

KAMU TAŞINMAZLARI VE KAMU TAŞINMAZLARININ TAHLİYESİ

Stj. Av. Muhammed Volkan SERTER

A. GİRİŞ

Kamu Taşınmazlarının Tahliyesi konusuyla ilgili açıklamalarda bulunmak, Kamu Hukuku ve Özel Hukuk'un birçok kavramıyla ilgili açıklamalarda bulunmayı gerektirir. Zira Kamu Taşınmazlarının Tahliyesi hususunu ifade edebilmek için öncelikle Taşınmaz kavramından ve malın niteliğinden bahsetmek gerekecektir. Bir malın niteliği, hem uygulanacak rejimi değiştirebilecek hem de hak ve yetkilerin genişlemesine veya daralmasına sebebiyet verebilecektir. Öyle ki malın niteliğinin tespitiyle birlikte yargı kolu, taraflar arasında akdedilen sözleşmenin mahiyeti, yine sözleşmeyle kurulan ilişkiye tarafların etkisi ve tahliyenin şekilleri farklılık gösterebilecektir. Bu bakımdan "Kamusal Mal" ve "Özel Mal" ayrımı, en belirgin ayrım olarak karşımıza çıkmaktadır. Aşağıda "Taşınmaz Mal" Kavramı, "Kamusal Mallar-Özel Mallar" , "Kamu Taşınmazlarına Ait İlişkilerde Tarafların Durumu" ve "Kamu Taşınmazlarının Tahliyesi" detaylıca irdelenecektir.

B. TAŞINMAZ MAL KAVRAMI VE AYRIMLARI

1. Taşınmaz Mal Kavramı

Taşınmaz mal kavramı, bulunduğu yerde sabit olan ve bir yerden başka bir yere nakledilmesi ancak malın kendisine fiziken zarar verilmesiyle mümkün olan malları ifade etmektedir. Taşınmaz malın konusunun neler olduğu 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nda açıklanmıştır. Buna göre "Araziler" , "Tapu Kütüğüne Ayrı Bir Sayfaya Kaydedilen Bağımsız ve Sürekli Haklar" ve "Kat Mülkiyeti Kütüğünde Kayıtlı Bağımsız Bölümler" taşınmaz olarak nitelendirilmiştir. Yine taşınmaz mal kavramının bir başka tanımı, 3091 sayılı Taşınmaz Mal Zilyedliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkında Kanun'un Uygulama Yönetmeliği'nin 7. maddesinde yapılmıştır. Söz konusu yönetmelik tanımında, taşınmazların konusunu -sınırlı olmamak kaydıyla- "tarla, bağ, bahçe, arsa, orman, ağıl, apartman, dükkan, fabrika, otel gibi bütün arazi, bina ve madenler" oluşturmaktadır.

2. Taşınmaz Mal Ayrımları

Taşınmaz Mal kavramını meydana getiren koşulları ve taşınmaz malın içeriğini belirledikten sonra hangi taşınmazların "Kamu Taşınmazı" olarak adlandırılacağı önem arz etmekte ve açıklama gerektirmektedir. Aşağıda -konunun bağlamından kopmamak kaydıyla- yalnızca devletin sahip olduğu mallar açısından ayrım yapılacak olup böylelikle Taşınmaz Mal ayrımları da açıklanacaktır.

a) Devletin Özel Mülkiyete Tabi Olan Taşınmazları

Gerçek veya Tüzel Özel Hukuk Kişileri'nin zilyetliği altında bulunan taşınmazlara "Özel Mallar" denilmektedir. Bir malın "Özel Mal" sıfatına haiz olması, kamu hizmeti amacı gütmemesiyle yakından

alakalıdır. Bu anlamda devletin de bazı malları, özel mal sıfatını taşıyabilir. Bu bakımdan bir kamu hizmetinde kullanılmayan, kamunun yararlanımına tahsis edilmeyen mallara “Özel Mallar” denir. Özel malların kullanım amacındaki kamu yararı, gelir elde etme amacı taşımasıdır. Yalnızca özel hukuka tabi kamu malları değil, özel hukuk kişilerine ait mallara da “Özel Mallar” denilmektedir. Öyle ki bu ayrımın önemi uygulanacak hukuk alanı bakımından önem arz etmektedir. Bu tür malların konusunu oluşturduğu uyumsuzluklarda da özel hukuk rejimi tatbik edilecek ve adli yargı görevli olacaktır.

b) Kamu Taşınmazları

Bir malın “Kamu Malı” sıfatına sahip olmasının temel nedeni, devletin bu mallara sahip olmasındaki amaçtır. Güdülen amaca göre bir malın “Kamu Malı” veya “Özel Mal” olarak anılma durumu ortaya çıkmaktadır. Devletin uhdesinde bulunan kamusal malların kullanılma amacı kamu yararadır. Devletin kamusal mallara ilişkin tasarrufları, doğrudan kamu hizmeti ifa etme amacı taşımaktadır. Bu bakımdan bir kamu malının tahsisinde, hedeflenen asıl olarak kamu yararadır. Kamusal malların en belirgin ayrımı da burada ortaya çıkmaktadır. Esas olarak güdülen amaç kamu yararı olup söz konusu bu taşınmazlar hukuki münasebetlere konu olduğunda, idare tarafının yetkileri, özel hukuk ilişkilerindeki taraflara göre daha kapsamlı olacaktır. Yine bu malların, özel malların tabi olduğu hukuk rejiminden ayrılarak idari rejime tabi olması ve çıkan uyumsuzluklarda da idari yargının görevli olması gündeme gelecektir.

C. UYGULANACAK REJİM

Yukarıda da açıkladığımız üzere tanımlanan mal ayrımlarına göre her bir olay özelinde uygulayacağımız rejim farklılık gösterecektir. Bir özel hukuk kişinin özel mala sahip olmasıyla idarenin özel mala sahip olması arasında olağan dışı bir fark bulunmamaktadır. Örneğin, özel malın konusunu oluşturduğu bir kira sözleşmesine, özel hukuk hükümleri uygulanacak ve yargılama yetkisi de özel hukuk mahkemelerine ait olacaktır. Oysa kamusal mallar açısından idari yargı ve idari yargılama usulleri esas alınacaktır. Zira rejim ayrılığının farkı, taraflara yüklediği hak ve borçlar açısından değişikliklere sebebiyet vermesidir.

Tahliye giden süreçte bir kamu taşınmazı, kanunlarda özel olarak düzenlenen şekillerde hukuki ilişkiye konu edilebilir. Bu hukuki ilişkinin en tipik örneği, idari sözleşmelerdir. İdari sözleşmeler, özel hukuk sözleşmelerinden oldukça farklı olup sağladığı hak ve yetkiler bakımından da idareye geniş imkanlar sunmaktadır. Öyle ki idareye tanıdığı üstün haklar bakımından Alman Hukuk Literatürü’nde idari sözleşmelere, “İdari Anlaşma” denilmektedir. Bu söylemin temel dayanağı da tipik bir özel hukuk sözleşmesine göre tarafların hak ve borçları anlamında eşitlik olmaması ve idarenin oldukça baskın bir taraf olmasıdır. Bu bakımdan özel mallara uygulanan özel hukuk rejiminden farklı olarak kamu taşınmazlarına idari rejim uygulanır. Bu rejimde Tahliye Hukuku’na yaklaşım kamu yararı, kamu hizmeti gibi idare hukukunun temel kavramları göz önünde bulundurularak belirlenir.

Kamu taşınmazlarının tahliyesi konusunun detaylıca irdelenmesi, tahliye giden sürecin de etraflıca incelenmesini gerektirir. Aşağıda tahliye kavramının gündeme gelebileceği konular, hukuki dayanakları ile birlikte açıklanmaktadır.

D. TAHLİYENİN ORTAYA ÇIKABİLECEĞİ DURUMLAR

Tahliye kavramı, Kira Hukuku ile oldukça yakın ilişki içerisinde olan bir kavramdır. Öyle ki bir tahliyeden söz edilebilmesi bir malın kiralanması koşulunu içermektedir.

Bunun dışında kanunun bir takım durumlarda, kamu taşınmazlarına özgü sağladığı haklar da yok değildir. Bir kamu taşınmazında, haksız olarak özel hukuk kişilerinin bulunması da Tahliye Hukuku'nu gündeme getirecektir. Aşağıda Tahliye kavramının hukuki dayanakları ve ortaya çıkabileceği durumlar daha detaylı açıklanmaktadır.

Daha önce 6570 sayılı Gayrimenkul Kiraları Hakkında Kanun'un 7. maddesinde "Tahliye" Kavramı gündeme getirilmiş fakat bu kanun 01/07/2012 tarihinde yürürlükten kaldırılmıştır. Bu anlamda Kamu Malı da olsa Özel Mal da olsa taşınmaz sıfatına sahip tüm mallara 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun uygulanacağı öngörülmüştür. Bu değişiklikte birlikte kanunun uygulama alanı da genişlemiştir. Zira Gayrimenkul Kiraları Hakkında Kanun'un 1. maddesi "*belediye teşkilatı olan yerlerle*" ifadesiyle başlamakta ve doğal olarak bir kısıtlama getirmektedir. Oysa 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu, "konut ve çatılı işyeri kiralarına ilişkin hükümler" olarak düzenlemekte ve taşınmazlar bakımından herhangi bir ayırım yapmamaktadır. Yine Türk Borçlar Kanunu'nun 339. Maddesinin ikinci fıkrasında "*Kamu kurum ve kuruluşlarının, hangi usul ve esaslar içinde olursa olsun yaptıkları bütün kira sözleşmelerine de bu hükümler uygulanır.*" denmektedir. Bu bakımdan Türk Borçlar Kanunu'na göre konut ve çatılı işyeri kiralarına ilişkin taşınmaz malların niteliğine bakılmaksızın Türk Borçlar Kanunu uygulanacak ve taşınmazların tahliyesinde de özel hukuka göre Tahliye işlemi gerçekleştirilecektir.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun yanı sıra 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nda da kamu taşınmazlarının tahliyesine ilişkin düzenlemeler mevcuttur. İlgili kanunun 75. Maddesinin dördüncü fıkrasına göre "*İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir.*" hükmünü içermektedir.

İki düzenleme arasındaki en temel ayırım, kira sözleşmelerinin uzayıp uzamaması konusunda gündeme gelmektedir. Buna göre 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 347. maddesinde "*Konut ve çatılı işyeri kiralarında kiracı, belirli süreli sözleşmelerin süresinin bitiminden en az onbeş gün önce bildirimde bulunmadıkça, sözleşme aynı koşullarla bir yıl için uzatılmış sayılır.*" denilmektedir. Devlet İhale Kanunu'nun 64. maddesinde ise "*Kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresi, on yıldan çok olamaz.*" denilmektedir. Her ne kadar 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nda bildirimde bulunulmadığı takdirde kira sözleşmelerinin bir yıl uzayacağı düzenlenmişse de kamu taşınmazları açısından bu süre 10 yılı aşamayacaktır. Zira ilgili hüküm, emredici niteliktedir. Bu durumda idarece ya taşınmazın tahliye edilmesi istenecek ya da yeniden ihale yapmak suretiyle kiraya verilmesi söz konusu olacaktır.

İki kanunun tahliye giden süreçte içerdiği farklılıklar, uygulamada, hatta Yargıtay ve Danıştay kararlarında da fikir ayrılıklarına neden olmaktadır.

E. TAHLİYE

Bu bölümde alelade bir taşınmazın tahliyesinden ziyade kamu taşınmazlarının tahliyesinden bahsedilecektir. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75. Maddesinde işgal edilen taşınmazların nasıl tahliye edileceği öngörülmüştür. Yine aynı kanuna göre tahliye iki şekilde gerçekleştirilebilir: Süresi biten sözleşmelerden sonra taşınmazın tahliye edilmemesi ve müteahhit veya müşterinin sözleşmenin bozulmasına neden olması.

Borçlar Hukuku anlamında, sulh hukuk mahkemelerinde ilam elde etmek amacıyla Tahliye Davası açmak veya ilamsız takip yoluna başvurmak suretiyle tahliye istemi talep edilebilse de Devlet İhale Kanunu, tahliye anlamında idareye geniş yetkiler tanımıştır. Buna göre idarenin talep etmesiyle birlikte, taşınmazın bulunduğu yer mülkiye amirince taşınmaz boşaltılabilir. Burada yapılan işlem de bir idari

işlem olup idari yargının görev alanına girmektedir. Dikkat çekmek gerekir ki idarenin özel veya kamusal malları açısından Devlet İhale Kanunu'nda bir ayırım yapılmamıştır.

Yine Devlet İhale Kanunu'nun 62. maddesinde *"idarenin en az 10 gün süreli ve nedenleri açıkça belirtilen ihtarına rağmen aynı durumun devam etmesi halinde, ayrıca protesto çekmeye ve hüküm almaya gerek kalmaksızın kesin teminatı gelir kaydedilir ve sözleşme feshedilerek hesabı genel hükümlere göre tasfiye edilir."* denmektedir. "Müteahhit veya müşterinin sözleşmenin bozulmasına neden olması" hükmünü içeren bu başlık, idari sözleşmenin gereği gibi yerine getirilmemesi durumlarında kiracıyı işgalci durumuna düşürmekte ve idarece bu durumda da tahliye talep edilebilmektedir.

Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik'in 4. maddesinin e bendinde "işgalci" kavramı şu şekilde tanımlanmıştır: *"Fuzuli şagil (İşgalci): Kusurlu olup olmadığına bakılmaksızın, Hazine taşınmazının zilyetliğini, yetkili İdarenin izni dışında eline geçiren, elinde tutan veya her ne şekilde olursa olsun bu malı kullanan veya tasarrufunda bulunduran gerçek veya tüzel kişileri ifade eder."*

İdare, bu durumlarda tazminat isteme hakkı saklı kalmakla birlikte taşınmazın tahliye edilmesini de mülkiye amirden kolayca talep edebilecektir. Önemle belirtmek gerekir ki hem kira sözleşmesinin süresinin sona ermesi hem de sözleşmenin feshedilmesi durumlarında, kiracı, işgalci sıfatını taşıyacak ve her iki durumda da mülki amirden tahliye istenebilecektir.

Tahliye hususunda açıklanması gereken bir diğer konu ise idari sözleşmeler ve teknik şartnamelerdir. Yukarıda da bahsedildiği üzere idari sözleşmeler, tipik özel hukuk sözleşmelerinden oldukça farklıdır. Yapıları gereği bu sözleşmeler, kuruluş aşamasında idare lehine hükümlerle donatılırlar. Uygulamada da sözleşmenin diğer tarafı olan gerçek veya tüzel özel hukuk kişileri, sözleşmenin kuruluş aşamasından itibaren, idare lehine yorumlanmasını makul karşılarlar. Bu sözleşmelerin birçoğunda Devlet İhale Kanunu'na, Tahliye ve Tazminat kavramlarına sıkça atıf yapılır.

F. SONUÇ

Bir kamu taşınmazının tahliyesinden bahsedebilmek, "Taşınmaz Mal" , "Malların Niteliği" , "Kamusal-Özel Mallar" , "Uygulanacak Rejim" , "Tahliyenin Ortaya Çıkabileceği Durumlar" ve "Tahliye" konularının da etraflıca irdelenmesini gerektirir. Zira taşınmaz ve taşınmazın niteliği doğru tespit edilmeden uygulanacak bir rejim karışıklıklara sebebiyet verecektir. Uygulanacak rejimin doğru tespit edilmemesi ise tahliyenin de söz konusu olacağı durumları hukuk bağlamından koparabilir. Nitekim hukuk uygulamasında, halihazırda bir fikir birliği bulunmadığından, yargı kolları kendi teamüllerine göre hareket etmektedirler. Bu da hem onarılamaz zararlara yol açmakta hem de hukuki karışıklığı çözmek yerine daha da perçinlemektedir.

Kanımca sadece "Tahliye" konusunda değil, "İşgal" , "Kira Sözleşmelerinin Süresi" , "Tazminat" , "Masraflar" gibi konular, idari sözleşmeler açısından tekrar değerlendirilip tek bir kanunda düzenlenmelidir. 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 339. maddesinin ikinci fıkrası kaldırılmak suretiyle kamusal mallara ilişkin, yukarıda sayılan konuların, yalnızca 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve diğer ilgili kanunlarda düzenlenmesi daha isabetli olacaktır. Bunun yanında -Devlet İhale Kanunu da dahil olmak üzere- 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda yer alan "Şartname" kavramı, özel hukuk kişileri lehine esnetilerek bu sözleşmeler biraz da olsa idarenin boyunduruğundan kurtarılabilir. Böylelikle hem özel hukuk kişilerinin hakları baki kalacak hem de hukuki karışıklıklar giderilecektir.