

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı:1973/1

Karar Sayısı:1973/18

Karar Günü:17/4/1973

Resmi Gazete tarih/sayı:29.8.1973/14640

İtiraz yoluna başvuran : Danıştay 12 nci Dairesi.

İtirazın konusu : 15/5/1959 günlü 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanunun 2/7/1968 günlü, 1051 sayılı Kanunla değişik 21 inci maddesinin birinci fıkrasındaki "afet bölgesi içinde ve dışında tespit olunan imar ve iskan alanları içindeki taşınmaz mallardan Hazineye, özel idareye, belediyeye, köy tüzel kişiliğine veya katma bütçeli dairelere ait olanlardan ihtiyaca tekabül eden miktarı, İmar ve İskân Bakanlığının isteği üzerine bedelsiz olarak bu işe tahsis ve temlik olunur." hükmünün davada uygulanacak olan "köy tüzel kişiliğine ait taşınmaz mallara ilişkin kısmını" Anayasa'nın 36. ve 38. inci maddelerine aykırı gören mahkeme Anayasa'nın değişik 151 inci maddesine dayanarak Anayasa Mahkemesine başvurulmasına 26/5/1972 gününde karar vermiştir.

I - OLAY :

6/10/1964 günü Marmaris Bölgesinde oluşan deprem âfetinin Karacabey ilçesinin Akhisar Köyünde de hasara ve 'kimi konutların yıkılmasına yol açması üzerine İmar ve İskân Bakanlığı konut yaptırılmak üzere bu köy tüzel kişiliğine ilişkin üç parça taşınmaza el koyup afete uğrayanlara dağıtmış; onlar da aldıkları yardımlarla bu yerler üzerinde kendilerine konut yaptırmışlardır. İmar ve İskân Bakanlığı, söz konusu taşınmazların karşılığını satın alma veya anlaşma yolu ile köy tüzel kişiliğine ödemek için gerekli işlemlere girişmiş ise de bu arada 7269 sayılı Kanunun 21 inci maddesi 1051 sayılı Kanunla değiştirilince yeni kural uyarınca taşınmazlar bedelsiz olarak Hazineye geçmiştir. Bunun üzerine Akhisar köyü tüzel kişiliği adına muhtarca imar ve iskan Bakanlığı aleyhine; taşınmaz bedellerinin tazmini isteği ile Danıştay 12 nci Dairasında dava açılmış ve bu dairece de, yukarıda değinildiği gibi, 7269 sayılı Kanunun 1051 sayılı Kanunla değiştirilen 21 inci maddesinin birinci fıkrasındaki kuralın "köy tüzel kişiliğine ilişkin" bölümü Anayasanın 36. ve 38 inci maddelerine aykırı görülerek itiraz yolu ile Anayasa Mahkemesine başvurulmasına karar verilmiştir.

III - YASA METİNLERİ :

1 - İtiraz konusu Kanun hükmü :

15/5/1959 günlü, 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara dair Kanunun 2 Temmuz 1968 günlü ve 1051 sayılı Kanunla değiştirilen ve birinci fıkrasının köy tüzel kişiliğine ilişkin taşınmazlarla ilgili kuralı itiraz konusu edilen 21 inci maddesi, Beşinci Tertip Düstur Cilt 7 İkinci kitap, sayfa 2594 teki metne göre, şöyledir:

"Afet bölgesi içinde ve dışında tespit olunan imar ve iskan alanları içindeki taşınmaz mallardan Hazineye, özel idareye, belediyeye, köy tüzel kişiliğine veya katma bütçeli dairelere ait olanlardan (Vakıflar Genel Müdürlüğü taşınmaz malları ile Hazineye, özel idareye ve belediyeye ait taşınmaz mallardan bir kamu hizmetine tahsis edilenler hariç) ihtiyaca tekabül eden miktarı, İmar ve İskân Bakanlığının isteği üzerine bedelsiz olarak bu işe tahsis ve temlik olunur.

Afet sahaları içinde ve dışında yeniden kurulacak iskân yerleri (Şehir kasaba, köy) ile mevcut iskân sahalarına yapılacak eklemeler için, yıkarıdaki hükümler dairesinde arazi temini mümkün olmayan hallerde (normal gelişme alanlarına öncelik verilmek şartıyla) arazi ve bina satın alınabileceği gibi, kamulaştırma mevzuatı dahilinde, kamulaştırma da yapılabilir.

Bu maddeye göre sağlanan taşınmaz mallar imar ve iskân Bakanlığının isteği üzerine ayrıca ferağ şartı aranmaksızın Hazine adına resen tescil olunur.

2 - Mahkemenin dayandığı Anayasa kuralları:

Mahkemenin Anayasaya aykırılık görüşünü desteklemek üzere ileri sürdüğü Anayasanın 36. ve 38 inci maddeleri aşağıda yazılı olduğu gibidir.

a) "Madde 36 - Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir. Bu haklar, ancak kamu yararı amacı ile, kanunla sınırlanabilir.

Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz."

b) "Madde 38/1 - (1488 sayılı Kanunla değiştirilmeden önceki metin)

Devlet ve kamu tüzel kişileri, kamu yararının gerektirdiği hallerde, gerçek karşılıklarını peşin ödemek şartı ile özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların, kanunla gösterilen esas ve usullere göre tamamını veya bir kısmını kamulaştırmaya veya bunlar üzerinde idari irtifaklar kurmaya yetkilidir."

c) "Madde 38/1, 2, 3 (1488 sayılı Kanunla değişik)

Devlet ve kamu tüzel kişileri kamu yararının gerektirdiği hallerde, karşılıklarını peşin ödemek şartıyla, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malları, kanunla gösterilen esas ve usullere göre, tamamını veya bir kısmını kamulaştırmaya ve bunlar üzerinde idari irtifaklar kurmaya yetkilidir.

Ödenecek karşılık, taşınmaz malın tamamının kamulaştırılması halinde o mâlın malikinin kânunda gösterilecek usul ve şekle uygun olarak bildireceği vergi değerini; kısmen kamulaştırmalarda da, vergi değerinin kamulaştırılan kısma düşen miktarını aşamaz.

Kamulaştırılan taşınmaz mal karşılığının vergi değerinden az takdir edilmesi halinde malikin itiraz ve dava hakkı saklıdır."

3 - Konuyu ilgilendiren Anayasa kuralları:

Anayasa'nın konuyu ilgilendiren 112. ve 116. maddeleri şöyledir:

"Madde 112 - İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.

İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.

Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur."

"Madde 116 - Mahalli idareler, il belediye veya köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir.

Mahalli idarelerin seçimleri, kamunun gösterdiği zamanlarda ve 55 inci maddede yazılı esaslara göre yapılır.

Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim ancak yargı yolu ile olur.

Mahalli idarelerin kuruluşları, kendi aralarında birlik kurmaları görevleri yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgilileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır."

IV - İLK İNCELEME :

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 15. maddesi uyarınca 8/2/1973 gününde Muhittin Taylan, Avni Givda, Fazıl Uluoacak, Sait Koçak, Nuri Ülgenalp, Şahap Arıç, Ahmet Akar, Halit Zarbun, Ziya Önel, Abdullah Üner, Kâni Vrana, Muhittin Gürün, Lûtfi Ömerbns, Şevket Müftügil ve Ahmet H. Boyacıoğlu'nun katılmaları ile yapılan ilk inceleme Toplantısında dosyanın eksikliği bulunmadığı saptandıktan sonra işin esasının incelenmesine "Muhittin Gürün'ün başvurunun, başvuran mahkemenin yetkisizliği yönünden reddi gerektiği yolundaki karşı oyu ile" ve oyçokluğu ile 8/2/1973 gününde karar verilmiştir.

Danıştay 12. Dairesi elindeki davanın görevi içinde olduğunu kabul ederek davaya bakmakta bulunduğundan ve işin niteliğine göre bu tutuma müdahale, Anayasaya uygunluk denetimi kapsamını aşacağı için, düşünülemediğinden, karşı görüş çoğunlukla benimsenmemiştir.

V - ESASIN İNCELENMESİ :

İşin esasına ilişkin rapor, Danıştay Başkanlığının 10/1/1973 günlü, 615 0053 sayılı yazısına bağlı olarak gelen Danıştay 12. Dairesinin 26/5/1972 günlü, 1969/2081 sayılı gerekçeli kararı vj ekleri, Anayasaya aykırılığı ileri sürülen kanun hükmü ve iddiaya destek yapılan ve konu ile ilgisi bulunan Anayasa maddeleri ile öteki aydınlatıcı kurallar okun' duktan sonra gereği görüşüldü:

Türkiye umumi hayata etkili doğal afetlere sık sık sahne olan bir ülkedir. Onun için de bu afetler ara ara kent ve köylerde bazan büyük hasarlara, bu arada konutların yıkılmasına, ve çok sayıda can ve mal kaybına yol açmaktadır. Bu gibi durumlarda hasar ve zararların telâfisine çalışmak; konutları yıkılmış açıkta kalmış yurttaşlara acele konut yaptırmak veya konut yapımında kendilerine yardımcı olmak Devletin başta gelen sosyal görevlerindendir. Anayasa'nın 2. maddesinde Türkiye Cumhuriyeti Devletin nitelikleri belirtilirken aynı zamanda "sosyal bir nükuk devleti" olduğu ilkesi saptanmıştır. Yine Anayasa'nın 10. maddesindeki "Devletin, sosyal adalet ve hukuk devleti ilkeleri ile bağdaşmayan bütün iktisadi ve sosyal engelleri kaldıracağı", 41. maddesindeki "İktisadi ve sosyal kalkınmayı demokratik yollardan gerçekleştirmekle ödevli" olduğu ve 49. maddesindeki "yoksul ve dar gelirli ailelerin sağlık şartlarına uygun konut ihtiyaçlarını karşılayıcı tedbirleri alacağı" yolundaki hükümler de sosyal devlet anlayışının gereklerinden bulunmaktadır.

Burada şu noktanın belirtilmesi yerinde olacaktır. İptali istenen kanun kuralının ilişkin bulunduğu konunun, aşağıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, mülkiyet hakkını koruma ilkesiyle bir ilişkisi yoktur; onun için de Anayasanın 36. ve 38. maddeleri kapsamının dışındadır.

Bilindiği gibi Anayasa'nın 112. ve 116. maddelerine göre köyler, Devlet genel yönetimi içinde ve kamu tüzel kişilerinden sayılmış ve 112. madde de idarenin bütünlüğü ilkesine özellikle yer verildiği görülmüştür. Ohalde Anayasaya göre bir kamu kuruluşu olan köy tüzel kişiliğine ilişkin malların da kamu malı niteliğinde olacağına kuşku yoktur. Böyle olunca köy tüzel kişiliğine ilişkin taşınmazların, doğal afetler dolayısıyla yine kamu yararına bedelsiz olarak tahsis edilmesi ve incelenen itirazla ilgili olayda olduğu gibi deprem felaketinde konutları yıkılan köy halkına konut

Esas Sayısı:1973/1
Karar Sayısı:1973/18

yaptırmak üzere aynı köye ait taşınmazların bedelsiz olarak ayrılması Anayasa'nın sözü edilen ilke ve hükümlerine uygun düşmektedir. Bu nedenlerle itirazın reddine karar verilmelidir.

Avni Givda ve Ahmet Akar kanun kuralının Anayasaya aykırı olduğunu ve iptali gerektiğini ileri sürmüşlerdir.

Nuri Ülgenalp sonuçta birleşmeme birlikte gerekçeye katılmamış Ahmet H. Boyacıoğlu ek gerekçe yazmak hakkını saklı tutmuştur.

VI - Sonuç : 15/5/1959 günlü, 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanunun 2/7/1968 günlü 1051 sayılı Kanunla değişik 21 inci maddesinin birinci fıkrasının "Köy tüzel kişiliğine ait taşınmaz mallar "a ilişkin bölümünün Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın reddine Avni Givda ve Ahmet Akar'ın karşıoyları ile ve oyçokluğu ile 17/4/1973 gününde karar verildi.

Başkan
Muhittin Taylan

Başkanvekili
Avni Givda

Üye
Fazıl Uluocak

Üye
Sait Koçak

Üye
Nuri Ülgenalp

Üye
Şahap arıç

Üye
İhsan Ecemiş

Üye
Ahmet Akar

Üye
Halit ZARBUN

Üye
Abdullah Üner

Üye
Kâni Vrana

Üye
Muhittin Gürün

Üye
Lütfi Ömerbaş

Üye
Şevket Müftügil

Üye
Ahmet H. Boyacıoğlu

KARŞIOY YAZISI

Danıştay 12. Dairesinin Anayasaya aykırılığını ileri sürdüğü, "Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair" 15/5/1959 günlü, 7269 sayılı Kanunun 2/7/1968 günlü, 1051 sayılı Kanunla değişik 21. maddesinin birinci fıkrasında yer alan ve

"afet bölgesi içinde ve dışında saptanan imar ve iskân alanları içindeki taşınmaz mallardan köy tüzel kişiliğine ait olanların ihtiyacı karşılayacak miktarının İmar ve iskân Bakanlığının isteği üzerine bedelsiz olarak bu işe tahsis ve temlik edilmesi" ne ilişkin bulunan kuraldır.

Anayasa Mahkemesi, itiraz yoluyla gelmiş böyle bir kuralın Anayasaya uygunluk denetimini yaparken olayda sınırlı ve yalnız tarafları bağlayıcı hüküm vermeyecekse ki bu işte böyle bir hüküm söz konusu olmamıştır - itiraz yoluna başvuran mahkemenin bakmakta olduğu davanın konusuna özgü özellikleri ve ayrıntıları bir yana bırakmak denetiminden geçirdiği yasa kuralını Yasa Koyucunun ona verdiği kapsam içinde ele alıp değerlendirmek zorundadır.

Olayda ileri sürüldüğü gibi köy tüzel kişiliğinin elindeki taşınmaz kamu hizmetine tahsis edilmemiş ve burasının yine o köy içinde doğal afete uğramış bulunanlara konut yapılması için kullanılması öngörülmüş olabilir. Tahsis ve Temlik konusu taşınmaz köy tüzel kişiliğinin özel mülkiyetindedir, yahut değildir. Bütün bunların ve bunlar gibi ayrıntıların bir önemi olamaz. Çünkü Anayasa'ya aykırılığı ileri sürülen kural geniş kapsamlı, genel ve mutlak niteliktedir. Taşınmaz, köy tüzel kişiliğinin özel mülkiyetinde bulunsun veya köy orta malı olsun; bir kamu hizmetine tahsis edilsin veya edilmesin; imar ve iskân Bakanlığınca o köy veya başka yerler halkının ihtiyaçlarına tahsis edilmesi düşünülsün; kural işleyecektir. Onun içindir ki, yukarıda değinildiği üzere olayla sınırlı ve yalnız tarafları bağlayıcı hüküm verilmeyeceğine göre, Anayasaya uygunluk denetiminde kanun kuralının tam anlamı ve kapsamıyla ölçüye vurulması gereklidir.

Böyle yapıldıkta saptanan durum şudur: Anayasa'nın 112. maddesine göre "İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür" Amma 116. maddeye göre de köy idaresi, köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halkça seçilen bir kamu tüzel kişisidir. Bu İdareye Devlet, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlamak yükümlüdür. Köy tüzel kişiliğinin özel mülkiyetindeki taşınmazlar o köyün bir gelir kaynağıdır. Köye yeterli gelir kaynağı sağlaması gerekirken merkezi idarenin kendi görev ve ödev alanına giren işler için köyün gelirine hele gelir kaynaklarına el atması düşünülmaz. Bir köy tüzel kişiliğine ilişkin taşınmazların başka bir köy halkının ihtiyacı için bedelsiz olarak o köyün elinden alınması ise köy idaresinin kuruluşundaki "o köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılama" ereğine ters düşer. Kaldı ki genel hayatı etkileyecek ağırlıkta doğal afetlerin bir köydeki zararlarının giderilmesiyle o köyü yükümlü tutmak da köyün gelir kaynaklarının gücünü aşacak bir girişim demektir. Şu duruma göre genel hayata etkili afetler dolayısıyla tedbir alınması ve yardım yapılması gibi bir gerekçe dahi bir köy tüzel kişiliğinin özel mülkiyetindeki taşınmazların parasız olarak elinden alınmasını haklı gösteremez. İptali istenen kural, kararda belirtildiği gibi, Anayasa'nın 116. maddesine uygun değil apaçık aykırıdır; İptal edilmesi gerekir

Öte Yandan 7269 sayılı Kanunun 1051 sayılı Kanunla değişik 21. maddesinin birinci fıkrasında Hazine'ye özel idareye, Belediye'ye ilişkin taşınmazlardan bir kamu hizmetine tahsis edilmiş olanlar, bedelsiz el konma kuralı dışında bırakılmışken köy tüzel kişiliğinin taşınmazları için bu türlü bir istisna dahi tanınmamıştır. Mahalli idareler arasında hiçbir haklı nedene dayanmayan böyle bir ayırım yapılması Anayasa'nın 2. maddesinde Türkiye Cumhuriyetinin nitelikleri arasında sayılan "hukuk devleti" kavramı ile bağdaşabilir bir tutum ve böyle bir devletin yasalarında yer alabilecek bir kural olarak savunulamaz.

Yukarıdan beri açıklananlarla varılan sonuca göre konunun Anayasa'nın mülkiyet hakkının korunmasına ilişkin ilkeleri yönünden tartışılmasına yer görülmemiştir.

7269 sayılı Kanunun 1051 sayılı Kanunla değişik 21. maddesinin birinci fıkrasındaki köy tüzel kişiliği taşınmazlarına ilişkin kuralın Anayasa'ya aykırılığı dolayısıyla iptali gerekirken

Aanayasa'ya aykırı olmadığı ve itirazın reddi yolunda verilen 17/4/1973 günlü, 1973/1 18 sayılı karara bu nedenlerle karşıyız.

Avni Givda
Başkanvekili

Üye
Ahmet Akar

KARŞIOY YAZISI

Anayasa'nın 151. maddesinin ilk fıkrasında:

(Bir davaya bakmakta olan mahkeme, uygulanacak bir kanunun hükümlerini Anayasa'ya aykırı görürse veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varırsa, Anayasa Mahkemesinin bu konuda vereceği karara kadar davayı geri bırakır) denilmektedir.

Öteyandan Anayasa Mahkemesinin kuruluşu ve yargılama usulleri hakkındaki 22/4/1962 günlü ve 44 sayılı Kanunun 27. maddesinin 1 işaretli bendinde de, bir davaya bakmakta olan mahkemenin (o dava sebebiyls uygulanacak kanun hükümlerini) Anayasa'ya aykırı görürse itiraz yoluna başvurabileceği belirtilmek suretiyle Anayasa ilkesi tekrar edilmiş bulunmaktadır. Anayasa'nın ve kanunun açıklanan bu hükümlerine göre bir mahkemenin itiraz yoluna başvurarak bir kanun hükmünün Anayasa'ya uygun olup olmadığının karara bağlanmasını isteyebilmesi için aşağıdaki koşulların mevcut olması gerekmektedir:

1 - Mahkemenin bir davaya bakmakta olması,

2 - Anayasa'ya uygunluğunun çözümlenmesi gereken hükmün, o davada uygulanacak hüküm bulunması,

Bu iki koşuldan birinin bile eksik olması halinde itiraz yoluna başvurulamayacağı açıktır.

Herkesi bağlayıcı olan bu Anayasa ilkesi karşısında, Anayasa Mahkemesinin de itiraz yolu ile bir istem geldiği zaman bu koşulların tam olduğunu araştırmak zorunda bulunduğu kuşku gösterilemez. Aksi takdirde geçersiz bir istemin karara bağlanması gibi bir durumla karşılaşılabilirki böyle bir halde Anayasa Mahkemesi de Anayasa'ya aykırı bir tutum ve durum içine düşürülmüş olur.

Bu bakımdan, itirazda bulunan mahkemenin elindeki herhangi bir işi (dava) sayması ve bir kanun hükmünü o davada uygulama durumunda bulunduğunu belirtmiş bulunması, Anayasa Mahkemesini bağlamaz ve onun tarafından da koşulların var olup olmadığının ayrıca araştırılması gereğini ortadan kaldırmaz. Anayasa Mahkemesinin de kendi kanısına göre bu koşulların tamam olup olmadığını saptaması zorunludur.

Anayasa'nın 151. maddesinde öngörülen nitelikte bir dava ne zaman var sayılabilir' Bir başka deyimle, kanunlara dayanan gerçek uyuşmazlıklar yanında, usul hukukuna göre sadece şekli

itibariyle de (dava) olarak nitelendirilebilen her istem, Anayasa'nın 151. maddesinde sözü edilen (dava) olarak kabul olunabilir mi'

Bu sorunun, Anayasa'nın 151. maddesinin amacı doğrultusunda cevaplandırılması gerekmektedir:

Anayasa'ya uygunluk denetiminde iptal davası yanında bir de itiraz yoluna yer verilmiş bulunması, bu konudaki hükümlerin niteliğinde de anlaşılacağı üzere, kişiyi Anayasaya aykırı kanunların uygulanmasından koruyarak Anayasa güvencesi altına almak ve Anayasa'nın üstünlüğünü sağlamak amacına dayanmaktadır. Şu halde madde de öngörülen (dava) deyimi ile, Anayasa ve kanunlara göre yetkili olan bir mahkeme önüne getirilerek kişi hakkında olumlu veya olumsuz yönde bir karar ile sonuçlanabilmesi mümkün olan uyuşmazlıkların kastedildiği anlaşılmaktadır. Zira ancak böyle bir durumda, kişinin Anayasaya aykırı bir kanunun uygulanmasından korunması söz konusu olabilir. Buna göre Anayasa ve kanunlara uygun olmayarak görevi dışındaki bir istemin bir mahkeme önüne getirilmiş olmasını, Anayasa denetiminin sağlanması için başvurulabilecek bir neden saymaya imkân yoktur. Anayasa'nın 2. maddesinde devlet düzeninin temellerinden birisi olarak gösterilen "Hukuk devleti" kavramı, kanunsuz ve hukuk açısından değersiz işlemlere, geçerli sayılabilecek bir neden bulunmadıkça, hakuki sonuç ve etki tanınmasına izin vermez.

Yukarıdaki açıklamadan anlaşılacağı gibi Anayasa'nın 151. ve 44 sayılı Kanunun 27. maddelerinde sözü edilen (Bakılmakta olan dava) deyimi ile, kanunlara uygun biçimde ve mahkemenin görevi içinde açılmış bir davanın öngörülmüş olduğunda kuşku olmamak gerekir.

Dosyaya nazaran, bir köy tüzel kişiliğine ait olup İmar ve İskân Bakanlığınca 7269 sayılı Kanun gereğince ev yapıp âfete uğrayanlara dağıtmak maksadiyle el konulmuş bulunan üç parça taşınmazın, sözü geçen kanunun 1051 sayılı Kanunla değişen 21. maddesi gereğince bedelsiz olarak Hazine, adına tescili üzerine köy tüzel kişiliği tarafından Danıştay 12. Dairesinde taşınmaz bedellerinin tahsili isteği ile Bakanlık aleyhine dava açılmış ve 12. Daire de bu davayı görmeye kendisini yetkili saymıştır.

Yukarıda da görüldüğü üzere davacının istemi, taşınmazlara el koyma işleminin gereksizliği ve kanunsuzluğu gibi konulara ilişkin olmayıp sadece bedelinin verilmesinden ibarettir. Bedelin verilmemesi ise, bir idari eylem ve işlemin gereği olmayıp kanun hükmünün kendisinden doğmaktadır.

Anayasa'nın 140. maddesi, idari uyuşmazlıkları ve idari davaları görmek ve çözümlemek görevini Danıştay'a vermiştir.

Keza 24/12/1964 gün ve 521 sayılı Danıştay Kanunu bu kuruluşa sadece idari eylem ve işlemlerden doğan, kişi ile idare arasındaki uyuşmazlıklara ilişkin davaları çözümlemek görevi vermiştir. (Madde 29. 30) Olayda köy hükmî şahsiyetinin, aşağıda açıklandığı gibi Anayasa ve kanunlara göre hakkı olmadığı halde, istediği bedelin ödenmemesi hali, yukarıda da belirtildiği gibi idarenin kendi işlem ve eylemi ile öngördüğü bir sonuç olmayıp kanun hükmünün kendisidir. Bu sonucun, taşınmazın söz konusu hizmete idarece tahsisi üzerine ortaya çıkmış bulunması, kanunun öngördüğü (bedelsizlik) durumunun, bir idarî eylem ve işlemin sonucu olarak sayılmasına imkân vermez, şu hale göre buradaki bedel uyuşmazlığı bir idari eylem ve işlemten ileri gelmeyip kanundan doğmaktadır. Kanunlara karşı olan istemlerin çözüm yeri ise Danıştay değildir.

Öteyandan bu el koyma işlemi, niteliği bakımından bir çeşit kamulaştırmaya benzetilse bile kamulaştırma işlemlerinde bedele ilişkin uyuşmazlıkların çözüm yerinin de Danıştay olmadığı bilinmektedir.

Kaldığı konunun, tamamen ayrı bir açıdan ele alınmasında zorunluk vardır:

İdari bir işlem ve eylem sonucu olarak kişinin hak veya menfaatinin zarar görmesi halinde idari bir uyuşmazlığın doğabileceği bilinen bir ilkedir. (Hak veya menfaatin) öne sürülebilir nitelikte olması ise onun Anayasa'dan veya kanunlardan doğmasına bağlıdır.

Köy tüzel kişiliği, Anayasa'nın 112. maddesinde sözü edilen ve kanunla düzenlenen kuruluş ve görevleriyle bir bütün teşkil ettiği belirtilen (idare) nin bir parçasıdır. Anayasa'nın 115. ve 116. maddelerinde ise idarenin kuruluşu, (Merkezi idare) ve (Mahalli İdare) olmak üzere iki ayrı düzende ilkelere bağlanmıştır. Şu halde Anayasa açısından köy tüzel kişileri de idarenin bir bölümü olup köylere ilişkin kamu hizmetlerini yürütmek üzere kurulmuş birer kamu tüzel kişileridir. Yani devlete ait kamu görevlerinden bir bölümü (köy halkının müşterek ve mahalli ihtiyaçları) köy tüzel kişileri tarafından yürütülecek ve bunların kuruluşları, görevleri ve yetkileri de kanunda gösterilecektir. (Anayasa Madde: 116). Ancak kuruluştaki bu ayrılığın, Anayasanın 112. maddesinde öngörülen (İdare Birliği) nden köyleri dışarıda tutma sonucunu doğurmayacağı unutulmamalıdır. Bu bakımdan köyün yetişemediği kamu hizmetlerine, merkezi idarenin yardımcı olması veya o hizmeti büsbütün üzerine alması doğal bir sonuçtur. Esasen yine Anayasanın 116. maddesinde, köy tüzel kişilerinin merkezi idare ile olan bağve ilgilerinin kanunla düzenleneceği bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanacağı açıkça belirtilmiştir.

Öteyandan köy mallarının da, bir kamu hizmetine tahsis edilmiş olsun veya olmasın, kamu malı olduklarında kuşku yoktur. Bunlardan bir kamu hizmetine tahsis edilmiş olanlar, doğrudan doğruya; böyle bir tahsis dışında kalanlar da, sağladıkları gelir veya başka biçimdeki menfaatlarla köye ilişkin kamu hizmetlerinin yürütülmesinde kullanılmaktadır.

Bu mallar üzerinde, Anayasa'nın 38. maddesine göre, köy tüzel kişiliğinin (mülkiyet) hakkının bulunduğu ve üçüncü şahıslara karşı bu hakkına dayanarak davalı veya davacı olacağında kuşku yoktur.

Ancak bir bütün teşkil eden idarenin çeşitli bölüm ve kademelerine ait kamu mallarının kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi amacıyla ve bir kanunla birinden ötekine yapılan devir ve tahsislerinin, bu bölüm ve kademelerin (Mülkiyet) hakları öne sürülerek adli veya idari bir uyuşmazlığa konu yapılması ve bedel istenilmesi Anayasa'nın yukarıda belirlenen 112. ve 116. maddeleri karşısında mümkün değildir. Anayasaya aykırılığı öne sürülen 2/7/1968 günlü ve 1051 sayılı Kanunun 21. maddesi de esasen bu konuda herhangi bir bedel öngörmüş olmayıp aksine intikalin bedelsiz olacağını açıklamıştır.

Şu duruma göre, merkezi idareye karşı köy tüzel kişiliğinin bu konuda öne sürebileceğine Anayasa'dan ve ne de kanundan doğan bir hakkı söz konusu olmadığından, böyle bir istemde bulunma, yani "davacı" olma yetkisi de yoktur. Zaten Anayasa Mahkemesi de yukarıki kararıyla bu gerçeği tespit etmiş bulunmaktadır.

Bu açıklamalardan ortaya çıkan sonuç şudur :

Danıştay, Anayasa ve kanunlarla kendisine görev olarak verilmemiş bir konuya ilişkin olmak üzere yapılmış yetkisiz bir istemi, Anayasa'nın 151. maddesine olanak saplayıcı nitelikte bir (dava) sayarak sözü geçen kanun hükmü hakkında Anayasa'ya aykırılık itirazında bulunmuştur.

Halbuki Anayasa'nın 4. maddesi hiçbir kimse veya organın, kaynağını Anayasa'dan almayan bir Devlet yetkisini kullanamayacağı ilkesini koymuş ve Anayasa'nın 8. maddesi de Anayasa hükümlerinin yargı organları da dahil olmak üzere herkesi bağlayacağını kuşkuyla yer vermiyecek bir açıklıkta belirtmiştir.

Esas Sayısı:1973/1
Karar Sayısı:1973/18

Bu durumda Anayasa'ya aykırı olarak yapılmış olan bu itirazın, itirazda bulunan Danıştay 12. dairesinin yetkisizliği yönünden reddine karar verilmelidir.

Yukarıki nedenlerle kararın konuya ilişkin begümüne katılmıyorum

Muhittin Gürün

Üye