

T.C.
DANIŞTAY
ONUNCU DAİRE

Esas No : 2011/10449

Karar No : 2013/2969

Temyiz Eden (Davacı) : TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası

Vekili : Av. Zühal Dönmez
Bestekar Sok. No. 49/5-Kavaklıdere/ANKARA

Karşı Taraf (Davalı) : Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı-ANKARA

Vekili : Hukuk Müşaviri Deniz Eren
Aynı Adreste

İstemin Özeti : Antalya 2. İdare Mahkemesinin 18.9.2008 tarihli, E:2008/1020,

K:2008/1366 sayılı kararının temyizden incelenerek bozulması istenilmektedir.

Savunmanın Özeti : Temyizen incelenen Mahkeme kararının bozulmasını gerektiren bir neden olmadığı belirtilerek, istemin reddi gerektiği savunulmaktadır.

Danıştay Tetkik Hâkimi : Serhat Emin Taş

Düşüncesi : Temyizen incelenen Mahkeme kararı hukuka aykırı bulunduğundan, istemin kabulü gerektiği düşünülmektedir.

TÜRK MİLLETİ ADINA

Temyizen incelenerek bozulması istenen Mahkeme kararının onanması yolunda Danıştay Altıncı Dairesince verilen kararın kaldırılarak dosyanın Danıştay Onuncu Dairesine gönderilmesi üzerine gereği görüldü:

Dava, Antalya İli, Merkez İlçesi, Kovanlık ve Selimiye (Karadon) Köylerinin sınırları içinde bulunan 343, 344, 346, 347, 1022 ve 1026 parsel numaralı ve 112.058 hektar yüz ölçümü olan taşınmazların "doğalgaz yakıtlı termik kombine çevrim ünitesi" kurulması için tarım dışı amaçla kullanımına izin verilmesine ilişkin 22.4.2008 tarihli davalı idare işleminin iptali istemiyle açılmıştır.

Mahkemece, dava konusu işlemin mevzi imar planı yapımı için hazırlık niteliğinde olduğu, icrailik vasfının bulunmadığı gerekçesiyle davanın incelenmeksizin reddine karar verilmiştir.

Davacı tarafından, hukuka aykırı olduğu ileri sürülen Mahkeme kararının temyizden incelenerek bozulması istenilmektedir.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 14. maddesi 3. fıkrasının (d) bendinde dava konusu işlemin (idari davaya konu olacak kesin ve) yürütülmesi gereken bir işlem olup olmadığı yönünden inceleneceği, 15. maddesi 1. fıkrasının (b) bendinde ise sözü edilen nitelikte bir işlemin bulunmaması durumunda davanın reddine karar verileceği düzenlemeleri yapılmıştır.

İdarenin, kamu hizmetinin yürütülmesi amacıyla, kamu gücünün ayrıcalıklarından yararlanarak tesis ettiği ve tek yanlı irade açıklamasının ürünü olan bir işlemin idari davaya konu olabilmesi (kesin nitelik taşıması ve) yürütülmesinin zorunlu olmasıyla mümkündür

İlgililerin hukuki durumları üzerinde etki yapabilen, ilgililer için yeni hukuki durumlar yaratan, ilgililerin mevcut hukuki durumlarını değiştiren veya ortadan kaldıran işlemler, yürütülmesi gereken (icrai) nitelik taşıyan işlemlerdir. İdarenin belirli konulardaki görüşlerini açıkladığı işlemlerde olduğu gibi muhataplarının hukuki durumları üzerinde etkide bulunmayan işlemler, icrai işlemler değildir.

Dava konusu işlemin icrailik vasfının bulunup bulunmadığının değerlendirilmesine gelince:



5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu'nun, "Tarım Arazilerinin Amaç Dışı Kullanımı" başlıklı 13. maddesinde, "Mutlak tarım arazileri, özel ürün arazileri, dikili tarım arazileri ile sulu tarım arazileri tarımsal üretim amacı dışında kullanılamaz. Ancak, alternatif alan bulunmaması ve Kurulun uygun görmesi şartıyla; a) Savunmaya yönelik stratejik ihtiyaçlar, b) Doğal afet sonrası ortaya çıkan geçici yerleşim yeri ihtiyacı, c) Petrol ve doğal gaz arama ve işletme faaliyetleri, ç) İlgili bakanlık tarafından kamu yararı kararı alınmış madencilik faaliyetleri, d) ~~Belirli bir kamu yararı kararı alınmış alan ve yatırımlar.~~ e) Kamu yararı gözetilerek yol altyapısı ve üstyapısı faaliyetlerinde bulunacak yatırımlar, f) Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun talebi üzerine 20/2/2001 tarihli ve 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu uyarınca yenilenebilir enerji kaynak alanlarının kullanımı ile ilgili yatırımları, g) Jeotermal kaynaklı teknolojik sera yatırımları için bu arazilerin amaç dışı kullanım taleplerine, toprak koruma projelerine uyulması kaydı ile Bakanlık tarafından izin verilebilir. Bakanlık bu yetkisini valiliklere devredebilir..."; anılan Kanun'a dayanılarak çıkarılan Tarım Arazilerinin Korunması, Kullanılması ve Arazi Topulaştırılmasına İlişkin Tüzük'ün 8. maddesinde ise, "Her ölçekteki imar ve çevre düzeni planlarının yapılması ve değiştirilmesinde tarım arazilerinin tarım dışı amaçlı faaliyetlere ayrılmasına kurulun uygun görüşü alınarak Bakanlık veya valiliklerce izin verilebilir." kurallarına yer verilmiştir.

Bu kuralların değerlendirilmesinden, mutlak tarım arazileri, özel ürün arazileri, dikili tarım arazileri ile sulu tarım arazilerinin belirli koşulların varlığı halinde amaç dışı kullanımına Toprak ~~Koruma Kurulunun uygun görüşü üzerine Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığınca veya Valiliklerce izin verilebileceği, belirtilen izin alındıktan sonra imar planı veya imar planı değişikliği yapılarak tarım arazilerinin değişik amaçlara tahsis edilebileceği anlaşılmaktadır.~~

Tarım arazilerinin amaç dışı kullanımının sağlanması için takip edilen usule yakından bakıldığında, birbirinden farklı ve belirli bir sıra ile birbirini izleyen üç işlemin bir arada olduğu görülür. Önce Toprak Koruma Kurulunun uygun görüşü, sonra Bakanlık veya Valiliklerce verilecek kullanım izni ve son olarak da imar planı yapımı ya da imar planı değişikliği.

İdare hukuku öğretisinde "zincir işlem (veya bağlı işlem)" olarak adlandırılan teoriye göre, birbirinden farklı ve belirli bir sıra ile birbirini izleyen işlemler arasında bir zincirin halkaları görünümünde bağıllık ilişkisi bulunmaktadır. Nihai kararın ortaya çıkabilmesi için zorunlu olarak bulunması gereken bu işlemlerin her biri sonrakinin hukuki dayanağını oluşturur. Belirtilen bağıllık ilişkisi, halka işlemlerin zincirden kopanılarak tek başlarına iptal davasına konu edilemeyecekleri fikrini doğurmuştur. İcrailik vasfı bulunmadığı savunulan halka işlemlere yönelik hukuka aykırılık iddialarının ise, nihai karara karşı açılacak davada ele alınabileceği ve halka işlemlerde tespit edilen hukuka aykırılıkların nihai kararı da hukuka aykırılık kabul edilmiştir.

~~Bununla beraber, zincir işlemler tesisinin terk edilmesine yol açan "ayrılabilir işlem" kavramının, idare hukukunda idari süreç ile bağlantılı bir hukuki işlemin, idari süreç içerisindeki diğer işlemlerle ilişkisiyle ortaya konulması hukuki sonuçları yaratma gücünün bulunmasıyla ilgili olarak, idare hukukunda da sorumluluk tek başına iptal davasına konu edilebilecekleri~~

T.C.
DANIŞTAY
ONUNCU DAİRE

Esas No : 2011/10449
Karar No : 2013/2969

Dosyanın incelenmesinden, sulu mutlak tarım arazisi niteliği taşıyan dava konusu taşınmazlar üzerinde "doğalgaz yakıtlı termik kombine çevrim ünitesi" kurulmak istendiği, bunun için mevzi imar planı yapılmasının talep edilmesi üzerine Toprak Koruma Kurulunun 15.4.2008 tarihli kararı ile taşınmazların belirtilen amaç doğrultusunda kullanımının uygun görüldüğü, devamında da dava konusu işlemle tarım dışı kullanımına izin verildiği anlaşılmaktadır.

Tarım arazilerinin amaç dışı kullanımının sağlanması için takip edilen idari süreç içinde yer alan dava konusu işlem, bir sonraki imar planı yapımı ya da değişikliği işleminin hukuki dayanağını oluşturmakta ve imar planı ya da değişikliği yapılarak nihai karara ulaşılabilmesi için bulunması gereken izin koşulunu temin ederek bir sonraki işlem ile ortaya konulamayacak hukuki bir sonuç yaratmaktadır. İşlemin bu niteliği ona icrailik vasfını kazandırmakta ve iptal davasına tek başına konu edilebilmesini mümkün kılmaktadır.

Bu durumda, yürütülmesi gereken bir nitelik taşıdığı anlaşılan "tarım dışı kullanıma izin verilmesine" ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davanın incelenmeksizin reddi yolunda verilen Mahkeme kararında usul hukuku kurallara uyarlık bulunmadığı sonucuna ulaşılmaktadır.

Açıklanan nedenlerle, temyiz isteminin kabulü ile Antalya 2. İdare Mahkemesinin 18.9.2008 tarihli, E:2008/1020, K:2008/1366 sayılı kararının **BOZULMASINA**, dosyanın yeniden bir karar verilmek üzere adı geçen İdare Mahkemesine gönderilmesine, 29.3.2013 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

Başkan	Üye	Üye	Üye	Üye
Mehmet Rıza ÜN LÜ ÇAY	Emin Celalettin ÖZKAN	Ali KAZAN	Okay KOÇAK	İsmail Hakkı SAYIN

 ASLI GİBİDİR