

KIYMET TAKDİR KOMİSYONUNA İLİŞKİN HUKUKA AYKIRILIKLAR KAMULAŞTIRMANIN İPTALİ DAVASINDA DEĞERLENDİRİLEBİLİR Mİ?*

Dr. Öğr. Üyesi Gözde ÜLKER**

Öz

Kamulaştırma, bireylerin mülkiyet haklarına müdahale eden önemli bir idari işlemdir. Bu nedenle asliye hukuk mahkemesinin de dahil olduğu birçok aşamadan oluşmaktadır. Konumuz bakımından önemli olan kıymet takdir komisyonu, satın alma aşamasında oluşturulmaktadır. Taşınmazın tahmini bedelini tespit etmekle görevli bu komisyona ilişkin hukuka aykırılıkların, kamulaştırma işleminin şekil/usul unsurunu etkileyip etkilemediğinin değerlendirilmesi gerekmektedir. Zira, bu hukuka aykırılıkların kamulaştırma işlemini sakatladığı varsayımında kamulaştırma işlemi idare mahkemesince iptal edilecektir. Bu iptal kararı, taşınmazın gerçek bedelinin belirlenmesi konusunda görevli asliye hukuk mahkemesinin görevini yerine getirememesine ve hem malik hem de idare açısından sürecin baştan başlamasına ve uzamasına neden olabilecektir.

Anahtar Kelimeler

Kamulaştırma, Kıymet Takdir Komisyonu, Kamulaştırmanın Bedeli, Kamulaştırmanın İptali, Kamulaştırmanın Şekil/Usul Unsuru.

CAN ILLEGALITIES RELATED TO THE VALUATION COMMISSION BE EVALUATED IN THE ANNULMENT CASE OF EXPROPRIATION?

Abstract

Expropriation is an important administrative action that interferes with the property rights of individuals. For this reason, it consists of many stages, including the civil court of first instance. The valuation commission, which is important for our subject, is also formed at the purchasing stage. It is necessary to evaluate whether the illegalities regarding this commission, which is responsible for determining the estimated value of the immovable, affect the form/procedure element of the expropriation process. Because, on the assumption that these illegalities make the expropriation process illegal, the expropriation process will be canceled by the administrative court. This annulment decision may cause the civil court of first instance in charge of determining the real value of the immovable to prevent it to fulfill its duty, and may cause the process to start over and prolong both in terms of the owner and the administration.

Keywords

Expropriation, The Valuation Commission, The Price of Expropriation, Annulment of Expropriation, Form/Procedure Element of Expropriation.

(*) Makalenin Dergiye Geliş Tarihi: 14.12.2022 - Makalenin Kabul Edildiği Tarih: 01.03.2023,
DOI No: 10.54704/akdhfd.1218967.

Bu çalışma, Akdeniz Üniversitesi'nde 04-06 Temmuz 2022 tarihleri arasında gerçekleştirilen "Uluslararası Akdeniz Hukuk Kongresi"nde sözlü olarak sunulan ve Sempozyum Kitabı'nda özeti yayınlanan bildirinin genişletilmiş, geliştirilmiş ve makale formuna dönüştürülmüş halidir.

** Pamukkale Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İşletme Bölümü, Ticaret Hukuku Anabilim Dalı / Denizli, Türkiye.
E-posta: gozde_bayazit@hotmail.com,
Orcid Id: <https://orcid.org/0000-0003-0647-2976>.



"This article is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License (CC BY-NC 4.0)"

Extended Abstract

One of the methods of acquiring immovable property by the administration is expropriation and important rules regarding expropriation are included in the Expropriation Law No. 2942. Expropriation is an important administrative action that interferes with the property rights of individuals. For this reason, it consists of many stages, including the civil court of first instance. Expropriation is examined in two stages as administrative and judicial in the doctrine. The actions of the administration are explained at the administrative stage until the Civil Court of First Instance is included. As a matter of fact, taking the public interest decision, taking the expropriation decision, appointing a valuation commission by the administration in accordance with Article 8 of the Expropriation Law No. 2942 for the determination of the expropriation value, and preparations for the procurement procedure are also included in the administrative stage. If the parties do not agree at the administrative stage, the judicial stage is started and the civil court of first instance is involved in the process.

The valuation commission, which is important for our subject, is also formed at the purchasing stage. It is necessary to evaluate whether the illegalities regarding this commission, which is responsible for determining the estimated value of the immovable, affect the form/procedure element of the expropriation process. Before the Expropriation Law No. 2942 was amended with the Law No. 4650, the Council of State was of the opinion that the administrative judiciary was within its jurisdiction for resolving the illegalities regarding the formation of the valuation commission. After the amendment made with the Law No. 4650, the Council of State has decided that the document prepared by the valuation commission was not an executive transaction on its own, in 2015. After this decision of the Council of State, it is important whether an illegality regarding the commissions in question can be sued together with the expropriation decision and whether the expropriation decision can be annulled for this reason. On the assumption that these illegalities make the expropriation process illegal, the expropriation process will be canceled by the administrative court. This annulment decision may cause the civil court of first instance in charge of determining the real value of the immovable to prevent it to fulfill its duty, and may cause the process to start over and prolong both in terms of the owner and the administration.

After the Expropriation Law No. 2942 was amended with the Law No. 4650, the jurisdiction of determining the expropriation value has been given to the Civil Court of First Instance. The valuation commission determines an estimated price. The final price is determined by the Civil Court of First Instance. Therefore, we think that after this stage, the illegalities due to related to the price that may arise in terms of the valuation commission should not be evaluated in the annulment case, where the legality of the expropriation decision is examined. If it is accepted that the said violations of law can be examined in the action for annulment, the administrative court will be able to give an annulment decision. In this case, the Civil Court of First Instance will be prevented from determining the final price in accordance with the law and the expropriation proceedings will not be concluded as quickly as intended. For this reason, the owner or the possessor may choose not to compromise with the administration by asserting that there is an illegality regarding the formation or report of the commission in the case of price determination and registration case.

In this article, the task of the valuation commission will be evaluated and it will be explained that unlawful violations related to this commission should not cause the cancellation of the expropriation process.

GİRİŞ

Kamulaştırma, 1982 Anayasası'nın 46. maddesinde devlet ve kamu tüzel kişilerinin, kamu yararının gerektirdiği hallerde, gerçek karşılıklarını peşin ödemek şartıyla, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların tamamını veya bir kısmını kamu gücüne dayanarak tek taraflı iradesiyle elde etmesi olarak tanımlanmıştır.¹ Mülkiyet hakkına ağır bir müdahale niteliğinde olan kamulaştırma sıkı kurallara

¹ Pertev Bilgen, *Kamulaştırma Hukuku*, (İstanbul: Filiz Kitapevi, 1999), 2; Metin Günday, *İdare Hukuku*, (Ankara: İmaj Kitapevi, 2013), 250; Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku* (Ankara: Savaş Kitapevi, 2021), 629; Oğuz Sancakdar, Lale Burcu Önüt, Eser Us Doğan, Mine Kasapoğlu Turhan ve Serkan Seyhan, *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*, (Ankara: Seçkin Yayıncılık 2022), 722.

tabi tutulmakta² ve birçok aşamadan oluşmaktadır. Kamulaştırma süreci doktrinde idari ve adli olmak üzere iki aşamada anlatılmakta, asliye hukuk mahkemesi dahil olana kadar idarenin yaptığı işlemler idari aşama içinde yer almaktadır.³ Nitekim, kamu yararı kararının alınması, kamulaştırma kararının alınması, kamulaştırma bedelinin tespiti için 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu⁴'nun 8. maddesi uyarınca idare tarafından kıymet takdir komisyonu tayin edilmesi ve satın alma usulüne ilişkin hazırlıklar da idari aşama içinde yer almaktadır. Bu makalenin amacı idari aşamada oluşturulan kıymet takdir komisyonuna ilişkin hukuka aykırılıkların, kamulaştırmanın iptali davasında kamulaştırma kararının hukuka uygunluğunu etkileyecek etken olarak değerlendirilmemesi gerektiğinin izah edilmesidir.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nda 4650 sayılı Kanun ile değişiklik yapılmadan önce Danıştay, kıymet takdir komisyonunun oluşumuna ilişkin hukuka aykırılıkların çözümünde idari yargının görevli olduğu görüşündeydi.⁵ 4650 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikten sonra 2015 yılında verdiği bir kararında ise kıymet takdir komisyonunun hazırladığı belgenin tek başına icrai⁶ nitelikte bir işlem olmadığı sonucuna ulaşmıştır.⁷ Danıştay'ın bu karardan sonra, söz konusu komisyonlara ilişkin bir hukuka aykırılığın kamulaştırma kararı ile birlikte dava edilip edilemeyeceği ve kamulaştırma kararının bu nedenle iptal edilip edilemeyeceği konusu önem taşımaktadır.

² Bilgen, *Kamulaştırma Hukuku*, 2; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *İdare Hukuku*, 629; Günday, *İdare Hukuku*, 257; Ali D. Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku* (Ankara: Yetkin Yayınları, 2021), 641.

³ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *İdare Hukuku*, 641-643; Ramazan Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri* (Ankara: Adalet Yayınevi, 2021), 754-756; Kemal Gözler, *İdare Hukuku Cilt II*, (Bursa: Ekin Yayınevi, 2019), 989; İsmet Girtili, Pertev Bilgen, Tayfun Akgüner ve Kahraman Berk, *İdare Hukuku* (İstanbul: Der Yayınları, 2013), 1048.

⁴ R.G. Tarih: 8.11.1983 Sayı: 18215.

⁵ DİBK, 20.05.1982, E. 1981/1-4, K. 1982/2, Sinerji. Aynı yönde bkz. D6.D, 19.12.1994, E. 1994/3179, K. 1994/4965, Sinerji; D6.D, 04.03.1996, E. 1995/7192, K. 1996/945, Sinerji; D6.D, 29.05.1990, E. 1989/59, K. 1990/126, Legalbank.

⁶ İcrailik, bir başka işlemin varlığına gerek duymadan, idarenin iradesinin yöneldiği kişinin ya da nesnenin üzerinde hukuki sonuçlar doğurmasını ifade eder. Bir başka ifadeyle, icrai olan işlem, açıklanmasıyla ilgili kişinin ya da nesnenin hukuk alanında hukuki değişiklikler meydana getirir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Celal Erkut, *İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği*, (Ankara: Danıştay Matbaası, 1990), 119-120; Dilşat Yılmaz, *İdari İşlemin İcrailik Özelliği*, (Ankara: Astana Yayınları, 2014), 26 vd; Cemil Kaya, "Türk İdare Hukukunda İcrai Olmayan İdari İşlemler", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 19, S. 1-2, (2004): 253-284, 254; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *İdare Hukuku*, 341; Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, 272, 273; Murat Sezginer, *İptal Davasının Uygulama Alanı Bakımından Ayrılabilir İşlem Kuramı*, (Ankara: Yetkin Yayınları, 2000), 43, 44; Kemal Gözler, *İdare Hukuku Cilt I*, (Bursa: Ekin Yayınevi, 2019), 776; Mutlu Kağıtçıoğlu, "İdari İşlemin İcrailiği", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi* S. 103, (2021), 267-284, 268. Nitekim Danıştay da bir kararında icrai işlemi "idare hukukunda, kamu gücünün, idare edilenler üzerinde, ayrıca bir başka işlemin varlığına gerek olmaksızın, doğrudan hukuki sonuçlar doğurmak suretiyle etki yaratan işlemler" olarak tanımlamıştır. D7.D, 19.01.2000, E. 1999/1766, K. 2000/67, DD. S. 104, 371.

⁷ D6.D, 10.09.2015, E. 2015/7660, K. 2015/5138, Sinerji.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nda 4650 sayılı Kanunla değişiklik yapıldıktan sonra kamulaştırma bedelinin tespiti görevi asliye hukuk mahkemesine verilmiştir. Kıymet takdir komisyonu tahmini bir bedel belirlemektedir. Kesin bedeli asliye hukuk mahkemesi belirlemektedir.⁸ Her ne kadar kamulaştırmanın asliye hukuk mahkemesinin hak sahibine meşruhatlı davetiye gönderdikten sonra tamamlanmış icrai nitelikte bir işlem olduğu yönünde görüş⁹ bulunsa da kamulaştırma kararının yetkili makamlar tarafından alınıp onaylandıktan sonra hukuk düzeninde bir değişiklik meydana getirdiği kanaatindeyiz.¹⁰ Dolayısıyla, bu aşamadan sonra kıymet takdir komisyonu bakımından ortaya çıkabilecek hukuka aykırılıkların bedele ilişkin olması nedeniyle kamulaştırma kararının hukuka uygunluğunun incelendiği iptal davasında değerlendirilmemesi gerektiğini düşünmekteyiz.

Bu makalede öncelikle kamulaştırmanın tanımı ve aşamalarından yola çıkılmakta, kıymet takdir komisyonunun bu aşamalar içindeki yeri belirlendikten sonra görevinin ne olduğu ayrı bir başlık altında incelenmektedir. Daha sonra kamulaştırma işleminin unsurları genel olarak izah edilerek komisyonun bu unsurlardan birinin kapsamında yer alıp alamayacağı konusu üzerinde durulmaktadır. Son olarak, kıymet takdir komisyonuna ilişkin hukuka aykırılıkların çözüm yeri konusu değerlendirilmektedir.

I. KAMULAŞTIRMANIN TANIMI VE AŞAMALARI

Kamulaştırma, özel hukuk kişisine ait taşınmazın mülkiyetinin veya irtifak hakkının kamu gücü kullanılarak idare tarafından elde edilmesidir.¹¹ Özel hukuk kişisinin rızasına ihtiyaç olmayan kamulaştırmada mülkiyet hakkının sınırlanmasından ziyade bu hakkın özüne dokunan bir uygulama söz konusudur.¹² Kamulaştırmanın bu özelliği, birtakım sonuçları da beraberinde getirmiştir. Öncelikle, öze

⁸ Nitekim Anayasa Mahkemesi de 2020 yılında 2942 sayılı Kanun'un 10. maddesine 7139 sayılı Kanunla eklenen "idarenin kıymet takdir komisyonunca tespit edilen bedelden az olması durumunda hâkim tarafından tespit edilen bedel, fazla olması durumunda idarenin kıymet takdir komisyonunca tespit ettiği bedel, peşin ve nakit olarak hak sahibi adına, kalanı ise bedele ilişkin kararın kesinleşmesine kadar üçer aylık vadeli hesapta nemalandırılmak ve kesinleşen karara göre hak sahibine verilmek üzere" ve "idarenin kıymet takdir komisyonunca tespit ettiği bedelden fazla olması halinde fazla olan tutarın bloke edildiğine" ibaresini Anayasaya aykırı bularak iptal etmiştir. AYM Kararı, 16.07.2020, E. 2018/104, K. 2020/39, R.G. 27.11.2020, S. 31317.

⁹ Meltem Kutlu Gürsel, *Kamulaştırma Hukuku* (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2019), 380; D6.D, 30.01.2007, E. 2004/718, K. 2007/454, Lexpera; Gözler, *İdare Hukuku Cilt II*, 1000.

¹⁰ Aynı yönde bkz. Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, 643; D6.D, 25.05.2016, E. 2015/7256, K. 2016/3169, Lexpera.

¹¹ Bilgen, *Kamulaştırma Hukuku*, 2; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *İdare Hukuku*, 629; Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, 641.

¹² Bilgen, *Kamulaştırma Hukuku*, 2; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *İdare Hukuku*, 629; Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, 641; Aynı şekilde kamulaştırmanın sözleşme özgürlüğüne de ağır müdahale ettiği ifade edilmektedir. Bkz. Cenk Şahin, *Acele Kamulaştırma*, (İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2018), 16.

dokunan bir uygulama olması nedeniyle 1982 Anayasası'nın 46. maddesinde¹³ kamulaştırmanın ilkeleri düzenlenmiştir. Taşınmazın gerçek karşılığının peşin ödemesi gerekliliği başta olmak üzere, kamulaştırma bedelinin taksitlendirilebileceği haller veya faiz gibi hususlar açık bir şekilde 46. maddede yer almaktadır.¹⁴ O halde, kamulaştırılan taşınmazın gerçek karşılığının hak sahibine verilmesi Anayasa tarafından önemsenmekte ve koruma altına alınmaktadır.¹⁵ Nitekim Anayasa Mahkemesi de taşınmazın gerçek karşılığının hak sahibine verilmesiyle müdahalenin niteliğinin hafifleyerek "sınırlama"ya dönüşeceğini ifade etmektedir.¹⁶

¹³ 1982 Anayasası madde 46 - "(Değişik: 3/10/2001-4709/18 md.) Devlet ve kamu tüzel kişileri; kamu yararının gerektirdiği hallerde, gerçek karşılıklarını peşin ödemek şartıyla, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların tamamını veya bir kısmını, kanunla gösterilen esas ve usullere göre, kamulaştırmaya ve bunlar üzerinde idarî irtifaklar kurmaya yetkilidir. Kamulaştırma bedeli ile kesin hükme bağlanan artırım bedeli nakden ve peşin olarak ödenir. Ancak, tarım reformunun uygulanması, büyük enerji ve sulama projeleri ile iskân projelerinin gerçekleştirilmesi, yeni ormanların yetiştirilmesi, kıyıların korunması ve turizm amacıyla kamulaştırılan toprakların bedellerinin ödeme şekli kanunla gösterilir. Kanunun taksitle ödemeyi öngörebileceği bu hallerde, taksitlendirme süresi beş yılı aşamaz; bu takdirde taksitler eşit olarak ödenir. Kamulaştırılan topraktan, o toprağı doğrudan doğruya işleten küçük çiftçiye ait olanlarının bedeli, her halde peşin ödenir. İkinci fıkrada öngörülen taksitlendirmelerde ve herhangi bir sebeple ödenmemiş kamulaştırma bedellerinde kamu alacakları için öngörülen en yüksek faiz uygulanır."

¹⁴ Bilgen, *Kamulaştırma Hukuku*, 3. Anayasa Mahkemesi, 2020 yılında 2942 sayılı Kanun'un 10. maddesine 7139 sayılı Kanunla eklenen "idarenin kıymet takdir komisyonunca tespit edilen bedelden az olması durumunda hâkim tarafından tespit edilen bedel, fazla olması durumunda idarenin kıymet takdir komisyonunca tespit ettiği bedel, peşin ve nakit olarak hak sahibi adına, kalanı ise bedele ilişkin kararın kesinleşmesine kadar üçer aylık vadeli hesapta nemalandırılmak ve kesinleşen karara göre hak sahibine verilmek üzere" ve "idarenin kıymet takdir komisyonunca tespit ettiği bedelden fazla olması halinde fazla olan tutarın bloke edildiğine" ibaresini Anayasaya aykırı bularak iptal etmiştir: "Kesin olarak verilen tescil kararıyla kamulaştırmaya konu taşınmazın mülkiyeti de hak sahibinden idareye intikal etmektedir. Tescil hükmü kesin olduğundan taraflar ancak bedele ilişkin karara karşı istinaf veya temyiz haklarını kullanabileceklerdir. Bu durumda mülkiyetin idareye tescille geçmesine ve Anayasa'nın 46. maddesinde yer alan taksitlendirme hâlleri de bulunmamasına rağmen kamulaştırma bedelinin ödenmesinin kararın kesinleşmesi sonrasına bırakılması peşin ödeme güvencesine aykırılık oluşturmaktadır. Bunun yanında dava ve itiraz konusu bölüm ile karar kesinleştikten sonra ödenecek kamulaştırma bedeli için üçer aylık vadeli hesap uygulanması da yine Anayasa'nın 46. maddesinin dördüncü fıkrasında düzenlenen "herhangi bir sebeple ödenmemiş kamulaştırma bedellerinde kamu alacakları için öngörülen en yüksek faiz uygulanır" hükmünün ihlal etmektedir. Çünkü kuralda yer alan faiz miktarı Anayasa'da belirlenmiş olan kamu alacakları için öngörülen en yüksek faiz oranından düşüktür." AYM Kararı, 16/7/2020, E. 2018/104, K. 2020/39, R.G. 27.11.2020, S. 31317.

¹⁵ Anayasa Mahkemesi, arazilerin kamulaştırma bedelini hesaplarken kamulaştırma tarihindeki mevki ve şartlara göre değerlendirme yapılmasını öngören ve 2942 sayılı Kanun'un 11. maddesine eklenen kuralı, anayasa aykırılık nedeniyle iptal etmiştir: "Bu durumda, ilgili arazinin kamulaştırma tarihindeki şartları ile kullanılma şeklinin dava tarihi itibarıyla değişmiş olması mümkün olduğundan, arazinin hâlihazır özellikleri yerine kamulaştırma tarihindeki özelliklerinin gözetilerek taşınmazın dava açma tarihi itibarıyla değerinin belirlenmesi ve bu suretle kamulaştırma bedelinin tespiti, arazinin gerçek karşılığına ulaşılması bakımından elverişli değildir. Bu nedenlerle idari ve adli aşama ayrımı gözetilmeksizin kamulaştırma bedelinin tespitinde arazinin kamulaştırma tarihindeki özelliklerinin esas alınmasını gerekli kılan, itiraz konusu kuralda yer alan "...kamulaştırma tarihindeki..." ibaresi, Anayasa'nın 46. maddesine aykırıdır." AYM Kararı, 26.05.2016, E. 2015/55, K. 2016/45, R.G. 28.06.2016, S. 29756.

¹⁶ "Özel mülkiyetteki bir taşınmazın, malikinin rızası olmasa da, kamulaştırma yoluyla, yani zorla, kamu malları arasına geçirilmesi, aslında mülkiyet hakkının özüne dokunan bir işlemdir. Zor-

Kamulaştırmanın mülkiyet hakkına yönelik ağır bir müdahale olmasının diğer bir sonucu ise 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nda kamulaştırmanın farklı makamların ya da organların katılımını öngörerek ayrıntılı ve aşamalı bir şekilde düzenlenmesidir. Bu kapsamda kamulaştırmayı yapacak idareyle birlikte başka idari makamların/organların iradeleri gerekli görülmüş ve hatta adli yargı organı da (Asliye hukuk mahkemesi) bu sürece dahil edilmiştir.¹⁷ Örneğin, 2942 sayılı Kanun'un 8. maddesine göre kıymet takdir komisyonu kamulaştırmayı yapacak idarenin kendi içinden oluşturulmakla birlikte, sanayi ve ticaret odaları, mahalli emlak alım satım büroları ile uzman kişi, kurum veya kuruluşlardan da faydalanarak taşınmazın tahmini bedelini belirleyecektir.

Doktrinde, kamulaştırmanın aşamaları idari aşama ve adli aşama olmak üzere incelenmektedir.¹⁸ Kamulaştırmaya yönelik iş ve işlemlerin idare tarafından yapıldığı kısım idari aşama olarak adlandırılmakta; Asliye hukuk mahkemesinin kamulaştırma sürecine dahil olduğu aşama ise adli aşama olarak adlandırılmaktadır. Bu kapsamda yeterli ödeneğin temini, kamu yararı kararının alınması ve onaylanması, kamulaştırılacak taşınmazın belirlenmesi, kamulaştırma kararının alınması ve tapu siciline şerh verilmesi ve satın alma usulünün denemesi idari aşamayı oluşturmaktadır. Adli aşama ise idarenin Asliye hukuk mahkemesine müracaat etmesiyle başlayıp, mahkemenin taşınmazın bedeline ve mülkiyetine ilişkin işlemleriyle devam etmektedir. Görüldüğü gibi kamulaştırma mülkiyet hakkında yaptığı etki nedeniyle diğer idari işlemlerden farklı ve uzun bir sürece tabi tutulmuş, kamu hukuku ve özel hukuk kurallarının birlikte dahil olduğu karma bir sistem ortaya çıkarılmıştır.¹⁹

2942 sayılı Kanun'da bu kadar ayrıntılı ve aşamalı kurallar öngörülürken aynı zamanda kamulaştırma sürecinin hızlı bir şekilde sonuçlandırılması da amaçlanmaktadır. Bu kapsamda 4650 sayılı Kanun ile 2942 sayılı Kanun'da bazı değişiklikler yapılmıştır. Bunlardan biri de kıymet takdir komisyonlarının görevine ilişkindir. 4650 sayılı Kanun'un gerekçesinde, kıymet takdir komisyonu ta-

la alımın dayanağı olan kamu yaran kayramı, mülkiyetin karşılıksız devrine dayanak tutulamaz. Anayasa'nın 11. maddesinin açık hükmü karşısında temel hakların özüne dokunmak mümkün değildir. Kamu yararına dayanan kamulaştırma işleminde taşınmazın gerçek karşılığının ödenmesi halinde mülkiyet hakkı paraya çevrilmek suretiyle korunmuş olacağından, "öze dokunma" durumu da "sınırlama" niteliğine dönüşmüş olacaktır." AYM Kararı, 12.10.1976, E. 1976/38, K. 1976/46, R.G. 20.1.1977, S. 15825.

¹⁷ Bilgen, *Kamulaştırma Hukuku*, 5.

¹⁸ Gürsel, *Kamulaştırma Hukuku*, 149-249; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *İdare Hukuku*, 640-646; Çağlayan, *İdare Hukuku*, 754-757; Turgut Tan, *İdare Hukuku* (Ankara: Turhan Kitapevi, 2020), 635; Gözler, *İdare Hukuku Cilt II*, 988-1006. Doktrinde "kamulaştırma öncesi işlemler" ve "kamulaştırma aşaması" şeklinde ayırım da bulunmaktadır. Bkz. Turan Yıldırım, editör, *Türk İdare Hukuku*, (İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2021), 735-738.

¹⁹ Şahin, *Acele Kamulaştırma*, 15. Nitekim Danıştay 2015 yılında verdiği bir kararında kamulaştırmanın karma bir işlem olduğunu ifade etmiştir: "*Kamulaştırma işlemi idari bir işlem olsa da 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nda 4650 sayılı Yasa ile yapılan değişikliklerden sonra salt idari işlem olmaktan çıkmış, idari ve adli aşamaları olan karma bir işlem niteliğini kazanmıştır.*" D6.D, 10.09.2015, E. 2015/7660, K. 2015/5138, Sinerji.

rafından belirlenen kamulaştırma bedelinin objektif esaslardan uzak olması nedeniyle hak sahipleri tarafından kamulaştırmanın iptali davaları açıldığı ve işlemin iptaliyle kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinin gecikmesine sebebiyet verildiği ifade edilmiştir.²⁰ Bu nedenle, 2942 sayılı Kanun'un 10. maddesine kamulaştırma bedelinin uzman bilirkişiler vasıtasıyla asliye hukuk mahkemesi tarafından belirlenmesi kuralı eklenmiştir.²¹ Dolayısıyla satın alma aşamasında kıymet takdir komisyonunun görevi tahmini bir bedelin belirlenmesi olarak değiştirilmiştir.

Kamulaştırmanın idari aşamasında yeterli ödeneye sahip olan idare kamu yararı kararı aldıktan sonra kamulaştıracığı taşınmazı ve tebligat yapacağı hak sahibini belirlemektedir. Daha sonra kamulaştırma kararı almakta ve bu karar tapu siciline şerh edilmektedir. Konumuzun ana odağı olan kıymet takdir komisyonu, bu aşamada taşınmazın tahmini bedelinin tespit edebilmesi için oluşturulmaktadır. Zira idari aşamanın son parçası olarak izah edilen satın alma kısmında uzlaşma komisyonu, kıymet takdir komisyonunun belirlediği tahmini bedel üzerinden pazarlık görüşmelerini yapmaktadır.²² 2942 sayılı Kanun'un 8. maddesinin 7. fıkrasında, pazarlık

²⁰ "Keza idarelerin, bilgi ve tecrübe eksikliği sebebiyle, kamulaştırma sırasında yanlış ve eksik işlemler yaptığı, çoğunluğu idare elemanlarından oluşan kıymet takdir komisyonları tarafından, kamulaştırmaya konu taşınmaz mal, kaynak ve irtifak hakkının değerinin objektif esaslardan uzaklaşarak, idarelerin o iş için ayırdıkları ödeneye göre değer takdir edildiği ve işlemlere karşı ilgililer tarafından kamulaştırmanın iptali davaları açıldığı, açılan bu davalar sonucunda kamulaştırmaların iptal edildiği ve bunun da kamu yatırımlarının aksamasına ve gecikmesine sebep olduğu ve ayrıca, komisyonlar tarafından belirlenen bedellere karşı, hemen hemen tüm kamulaştırmalarda bedel artırımı davaları açıldığı ve açılan bu bedel artırımı davaları sonucunda da, kamulaştırma bedelleri çok yüksek rakamlara ulaştığı, bu bedellerin ödenmesinde de zaman zaman çok sıkıntılar ve aksamalar olduğu, bu ödemelerin Devlete ek bir mali külfet getirdiği gibi, geç yapılan bu ödemeler sebebiyle de, çok sayıda ilgili tarafından Devletimiz aleyhine, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesine başvurulması sonucunda, bu Mahkemede Türkiye aleyhinde insan hakları ihlali kararları çıktığı ve ayrıca Devletimizin yüksek meblağlara ulaşan tazminatlar ödemeye mahkûm olduğu, bunun da, Devletimizin dış itibarını zedelediği ve bu durumun çeşitli platformlarda Devletimiz aleyhine kullanıldığı dikkate alınarak;
- Tüm bu aksaklıkların ve sıkıntıların giderilebilmesi veya en az indirgenebilmesi amacıyla, kamulaştırılacak taşınmaz malların değer tespitlerinin, çoğunluğu idare elemanlarından oluşan kıymet takdir komisyonları yerine, uzman bilirkişilerden oluşan kurul marifetiyle ve tarafsız mahkemeler eliyle yapılması ve mahkemelerce tespit edilecek bedelin idarece yargılama sırasında hak sahibine ödenmek üzere bankaya yatırılmasından sonra kamulaştırmanın sonuçlandırılarak, taşınmaz malın idare adına tesciline ve tespit edilen kamulaştırma bedelinin hak sahibine ödenmesi; ..." Kamulaştırma Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu (1/837), Dönem: 21, Yasama Yılı: 3, (S. Sayısı: 653). Erişim Tarihi: Ağustos 14, 2022. <https://www5.tbmm.gov.tr/sirasayil/donem21/yil01/ss653m.htm>.

²¹ Tan, *İdare Hukuku*, 636.

²² 2942 sayılı Kanun md.8: "... Ayrıca idare, tahmin edilen bedel üzerinden pazarlıkla satın alma ve trampa işlemlerini yürütmek ve sonuçlandırmak üzere kendi bünyesi içinden en az üç kişiden teşekkül eden bir veya birden fazla uzlaşma komisyonunu görevlendirir.
İdare, kıymet takdir komisyonunca tespit edilen tahmini bedeli belirtmeksiz, kamulaştırılması kararlaştırılan taşınmaz mal, kaynak veya bunların üzerindeki irtifak haklarının bedelinin peşin veya bu Kanunun 3 üncü maddesinin ikinci fıkrasına göre yapılıyor ise, bu fıkradaki usullere göre taksitle ödenmesi suretiyle ve pazarlıkla satın almak veya idareye ait bir başka taşınmaz malla trampa yoluyla devralmak istediğini resmi taahhütlü bir yazıyla malike bildirir.
(Değişik beşinci fıkra: 20/8/2016-6745/31 md.) Malik veya yetkili temsilcisi tarafından, bu yazının tebliğ tarihinden itibaren on beş gün içinde, kamulaştırmaya konu taşınmaz malı pazarlıkla ve

görüşmeleri neticesinde taşınmazın satın alınması ya da trampa edilmesi halinde, taşınmazın ya da irtifak hakkının kamulaştırılmış sayılacağı, kamulaştırmaya veya bedeline itiraz edilemeyeceği belirtilmiştir.²³ Bu kuralın amacı taşınmazın devrine ve bedeline rıza gösteren hak sahibinin sonradan kararından vazgeçmesiyle kamu hizmetinin sekteye uğramasının önüne geçmektir. Aynı zamanda taşınmaz kamu- laştırma yoluyla elde edildiği için kamulaştırma kararının hukuki sonuçları gereği taşınmaz üzerinde tapuya tescil edilmiş olan ayni ve şahsi haklar idareye karşı ileri sürülemeyecek²⁴ ve idarenin taşınmaza ihtiyacının kalmaması halinde eski malikin taşınmazı geri alma hakkı olacaktır.²⁵ “Kamulaştırılmış” sayılan taşınmazın bedeli konusunda taraflar anlaşma sağlamışlardır. Dolayısıyla, bu aşamada kamulaştırma bedeli konusunda idarenin kamu gücü kullanımı söz konusu değildir.²⁶ Uzlaşma komisyonunun sınırını, bedel tespit komisyonunun tespit ettiği tahmini bedel oluş- turmaktadır. Uzlaşma komisyonu bu bedeli aşmadan pazarlık görüşmelerini sür- dürmekte, hak sahibi de serbest iradesiyle isterse teklif edilen bedeli kabul etmekte, istemezse de görüşmeler olumsuz sonuçlanmaktadır. Görüşmelerin olumsuz so- nuçlanması halinde ise kamulaştırma bedelini tayin etmesi ve taşınmazın idarenin mülkiyetine geçirilmesi konusunda karar vermesi için asliye hukuk mahkemesinde bedel tespit ve tescil davası açılmaktadır.

anlaşarak satmak veya trampa isteği ile birlikte idareye başvurulması hâlinde; komisyonca tayin edilen tarihte pazarlık görüşmeleri yapılır, tespit edilen tahminî değeri geçmemek üzere bedelde veya trampada anlaşmaya varılması hâlinde, yapılan bu anlaşmaya ilişkin bir tutanak düzenlenir ve anlaşma konusu taşınmaz malın tüm hukuki ve fiili vasıfları ile kamulaştırma bedelini, malikin kimlik bilgilerini ve taşınmazların tapuda tesciline veya terkinine dair kabul beyanlarını da ihtiva eden tutanak, malik veya yetkili temsilcisi ve komisyon üyeleri tarafından imzalanır. Bu tutanak malikin ferağ beyanı ve tapuda idare adına yapılacak tescilin hukuki sebebi sayılır.”

²³ 2942 sayılı Kanun md.8/7: “Bu madde uyarınca satın alınan veya trampa edilen taşınmaz mal, kaynak veya irtifak hakkı, sahibinden kamulaştırma yolu ile alınmış sayılır ve bu şekilde yapılan kamulaştırmaya veya bedeline karşı itiraz davaları açılmaz.”

²⁴ Şahin, *Acele Kamulaştırma*, 32. “... 2942 sayılı Kanununun 8. maddesinde, bedelde anlaşma suretiyle satın alınan taşınmazların kamulaştırma yolu ile satın alınmış sayılacağına kurala bağlandığı, bu durumda da anılan kanunun 29. maddesi uyarınca Tapu harcının idarece ödenmesinin gerektiği, her ne kadar idarece kamulaştırmanın anlaşma yoluyla yapılması dolayısıyla tapu harcının yüküm- lüce ödeneceği ileri sürülmekte ise de, yükümlü ile kamulaştırmayı yapan belediyenin sadece bel- delde anlaşmaya varması karşısında yerinde olmadığı, bedelde anlaşmanın getirdiği sonuçların kanunda açıkça sayıldığı ...” D9.D, 23.03.1989, E. 1988/1743, K. 1989/992, Legalbank.

²⁵ Aydın Gülan, “İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Kürsüsü İdare Hukuku Ders Notu Bö- lüm 2”, 121, Erişim Tarihi Ağustos 18, 2022. <https://hukuksebili.com/iuhf-idare-kursusu-notu/>.

²⁶ Nitekim Şahin’in de ifade ettiği gibi, bu düzenlemeyle idare tarafından kamu gücüne başvurma- dan önce hak sahiplerinin bu süreç katılımının sağlanması ve idarenin maliklerin haklarına say- gı duyduğunu hissettirerek ikna etme yoluna gitmesi amaçlanmıştır. Nihayetinde idare iyi idare ilkesine uygun davranmaya çalışmakta ve bu aşamada kamu gücü kullanmamaktadır. Şahin, *Acele Kamulaştırma*, 29, dipnot 45. Malikin, idareyle anlaşamadığı takdirde dahi taşınmazının kamulaştıracağını bilmesinin, yetkili makamlar/organlar tarafından alınan kamulaştırma kararının etkisinden kaynaklandığı kanaatindeyiz. Kamulaştırma kararı icrai nitelikte olduğu için malik, ta- şınmazın mülkiyetinin -karar hukuka uygun alındığı takdirde- idareye geçeceğini ve kamulaştırma işlemlerinin bu taşınmazı üzerinden devam edeceğini bilir. Satın alma aşamasında ise malik ile taşınmazın kamulaştırılıp kamulaştırılmayacağına ilişkin bir anlaşma söz konusu olmamakta, taşınmazın bedeli konusunda anlaşma yolu öncelikle tercih edilmektedir.

Asliye hukuk mahkemesi, 2942 sayılı Kanun'un 10. maddesinde yer alan “Mahkemece belirlenen günde yapılacak duruşmada hakim, taşınmaz malın bedeli konusunda tarafları anlaşmaya davet eder. Tarafların bedelde anlaşması halinde hakim, taraflarca anlaşılan bu bedeli kamulaştırma bedeli olarak kabul eder ve sekizinci fıkranın ikinci ve devamı cümleleri uyarınca işlem yapar.” kuralı gereğince ilk duruşmada tarafları yine bedel konusunda anlaşmaya davet etmektedir. Dolayısıyla 2942 sayılı Kanun hem idari aşamada hem de adli aşamada tarafların bedel konusunda anlaşmasını sağlamaya çalışmaktadır. Kanunda, tarafların bedel konusunda anlaşması halinde üzerinde anlaşılan miktarın kamulaştırma bedeli olarak kabul edileceği, hakimin anlaşma sağlanan bedelle bağlı olacağı da düzenlenmiştir.²⁷

Kamulaştırma sürecinde, idari aşama içinde yer alan kıymet takdir komisyonunun işlemleri idarenin iç işleyişine yönelik işlemlerdir. Bu bakımından önce komisyonun görevine ilişkin bir değerlendirilmenin yapılması ve daha sonra komisyonun oluşumuna ilişkin hukuka aykırılıkların kamulaştırma işleminin hukuka uygunluğunu etkileyip etkilemeyeceğinin incelenmesi faydalı olacaktır.

II. KIYMET TAKDİR KOMİSYONUNUN GÖREVİ

Kıymet takdir komisyonu, 2942 sayılı Kanun'un satın alma başlıklı 8. maddesinde yer alan “kamulaştırma kararının alınmasından sonra kamulaştırmayı yapacak idare, bu Kanunun 11 inci maddesindeki esaslara göre ve konuyla ilgili uzman kişi, kurum veya kuruluşlardan da rapor alarak, gerektiğinde Sanayi ve Ticaret Odalarından ve mahalli emlak alım satım bürolarından alacağı bilgilerden de faydalanarak taşınmaz malın tahmini bedelini tespit üzere kendi bünyesi içinden en az üç kişiden teşekkül eden bir veya birden fazla kıymet takdir komisyonunu görevlendirir.” kuralına göre oluşturulmaktadır. Madde metninde de açıkça belirtildiği gibi kıymet takdir komisyonu, malik ile idarenin taşınmazın pazarlığına ilişkin görüşmelerde üst sınır olarak kullanılacak tahmini bedeli belirlemekle görevlidir. Dolayısıyla kıymet takdir komisyonu kamulaştırma bedelini belirlememektedir. Kamulaştırma bedelini belirleme görevi, tarafların anlaşmaması halinde asliye hukuk mahkemesine verilmiştir. Tarafların anlaşması durumunda ise üzerinde uzlaşa sağlanan miktar kamulaştırma bedeli olacaktır. O halde kıymet takdir komisyonun belirlediği tahmini bedelin asliye hukuk mahkemesi ya da malik bakımından bağlayıcılığı yoktur. Malik, bu bedeli kabul etmeyebileceği gibi asliye hukuk mahkemesi de bu miktarla bağlı olmaksızın bilirkişiler vasıtasıyla kamulaştırma bedelini belirleyebilecektir.²⁸

²⁷ Gülan, Ders Notu, 131.

²⁸ Nitekim Yargıtay bir kararında satın alma aşamasında anlaşılan bedelin, asliye hukuk mahkemesi tarafından bağlayıcılığı olmadığını ifade etmiştir: “Somut olayda anılan Yasa'nın 8. maddesi uyarınca taraflar bedelde anlaşmış olmalarına karşın taşınmaz mal sahibinin ferağ vermeye yanaşmaması üzerine bu dava açılmıştır. Böyle bir durumda, daha açık bir anlatımla bedelde anlaşma sağlanmasına karşın taşınmaz malın ferağın verilmemesi halinde bu Yasa'nın 10. mad-

Tahmini bedeli belirlemekle görevlendirilmiş kıymet takdir komisyonunun oluşumunda bir hukuka aykırılık var ise malik pazarlık görüşmeleri sırasında bu bedeli kabul etmeyebilir ya da hukuka aykırı bir şekilde oluşturulmuş bu komisyonla görüşmek istemeyebilir. Her iki ihtimalde de taşınmazın bedeli satın alma aşamasında pazarlık suretiyle belirlenememiş olacaktır. Komisyonun teşkilinde bir hukuka aykırılık olmasına rağmen malikin bedeli kabul etmesi ihtimaliyle karşılaşılabılır. Bu ihtimalde kıymet takdir komisyonundaki söz konusu hukuka aykırılığın malikin istediği ya da öngördüğü bedeli etkilemediği ifade edilebilir. Zaten satın alma usulünde tarafların anlaşması halinde taşınmazın gerçek değerine ulaşma zorunluluğu da bulunmamaktadır.²⁹ Malik bu durumda yine md.8'de de ifade edildiği gibi kamulaştırmaya ya da bedele itiraz edemeyecektir.³⁰ Dolayısıyla, bedelin düşük olduğunu düşünen malik, komisyon hukuka uygun oluşturulmuş olsa dahi, bu bedeli kabul etmeyeceğinden, komisyonun oluşumundaki hukuka aykırılık, kamulaştırma kararından ziyade taşınmazın bedelini etkileyen bir husustur.

Kıymet takdir komisyonunun oluşturulması kamulaştırma sürecinde idari aşamada gerçekleştirildiği için bu komisyonun oluşturulmasına ya da hazırladığı rapora ilişkin hukuka aykırılıkların kamulaştırma işleminin şekil/usul³¹ unsuru kapsamında değerlendirileceği görüşü bulunmaktadır.³² Bu nedenle kamulaştırma işleminin unsurlarını genel hatlarıyla inceledikten sonra komisyona ilişkin hukuka aykırılıkların şekil/usul unsurundan ziyade aslında bedeli ilgilendirdiğine dair görüşümüzü izah etmeye çalışacağız.

III. ANA HATLARIYLA KAMULAŞTIRMANIN UNSURLARI

Kamulaştırma, idarenin kamu gücü kullanarak tesis ettiği bir işlem³³ olduğu için yetki, şekil, sebep, konu ve amaç unsurları bakımından yargı denetimine tabidir. Öncelikle yetki unsuru bakımından kamulaştırmayı kimlerin yapabileceği

desine göre işlem yapılacağı öngörülmüş olmakla tarafların dava öncesinde anlaşmaları bedelin bir hükmü bulunmadığından, 10. maddede belirtilen esaslar doğrultusunda kamulaştırma bedelinin yöntemince tespit edilmesi ve buna hükmedilmesi gerekirken; idari işlem aşamasında tarafların uzlaştıkları bedelin usuli kazanılmış hak oluşturduğu ve buna dayanarak davalı tarafın her aşamada bu bedeli kabul edebileceği, bu beyanın da davacı kurumu bağlayacağı gerekçesiyle tarafların anlaşma tutanağında uzlaştıkları bedelin kamulaştırma bedeli olarak tespitine karar verilmesi doğru görülmemiştir.” Y18.HD, 29.03.2004, E. 2004/1686, K. 2004/2447, Legalbank.

²⁹ Gülün, Ders Notu, 123.

³⁰ 2942 sayılı Kanun madde 8/7: “Bu madde uyarınca satın alınan veya trampa edilen taşınmaz mal, kaynak veya irtifak hakkı, sahibinden kamulaştırma yolu ile alınmış sayılır ve bu şekilde yapılan kamulaştırmaya veya bedeline karşı itiraz davaları açılmaz.”

³¹ İdari işlemin şekil unsuru, idarenin dış dünyaya yansıma biçimiye, usul unsuru idari işlemin oluşmasına kadar iç işleyişte geçirdiği aşamaları ifade etmektedir. Ancak 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda bu ayırım yapılmadan “şekil unsuru” olarak yer almaktadır. Biz de bu maktalede her iki anlamı kapsamı bakımından “şekil/usul” diye ifade etmeyi tercih ediyoruz.

³² Bilgen, *Kamulaştırma Hukuku*, 76; Gözler, *İdare Hukuku Cilt II*, 983; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *İdare Hukuku*, 637-642.

³³ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *İdare Hukuku*, s. 630.

sorusunun yanıtını bulmak gerekmektedir. Anayasa'nın 46. maddesinde ve 2942 sayılı Kanun'un 1. maddesinde belirtildiği üzere kamulaştırma devlet ve kamu tüzel kişileri tarafından yapılmaktadır.³⁴ Özel hukuk kişileri lehine ise ancak ilgili kanunlarda açık bir hükmün olması koşuluyla kamulaştırma yapılabilmektedir. İdare içinde kamulaştırma kararı verecek idari makam ya da organa ilişkin ise 2942 sayılı Kanun'da açık bir hüküm yer almamaktadır. Ancak kamu yararı kararı verecek ve onaylayacak olan idari makamlar/organlar 2942 sayılı Kanun'un 5 ve 6. maddesinde belirlenmiştir. 2942 sayılı Kanun'un 21. maddesinde ise “*İdare kamulaştırmanın her safhasında kamulaştırma kararı veren ve onaylayan yetkili mercii karar ile kamulaştırmadan tek taraflı olarak kısmen veya tamamen vazgeçebilir.*” düzenlenmesi yer almaktadır. Dolayısıyla kamu yararı kararı almaya ve onaylamaya yetkili makamların/organların aynı zamanda kamulaştırma kararı almaya ve onaylamaya yetkili olduğu ifade edilebilir.³⁵

Kamulaştırma işleminin sebep unsurunu idarenin sürekli bir ihtiyacı oluşturmaktadır.³⁶ Bu ihtiyacı kamu yararı kararı belgelendirebileceği gibi imar planları ya da bakanlıkça onaylı özel plan ve projeler de belgelendirebilir.³⁷ Kamulaştırmanın sebebi aynı zamanda işlemin amaç unsurunu oluşturmaktadır. Bu kapsamda bir ihtiyacın giderilmesi sebebiyle alınan kamu yararı kararının amacı da kamu yararının gerçekleştirilmesidir.³⁸

Kamulaştırma işleminin konu unsuru ise kamulaştırma kararıyla ortaya çıkan hukuki sonucu ifade eder. Bu itibarla, yetkili idari makamın/organın kamulaştırma kararı almasıyla taşınmaz “kamulaştırılacak”, yani “idarenin mülkiyetine geçecek” taşınmaz statüsüne girmektedir. İdare de kamulaştırma kararından sonra satın alma usulü başarısız olursa asliye hukuk mahkemesine başvurarak taşınmazın kendi adına tescil edilmesini isteme hakkına sahip olmaktadır.³⁹ Kamulaştırma sürecinin sonunda taşınmaz, idarenin mülkiyetine geçmektedir.⁴⁰ O halde, kamulaştırılacak şeyin taşınmaz olması, bu taşınmazın özel mülkiyette

³⁴ Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bağımsız idari otoriteler kamu tüzel kişiliği olduğu halde, Danıştay, bu idarelerin kamulaştırma yapabilmesi için kanunlarından açık bir hükmün olmasını aramaktadır. “*Yukarıda belirtilen yasal düzenlemeler kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, meslek hizmetlerini görmek, mesleki ahlakı ve tesanütü korumak ve mesleğin gelişmesini sağlamak ve bu amaçla üyeleri hakkında disiplin cezaları vermek; bir takım resim ve harçlar almak; kayıt ve para cezası tahsil etmek gibi sınırlı bazı kamu yetkileriyle donatılmış, kamu kurumlarından ayrı kendine özgü kuruluşlar olduğunu ortaya koymaktadır. Bu itibarla kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının kamulaştırma gibi sadece Devlet ve kamu tüzel kişilerine tanınan ve yukarıda tanımlandığı gibi bir zor alım olan kamulaştırma yetkileri bulunmamaktadır.*” D6.D, 26.03.1986, E. 1986/212, K. 1986/321, Legalbank.

³⁵ Şahin, *Acele Kamulaştırma*, 26; Bilgen, *Kamulaştırma Hukuku*, 37; Çağlayan, *İdare Hukuku*, 750.

³⁶ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *İdare Hukuku*, 637.

³⁷ Gülan, s. 115.

³⁸ İl Han Özay, *Günüşiğında Yönetim*, (İstanbul: Filiz Kitapevi, 2017), 622.

³⁹ Özay, *Günüşiğında Yönetim*, 618.

⁴⁰ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *İdare Hukuku*, 638; Özay, *Günüşiğında Yönetim*, 618.

olması, taşınmazın tümüne ihtiyaç duyulmadığı durumlarda kısmen kamulaştırılması ya da irtifak hakkı tesisinin ihtiyacın karşılanması bakımından yeterli olması kamulaştırma işleminin konu unsurunu oluşturur.⁴¹

Kamulaştırma işleminin şekil/usul unsuru içinde, idari ve adli aşamadan oluşan kamulaştırma prosedürü anlatılmaktadır.⁴² Bu kabule göre, kıymet takdir komisyonlarının oluşumu kamulaştırma işleminin şekil/usul unsurunu ilgilendirmektedir. Bununla birlikte Şahin, 4650 sayılı Kanun'a ilişkin değişikliklerden sonra kıymet takdir komisyonlarının oluşturulmasına ve satın alma usulünün denemesine ilişkin hukuka aykırılıkların konu unsuru içinde de değerlendirilebileceğini ifade etmektedir. Müellife göre, kamulaştırma kararı alındıktan sonra komisyonların oluşturulması ya da satın alma usulünün denemesi söz konusu olduğundan bu usuller taşınmazın mülkiyetinin idareye geçmesi yönündeki aşamalardan ilkinin oluşturmaktadır.⁴³ Dolayısıyla bu görüşlere göre, kıymet takdir komisyonunun oluşumuna ya da hazırladığı rapora ilişkin bir hukuka aykırılık, kamulaştırma işleminin şekil/usul ya da konu unsurunu sakatlayacaktır.

Kamulaştırma işleminin şekil/usul unsuruna ilişkin değerlendirme yapabilmek için öncelikle bu işlemin hangi aşamada kesin⁴⁴ ve icrai bir işlem olduğunun tespit edilmesi gerektiği kanaatindeyiz. Doktrinde bir görüşe göre asliye hukuk mahkemesinin hak sahibine meşruhatlı davetiye göndermesinden sonra kamulaştırma işlemi tamam-

⁴¹ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *İdare Hukuku*, 638; Özay, *Günişliğinde Yönetim*, 618, 620, 621.

⁴² Bilgen, *Kamulaştırma Hukuku*, 76; Gözler, *İdare Hukuku Cilt II*, 983; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *İdare Hukuku*, 637-642.

⁴³ Özay, *Günişliğinde Yönetim*, 634.

⁴⁴ İdari işlemin kesinliği, işlemin tüm usul aşamalarından geçerek yetkili makam tarafından açıklanmasını, uygulanmaya hazır olmasını ifade eder. Erkut, *İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği*, 120. Doktrinde idari işlemin kesinliği, zorunlu itiraz yolunun açık olup olmamasına göre de değerlendirilmekle birlikte, bizim bu makalede kullandığımız "kesinlik", idari işleme karşı zorunlu ya da ihtiyari bir başvuru yolu öngörülmuş olsa da işlemin mevzuatta öngörülen usul sürecini tamamlayarak, yetkili makam/organ ya da kamu görevlisi tarafından tesis edilmesidir. Dolayısıyla idari anlamda kesinlik ile idari işlemin kesinliği farklı anlamlara sahiptir. İdari anlamda kesinlik, Yılmaz'ın ifade ettiği gibi işlemin tamamlanma süreciyle ilgili değildir. İdari anlamda kesinlik, idari işlemin ortaya çıkmasından sonra işlemi tesis eden makam ya da üst makam tarafından değiştirilememesi, kaldırılmaması ya da geri alınmamasını ifade eder. Oysa bizim burada bahsettiğimiz "kesinlik"te yetkili makam, organ ya da kamu görevlisi, tüm usul aşamalarını tamamlayarak nihai işlemi tesis etmiş ve uygulanabilir hale getirmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Dilşat Yılmaz, "Türk İdare Hukuku'nda İdari İşlemin "Kesin"liği Üzerine Bir Değerlendirme: "Kime Göre?", "Ne İçin?" Kesinlik", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 21, S. 2 (2017): 105-153, 109 vd.; Turgut Tan, "İdarenin "Kesin İşlemleri" ve 5917 Sayılı Kanun Uygulaması", *Amme İdaresi Dergisi* 2, S. 4 (1969): 99-115, 109; Yılmaz, *İdari İşlemin İcraîlik Özelliği*, 80-89; Ramazan Çağlayan, *İdari Yargılama Hukuku*, (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2022), 317; Sezginer de, yetkili makamın nihai iradesini açıklaması halinde işlemin kesin olduğunu, final işlem için başka bir makamın onayının ya da iradesinin gerekmesinin işlemin kesinliğini etkilemeyeceğini ifade etmektedir. Sezginer, *İptal Davasının Uygulama Alanı Bakımından Ayrılabilir İşlem Kuramı*, 46-47. Daniştaş da bir kararında kesinliği "idari karar alma sürecinde başkaca bir aşamadan geçmesine gerek kalmayan, yani nihai nitelikte olan işlemler" olarak tanımlamıştır. D7.D, 19.01.2000, E. 1999/1766, K. 2000/67, DD. S. 104, 371.

lanmış icrai nitelikte bir işlem haline gelmektedir.⁴⁵ Bizim de katıldığımız doktrindeki diğer görüş ise yetkili makamların kamulaştırma kararı alması ve bu kararın onaylanmasıyla kamulaştırma işleminin kesin ve icrai hale geldiğini ifade etmektedir.⁴⁶ 2942 sayılı Kanun'un 21. maddesinde idarenin kamulaştırma kararı veren ve onaylayan yetkili merciin kararı ile kamulaştırmadan tek taraflı vazgeçebileceği düzenlenmiştir. Yetki ve usulde paralellik ilkesinin⁴⁷ kanuni görünümü olan bu maddeye göre yetkili mercin kamulaştırma kararı alması ve bu kararın onaylanmasıyla kamulaştırma işlemi hukuk düzeninde ortaya çıkmaktadır. 21. madde de bu aşamadan itibaren aynı yetkili merciin kararı ve onaylanmasıyla hukuk düzeninden kaldırılmasına izin verilmiştir. Kamulaştırma kararı, asliye hukuk mahkemesinin bildiriyle kesin ve icrai bir işlem haline gelseydi, tek taraflı vazgeçme için de yetkide ve usulde paralellik ilkesi gereği asliye hukuk mahkemesinin iradesinin olması aranabilirdi. Bir başka bakış açısından ise asliye hukuk mahkemesinin bildirimine kadar tamamlanmış bir idari işlem olmadığının kabul edilmesi halinde, bu bildirim kadar kamulaştırmadan vazgeçme iradesine de gerek olmayacağı ileri sürülebilir. Oysa 2942 sayılı Kanun'un 21. maddesi kamulaştırma kararından vazgeçme süresini aslında kararın alınması ve onaylanmasıyla başlatarak, kamulaştırma kararının o andan itibaren kesin ve icrai bir işlem olduğunu dolaylı olarak ifade etmektedir.

Şahin'in de haklı olarak işaret ettiği gibi "kamulaştırma işlemi" ile "kamulaştırma süreci" aynı anlama sahip değildir.⁴⁸ Bu çerçevede kamulaştırma işlemi-

⁴⁵ Gürsel, *Kamulaştırma Hukuku*, 380; Gözler, *İdare Hukuku Cilt II*, 1000. "Yukarıya alınan hükümlerde, kamulaştırma işleminin nasıl tamamlanacağı sıkı şekil kurallarına bağlanmıştır. Bu işlemin tekemmül edebilmesi için yasada öngörülen prosedürün tamamlanması gerekir, bu prosedür de dava açılması halinde Asliye Hukuk Mahkemesinde görülecek bedel tespiti ve idare adına tesciline ilişkin dava dilekçesi ve eklerinin kamulaştırmaya konu taşınmazın malikine tebliğ edilmesiyile tamamlanır. Başka bir anlatımla kamulaştırma işleminin yukarıda anılan kanun hükümlerinde öngörülen bütün unsurları ile birlikte ilgisine tebliğ edildikten sonra dava açılabilirliği ve kamulaştırma işleminin oluşturulan unsurlardan sadece biri veya birkaçının idari davaya konu olabilecek kesin ve yürütülmesi zorunlu işlemler niteliğinde olmadığı gibi öngörülen yasal prosedür tamamlanmadan açılacak iptal davasının da vaktinden önce açılmış dava niteliğinde olacağı sonucuna varılmaktadır". D6.D, 30.01.2007, E. 2004/718, K. 2007/454, Legalbank.

⁴⁶ Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, 643; Şahin, *Acele Kamulaştırma*, 227. "Bu durumda, İdare Mahkemesince, Kamulaştırma Kanununun 7. Maddesi uyarınca tapu siciline şerh verilme suretiyle mülkiyetin sınırsız kullanımını engelleyen dava konusu edilen kamulaştırma işleminin davacının hukuksal durumunu etkileyen kesin ve yürütülebilir bir işlem olduğu dikkate alınmak suretiyle hukuka uygunluk denetiminin yapılarak işin esası hakkında bir karar verilmesi gerekirken, dava konusu belediye encümeni kararının kesin ve icrai bir işlem niteliğinde olmadığı gerekçesiyle verilen davanın incelenmeksizin reddi yolundaki kararda isabet görülmemiştir." D6.D, 25.05.2016, E. 2015/7256, K. 2016/3169, Lexpera.

⁴⁷ İçtihatla geliştirilen bu ilke, kanunda aksi öngörülmemişse, işlemi yapmaya yetkili olan makam, organ ya da kamu görevlisinin, o işlemi aynı usulle değiştirmeye, kaldırmaya ya da geri almaya yetkili olmasını ifade eder. Özay, *Günüşünde Yönetim*, 649; Günday, *İdare Hukuku*, 135; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *İdare Hukuku*, 379; Çağlayan, *Türk İdari Yargılama Hukuku*, 522; Gözler, *İdare Hukuku Cilt I*, 854; Gözde Ülker, *Türk İdare Hukukunda İdari İşlemin Yetki Unsuru*, (Ankara: Adalet Yayınevi, 2022), 70, 73.

⁴⁸ Şahin, *Acele Kamulaştırma*, 227.

nin tamamlanmasıyla, kamulaştırma sürecinin tamamlanmasının farklı olduğunu ifade edebiliriz.⁴⁹ Nitekim, kamulaştırma işlemi bir idari işlem iken kamulaştırma sürecine asliye hukuk mahkemesi de dahil olmuştur. Asliye hukuk mahkemesinin bildiriminden sonra kamulaştırma işleminin kesin ve icrai nitelik kazandığını kabul edersek, kamulaştırma işleminin şekil/usul unsurunun bu aşamaya kadar genişleyeceği de ileri sürülebilecektir. Başka bir ifadeyle, satın alma usulünün denenmemesi ya da komisyonların hukuka aykırı oluşturulması halinde kamulaştırma işleminin şekil/usul unsurunun sakatlandığı ileri sürülecek ve kamulaştırma işlemi bu nedenle iptal edilebilecektir.

Oysa kamulaştırma işlemi, yetkili makamların/organların belirlenen taşınmazın kamulaştırılmasına ilişkin iradelerini açıklayıp onayladıkları anda kesin ve icrai niteliğini haiz olur. Zira işlemin bu şekilde tesis edilmesiyle söz konusu taşınmaz idarenin mülkiyetine geçecek taşınmaz statüsüne girmekte, taşınmazın hukuki alanında değişiklik meydana gelmekte, bundan sonraki süreçte yer alan işlemler bu taşınmaz bakımından tesis edilmektedir. Asliye hukuk mahkemesinin bildirimine ise Şahin'in de ifade ettiği gibi kamulaştırmanın iptaline ilişkin en son hangi tarihte dava açılabilirliğinin tespiti bakımından önem taşımaktadır.⁵⁰ Bu nedenle bildirimden önce dava açılması halinde yine ortada kesin ve yürütülebilir⁵¹ bir işlem olacaktır.⁵² Bu ihtimalde idare tarafından kamulaştırma kararı alınıp onaylanıncaya kadarki aşamalar kamulaştırma işleminin usul unsurunu teşkil edecektir. Başka bir deyişle, ödeneğin temini, kamu yararı kararının alınması, taşınmazın ve hak sahiplerinin belirlenmesine ilişkin eksiklikler idari işlemin usul unsurunu sakatlayacağından, kamulaştırmanın iptaline karar verilebilecektir. Kamulaştırma kararının alınmasından sonra satın alma aşamasında kıymet takdir komisyonunun oluşumuna veya raporuna ilişkin hukuka aykırılıkların asliye hukuk mahkemesinin görev alanı dahilinde olduğu kanaatindeyiz. Çünkü kanun koyucu bedelin tespitini ve bu konuya ilişkin hukuka aykırılıkların çözümünü asliye hukuk mahkemesine vermiştir. Bu görüşümüz, kıymet takdir komisyonuna ilişkin hukuka aykırılıkların kamulaştırmanın iptali davasında ileri sürülmesi ihtimaliyle birlikte alt başlıkta değerlendirilecektir.

⁴⁹ Şahin, *Acele Kamulaştırma*, 228; Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, 643.

⁵⁰ Şahin, *Acele Kamulaştırma*, 228.

⁵¹ 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 14. maddesinde iptal davasına konu olabilecek idari işlemin "kesin ve yürütülebilir" olması gerektiği ifade edilmiştir. Danıştay, "yürütülebilir" olmayı, idari işlemin "icrai" olması olarak tanımlamakta ve ilgilinin hukuksal durumlarını değiştiren ve ilgiliyi hukuksal yönden etkileyen işlemin icrai (yürütülebilir) olduğu sonucuna varmaktadır. DİDDK, 12.11.2009, E. 2008/1357, K. 2009/2191, Lexpera. Nitekim doktrinde de bir idari işlemin yürütülebilir olması için, muhatabının hukuk alanında hukuki sonuçlar doğurabilme yeteneğine sahip olması gerektiği ifade edilmektedir. Özay, *Günüşiğinde Yönetim*, 12; Yılmaz, *İdari İşlemin İcralık Özelliği*, 91; Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, 273; Çağlayan, *İdari Yargılama Hukuku*, 317; Sezginer, *İptal Davasının Uygulama Alanı Bakımından Ayrılabilir İşlem Kuramı*, 43-44.

⁵² Şahin, *Acele Kamulaştırma*, 229.

IV. KIYMET TAKDİR KOMİSYONUNA İLİŞKİN HUKUKA AYKIRILIKLARIN ÇÖZÜM YERİ

Kamulaştırma işlemine karşı açılan iptal davasında, bu işlemin yetki, sebep, konu, şekil/usul ve amaç unsurları bakımından hukuka uygunluk denetimi yapılır. Bu unsurlardan birine ilişkin hukuka aykırılık var ise idare mahkemesi kamulaştırma işlemini iptal eder. İptal kararı kesinleşince de asliye hukuk mahkemesinde devam eden bedel tespit ve tescil davası konusuz kaldığından karar verilmesine yer olmadığına dair hüküm tesis edilir.⁵³

Satın alma usulünün başarısız sonuçlanması ve idarenin bedel tespit ve tescil davası açması halinde, malikin de kamulaştırma işlemine karşı açılacak iptal davasında kıymet takdir komisyonuna ilişkin hukuka aykırılığı ileri sürebilmesi kabul edilirse, bu ihtimalin sonuçlarının değerlendirilmesi gerekir. Başka bir ifadeyle, bu ihtimalde söz konusu hukuka aykırılığın kamulaştırmanın şekil/usul unsuru bakımından sakatlık teşkil edip etmeyeceğinin ve bu sakatlığın kamulaştırma işleminin iptal edilmesine neden olup olmayacağı incelenmesi önem taşımaktadır.

Danıştay, 6830 sayılı İstimlak Kanunu yürürlükteyken 1982 yılında verdiği bir içtihadı birleştirme kararında, kıymet takdir komisyonun usulüne uygun teşekkül etmemiş olmasının kamulaştırma işleminin şekil/usul unsurunu ilgilendirdiğini, ancak iptalini gerektirip gerektirmediğinin olaya göre değerlendirilmesi ve denetiminin de idare mahkemesince yapılması gerektiği yönünde karar vermiştir.⁵⁴ Bu kararın verildiği tarihte taşınmazın bedeli doğrudan kıymet takdir komisyonu tarafından belirlenmekteydi. Buna rağmen karşı oy yazısında bu hukuka aykırılıkların bedeli etkileyeceği, kamulaştırma işleminin iptal edilmesinin kamu hizmetinin aksamasına neden olacağı ifade edilmiştir:

“Kamulaştırmada, Kıymet Takdir Komisyonunun oluşumundaki noksanlıklar; bu nedenle yaratılan uyumsuzluklarda, kamulaştırma işleminin iptalini gerektirmez. Komisyonun hatalı kurulması, sonuç olarak bedeli etkileyecektir. Kendisine tebliğ edilen bedeli az bulan, adli yargıda bedel artırma

⁵³ Gürsel, *Kamulaştırma Hukuku*, 414.

⁵⁴ “Kıymet takdir istimlak işleminin bir unsuru olduğuna göre bu unsurdaki sakatlık veya kanuna aykırılık dolayısıyla işlem aleyhine açılacak iptal davalarının Danıştay’da görülmesi ve çözümlenmesi gerekmektedir. Diğer bir deyimle iptal nedenleri meyanında bu hususlar da ileri sürülebilecektir. Ancak, bu konudaki usule aykırılığın ve takdir komisyonunun oluşumundaki sakatlığın, işlemin iptalini gerektirip gerektirmediğini, sonuca etkili olup olmadığını görevli dairesinin değerlendireceği tabidir.

Kamulaştırma işleminin tamamlanması için gerekli unsurlardan biri olan kıymet takdir komisyonlarının, 6830 sayılı Kanunda öngörülen biçime aykırı olarak oluşturulmasının Danıştay’da açılacak iptal davasında ileri sürülmesi gereken bir sebep olduğuna, ancak, bu oluşum biçimindeki kanuna, aykırılığın istimlak işleminin iptalini gerektirecek biçimde ağır veya bu işlemi etkilemeyecek şekilde tali olması hallerine göre, uyumsuzlukların olayına özgü değerlendirilmesinin ve sonuçlandırılmasının yetkili Dairesine ait bulunduğu ve içtihadın bu yolda birleştirilmesine 20.5.1982 gününde oyçokluğuyla karar verildi.” DİBK, 20.5.1982, E. 1981/1-4, K. 1982/2, Lexpera.

davası açabilecek ve mahkemece yeniden bedel tayin edilecektir. Bu kabil uyuşmazlıklarda işlemin iptal edilmesi, kamu hizmetinin aksamaması sonucunu yaratabilir. Bu nedenlerle içtihadın Altıncı Dairenin red kararları istikametinde birleştirilmesi gerektiği kanaatinde olduğumuzdan çoğunluk kararına karşıyız.”

Danıştay, 2942 sayılı Kanun’a 4650 sayılı Kanun’un getirdiği değişikliklerden önce 1994 yılında verdiği bir kararında komisyonların oluşmasına ilişkin uyuşmazlıkların idari yargının görev alanına girdiğini ifade etmiştir.⁵⁵ Yine Danıştay, 4650 sayılı Kanunla yapılan değişikliklerden sonra 2015 yılında verdiği bir kararında kıymet takdir komisyonunun hatalı düzenlediği belgenin kesin ve yürütülebilir bir işlem olmaması nedeniyle davanın reddedilmesini hukuka uygun bulmuş, dolaylı olarak da bu komisyona ilişkin hukuka aykırılıkların idari yargıda denetlenebileceğini kabul etmiştir. Buna karşılık, aynı davada uzlaşma komisyonunun tutanağının iptali istemini bedele ilişkin bir uyuşmazlık olarak görerek görev yönünden reddedilmesi gerektiğine karar vermiştir.⁵⁶

“Dava, Samsun İli, Canik İlçesi, Gaziosmanpaşa Mahallesi, Akman Sokak ... numaralı davacıya ait binanın davalı idare tarafından kamulaştırılmasına ilişkin işlemlerde hatalı olarak düzenlenen kıymet takdir belgesi ile uzlaşma tutanağının iptali istemiyle açılmış, ... Kamulaştırma Kanunu gereğince idarenin, yapılacak pazarlığa esas olmak üzere kendi bünyesinde oluşturacağı bir komisyon marifetiyle taşınmazın tahmini bedelinin tespitini yapması zorunludur. Bu işlem ise idarenin kendi iç bünyesinde yaptığı kişinin hukuki durumunda bir değişiklik meydana getirmeyen kesin ve yürütülebilir olmayan işlemdir.

...

Uyuşmazlığın uzlaşma tutanağına ilişkin kısmına gelince: ... Kamulaştırma Kanunu’nun 8’inci maddesinde düzenlenen satın alma usulü mutlak anlamda özel hukuk sözleşmesi olmasa da 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 2’nci maddesi kapsamında olan idari sözleşme de değildir. Kamulaştırma Kanunu’nun 8’inci maddesinde düzenlenen satın alma işlemi için uzlaşmaya varılıp uzlaşma tutanağının imzalanması bunun için de tarafların icap ve kabul yönündeki irade beyanlarının olması gereklidir. Uzlaş-

⁵⁵ “Bedelin tespiti ve bu bedele itirazların adli yargıda çözümlenmesi gerekte ise de takdir komisyonunun oluşumuna ilişkin uyuşmazlıkların çözümü idari yargının görevine girmektedir. ... Dosyadaki bilgi ve belgeler yukarıda anılan yasa maddeleri ile birlikte değerlendirildiğinde, dosyada mevcut tarihsiz kıymet takdiri raporunda, kıymet takdir komisyonunun kimlerden oluştuğu belli olmadığı gibi, söz konusu raporda taşınmazın m2’sinin 800.000.-lira olarak tesbit edilmiş olmasına rağmen dava konusu belediye encümeni kararı ile belediyeye ait hisselerin m2’si 825.000.-liradan satışına karar verildiği anlaşıldığından bu hususlar araştırılmaksızın davanın reddi yolunda verilen mahkeme kararında isabet görülmemiştir.” D6.D., 19.12.1994, E. 1994/3179, K. 1994/4965, Lexpera; Aynı yönde bkz. D6.D., 04.03.1996, E. 1995/7192, K. 1996/945, Lexpera.

⁵⁶ D6.D., 10.09.2015, E. 2015/7660, K. 2015/5138, Sinerji.

manın olmaması ya da uzlaşmanın gerçekleşmesine rağmen ferağ verilmemesi durumunda doğan hukuki ihtilaf Kamulaştırma Kanunu 10'uncu maddesine göre adli yargıda açılacak bedel tespiti ve tescil davası ile çözülecektir. Uyuşmazlıkta; uzlaşma tutanağının iptali istemiyle anılan davanın açıldığı, davacının iddiaları dikkate alındığında istemin taşınmazının bedelinin artırılmasına yönelik olduğu anlaşılmaktadır. Bu durumda davanın uzlaşma tutanağının iptali istemine yönelik olarak görev yönünden reddine karar verilmesi gerekmektedir.”

Kıymet takdir komisyonunun oluşumu ya da düzenlediği rapor, kamulaştırma işleminin şekil/usul unsuru içinde kabul edilirse, aynı şekilde uzlaşma komisyonunun oluşumu ve hazırladığı tutanağın da kamulaştırma işleminin şekil/usul unsuru kapsamında değerlendirilmesi gerekir. Oysa yukarıda da yer verildiği gibi Danıştay 6. Dairesinin 2015/7660 esas, 2015/5138 karar sayısı ile 10.09.2015 tarihinde verdiği kararında uzlaşma komisyonunun hazırladığı tutanağın bedele ilişkin olduğunu ifade ederek, davanın görev yönünden reddedilmesi gerektiğine hükmetmiştir. Kamulaştırma kararının alınmasından sonra gelen satın alma aşaması, kamulaştırma bedelinin uzlaşma sağlanarak belirlenmesi için öngörülmüştür. Kıymet takdir komisyonunun da görevi aynı uzlaşma komisyonunununki gibi bedele ilişkindir. Buna karşılık Şahin, satın alma usulünün denenmemesi veya kıymet takdir komisyonundaki hukuka aykırılıkların, kamulaştırma kararının uygulanmasının sonucu olduğunu bu nedenle adli yargı organınca değil idare mahkemeleri tarafından denetime tabi tutulması gerektiği görüşündedir.⁵⁷ Danıştay da 2008 yılında verdiği bir kararında satın alma usulünün uygulanmamasının idari işlemi sakatladığı sonucuna varmıştır.⁵⁸

“Dosyanın incelenmesinden, yukarıda içeriği yazılı hükümler uyarınca ilgili idarelerden veya haricen yapılacak araştırma ile taşınmazın hissedarlarından olan davacıların ve adreslerinin tesbit edilmesi suretiyle satın alma usulünün işletilmediği, davacıların Asliye Hukuk Mahkemesinde açılan kamulaştırma bedelinin tesbiti ve taşınmazın idare adına tescili davasına dahil edildiği anlaşılmıştır.

Bu durumda, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunundaki hükümlere uyulmaksızın tesis edilen işlemde hukuka uyarlık bulunmamaktadır.”

Satın alma usulü uygulanmadan bedel tespit ve tescil davası açılması halinde dava şartı yokluğu nedeniyle asliye hukuk mahkemesince davanın reddedilmesi gerekir. Ancak Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, 2011 yılında verdiği bir kararında,

⁵⁷ Müellif aynı zamanda 4650 sayılı Kanunla getirilen değişiklikler öncesindeki durumla (kamulaştırma bedelinin kıymet takdir komisyonunca belirlenmesi) değişiklikten sonraki durum arasında fark olmadığını, kıymet takdir komisyonlarının oluşumunun işlemin unsurunu teşkil ettiğini ifade etmiştir. Özey, *Günüşiğinde Yönetim*, 635, dipnot 1231.

⁵⁸ D6.D., 16.04.2008, E. 2008/353, K. 2008/2371, Lexpera.

kamulaştırmanın en uygun ve en hızlı şekilde sonuçlandırılması için, bedel konusunda görev verilen adli yargı organlarınca, davanın doğrudan reddedilmemesi gerektiğini, taraf teşkilinin sağlandıktan sonra duruma göre karar verilmesi gerektiğini ifade etmiştir.⁵⁹ Bu bakımından, taraf teşkili sağlandıktan sonra davalı, satın alma usulü uygulanmasa da davaya devam etmek istiyorsa dava reddedilmemekte, işin esasına girilmektedir.⁶⁰ Dolayısıyla Yargıtay satın alma aşamasının uygulanmamasını doğrudan ret nedeni olarak görmemekte, sürecin hem idare hem de malik bakımından uzamaması için duruşmaya devam edilmesi gerektiğini ifade etmektedir. Kanaatimizce isabetli olan bu çözüm yöntemine göre, davacı asliye hukuk mahkemesince yapılan duruşmada da anlaşmaya davet edileceğinden, davacının bedelin tespiti yönünden bir hak ya da menfaat kaybının olmayacağı ifade edilebilir. Bu bakış açısından, kıymet takdir komisyonuna ilişkin hukuka aykırılığın da kamulaştırma işleminin iptali sonucunu doğurmaması gerektiği kanaatindeyiz.

Kıymet takdir komisyonuna ilişkin hukuka aykırılıklar, yukarıda da izah edildiği gibi aslında bedeli ilgilendiren ve hatta bazen de bedeli hiç etkilemeyen hususlardır. Zira bu komisyon kamulaştırma işleminin tesis edilmesinden sonra tarafların satın alma aşamasında anlaşabilmesi için tahmini bedeli belirlemekle görevli olduğundan, kamulaştırma bedelini doğrudan etkilememektedir. Adli aşamada bedeli asliye hukuk mahkemesi tayin etmekte, satın alma aşamasında da taraflar müzakere sonucu miktar üzerinde uzlaşma sağlamaktadır. Komisyonun tahmini bedeli, uzlaşma komisyonu için sadece referans alınacak üst sınırdır. Bir başka deyişle, malikin tek seçeneği kıymet takdir komisyonunun tayin ettiği tahmini bedel değildir. Malikin müzakere etme hakkı olduğu gibi, kabul etmeme hakkı da bulunmaktadır.

Kıymet takdir komisyonunun hazırladığı rapora karşı doğrudan açılan davada, rapor icrai nitelikte olmadığı için davanın reddedilmesi Danıştay tarafından hukuka uygun bulunmuştur.⁶¹ Ancak komisyona ilişkin hukuka aykırılığı ileri sürerek kamulaştırma işlemiyle birlikte, meşruhatlı davetiyenin tebliğinden itibaren 30 gün içinde dava açması halinde kamulaştırma işleminin iptal edildiği varsayı-

⁵⁹ “Yukarıda ayrıntılı olarak açıklandığı üzere, 4650 sayılı Kanunla 2942 sayılı Kanunda yapılan değişikliklerle; kamulaştırmanın uluslararası normlara ve Anayasa’ya en uygun ve en süratli bir şekilde sonuçlandırılması ve değişiklikten önceki Kanunda kamulaştırma işlemlerindeki kural hataları nedeniyle meydana gelen gecikmelerin önüne geçilmesi amaçlanmış ve bu amaca yönelik olarak 7. ve 8. maddelerde, idareye malik ya da mirasçıların adreslerinin araştırılması ve satın alma usulünün uygulanması esasları getirilmiştir. Ne var ki, sözü edilen esasların yerine getirilip getirilmediğinin irdelenebilmesi, diğer bir ifadeyle 10. madde uyarınca açılmış bulunan bir davanın görülebilmesi için, öncelikle taraf teşkilinin sağlanması zorunludur.” YHGK, 02.02.2011, E. 2010/5546, K. 2011/11, Legalbank.

⁶⁰ Erdoğan Buyurgan ve Emel Karabağ, *Kamulaştırma Kamulaştırmaz El Atma ve İmar Mevzuatından Kaynaklanan Davalar*, Ankara: Yetkin Yayınları, (2021), 129.

⁶¹ Bkz. D6.D, 10.09.2015, E. 2015/7660, K. 2015/5138, Sinerji. Nitekim, Kaya da kıymet takdir komisyonu raporlarının icrai olmadığı için idari davaya konu olamayacağı görüşündedir. Kaya, “Türk İdare Hukukunda İcrai Olmayan İdari İşlemler”, 267.

mını da değerlendirmek gerekmektedir. Bu durumda bedel tespit ve tescil davası da reddedilecektir. İdare, kamulaştırma işlemlerine baştan başlayıp taşınmaz hakkında tekrar kamulaştırma kararı alabilecektir. Bu da kamulaştırma sürecinin hem malik hem de idare bakımından uzamasına neden olacaktır.

Kıymet takdir komisyonunun oluşumu da hazırladığı rapor da kamulaştırmanın tahmini bedelini ilgilendirmektedir. Dolayısıyla taşınmazın kamulaştırılmasına dair kararın hukuka uygunluğunu etkilemediği gibi, taşınmazın gerçek değerinin hesaplanmasına da mâni olmamaktadır. Zira, kural olarak malik kamulaştırma işlemine karşı iptal davasını, asliye hukuk mahkemesi tarafından gönderilen meşruhatlı davetiyeden sonra açacağı için iptal davasında esasın incelenmesine geçilene kadar, asliye hukuk mahkemesinde duruşma günü gelmiş olduğundan taraflar duruşmada bedel konusunda anlaşmaya davet edilebilecektir. Kamulaştırma sürecinin hızlı ve hukuka uygun bir şekilde sonuçlanması için bedelin belirlenmesi ve tescil görevi verilen asliye hukuk mahkemesinin işleyişi bakımından süreler 2942 sayılı Kanun'da oldukça kısa öngörülmüştür. Buna karşılık, normal usulüne göre işleyen ve hukuka uygunluk denetimi yapan idare mahkemesince yürütmenin durdurulması kararı verilmedikçe ve bu karar asliye hukuk mahkemesine tevdi edilmedikçe bedel tespit ve tescil davasının görülmesine devam edilecektir. Bir ihtimal olarak, bedel tespit ve tescil davasının karara bağlanmasından sonra, idare mahkemesinin iptal kararı vermesi söz konusu olabilir. Bu gibi karşılıklara mahal vermemek adına, bedele ilişkin olan ve bedel konusunda malikin menfaatini ihlal etmeyen kıymet takdir komisyonunun oluşumuna ya da raporuna ilişkin açılan iptal davalarında idare mahkemesinin davayı görev yönünden reddetmesinin 2942 sayılı Kanun'un amacına daha uygun olacağı kanaatindeyiz.⁶²

SONUÇ

Kamulaştırmanın hem temel hak ve hürriyetleri doğrudan etkileyen bir yönü, hem de bireyin iradesine de önem verilen bedele ilişkin bir yönü bulunmaktadır. Kamulaştırma, bir başka açıdan da kamu yararı ile bireyin yararının karşı karşıya geldiği bir uygulamadır. Hem 1982 Anayasası hem de 2942 sayılı Kanun kamulaştırmanın bu iki yönü arasında denge sağlayan düzenlemeler öngörmeye çalışmıştır. Bu kapsamda kamulaştırma süreci ayrıntılı ve sıkı kurallara bağlanırken aynı zamanda bu sürecin hızlı bir şekilde sonuçlandırılması da arzu edilmektedir. Yine söz konusu dengenin sağlanması için sürece idari makamlar/organlarla birlikte adli yargı organları da dahil edilmektedir. Kamulaştırma süreci de bu organların yer aldığı aşamalara göre idari ve adli aşama olmak üzere ikiye ayrılarak incelenmektedir.

Kıymet takdir komisyonu, idari aşamada oluşturulmakta ve tahmini kamulaştırma bedelini tespit etmektedir. Taşınmazın gerçek bedeli ise, bilirkişiler

⁶² Aynı yönde bkz. Gürsel, *Kamulaştırma Hukuku*, 401.

vasıtasıyla asliye hukuk mahkemesi tarafından belirlenmektedir. Kamulaştırma sürecinde malikin taşınmazın bedeline kavuşmasının hızlı bir şekilde olması arzu edilmektedir. Bu nedenle idari aşamada malikin iradesine önem verilerek anlaşma usulü getirildiği gibi, adli aşamada da asliye hukuk mahkemesi kararı vermeden ilk duruşmada tarafları yine anlaşmaya davet etmektedir. Dolayısıyla tahmini bedeli belirlemekle görevli kıymet takdir komisyonuna ilişkin bir hukuka aykırılık, kamulaştırma işleminden ziyade taşınmazın bedeli ile ilgili olup, aslında bedeli de doğrudan etkilememektedir. Böylece bunun, malikin hak kaybına yol açmadığını ileri sürebiliriz.

O halde, taşınmazın bedelini ilgilendiren satın alma aşamasında kurulan kıymet takdir komisyonunun oluşmasına veya hazırladığı rapora ilişkin hukuka aykırılıklar kamulaştırma işleminin şekil/usul unsurunu sakatlamamaktadır. İdare mahkemesinin, komisyona ilişkin bir hukuka aykırılık nedeniyle kamulaştırma işlemini iptal etmesi halinde 2942 sayılı Kanun'da öngörülen sürece ilişkin hızlılık sekteye uğrayacaktır. Zira bu durumda idare en baştan işlemlerini tekrar etmek zorunda kalacak hem idare hem de malik istediğini geç elde edecektir. Bu bakımından, söz konusu hukuka aykırılıkların çözüm yerinin kamulaştırmada dengenin sağlanması için bedel konusunda görevlendirilen asliye hukuk mahkemesi olduğunu düşünmekteyiz. Dolayısıyla, idare mahkemesinin önüne gelen bir uyuşmazlıkta kıymet takdir komisyonuna ilişkin bir hukuka aykırılık nedeniyle kamulaştırma işlemini iptal etmemesi ya da komisyonun raporuna karşı doğrudan açılan bir davada kesin ve yürütülebilir bir işlem olmaması nedeniyle davanın reddine değil de görev yönünden davanın reddine karar vermesi gerektiği kanaatindeyiz. Bu yaklaşımın, 2942 sayılı Kanun'un amacına daha uygun olacağını ifade edebiliriz.

KAYNAKÇA

- Akyılmaz, Bahtiyar; Sezginer, Murat ve Kaya, Cemil, *Türk İdare Hukuku*. Ankara: Savaş Kitapevi, 2021.
- Bilgen, Pertev, *Kamulaştırma Hukuku*. İstanbul: Filiz Kitapevi 1999.
- Buyurgan, Erdoğan ve Karabağ, Emel, *Kamulaştırma Kamulaşturmasız El Atma ve İmar Mevzuatından Kaynaklanan Davalar*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2021.
- Çağlayan, Ramazan, *İdare Hukuku Dersleri*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2021.
- Çağlayan, Ramazan, *İdari Yargılama Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2022.
- Erkut, Celal, *İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği*. Ankara: Daniştay Matbaası, 1990.
- Giritli, İsmet; Bilgen, Pertev; Akgüner, Tayfun ve Berk, Kahraman, *İdare Hukuku*. İstanbul: Der Yayınları, 2013.
- Gözler, Kemal, *İdare Hukuku Cilt I*. Bursa: Ekin Yayınevi, 2019.
- Gözler, Kemal, *İdare Hukuku Cilt II*. Bursa: Ekin Yayınevi, 2019.
- Gülân, Aydın, “İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Kürsüsü İdare Hukuku Ders Notu Bölüm 2”, Erişim Tarihi Ağustos 18, 2022. <https://hukuksebili.com/iuhf-idare-kursusu-notu/>.
- Günday, Metin, *İdare Hukuku*. Ankara: İmaj Kitapevi, 2013.
- Gürsel, Meltem Kutlu, *Kamulaştırma Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2019.
- Kağıtçıoğlu, Mutlu, “İdari İşlemin İcrailiği”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi* S. 103, (2021), 267-284.
- Kamulaştırma Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu (1/837), Dönem: 21, Yasama Yılı: 3, (S. Sayısı: 653). Erişim Tarihi: Ağustos 14, 2022. <https://www5.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem21/yil01/ss653m.htm>.
- Kaya, Cemil, “Türk İdare Hukukunda İcrai Olmayan İdari İşlemler”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 19, S. 1-2, (2004): 253-284.
- Özay, İl Han, *Günüşiğinde Yönetim*. İstanbul: Filiz Kitapevi, 2017.
- Sancakdar, Oğuz; Önüt, Lale Burcu; Doğan, Eser Us; Kasapoğlu, Mine Turhan ve Seyhan, Serkan, *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*. Ankara: Seçkin Yayıncılık 2022.
- Sezginer, Murat, *İptal Davasının Uygulama Alanı Bakımından Ayrılabilir İşlem Kuramı*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2000.
- Şahin, Cenk, *Acele Kamulaştırma*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2018.
- Tan, Turgut, “İdarenin “Kesin İşlemleri” ve 5917 Sayılı Kanun Uygulaması”, *Amme İdaresi Dergisi* 2, S. 4 (1969): 99-115.
- Tan, Turgut, *İdare Hukuku*. Ankara: Turhan Kitapevi, 2020.
- Ulusoy, Ali D., *Yeni Türk İdare Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2021.
- Ülker, Gözde, *Türk İdare Hukukunda İdari İşlemin Yetki Unsuru*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2022.
- Yıldırım, Turan, editör, *Türk İdare Hukuku*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2021.
- Yılmaz, Dilşat, “Türk İdare Hukuku’nda İdari İşlemin “Kesin”liği Üzerine Bir Değerlendirme: “Kime Göre?”, “Ne İçin?” Kesinlik”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 21, S. 2 (2017): 105-153.
- Yılmaz, Dilşat, *İdari İşlemin İcrailik Özelliği*. Ankara: Astana Yayınları: 2014.