 gün, E: 2016/523, K: 2017/13 ve 03.05.2010 gün, E: 2009/108, K: 2010/98 sayılı kararları.

<sup>242</sup> Bkz: UM: 20.11.200 gün, E: 2000/38, K: 2000/49; 01.04.2014 gün, E: 2014/334, K: 2014/374 ve 30.11.2015 gün, E: 2015/746, K: 2015/767 sayılı kararları.

<sup>243</sup> AYM: 22.10.2020 gün, E: 2020/78, K: 2020/59 sayılı kararı.

<sup>244</sup> AYM, a.g.k.



davasına ilişkin kararında mahkeme, Anayasa Mahkemesi'nin ilgili kararını dayanak göstermiş ve idari yargının görev alanına giren uyuşmazlıkların itirazın iptali davası yoluyla giderilemeyeceğini ifade etmiştir.<sup>245</sup> Davacı itirazın iptali davası açmış olmasına karşın, dava konusu istemin hizmet kusuru nedeniyle uğranan zararın tazmini olduğunu belirten mahkeme idari yargının görevli olduğuna karar vermiştir.

#### **D. 6183 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanundan Doğan Uyuşmazlıklar**

6183 Sayılı Kanun kapsamında yer alan kamu alacaklarının cebren tahsili sürecinde tesis edilen işlemlerden doğan uyuşmazlıklar idari yargıda görülmektedir. Ancak kanunun 68. maddesinde yer alan “*İstihkak davalarına bakmaya haczi yapan tahsil dairesinin bulunduğu mahal mahkemesi salahiyyetlidir*” hükmü uyarınca; üçüncü şahısların haczedilen mallara ilişkin istihkak iddialarına ilişkin uyuşmazlıklar ise adli yargının görev alanındadır. Maddede geçen “mahal mahkemesi” ibaresinin genel mahkemeleri işaret ettiği yargı kararlarında kabul edilmektedir.<sup>246</sup>

Haczedilen malların kendisine ait olduğunu iddia eden üçüncü kişinin açtığı istihkak davasına ilişkin Uyuşmazlık Mahkemesi kararında:

*“İdarece kamu gücüne dayanılarak, re’sen ve tek yanlı olarak tesis edilmesi nedeniyle idari nitelik taşıyan ihtiyati haciz işlemine karşı açılan davanın görüm ve çözümünde idari yargı yerinin görevli olacağı; hacze konu menkul malların kendisine ait olduğunu ileri süren üçüncü şahıs bakımından ise, mülkiyet hukukunu ilgilendiren hak iddiasına dayanılarak açılan istihkak davalarına adli yargı yerinde bakılacağı kuşkusuzdur”*

<sup>245</sup> UM: 05.04.2021 gün, E: 2021/28, K: 2021/144 sayılı kararı. Aynı yönde kararlar için bkz: UM: 27.12.2021 gün, E: 2021/608, K: 2021/680 ve 05.07.2021 gün, E: 2021/213, K: 2021/416 sayılı kararları.

<sup>246</sup> Yargıtay Hukuk Genel Kurulu: 02.03.2009 gün, E: 2009/119, K: 2009/1098 sayılı kararı.

denilmektedir.<sup>247</sup> Davacının, haczedilen mal üzerinde rehin hakkı bulunduğu gerekçesiyle, Vergi Müdürlüğü işlemiyle düzenlenen sıra cetvelinin iptalini istemesinden doğan uyuşmazlıkta da mahkeme, iptal isteminin istihkak iddiasına dayandığını belirterek 68. madde uyarınca adli yargının görevli olduğuna karar vermiştir.<sup>248</sup>

Ayrıca kanunun 24. maddesinde yer alan “*Amme borçlusunun bu kanunun 27, 28, 29 ve 30 uncu maddelerinde yazılı tasarruf ve muamelelerinin iptali için umumi mahkemelerde dava açılır ve bu davalara diğer işlere takdimen umumi hükümlere göre bakılır*” hükmü uyarınca, idarenin borçluya karşı açacağı tasarrufun iptali davaları da adli yargı yerlerinde görülmektedir.<sup>249</sup> Son olarak 99. Maddeye göre; bu kanun uyarınca yapılan taşınmaz ihalelerinin feshi davaları da taşınmazların bulunduğu yer icra mahkemelerinde görülmektedir.<sup>250</sup>

Kanun kapsamında adli yargının görev alanına dahil edilen davaların, adliye mahkemelerine özgü davalar olan istihkak, tasarrufun iptali ve ihalenin feshi davaları olduğu ve bu davaların mülkiyet hakkına ve haciz işlemlerine dayandığı göz önünde bulundurulduğunda, kanun koyucunun bu davaların idari yargı yerine adli yargıda görülmesi tercihinin isabetli olduğu düşünülmektedir.

### **E. 2918 Sayılı Karayolları Trafik Kanunu Kapsamındaki Sorumluluk Davaları**

İdarenin taşıt araçlarının yaptığı kazaların yol açtığı zararların tazmini istemiyle açılan davalar uzun yıllardır görev uyuşmazlıklarına yol açmaktadır. Uyuşmazlık Mahkemesi'nin bu konudaki yaklaşımı da yıllar içinde değişiklik göstermiştir. Mahkeme 1948 yılında verdiği bir kararda Milli Savunma Bakanlığı'na ait aracın yaptığı kazanın neden olduğu zarar ilişkin açılan

<sup>247</sup> UM: 23.10.2000 gün, E: 2000/46, K: 2000/46 sayılı kararı.

<sup>248</sup> UM: 08.05.2017, E: 2017/198, K: 2017/276 sayılı kararı.

<sup>249</sup> Yargıtay 10. Hukuk Dairesi: 16.01.2014 gün, E: 2014/463, K: 2014/360 sayılı kararı.

<sup>250</sup> Bkz: Danıştay 4. Daire: 27.09.2005 gün, E: 2004/1780, K: 2005/1608 ve Yargıtay 10. Hukuk Dairesi: 24.11.2015 gün, E: 2015/1130, K: 2015/20437 sayılı kararları.

davadaki görev uyuşmazlığını çözümlerken; hakimiyet-temşiyet tasarrufu ölçütünü kullanmış, idarenin karayolları üzerinde şoförleri aracılığıyla gerçekleştirdiği faaliyetin temşiyet tasarrufu olduğunu belirterek adli yargıyı görevli saymıştır.<sup>251</sup> Daha sonra bu ölçütü terk eden mahkeme, idarenin taşıt araçlarının yol açtığı zararların kamu hizmetinin işleyişine ilişkin olduğu gerekçesiyle idari yargının görevli olduğu yönünde kararlar vermiştir.<sup>252</sup>

Uyuşmazlık Mahkemesi, daha sonraki kararlarında 1953 yılında yürürlüğe giren mülga 6085 Sayılı Karayolları Trafik Kanunu ve 1983 yılında yürürlüğe giren 2918 Sayılı Karayolları Trafik Kanunu hükümlerini dayanak göstermeye başlamış ve mahkemenin bu konudaki içtihadı istikrar kazanmıştır.<sup>253</sup> Söz konusu kanunların trafik kurallarına tabiiyet ve kazalardan doğan sorumluluk konularında kamu tüzel kişileri ve özel hukuk kişileri arasında bir ayrıma gitmemiş olduğu gerekçe gösterilerek, idarenin taşıt araçlarının yaptığı kazalara ilişkin uyuşmazlıkların özel hukuk hükümlerine göre adli yargıda görüleceği yönünde kararlar verilmiştir.<sup>254</sup> Mahkemenin 2007 yılında 2918 Sayılı Kanun'a dayanarak verdiği kararında:

*“Anılan hükümlerin incelenmesinden, 106. maddede sayılan kamu kurum ve kuruluşlarının, sahip oldukları motorlu araçların sebep olduğu zararlardan dolayı idare hukuku kurallarına değil, bu Yasada düzenlenen “işleten ve araç işleticisinin bağlı olduğu teşebbüs sahibinin hukuki sorumluluğu” çerçevesinde Borçlar Kanunu'nun haksız fiillere ilişkin hükümlerine tabi kılındığı; bu suretle 2918 sayılı Yasa'da, motorlu aracın işletilmesinden*

---

<sup>251</sup> Özkol, **a.g.e.**, s. 36.

<sup>252</sup> Özkol, **a.g.e.** s.39.

<sup>253</sup> Mülga 6085 Sayılı Trafik Kanunu Madde 50/1: *Motörlü nakil vasıtalarının veya karayollarında müteharrik makinelerin kullanılmasından doğan zararları bu vasıta veya makineleri kullananlar, zararın vukua gelmemesi için hal ve maslahatın gerektirdiği bütün dikkat ve itinada bulduklarını veya bu dikkat ve itina gösterilmiş olsa bile zararın önlenemeyeceğini ispat etmedikçe, tazmine mecburdurlar. 2918 Sayılı Karayolları Trafik Kanunu Madde 106: Genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelere, il özel idarelerine ve belediyelere, kamu iktisadi teşebbüslerine ve kamu kuruluşlarına ait motorlu araçların sebep oldukları zararlardan dolayı, bu Kanunun işletenin hukuki sorumluluğuna ilişkin hükümleri uygulanır. Bu kuruluşlar, 85 inci maddenin birinci fıkrasına göre olan sorumluluklarının karşılanmasını sağlamak üzere 101 inci maddedeki şartları haiz milli sigorta şirketlerine mali sorumluluk sigortası yaptırmakla yükümlüdürler. Madde 85: Bir motorlu aracın işletilmesi bir kimsenin ölümüne veya yaralanmasına yahut bir şeyin zarara uğramasına sebep olursa, motorlu aracın bir teşebbüsün unvanı veya işletme adı altında veya bu teşebbüs tarafından kesilen biletle işletilmesi halinde, motorlu aracın işleteni ve bağlı olduğu teşebbüsün sahibi, doğan zarardan müştereken ve müteselsilen sorumlu olurlar.*

<sup>254</sup> UM: 13.07.1981 gün, E: 1981/6, K: 1981/16; 03.07.1995 gün, E: 1995/40, K: 1995/41; 03.02.1997 gün ve E: 1997/3, K: 1997/2 sayılı kararları.

*doğan zararların tazmini konusunda, motorlu aracın sahibinin özel ya da kamu tüzel kişisi olması bakımından bir farklılık gözetilmeyerek işaret edilen kamu kurum ve kuruluşlarının da özel hukuk tüzel kişileri gibi aynı esaslara göre sorumlu olduklarının kabul edildiği”* belirtilmiştir.<sup>255</sup>

Öte yandan; trafik kazalarının doğurduğu zararlara ilişkin tazminat istemlerinin, karayollarının güvenliğini sağlamakla sorumlu idarelere yöneltildiği uyuşmazlıklarda ise idari yargının görevli olduğuna karar verilmiştir.<sup>256</sup>

İdarenin taşıt araçlarının yaptığı kazalar sonucu kamu görevlilerinin zarar gördüğü bazı uyuşmazlıklarda da Uyuşmazlık Mahkemesi idari yargının görevli olduğuna karar vermiştir. Mahkemeye göre, Trafik Kanunu'nun sorumluluğa ilişkin hükümleri, yalnızca idarenin araçlarının üçüncü kişilere verdiği zararlar bakımından uygulanabilir olduğundan, kamu görevlilerinin gördüğü zararlara ilişkin uyuşmazlıkların idarenin hizmet kusuru veya objektif sorumluluk esasları çerçevesinde idari yargıda görülmesi gerekmektedir.<sup>257</sup>

Ayrıca Uyuşmazlık Mahkemesi; hemzemin geçitte meydana gelen kazaların 2918 Sayılı Kanun kapsamında yer almadığı gerekçesiyle, TCDD'ye ait trenlerin karayolu taşıtlarıyla hemzemin geçitte yaptığı kazalardan doğan uyuşmazlıkların da, hizmet kusuru esasları uyarınca idari yargıda görülmesi gerektiği yönünde kararlar vermiştir.<sup>258</sup>

Uyuşmazlık Mahkemesi'nin bu konudaki içtihadı, 2011 yılına kadar yukarıda açıklandığı şekilde devam etmiş, 2011 yılında 2918 Sayılı Kanun'un 110. maddesi, 6099 Sayılı Kanunla:

---

<sup>255</sup> UM: 02.04.2007 gün, E: 2006/325, K: 2007/51 sayılı kararı.

<sup>256</sup> UM: 04.02.2008 gün, E: 2007/171, K: 2008/12 ve 17.11.2003 gün, E: 2003/50, K: 2003/76 sayılı kararları.

<sup>257</sup> UM: 07.07.1986, E: 1986/16, K: 1986/17 ve 03.05.2004 gün, E: 2004/21, K: 2004/20 sayılı kararları. Aksi yönde karar için bkz.: UM: 21.06.1999, E: 199/13, K: 199/21 sayılı kararı.

<sup>258</sup> UM: 04.10.2004 gün, E: 2004/49, K: 2004/57 sayılı kararı: *Dava konusu zararın, karayolunun demiryolu ile kesiştiği hemzemin geçitte meydana gelen kaza sonucunda oluştuğu nedeniyle ortada bir trafik olayı bulunduğu düşüncesinden hareketle, davanın 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 85., 90. ve 106. maddeleri hükümleri uyarınca, işletenin hukuki sorumluluğu kapsamında çözümlenmesi gerekeceği ileri sürülebilir ise de; anılan Yasa'da gerek hemzemin geçitin karayolunun uzantısı olduğunu belirten bir tanım ve düzenlemeye yer verilmemesi ve gerekse trenin bu Yasa kapsamına giren bir motorlu taşıt olarak sayılmamış olması karşısında, bu iddiayı kabule olanak bulunmamaktadır.* Aynı yönde kararlar için bkz: UM: 22.02.1999 gün, E: 1998/63, 1999/1; 22.02.1999 gün, E: 1998/70, K: 1999/3 ve 12.06.2000 gün, E: 2000/27, K: 2000/28 sayılı kararları.

*“İşleteni veya sahibi Devlet ve diğer kamu kuruluşları olan araçların sebebiyet verdiği zararlara ilişkin olanları dâhil, bu Kanundan doğan sorumluluk davaları, adli yargıda görülür. Zarar görenin kamu görevlisi olması, bu fıkra hükmünün uygulanmasını önlemez. Hemzemin geçitte meydana gelen tren-trafik kazalarında da bu Kanun hükümleri uygulanır. Motorlu araç kazalarından dolayı hukuki sorumluluğa ilişkin davalar, sigortacının merkez veya şubesinin veya sigorta sözleşmesini yapan acentenin bulunduğu yer mahkemelerinden birinde açılabilmesi gibi kazanın vuku bulduğu yer mahkemesinde de açılabilir.”*

şeklinde değiştirilmiştir. Bu kanunun yürürlüğe girmesinin ardından Uyuşmazlık Mahkemesi, zarar görenin kamu görevlisi olduğu kazalar<sup>259</sup> ile hemzemin geçitte gerçekleşen kazalara<sup>260</sup> ilişkin uyuşmazlıklarda da, 110. maddede yer alan açık görev hükmü nedeniyle adli yargının görevli olduğuna karar vermektedir.

Öte yandan bu düzenleme sonrasında mahkeme, 2918 Sayılı kanun uyarınca trafik güvenliğini sağlamakla görevli idarelerin gerekli önlemleri almadığı iddiasıyla bu idarelere karşı açılan tazminat davalarında da, 110. maddeyi gerekçe göstererek adli yargının görevli olduğuna karar vermektedir. Mahkeme; karayollarının yapım, bakım ve güvenliğinin sağlanması ile ilgili ilgili idarelerin görev ve sorumluluklarının 2918 sayılı Kanun’da düzenlenmiş olması nedeniyle, 110. maddedeki *“...bu kanundan doğan tüm sorumluluk davaları, adli yargıda görülür.”* hükmünün, karayollarındaki kusurların yol açtığı sorumluluk davalarını da kapsayacağı görüşündedir.<sup>261</sup> Bu görüşü doğrultusunda Uyuşmazlık Mahkemesi,

<sup>259</sup> UM: 07.02.2011 gün, E: 2010/100, 2011/12 ve 19.12.2011 gün, E: 2011/112, K: 2011/264 sayılı kararları.

<sup>260</sup> UM: 19.12.2011 gün, E: 2011/178, K: 2011/274 ve 20.10.2018 gün, E: 2018/448, K: 2018/582 sayılı kararları.

<sup>261</sup> UM: 01.04.2014 gün, E: 2014/425, K: 2014/461 sayılı kararı. Kararın karşı oy yazısında uyuşmazlığın karayolunun yapım, bakım ve korunmasındaki idarenin hizmet kusuruna dayandığı ve 110. Madde kapsamında yer almadığı belirtilmiştir. *“Yasa hükmünde geçen bu kanundan ve Adli Yargıda görülmesi gereken sorumluluk davaları, 2918 Sayılı Yasa’nın 85.maddesinde düzenlenen motorlu araçların işletilmesi nedeniyle verilen zararlardan dolayı araç işletenin hukuki sorumluluğuna ilişkin davalarlardır. Yasa değişikliğinden önce kamu araçlarının işletilmesi nedeniyle verilen zararlardan dolayı kamu idaresinin sorumluluğunun hangi yargı kolunda görüm ve çözümü konusunda yasada bir düzenleme bulunmadığından İdari ve Adli Yargı organları arasında çıkan görev uyuşmazlıklarını sonlandırmak üzere sözü geçen yasa hükmü getirilmek suretiyle kamu araçlarının verdiği zararlar nedeniyle işletenin sorumluluğunda 2918 Sayılı Yasa’nın amacına uygun olarak Adli Yargıda görüm ve çözüm esası benimsenmiştir.”*

karayollarında gerçekleştirilen yol çalışmalarının, trafik ışık ve işaretlerinin, bakım onarım eksikliklerinin veya yolların hatalı inşa edilmiş olmasının yol açtığı kazalara ilişkin uyuşmazlıklarda adli yargının görevli olduğuna karar vermektedir.<sup>262</sup>

Anayasa Mahkemesi de 110. madde hükmünün, karayollarında gerekli önlemlerin alınmamış olması nedeniyle idare aleyhine açılan tazminat davalarını kapsadığı ve bu davaların adli yargıda görülmesi gerektiği görüşündedir. Karayolları Genel Müdürlüğü'nün sorumluluğundaki yolda meydana gelen kaza nedeniyle, bu kurum aleyhine açılan tam yargı davasını gören idare mahkemesinin 110. maddeye ilişkin Anayasa'ya aykırılık itirazını, mahkemenin görevsizliği nedeniyle ilk inceleme aşamasında reddeden mahkeme,<sup>263</sup> aynı gerekçeyle Karayolları Genel Müdürlüğü aleyhine açılan davayı gören asliye hukuk mahkemesinin aynı konulu başvurusunu ise esastan incelemiştir.<sup>264</sup>

Anayasa Mahkemesi söz konusu kanun hükmünün Anayasa'ya aykırı olmadığına karar vermiş, karar gerekçesinde idarenin taşıt araçlarının karayolları üzerindeki faaliyetinin özel hukuk kişilerinden farklılaşmadığı belirtilmiştir. Mahkemeye göre:

*“2918 sayılı Kanun'da tanımlanan karayolu şeridi üzerindeki araç trafiğinden kaynaklanan sorumlulukların, özel hukuk alanına girdiği konusunda bir tartışma bulunmamaktadır. İdare tarafından kamu gücünden kaynaklanan bir yetkinin kullanılması söz konusu olmadığı gibi aynı karayolu üzerinde aynı seyir çizgisinde hareket eden, bu nedenle aynı tür risk üreten araçlar arasında özel-kamu ayırımı yapılmasını gerektiren bir neden de yoktur.”*<sup>265</sup>

---

<sup>262</sup> Bkz: UM: 25.09.2017, gün, E: 2017/532, K: 2017/569; 06.06.2011 gün, E: 2010/341, K: 2011/111; UM: 06.06.2016 gün, E: 2016/378, K: 2016/327 ve 8.5.2017 gün, E: 2017/200, K: 2017/278 sayılı kararları.

<sup>263</sup> AYM: 08.11.2012 gün, E:2012/118, K: 2012/170 sayılı kararı. Belediyenin sorumluluğundaki karayolunda meydana gelen kaza nedeniyle belediye aleyhine açılan tazminat davasını gören idare mahkemesinin Anayasa'ya aykırılık iddiası da aynı gerekçeyle ilk inceleme aşamasında reddedilmiştir: AYM: 08.12.2011 gün, E: 2011/124, K: 2011/160 sayılı kararı.

<sup>264</sup> AYM: 26.12.2013 gün, E: 2013/68, K: 2013/165.

<sup>265</sup> AYM: 26.12.2013 gün, E: 2013/68, K: 2013/165.

Karar gerekçesinden anlaşıldığı üzere; mahkeme ilgili kanun hükmünü idarenin taşıt araçlarının karayolları üzerindeki faaliyetinin niteliğine ilişkin olarak incelemiş, karayollarının güvenliğini sağlamakla görevli idarelerin sorumluluğuyla ilgili herhangi bir değerlendirmede bulunmamıştır.

İdarenin karayollarının düzeni ve güvenliğini sağlamak için gerçekleştirdiği eylem ve işlemlerin kamu gücüne dayanarak yapıldığı ve kamu hizmetinin ifası kapsamında gerçekleştirildiği açıktır.<sup>266</sup> Uyuşmazlık Mahkemesi ve Anayasa Mahkemesi'nin yukarıda verilen kararları, idarenin hizmet kusuru sonucu meydana gelen zararlara ilişkin uyuşmazlıkların adli yargıda görülmesi sonucunu doğurmaktadır. Maddede yer alan “*bu kanundan doğan tüm sorumluluk davaları adli yargıda görülür*” hükmünün lafzi yorumu sonucu bu uyuşmazlıkları kapsadığı ileri sürülebilecekse de, bu hüküm açık bir görev kuralı niteliği taşımamaktadır.<sup>267</sup> Nitekim 110. maddede değişiklik yapan 6099 Sayılı Kanun'a ilişkin adalet komisyonu raporunda, değişiklikle idarenin taşıt araçlarının yaptığı kazalara ilişkin tüm uyuşmazlıkların aynı yargı kolunda görülmesinin amaçlandığı ve taşıtların yol açtığı zararlar arasında kamu özel ayrımı yapılamayacağı belirtilmiş, karayollarının güvenliğini sağlamakla görevli idarelerin hizmet kusuruna dayanan uyuşmazlıklarla ilgili herhangi bir ifade yer almamıştır.<sup>268</sup>

Öte yandan Danıştay; Anayasa Mahkemesi ve Uyuşmazlık Mahkemesi'nin açıklanan yaklaşımına rağmen, karayollarının güvenliğini sağlamakla yükümlü idarelerin sorumluluğundan doğan davaların idari yargının görev alanında olduğu yönünde kararlar vermeye uzun süre boyunca devam etmiştir.<sup>269</sup> Ancak 2020 tarihli İdari Dava Daireleri Genel

---

<sup>266</sup>Akyılmaz ve diğer, **a.g.e.**, s.149

<sup>267</sup>Gül Üstün, **Karayolları Genel Müdürlüğünün Karayolları Trafik Kanunu'ndan Doğan Sorumluluğu**, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi Hukuk Araştırmaları Dergisi, C.22, S.2, s.49-55.

<sup>268</sup> Komisyon Raporu için bkz:

<https://mevzuat.tbmm.gov.tr/mevzuat/faces/kanunmaddeleri?pkanunlarno=76667&pkanunnumarasi=6099>

<sup>269</sup> Bkz: Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu: 26.02.2015 gün, E: 2015/493, K: 2015/557 ve 26.06.2018 gün, E: 2016/4918, K: 2018/3501 sayılı kararları.

Kurulu kararında; “yüksek mahkeme içtihatları neticesinde uygulamada birlik sağlanması ve benzer uyuşmazlıklardan bir kısmının adli yargıda bir kısmının idari yargıda görülmesinin de önüne geçilmesi gerekmektedir” denilerek içtihat değişikliğine gidilmiş ve bu tür uyuşmazlıkların adli yargıda görülmesi gerektiği belirtilmiştir.<sup>270</sup>

## **F. Nüfus Kayıtları İle İlgili Uyuşmazlıklar**

Öğretide ve yargı kararlarında, nüfus kayıtlarının tutulmasının idari nitelikte bir kamu hizmeti olduğu ve hizmetin yürütülmesi sırasında idarenin tesis ettiği işlemlerin “idari işlem” niteliğinde olduğu kabul edilmektedir.<sup>271</sup> Buna karşın kanun koyucu; hem mülga 743 Sayılı Medeni Kanun’da hem de 4721 sayılı Medeni Kanun’da, nüfus kayıtlarında düzeltme istemli davalar ile nüfus kayıtlarının tutulmasından doğan zararların tazmini istemli davaları adli yargının görev alanına dahil etmiştir.

Kanun koyucunun bu tercihinin, tapu sicili örneğine benzer olarak, yerel nüfus idareleri tarafından tutulan nüfus kayıtlarına ilişkin uyuşmazlıkların, bu idarelerin bulunduğu yer mahkemelerinde görülmesi ihtiyacına dayandığı belirtilmektedir.<sup>272</sup> Mülga 743 Sayılı Medeni Kanun’un yürürlüğe girdiği tarihte idari yargı örgütünün Ankara’da bulunan Danıştay’dan ibaret olduğu düşünüldüğünde, bu uyuşmazlıkların adli yargıda görülmesinin o tarihlerde pratik bir zorunluluk olduğu anlaşılmaktadır.<sup>273</sup>

İdari yargının günümüzde birçok il merkezinde örgütlenmiş olması karşısında bu uyuşmazlıkların idari yargıya aktarılması mümkün olsa da, yasa koyucu böyle bir değişikliğe gitmemiştir. Bu durumun; nüfus hizmetlerinin konusunu oluşturan “kişisel durumun” bir özel

---

<sup>270</sup> Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu: 26.02.2020 gün, E: 2019/3395, K: 2020/468 sayılı kararı.

<sup>271</sup> Özyörük, **a.g.e.**, s.121-122; Zabunoğlu, **a.g.e.**, s.186; Günday, **a.g.e.**, s.185-186

<sup>272</sup> Zabunoğlu, **a.g.e.**, s.186; Darendeli, **a.g.e.**, s. 232.

<sup>273</sup> Darendeli, **a.g.e.**, s. 232.



hukuk müessesesi olması<sup>274</sup> ve yerleşik uygulamanın değiştirilmesine ihtiyaç duyulmamasından kaynaklandığı düşünülmektedir.

Bu doğrultuda, bugün yürürlükte olan 4721 Sayılı Kanun'un 39. maddesindeki “Mahkeme kararı olmadıkça, kişisel durum sicilinin hiçbir kaydında düzeltme yapılamaz” ve 5490 Sayılı Nüfus Hizmetleri Kanunu'nun 35. maddesindeki, “Kesinleşmiş mahkeme hükmü olmadıkça nüfus kütüklerinin hiçbir kaydı düzeltilemez ve kayıtların anlamını ve taşıdığı bilgileri değiştirecek şerhler konulamaz. Ancak olayların aile kütüklerine tescili esnasında yapılan maddî hatalar nüfus müdürlüğünce dayanak belgesine uygun olarak düzeltilir” hükümleri uyarınca, nüfus kayıtlarının değiştirilmesi isteminden doğan uyuşmazlıklar adli yargıda görülmektedir.

Uyuşmazlık Mahkemesi konuyla ilgili olarak, yukarıda verilen kanun hükümlerini gerekçe göstererek adli yargının görevli olduğuna karar vermektedir.<sup>275</sup> Bunun yanında, kişisel durum siciline ilişkin tespit istemlerine dayanan uyuşmazlıklarda mahkeme, ilgili kanun hükümlerine ek olarak tespit davasının İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda düzenlenen dava türlerinden biri olmadığını da gerekçe göstererek adli yargıyı görevli kılmaktadır.<sup>276</sup>

Öte yandan nüfus kayıtlarındaki maddi hataların düzeltilmesi istemlerinden doğan uyuşmazlıklar ise 5490 Sayılı Kanun'un yukarıda verilen 35. maddesi uyarınca idari yargıda görülmektedir. Uyuşmazlık Mahkemesi, nüfus kaydındaki harf hatasının düzeltilmesi istemli uyuşmazlıkta, maddi hataların nüfus müdürlüğünce düzeltilmesi gerektiğini belirtmiş ve “davalı idarenin mevzuat ile kendisine verilmiş bir görevi zamanında ve halen yerine getirmemesi sebebiyle açılan davalarda oluşan uyuşmazlığın görüm ve çözümünde, değinilen

---

<sup>274</sup> Özyörük, a.g.e., s.123.

<sup>275</sup> Bkz: UM: 18.05.1992 gün, E: 1992/24, K: 1992/25 ve 18.10.2021 gün, E:2021/525, K: 2021/496 sayılı kararları.

<sup>276</sup> UM: 17.01.1983 gün, E: 1982/11, K: 1983/9; 10.07.1991 gün, E:1991/21, K: 1991/22 ve 27.05.2002 gün, E: 2002/24, K: 2002/23 sayılı kararları.

*mevzuat hükümleri uyarınca idari yargı mahkemelerinin görevli olduğu” sonucuna ulaşmıştır.*<sup>277</sup>

Buna ek olarak; vatandaşlığa ilişkin durumların,<sup>278</sup> doğum ve ölüm kayıtlarının nüfusa işlenmesi,<sup>279</sup> nüfus kaydının silinmesi<sup>280</sup> gibi idari kararlarla ilgili uyuşmazlıklarda da Uyuşmazlık Mahkemesi, idari yargının görevli olduğuna karar vermektedir. Özetle nüfus kayıtları üzerinde idari kararlarla yapılabilecek değişikliklere ilişkin uyuşmazlıklarda idari yargının, kanunun mahkeme kararıyla yapılmasını zorunlu tuttuğu değişikliklerden doğan uyuşmazlıklarda ise adli yargının görevli olduğu kabul edilmektedir.

Ayrıca, Medeni Kanun’un 38. maddesindeki; *“Kişisel durum sicilinin tutulmasından doğan zararlar, kusurlu memura rücu edilmek kaydıyla, Devletçe tazmin edilir. Tazminat ve rücu davaları, kişisel durum sicilinin tutulduğu yer mahkemesinde açılır”* hükmü uyarınca nüfus kayıtlarının tutulması sonucu uğranan zararlardan doğan tazminat davaları da adli yargıda görülmektedir. Uyuşmazlık Mahkemesi’nin konuyla ilgili bir kararında:

*“Kamu kurumunun kamu görevinin ifası sırasında bu görevden doğan bir zararın ve bu zararın tazmini sözkonusu ise de; Kanunların öngördüğü bazı durumlarda kamu hizmetinin özelliği ve gerekleri gözetilerek yine Kanunlarla istisnalar getirilmiş ve Devlete bu gibi durumlarda da özel hukuk ilkeleri gereğince sorumluluk yüklemiştir”*

denilerek yukarıda verilen 38. maddenin açık hükmü nedeniyle adli yargının görevli olduğuna karar verilmiştir.<sup>281</sup>

---

<sup>277</sup> UM: 02.03.2021 gün, E: 2021/210, K: 2021/292 sayılı kararı. Doğum tarihinin idarece nüfus kaydına hatalı işlenmesine ilişkin uyuşmazlıkta verilen aynı yönde karar için bkz: UM: 06.06.2011 gün, E:2010/326, K: 2011/107 sayılı kararı.

<sup>278</sup> UM: 24.12.2018 gün, E: 2018/642, K: 2018/810 ve 29.11.2021 gün, E: 2021/419, K: 2021/627 sayılı kararları.

<sup>279</sup> UM: 13.07.1981 gün, E: 1980/12, K: 1981/11; 14.02.2020 gün, E: 2020/670, K: 2020/753 ve 29.11.2021 gün, E: 2021/436, K: 2021/604 sayılı kararları.

<sup>280</sup> UM: 18.11.2002 gün, E: 2002/46, K: 2002/65

<sup>281</sup> UM: 23.10.2017 gün, E: 2017/523, K: 2017/633 sayılı kararı.

## **G. Genel Görevli Hukuk Mahkemelerinde Görülen Diğer Uyuşmazlıklar**

### **1. İdarenin Vesayet Organı Sıfatıyla Yaptığı İşlemlerden Doğan Uyuşmazlıklar**

4721 Sayılı Medeni Kanun'un 403 ve 461. maddeleri uyarınca, idarenin vesayet makamı sıfatıyla yaptığı işlemlere karşı yapılan itirazlar sulh hukuk mahkemelerinde görülür.<sup>282</sup> Konuyla ilgili olarak Uyuşmazlık Mahkemesi, taşınmaz yönetimi için kayyım olarak atanan İstanbul Defterdarlığı'nın ilgili taşınmaza ilişkin düzenlediği ecrimisil ihbarnamesinin iptali istemiyle açılan davanın adli yargının görev alanına girdiğine karar vermiştir. Kararda Medeni Kanun'un ilgili maddeleri gerekçe gösterilmiş ve uyuşmazlığın "4721 sayılı TMK'nun 2. Kitap 3. Kısım'da düzenlenen "Vesayet Hukuku" hükümleri çerçevesinde adli yargı yerince çözüme kavuşturulması gerektiği" sonucuna varılmıştır.<sup>283</sup>

Ayrıca; Medeni Kanun'un 468 ve 469. maddeleri uyarınca, vesayet organlarının gerçekleştirdiği iş ve işlemlerden doğan zararlara ilişkin tazminat davaları idare aleyhine açılır ve asliye hukuk mahkemelerinde görülür. İdarenin sorumlulara karşı açacağı rücu davaları da bu hükümler uyarınca adli yargı yerlerinde görülür.<sup>284</sup>

### **2. 6362 Sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'ndan Doğan Uyuşmazlıklar**

6362 Sayılı Kanun'u 65. maddesinin 11. fıkrasında "Borsalara karşı açılacak davalar adli yargıda görülür. Borsaların 22/5/2003 tarihli ve 4857 sayılı İş Kanununa göre çalışan personel ile ihtilaflarında iş mahkemeleri görevlidir" hükmü yer almaktadır. Bu hüküm

<sup>282</sup> 4721 Sayılı Türk Medeni Kanunu Madde 403/2-3: "Kayyım, belirli işleri görmek veya malvarlığını yönetmek için atanır. Bu Kanunun vasi hakkındaki hükümleri, aksi belirtilmiş olmadıkça kayyım hakkında da uygulanır." Madde 461/1: "Ayırt etme gücüne sahip olan vesayet altındaki kişi ve her ilgili, vasinin eylem ve işlemlerine karşı vesayet makamına şikâyette bulunabilir."

<sup>283</sup> UM: 28.11.2016 gün, E: 2016/572, K: 2016/577 sayılı kararı. Aynı yönde, bkz: UM: 11.11.2013 gün, E: 2013/1340, K: 2013/1572 sayılı kararı.

<sup>284</sup> Konuyla ilgili Yargıtay kararında "Vesayete dayalı tazminat ve rücu davalarında vesayet dairelerinin bulunduğu asliye hukuk mahkemeleri görevli ve yetkili olup, bu görev ve yetki kamu düzenindedir." denilmektedir. Yargıtay 2. Hukuk Dairesi: 07.04.2003 gün, E: 2003/1487, K: 2003/4930 sayılı kararı.

uyarınca borsalara karşı açılan davalar adli yargının görev alanına girmektedir. Konuyla ilgili Uyuşmazlık Mahkemesi kararında:

*“Borsa İstanbul A.Ş.’nin, ticari faaliyette bulunmak ve kâr amacı taşımak amacıyla kurulmuş, genel hükümlere tabi anonim şirket sıfatı ile özel hukuk tüzel kişisi niteliğine sahip olduğu anlaşıldığından ve 6362 sayılı Kanununun 65.maddesindeki, “Borsalara karşı açılacak davalar adli yargıda görülür.” hükmü gözetildiğinde, Sermaye Piyasası Kurulu ve Borsa İstanbul A.Ş. tarafından yürütülen görevin kusurlu yapıldığı nedeniyle zarara uğranıldığı iddiasıyla uğranılan zararın tazmini istemiyle açılan davanın görüm ve çözümünde, davalılardan Borsa İstanbul A.Ş. yönünden, özel hukuk hükümlerine göre adli yargı yerlerinin görevli olduğu sonucuna varılmıştır.”*<sup>285</sup>

### **3. 3634 Sayılı Milli Müdafaa Mükellefiyeti Kanunu’ndan Doğan Uyuşmazlıklar**

3634 Sayılı Milli Müdafaa Mükellefiyeti Kanunu’nun 58, 62 ve 63. maddeleri uyarınca; askeri tatbikatlar sırasında meydana gelen zararların tazmini istemli davalar adli yargının görev alanındadır. Bu davalar kamu hizmetinin yürütülmesi sırasında gerçekleştirilen idari eylemlerin yol açtığı zararlara ilişkin olmakla birlikte, ilgili kanun hükümleri nedeniyle adli yargıda görülmektedir.

Kanununun 58. maddesinde yer alan görev hükmünde, bu davaların salâhiyetli mahkemelerde açılacağı ve basit yargılama usulüne tabi olacağı belirtilmiştir. Konuyla ilgili Uyuşmazlık Mahkemesi kararında: *“Basit yargılama usulünün adli yargı’da uygulanan bir usül olması, selâhiyetli mahkeme ibaresiyle bir yargı çevresinin kast edilmiş bulunması nedenleriyle, bu tür davalara bakma görevinin Adli Yargı yerlerine ait olduğu açıkça ortaya*

---

<sup>285</sup> UM: 25.02.2019 gün, E: 2019/7, K: 2019/120 sayılı kararı.

*çıkılmaktadır.*” denilerek askeri tatbikat sırasında davacının taşınmazında meydana gelen zararın tazminine ilişkin davanın adli yargıda görülmesi gerektiği belirtilmiştir.<sup>286</sup>

#### **4. 195 Sayılı Basın İlan Kurumu Teşkiline Dair Kanun’dan Doğan Uyuşmazlıklar**

Basın İlan Kurumu Yönetim Kurulunun, basın ve yayın kuruluşları hakkında 195 Sayılı Kanun’un 49. maddesinin 1. fıkrasının a ve b bentleri kapsamında uyguladığı yaptırımlara itirazlar, aynı maddenin 2. fıkrasında yer alan “(a) ve (b) bentlerinde yazılı hallerde, Yönetim Kurulu Kararına, tebliğinden itibaren on gün içinde o yerdeki en yüksek dereceli Asliye Hukuk Hakimliğine itiraz edilebilir” hükmü uyarınca adli yargıda görülür.

#### **5. 3082 Sayılı Kamu Yararının Zorunlu Kıldığı Hallerde, Kamu Hizmeti Niteliği Taşıyan Özel Teşebbüslerin Devletleştirilebilmesi Usul Ve Esasları Hakkında Kanun’dan Doğan Uyuşmazlıklar**

3082 Sayılı Kanun’un 9. maddesinde yer alan “Devletleştirilmesine karar verilen özel teşebbüsün sahibi veya temsile yetkili organı, değer tespit ve takdir raporunun kendisine tebliği tarihinden itibaren otuz gün içinde özel teşebbüsün kanuni merkezinin bulunduğu mahalli asliye hukuk mahkemesinde tespit ve takdir olunan bedele itiraz davası açabilir.” hükmü uyarınca, devletleştirme bedeline ilişkin uyuşmazlıklar adli yargının görev alanına girmektedir.

#### **6. 831 Sayılı Sular Hakkında Kanun’dan Doğan Uyuşmazlıklar**

831 Sayılı Kanun’un ek 5. maddesinde, idarenin gerçekleştirdiği su paylarının tespiti işlemleri sonucu belirlenen intifa paylarına itirazların “mahkemeye” yapılacağı belirtilmiştir. Maddede açık bir görev hükmü bulunmamakla beraber, konuyla ilgili Yargıtay kararında, mahkeme ifadesinden adliye mahkemelerinin anlaşılması gerektiği kabul edilmiştir.<sup>287</sup>

<sup>286</sup> UM: 10.06.1985 gün, E: 1985/7, K: 1985/12 sayılı kararı. Aynı yönde bkz: UM: 03.02.1962 gün, E: 1962/1, K: 1962/5. ( 15 Mart 1962 gün ve 11057 sayılı Resmi Gazete)

<sup>287</sup> Bkz: Yargıtay 3. Hukuk Dairesi: 17.06.1991 gün, E: 1990/12380, K: 1991/6934 sayılı kararı.

## II. ÖZEL GÖREVLİ HUKUK MAHKEMELERİNDE GÖRÜLEN İDARİ

### UYUŞMAZLIKLAR

Bazı idari uyuşmazlıklar, açık yasal düzenlemeler nedeniyle özel görevli hukuk mahkemelerinde görülmektedir. Bu uyuşmazlıklar idari eylem ve işlemlerden kaynaklanmalarına karşın özel görevli adliye mahkemelerinin uzmanlık alanlarında yer alan konulara ilişkin olmaları nedeniyle yasa koyucu tarafından adli yargının görev alanına dahil edilmiştir.

#### A. İş Mahkemelerinde Görülen Uyuşmazlıklar

##### 1. 4857 Sayılı İş Kanunu'ndan Doğan Uyuşmazlıklar

7036 Sayılı İş Mahkemeleri Kanunu'nun "görev" başlıklı 5. maddesinde, işçi ve işveren arasında, iş ilişkisi nedeniyle sözleşmeden veya kanundan doğan her türlü uyuşmazlığın iş mahkemelerinde görüleceği belirtilmiştir. Bu kapsamda; hizmet sözleşmesi kapsamında kamu kurumlarında işçi statüsünde çalışan kişilerin, İş Kanunu'na dayanan hak taleplerinden ve sözleşme kapsamında idarenin gerçekleştirdiği işlemlerden doğan uyuşmazlıklar adli yargı yerlerinde görülmektedir.

Bu konudaki uyuşmazlıklar, ağırlıklı idarenin tek yanlı işlemlerinin iptali istemine ilişkin olmakla beraber, bu işlemlerin idarenin işveren sıfatıyla taraf olduğu iş akdi kapsamında gerçekleştirildiği ve bu nedenle özel hukuk alanına ait olduğu kabul edilmektedir. Nitekim Uyuşmazlık Mahkemesi, davacının işine son verilmesine yönelik belediye işleminin iptali istemli uyuşmazlıkta: "*Davacı ile davalı idare arasında meydana gelen anlaşmazlık, bir idari işlemin hukuka uygun olup olmadığının denetiminden çok taraflar arasında 1475 Sayılı İş*

*Kanununa ve 2821 sayılı Kanuna dayanan işçi ve işveren ilişkisinden doğmuş olduğunu” belirterek iş mahkemelerinin görevli olduğuna karar vermiştir.<sup>288</sup>*

İdare tarafından işine son verilen işçilerin, kıdem tazminatı, ihbar tazminatı, ücretli izin ve fazla mesai alacağı gibi iş hukukundan doğan taleplerine ilişkin uyuşmazlıklar da adli yargı yerlerinde görülmektedir. Konuyla ilgili kararlarında Uyuşmazlık Mahkemesi “*Davacının, idareyle arasında bir hizmet ilişkisi kurulduğu, talep edilen tazminatlarının İş Kanunu’ndan kaynaklanan haklardan olduğu dikkate alındığında, uyuşmazlığın özel hukuk hükümlerine göre görüm ve çözümünde adli yargı yerinin görevli olduğu*” sonucuna varmaktadır.<sup>289</sup>

Öte yandan idarenin işçiler hakkında tesis ettiği ancak işçi-işveren ilişkisi kapsamında değerlendirilmeyen işlemlerden doğan uyuşmazlıklar ise idari yargının görev alanındadır. İdare bünyesinde işçi olarak çalışan kişilerin kadro tahsisi istemlerinin idarece reddi işlemlerinden doğan uyuşmazlıklarda Uyuşmazlık Mahkemesi, “*kadroya alınmama işleminin idari bir merci tarafından tesis edilmiş bulunması ve uyuşmazlığın iş akdi ile ilgili olmaması*” gerekçesiyle idari yargının görevli olduğuna karar vermektedir.<sup>290</sup>

## **2. 5953 Sayılı Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Arasındaki Münasebetlerin Tanzimi Hakkında Kanun’dan Doğan Uyuşmazlıklar**

5393 Sayılı Kanun’un ek 4. maddesinde: “*Basın meslekinde çalışanlarla çalıştıranlar arasında 5953 sayılı Kanun ile bunun ek ve tadillerine dayanan her türlü hak iddialarından doğan hukuk uyuşmazlıkları, 5521 sayılı İş Mahkemeleri Kanunu hükümlerine tevfiқан bu mahkemeler tarafından rüyet edilir.*” hükmü yer almaktadır. Bu hüküm uyarınca; kamu

<sup>288</sup> UM: 06.05.1991 gün, E: 1991/4, K: 1991/7 sayılı kararı. Aynı yönde karar için bkz: UM: 17.04.1995 gün, E: 1995/16, K: 1995/18 sayılı kararı.

<sup>289</sup> UM: 27.12.2021 gün, E: 2021/536, K: 2021/676 sayılı kararı.

<sup>290</sup> UM: 28.09.2020 gün, E: 2020/443, K: 2020/488; 07.06.2021 gün, E: 2021/230, K: 2021/355; 07.06.2021 gün, E: 2021/229, K: 2021/354 sayılı kararları: “*Bu durumda, uyuşmazlığın kamu kurum ve kuruluşlarına ait kadroların ihdası, iptali ve kullanılmasına dair esas ve usulleri düzenleyen mevzuattan doğduğu, idare hukuku esaslarına göre kadro kullanımına ilişkin olarak tesis edilen işlemin, kamu görevlileri mevzuatından kaynaklanan bir uyuşmazlık olarak değerlendirilmesi gerektiği açıktır.*”

kurumlarında gazeteci statüsünde çalışan kişilerle idare arasında bu kanunun uygulanmasından doğan uyuşmazlıklar iş mahkemelerinde görülür.<sup>291</sup>

### 3. Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Çalışan Kapsam Dışı Personele İlişkin

#### Uyuşmazlıklar

İş sözleşmesiyle istihdam edilen ancak toplu iş sözleşmesi kapsamı dışında kalan çalışanlar, kapsam dışı personel olarak adlandırılmaktadır. Kamu kurumlarında çalışan kapsam dışı personelin statüsüne ilişkin olarak, çeşitli kanun ve kanun hükmünde kararnamelerle diğer kamu işçilerinden ayrılan ve kapsam dışı personeli sözleşmeli personele yaklaştıran düzenlemeler yapılmıştır.<sup>292</sup> 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun ve 527 Sayılı KHK'da; KİT'lerde çalışan kapsam dışı personel, memur ve kamu görevlileriyle birlikte düzenlenmiş, ücret tayini ve nakil gibi konularda işçi statüsünden farklılaşan hükümler yer almıştır.<sup>293</sup> Bu düzenlemelerin etkisiyle Uyuşmazlık Mahkemesi Genel Kurulu, 1996 yılında aldığı ilke kararında; KİT'lerde çalışan kapsam dışı personelin kamu personeli sayıldığı ve personelle kurumları arasında iş ilişkisinden doğan uyuşmazlıkların idari yargıda görülmesi gerektiği sonucuna varmıştır.<sup>294</sup>

Bu ilke karardan önce kapsam dışı personele ilişkin görev uyuşmazlıklarında Uyuşmazlık Mahkemesi'nin çelişkili kararlarına rastlanmaktayken,<sup>295</sup> ilke kararı sonrasında ise, istikrarlı olarak bu uyuşmazlıklarda idari yargının görevli olduğu yönünde kararlar

<sup>291</sup> Bkz: UM: 16.05.2005 gün, E: 2004/92, K: 2005/31 sayılı kararı.

<sup>292</sup> Hakan Keser, **Kamu Sektöründe Kapsam Dışı Personel İstihdamı ve Uygulama Sorunları**, Kamu-İş Dergisi, Ankara, 2007. s.2.

<sup>293</sup> Keser, **a.g.e.**, s.10.

<sup>294</sup> UM: 22.01.1996 gün, E: 1995/1, K: 1996/1 sayılı kararı: “Kapsam dışı personel olarak belirlenen görev unvanlarını taşıyanların kurumda belli bir süre çalıştıktan sonra sendika ile ilişkisini kesen ve daha çok idareci niteliğindeki personel olduğu, bu ayırmadaki amacın, bu kesimin, yetki ve ücretinin tayin ve takdirinin idareye bırakılması ve statülerinin, asli ve sürekli görevleri genel idare esaslarına göre yürütülen personele yaklaştırılması olduğu anlaşılmaktadır. Bu nedenle 4046 sayılı Yasa hükümlerinden, kapsam dışı personelin de kamu personeli sayıldığı sonucu çıkmaktadır.”

<sup>295</sup> Adli yargının görevli kılındığı kararlar için bkz: UM: 02.10.1995 gün, E: 1995/42, K: 1995/44 ve 13.02.1995 gün, E: 1994/5, K: 1995/3 sayılı kararı. İdari yargının görevli kılındığı karar için bkz: UM: 10.07.1995 gün, E: 1995/39, K: 1995/42 sayılı kararı.



verilmiştir.<sup>296</sup> Ancak 2017 yılında 399 Sayılı KHK'ya eklenen; “*Bu Kanun Hükümünde Kararnamenin ek 1 inci ve geçici 9 uncu maddelerine tabi teşebbüs ve bağlı ortaklıklarda toplu iş sözleşmesi kapsamı dışında çalışan personel ile bu teşebbüs ve bağlı ortaklıklar arasında, iş ilişkisi nedeniyle sözleşmeden veya kanundan doğan her türlü hukuk uyumsuzluklarına ilişkin dava ve işler iş mahkemelerinde görülür*” hükmü uyarınca iş mahkemelerinin görevli olduğu yargı kararlarında kabul edilmiştir.<sup>297</sup>

Somut norm denetimi yoluyla ilgili KHK hükmünün Anayasa'ya aykırılığını inceleyen Anayasa Mahkemesi, kapsam dışı personelin iş sözleşmesi uyarınca işçi statüsünde çalıştığını vurgulamış ve bunların kamu görevlisi olarak kabul edilemeyeceğini belirterek personel ile KİT'ler arasında iş ilişkisinden doğan uyumsuzlukların adli yargıda görülmesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına karar vermiştir.<sup>298</sup>

#### **4. 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'ndan Doğan Uyuşmazlıklar**

2006 yılında yürürlüğe giren 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 101. maddesinde “*Bu Kanunda aksine hüküm bulunmayan hallerde, bu Kanun hükümlerinin uygulanmasıyla ilgili ortaya çıkan uyumsuzluklar iş mahkemelerinde görülür.*” hükmü yer almıştır. Bu hüküm uyarınca, Sosyal Güvenlik Kurumu ve diğer kamu tüzel kişilerinin kanun kapsamında tesis ettiği işlemlere ilişkin uyumsuzluklar adli yargı yerlerinde görülmektedir.

İdarenin, sosyal güvenlik alanında re'sen ve kamu gücüne dayanarak tesis ettiği bir çok işlem bu kanun kapsamında yer almakta ve bunlardan doğan uyumsuzluklar adli yargıda çözümlenmektedir. Uyuşmazlık Mahkemesi; Sosyal Güvenlik Kurumunun; sigortalıların

<sup>296</sup> Bkz: UM: 22.01.1996 gün, E: 1995/47, K: 1996/1 ve 01.02.2010 gün, E: 2009/29, K: 2010/2 sayılı kararları.

<sup>297</sup> UM: 25.06.2018 gün, E: 2018/359, K: 2018/411 ve 29.11.2021 gün, E: 2021/651, K: 2021/623 sayılı kararları.

<sup>298</sup> AYM: 11.07.2018 gün, E: 2017/178, K: 2018/82 sayılı kararı.

hastane giderlerinin karşılanması,<sup>299</sup> emeklilik ve diğer özlük haklarının verilmesi<sup>300</sup> istemlerine ilişkin tesis ettiği işlemler ile sigortalılık tescili yapılması<sup>301</sup> ve prim borcu tahakkuk edilmesi<sup>302</sup> gibi işlemlerinden doğan uyuşmazlıklarda, yukarıda verilen kanun hükmünü gerekçe göstererek adli yargıyı görevli kılmaktadır.

Uyuşmazlık Mahkemesi, Sosyal Güvenlik Kurumu'nun sağlık hizmetlerinin yürütülmesi için kanun kapsamında yaptığı sözleşmelere ilişkin uyuşmazlıklarda da adli yargının görevli olduğuna karar vermektedir. Bir eczacının kanun kapsamında sigortalı kişilere ilaç temini konulu “eczane sözleşmesi” kurmak için kuruma yaptığı başvurunun reddinden doğan uyuşmazlıkta:

*“Önümüzdeki dava konusu irdelendiğinde, uyuşmazlığın bir sözleşmenin imzalanması aşamasından önceki aşamaya ilişkin olduğu; davalı idare ile bir sözleşme imzalanması isteminden kaynaklandığı; ilk bakışta bu uyuşmazlığın çözümünün idari yargının görev alanına girdiği düşünülebilir ise de; 5510 sayılı Kanun'un “Uyuşmazlıkların çözüm yeri” başlıklı 101. maddesinde yapılan düzenleme karşısında; uyuşmazlığın bu çerçevede çözüme kavuşturulacağı açıktır”* denilerek adli yargı görevli kılınmıştır.<sup>303</sup>

Anayasa Mahkemesi, 101. Madde hükmünün Anayasa'ya aykırı olmadığı sonucuna vardığı kararında; sosyal güvenlik hukukunun özel hukuk niteliğinin ağır bastığını ve bu alandaki uyuşmazlıkların uzman mahkeme olan iş mahkemelerinde görülmesinin hak arama özgürlüğünü kolaylaştıracağını belirtmiştir.<sup>304</sup> Ancak kamu görevlilerinin de bu kanun

<sup>299</sup> UM 02.11.2011 gün, E: 2011/88, K: 2011/230 sayılı kararı.

<sup>300</sup> UM: 24.12.2018 gün, E: 2018/623, K: 2018/805 sayılı kararı.

<sup>301</sup> UM: 30.09.2013 gün, E: 2013/96, K: 2013/1263 sayılı kararı.

<sup>302</sup> UM: 26.10.2020 gün, E: 2020/465, K: 2020/657 sayılı kararı.

<sup>303</sup> UM: 01.03.2021 gün, E: 2021/22, K: 2021/94 sayılı kararı. Bir özel hastanenin sağlık hizmeti sunulması konusunda sözleşme yapılması istemiyle kuruma yaptığı başvurunun reddine ilişkin uyuşmazlıkta da, aynı gerekçeyle adli yargının görevli olduğuna karar verilmiştir. Bkz: UM: 23.11.2020 gün, E: 2020/591, K: 2020/700

<sup>304</sup> AYM: 22.12.2011, E: 2010/65, K: 2011/169 sayılı kararı.

kapsamında sigortalı olması, mahkemenin uzman mahkeme konusunda yaptığı tespiti tartışmalı hale getirmektedir.

5510 Sayılı Kanun'un 101. maddesinde yer alan görev hükmü, bu kanunla yürürlükten kaldırılan 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu'nun 134. maddesinde de yer almakta, kurumun tesis ettiği işlemlere ilişkin uyuşmazlıklar yine iş mahkemelerinde görülmekteydi. Ancak 5510 Sayılı Kanun'dan farklı olarak 506 Sayılı Kanun; yalnızca iş sözleşmesine göre çalışan sigortalılara ilişkin sosyal güvenlik ilişkilerini düzenlemekte, 5434 Sayılı Emekli Sandığı Kanunu uyarınca Emekli Sandığı'na tabi olan devlet memurlarının sosyal güvenlik haklarına ilişkin uyuşmazlıklar bu kanun uyarınca idari yargı yerlerinde görülmekteydi.<sup>305</sup> 5510 Sayılı Kanunla; kamu görevlileri, iş sözleşmesine göre çalışanlar ve kendi hesabına çalışanlar tek bir sosyal güvenlik sistemi altında toplanmış ve bunların 5502 Sayılı Kanunla kurulan Sosyal Güvenlik Kurumu'na tabi olarak sigortalı olması sağlanmıştır.<sup>306</sup>

Anayasa Mahkemesi 5510 Sayılı Kanun'un memurlar ve diğer kamu görevlilerini, işçiler ve diğer sigortalılarla aynı sosyal güvenlik sistemine tabi tutan hükümlerini 2006 yılında verdiği kararla iptal etmiştir.<sup>307</sup> Karar gerekçesinde kamu görevlilerinin, “*atama işlemiyle idarenin tek taraflı olarak idare hukuku esaslarına göre önceden nesnel kurullarla belirlediği statü içine girdiği*” vurgulanmış ve bu statülerinden doğan sosyal güvenlik haklarının da kamu hukuku kurallarına bağlı olduğu belirtilmiştir.<sup>308</sup> Bu nedenle kamu görevlilerinin özel hukuk alanında yapılan sözleşmeler kapsamında çalışan sigortalılarla aynı sisteme bağlı tutulmasının,

---

<sup>305</sup> Mehmed Halis Karaman, **5510 Sayılı Kanunda Tanımlı Sosyal Sigorta Statüleri Ve Çalışan Sigortalılık İlişkisi**, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, s.20, 2014, s.875-876; UM: 17.11.1997 gün, E: 1997/49, K: 1997/49 ve 10.10.2005 gün, E: 2005/43, K: 2005/68 sayılı kararları.

<sup>306</sup> Karaman, **a.g.e.**, s.878

<sup>307</sup> AYM: 15.12.2006, E: 2006/111, K: 2006/112 sayılı kararı.

<sup>308</sup> AYM, **a.g.k.**

eşitlik ilkesine ve kamu görevlileriyle ilgili genel ilkeleri düzenleyen Anayasa'nın 128. maddesine aykırı olduğu ortaya konulmuştur.<sup>309</sup>

Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararı üzerine 5510 Sayılı Kanun'da 5754 sayılı kanunla birçok değişiklik yapılmıştır. Buna göre, 5754 Sayılı Kanun'un yürürlük tarihinden önce 5434 Sayılı Emekli Sandığı Kanunu'na tabi olarak kamu görevlisi olarak çalışmaya başlamış olanlar 5510 Sayılı Kanun kapsamı dışında bırakılmış, ancak bu tarihten sonra çalışmaya başlayan kamu görevlilerinin 5510 Sayılı Kanun hükümlerine tabi olarak sigortalı olacağı düzenlenmiştir. Anayasa Mahkemesi, yukarıda verilen kararında kamu görevlilerinin sosyal güvenlik haklarının, göreve başlama tarihi bakımından bir ayırım yapılmaksızın, kamu hukuku kurallarına bağlı olduğunu belirtmiş olmasına karşın, bu düzenlemeyi Anayasa'ya aykırı bulmamıştır.<sup>310</sup> Mahkemeye göre, 5754 Sayılı Kanunun yürürlük tarihinden önce göreve başlayan kamu görevlileri hakkında Sosyal Güvenlik Kurumu'nun tesis ettiği işlemler idari işlem niteliğini koruyacak ancak diğer kamu görevlileri hakkında 5510 Sayılı Kanun uyarınca tesis edilen işlemler idari olarak nitelenemeyecektir.<sup>311</sup> Mahkemenin, aynı statüye sahip kamu görevlileri hakkında yapılan, aynı türde işlemlerin idari niteliğini belirlerken “göreve başlama tarihi” ölçütünü kullanması eleştiriye açıktır.

Bu düzenlemeler; kamu görevlilerinin sağlık hizmetlerinden yararlanma ve emeklilik gibi statü hukukundan doğan haklarına ilişkin uyuşmazlıkların iş mahkemelerinde görülmesi sonucunu doğurmuştur. Konuyla ilgili uyuşmazlıklarda Uyuşmazlık Mahkemesi, yukarıda

---

<sup>309</sup> AYM, a.g.k.

<sup>310</sup> AYM: 30.03.2011 gün, E: 2008/56, K: 2011/58 sayılı kararı. Bir üyenin karşı oy yazısında 5510 sayılı kanunun kamu görevlilerine ilişkin hükümlerinin iptal edildiği kararda tespit edilen Anayasa'ya aykırılıkların 5754 Sayılı Kanun'la giderilmediği belirtilmiştir: “Söz konusu kararda, memur ve diğer kamu görevlileri ile bunlar dışında kalan sigortalıların, Anayasa'nın ve yasaların ilgili maddelerinde belirtilen özellikleri gereği aynı hukuksal konumda bulunmadıkları belirtilerek, sosyal sigorta ve genel sağlık sigortasına ilişkin düzenlemelerin buna göre yapılması gerektiğine işaret edilmiş ve halen memur ve diğer kamu görevlisi olanlar ile ilk defa memur ve diğer kamu görevlisi olacaklar biçiminde her hangi bir ayırım da yapılmamıştır. Esasen memur ve diğer kamu görevlileriyle ilgili Anayasa'da yer alan ve gerekçede aykırılık nedeni olarak belirtilen kurallar, hale ve ilk defa gibi bir ayırım yapılmasına da izin vermemektedir.”

<sup>311</sup> AYM: 22.12.2011, E: 2010/65, K: 2011/169 sayılı kararı

değınilen kanun hükümleri ve Anayasa Mahkemesi Kararlarını gerekçe göstererek, 5754 Sayılı Kanun'un yürürlük tarihi olan 17.04.2008 gününden önce göreve başlayan kamu görevlileri hakkında tesis edilen işlemlerde idari yargının, diğlerlerinde ise adli yargının görevli olduğuna karar vermektedir.<sup>312</sup>

Öte yandan kanunun 102. maddesi uyarınca, Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından uygulanan idari para cezalarına karşı yapılan itirazlar idare mahkemelerinde görölmektedir.<sup>313</sup> Buna karşın kesinleşen idari para cezalarının tahsiline yönelik düzenlenen ödeme emirlerine itirazlarda ise, kurum alacaklarının takibini düzenleyen 88. madde uyarınca iş mahkemeleri görevlidir.<sup>314</sup> Bu durumun birçok görev uyuşmazlığına yol açtığı görölmektedir.

## **B. Kadastro Mahkemelerinde Görülen Uyuşmazlıklar**

### **1. 3402 Sayılı Kadastro Kanunu'ndan Doğan Uyuşmazlıklar**

3402 Sayılı Kadastro Kanunu'nun 24. maddesinde, bu kanunun uygulanması ile ilgili davaların Asliye Mahkemesi sıfatı taşıyan Kadastro Mahkemelerinde görüleceğı belirtilmiştir. Kanunun "Genel Görev" başlıklı 25. maddesinde ise Kadastro Mahkemelerinin "*taşınmaz mal mülkiyetine ve sınırlı aynı haklara, tapuya tescil veya şerh edilecek veyahut beyanlar hanesinde gösterilecek sair haklara, sınır ve ölçü uyuşmazlıklarına, kadastroya ve tapu sicilini ilgilendiren benzeri davalara ve özel kanunlarca kendisine verilen işlere*" bakacağı hükmü yer almıştır. Kanunun 41. maddesinde de kadastro işlemleri sırasında yapılan hataların re'sen kadastro müdürlüğünce düzeltileceğı, bu düzeltme işlemlerine sulh hukuk mahkemelerinde itiraz edilebileceğı düzenlenmiştir.

---

<sup>312</sup> UM: 26.12.2016 gün, E: 2016/419, K: 2016/613 ve 05.11.2012 gün, E: 2012/251, K: 2012/263 sayılı kararları. Aynı yönde Yargıtay kararı için bkz: Yargıtay 10. Hukuk Dairesi, E: 2017/2735, K: 2019/5127 sayılı kararı.

<sup>313</sup> Bkz: UM: 23.10.2017 gün, E: 2017/538, K: 2017/365 ve 25.03.2019 gün, E: 2019/149, K: 2019/221 sayılı kararları.

<sup>314</sup> Bkz: UM: 13.05.2013 gün, E: 2012/598, K: 2013/640 ve 22.06.2020 gün, E: 2020/145, K: 2020/370 sayılı kararları

Uyuşmazlık Mahkemesi konuyla ilgili kararlarında yukarıda verilen kanun hükümlerini dayanak göstererek adli yargıyı görevli kılmaktadır. Kesinleşen kadastro tespitinin iptali isteminden doğan uyuşmazlıkta mahkeme, davacının isteminin mülkiyet hakkına ilişkin olduğunu ve kadastro işlemleri esnasındaki işlemlerin hukuka uygunluğunun adli yargıda denetlenmesi gerektiğini belirtmiş ve “*görevli mahkemenin, 3402 sayılı Kadastro Kanunu'nun 24, 25 ve 26.maddeleri dikkate alındığında adli yargı mahkemeleri olduğu*” sonucuna ulaşmıştır.<sup>315</sup>

Yukarıda belirtildiği üzere kadastro işlemleri sırasında yapılan hataların kadastro müdürlüğüne düzeltilmesi işlemine yapılacak itirazlar da, 41. madde uyarınca adli yargıda görülür. Nitekim, konuyla ilgili Danıştay kararında, “*mülkiyeti Hazineye ait taşınmazla ilgili olarak yapılan 16.3.2010 tarihli re'sen düzeltme işleminin iptali istemine dair uyuşmazlığın görüm ve çözümü, yukarıda aktarılan 3402 Sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca, adli yargı yerine ait bulunmaktadır.*” denilmiştir.<sup>316</sup>

Kadastro işlemlerine ilişkin itirazlar, sıklıkla tapu sicilinde değişiklik yapılması istemini de içerdiğinden, Uyuşmazlık Mahkemesi bu tür uyuşmazlıklarda adli yargıyı görevli kıldığı bazı kararlarında, Medeni Kanun'un 1027. maddesinde yer alan “*İlgililerin yazılı rızaları olmadıkça, tapu memuru, tapu sicilindeki yanlışlığı ancak mahkeme kararıyla düzeltebilir*”. hükmünü de gerekçe göstermektedir.<sup>317</sup>

Uyuşmazlık Mahkemesi, kadastro işlemleri sonucu uğranan zararların tazmini istemli uyuşmazlıklarda da Medeni Kanun'un 1007. maddesinde yer alan “*Tapu sicilinin*

---

<sup>315</sup> UM: 26.10.2015 gün, E: 2015/714, K: 2015/717 sayılı kararı. Aynı yönde karar için bkz: UM: 13.02.1995 gün, E: 1995/5, K: 1995/4 sayılı kararı.

<sup>316</sup> Danıştay 10. Daire: E: 2014/2535, K: 2016/93 sayılı kararı.

<sup>317</sup> Bkz: UM: 03.05.1995 gün, E: 1993/18, K: 1993/18 ve 08.07.2019 gün, E: 2019/444, K: 2019/454 sayılı kararları.

*tutulmasından doğan bütün zararlardan Devlet sorumludur” hükmüne dayanarak adli yargının görevli olduğuna karar vermektedir. Mahkemenin konuyla ilgili kararlarında*

*“Dava konusu zararın tapu kadastro işlemlerinin gereği gibi yerine getirilmemesinden kaynakladığı, Devletin kusursuz sorumluluğundan kaynaklanan bir zararın oluştuğu ve bu zararın tazmininin Devletten istenebileceği, kadastro uygulamasından kaynaklanan sorumluluğun da 4721 sayılı Kanun'un 1007. maddesi kapsamında değerlendirilmesi gerektiği, bu nedenle bu davanın adli yargıda çözümlenmesi gerektiği sonucuna varılmıştır.”* denilmektedir.<sup>318</sup>

Yargıtay içtihadında, ilgili madde hükmünün kadastro işlemlerinden doğan sorumluluğu kapsamadığı görüşü hakimdiyse de,<sup>319</sup> Hukuk Genel Kurulu'nun 2009 tarihli kararında, tapu ve kadastro işlemlerinin bir bütün oluşturduğu ve kadastro işlemlerinde yapılan hatalardan doğan sorumluluğun Medeni Kanun'un 1007. maddesi kapsamında değerlendirilmesi gerektiği hükmüne bağlanmıştır.<sup>320</sup>

Medeni Kanun'un 1007. maddesi, Uyuşmazlık Mahkemesi kararlarında da belirtildiği üzere, kamu hizmetinin ifası sırasında meydana gelen zararlara ilişkin uyuşmazlıkların adli yargıda görülmesini öngören istisnai bir görev kuralıdır. Olağan yargı yolunu değiştiren istisna niteliğindeki bu hükmün kapsamının kıyas yoluyla genişletilerek, kadastro işlemlerinden doğan sorumluluk davalarının bu madde uyarınca adli yargıda görülmesinin isabetli olmadığı düşünülmektedir.

## **2. 7269 Sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle**

### **Yapılacak Yardımlara Dair Kanun'dan Doğan Uyuşmazlıklar**

7269 Sayılı Kanun'un 18. maddesinde

<sup>318</sup> UM: 11.11.2013 gün, E: 2013/1539, K: 2013/1711 ve 14.07.2014, E: 2014/736, K: 2014/791 sayılı kararları.

<sup>319</sup> Yargıtay Hukuk Genel Kurulu: 26.11.1980 gün, E: 1978/4-624, K: 1980/2478 sayılı kararı.

<sup>320</sup> Yargıtay Hukuk Genel Kurulu: 18.11.2009 gün, E: 2009/4-383, K: 2019/517 sayılı kararı.

*“Bu kanuna göre afet sebebiyle İmar ve İskan Bakanlığınca lüzum görülecek yerlerin kadastrusu ilanların yapılmasına kadastro komisyonlarının kurulmasına lüzum kalmaksızın kadastro postalarına belediyece ve köy ihtiyar heyetince iki bilirkişi verilmek ve tasarruf tetkikleri, mahalli kadastro müdürü ve tapu memuru tarafından ifa olunmak suretiyle 2613 sayılı Kadastro ve Tapu Tahrir Kanununa göre öncelikle Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünce yaptırılır”*

hükmü yer almaktadır. Bu hükmün yollama yaptığı 2613 Sayılı Kanun, 3402 Sayılı Kadastro Kanunu’yla yürürlükten kaldırılmış, Kadastro Kanunu’nun 48. maddesinde; *“Diğer kanunların, 2613 ve 766 sayılı kanunlara yaptığı atıflar bu Kanunun ilgili hükümlerine yapılmış sayılır”* hükmüne yer verilmiştir. Bu nedenle, 7269 Sayılı Kanun kapsamında yapılan afet kadastrusu işlemlerinden doğan uyuşmazlıklar Kadastro Kanunu’nda yer alan görev hükümleri uyarınca adli yargının görev alanına girmektedir.<sup>321</sup>

Ayrıca; afet gören yerlerde bulunan taşınmazlara ilişkin olarak yapılan bedel takdirî işlemlerine ilişkin uyuşmazlıklar da, 7269 Sayılı Kanun’un 19. maddesinin 3. fıkrasında yer alan *“Takdir edilen kıymete karşı ilan süresinin bitiminden itibaren 7 gün içinde taşınmaz malın bulunduğu yerdeki Asliye Hukuk Mahkemesinde dava açılabilir”* hükmü uyarınca adli yargı yerlerinde görülür.

### **3. 6831 Sayılı Orman Kanunu’ndan Doğan Uyuşmazlıklar**

6831 Sayılı Kanunun, 3373 Sayılı Yasa’yla değiştirilen 11. maddesine göre; Orman Kadastro Komisyonu işlemlerine karşı yapılacak itirazlarda adli yargı yerleri görevlidir.<sup>322</sup> Söz konusu kanun değişikliğinin yapılmasından önce; komisyonun kimi işlemlerinin Uyuşmazlık

<sup>321</sup> Yargıtay 16. Hukuk Dairesi: 21.03.2011 gün, E: 2011/2349, K: 2011/1438 sayılı kararı.

<sup>322</sup> 6831 Sayılı Orman Kanunu Madde 11/1: *Orman kadastro komisyonlarınca alınan kararlara ilişkin düzenlenen tutanak ve haritalar askı suretiyle otuz gün süre ile ilan edilir. Bu ilan ilgililere şahsen yapılan tebliğ hükmündedir. Tutanak ve haritalara karşı itirazı olanlar; askı tarihinden itibaren otuz gün içinde kadastro mahkemelerinde, kadastro mahkemesi olmayan yerlerde kadastro davalarına bakmakla görevli mahkemelerde dava açabilirler.*



Mahkemesi tarafından idari yargının görev alanında olduğu yönünde kararlar verilmiştir.<sup>323</sup>

Ancak kanun değişikliğini takip eden dönemde, orman kadastro komisyonlarının bütün işlemlerinden doğan uyuşmazlıkların adli yargıda görülmesi gerektiğine karar verilmektedir.<sup>324</sup>

Ayrıca kanununun 112. maddesi uyarınca, orman alanlarına verilen zararların tazmini istemli davalar da adliye mahkemelerinde görülür.<sup>325</sup> Uyuşmazlık Mahkemesi, idarenin yol çalışması sırasında orman alanına verdiği zararın tazmini istemine dayanan uyuşmazlıkta:

*“Her ne kadar olayda, kamu kurumunun görevinin ifası sırasında ve bu görevden doğan bir zarar ile bu zararın tazmini söz konusu ise de; 6831 Sayılı Kanun’un 112. Ve 114. maddelerinde gerçek ya da tüzel kişi yahut kamu veya özel hükmi şahıs ayrımı gözetilmemiştir. Kanunların öngördüğü bazı durumlarda yine kanunlarla istisnalar getirilmiştir. Söz konusu maddeler de bu istisnalardan birini oluşturmaktadır.”*

diyerek adli yargının görevli olduğuna karar vermiştir.<sup>326</sup>

#### **4. 4342 Sayılı Mera Kanunu’ndan Doğan Uyuşmazlıklar**

4342 Sayılı Mera Kanunu uyarınca İl Mera Komisyonu tarafından yapılan mera, yaylak, kışlak ve kamuya ait otlakların tespiti, tahdidi ve tahsisi işlemlerine itirazlar, kanununun 13. maddesinde yer alan; *“Komisyon kararlarına karşı 30 günlük askı ilan süresi ve tebligatı gerektiren hallerde tebliğden itibaren 30 günlük süre içinde asliye hukuk mahkemesine, kadastro yapılan yerlerde ise kadastro mahkemesine dava açılabilir.”* hükmü doğrultusunda adli yargıda çözümlenir.

---

<sup>323</sup> Orman Kadastro Komisyonu’nun tesis ettiği orman sınırı dışına çıkarma işleminin iptaline ilişkin uyuşmazlığın idari yargıda görüleceği yönündeki Uyuşmazlık Mahkemesi kararları için bkz: UM: 04.03.1981 gün, E: 1980/19, K: 1981/6 ve 28.12.1981 gün, E: 1981/12, K: 1981/32 sayılı kararları.

<sup>324</sup> Bkz: UM: 05.06.2006 gün, E: 2005/61, K: 2006/74 ve 29.12.2014 gün, E: 2014/1137, K: 2014/1178 sayılı kararları.

<sup>325</sup> 6831 Sayılı Orman Kanunu Madde 112/1: *Bu Kanunla yasaklanan; dikiliden ağaç kesilmesi dışındaki fiillerin işlenmesi nedeniyle meydana gelen zarar için ayrıca genel hükümlere göre hukuk mahkemesinde gerçek zarar üzerinden tazminat talebinde bulunulabilir.*

<sup>326</sup> UM: 05.06.2017 gün, E: 2017/315, K: 2017/365 sayılı kararı.

Orman dışına çıkarılan taşınmazlardan mera, yaylak ve kışlak olarak yararlanılabileceğine ilişkin İl Mera Komisyonu kararının iptali istemli uyuşmazlıkta Uyuşmazlık Mahkemesi, yukarıda verilen 13. madde uyarınca adli yargının görevli olduğuna karar vermiştir.<sup>327</sup> İl mera komisyonlarının, taşınmazların meraya tahsisi kararlarında da bu madde uyarınca adli yargının görevli olduğuna karar verilmektedir.<sup>328</sup>

Öte yandan mahkeme, mera arazilerinde yer alan taşınmazların tahsis amaçlarının değiştirilmesi yönündeki il mera komisyonu kararlarına karşı açılan davalarda, idari yargının görevli olduğuna karar vermektedir. Konuyla ilgili bir kararında; 13. maddede yer alan görev hükmünün tahsis kararlarına ilişkin olduğunu ve tahsis amacının değiştirilmesi kararlarını kapsamadığını belirten mahkeme: “*tahsis amacının değiştirilmesi kararının kamu gücüne dayanılarak, resen ve tek yanlı olarak tesis edilen bir idari işlem niteliğinde bulunduğu*” gerekçesiyle uyuşmazlığın idari yargı yerinde görülmesi gerektiğine karar vermiştir.<sup>329</sup>

## **C. Ticaret Mahkemelerinde Görülen Uyuşmazlıklar**

### **1. Ticaret Sicilinin Tutulmasından Doğan Uyuşmazlıklar**

6102 Sayılı Ticaret Kanunu'nun 34. maddesinin 1. Fıkrasında “*İlgililer, tescil, değişiklik veya silinme istemleri ile ilgili olarak, sicil müdürlüğüne verilecek kararlara karşı, tebliğlerinden itibaren sekiz gün içinde, sicil bulunduğu yerde ticari davalara bakmakla görevli asliye ticaret mahkemesine dilekçe ile itiraz edebilirler.*” hükmü yer almaktadır. Bu hüküm uyarınca ticaret sicil müdürlüklerinin yapmış olduğu tescil işlemlerinden doğan uyuşmazlıklar adli yargının görev alanındadır.

<sup>327</sup> UM: 26.12.2016 gün, E: 2016/431, K: 2016/614 sayılı kararı.

<sup>328</sup> UM: 25.12.2019 gün, E: 2019/116, K: 25.02.2019 ve 20.02.2017 gün, E: 2016/475, K: 2017/8 sayılı kararları.

<sup>329</sup> UM: 27.12.2021 gün, E: 2021/817, K: 2021/712 sayılı kararı. Mahkeme 11.12.2006 gün, E: 2006/156, K: 2006/118 sayılı kararında ise tahsis amacının değiştirilmesi kararının valilikçe onaylanması nedeniyle idari işlem niteliği kazanması nedeniyle bu işlemin iptali istemli uyuşmazlığın idari yargıda görülmesi gerektiğini belirtmiştir. Yargıtay da bu gerekçeyle tahsis amacının değiştirilmesi işlemlerinin idari yargının görev alanında olduğuna karar vermektedir. Bkz: Yargıtay 14. Hukuk Dairesi: 01.02.2007 gün, E: 2007/289, K: 2007/752.

Konuyla ilgili olarak Uyuşmazlık Mahkemesi, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'nun bir bankaya yönetim kurulu atanması kararının tescil edilmesine ilişkin Ticaret Sicil Müdürlüğü işleminin iptali isteminden doğan davada “*Olayda, her ne kadar tescil işleminin dayanağını; Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu tarafından tesis edilen, 03.2.2015 tarihinde yönetim kurulu üyelerinin atanması yolundaki işlem, oluşturmakta ise de; davaya konu işlemin İstanbul Ticaret Sicil Memurluğunun yapmış olduğu tescil işlemlerinin olduğu*” gerekçesiyle Ticaret Kanunu'nun 34. maddesi uyarınca adli yargının görevli olduğuna karar vermiştir.<sup>330</sup>

## **2. Esnaf Ve Sanatkar Sicillerinin Tutulmasından Doğan Uyuşmazlıklar**

5362 Sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu'nun “Esnaf ve Sanatkarlar Sicili” başlıklı 67. maddesinin 5. fıkrasında “*Türk Ticaret Kanununun, ticaret siciline ilişkin 26 ila 40 ıncı maddelerinin bu Kanuna aykırı olmayan hükümleri Esnaf ve Sanatkâr Sicil Müdürlüğü hakkında da uygulanır.*” hükmü yer almaktadır. Bu nedenle, Esnaf ve Sanatkar Sicil Müdürlüklerinin tescil işlemlerinden doğan uyuşmazlıklar, yukarıda verilen TTK 36. madde hükmü uyarınca adli yargıda görülmektedir.<sup>331</sup>

## **3. 1163 Sayılı Kooperatifler Kanunu'ndan Doğan Uyuşmazlıklar**

1163 Sayılı Kooperatifler Kanunu'nun 90. maddesinde,

“*İlgili bakanlık; kooperatiflerin, kooperatif birliklerinin, kooperatif merkez birliklerinin ve Türkiye Milli Kooperatifler Birliğinin işlem ve hesaplarını ve varlıklarını müfettişlere, kooperatif kontrolörlerine veya denetim için görevlendirilecek olan personele denetlettirebilir.*” hükmü ve 99. maddesinde “*Bu kanunda düzenlenen hususlardan doğan hukuk davaları, tarafların tacir olup olmadıklarına bakılmaksızın ticari dava sayılır.*” hükmü

<sup>330</sup> UM: 28.12.2015 gün, E: 2015/731, K: 2015/860 sayılı kararı.

<sup>331</sup> Bkz: UM: 03.10.1994 gün, E: 1994/11, K: 1994/21 ve 01.05.2006 gün, E: 2006/17, K: 2006/55 sayılı kararları.

yer almaktadır. Bu hükümler uyarınca; ilgili bakanlıkların kooperatifler üzerindeki denetim yetkilerine dayanarak gerçekleştirdiği işlemler adli yargı yerlerinde görülmektedir.

Uyuşmazlık Mahkemesi, kooperatif yönetim kurulu başkanının, bakanlık tarafından tedbiren görevden alınması işleminin iptali istemli uyuşmazlıkta; söz konusu bakanlık işleminin Kooperatifler Kanunu'nun 90. maddesinin uygulanmasından kaynaklanan bir tasarruf olduğunu belirtmiş ve 99. madde hükmü uyarınca adli yargının görevli olduğuna karar vermiştir.<sup>332</sup>

Danıştay da, kooperatif yönetim kurulu üyelerinin görevine tedbiren son veren bakanlık işlemlerinden doğan uyuşmazlıkların adli yargı yerlerinde görülmesi gerektiğine karar vermektedir.<sup>333</sup>

#### **D. Fikri ve Sınai Haklar Mahkemelerinde Görülen Uyuşmazlıklar**

6769 Sayılı Sınai Mülkiyet Kanunu'nun 156. maddesinin 1. fıkrasında “*Bu Kanunda öngörülen davalarda görevli mahkeme, fikri ve sınai haklar hukuk mahkemesi ile fikri ve sınai haklar ceza mahkemesidir.*” hükmü yer almaktadır. Buna göre; Türk Patent ve Marka Kurumu'nun bu kanun kapsamında tesis ettiği işlemlere ilişkin uyuşmazlıklar, adli yargı kolunda yer alan ihtisas mahkemelerinde görülmektedir.<sup>334</sup>

Ayrıca 5846 Sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu'nun 76. maddesinin, 6769 Sayılı Kanun'un yukarıda verilen hükmüne yaptığı yollama nedeniyle, bu kanunun uygulanmasından doğan uyuşmazlıklar da fikri ve sınai haklar mahkemelerinde görülmektedir. Konuyla ilgili

---

<sup>332</sup> UM: 11.11.2013 gün, E: 2013/1455, K: 2013/1632 sayılı kararı. Karara muhalif kalan üyenin karşı oy yazısında, bakanlıkların kooperatifler üzerinde denetim yetkilerini düzenleyen 90. maddenin, kanunun uygulanmasından doğan davaların ticari dava sayılacağına ilişkin 99. maddeden daha sonra yürürlüğe girmiş olduğu ve 99. madde hükmünün kooperatif üyeleri ile yetkili organlar arasındaki uyuşmazlıkları kapsadığı vurgulanarak bakanlığın gerçekleştirdiği idari işlemin iptali istemine dayanan davanın, idari yargıda görülmesi gerektiği belirtilmiştir. Aynı yönde bkz: UM: 20.09.2021 gün, E: 2021/434, K: 2021/451 sayılı kararı.

<sup>333</sup> Danıştay 10. Daire, 14.05.2019 gün, E: 2014/1648, K: 2014/3834 ve Danıştay 11. Daire: 14.05.2019 gün, E: 2014/5022, K: 2018/2474 sayılı kararları.

<sup>334</sup> Uyuşmazlık Mahkemesi'nin bu hüküm uyarınca adli yargının görevli olduğu yönündeki kararları için bkz: UM: 28.05.2018 gün, E: 2018/178, K: 2018/279 ve 29.11.2021 gün, E: 2021/735, K: 2021/621 sayılı kararları.

olarak Uyuşmazlık Mahkemesi, Kültür ve Turizm Bakanlığı'na verilen müzik eseri işletme belgesinin iptali istemiyle açılan davada;

*“5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu'nun eser sahibine ve işletmeciye tanınan fikri hakların kullanımını düzenlediği; uyuşmazlığın, Müzik Eseri İşletme Belgesinin geçerlilik şartlarının bulunup bulunmadığının tespiti ile iptaline ilişkin olduğu ve Fikri Hukuk alanındaki mevzuat ve özel hukuk kuralları dikkate alınarak çözülebileceği; bu bağlamda, 5846 sayılı Yasanın 76. maddesinin 1. fıkrasındaki kural da dikkate alındığında; fikri haklardan doğan sorunlara ilişkin davanın çözümünde, ihtisas mahkemesi olarak kurulan ve adli yargı yerinde bulunan fikri ve sınai haklar Hukuk/Ceza mahkemelerinin görevli olduğu”*

sonucuna ulaşmıştır.<sup>335</sup>

### **III. CEZA MAHKEMELERİNDE GÖRÜLEN UYUŞMAZLIKLAR**

Kimi idari uyuşmazlıklar kanun hükümleri nedeniyle ceza mahkemelerinde görülmektedir. Bunların önemli bir bölümünü oluşturan, idari yaptırım kararlarına karşı yapılan itirazlardan doğan uyuşmazlıklar, ceza hukuku uyuşmazlıklarına taşıdığı benzerlik nedeniyle kanun koyucu tarafından sulh ceza mahkemelerinin görev alanına dahil edilmiştir. Ayrıca kimi uyuşmazlıkların da, konularını oluşturan idari işlemlerin ceza yargılamasıyla ilişkili olarak tesis edilmiş olmaları nedeniyle, ceza yargılamasını yürüten mahkemeler tarafından çözümlenmesi öngörülmüştür.

#### **A. İdari Yaptırımlara İlişkin Uyuşmazlıklar**

İdare, kamu düzeninin sağlanması ve korunması amacıyla, kanunlardan aldığı yetkiyle çeşitli idari yaptırımlar uygulamaktadır. İdari yaptırımlar *“İdarenin bir yargı kararına gerek olmadan, yasaların açıkça verdiği bir yetkiye dayanarak ve idare hukuku ilkelerini dikkate*

<sup>335</sup> UM: 08.04.2013 gün, E: 2012/307, K: 2013/483 sayılı kararı.

olarak idari işlemlerle uyguladığı cezalar” olarak tanımlanmaktadır.<sup>336</sup> Genel anlamda, yargı kararına ihtiyaç duyulmadan idare tarafından uygulanmasıyla ceza yaptırımlarından ayrılan idari yaptırımlar,<sup>337</sup> idarenin kamu gücüne dayanarak gerçekleştirdiği tek yanlı idari işlemlerle uygulandığından, bunlara ilişkin uyuşmazlıkların genel yargıcı idari yargıdır.

Nitekim Uyuşmazlık Mahkemesi de idari yaptırımları, “uygulama alanı ile, idarenin kamu düzeninin sağlanması ve korunması yükümlülüklerinin yerine getirilmesinin sağlanması amacıyla yönelik bir ceza müeyyidesi” olarak tanımlamış ve idari yaptırımların idare organları tarafından ve idari usullere göre tesis edilmesi nedeniyle idari işlem niteliğinde olduğunu belirterek, bu işlemler hakkında açılacak davaların kural olarak idari yargı yerlerinde görüleceğini karara bağlamıştır.<sup>338</sup>

İdari yaptırımların bu niteliklerine karşın, kanun koyucu pratik nedenlerle idari yaptırımlara itirazların adli yargı yerlerinde çözümlenmesini öngören birçok yasal düzenleme yapmıştır. İdari yaptırımların, özellikle idari para cezalarının, yaygın olarak ülke genelinde uygulanması nedeniyle, bunların yargısal denetiminin adliye mahkemelerince daha etkin olarak gerçekleştirilebilecek olmasının bu nedenlerin başında geldiği belirtilmektedir.<sup>339</sup> Bu tür düzenlemeler kapsamında olan davalarda Uyuşmazlık Mahkemesi, idari yaptırımlara ilişkin uyuşmazlıklarda idari yargının genel görevli mahkeme olduğunu belirtmekle beraber, söz konusu kanun hükümlerini gerekçe göstererek adli yargının görevli olduğuna karar vermiştir.<sup>340</sup>

<sup>336</sup> Mustafa Karabulut, **İdari Yaptırımların Hukuki Niteliği ve Anayasa Mahkemesi’nin Kabahatler Kanunu Hakkında Kararı**, Terazi Hukuk Dergisi, Sayı 3, Kasım 2006, Ankara, S.64

<sup>337</sup> Vahap Darendeli, **İdari Yargının Görev Alanından Çıkartılan İdari Yaptırımların Yargısal Denetimi ile İlgili Yasal Düzenlemeler, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararları ve Türk Hukuk Doktrini**, Legal Hukuk Dergisi, Sayı 191, Cilt 16, s.5147.

<sup>338</sup> UM: 11.07.1988 gün, E: 1988/1, K: 1988/1 sayılı ilke kararı. (13 Ekim 1988 gün ve 19958 sayılı Resmi Gazete) Anayasa Mahkemesi de idari yaptırım kavramını: “İdarenin, bir yargı kararına gerek olmaksızın yasaların açıkça verdiği bir yetkiye dayanarak İdare Hukukuna özgü yöntemlerle, doğrudan doğruya bir işlemi ile uyguladığı yaptırımlarla, verdiği cezalar” şeklinde tanımlamıştır. AYM: 23.10.1996 gün, E: 1996/48, 1996/41 sayılı kararı.

<sup>339</sup> İl Han Özay, **İdari Yaptırımlar**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1985. s. 140.

<sup>340</sup> UM: 12.07.1988 gün, E: 1988/11, 1988/19; 12.07.1988 gün, E: 1987/33, K: 1988/24 ve 02.04.1990 gün, E: 1990/6, K: 1990/6 sayılı kararları.

İdari yaptırımlara karşı itiraz yolu olarak adli yargıyı gösteren bu kanun hükümlerinin bir kısmı itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesinin önüne getirilmiştir. Mahkeme bu itirazlar üzerine verdiği kararlarında, idari yaptırımlara ilişkin uyuşmazlıkların idari nitelik taşıdığı ve kural olarak idari yargıda görülmesi gerektiğini belirtmiş, 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ve 3194 Sayılı İmar Kanunu kapsamında verilen idari para cezalarını adli yargının görev alanına dahil eden kanun hükümlerini iptal etmiştir.<sup>341</sup>

Öte yandan Mahkeme, 1475 Sayılı İş Kanunu kapsamında uygulanacak idari para cezalarına itiraz mercii olarak sulh hukuk mahkemelerini belirleyen kanun hükmünü ise hüküm kapsamında ortaya çıkan uyuşmazlıkların maddi ceza hukukuna ilişkin olması nedeniyle Anayasa'ya uygun bulmuştur.<sup>342</sup> Anayasa Mahkemesi ayrıca 1608 sayılı Umuru Belediye Müteallik Ahkâmı Cezaiye Hakkında 16 Nisan 1340 Tarih ve 486 Numaralı Kanunun Bazı Maddelerini Muaddil Kanun'un 1. Maddesine göre uygulanan idari yaptırımlara karşı yapılacak itirazların sulh ceza mahkemelerinde görüleceğini düzenleyen kanun hükmünü de Anayasa'ya uygun bulmuştur. Mahkeme karar gerekçesinde, belediye teşkilatına paralel bir idari yargı teşkilatı bulunmadığını belirterek, bu uyuşmazlıkların sulh ceza mahkemelerinde görülmesinin hak arama özgürlüğünü kolaylaştıracağını belirtmiştir.<sup>343</sup>

Özetle; idari yaptırımlara ilişkin uyuşmazlıklarda idari yargının genel görevli yargı kolu olduğu esas benimsenmiş, istisnai olarak kanun hükümlerinin adli yargıyı görevli kıldığı hallerde ise idari yaptırımlara yapılan itirazlar, adliye mahkemelerinde karara bağlanmıştır. 2003 yılında yürürlüğe giren 4854 Sayılı Kanun ile de birçok adli para cezası idari para cezasına dönüştürülerek idari yargının görev alanına dahil edilmiştir.<sup>344</sup>

---

<sup>341</sup> AYM: 15.05.1997 gün, E:1996/72, K: 1996/51 ve 08.10.2002 gün, E: 2001/225, K: 2002/88.

<sup>342</sup> AYM: 10.07.1990 gün, E: 1989/28, 1990/18 sayılı kararı.

<sup>343</sup> AYM: 22.12.2006 gün, E: 2001/226, K: 2006/119 sayılı kararı.

<sup>344</sup> Darendeli, **a.g.e.**, s.5143

Ancak 2005 yılında yürürlüğe giren 5326 Sayılı Kabahatler Kanunu'yla idari yaptırımlara karşı kanun yolları yeniden düzenlenmiştir. Kanunun 16. maddesi uyarınca idari yaptırımlar; “*idari para cezaları ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi ile kanunlarda gösterilen diğer tedbirlerden oluşan idari tedbirler*” olarak ikiye ayrılmış, 27. maddenin 1. fıkrası hükmü ile de, idari para cezaları ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımlarına karşı başvuru merciinin sulh hukuk mahkemeleri olduğu belirtilmiştir.<sup>345</sup> Kanunun 3. maddesindeki “*Bu Kanunun; a) İdarî yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümleri, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde, b) Diğer genel hükümleri, idarî para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren bütün fiiller hakkında, uygulanır.*” hükmüyle, özel kanunlarda idare mahkemelerinin görevli kılındığı haller haricinde, idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımlarına itirazlarda adli yargının görevli olduğu hükme bağlanmıştır.<sup>346</sup> Ayrıca 2008 yılında yürürlüğe giren 5728 Sayılı Kanunla birçok kanunda değişiklik yapılmış, bu kanunlarda öngörülen idari yaptırımlara ilişkin uyuşmazlıklarda idari yargının görevli olduğu yönündeki hükümler kaldırılmıştır.

Bu düzenlemelerin yürürlüğe girmesinin ardından, idari yaptırımların kanunlarda ve uygulamada en çok karşılaşılan türü olan idari para cezalarına ilişkin uyuşmazlıkların büyük çoğunluğu adli yargı yerlerinde görülmeye başlanmıştır. Uyuşmazlık Mahkemesi idari para cezalarına ilişkin uyuşmazlıklarda, ilk olarak para cezasının dayanağı olan kanunu incelemekte, bu kanunda görev hükmü yer almıyorsa Kabahatler Kanunu uyarınca adli yargıyı görevli kılmaktadır. Mahkemenin bu tür uyuşmazlıklarında kullandığı kalıp gerekçesinde

---

<sup>345</sup> 5326 Sayılı Kabahatler Kanunu Madde 27/1 “İdarî para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idarî yaptırım kararına karşı, kararın tebliği veya tefhimi tarihinden itibaren en geç onbeş gün içinde, sulh ceza mahkemesine başvurulabilir. Bu süre içinde başvurunun yapılmaması halinde idarî yaptırım kararı kesinleşir.”

<sup>346</sup> Yukarıda değinildiği üzere: Kabahatler Kanunu'nun 3. maddesinin ilk halinde, “*Bu Kanunun genel hükümleri diğer kanunlardaki kabahatler hakkında da uygulanır*” hükmüyle, özel kanunlarda idari yargının görevli olduğu belirtilen idari yaptırımların da adli yargının görev alanına dahil edilmesi öngörülmekteydi. Anayasa Mahkemesi'nin 01.03.2006 gün, E: 2005/108, K: 2006/35 sayılı kararıyla madde hükmü iptal edilmiştir.



*“Kabahatler Kanunu’nun 3. maddesinde belirtildiği üzere, idari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümlerinin, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde uygulanacak olması nedeniyle, görevli mahkemenin belirlenmesinde 5326 sayılı Yasa hükümleri dikkate alınacağından, idari para cezasına karşı açılan davanın görüm ve çözümünde, anılan Kanununun 27. maddesinin (1) numaralı bendi uyarınca adli yargı yerinin görevli olduğu sonucuna varılmıştır.”* denilmektedir.<sup>347</sup>

Öte yandan; özel kanunlarında itiraz yolu olarak idare mahkemeleri gösterilmiş olan idari para cezalarına ilişkin uyuşmazlıklar idari yargıda görülmeye devam etmektedir. Bu kanunlardan biri olan 3213 Sayılı Maden Kanunu uyarınca verilen idari para cezasına ilişkin uyuşmazlıkta Uyuşmazlık Mahkemesi:

*“3213 sayılı Kanun’da bu Kanun uyarınca verilen idari para cezalarına karşı idare mahkemesine başvurulabileceğinin düzenlenmiş olup, itiraz konusunda görevli mahkemenin gösterildiği anlaşılmıştır. Bu durumda, Kabahatler Kanunu’nun 5560 sayılı Kanun’la değişik 3. maddesinde, bu Kanun’un idari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümlerinin, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde uygulanacağı belirtildiğinden, 3213 sayılı Kanun uyarınca verilen idari para cezasına karşı açılan davanın görüm ve çözümünde idari yargı yerinin görevli olduğu”* sonucuna varmıştır.<sup>348</sup>

Aksi yönde yargı kararları olmakla beraber, idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi dışındaki idari yaptırımların Kabahatler Kanunu’nun kanun yoluna ilişkin 27.

<sup>347</sup> UM: 30.11.2015 gün, E: 2015/825, K: 2015/836 sayılı kararı. Farklı kanunlara göre uygulanan idari para cezalarına ilişkin aynı yönde karar örnekleri için bkz: UM: 13.10.2008 gün, E: 2008/224, K: 2008/255; 26.12.2007 gün, E: 2007/111, K: 2007/366; 04.02.2008 gün, E: 2007/433, K: 2008/21; 13.10.2008 gün, E: 2008/168, K: 2008/241; 14.01.2013 gün, E: 2012/520, K: 2013/99; 03.03.2014 gün, E: 2014/239, K: 2014/280; 02.03.2015 gün, E: 2015/139, K: 2015/156; 25.12.2017 gün, E: 2017/742, K: 2017/820; 29.04.2019 gün, E: 2019/256, K: 2019/312 ve 05.04.2021 gün, E: 2021/83, K: 2021/182 sayılı kararları. Mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımına ilişkin uyuşmazlıklarda adli yargının görevli olduğu yönünde karar için bkz: UM: 13.07.2020, E: 2020/407, K: 2020/425 sayılı kararı.

<sup>348</sup> UM: 29.11.2021 gün, E: 2021/510, K: 2021/586 sayılı kararı. Farklı kanunlarla ilgili aynı gerekçeye dayanan örnek kararlar için bkz: UM: 13.03.2017 gün, E: 2017/139, K: 2017/183; 30.09.2019 gün, E: 2019/531, K: 2019/532; 27.12.2021 gün, E: 2021/805, K: 2021/698; 29.11.2021 gün, E: 2021/548, K: 2021/594; 18.10.2021 gün ve E:2021/447, K: 2021/518 sayılı kararları.

madde hükmünün dışında kaldığı ve bu yaptırımlara ilişkin uyuşmazlıklarda idari yargının görevli olduğu kabul edilmektedir.<sup>349</sup> Kanunun 3. maddesinin 1. fıkrasının a bendinde, “*Bu kanunun idari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümlerinin diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde*” uygulanacağı belirtilmiş ve 27. maddede yer alan kanun yolu hükmüyle yalnızca idari para cezaları ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımları düzenlenmiştir. Diğer idari yaptırımlar bu hükümler kapsamında yer almadığından, özel kanunlarında başvurulacak yargı mercii düzenlenmemişse dahi, bunlara ilişkin uyuşmazlıklar idari yargıda görülecektir.<sup>350</sup>

2918 Sayılı Trafik Kanunu uyarınca aday sürücü belgesi iptal edilen kişinin itirazına ilişkin uyuşmazlıkta Uyuşmazlık Mahkemesi,

“*Sürücü belgesinin iptaline ilişkin kararın idarenin tek taraflı bir şekilde kamu gücüne dayanarak, üstün hak ve yetkileri çerçevesinde yaptığı bir idari işlem olduğu, bu durumda 5326 sayılı Kanun kapsamında bulunmadığı anlaşıldığından, aday sürücü belgesinin iptaline karşı açılan davanın çözümünde idari yargı yerinin görevli olduğu*” sonucuna varmıştır.<sup>351</sup>

Aksi yönde bir kararında mahkeme, işyerinin 1608 Sayılı Kanun uyarınca geçici süreyle faaliyetten men edilmesi yaptırımından doğan uyuşmazlıkta adli yargının görevli olduğuna karar vermiştir. Karar gerekçesinde söz konusu yaptırımın Kabahatler Kanunu’nda düzenlenen yaptırım türlerinden biri olduğu ve 1608 sayılı kanunda bu yaptırıma karşı itiraz konusunda görevli mahkemenin düzenlenmediğini belirten mahkeme, uyuşmazlığın Kabahatler Kanunu’nun 27/1 hükmü uyarınca adli yargıda görülmesi gerektiği sonucuna varmıştır.<sup>352</sup>

<sup>349</sup> Darendeli, a.g.e., s.5148; Yunus Eraslan/Ayşegül Çoban Atik, **Yargı Kararları Işığında İdari Yaptırımlarda Görevli Yargı Yeri Sorunu**, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, Sayı 41, Ocak 2020, s. 165-166.

<sup>350</sup> Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz: Eraslan/Atik, a.g.m.; Serkan Çınarlı/Özge Didem Boulanger, **Uyuşmazlık Mahkemesi Kararları Işığında İdari Yaptırımlarda Görevli Yargı Yeri Sorunu**, Terazi Hukuk Dergisi, Cilt 14, Sayı 151, Mart 2019.

<sup>351</sup> UM: 29.11.2021 gün, E: 2021/559, K: 2021/583 sayılı kararı.

<sup>352</sup> UM: 28.12.2015 gün, E: 2015/868 K: 2015/903 sayılı kararı. Aynı yönde kararlar için bkz: UM: 01.04.2014 gün, E: 2014/456, K: 2014/487 ve 06.04.2015 gün, E: 2015/141, K: 2015/178 sayılı kararları.

Uyuşmazlık Mahkemesi, 2918 Sayılı Trafik Kanunu kapsamında uygulanan sürücü belgesinin geçici olarak geri alınması yaptırımına ilişkin uyuşmazlıklarda da Kabahatler Kanunu'nun 19. maddesinde yer alan *“Diğer kanunlarda kabahat karşılığında öngörülen belirli bir süre için; a) Bir meslek ve sanatın yerine getirilmemesi, b) İşyerinin kapatılması, c) Ruhsat veya ehliyetin geri alınması, d) Kara, deniz veya hava nakil aracının trafikten veya seyrişerferden alıkonulması, gibi yaptırımlara ilişkin hükümler, ilgili kanunlarda bu Kanun hükümlerine uygun değişiklik yapılincaya kadar saklıdır.”* hükmünü gerekçe göstererek adli yargıyı görevli kılmaktadır. Mahkeme; 2918 Sayılı Kanun'un sürücü belgesinin geri alınmasında görevli yargı yerini düzenleyen 112. maddesinin, Kabahatler Kanunu'nun 19. maddesinde belirtildiği şekilde, 6495 sayılı Kanun'un 20. maddesiyle değiştirildiği ve bu yaptırımı adli yargı denetimi dışında bırakan hükmün kaldırıldığını belirterek; *“Kabahatler Kanunu'nun 5560 sayılı Kanun'la değişik 3. maddesinde, bu Kanun'un idari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümlerinin, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde uygulanacağı”* gerekçesiyle adli yargının görevli olduğu sonucuna varmıştır.<sup>353</sup>

Sürücü belgesinin geri alınması ve Kabahatler Kanunu'nun 19. maddesinde sayılan diğer idari yaptırımların, 27. maddenin itiraz mercii olarak adli yargıyı işaret ettiği idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımları kapsamında değerlendirilmesi mümkün değildir. Bu nedenle, sürücü belgesinin geri alınması işleminin, ilgili kanunda görev hükmü

---

<sup>353</sup> 29.11.2021 gün, E: 2021/613, K: 2021/577 sayılı kararı. Danıştay ise ehliyetin geri alınmasından doğan uyuşmazlıklarda idari yargının görevli olduğu görüşündedir. Danıştay 15. Daire: 09.09.2015 gün, E: 2015/2061, K: 2015/4886 sayılı kararı: *“2918 sayılı Kanununun 112. maddesinde 6495 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik, 5326 sayılı Kanunun yukarıda bahsi geçen 19. maddesinde yer alan “diğer kanunlarda kabahat karşılığında öngörülen belirli bir süre için bir meslek ve sanatın yerine getirilmemesi, işyerinin kapatılması, ruhsat veya ehliyetin geri alınması, kara, deniz veya hava nakil aracının trafikten veya seyrişerferden alıkonulması gibi yaptırımlara ilişkin hükümlerin, bu Kanun hükümlerine uygun değişiklik yapılincaya kadar saklı olduğu” hükmü uyarınca bu kapsamda yapılan değişiklik olmayıp, sürücü belgelerinin geçici olarak geri alınmasına ilişkin kollukça tesis edilen işlemler halen idari yargının denetimi altındadır.”*

bulunmaması nedeniyle adli yargıda görülmesi yönündeki kararların isabetli olmadığı düşünülmektedir.

Son olarak Kabahatler Kanunu'nun 27. maddesinin 8. fıkrası uyarınca; bir kişi hakkında adli yargının görev alanına giren bir idari yaptırımla birlikte idari yargının görev alanına giren bir idari karar verilmesi halinde, idare mahkemeleri görevli olacaktır.<sup>354</sup> Uyuşmazlık Mahkemesi, 2918 Sayılı Kanun uyarınca idari para cezasına çarptırılan ve hakkında trafikten men kararı verilen kişinin açtığı davada, yukarıda açıklanan kanun hükmünü gerekçe göstererek

*“Öngörülen trafik para cezasının 5326 sayılı Kanun'un 16. maddesinde belirtilen idari yaptırım türlerinden biri olduğu, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nda da bu para cezasına itiraz konusunda görevli mahkemenin gösterilmediği, ancak; idari para cezasına konu işlem kapsamında aynı kişi ile ilgili olarak aracın trafikten men edilmesi kararı da verildiği ve idari yargı yerinde dava konusu edildiği anlaşıldığından; idari para cezasına ilişkin kararın hukuka aykırılığı iddiasının da, idari yargı yerinde görüleceğine”* karar vermiştir.<sup>355</sup>

Aynı yönde başka bir kararında da mahkeme, 1608 Sayılı Kanun uyarınca uygulanan idari para cezası ve faaliyetten men yaptırımları uygulanmasından doğan uyuşmazlığın,

*“İdari para cezasının 5326 sayılı Kanun'un 16. maddesinde belirtilen idari yaptırım türlerinden biri olduğu, 1608 sayılı Kanun'da da idari para cezasına itiraz konusunda görevli mahkemenin gösterilmediği, ancak; idari para cezasına konu işlem kapsamında aynı kişi ile ilgili olarak idari yargının görev alanına giren mühürleme ile faaliyetten men kararının da verildiği”*

---

<sup>354</sup> 5326 Sayılı Kabahatler Kanunu Madde 27/8: “İdarî yaptırım kararının verildiği işlem kapsamında aynı kişi ile ilgili olarak idarî yargının görev alanına giren kararların da verilmiş halinde; idarî yaptırım kararına ilişkin hukuka aykırılık iddiaları bu işlemin iptali talebiyle birlikte idarî yargı merciinde görülür.”

<sup>355</sup> UM: 30.11.2015 gün, E: 2015/623, K: 2015/753 sayılı kararı.

gerekçesiyle idari yargıda görülmesi gerektiğine karar vermiştir.<sup>356</sup>

Bu düzenlemenin sonucu olarak; aynı kanun hükmü uyarınca verilen idari para cezalarının yargısal denetimi, bunların başka bir idari kararla beraber uygulanmasına bağlı olarak farklı yargı kolları tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu durumun uygulamada birçok görev uyuşmazlığına yol açtığı görülmektedir.

### **B. 6458 Sayılı Yabancılar Ve Uluslararası Koruma Kanunu'ndan Doğan**

#### **Uyuşmazlıklar**

6458 Sayılı Kanun'un 57. maddesinin 5. fıkrası ve 57/A maddesinin 6. fıkrası uyarınca, sınır dışı edilecek kişiler hakkında valilik tarafından alınan idari gözetim veya elektronik izleme kararlarına karşı yapılan itirazlar sulh ceza hakimliğinde görülür. Kanununun 68. maddesinin 7. fıkrası uyarınca uluslararası koruma başvurusunda bulunan kişiler hakkında alınan idari gözetim kararlarına itirazlarda da, görevli mahkeme sulh ceza hakimliğidir.

Konuyla ilgili olarak Uyuşmazlık Mahkemesi; davacının sınır dışı edilmek üzere idari gözetim altına alınması nedeniyle uğradığı zararların tazmini istemine ilişkin davanın, adli yargıda görülmesine karar vermiştir. Karar gerekçesinde “6458 sayılı Kanunda idari gözetim kararına karşı sulh ceza hakimine başvurulacağı düzenlenmiş olup, aynı işlemde kaynaklanan manevi tazminat istemli davalara da adli yargı yerinde bakılacağı” belirtilmektedir.<sup>357</sup>

### **C. 5271 Sayılı Ceza Muhakemeleri Kanunu'ndan Doğan Uyuşmazlıklar**

Suç soruşturması veya kavuşturması sırasında, Ceza Muhakemeleri Kanunu'nun 141. maddesinde sayılan hukuka aykırı muamelelerden doğan zararların tazmini istemli davalar, kanununun 142. maddesindeki görev hükmü uyarınca adli yargıda görülür. Bu madde hükümleri kapsamında örneğin; kanunsuz şekilde yakalanan veya tutuklanan, makul sürede hakim önüne

<sup>356</sup> UM: 18.10.2021 gün, E: 2021/502, K: 2021/520 sayılı kararı. Aynı yönde kararlar için bkz: UM: 29.12.2014 gün, E: 2014/1161, K: 2014/1199 ve 26.12.2007 gün, E: 2007/199, K: 2007/377 sayılı kararları.

<sup>357</sup> UM: 23.11.2020 gün, E: 2020/651, K: 2020/684 sayılı kararı.

çıkarılmayan, eşyalarına veya malvarlığı değerlerine hukuka aykırı olarak el koyulan veya bunların korunması için gerekli tedbirler alınmayan, tutuklandıktan sonra beraatine veya haklarında kovuşturmayaya yer olmadığına karar verilen kişilerin açacağı tazminat davaları ağır ceza mahkemelerinde görülmektedir.

Uyuşmazlık Mahkemesi konuyla ilgili olarak; suç soruşturması sırasında el konan teknenin sorumlu idare tarafından gerekli tedbirlerin alınmaması nedeniyle batması sonucu uğranan zararın tazminine ilişkin uyuşmazlığın, CMK'nın 141 ve 142. maddeleri uyarınca adli yargının görev alanında olduğuna karar vermiştir.<sup>358</sup>

Ayrıca, kanununun 323. maddesi uyarınca; mahkumiyetine karar verilen ancak yargılamanın yenilenmesi sonucu hakkında beraat veya ceza verilmesine yer olmadığı kararı verilen kişilerin, cezanın infazı sırasında uğradığı zararlardan doğan tazminat davaları da adli yargıda görülür.<sup>359</sup>

#### **D. 4675 Sayılı İnfaz Hakimliği Kanunu'ndan Doğan Uyuşmazlıklar**

4675 Sayılı Kanun'un 4. maddesinde; ceza infaz kurumlarının fiziki koşulları, hükümlü ve tutuklarının muayene ve tedavilerinin yaptırılması, hükümlülerin sevk ve nakil işlemleri, ceza ve güvenlik tedbirlerinin infazı gibi konularda yapılacak şikayetlerin infaz hakimliği tarafından incelenip karara bağlanacağı düzenlenmiştir. Bu maddeye göre infaz hakimliğinin şikayetleri karara bağlamakla görevli olduğu konulara ilişkin tazminat davaları da adli yargıda görülmektedir.

Konuyla ilgili kararlarında Uyuşmazlık Mahkemesi, maddede sayılan konulara ilişkin şikayetlerin İnfaz Hakimliği'nde görüldüğünü, bu nedenle bu şikayetlerden kaynaklanan tazminat davalarının da adli yargı yargının görev alanına girdiği sonucuna ulaşmaktadır.

<sup>358</sup> UM: 13.05.2013 gün, E: 2013/255, K: 2013/652. Aynı yönde bkz: 29.12.2014 gün, E: 2014/1012, K: 2014/1078

<sup>359</sup> Bkz: UM: 14.07.2014 gün, E: 2014/62, K: 2014/713 sayılı kararı.

Mahkeme bu gerekçeyle, ceza infaz kurumlarındaki hükümlü ve tutukluların; kötü muamele,<sup>360</sup> fiziki koşulların yetersizliği,<sup>361</sup> hastaneye zamanında sevkini gerçekleştirilmemesi<sup>362</sup> gibi nedenlerden doğan zararların tazmini istemiyle Adalet Bakanlığı'na karşı açtıkları davaların adli yargıda görülmesi gerektiğine karar vermektedir.

Bu uyuşmazlıkların, hükümlü ve tutukluların şikayetlerini değil tazminat istemlerini içermesi nedeniyle ilgili kanun hükmünün kapsamı dışında kaldığı açıktır. Uyuşmazlık Mahkemesi'nin bu hükmü kıyasen uygulayarak idari nitelikte bir uyuşmazlığı adli yargının görev alanına dahil etmesinin isabetli olmadığı ve Ceza İnfaz Kurumlarının yürüttüğü kamu hizmetinin kötü işlemesinden doğan bu uyuşmazlıkların, hizmet kusuru esasları çerçevesinde idari yargıda çözümlenmesi gerektiği düşünülmektedir. Nitekim Danıştay da, benzer durumlara ilişkin olarak Ceza İnfaz Kurumları aleyhine açılan tazminat davalarını hizmet kusuru kapsamında değerlendirmekte ve davaları esastan inceleyip karara bağlamaktadır.<sup>363</sup>

---

<sup>360</sup> UM: 05.07.2021 gün, E: 2021/276, K: 2021/410 sayılı kararı.

<sup>361</sup> UM: 25.11.2019 gün, E: 2019/550, K: 2019/762 sayılı kararı.

<sup>362</sup> UM: 28.09.2020 gün, E: 2020/458, K: 2020/571 sayılı kararı.

<sup>363</sup> Bkz: Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu: 11.02.2015 gün, E: 2013/1614, K: 2015/339 sayılı kararı Danıştay 10. Daire: 03.03.2021 gün, E: 2018/4813, K: 2021/828 sayılı kararı.

## SONUÇ

Ülkemizde, idarenin faaliyetlerinin hukuka uygunluğunu ve bireylerin devlete karşı hukuki korumaya sahip olmasını gerektiren hukuk devleti ilkesinin bir gereği olarak idarenin bütün eylem ve işlemleri yargı organlarının denetimine tabidir. İdarenin sahip olduğu kamu gücü imtiyazları ve faaliyetlerini gerçekleştirirken kamu yararını gözetme zorunluğunun bulunması, idarenin eylem ve işlemlerinden doğan uyuşmazlıkların kişiler arası eşitlik ve irade serbestisinin hakim olduğu özel hukuk alanındaki uyuşmazlıklarından farklılaşmasına neden olmuş, bu nedenle idarenin taraf olduğu uyuşmazlıkların idare hukuku alanında uzman mahkemelerden oluşan idari yargıda görülmesi esası benimsenmiştir.

Bununla birlikte, idarenin eylem ve işlemlerinden doğan bütün uyuşmazlıkların çözümü idari yargıya bırakılmamış, idarenin idare hukuku alanındaki faaliyetlerinden doğan “idari” uyuşmazlıkların idari yargıda, özel hukuk ilişkilerinden doğan uyuşmazlıkların ise adli yargı yerlerinde görülmesi gerektiği kabul edilmiştir. Ayrıca birçok uyuşmazlık da, idari nitelikte olmalarına karşın yargı içtihatları ve öğretideki genel kabul veya kanun hükümleri nedeniyle adli yargı yerlerinde görülmektedir. Bu uyuşmazlıkların önemli bir kısmı, özel hukuk alanıyla bağlantılı olan idari eylem ve işlemlerden doğmuş olmaları nedeniyle, bunların olağan yargı yolu olan idari yargı yerine adli yargıda görülmesi tercih edilmiştir.

Bunun yanında, adli yargı düzeninin idari yargıdan daha eski tarihlere dayanıyor olması ve coğrafi yayılımının çok daha gelişmiş olması da, köklü geçmişe sahip olan birçok idari uyuşmazlığın çözümünde adliye mahkemelerinin görevlendirilmesine neden olmuştur. İdari yargının örgütlenmesini tamamladığı ve birçok il merkezinde idare mahkemelerinin bulunduğu günümüzde de, bu uyuşmazlıkların idari yargıya aktarılmasına ihtiyaç duyulmamıştır. Bu uyuşmazlıkların uzun yıllardır görüldüğü adli yargı mercilerinin usul ve içtihatlarının yerleşmiş olması nedeniyle, bu yönde yapılacak değişikliklerin faydasından çok zararı olacağı



düşünülmektedir. Örneğin; yüz yılı aşkın süredir adli yargı yerlerinde görülen tapu siciline veya nüfus kayıtlarına ilişkin uyuşmazlıkların idari yargının görev alanına dahil edilmesinin, idari yargının varlık sebebi olan idarenin etkin yargısal denetimine katkı sağlaması beklenemeyecektir.

Uzun yıllardır adli yargı yerlerinde görülen bu uyuşmazlıklara ek olarak; yakın tarihli yasal düzenlemelerle de birçok idari uyuşmazlık adli yargının görev alanına dahil edilmiş, bu düzenlemeler idari yargının görev alanının Anayasal dayanağa sahip olup olmadığı ve idari uyuşmazlıkların adli yargıda görülmesinin Anayasa'ya uygunluğu konularına ilişkin tartışmaları beraberinde getirmiştir. 1961 Anayasası döneminde, Anayasa'nın idari yargıyı idari uyuşmazlıkları görmekle görevlendirmiş olması nedeniyle öğretide ve Anayasa Mahkemesi kararlarında idari uyuşmazlıkların münhasıran idari yargıda görülmesi gerektiği fikri hakimken, 1982 Anayasası'nın bu yönde bir hüküm içermemesi karşısında idari uyuşmazlıkların kanun hükümleriyle adli yargının görev alanına dahil edilmesinin Anayasa'ya aykırı olmayacağı görüşü öğretide geniş kabul görmüştür.

Gerçekten de, 1982 Anayasası idari yargının görev alanına ilişkin herhangi bir belirleme yapmamış, 1961 Anayasası'nda idari dava ve uyuşmazlıkları görmekle görevlendirilen Danıştay'ın yargısal görevi "*uyuşmazlıkları görmek*" olarak değiştirilmiştir. Anayasa'nın, idarenin her türlü eylem ve işleminin yargı denetimine bağlı olduğunu belirten 125. maddesinin de bu denetimi idari yargıya özgülememiş olması ve 142. maddede yer alan mahkemelerin görev ve yetkilerinin kanunla düzenleneceği hükmü karşısında, kanun koyucunun idari uyuşmazlıkları adli yargının görev alanına dahil etme konusunda takdir yetkisine sahip olduğunun kabulü gerekmektedir.

Öte yandan, Anayasa'nın idari yargıyı adli yargıdan bağımsız bir yargı kolu olarak düzenleyerek idari yargı sistemini benimsemiş olmasının idari yargının görev alanına sınırlı da olsa bir koruma sağladığı görülmektedir. Çalışmamızda da belirtildiği üzere, idari

uyuşmazlıkları adli yargının görev alanına dahil eden hükümlerin çoğaltılarak idari yargı sisteminin etkisizleştirilmesi Anayasa'ya aykırı olacaktır. Bu nedenle, idari uyuşmazlıkların kural olarak idari yargıda görülmesi gerektiği ve kanun koyucunun idari uyuşmazlıkları adli yargının görev alanına dahil etme konusundaki takdir yetkisinin sınırlı olduğu düşünülmektedir.

Nitekim Anayasa Mahkemesi de içtihadını bu yönde oluşturmuş, idari yargı sistemini benimseyen Anayasa'nın idari uyuşmazlıkları idari yargıya özgüleyen bir hüküm içermemesi karşısında orta yol olarak nitelendirilebilecek bir çözüm geliştirmiştir. Yüksek Mahkeme, kanun koyucunun idari uyuşmazlıkları adli yargının görev alanına dahil etme konusundaki takdir yetkisini, yargılamaya ilişkin Anayasal ilkelerin gerçekleştirilmesinin "*kamu yararı veya haklı neden*" oluşturduğu hallerle sınırlamıştır. Mahkemenin, 1961 Anayasası döneminde ve 1982 Anayasası döneminin ilk yıllarında idari uyuşmazlıkların adli yargı yerlerinde görülmesinin Anayasa'ya aykırı olacağı yönündeki görüşünü terk ederek kanun koyucuya sınırlı da olsa bir takdir yetkisi tanımış olması, idari uyuşmazlıkları adli yargının görev alanına dahil eden kanun hükümlerinin sayısının artmasına zemin hazırlamıştır.

Kanun koyucu bu yöndeki yasal düzenlemeleri, idari yargının sahip olduğu çeşitli sınırlamalara dayandırmakta ve bu sınırlamalar Anayasa Mahkemesi'ne göre, düzenlemelerin haklı nedenlerini oluşturmaktadır. Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nda basit yargılama usulünün öngörülmüş olması, adli yargıda dava açma sürelerinin uzunluğu ve adliye mahkemelerinin coğrafi yayılımının idare mahkemelerine oranla daha geniş olması gibi hususlar, idari uyuşmazlıkları adli yargının görev alanına dahil eden yasal düzenlemelere dayanak oluşturmaktadır. Gerçekten de, adliye mahkemelerinin fiziki ve usule ilişkin imkanlarının idari yargıya kıyasla daha gelişmiş olması, kimi idari uyuşmazlıkların adli yargıda görülmesinin idarenin etkin yargısal denetiminin sağlanmasına hizmet ettiği savunulabilecektir. Ancak bu uyuşmazlıkların doğal yargıcının idare hukuku alanında uzman mahkemelerden oluşan idari yargı olduğu da unutulmamalıdır. Bu nedenle, kanun koyucunun idari yargının sahip olduğu

sınırlamalara dayanan yasal düzenlemelerin sayısını artırmak yerine, idari yargının fiziki ve usule ilişkin imkanlarını geliştirerek, bu düzenlemelere duyulan ihtiyacı ortadan kaldırması gerektiği düşünülmektedir. 2014 yılında yapılan yasa değişikliğiyle ivedi yargılama usulünün İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda düzenlenmiş olması, bu yönde atılmış bir adım olarak değerlendirilebilecektir.

Bunlara ek olarak; idari yargıdaki dava türlerinin iptal davası ve tam yargı davasından ibaret olması da, bazı idari uyuşmazlıkların adli yargıda görülmesi sonucunu doğurmaktadır. Müdahalenin men'i ve tespit davalarının İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda düzenlenmemiş olması, kimi idari uyuşmazlıklarda idari yargının bireylere gerekli hukuki korumayı sağlama imkanına sahip olmamasına ve bu uyuşmazlıkların adli yargıda görülmesine neden olmaktadır. Bu nedenle, öğretide bazı yazarlar tarafından da savunulduğu üzere, tespit davalarının ve idari eylemlerin men'i davalarının kanun koyucu tarafından idari dava türlerine eklenmesi gerektiği düşünülmektedir.

İdari uyuşmazlıkların, idare hukuku alanında uzmanlaşmış mahkemelerden oluşan ve bu uyuşmazlıkların doğal yargı yeri olan idari yargıda çözümlenmesinin sağlanması için, kanun koyucunun yanı sıra yüksek mahkemelerin de gerekli özeni göstermesi gereklidir. İdari uyuşmazlıkları adli yargının görev alanına dahil eden kanun hükümlerinin, hüküm kapsamında yer almayan uyuşmazlıklarda kıyas yoluyla uygulanması, Uyuşmazlık Mahkemesi ve Yargıtay uygulamasında önemli bir sorun teşkil etmektedir. Çalışma genelinde de belirtildiği üzere, olağan yargı yolunu değiştiren bu hükümlerin istisnai görev hükümleri olduğu ve bunların geniş yorumlanması veya kıyasen uygulanmasının isabetli olmadığı açıktır. Benzer şekilde; açık görev kuralı içermeyen kanun hükümlerinin, idari uyuşmazlıkların adli yargıda görülmesine gerekçe gösterildiğine de mahkeme kararlarında sıklıkla rastlanmaktadır. Bu doğrultuda mahkemelerin, yalnızca açık görev kurallarına dayanarak ve bu kuralların kapsadığı hallerle sınırlı olarak, idari uyuşmazlıklarda adli yargıyı görevli kılması gerektiği düşünülmektedir.

Bunların yanında; yerleşik yüksek mahkeme içtihatlarında ve öğretide adli yargının görevli olduğu kabul edilen uyuşmazlıkların sınırlarının, yüksek mahkemelerin yakın tarihli kararlarıyla genişlemekte olduğu da görülmektedir. Örneğin; idarenin özel hukuk alanında yürüttüğü faaliyetler veya özel hukuk sözleşmeleriyle ilgili olan, ancak kamusal yetki ve ayrıcalıklara dayanan işlemlerin idari nitelikleri, Yargıtay ve Uyuşmazlık Mahkemesi tarafından sıklıkla göz ardı edilmekte ve bu işlemlerden doğan uyuşmazlıklarda adli yargının görevli olduğuna karar verilmektedir. Benzer şekilde; idari nitelik taşıyan kimi sözleşmelerin, Uyuşmazlık Mahkemesi tarafından özel hukuk sözleşmesi olarak nitelendiği ve bunlara ilişkin uyuşmazlıkların adli yargıda çözümlenmesine karar verildiği görülmektedir.

Örnekler çoğaltılabilecek olmakla birlikte; yüksek mahkemeler, idarenin özel hukuk alanındaki işlemlerinin ve genel olarak, yargı içtihatlarında adli yargının görev alanına girdiği kabul edilen uyuşmazlıkların sınırlarını genişletmekte ve bu durum birçok idari uyuşmazlığın adli yargıda görülmesi sonucunu doğurmaktadır. Yüksek mahkemelerin bu yaklaşımlarını değiştirmeleri ve bu uyuşmazlıkların olağan yargı yeri olan idari yargıda görülmesi gerektiği düşünülmektedir.

## KAYNAKÇA

AKTAŞ Gülsüm, **Uyuşmazlık Mahkemesi Kararları Işığında İdari Yargının Görev Alanı**

**Ölçütleri (Belirlenebilir mi?)**, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, Sayı: 5, 2015.

AKYILMAZ Bahtiyar, Kamu Zararı ve Kamu Zararında Rücu, **İstanbul Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 69, Sayı 1-2.

AKYILMAZ Bahtiyar/ Sezginer, Murat/ Kaya, Cemil, **Türk İdari Yargılama Hukuku**, Savaş Yayınevi, Ankara, 2020.

ARSLAN Ramazan/ Yılmaz, Ejder/ Taşpınar Ayvaz, Sema, **Medeni Usul Hukuku**, 3. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2017.

ARTANTAŞ Onur Çağdaş, Türk Hukukunda Kamu Personelinin Mali Sorumluluğu, **Hacettepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 7, Sayı 1.

ATAY Ender Ethem, **İdari Yargılama Hukuku**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2021.

AYANOĞLU Taner, **Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Eylemin Tanımlanması**, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2004.

BALTA Tahsin Bekir, **İdare Hukuku Ders Notları II**, Ankara, 1970.

BALTA Tahsin Bekir, **İdare Hukukuna Giriş**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1970.

BİLGİN Pertev, **Uyuşmazlık Mahkemesi ve Danıştay İçtihatlarına Göre İdari Sözleşmelerin Kriterleri**, Kutulmuş Matbaası, İstanbul, 1970.

ÇAĞLAYAN Ramazan, **İdari Yargılama Hukuku**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2020.

ÇELİK Furkan, **Uyuşmazlık Mahkemesi Kararları Işığında İdari Yargının Görev Alanı**, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2019.

ÇINARLI Serkan/ Boulanger Özge Didem, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararları Işığında İdari Yaptırımlarda Görevli Yargı Yeri Sorunu, **Terazi Hukuk Dergisi**, Cilt 14, Sayı 151, Mart 2019.

ÇOLAK Nusret İlker, Organize Sanayi Bölgelerinin Hukuki Niteliği ve Kamulaştırma Yetkisi, **e-akademi Hukuk, Ekonomi ve Sosyal Bilimler Aylık İnternet Dergisi**, Sayı 40, Haziran 2005, [www.e-akademi.org](http://www.e-akademi.org)

DARENDELİ Vahap, **Yargıtay, Danıştay ve Uyuşmazlık Mahkemesi İçtihatları Işığında Adli Yargı Yerlerinde Görülen İdari Uyuşmazlık ve Davalar**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2004.

DARENDELİ Vahap, İdari Yargının Görev Alanından Çıkartılan İdari Yaptırımların Yargısal Denetimi ile İlgili Yasal Düzenlemeler, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararları ve Türk Hukuk Doktrini, **Legal Hukuk Dergisi**, Sayı 191, Cilt 16, 2018.

DURAN Lütfi, **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul, 1982

DURAN Lütfi, **Türk Kamu Personelinin Mali Sorumluluğu Sorunu**, Amme İdaresi Dergisi, Cilt II, Sayı 2, 1984.

ERASLAN Yunus / Çoban Atik Ayşegül, Yargı Kararları Işığında İdari Yaptırımlarda Görevli Yargı Yeri Sorunu, **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, Sayı 41, Ocak 2020.

GÖZLER Kemal/ Kaplan Gürsel, İdari Eylemlerden Kaynaklanan Zararlara İlişkin Davalar Adli Yargının Görev Alanına Sokulabilir mi?, **Terazi Hukuk Dergisi**, Yıl: 6, Sayı: 63, Kasım 2011.

GÖZLER Kemal/ Kaplan Gürsel, **İdare Hukuku Dersleri**, 22. Baskı, Ekin Yayınları, Bursa, 2020. A. Gözübüyük A. Şeref, **İdari Yargı**, Üçüncü Bası, Sevinç Matbaası, Ankara, 1977.

GÖZÜBÜYÜK A. Şeref / Tan Turgut, **İdare Hukuku Cilt II**, Güncelleştirilmiş 9. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2017.

GÖZÜBÜYÜK A. Şeref, **Yönetmelik Yargı**, 34. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2015

GÖZÜBÜYÜK A. Şeref, **Yönetmelik Yargı**, 37. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2020.

GÜNDAY Metin, İdari Yargının Görev Alanının Anayasal Dayanakları, **Anayasa Yargısı Dergisi**, Sayı 14, Ankara, 1997.

GÜNDAY Metin, **İdari Yargılama Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2022.

GÜRAN Sait, Anayasa'nın 114 ve 140. Maddeleri Münasebetiyle Mukayeseli Bir Tetkik, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt: 39, Sayı: 1-4, İstanbul, 1974.

GÜRAN Sait, Yargı Denetiminin Kapsamı, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası** Ord. Prof. Dr. Sulhi Dönmezer'e Armağan Sayısı, Cilt I-II, Sayı 1-4, İstanbul, 1987.

KALABALIK Halil, **İdari Yargılama Usulü Hukuku**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2021.

KAPLAN Gürsel, İdare Hukukunun Arkaik ve Anakronik Bir Kurumu: "Fiili Yol", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2007, Cilt XI, Sayı: 1-2.

KARABULUT Mustafa, İdari Yaptırımların Hukuki Niteliği ve Anayasa Mahkemesi'nin Kabahatler Kanunu Hakkında Kararı, **Terazi Hukuk Dergisi**, Sayı 3, Kasım 2006, Ankara.

KARAHANOĞULLARI, **İdari Yargı İdarenin Hukuka Zorlanması**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2019.

KARAMAN Ebru, **İdari Yargının Görev Alanının Anayasal Dayanağına Sahip Olmasının Sonuçları**, On İki Levha Yayınları, İstanbul, 2013

KARAMAN Mehmet Halis, 5510 Sayılı Kanunda Tanımlı Sosyal Sigorta Statüleri Ve Çakışan Sigortalılık İlişkisi, **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi**, 2014.

KATOĞLU Tuğrul, Kabahatler ve Zaman Yönünden Uygulamaya İlişkin Kimi Sorunlar, **Haluk Konuralp Anısına Armağan Cilt-II**, Yetkin Yayınevi, Ankara, 2009

KESER Hakan, Kamu Sektöründe Kapsam Dışı Personel İstihdamı ve Uygulama Sorunları, **Kamu-İş Dergisi**, Ankara, 2007.

KURU Baki, **Hukuk Muhakemeleri Usulü**, 6. Bası, Ankara, 2001.

ODYAKMAZ Zehra, Genel Olarak İdarenin Sözleşmeleri, **Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, S. 2, Haziran 1988.

ODYAKMAZ Zehra, İdari Yargı İle İlgili Öneriler, **İdari Yargının Yeniden Yapılandırılması ve Karşılaştırmalı İdari Yargılama Usulü**, Sempozyum, Ankara 11-12 Mayıs 2001, 133. Yıl, Danıştay Başkanlığı Yayını, Ankara, 2003.

ODYAKMAZ Zehra, **İdari Yargılama Hukuku**, 17. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2017.

ONAR Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C:1, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, 1966.

ONAR Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C:2, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, 1966.

ONAR Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C:3, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, 1966.



ÖZAY İl Han, Türkiye’de İdari Yargının İşlev ve Kapsamı, **İdari Yargıda Son Gelişmeler Sempozyumu**, Danıştay Başkanlığı Yayınları, Ankara, Haziran 1982.

ÖZAY İl Han, **İdari Yaptırımlar**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1985

ÖZBUDUN Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, 18. Bası, Yetkin Yayınları, Ankara, 2018.

ÖZKOL Adil, **Uyuşmazlık Mahkemesi Kararları Açısından İdari Yargının Görev Alanı**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1970.

ÖZYÖRÜK Mukbil, **İdari Yargı Ders Notları**, Ankara, 1977.

SARICA Ragıp, **İdari Kaza**, Cilt I, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1949.

SÖYLER Yasin, Kabahatler Kanununa İlişkin Anayasa Mahkemesi Kararı Üzerine Bir Değerlendirme, **Yasama Dergisi**, Sayı12, 2009

TAN Turgut, **İdare Hukuku**, 7. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2018.

TUNCAY Aydın H., **İdare Hukuku ve İdari Yargının Bazı Sorunları**, Danıştay Yayınları, Ankara, 1972.

ULUSOY Ali D., **İdari Yargılama Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2020.

ÜSTÜN Gül, Karayolları Genel Müdürlüğünün Karayolları Trafik Kanunu’ndan Doğan Sorumluluğu, **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi Hukuk Araştırmaları Dergisi**, C.22, S.2, İstanbul, 2016.

YASİN Melikşah, Anayasa Mahkemesi’nin İdari Yargı’nın Görev Alanı Sorununa Yaklaşımı, **Yıldızhan Yayla’ya Armağan, Galatasaray Üniversitesi Yayınları Armağan Serisi**, No.4, İstanbul, 2003.

YAYLA Yıldızhan, **İdare Hukuku**, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2010.

ZABUNOĞLU Yahya Kazım, **İdare Hukuku**, Cilt 2, Yetkin Yayınları, Ankara, 2012

## ÖZET

İdari makamların idare hukuku alanında gerçekleştirdiği faaliyetlerden doğan uyuşmazlıklar idari uyuşmazlıklar olarak adlandırılmaktadır. İdari yargı sisteminin uygulandığı ülkemizde, idari uyuşmazlıklar kural olarak idare hukuku alanında uzman mahkemeler olan idari yargı yerlerinde görülmektedir.

Buna karşın; kimi idari uyuşmazlıkların çözümü, öğretideki genel kabul ve yerleşik yüksek mahkeme içtihatları doğrultusunda adli yargı yerlerine bırakılmıştır. Ayrıca birçok idari uyuşmazlık da kanun hükümleriyle adli yargının görev alanına dahil edilmiştir.

Bu çalışmada; idari yargı ve görev alanı hakkında özet mahiyetinde açıklamalara yer verildikten sonra, adli yargı yerlerinde görülen idari uyuşmazlıklar başta Uyuşmazlık Mahkemesi olmak üzere, yüksek mahkeme içtihatları çerçevesinde ele alınmıştır.

## **ABSTRACT**

The disputes arising from the activities of administrative bodies in the field of administrative law constitutes administrative disputes. In accordance with the administrative judiciary system adopted in our country, most administrative disputes are resolved in administrative courts, which are the specialized courts in administrative law.

However, in line with the decisions of high courts and views in the literature, resolution of some administrative disputes are left to the judicial courts. Also, some administrative disputes are included in the jurisdiction of the judicial courts by provisions of law.

In this study; after giving brief explanations about the administrative judiciary and the scope of its subject matter jurisdiction, the subject matter of “administrative disputes heard by judiciary courts” are covered in the light of the decisions of high courts, mainly The Court of the Jurisdictional Disputes.