

KAMU TAŞINMAZLARININ HAKSIZ İŞGALİNDE ECRİMİSİL VE TAHLİYE UYGULAMALARI

*Mesne Profits and Evacuation Practices in Unjust Occupation
of Public Immovable Properties*

Muhammed Ali AYDIN*

Özet

Bir taşınmazın yasal bir hakka dayanılmadan kullanılması halinde haksız işgal söz konusu olur. Taşınmazların haksız işgali ile ilgili olarak özel hukuk ve kamu hukukunda ayrı uygulamalar vardır. Kamu taşınmazının haksız işgalinde, idare haksız işgalciye tek taraflı olarak belirlediği bir tazminatı uygular. Uygulamada idarenin belirlemiş olduğu ecrimisil bedelinin miktarı taraflar arasında uyuşmazlık konusu olmaktadır. Ecrimisil tazminatının belirlenmesinde işgalcinin bir gelir elde edip etmediği, işgal ettiği taşınmazın büyüklüğü, konumu, niteliği, taşınmazı hangi amaçla kullandığı gibi kriterler bedelin belirlenmesinde rol oynamaktadır. Ecrimisil ihbarnamesine karşı dava açma sürelerinde ise zamanaşımının ne zaman gerçekleşeceği konusunda çeşitli görüşler vardır. Bunun yanı sıra idare haksız işgalciyi gerekirse zorla kamu taşınmazından tahliye eder. Taşınmazın tahliyesinin nasıl gerçekleştirileceği mevzuat ve yargı kararları ışığı altında belirli bir usule bağlanmıştır.

Makalemizde kamu taşınmazlarının herhangi bir yasal hakka dayanılmadan, haksız bir şekilde işgal edilmesi durumunun hukuki niteliği, somut olay özelinde işgalin tespiti, işgal üzerine füzuli şağıle uygulanacak ecrimisil tazminatının miktarının nasıl belirleneceği, işgalcinin nasıl tahliye edileceği gibi hususlarda yargı kararları ışığında incelemeler yapacağız. İdari yargıdaki temyiz sınırı nedeniyle ecrimisil bedeline ilişkin birçok uyuşmazlığın bölge idare mahkemesi aşamasında kesinleşmesi nedeniyle bölge idare mahkemesi kararlarına sıklıkla yer vermiş durumdayız.

Anahtar Kelimeler: Kamu taşınmazı, haksız işgal, ecrimisil, tahliye, zamanaşımı, devlet ihale kanunu m. 75

Abstract

Unjust occupation occurs when an immovable is used without a legal right. There are different practices in private law and public law regarding unjust occupation of immovable property. In the unjust occupation of public immovable property, the administration imposes a compensation unilaterally determined by the unjust occupier. In practice, the amount of the compensation determined by the administration is the subject of dispute between the parties. Criteria such as whether the occupier earns an income, the size, location, nature and purpose of the immovable property occupied by the occupier play a role in determining the compensation. There are various

➤ Bu makale Etik Kurul iznine tabi değildir/This article is not subject to Ethics Committee permission.

➤ Makale Geliş Tarihi/Article Received Date: 17.12.2024

➤ Yayın Kurulu Kabul Tarihi/Editorial Board Acceptance Date: 22.07.2025

* Dr. Öğr. Üyesi, Doğuş Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Kamu Hukuku Bölümü, İdare Hukuku Anabilim Dalı, aaydin@dogus.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0002-6243-6083>



opinions as to when the statute of limitations for filing a lawsuit against the notice of forfeiture shall expire. In addition, the administration evicts the unjust occupier from the public immovable by force if necessary. How the eviction of the immovable is carried out is regulated in a certain procedure in the light of the legislation and judicial decisions.

In our article, we will examine the legal nature of the unjust occupation of public immovable property without any legal right, the determination of the occupation in the concrete case, how to determine the amount of mesne profits compensation to be applied to the unlawful occupier upon occupation, and how to evict the occupier in the light of judicial decisions. Due to the limit of appeal in the administrative judiciary, we have frequently included the decisions of the regional administrative court since many disputes regarding the mesne profits are finalized at the regional administrative court stage.

Keywords: Public immovable property, unfair occupation, mesne profits, eviction, statute of limitations, state procurement law art. 75

GİRİŞ

Kamu idarelerinin Türkiye çapında sayısız taşınmazı vardır.¹ İdareler bu taşınmazların bir kısmını kendileri doğrudan kullanmaktadır. Bir kısmı ise belirli bir kamu hizmetine özgülenererek niteliğine göre hizmet malı veya orta malı olarak vatandaşlara kullandırılmaktadır.

İdarelerin, mülkiyetlerindeki taşınmaz malları ekonomik olarak değerlendirmek istemeleri halinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu (DİK) uyarınca usulüne uygun olarak satmaları veya kiraya vermeleri gerekir. Ancak ne yazık ki kimi zaman kamu taşınmazlarının herhangi bir hukuki dayanağa sahip olunmadan haksız bir şekilde özel hukuk kişilerin işgal edildiğini görmekteyiz.

I. KAMU TAŞINMAZININ HAKSIZ İŞGALİNİN HUKUKİ NİTELİĞİ

Bir taşınmazın, malikinin rızası olmadan üçüncü bir kişi tarafından işgal edilmesi aslında özel hukukun konusudur. Çünkü idare, özel hukuk kişisine yönelik kamu gücüne dayanarak bir işlem veya eylem tesis etmemekte bilakis özel hukuk kişisi idarenin özel veya kamusal mülkiyetine tecavüz etmektedir. Malik ile fuzuli şağil arasındaki ilişki hukuka uygun bir ilişki değildir. Fuzuli şağilin hukuka aykırı işgali üzerine malikin işgalciden talep edebileceği parasal değer niteliğinin malikin özel hukuk kişisi veya kamu tüzel kişisi olmasına bağlı olarak değişmemesi beklenir.

Özel hukuk açısından yapılan değerlendirmelerde malikin talep edeceği ecimisil bedelinin niteliğinin haksız fiil, sebepsiz zenginleşme, kira bedeli veya gerçek olmayan vekaletsiz iş görme olduğuna dair görüşler ileri sürülmüştür.²

¹ Murat Aydın, 'Kamu Hukukunda Ecrimisil' (Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 2013) 155.

² Mesut Karadağoglu, 'Mahkeme Kararları Kapsamında Kamu Mallarının İşgali, Tahliyesi Ve Ecrimisil Bedelinin Belirlenmesi' (Yüksek Lisans Tezi, Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 2024) 19–35.



Haksız işgalin haksız fiil niteliğinde olduğu görüşüne göre³, haksız fiil için aranan hukuka aykırı fiil şartı haksız işgal, kusur şartı işgalin haksızca gerçekleşmesi veya zilyedin iyi niyetli veya kötü niyetli olarak değerlendirilmesi, illiyet (nedensellik) bağı şartı ise haksız işgale konu fiilin bir sonucu olarak zararın meydana gelmesi kabul edilmektedir.⁴ Fuzuli şağil malı kullanmasındaki haksızlığını biliyorsa ya da bilebilecek durumda ise şağil kötü niyetli sayılır.⁵

TBK m. 77 uyarınca; “*Haklı bir sebep olmaksızın, bir başkasının malvarlığından veya emeğinden zenginleşen, bu zenginleşmeyi geri vermekle yükümlüdür.*” Taşınmazın haksız işgalinin sebepsiz zenginleşme olduğu görüşüne göre, kötü niyetli haksız zilyedin malvarlığında, geçerli bir hukuki nedene dayanmayan bir artışın meydana gelmesi sebebiyle oluşan bir sebepsiz zenginleşme mevcuttur ve bu sebeple sebepsiz zenginleşme kurallarına göre tazminat bedelinin belirlenmesi gerekmektedir.⁶ Bu görüşe göre; taşınmaz malikinin kullanmadığı taşınmazın haksız işgal edilmesi halinde malikin bir zararı olmadığı halde fuzuli şağilin haksız kullanımı sebebiyle zenginleşmesi söz konusudur.⁷ Dolayısıyla haksız işgalde tazminatı gerektiren ve tazminat bedelini belirleyen husus malikin zararı değil fuzuli şağilin sebepsiz zenginleşmesidir.⁸

Haksız işgal ve bunun üzerine malike ödenmesi gereken ecrimisilin bir tür kira alacağı niteliğinde olduğunu ileri süren yazarlar Alman hukukundaki ecrimisil uygulamasının “kullanma tazminatı” (“Nutzungsentschädigung”) olarak adlandırılmasından yola çıkmaktadırlar.⁹ Bu görüşe göre ecrimisil bedeli, kiraya verilebilecek türden bir eşyanın haksız kullanımı veya işgali sonucunda ‘elde edilemeyen kira bedeli’ olarak alınmaktadır.¹⁰

Ecrimisil bedelinin gerçek olmayan vekaletsiz iş görme hükümlerine göre tazmin edilmesi gerektiğini ileri süren bir görüş de vardır.¹¹ Vekâletsiz iş görme; üçüncü kişinin hakkına müdahale edilerek iş sahibinin veya bizzat iş görenin kendi yararına olmak üzere ve iş sahibinin vekâleti olmaksızın o kişinin fiili hâkimiyetindeki

³ Alparslan Özalp, ‘Ecrimisilin Hukuki Niteliği’ (2021) XVIII/2 YÜHFD 1416.; Ceren Yavuzaslan, *Ecrimisil* (1st edn, Filiz Kitabevi 2017) 10.; Selahattin Sulhi Tekinay, Sermet Akman, Haluk Burcuoğlu and Atilla Altop, *Eşya Hukuku Cilt I Zilyedlik – Tapu Sicili – Mülkiyet*, (5th edn, Filiz Kitabevi 1989) 217.

⁴ Karadağlıoğlu (n 2) 22.; Şeref Ertas, Emre Cumalıoğlu and İlknur Serdar, *Eşya Hukuku*, (13th edn, Barış Yayınları Fakülteler Kitabevi 2017) 80.

⁵ Tan Tahsin Zapata, *Medeni Hukuk* (2nd edn, Savaş Yayınevi 2019) 60-67.

⁶ Rona Serozan, *Taşınır Eşya Hukuku Eşya Hukukunun Temel Kavramları ve İlkeleri Zilyetlik, Mülkiyet, İntifa ve Rehlin Uygulama Çalışmaları*, (2nd edn, Filiz Kitabevi 2007) 190.

⁷ Serozan (n 6) 192.

⁸ Serozan (n 6) 192, 193.

⁹ Özalp (n 3) 1418.

¹⁰ Turhan Esener and Kudret Güven, *Eşya Hukuku*, (6th edn, Yetkin Hukuk Yayınları 2015) 109.

¹¹ Haluk Tandoğan, *Mukayeseli Hukuk ve Hususiyle Türk – İsviçre Hukuku Bakımından Vekâletsiz İş Görme* (1st edn, Fakülteler Matbaası 1957) 316-317.



bir eşyanın (malın) kullanılarak, ondan yarar sağlanması şeklinde tanımlanabilir.¹² Gerçek olmayan vekâletsiz iş görme TBK'nın 530 vd. maddelerinde düzenlenmiş, bir tazminat usulünden ziyade, haksız olarak başkasının alanına müdahale ile bir iş görme sonucu elde edilen menfaatlerin tümüyle iadesine ilişkin bir özel hukuk yaptırımıdır.¹³ TBK m. 530'da, "*İşsahibi, kendi menfaatine yapılmamış olsa bile, işgörmeden doğan faydaları edinme hakkına sahiptir; ancak zenginleştiği ölçüde, işgörenin masraflarını ödemek ve girdiği borçlardan onu kurtarmakla yükümlüdür.*" hükmü yer almaktadır. Haksız işgalin gerçek olmayan vekaletsiz iş görme niteliğinde olduğunu savunan yazarlar, füzuli şağilin işgali malikin menfaati yerine kendi menfaatine gerçekleştirmesi nedeniyle füzuli şağilin o taşınmazda gördüğü iş nedeniyle elde ettiği faydaları edinme hakkına sahip olduğunu ileri sürmektedir.

Kanaatimizce bir kişinin bir başka kişinin taşınmazına aralarında herhangi bir sözleşme olmaksızın işgal etmesi taşınmaz mülkiyeti hakkına tecavüz niteliğindedir. TBK anlamında haksız fiil kapsamına girmektedir. Füzuli şağilin hukuka aykırı fiili, haksız yere işgalde bulunmasıdır. Kusuru ise kendisinin olmadığını bildiği halde bir taşınmazı işgal etmesi, onu kullanmasıdır. Taşınmaz malikinin atıl halde bıraktığı taşınmazın işgal edilmesinde bir zararı olmadığı ileri sürülebilir. Ancak kanaatimizce, füzuli işgalin başlamasıyla birlikte malike hiçbir bedel ödenmediği için malikin zararı oluşmaktadır. Diğer bir deyişle işgal sürecinin ekonomik karşılığı malik açısından yoksun kalınan kazanç niteliğindedir ve bu da onun maddi zararıdır.

Özel hukukta haksız işgal ve haksız işgal karşılığında ödenmesi gereken ecrimisil bedeline dair ayrı ve açık bir kanuni düzenleme olmaması nedeniyle tartışmalar sürüp gitmiştir. Yargıtay uygulamasına bakıldığında ise günümüzde geline nokta haksız işgale dair kanuni dayanak olarak TMK m. 995¹⁴ gösterilmektedir.¹⁵ 25.05.1938 tarihli ve 1937/29 E., 1938/10 K. sayılı Yargıtay İçtihadı Birleştirme Kararına göre ecrimisil davaları 5 yıllık zamanaşımına tabi tutulmuştur. Dolayısıyla malikler dava tarihinden geriye doğru 5 yıllık ecrimisil talebinde bulunabilir. Yargıtay'a göre; haksız işgal özü itibarıyla haksız bir eylem niteliğinde olduğu için tazminat miktarı belirlenirken yalnızca emsal kira bedelleri değil mahrum kalınan

¹² Tandoğan, (n 11) 1.

¹³ Ece Süzel Baş and Candan Yasan, 'Gerçek Olmayan Vekâletsiz İş Görmeye Uygulanacak Hukuk' (2016) 22/2 Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi 366.

¹⁴ "2. İyiniyetli olmayan zilyet bakımından Madde 995- İyiniyetli olmayan zilyet, geri vermekle yükümlü olduğu şeyi haksız alıkoymuş olması yüzünden hak sahibine verdiği zararlar ve elde ettiği veya elde etmeyi ihmal eylediği ürünler karşılığında tazminat ödemek zorundadır. İyiniyetli olmayan zilyet, yaptığı giderlerden ancak hak sahibi için de zorunlu olanların tazmin edilmesini isteyebilir. İyiniyetli olmayan zilyet, şeyi kime geri vereceğini bilmediği sürece ancak kusuruyla verdiği zararlardan sorumlu olur."

¹⁵ Yargıtay HGK., E. 2017/1053, K. 2019/1236, T. 28.11.2019.

gelir kaybı da dikkate alınmalıdır. Dolayısıyla mahkemece ecrimisil bedeli en az kira bedeli, en fazla mahrum kalan gelir kaybı karşılığı olmak üzere belirlenmelidir.¹⁶

Kanaatimizce eğer kanun koyucu özel bir yasal düzenleme yapmamış olsaydı kamu taşınmazlarının haksız işgalinde de yargı yolunun adli yargı olması ve ecrimisil bedelinin de Yargıtay uygulaması ışığında belirlenmesi gerekirdi. Ancak kanun koyucu 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75. maddesiyle özel bir yasal düzenleme yapmıştır. Hüküm uyarınca;

“Ecrimisil ve tahliye:

Madde 75 – Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları, özel bütçeli idarelerin mülkiyetinde bulunan taşınmaz mallar ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şağılden, bu Kanunun 9 uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, idarelerin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve fuzuli şağilin kusuru aranmaz.

Ecrimisile itiraz edilmemesi halinde yüzde yirmi, peşin ödenmesi halinde ise ayrıca yüzde onbeş indirim uygulanır. Ecrimisil fuzuli şağıl tarafından rızaen ödenmez ise, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil olunur.

Kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edilir. Aksi halde ecrimisil alınır.

İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir.

¹⁶ Yargıtay HGK., E. 2017/1053, K. 2019/1236, T. 28.11.2019; “(...) Ecrimisil ise, gerek öğretide ve gerekse yargısal uygulamalarda ifade edildiği üzere hak sahibinin kötü niyetli zilyetten isteyebileceği bir tazminat olup, 08.03.1950 tarihli ve 22/4 sayılı İçtihadı Birleştirme Kararında; fuzuli işgalin tarafların karşılıklı ve birbirine uygun iradeleri ile kurduğu kira sözleşmesine benzetilemeyeceği, niteliği itibarı ile haksız bir eylem sayılması gerektiği, haksız işgal nedeniyle oluşan zararın tazmin edilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Bu sebeple ecrimisilde karşı tarafı temerrüde düşürmeye gerek yoktur. Ecrimisil, haksız işgal nedeniyle tazminat olarak nitelendirilen özel bir zarar giderim biçimi olması nedeniyle, en azı kira bedeli, en fazlası mahrum kalan gelir kaybı karşılığı zarardır. Bu nedenle, haksız işgalden doğan normal kullanma sonucu eskime şeklinde oluşan ve kullanmadan kaynaklanan olumlu zarar ile malik ya da zilyedin yoksun kaldığı fayda (olumsuz zarar) ecrimisilin kapsamını belirler.

Nitekim TMK'nın 995. maddesinin birinci fıkrasında, iyi niyetli olmayan zilyedin geri vermekle yükümlü olduğu şeyi haksız alıkoymuş olması yüzünden hak sahibine verdiği zararlar ve elde ettiği veya elde etmeyi ihmal eylediği ürünler karşılığında tazminat ödemek zorunda olduğu hüküm altına alınmıştır. (...)”

Köy sınırları içerisinde yer alan Hazinesinin özel mülkiyetinde veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmazların işgalcilerinden tahsil edilen ecrimisil gelirlerinin yüzde beşi, 442 sayılı Köy Kanununda belirlenen görevlerde kullanılmak kaydıyla, tahsilatı izleyen ay içinde bu gelirlerin elde edildiği köy tüzel kişiliği hesabına aktarılmak üzere emanet nitelikli hesaplara kaydedilir. Maliye Bakanlığı bu oranı iki katına kadar artırmaya yetkilidir.”

Söz konusu Kanun’un 74. maddesine dayanılarak çıkarılan Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik (HTİHY)’in tanımlar başlıklı 4. maddesinde; “ecrimisil: Hazine taşınmazının, İdarenin izni dışında gerçek veya tüzel kişilerce işgal veya tasarruf edilmesi sebebiyle, İdarenin bir zarara uğrayıp uğramadığına veya işgalcinin kusurlu olup olmadığına bakılmaksızın idarece talep edilen tazminat” olarak tanımlanmıştır. Aynı maddede fuzuli şağil (işgalci) ise “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 kişiler” olarak tanımlanmıştır. Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik kamu taşınmazlarının haksız işgali karşılığında işgalci tarafından ödenecek ecrimisil bedeli için ‘tazminat’ kavramını kullanmıştır. Yargıtay uygulamasında da fuzuli işgal, haksız bir eylem olarak görülmemekte ve ödenen bedel bir kira bedeli olarak değil bir tazminat olarak görülmektedir. Dolayısıyla özel hukuk ve kamu hukuku açısından haksız işgal nedeniyle ödenecek olan ecrimisil tazminat niteliğindedir. Bu kavramsallaştırma ile kamu taşınmazlarının haksız işgali üzerine uygulanan ecrimisilin; kira bedeli türünden bir özel hukuk alacağı olmadığı gibi vergi, resim, harç ve benzeri mali yüküm veya adli veya idari para cezası türünden bir kamu hukuku alacağı da olmadığı ortaya çıkmaktadır.

Ecrimisil bedeli; vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülük olarak nitelen- dirilemez. Vergi, kamu giderlerini karşılamak amacıyla yasalarla gerçek ve tüzel kişilerden mali güçleri ile orantılı olarak alınan bir yükümlülüktür.¹⁷ Resim, kamusal harcamaların finansmanı için, belirli bir hizmetin veya işin görülmesi için yetkili makamlarca verilen iznin karşılığında alınan paradır.¹⁸ Vergi ve resimden farklı olarak harçlar belirli bir kamu hizmetinden yararlanmanın (tapu, pasaport gibi) karşılığıdır.¹⁹ İdarenin bir taşınmazının haksızca işgal edilmesi neticesinde fuzuli şağılden alınan ödemenin yasalarla karşılıksız olarak öngörülen vergiden, herhangi bir işin yapılması için idarece verilen izin karşılığı alınan resimden ve idarece sunulan bir kamu hizmeti karşılığı alınan harç kavramlarından farklı olduğu şüphesizdir.

¹⁷ Güneş Yılmaz and Özgür Biyan, ‘Vergi Hukukunda Bir Belirsizlik: “Benzeri Mali Yükümlülük” Kavramı ve Bu Kavram Açısından Bakanlar Kuruluna Verilen Yetkilerin Değerlendirilmesi’ (2016) 38/2 Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi 337.

¹⁸ Yılmaz and Biyan (n 17) 338.

¹⁹ Yılmaz and Biyan (n 17) 337.

Haksız işgal bir kabahat ve buna karşılık alınan ecrimisil bedelinin de bir tür idari para cezası olarak değerlendirilmesi mümkün müdür? 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 2. maddesi uyarınca; “*Kabahat deyiminden; kanunun, karşılığında idarî yaptırım uygulanmasını öngördüğü haksızlık anlaşılır.*” Aynı Kanun'un 16. maddesi uyarınca; “*Kabahatler karşılığında uygulanacak olan idarî yaptırımlar; idarî para cezası ve idarî tedbirlerden ibarettir. İdarî tedbirler; mülkiyetin kamuya geçirilmesi ve ilgili kanunlarda yer alan diğer tedbirlerdir.*” Aynı Kanunun 17. maddesinin ilk iki fıkrası şu şekildedir: “*İdarî para cezası, maktu veya nispi olabilir. İdarî para cezası, kanunda alt ve üst sınırı gösterilmek suretiyle de belirlenebilir. Bu durumda, idarî para cezasının miktarı belirlenirken işlenen kabahatin haksızlık içeriği ile failin kusuru ve ekonomik durumu birlikte göz önünde bulundurulur.*” Bu hükümlerden de hareketle kabahat kavramının kanunlarda açıkça haksızlık olarak düzenlenen ve karşılığında yaptırım öngörülen fiil ve tutumlar olduğu anlaşılır. Diğer bir deyişle hem haksızlık tarif edilir hem de buna karşı uygulanacak idari yaptırımın niteliği ve niceliği açıkça gösterilirse ortada bir kabahat var demektir. Kamu taşınmazının haksız olarak işgalinin bir hukuka aykırılık ve dolayısıyla bir haksızlık teşkil ettiği ve bunun da DİK m. 75 hükmüyle açıkça düzenlendiği söylenebilir. Ancak füzuli şağilden tahsil edilecek bedel DİK m. 75'te idari para cezası olarak tanımlanmamıştır. Kanun koyucu, kamu taşınmazının haksız işgalini bir kabahat olarak düzenleyip bunun karşılığında bir idari para cezası öngörebilecekken bunu yapmamıştır. Çünkü hukuki güvenliğin sağlanabilmesi için idari yaptırımların türünün ve idari para cezaları açısından da miktarının açıkça belirli olması gerekir. Halbuki kanun koyucu, işgal edilen taşınmazın piyasa şartlarındaki emsallerinin kira bedelleri ile işgalcinin taşınmazı kullanım şeklini hesaba katarak ecrimisilin bir tür tazminat olarak hesaplanması gerektiğini hükme bağlamıştır. Dikkat edilirse DİK m. 75'te ecrimisil bedelleri belirlenmediği gibi belirli bir hesaplama yöntemi de belirlenmemiştir. Her somut durum özelinde idarenin durumu takdir ederek karar vermesine imkan sağlanmıştır. Bu sebeplerle ecrimisil bedeli idari para cezası niteliğinde değildir, tıpkı özel hukukta olduğu gibi taşınmazın haksız işgaline karşılık alınan bir tür tazminat niteliğindedir. Bir Danıştay kararında da; “*ecrimisilin taşınmazın işgali nedeniyle rayiç kira tutarında alınan bir tazminat niteliğinde olduğu, ecrimisil hesaplanırken öncelikle işgal edenin bu tür bir yeri serbest piyasada kiralaması halinde rayiç kiranın ne olacağının belirlenmesi ve şartlar sağlandığı takdirde uygulanacak söz konusu indirimin bu bedel üzerinden uygulanması gerekeceği aşıktır*” denilmek suretiyle aynı yönde değerlendirmede bulunulmuştur.²⁰

Devlet İhale Kanunu'nun 75. maddesinin 2. fıkrasında idarece belirlenen ecrimisil bedelinin, füzuli şağil tarafından rızaen ödenmezse 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun (AATUHK) kapsamında cebren tahsil edileceği hükme bağlanmıştır. Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 2. maddesi de; “*Muhtelif kanunlarda Tahsili Emval Kanununa göre tahsil edileceği bildirilen her*

²⁰ Danıştay 4. D., E. 2023/8802, K. 2024/2965, T. 13.5.2024.



çalıştırılacaklar hakkında da bu kanun hükümleri tatbik olunur.” hükmünü amirdir. Kanundaki terimler başlıklı 3. maddesinde ise; “bu kanundaki amme alacağı terimi: 1. ve 2. maddeler şümülüne giren alacakları (...)” ifade eder denilmiştir. Alacağın, Tahsili Emval Kanunu’na göre takip edileceği yolunda bir hüküm kanunda varsa; o alacak, tarif edilen ana türlerdeki kamu alacağı niteliğinde olsun olmasın 6183 sayılı Kanun’un 3. maddesine göre kamu alacağı sayılmaktadır.²¹ Tüm bu hükümlerden görüleceği üzere kamu taşınmazlarının haksız işgali nedeniyle fuzuli şağile uygulanacak olan ecrimisil bedeli, amme alacağı niteliğinde bir tazminattır. Kanun koyucu kamu taşınmazlarının haksız işgali halinde uygulanacak olan ecrimisilin bir amme alacağı olduğunu ve bu alacağın tahsili için 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun’un uygulanacağını açıkça hükme bağlamıştır.

Özetle; idare hukuku açısından kamu taşınmazlarının haksız işgalinde fuzuli şağile uygulanacak olan ecrimisilin ve tahliye kararının hukuki niteliği ve tabi olduğu yargı yolu konusunda herhangi bir belirsizlik yoktur. Ecrimisil alacağı haksız işgal nedeniyle talep edilen bir tazminattır. Kanun koyucu kamu taşınmazlarının haksız işgaline karşılık uygulanacak olan ecrimisil bedelini AATUHK kapsamında bir kamu alacağı olarak nitelemiştir. İdarenin düzenlediği ecrimisil ihbarnamesi ve tahliye işlemleri ise kamu gücüne dayanılarak tek taraflı bir şekilde tesis edilen idari işlemlerdir ve bunlara dair uyuşmazlıklar da idari yargıda çözüme kavuşturulur.

II. ECRİMİSİLE KONU TAŞINMAZLAR

Devlet İhale Kanunu’nun 75. maddesinde devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz mallar, özel bütçeli idarelerin mülkiyetinde bulunan taşınmaz mallar ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların idarenin tek taraflı belirleyeceği ecrimisil uygulamasına tabi olduğu hükme bağlanmıştır.

Bilindiği üzere idare hukukunun klasik öğretisinde idarenin malları; idarenin özel malları ve kamu malları olarak ikiye, kamu malları ise hizmet malları, orta malları ve sahipsiz mallar olmak üzere üçe ayrılarak incelenmektedir.²² Hizmet malları belirli bir kamu hizmetinin görülebilmesi için o hizmete özgülenmiş, tahsis edilmiş mallardır.²³ Orta malları kamunun doğrudan doğruya kullanımına, yararlanmasına tahsis edilen mallardır.²⁴ Sahipsiz mallar ise aslında sahipsiz olmayan,

²¹ S Binnur Çelik, *Kamu Alacaklarının Takip Ve Tahsil Hukuku* (3rd edn, On İki Levha Yayıncılık 2018) 12.

²² Ali D. Ulusoy, *Türk İdare Hukuku* (6th edn, Yetkin Yayınevi 2023) 699-700.; Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer and Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku* (18th edn, Seçkin Yayınevi 2024) 641-646.; Kemal Gözler and Gürsel Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri* (26th edn, Ekin Yayınevi 2024) 619-622.; Ramazan Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri* (4th edn, Adalet Yayınevi 2016) 647-649.; Turgut Tan and Bahar Bayazıt, *İdare Hukuku* (11th edn, Turhan Kitabevi 2023) 569-571.

²³ Akyılmaz, Sezginer and Kaya (n 22) 644.; Çağlayan (n 22) 647.; Tan and Bayazıt (n 22) 571.; Ulusoy (n 22) 700.

²⁴ Akyılmaz, Sezginer and Kaya (n 22) 645.; Çağlayan (n 22) 648.; Tan and Bayazıt (n 22) 570.; Ulusoy (n 22) 699.

diğer bir deyişle devletin kamusal mülkiyetinde, onun hüküm ve tasarrufu altında olan ve özel mülkiyete konu edilmesi yasaklanmış olan mallardır.²⁵ İdarenin kamu yararına özgülenmiş malları kamu malları niteliğindedir.²⁶ İdarenin mülkiyetinde olan ancak hizmet malı, orta malı veya sahipsiz mal niteliğinde olmayan mallar ise idarenin özel mallarıdır. Özel mallar idarenin özel mülkiyetindedir.

Dikkat edilirse Devlet İhale Kanunu'nun 75. maddesinde devlet tüzel kişiliğinin özel mülkiyeti veya hüküm ve tasarrufu altında olan taşınmaz mallar denilerek hizmet malları ve orta malları kapsam dışı bırakılmıştır. Özel bütçeli idareler, Vakıflar Genel Müdürlüğü ve mazbut vakıfların taşınmazları açısından ise böyle bir ayırım yapılmamıştır. Buradan hareketle devlet tüzel kişiliğine ait olan ve devletçe hizmet malı veya orta malı olarak özgülenen taşınmaz malların 75. madde hükmü kapsamında değerlendirilemeyeceği, diğer bir deyişle devlet tüzel kişiliğinin haksız yere işgal edilen hizmet malı veya orta malı için ecrimisil ihbarnamesini tek taraflı düzenleyemeyeceği, bunun yerine adli yargıda tazminat davası açarak talepte bulunması gerekeceği anlaşılmaktadır. Devlet tüzel kişiliğine ait mallardan hizmet malları ve orta mallarının kapsam dışı bırakılmasının sebebinin bu tür yerlerin doğrudan idarece veya vatandaşlarca fiilen kullanımının devam etmesi nedeniyle üçüncü kişilerce işgal edilme ihtimalinin olmadığı varsayımı olabilir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15. maddesinin 5. fıkrası "*Belediye mallarına karşı suç işleyenler Devlet malına karşı suç işlemiş sayılır. 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75 inci maddesi hükümleri belediye taşınmazları hakkında da uygulanır.*" hükmünü amirdir. Dolayısıyla belediye taşınmazları da Devlet İhale Kanunu'nun 75. maddesindeki ayrıcalıklı korumadan yararlanacaktır.²⁷ Kanaatimizce bu hüküm ile yapılan atfın belediyelerin her tür taşınmaz malının 75. madde kapsamına girdiği şeklinde anlaşılması gerekir.²⁸ Danıştay uygulamasına göre de belediyenin her tür taşınmaz malının işgalinde ecrimisil uygulanacaktır.²⁹

²⁵ Akyılmaz, Sezginer and Kaya (n 22) 645–646.; Çağlayan (n 22) 649.; Tan and Bayazıt (n 22) 569.; Ulusoy (n 22) 699.

²⁶ Emre Soyer, *İdare Hukukunda Kamu Mallarının Yatırımlara Tahsisi* (1st edn, On İki Levha Yayınevi 2025) 44-45.

²⁷ Fatma Demirtaş, "Türk Hukukunda Mahalli İdarelerin Taşınmazlarında Ecrimisil Ve Yargısal Denetimi" (Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 2019) 23.

²⁸ Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi, 2. İDD, E. 2020/1318, K. 2020/1257, T. 5.11.2020.

²⁹ Danıştay 4. D., E. 2023/4978, K. 2024/2966, T. 13.5.2024.; "(...) Bu durumda, uygulama imar planında park ve yeşil alan olarak tanımlanan ve davalı idarenin hüküm ve tasarrufunda bulunan alanda füzuli şağil olduğu sabit olan davacıdan ecrimisil istenebileceği açık olup Mahkemece, dosyada bulunan bilgi ve belgeler ile birlikte tarafların iddiaları da göz önünde bulundurularak, gerekirse keşif ve bilirkişi incelemesi yapılmak suretiyle davalı idarece tespit edilen işgal alanının ve hesaplanan ecrimisil bedelinin Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik'in 85. maddesiyle 336 sayılı Milli Emlak Tebliği'nin 5. maddesi uyarınca hukuka uygun olup olmadığını saptanması ve bunun sonucuna göre karar verilmesi gerekirken, aksi yönde verilen mahkeme kararına karşı yapılan istinaf başvurusunu reddeden Bölge İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet bulunmamaktadır. (...)"

III. FUZULİ İŞGALİN VE İŞGAL SÜRESİNİN TESPİTİ

Devlet İhale Kanunu’nun 75. maddesinde taşınmazların işgal edildiğinin ve işgalin ne kadar süredir devam ettiğinin nasıl tespit edileceğine dair açık bir hüküm öngörülmemiştir. Bu husus düzenleyici işlemlerle düzenlenmiştir. ‘Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik’ haksız işgal, ecrimisil ve tahliye konularındaki temel düzenlemedir. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü’nün 2018/03 sayılı ‘Ecrimisil İşlemlerinin Uygulanması Hakkındaki Genelge’inde ve Vakıflar Genel Müdürlüğü’nün 2014/7 No’lu ‘Kaldırılan Kiralama Genelgeleri Ve Ecrimisil Hk. Genelge’sinin ecrimisil işlemleri başlıklı (b) kısmında mezkur Yönetmelik’teki hükümler hemen hemen aynen tekrarlanmıştır.

Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik’in 84. maddesinde hazine taşınmazlarının fuzulen işgal edilip edilmediğinin idarece hazırlanan program dahilinde kural olarak yılda en az bir defa olmak üzere mahallinde tespit edileceği öngörülmüştür. İdare taşınmazlarının takibini düzenli olarak yapmalıdır. Anayasa Mahkemesi, taşınmazın uzun süreli işgal edilmesine göz yuman idarenin edilgen tutumunu, idareye karşı açılan iptal ve tam yargı davalarında idarenin aleyhine bir delil olarak görmektedir.³⁰

İşgalin tespitini illerde milli emlak il müdürleri, ilçelerde ise milli emlak ilçe müdürleri veya milli emlak şefliği tarafından görevlendirilen personeller yapacaktır. Tespitin, kayıtlı taşınmazların bulunduğu yerlerde devriye usulü gezilerek yapılması gerekir.

Tespit üzerine taşınmaz mahallinde düzenlenecek ‘Taşınmaz Tespit Tutanağı’nda; işgalin başlangıç tarihi, taşınmazın işgale veya kullanıma konu olan yüzölçümü, işgalcileri, kullanım amacı, ecrimisil takdirinde yararlanılabilecek bilgiler ile bilinmesinde yarar görülen diğer bilgilere yer verilir (m. 84/2). Taşınmaz tespit tutanağı düzenlenmeden tesis edilen ecrimisil ihbarnameleri hukuka aykırıdır.³¹ Taşınmaz tespit tutanağının fotoğraf, video kaydı veya uydu görüntüleri³² ile desteklenerek

³⁰ Fatih Durmuş, ‘Hazine Taşınmazlarında Ecrimisil’ (Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 2021) 76.

³¹ İzmir Bölge İdare Mahkemesi, 6. İDD, E. 2017/501, K. 2017/660, T. 27.4.2017; “(...) davalı idare görevlilerince taşınmaz mahalline gidilerek taşınmaz mahallinde düzenlenecek taşınmaz tespit tutanağında işgalin başlangıç tarihi, taşınmazın işgale veya kullanıma konu olan yüzölçümü, işgalcileri, kullanım amacı gibi ayrıntılı bilgilere yer verilmesi ve bu şekilde düzenlenen taşınmaz tespit tutanağı üzerine ecrimisilin İdarece tespit edileceğinin açık olması karşısında, mahallinde işgalin tespiti yapılarak taşınmaz tespit tutanağı düzenlenmeksizin sadece Sayıştay Denetim raporundaki verilere göre işgalin var olduğu kabul edilerek düzenlenen ecrimisil ihbarnamesinde hukuka uyarlık bulunmamaktadır. (...)”

³² Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi, 2. İDD, E. 2020/1891, K. 2020/1510, T. 18.12.2020; “(...) davalı idare tarafından ecrimisil talep edilen 01/01/2012 - 23/06/2016 tarihleri arasındaki (4 yıl 5 ay 23 gün) döneme ilişkin olarak; uydu görüntüsü, taşınmaza ilişkin kayıtlar, varsa mahallinde çekilen fotoğraflar vs. incelenmek suretiyle, taşınmazın hangi sürede kullanıldığı tespit edilerek, davacının işgal süresinin belirlenmesi gerekmektedir.”

işgalin gerçekleştiğinin şüpheye yer vermeyecek şekilde kanıtlanması gerekir.³³ İşgalin somut tespitlere dayalı olarak açık ve net bir şekilde kanıtlanması gerekir.³⁴ Mümkünse taşınmaz tespit tutanağına fuzuli şağilin de imzasının alınması gerekir.³⁵ İlgili kişinin fuzuli şağil olup olmadığı ve işgal edilen alan açık ve net bir şekilde belirlenmeden yetersiz tespit tutanağına dayanılarak ecrimisil istenilmesi hukuka aykırı olacaktır.³⁶

Fuzuli şağil tarafından haksız işgalin ne zaman başlatıldığının tespiti kimi zaman taraflar arasında uyuşmazlık konusu olabilmektedir. Eğer taraflar arasında bir kira sözleşmesi varsa ve kira sözleşmesinin süresi sona ermemişse haksız işgalden söz edilemez.³⁷ Kiraya verilen, irtifak hakkı kurulan veya kullanma izni verilen taşınmazlarda sözleşmenin bitiminden sonra kullanımın devam etmesi hâlinde, varsa sözleşme veya resmî senetteki hükme göre işlem yapılır. Sözleşme süresinin bitimine rağmen kiracı taşınmazı tahliye etmezse kiracı işgalci durumuna düşer ve işgalci hakkında ecrimisil tespit, takdir ve tahsilatı yapılır (HTİHY m. 85/3).

DİK m. 75/3 hükmü uyarınca; “*Kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edilir. Aksi halde ecrimisil alınır.*” Dolayısıyla eğer idare ile kiracı özel hukuk kişisi arasındaki kira sözleşmesinde kira sözleşmesinin sona ermesinden sonra kiracının işgalci olarak kaldığı döneme ilişkin cezai şart veya tazminat niteliğinde bir işgal bedeli belirlenmişse fuzuli şağil durumuna düşen eski kiracıdan bu bedel tahsil edilmelidir.³⁸ Buna karşılık sözleşmede özel bir hüküm yoksa ecrimisil bedeli takdir edilmelidir. Sözleşmede hüküm olduğu takdirde sözleşme bittikten sonraki işgal dönemi için hem sözleşmedeki cezai şart niteliğindeki bedelin hem de ayrıca ecrimisil takdir edilerek bu bedelin tahsil edilmesi hukuka aykırı olacaktır.³⁹

Kimi zaman idareler, taşınmazlarının üçüncü kişilerce haksız işgaline izin vermekte diğer bir deyişle bir nevi kiraya vermekte ve düzenli olarak her yıl aynı gün ecrimisil ihbarnamesi düzenleyerek kira bedeli tahsil eder gibi ecrimisil tahsil et-

³³ Karadağolu (n 2) 81.

³⁴ Samsun Bölge İdare Mahkemesi, 2. İDD, E. 2018/62, K. 2019/592, T. 16.5.2019.

³⁵ Karadağolu (n 2) 81.

³⁶ İstanbul Bölge İdare Mahkemesi, 9. İDD, E. 2017/588, K. 2017/1610, T. 10.5.2017.

³⁷ Konya Bölge İdare Mahkemesi, 5. İDD, E. 2020/121, K. 2020/2613, T. 9.12.2020; “(...) kira sözleşmesinin süresi sona ermediğinden, özel hukuk hükümleri uyarınca adli yargıda kira sözleşmesinin feshi davası açılması ve bu davada verilecek karara göre tahliye yolunda işlem tesis edilmesi gerekirken, davacının tahliyesi hususunda yetkili olmayan Belediye Encümenince tesis edilen işlemden hukuka uyarlık bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, davacının istinaf isteminin kabulüne, Antalya 1. İdare Mahkemesi’nce verilen 07/11/2019 günlü, E:2019/461, K:2019/1181 sayılı kararın kaldırılmasına, dava konusu işlemin iptaline (...)”

³⁸ Seyit Rasim Doru, 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu Temelinde İdare Mallarına İlişkin Sözleşmelerin Hukuki Rejimi (1st edn, On İki Levha Yayınevi 2024) 106-107.

³⁹ Doru (n 38) 107.



mektedirler. Kimi zaman da idare kiraya verir gibi taşınmazı üçüncü kişinin kullanımına bırakmadığı halde fiili duruma göz yummakta ve tahliye etmemekte ancak bir veya birkaç yıllık periyotlarla ecrimisil tahsilatı yapmaktadır. Bu durumlarda devam eden işgal idarenin bilgisi dahilinde olduğu için işgalin gerçekleştiği tarih aralığını tespit etmek daha kolay olmaktadır. Ancak kimi zaman işgalin ne zaman başladığına dair somut bir tespit olmadığı halde, idarenin de her yıl düzenli olarak denetim yapmaması sebebiyle işgalin başlangıç tarihi bir varsayımdan ibaret kalabilmektedir. Bu durumlarda idareler DİK m. 75 uyarınca öngörülen 5 yıllık zamanaşımı süresini dikkate alarak tespit tarihinden geriye doğru 5 yıl boyunca haksız işgalin sürdüğünü varsayarak 5 yıllık işgalle orantılı bir ecrimisil bedeli takdir etmektedir.

Fuzuli şağilin, işgal başlangıç tarihine itiraz ettiği durumlarda işgal edilen süreye bağlı olarak belirlenen ecrimisil bedeline de itiraz edilmiş olmaktadır. Bu durumlarda idari yargı taşınmaz tespit tutanağına konu olan tespitin nasıl yapıldığını ve somut delillerini görmek istemektedir. Bunun için davalı idareden delillerini sunması ve yine dava dosyasına atanan bilirkişilerden fotoğraf ve uydu görüntüleri sunması istenmektedir. Tespiti delillendirmek üzere taşınmazın fuzuli şağil olduğu iddia edilen kişi tarafından işgal edilen alanının fotoğrafı⁴⁰, ölçüm, uydu fotoğrafı (hava fotoğrafı)⁴¹, ‘Google Earth’⁴² vb. nasıl tespit edildiğinin açıklanıp, varsa bilgi belgelerin sunulması davalı idareden istenilmekte ve durumun tespiti için de bilirkişiye görev verilmektedir.⁴³ Örneğin fuzuli şağilin, kamu taşınmazını yalnızca yaz

⁴⁰ İstanbul Bölge İdare Mahkemesi, 10. İDD, E. 2018/2592, K. 2019/1257, T. 9.5.2019; “(...) Dava konusu taşınmaz için idarece takdir edilen ecrimisilin 2886 sayılı Kanunun 74. maddesi uyarınca çıkarılan ilgili Yönetmelik ve tebliğlere uygun olup olmadığının belirlenmesi amacıyla ara kararımız gereğince Mahkemesince yerinde keşif ve bilirkişi incelemesi yapılmış olup, “Gayrimenkul Yatırım Uzmanı, Harita Mühendisi ve Gayrimenkul Değerleme Uzmanı”ndan oluşan bilirkişi kurulunca düzenlenen raporda, 2012 yılına ait uydu görüntüleri incelendiğinde taşınmazın otopark olarak kullanıldığının, mahallen ve taşınmaz tespit tutanağından, fotoğraflardan ve uydu görüntülerinin GIS ortamına aktarılmasıyla yapılan ölçüm, harita incelemesi ve ölçüm sonunda işgal edilen alana ait tespitin yerinde olduğunun, taşınmaza benzer nitelikte yerlerin kira değerleri, işgal edilen yere göre konumları, kullanım biçimleri, ulaşım olanağı, ekonomik amaçla kullanma olanağı, ticari sirkülasyonu, gelir getirisi, kiraya verilebilirliği, emlak rayiç değerler gibi tüm veriler dikkate alınarak, taşınmazın m²’nin 2018 yılı için yıllık 250-TL ecrimisil getirisi olacağı, bu değer işgal edilen alana ve yeniden değerlendirme oranlarının uygulanmasıyla 2012 yılına uyarlanması sonunda işgal döneminde 9.247,21-TL ecrimisil getirisi olacağının ortaya konulduğu görülmektedir. Bilirkişi raporuna taraflarca itiraz edilmiş ise de, dayandığı bilimsel veri ve bulgular karşısında bilirkişi raporunun hükme esas alınacak nitelikte olduğu sonucuna ulaşılmış olup, buna göre dava konusu ecrimisil işleminin 9.247,21-TL ecrimisil istenilmesine ait kısmı hukuka uygun, belirtilen tutarı aşan 2.852,79-TL ecrimisile ait kısmında ise hukuka uyarlık yoktur.

Açıklanan nedenlerle, davalı idarenin istinaf başvurusunun kabulüne, İstanbul 9. İdare Mahkemesi Hakimliğince verilen 27.2.2018 tarihli, E:2017/537, K:2018/358 sayılı kararın kaldırılmasına, dava konusu işlemin 2.852,79-TL ecrimisile ait kısmının iptaline, 9.247,21-TL ecrimisile ait kısmı yönünden davanın reddine, (...)”

⁴¹ Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi, 2. İDD, E. 2020/1891, K. 2020/1510, T. 18.12.2020.

⁴² İstanbul Bölge İdare Mahkemesi, 9. İDD, E. 2017/3469, K. 2018/312, T. 15.2.2018.

⁴³ İstanbul Bölge İdare Mahkemesi, 10. İDD, E. 2019/2771, K. 2020/79, T. 14.1.2020.

mevsiminde turizm sezonunda işgal ettiğine dair bir iddiada bulunması halinde bu iddia uydur görüntüleriyle teyit edilebilir.⁴⁴

IV. ECRİMİSİL BEDELİNİN TESPİT VE TAKDİR EDİLMESİ

DİK m. 75 uyarınca, idarenin kamu görevlisi olan taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca ecrimisil bedeli takdir edilir. Komisyon bu ecrimisil bedelini belirlerken m. 75 yollamasıyla m. 9 uyarınca ecrimisil bedelinin hesabında dikkate almak üzere belediye, ticaret odası, sanayi odası, borsa gibi kuruluşlardan veya bilirkişilerden işgal edilen taşınmazın emsali taşınmazların piyasadaki rayiç kira bedellerini soruşturur.⁴⁵

Ecrimisilin tespit ve takdirinde idarenin zarara uğrayıp, uğramadığına ve işgalcinin kusurlu olup, olmadığına bakılmaksızın, taşınmazın işgalci tarafından kullanım şekli, fiili ve hukuki durumu ile işgalden dolayı varsa elde ettiği gelir, aynı yer ve mahalde bulunan emsal nitelikteki taşınmazlar için oluşmuş kira bedelleri veya ecrimisiller, varsa bunlara ilişkin kesinleşmiş yargı kararları, ilgisine göre belediye,

⁴⁴ İzmir Bölge İdare Mahkemesi, 6. İDD, E. 2018/152 K. 2018/157 T. 1.2.2018; “(...) ticari anlamda faaliyetinin ağırlıklı olarak Mayıs-Ekim dönemindeki yaz-turizm sezonunda olduğunun öğrenildiği, keşif sırasında yerinde yapılan tespit, teknik ölçüm ve hesaplama, uydu görüntüsü ile dosyada bulunan bilgi-belgelerin birlikte değerlendirilmesi (...)

Bu bakımdan; davacının işgale konu alandaki kullanımlarının hediye eşya satışı bakımından, onu tamamlayan bir bütünlük içinde olduğu ve işletme için artı değer kattığı göz önünde tutulduğunda; alanın tamamı için yıl boyu işgal nedeniyle ecrimisil istenmesinde ve aynı alana ilişkin olarak davacının üçüncü bir kişi ile yaptığı kira sözleşmesinin konusu kira tutarının emsal alınıp, bu tutarında rayiç tutara uyumlanması için % 25 oranında arttırılarak birim ecrimisil bedeli belirlenmesinde hukuksal aykırılık bulunmamakla birlikte; 2006 yılı kira tutarının 2009 yılına %25 arttırılarak güncellenmesinde TÜİK.Yİ.ÜFE oranlarının değil, Y.D.O. Kullanılmasının hukuksal olarak kabulü olanağı bulunmamaktadır; (...)

Açıklanan nedenlerle; Muğla 1. İdare Mahkemesi Hakimliğince “dava konusu işlemin 12.159,29 TL ecrimisile ilişkin kısmının iptali, davanın 25.420,93 TL ecrimisile ilişkin kısmının reddi” yolunda verilen 05/10/2017 tarih, E: 2016/94, K: 2017/1757 sayılı kararına karşı davalı istinaf başvurusunun gerekçeli olarak reddine, davacı istinaf başvurusunun kısmen reddine, kısmen kabulüne, kararın redde ilişkin kısmının kısmen kaldırılmasına; dava konusu işlemin 15.621,77 TL ecrimisile ilişkin kısmının iptaline, davanın 21.958,45 TL ecrimisil istenmesine ilişkin kısmının reddine; (...)”

⁴⁵ İzmir Bölge İdare Mahkemesi, 6. İDD, E. 2016/81, K. 2017/88, T. 19.1.2017; “(...) Bu durumda; davacının işgal dönemi, işgal edilen alanın büyüklüğü ve tarımsal amaçla kullanımı göz önünde bulundurularak rayiç ecrimisil bedelinin takdir komisyonu aracılığıyla gerekli yerlerden görüş alınmak, gerektiğinde bilirkişiye başvurulmak, emsal kira ve/veya ecrimisil tutarlarından yararlanmak, varsa işgale konu taşınmazın konumu, niteliği gibi özellikleri ortaya konulmak suretiyle belirlenmesi gerekirken; gerekli yerlerden görüş sorulmaksızın ve bu yönde herhangi bir araştırma, belirlenme yada bilirkişi incelemesi yapılmaksızın salt uyumsuzluk çıkarılmaksızın kesinleşen emsal kira bedelleri dikkate alınmak suretiyle belirlenen birim ecrimisil tutarlarına dayanılarak belirlenen birim ecrimisil bedelleri üzerinden ecrimisilin istenmesine ilişkin dava konusu ecrimisil ihbarnamesinde; “yöntem ve neden” kuralları bakımından hukuksal uyarılık, itiraza konu Mahkeme kararında hukuksal isabet bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle; davacının itiraz isteminin kabulüne, davanın reddine ilişkin Denizli İdare Mahkemesi Hakimliği’nin 30/12/2014 gün ve E: 2014/833, K: 2014/1514 sayılı kararının bozulmasına, dava konusu işlemin iptaline, (...)”

ticaret odası, sanayi odası, ziraat odası, borsa gibi kuruluşlardan veya bilirkişilerden soruşturulmak suretiyle edinilecek bilgiler ile taşınmazın değerini etkileyecek tüm unsurlar göz önünde bulundurulması gerekmektedir.⁴⁶

Bedel tespit komisyonu ecrimisil bedelini takdir ederken hazine taşınmazları için 336 sıra nolu Milli Emlak Genel Tebliği'nin 5. maddesi, Vakıflar Genel Müdürlüğü taşınmazları için de Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün 2014/7 No'lu 'Kaldırılan Kiralama Genelgeleri Ve Ecrimisil Hk. Genelge'sinin ecrimisil işlemleri başlıklı b kısmının 'ecrimisilin tespit ve takdir edilmesi' başlıklı bölümünde yer alan ortak kriterleri uygular. Bu kriterler tahdidi değildir ve örnek olarak sayılmıştır. Milli Emlak Genel Tebliği m. 5/11 uyarınca;

"Ecrimisil tespit ve takdir edilirken, Hazine taşınmazının değerini etkileyebilecek;

- a) İmar durumu,*
- b) Yüzölçümü,*
- c) Niteliği,*
- ç) Verimi (tarım arazilerinde),*
- d) Alt yapı hizmetlerinden yararlanıp yararlanmadığı,*
- e) Konumu,*
- f) Taşınmazın kullanım şekli ve işgalden dolayı gelir elde edilip edilmediği,*
- gibi her türlü ölçütler dikkate alınır."*

A. İmar Durumu

Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği'nin tanımlar başlıklı 4. maddesinde imar durum belgesi, bir parselin; Kanun, uygulama imar planı, plan notları ve söz konusu Yönetmelikte yer alan kullanım kararlarını ve yapılaşma şartlarını içeren, yapının inşa edileceği imar parselinin sınır ve boyutlarıyla gösteren belge olarak tanımlanmıştır. Bir taşınmazın imar durumu taşınmazın sınır ve boyutlarını, kullanım şeklini ve hukuka uygun olarak inşa edilebilecek yapıların niteliği ve kullanım alanını ifade eder.

Bir taşınmazın imar planına göre kullanım şeklinin tarım alanı, turizm alanı, konut alanı, sanayi alanı, iş yeri alanı vb. farklı kullanım amaçlarına tahsis edilmesi o taşınmazın satış ve kira bedellerini etkiler. Kullanım şekline ek olarak taşınmazın tabi olduğu yapılaşma kuralları da bu bedeli etkiler. Bir taşınmazın yapılaşmaya kapalı olması onun satış ve kira bedelini çok düşürür. Buna karşılık yapılaşma izinleri ne kadar yüksek olursa o kadar değer kazanır. Bu sebeplerle imar durumu ecrimisil bedeli belirlenirken dikkate alınır. Örneğin kıyı alanında kalan ve kumsal

⁴⁶ İstanbul Bölge İdare Mahkemesi, 10. İDD, E. 2020/1881, K. 2020/2046, T. 30.12.2020.

niteliğindeki ve turizm bölgesi olan bir yerin işgalinde bu özellikleri hesaba katılarak belirlenen ecrimisil bedeli hukuka uygun olacaktır.⁴⁷

336 sayılı Milli Emlak Genel Tebliği m. 5/3 uyarınca ecrimisil bedelinin, taşınmazın imar durumunda gösterilen niteliğine göre belirlenecek emlak vergisine esas asgari değerlerin belirli oranlarındaki tutarlardan az olmaması şartı getirilmiştir. Taşınmazın tarımsal faaliyette kullanılması ile ilgili olarak 336 sayılı Milli Emlak Genel Tebliği m. 5/3-4. fıkralarında özel düzenleme yapılmıştır. Tarımsal amaçlı kullanımlar ile belediye ve mücavir alan sınırları dışında gelir getirici unsur taşımayan kullanımlar için taşınmazın emlak vergisine esas asgari değerinin %1,5'undan; belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve planlı alanlarda tarım dışı kullanımlar için ise taşınmazın emlak vergisine esas asgari değerinin %3'ünden az olmamak üzere ecrimisil tespit ve takdir edilir. Tarım arazisi olarak kullanılan bir yer şehrin genişlemesi sonucu belediye sınırları içerisinde kalmış veya imar planı ile yapılaşmaya açılmış olsa bile ecrimisil bedelinin tespitinde tarımsal kullanım dikkate alınır (Tebliğ m. 5/4). Emlak vergisine esas asgari değerlere Milli Emlak Genel Tebliği'nde gösterilen oranlar uygulanarak belirlenecek tutarlardan daha az miktarda ecrimisil bedeline hükmedilmesi hukuka aykırı olacaktır.⁴⁸

⁴⁷ İzmir Bölge İdare Mahkemesi, 6. İDD, E. 2017/835, K. 2017/1209, T. 3.10.2017; “(...) Muğla İli, Bodrum İlçesi, A2 Mahallesi, Yalı Mevkii, 884 parsel nolu taşınmazın deniz kıyısında ve kıyı kenar çizgisi içerisinde bulunan Devletin Hüküm ve Tasarrufu Altındaki kısmının 21/08/2008 - 31/12/2011 tarihleri arasında 148,72 m2 ahşap platform ve kumsal alanı olarak, 01/01/2012 - 20/08/2012 tarihleri arasında da 161,40 m2 ahşap platform, kumsal alanı ve ahşap iskele yapılmak suretiyle davacı tarafından fuzulen işgal edildiği anlaşılmış olup, bu işgali karşılığında davacıdan toplam 29.442,92 TL ecrimisil alınması gerektiği sonucuna varıldığı dolayısıyla dava konusu 117.559,26-TL ecrimisil tahakkuk ettirilmesine ilişkin 05/08/2014 gün ve 3180 sayılı ecrimisil ihbarnamesinin 29.442,92 TL lik kısmında hukuka aykırılık, 88.116,34 TL lik kısmında da hukuka uygunluk bulunmadığı gerekçesiyle dava konusu ecrimisil ihbarnamesinin; 88.116,34 TL lik kısmının iptaline, 29.442,92 TL lik kısmı yönünden davanın reddi yolunda Muğla 1. İdare Mahkemesince verilen 13/02/2017 tarih, E: 2014/1243, K: 2017/234 sayılı kararın; takdir edilen ecrimisil bedelinde mevzuata aykırılık bulunmadığı, dava konusu işlemin kısmen iptaline karar verilmesinin usul ve yasaya aykırı olduğu ileri sürülerek istinaf yoluyla kaldırılması istenilmektedir. (...)

Açıklanan nedenlerle; Muğla 1. İdare Mahkemesince verilen 13/02/2017 tarih, E: 2014/1243, K: 2017/234 sayılı karara karşı yapılan istinaf başvurusunun reddine, (...)”

⁴⁸ Danıştay 4. D., E. 2023/4648, K. 2024/3018, T. 14.5.2024; “(...) Uyuşmazlığın çözümü için yaptırılan keşif ve bilirkişi incelemesi sonucunda düzenlenen ve karara esas alınan bilirkişi raporu incelendiğinde, dava konusu otelin bulunduğu Tarsus'ta faaliyette bulunan otellerin günlük konaklama ücretlerinin dikkate alındığı, buradan yola çıkılarak bulunan oda fiyatı ile oteldeki oda sayısının çarpımıyla ecrimisil bedelinin hesaplandığı, 02/04/2012 tarihinde sona eren kira sözleşmesindeki kira bedelinin ve 336 Sıra No'lu Milli Emlak Genel Tebliği'nin 5. maddesinin 3. fıkrasında düzenlenen, belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve planlı alanlarda tarım dışı kullanımlar için taşınmazın emlak vergisine esas asgari değerinin %3'ünden az olmamak üzere ecrimisil tespit ve takdir edileceği hükmünün de dikkate alınmadığı görüldüğünden, hükme esas alınabilecek yeterlilikte olmayan bilirkişi raporu uyarınca verilen Mahkeme kararında hukuki isabet bulunmamaktadır.

KARAR SONUCU :

Açıklanan nedenlerle;



Belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve planlı alanlarda tarım dışı kullanımlar için öngörülmüş olan ecrimisil alt sınırının emlak vergisine esas asgari değerin %3'ünden az olamama şartı önemli bir kriterdir. Çünkü bu yerlerdeki fuzuli işgal istisnalar dışında tarımsal amaçtan başka amaçlarla gerçekleştirilmektedir. Emlak vergisine esas asgari değerler de vergi idarelerince somut olaydan bağımsız olarak önceden belirlendiği için ecrimisil bedelinin belirlenmesine nesnel, öngörülebilir ve somut bir katkı sağlamaktadır. İdare işgal edilen taşınmazdan emlak vergisine esas asgari değerden daha yüksek bir bedelde ecrimisil tazminatı almak istiyorsa fuzuli şağilin taşınmazı kullanım şekli nedeniyle fark yaratan bir kazanç elde ettiğini veya taşınmazın niteliği itibarıyla o bölgedeki taşınmazlardan bazı özellikleri yönüyle olumlu olarak ayrıştığını ortaya koymalıdır.

336 sayılı Milli Emlak Genel Tebliği'nin 14. maddesi uyarınca Kıyı Kanunu kapsamında kalan yerlerde ecrimisil bedelinin takdiri için özel bir düzenleme yapılmıştır.⁴⁹ Kıyı alanlarında deniz turizmine yönelik basit nitelikteki yapılarla fuzuli işgalde bulunulması halinde Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın açık alan kullanımlı günübirlik tesisler için öngördüğü birim maliyetler listesiyle kıyaslı olarak ecrimisil bedeli takdir edilecektir. Kıyı alanlarında kalan yerler için Tebliğ'in 14. maddesinde gösterilen asgari tutarlardan daha düşük miktarda ecrimisil bedeli belirlenmesi hukuka aykırı olacaktır.⁵⁰

İşgal edilen taşınmazın imar planında gösterilen kullanım şekline uygun kullanılmaya müsait olmadığı veya müsait olsa bile o kullanım şeklinde kullanılmadığı iddiasında bulunulması halinde bu iddianın doğruluğunun araştırılması gerekir. Örneğin imar planı uyarınca yapılaşmaya açılmış bulunan bir alanın işgal edilmesi

1. Temyiz isteminin kabulüne,

2. Temyize konu İdare Mahkemesinin ... tarih ve E:..., K:... sayılı kararının BOZULMASINA,

3. Yeniden bir karar verilmek üzere dosyanın anılan İdare Mahkemesine gönderilmesine, (...)”

⁴⁹ 336 sayılı Milli Emlak Genel Tebliği m. 14/1: “4/4/1990 tarihli ve 3621 sayılı Kıyı Kanunu ile 3/8/1990 tarihli ve 20594 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Kıyı Kanununun Uygulanmasına Dair Yönetmelik hükümleri kapsamında ve kıyı kenar çizgisi içerisinde (kıyıda) kalan taşınmazların üzerine deniz, güneş ve kumsaldan yararlanılması amacıyla şezlong, gölgelik, soyunma kabini ve duş konulması, yeşil alan düzenlemesi yapılması, sportif ve eğlence aktivitelerinin yapılabileceği alanlar oluşturulması, yiyecek ve içecek servisi yapılması amacıyla takılabilir, sökülebilir ve taşınabilir elemanlarla basit nitelikte yapı (lokanta, çay bahçesi, kafeterya vb. tesisler hariç) yapılması gibi izinsiz kullanımların tespit edilmesi halinde, bu taşınmazları izinsiz kullananlar arasında herhangi bir ayırım yapılmaksızın ecrimisil bedeli; yılı içerisinde T.C. Kalkınma Bankası A.Ş. tarafından belirlenen ve Kültür ve Turizm Bakanlığınca yayımlanan Birim Maliyetler Listesi’nin “Günübirlik Tesisi Açık Alan Düzenlemesi” için öngörülen metre kare birim bedelinin kullanıma konu olan taşınmazın yüzölçümü ile çarpılması suretiyle bulunacak rakamın yüzde yirmibeşi ile varsa bu taşınmazların, yoksa en yakın emsal taşınmazın emlak vergisine esas asgari metrekare birim değerinin yüzde birinin toplamından aşağı olmamak üzere, Kanunun 9 uncu maddesinde belirtilen yerlerden sorulmak suretiyle bedel tespit komisyonu tarafından tespit ve takdir edilir.”

⁵⁰ Danıştay 4. D., E. 2023/6518, K. 2024/3039, T. 14.5.2024.; Danıştay 4. D., E. 2023/5600, K. 2024/3038, T. 14.5.2024.

halinde işgal edilen taşınmazın henüz şehrin dışında kalması, yolunun açılmamış olması ve tarım alanı olarak işgal edilmesi halinde ecrimisil bedelinin emsal arsa, konut ve işyeri kiralari ile kıyaslanarak değil tarım arazilerinin kiralari üzerinden kıyasla belirlenmesi gerekir.⁵¹ Turizm alanı olan bir bölgede kıyı alanının deniz yüzeyine kayıkhane yapılarak işgal edilmesi halinde işgal edilen alana karşılık uygulanacak ecrimisil bedeli, o bölgedeki turizm tesisleri nedeniyle yükselmiş kira bedellerine kıyasen değil deniz turizm aracı niteliğinde olmayan diğer tekne ve kayıkların bağlandıği yerlerin kira bedelleriyle karşılaştırılması gerekir.⁵²

B. Yüzölçümü

Yüzölçümü, işgal edilen taşınmazın büyüklüğünü ifade eder. Geniş bir alanı kaplayan taşınmazın işgal edilmesi halinde daha küçük boyuttaki taşınmazlara göre daha fazla ecrimisil bedelinin ödenmesi gerekir. Ecrimisil bedeli belirlenirken işgalin gerçekleştiği alanın yüzölçümü alınır. İşgal parselin tamamında değilse kısmi işgalin alanına göre hesap yapılır. Buna karşılık birden fazla parselin de işgal edilmesi mümkündür. Bu durumda da işgal edilen bütün parsellerin alanı toplanarak işgal edilen taşınmazın yüzölçümü belirlenmiş olur.

Enerji nakil hatlarında olduğu üzere taşınmazın yeryüzü kısmı yerine gökyüzü kısmının işgal edilmesi halinde taşınmazın tamamı yerine sanki bir irtifak hakkı kurulmuş gibi irtifak hakkı alanının ölçülmesi gerekir.⁵³

⁵¹ İstanbul Bölge İdare Mahkemesi, 10. İDD, E. 2020/1800, K. 2020/2047, T. 30.12.2020; “(...) taşınmaz her ne kadar 1/1000 ölçekli imar planı kapsamında kalmakta ise de, konumu itibarıyla şehir merkezine uzak, çevresinde tarım amaçlı kullanılan arazilerin bulunması, imar yollarının açılmamış olması nedeniyle imarlı arsa olarak kullanılması halinde ticari getirisinin olamayacağı, ancak tarım arazisi olarak kullanılması halinde tarım icarı şeklinde getirisinin olabileceği, ecrimisil değerinin de tarım icarı üzerinden hesaplanması gerektiği, bölgede elektrik ve su altyapısının bulunması nedeniyle sulama imkanı olması nedeniyle de yılda 2 ürün alınabilme imkanı dikkate alınarak hesaplama yapıldığının belirtildiği, söz konusu bilirkişi raporu hükme esas alınabilecek nitelikte görüldüğü, buna göre, dava dosyasındaki bilgi ve belgeler ile yapılan keşif sonucu aldırılan bilirkişi raporunun birlikte değerlendirilmesinden, dava konusu işlemlerin 1.501,04-TL ecrimisile ait kısmında hukuka aykırılık, geriye kalan 20.913,13-TL’lik kısmında ise hukuka uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle dava konusu işlemlerin kısmen iptali, davanın kısmen reddi yolunda Edirne İdare Hakimliğince verilen 06/03/2020 tarih ve E:2018/1371, K:2020/381 sayılı kararın, davalı idare tarafından; hukuka aykırı olduğu, ecrimisil bedelinin mevzuatla öngörülen kriterlere uygun olarak tespit edildiği iddialarıyla kaldırılması ve işin esası hakkında yeniden karar verilmesi istenilmektedir. (...)

Dava dosyasının incelenmesinden, dayandığı gerekçeler karşısında, istinaf başvurusuna konu İdare Mahkemesi kararının hukuka ve usule uygun olduğu anlaşıldığından ve dilekçede ileri sürülen iddialar söz konusu kararın kaldırılmasını sağlayacak nitelikte görülmediğinden, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 45. maddesinin 3. fıkrası uyarınca istinaf başvurusunun reddine (...)

⁵² İstanbul Bölge İdare Mahkemesi, 10. İDD, E. 2020/1881, K. 2020/2046, T. 30.12.2020.

⁵³ Danıştay 4. D., E. 2023/5763, K. 2024/1120, T. 21.2.2024; “(...) işgal edilen alanın; taşınmazın kısmen etrafı çevrili olarak ve bir kısmının da havadan geçirilen enerji nakil hatları şeklinde işgal edildiği hususu da göz önünde bulundurularak; enerji nakil hatlarının irtifak hakkı kamulaştırmasında ve

C. Taşınmazın Niteliği

Türk Medeni Kanunu’nun 998. maddesi uyarınca tapu siciline taşınmaz olarak; arazi, taşınmazlar üzerindeki bağımsız ve sürekli haklar, kat mülkiyetine konu olan bağımsız bölümler kaydedilir. Taşınmazın niteliği kavramını geniş olarak anlamak gerekir. İşgal edilen taşınmazın; arsa, arazi, sulak arazi, kayalık niteliğinde olması veya taşınmazın üzerine yapı yapılmışsa ve bu yapı işgal edilmişse yapının niteliği (kâgir yapı, kerpiç yapı, ahşap, toprak vb.) taşınmazın ecrimisil bedelini etkileyecektir.

Ç. Tarım Arazilerinde Taşınmazın Ürün Verimi

Haksız olarak işgal edilen arazinin tarım faaliyeti yapmak üzere işgal edilmesi halinde ecrimisil bedelinin emsal tarım arazilerinin kira bedellerine kıyasen belirlenmesi gerekir. Tarım amacıyla kullanılan arazinin ürün verimini ortaya çıkarmak üzere arazinin su kaynaklarına yakınlığı, kayalık olup olmadığı, kıraç olup olmadığı⁵⁴, toprak yapısı, arazinin düz mü eğimli mi olduğu gibi hususlar araştırılır. Ürün veriminin yüksek olduğu tarım arazilerine verimi düşük olan arazilere nazaran daha yüksek ecrimisil uygulanacaktır.⁵⁵ Ürün veriminin düşük olduğu tarım arazilerine ise daha düşük ecrimisil uygulanması gerekir.⁵⁶

D. Alt Yapı Hizmetlerinden Yararlanıp Yararlanmadığı

Günümüzde bir taşınmazın erişiminin olması beklenen alt yapı hizmetleri yol, elektrik, su, kanalizasyon, doğalgaz, internet ve benzeri hizmetlerdir. Bir taşınmazın giden yolun açılmış olması, asfalt dökülerek iyileştirilmesi taşınmazın değerini arttırır.⁵⁷ Taşınmazın üzerine konut veya işyeri niteliğinde bina yapılabilmesi için

davalarında irtifak hakkı alanını hesaplama uzman bir bilirkişi, harita mühendisi ve gayrimenkul değerlendirme uzmanının da aralarında yer aldığı bilirkişilerce tespit edilmesi, (...)”

⁵⁴ Danıştay 17. D., E. 2015/1084, K. 2016/962, T. 17.2.2016; “(...) kıraç olduğu, tarım arazisi vasfını taşıdığı, taşınmaz içinde yaklaşık 5-6 yaşlarında 600-650 adet idris üzerine asılı Ziraat 900 kiraz çeşidi açılanmış kiraz meyve ağacının, ayrıca yine aynı yaşlarda yaklaşık 250-300 zeytin ağacının bulunduğu, diğer meyve türlerinden de (kayısı, armut, elma, şeftali vb.) yer aldığı, ağaçların bakım işlerinin yapıldığı, fakat suyun yeterli olmaması ve toprak yapısının üretime çok uygun olmaması (taşlı) nedeniyle gelişiminin yavaş olduğunun görüldüğü, dava konusu taşınmazın altyapı olanaklarından, yoldan kısmen yararlanması, sulama olanağının ve elektriğin olmaması, toprağın hafif taşlı özellikle olması gibi olumsuz özelliklerinin ecrimisil bedelinin düşük belirlenmesinde önemli olduğu, (...)”

⁵⁵ İstanbul Bölge İdare Mahkemesi, 10. İDD, E. 2020/1800, K. 2020/2047, T. 30.12.2020; “(...) bölgede elektrik ve su altyapısının bulunması nedeniyle sulama imkanı olması nedeniyle de yılda 2 ürün alınabilme imkanı dikkate alınarak hesaplama yapıldığının belirtildiği, söz konusu bilirkişi raporu hükmüne esas alınabilecek nitelikte görüldüğü (...) Dava dosyasının incelenmesinden, dayandığı gerekçeler karşısında, istinaf başvurusuna konu İdare Mahkemesi kararının hukuka ve usule uygun olduğu anlaşıldığından (...)”

⁵⁶ İzmir Bölge İdare Mahkemesi, 6. İDD, E. 2019/594, K. 2019/810, T. 7.5.2019; “(...) Söke Ovasındaki emsallerine göre daha az verimli olduğu, eksik inceleme ve hatalı değerlendirme sonucu karar verildiği ileri sürülerek, (...)”

⁵⁷ Danıştay 17. D., E. 2015/1084, K. 2016/962, T. 17.2.2016.

de elektrik, su, kanalizasyon, doğalgaz ve internet hizmetleri vazgeçilemez bir konumdur.

E. Konumu

Taşınmazın bulunduğu yer, konumudur. Taşınmazın konumu uzağında veya yakınında bulunduğu yerlere göre taşınmazın değerini artırabilir veya azaltabilir. İşgal edilen taşınmazın bitişiğindeki veya yakınlarındaki benzer niteliklere sahip taşınmazların birim başına ortalama kira bedeli işgal edilen taşınmazın ecrimisili belirlenirken de dikkate alınacaktır.⁵⁸

F. Taşınmazın Kullanım Şekli Ve İşgalden Dolayı Gelir Elde Edilip Edilmediği

Fuzuli şağil tarafından işgal edilen taşınmazın hangi şekilde kullanıldığı ecrimisil bedelinin takdirinde dikkate alınacaktır. Fuzuli şağil, taşınmazı konut olarak kullanmaktaysa taşınmazın emsallerinin rayiç kira bedelleri üzerinden ecrimisil bedeli takdir edilecektir. Buna karşılık fuzuli şağil işgal ettiği kamu taşınmazını gelir getirici işlerde kullanıyor olabilir. Örneğin taşınmaz bahçe⁵⁹, tarla, çay bahçesi, otopark⁶⁰, büfe, dükkan⁶¹, depo, tuvalet⁶², baz istasyonu⁶³ ve benzeri çeşitli

⁵⁸ İzmir Bölge İdare Mahkemesi, 7. İDD, E. 2020/1480, K. 2020/1527, T. 2.12.2020; “(...) davaya konu alan için ecrimisil hesabında en uygun emsalin, birebir uyuşan TOKİ ile işgalci şirket arasında yapılan kira sözleşmesindeki metrekaare birim bedeli ile bilirkişilerce emsal olarak alınan başka şirkete ait kira sözleşmesinin metrekaare birim bedeli olduğu görülmekte olup (...)”

⁵⁹ Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi, 2. İDD, E. 2020/834, K. 2020/1287, T. 10.11.2020.

⁶⁰ İstanbul Bölge İdare Mahkemesi, 10. İDD, E. 2020/1894, K. 2020/2058, T. 30.12.2020; “(...) işyeri (otopark) yapılmak suretiyle fuzulen işgal edildiğinden bahisle (...) yerinde yapılan keşif ve bilirkişi incelemesi sonucunda düzenlenen bilirkişi raporunda, uyumsuzluk konusu 1.955,00 m² işgalli alanın 01.04.2012 ila 30.07.2012 tarihleri arasında 104.663,83-TL gelir getirebileceği değerlendirilmelerine yer verilmiş olup (...)”

⁶¹ İzmir Bölge İdare Mahkemesi, 7. İDD, E. 2020/1370, K. 2020/1571, T. 9.12.2020; “(...) dükkan ve depo olarak kullanılan emsallerin ortalamasının 0,2055-TL/m²/gün olarak belirlendiği, işgalen kullanılan 305 m² alanın 27/05/2015-14/01/2019 tarihleri arası ecrimisil bedelinin 305 m²x 0,2055-TL/ m²/gün x 1329 gün= 83.298,40 TL ecrimisil bedeli takdir edilmesinde mevzuata aykırılık bulunmadığı (...)”

⁶² İstanbul Bölge İdare Mahkemesi, 10. İDD, E. 2020/923, K. 2020/2010, T. 10.12.2020; “(...) Ecrimisil bedeli yönünden ise; idarece ecrimisil bedeli hesaplanmasında, taşınmazın ihale yolu ile kiralanması durumunda belirlenecek ihale bedelinin esas alındığı anlaşılmakta olup, ecrimisil bedelinin fahiş olduğu yönünde bir iddia bulunmadığı ve tuvaletin ticari amaçlı kullanılması nedeniyle istenilen bedelin emsallerine göre fahiş olmadığı sonucuna varılmıştır. (...)”

⁶³ Danıştay 4. D., E. 2023/6363, K. 2024/3026, T. 14.5.2024; “(...) işgal nedeniyle alınan bir tazminat olan ecrimisil tutarının hesaplanmasında; taşınmazın mevkii, kullanım şekli, elde edilen gelir, altyapı, ulaşım kolaylığı gibi tüm faktörlerin etkili olduğu dikkate alındığında, ecrimisil bedelinin emsal taşınmazların güncel ve rayiç kira bedellerine göre değerlendirilmesi ve bu emsalin taşınmazla en yakın özellikleri taşıyan nitelikte olması gerekmektedir; cami veya cami müstemilatına kurulan baz istasyonlarının ecrimisil bedellerinin hesaplanmasında taşınmaz üzerindeki işgal alanının dikkate alınmasından ziyade, kullanım amacı ve verdiği hizmet esas alınmak suretiyle baz istasyonlarının merkez ilçelerde kullanım amacı bakımından nitelik olarak sunmuş olduğu hizmetle orantılı olacak şekilde ecrimisil bedelinin belirlenmesi gerekmektedir.”



şekillerde kullanılabilir. Bu durumda fuzuli şağilin işgal ettiği taşınmaz sayesinde elde ettiği kazancın miktarının ecrimisil bedeli takdir edilirken dikkate alınması gerekir.⁶⁴ Diğer bir deyişle işgalcinin taşınmazı kullanım şekli gelir getirici nitelikteyse bu gelir ve bu gelirin miktarı idare tarafından ecrimisil bedelinin takdirinde göz önüne alınmalıdır.

Eğer fuzuli şağil işgal ettiği taşınmazı gelir getirici bir şekilde kullanmak yerine kendi münhasır kullanımı amacıyla işgal etmişse işgal edilen taşınmazın ticari olarak değerlendirilmesi halinde elde edilecek gelirle orantılı değil fuzuli şağilin işgal ettiği taşınmazı özel kişilerden kiralamış olsaydı ödemesi beklenen kira bedeli üzerinden ecrimisilin belirlenmesi gerekir. Örneğin bir şirket, iş yerinin komşu parselindeki taşınmazı işgal etmiş ve çalışanlarına özel otopark olarak kullanıyorsa bu taşınmazın üçüncü kişilere açık bir otopark işletmesi gibi elde edebileceği gelir üzerinden ecrimisil bedeli belirlenmesi fahiş olacaktır.⁶⁵

Kamu taşınmazlarının üstünden enerji şirketlerince enerji nakil hattı geçirilerek işgal edilmesi halinde her ne kadar taşınmazın yeryüzü kısmı işgal edilmemiş olsa bile gökyüzü kısmı işgal edilmiş olur. Danıştay’a göre bu durumda enerji şirketi enerji nakil hattını geçirmek için kiralama yoluna gitseydi piyasada ödemesi gereken kira bedelinin ne olacağı araştırılarak ecrimisil bedelinin takdir edilmesi gerekir.⁶⁶ Aynı mantık baz istasyonları için gerçekleştirilen işgallerde de uygulanmaktadır.

Dava konusu işleme dayanak teşkil eden ... tarih ve ... sayılı Ecrimisil Kıymet Takdir Kararı ile eki hesap çizelgesinin incelenmesinden; 2014 yılı için 76.500,00-TL ecrimisil bedeli belirlendiği ve belirlenen ecrimisil bedelinin Ankara ilinin farklı merkez ilçeleri için GSM şirketleri ile yapılan kira sözleşmeleri bedellerine uygun olduğu görülmektedir.

Bu durumda, belirlenen ecrimisil bedelinin davalı idare tarafından, dava konusu taşınmazın emsalleri niteliğinde olan ve baz istasyonu olarak kullanılan taşınmazlara ilişkin olarak belirlenen kira bedellerine uygun olduğu görüldüğünden, İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet bulunmamaktadır. (...)

⁶⁴ İstanbul Bölge İdare Mahkemesi, 10. İDD, E. 2018/3844, K. 2019/65, T. 9.1.2019; “(...) Yönetmeliğin 85. maddesinde, ecrimisil bedelinin tespitinde İdarenin bu taşınmazdan işgalden önceki hâliyle elde edebileceği muhtemel gelir esas alınmaktayken, 10.04.2011 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan Yönetmelik değişikliğiyle bu hesaplama biçiminin kaldırıldığı ve yeni hesaplama yönteminin, bu bağlamda işgalcinin işgalden dolayı varsa elde ettiği gelirin ecrimisil bedelinin tespitinde ölçüt olarak kabul edildiği anlaşılmaktadır. (...)”

⁶⁵ İstanbul Bölge İdare Mahkemesi, 10. İDD, E. 2020/1797, K. 2020/2042, T. 30.12.2020; “(...) işgale konu alanın boş arsa olduğu ve bitişiğinde davacı şirkete ait ofis yer aldığı, davacı şirketin bulunduğu taraftan açılır kapanır demir kapı bulunduğu, otopark olarak kullanıldığı, araç giriş çıkışının bu kapıdan yapıldığı (...)”

⁶⁶ Danıştay 4. D., E. 2023/5763, K. 2024/1120, T. 21.2.2024; “(...) bedel için ise, başta aynı mevkiide bulunan diğer (baz istasyonu) işgaller yönünden yargıda kesinleşen birim bedeller dikkate alınmak suretiyle; emsal oluşturabilecek yerlerin kira bedeli ve işgal edenin bu tür bir yeri serbest piyasada kiralaması halinde rayış kiranın ne olacağının enerji nakil hattı irtifak hakkı bedel hesaplama yöntemlerinden de faydalanarak belirlenmesi ve işgal edenin elde ettiği yararın da göz önünde tutulması suretiyle yapılacak inceleme sonucu düzenlenecek rapor esas alınarak ecrimisil bedelinin belirlenmesi ve buna göre bir karar verilmesi gerekirken, bu şekilde bir bilirkişi incelemesi yaptırılmaksızın verilen dava konusu ecrimisil düzeltme ihbarnamesinin iptali yönündeki İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet bulunmamaktadır.”

Baz istasyonunu kuran şirket baz istasyonu kurmak üzere özel hukuk kişilerden yer kiralasaydı benzer konumda benzer bir yeri kaç paraya kiralayacaksa bununla orantılı olarak ecrimisil bedeli takdir edilir.⁶⁷ Örneğin mobil operatör şirketi aynı veya yakın bölgede elektrik dağıtım şirketlerinin aydınlatma direklerine kira sözleşmesi ile baz istasyonu kurmuşsa idarenin taşınmazını haksız işgalle kurduğu baz istasyonu için ecrimisil bedeli belirlenirken bu kira sözleşmesindeki kira bedeli emsal alınabilir.⁶⁸

V. ECRİMİSİL İHBARNAMESİNİN TEBLİĞİ, İHBARNAMEYE İTİRAZ VE DAVA

Ecrimisil ihbarnamesinde füzuli şağilin adı soyadı, diğer kimlik bilgileri ve adresi, işgal edilen yerin adresi, işgal başlangıç ve işgalin sonlanma tarihi, işgal süresi ve tespit ve takdir edilen ecrimisil tutarı yer alır. Bunların yanı sıra tarhiyatı gerektiren nedenler başlığı altında füzuli şağilin nereyi işgal ettiği, burayı ne şekilde kullandığı, hangi kıstaslara uyularak ecrimisil bedelinin takdir edildiği ve tesis edilen işlemin hukuki dayanakları gösterilir. Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde tapu kaydı bulunmadığından işgal edilen taşınmaz mal için düzenlenen ecrimisil ihbarnamesinde, işgal edilen taşınmaz malı belirlemek için söz konusu taşınmazın mevkisi, sınırları ve yüz ölçümü gibi ayırt edici özelliklerin yazılması gerekir.⁶⁹ Eğer ecrimisil ihbarnamesinde işgal edilen taşınmazın adresinde hata yapılırsa ve hatalı taşınmaz gösterilirse ecrimisil ihbarnamesinin baştan düzenlenmesi gerekir, süreç devam ettirilemez, cebri icra aşamasına geçilemez.⁷⁰

Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik'in m. 86/1 fıkrası uyarınca; *“Takdir edilen ecrimisiller, takdir tarihinden itibaren onbeş gün içinde ecrimisil ihbarnamesi düzenlenerek füzuli şağile, 11/2/1959 tarihli ve 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümlerine göre öncelikle elden veya iadeli taahhütlü mektupla, bu şe-*

⁶⁷ Ankara Bölge İdare Mahkemesi, 6. İDD, E. 2020/788, K. 2020/1304, T. 10.12.2020; *“(…) ecrimisil bedelinin tespitine yönelik olarak emsal olabilecek değişik adreslerdeki baz istasyonları ile ilgili araştırma yapıldığı, araştırma kapsamında; X3 Parkı içerisinde bulunan buz patenine F3 A.Ş. tarafından kurulan geleneksel tip baz istasyonunun yıllık kira bedelinin 4.500,00 USD olduğu, A3 Caddesi X1 İş Merkezine F4 A.Ş. tarafından kurulan geleneksel tip baz istasyonunun yıllık kira bedelinin 11.000,00 USD olduğu, (...)”*

⁶⁸ Ankara Bölge İdare Mahkemesi, 6. İDD, E. 2020/678, K. 2020/1185, T. 19.11.2020.

⁶⁹ Karadağoglu (n 2) 84.

⁷⁰ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E:2017/2133, K:2019/3161, T. 20.06.2019; Danıştay, 2. D., E. 2021/5430, K. 2022/695, T. 22.2.2022; *“(…) Uyuşmazlıkta ise, ...günlü, ...sayılı ecrimisil ihbarnamesinin ...nolu işyerinin işgali için düzenlendiği ve davalı idare tarafından işgal edilen taşınmazda hata yapıldığı ecrimisil istenilecek taşınmazın ...nolu işyeri olduğunun tespit edilmesi üzerine, davalı idare tarafından yeni bir ecrimisil ihbarnamesinin düzenlenerek davacıya tebliğ edilmesi gerekirken, ...günlü, ...sayılı işlemin tesis edildiği ancak bu işlemin de usulüne uygun olarak düzenlenmiş bir ecrimisil ihbarnamesi niteliği taşımadığı; ancak borç bildirimi niteliğinde kesin ve yürütülebilir olmayan bir yazı olduğu sonucuna varılmaktadır. Bu durumda, ödeme emrine dayanak teşkil edecek usulüne uygun şekilde düzenlenmiş bir ecrimisil ihbarnamesi olmamasına rağmen, ödeme emrinde yer verilen alacağın kesinleştiğinden bahisle davanın reddi yolunda verilen Mahkeme kararında hukuka uyarlık görülmemiştir.”*

kilde tebliğ edilemeyenler diğer usullere göre tebliğ edilir.” Tebligat Kanunu’nda öngörülen usul kurallarına uygun olarak tebliğ edilmeyen tebligatlar usulsüz tebligatlardır. Ecrimisil ihbarnamesi düzenlenmeden⁷¹ veya usulüne uygun bir şekilde tebliğ edilmeyen ecrimisil ihbarnameleri kesinleşmez ve idare cebri icra yollarına başvuramaz.⁷² Usulsüz tebligatın olduğu durum ecrimisil ihbarnamesine karşı dava açma süresi de işlemeye başlamaz.⁷³

HTİHY m. 86/2. fıkrası uyarınca; *“Ecrimisil işlemine karşı, tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde ilgili İdareye dilekçeyle müracaat edilerek düzeltme talebinde bulunulabilir.”* Ecrimisil meblağına itiraz edilmesi üzerine ilgili idare 30 gün içerisinde itirazı karara bağlamalıdır. Ecrimisil ihbarnamesine yapılan itiraz üzerine idarenin başvuruyu kabul ederek ecrimisil bedelini daha düşük bir bedel olarak belirlemesi halinde de bu itirazı reddetmesi halinde de idarenin vermiş olduğu cevaba ‘Ecrimisil Düzeltme İhbarnamesi’ denilir. Ecrimisil bedeline itiraz edilmişse ecrimisil düzeltme ihbarnamesi düzenlenilmeden önce ödeme emri düzenlenemez.⁷⁴ İtiraz edilmesi halinde ecrimisil düzeltme ihbarnamesi düzenlenmeli, füzuli şağıle tebliğ edilmeli ve ödeme yapması için 60 gün süre verilmelidir.⁷⁵ Bu usul işletilmeden doğrudan cebri icra yollarına başvurulması mümkün değildir.

⁷¹ İzmir Bölge İdare Mahkemesi, 5. İDD, E. 2018/1413, K. 2018/2393, T. 6.11.2018; *“(…) davacıya tebliğ olunmuş alacağın sebebini ve kaynağını gösteren herhangi bir ecrimisil ihbarnamesi bulunmamaktadır. (...)”*

⁷² Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi, 2. İDD, E. 2020/1417, K. 2020/1491, T. 18.12.2020; *“(…) dava konusu ödeme emrinin dayanağı ecrimisil düzeltme ihbarnamesine ilişkin tebliğ alındısında davacının ikametgah, konut ya da işyeri adresine yer verilmeksizin doğrudan mahalle adresine tebliğe çıkarılmak suretiyle köy muhtarına tebliğ edilmiş olduğu görüldüğünden, ortada usulüne uygun olarak tebliğ edilen bir ecrimisil düzeltme ihbarnamesinin mevcut olmadığı, dolayısıyla süresinde ödenmeyerek kesinleşen bir amme alacağının doğduğundan bahsedilmesine de hukuken olanak bulunmamaktadır. (...)”*

⁷³ İstanbul Bölge İdare Mahkemesi, 10. İDD, E. 2020/307, K. 2020/1221, T. 16.9.2020; *“(…) Olayda ise, ecrimisil ihbarnamesinin Tebligat Kanunu uyarınca davacıya veya konutunda bulunan bir kişiye usule uygun olarak tebliğ edilmediği, nitekim tebliğ edildiği belirtilen kişinin çalışması yada yakını olmadığı yolundaki davacının iddiasının aksinin de davalı idarece ortaya konulmadığı anlaşılmaktadır.*

Bu durumda; davacı tarafından yapılan başvuru üzerine hakkında ecrimisil ihbarnamesi düzenlendiğinin öğrenilmesi üzerine açtığı davanın süresinde olduğunun kabulüyle, uyumsuzluğun esasının incelenmesi gerekirken, aksi yönde verilen ilk derece mahkemesinin süre ret kararında usul hükümlerine uyarlık bulunmamaktadır.”

⁷⁴ İstanbul Bölge İdare Mahkemesi, 10. İDD, E. 2020/281, K. 2020/773, T. 11.6.2020; *“(…) davacı tarafından süresi içinde ecrimisil ihbarnamelerine itiraz edildiği, bu hususta bir ihtilaf bulunmadığı, itiraz üzerine ecrimisil düzeltme ihbarnamesi düzenlenerek davacıya tebliğinden itibaren 60 günlük ödeme müddeti verilmesi gerekmekte olup, bu usule uyulmadan ecrimisil düzeltme ihbarnamesi beklenmeksizin tesis edilen dava konusu ödeme emrinde yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine uyarlık bulunmamaktadır.”*

⁷⁵ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2020/2706, K. 2021/150, T. 1.2.2021; *“(…) Olayda; her ne kadar; dava konusu ödeme emri, konusunu oluşturan ecrimisil alacağının, ilgili zımnı ret işlemine karşı süresinde dava açılmayarak kesinleştiğinden bahisle tahsili amacıyla düzenlenmiş ise de; ecrimisil ihbarnamesine karşı süresi içerisinde yapılan itiraz başvurusunun karara bağlanmadığı,*

İtirazın reddedilmesi veya ilgiliye cevap verilmemesi üzerine 30 gün sonra zımnı ret oluştuktan sonra fuzuli şağilin dava açma süresi içerisinde dava açması mümkündür. Bu konuda bazı idare mahkemeleri fuzuli şağilin idareye yapmış olduğu itirazı İYUK m. 11 kapsamında bir idari başvuru olarak görerek, ecrimisil düzeltme ihbarnamesine karşı dava açma süresini 60 günden idareye itiraz yapılana kadar geçen süreyi çıkararak belirlemektedir.⁷⁶ Ancak Danıştay uygulamasına göre

başka bir ifade ile, kamu alacağının henüz idari yönden kesinleşmediği anlaşıldığından, Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmeliğin 86. maddesi gereğince yapılan itiraz başvurularını 30 gün içinde karara bağlayarak ilgisine tebliğ etme görevi olan idarenin, davacının itiraz başvurusunu yanıtlamak yerine, davacıya tanınan bir hak olan zımnı ret müessesesini davacı aleyhine kullanmak suretiyle ödeme emri düzenlenmesinde hukuka uyarlık bulunmadığı sonucuna varılmaktadır.

Bu itibarla, ecrimisil ihbarnamesine süresi içinde itiraz isteminde bulunulduğu halde, ödeme emrine dayanak teşkil edecek bir ecrimisil düzeltme ihbarnamesi bulunmamasına rağmen, kamu alacağının kesinleştiğinden bahisle düzenlenen ödeme emrinde ve davanın reddi yolunda verilen Mahkeme kararında hukuki isabet bulunmamaktadır.”

⁷⁶ İstanbul Bölge İdare Mahkemesi, 9. İDD, E. 2016/806, K. 2016/418, T. 26.10.2016; “(...) ecrimisil istenilmesine ilişkin 15/05/2015 günlü ve 7710 sayılı ecrimisil düzeltme ihbarnamesinin iptali istemiyle açılan davayı süre aşımı yönünden reddeden Bursa 1. İdare Mahkemesi Hakimliğinin 10/06/2016 günlü ve E: 2015/867 K : 2016/603 sayılı kararının; davanın süresinde açıldığı, sürenin geçtiği yönündeki kararın hukuka aykırı olduğu iddiasıyla itirazın bozulması istenilmektedir. (...) Karar veren İstanbul Bölge İdare Mahkemesi Dokuzuncu İdare Dava Dairesince gereği görüldü: Dava; davacının, A1 Mahallesi’nde bulunan, hazineye ait 6872 ada, 6 parsel sayılı taşınmazın 47,00 m²’lik kısmını fuzulen işgal ettiğinin saptandığından bahisle 24/06/2010 - 06/03/2015 dönemi için 440,00.-TL ecrimisil istenilmesine ilişkin 15/05/2015 günlü ve 7710 sayılı ecrimisil düzeltme ihbarnamesinin iptali istemiyle açılmış; itiraze konu kararla, ecrimisil ihbarnamesinin tebliğinden itibaren 21.günde işlemin düzeltilmesi istemiyle başvuruda bulunan davacının, istemini reddeden ecrimisil düzeltme ihbarnamesinin tebliğ edildiği 28/05/2015 tarihini izleyen günden itibaren kalan dava açma süresi içerisinde, yani 06/07/2015 tarihinde dava açması gerekirken 22/07/2015 tarihinde açılan davada süre aşımı bulunduğu gerekçesiyle dava süre aşımı yönünden reddedilmiş bulunmaktadır. (...)

Yukarıda sözü edilen Yönetmelik hükümlerinde, ecrimisil ihbarnamesine karşı yapılacak itiraz ile ilgili olarak, itiraz mercii ve itirazın tabi olacağı süre yönlerinden 2577 sayılı Yasadan farklı “özel” bir düzenleme getirilmiştir. Kendilerine ecrimisil ihbarnamesi tebliğ edilen kişilere var olan dava açma haklarının yanında, bahse konu işlemin değiştirilmesi, kaldırılması veya yeni bir işlem tesisi edilmesini sağlamak amacıyla itiraz (düzeltme) talebinde bulunma hakkı da tanınmış, itiraz yoluna başvurulması halinde ise itiraz mercii, konuyu değerlendirmesi ve sonuçlandırması için itiraz dilekçesi, karar ile ekrinin kendisine intikalinden itibaren en çok 30 günlük bir süre verilmiştir. Bahse konu Yönetmelikte öngörülen itiraz yolu, ecrimisilin kesinleşmesi için tüketilmesi gerekli zorunlu bir yol değil ise de; bu yola başvurulması durumunda tesis edilen işlemin yeni bir işlem olduğunun kabulü gerekir. Bir başka ifadeyle, idare nezdinde yapılan itirazın sonuçlandırılmasıyla, itiraza konu işlem kesinleşmiş olup; dava açma süresinin de kesin işlemin tebliğ tarihinden itibaren başlatılması gerekir.

Dolayısıyla ecrimisil ihbarnamesine karşı yapılan düzeltme talebinin 2577 sayılı Yasa’nın 11. maddesi kapsamında değerlendirilmesine olanak bulunmamaktadır.

Bu itibarla, 28/05/2015 tarihinde tebliğ edilen ecrimisil düzeltme ihbarnamesinin iptali istemiyle altmış günlük dava açma süresi içerisinde 22/07/2015 tarihinde açılan davada süre aşımı bulunmadığından, uyumsuzluğun esası hakkında karar verilmek üzere Mahkeme kararının bozulması gerekmektedir. (...)”

ecrimisil düzeltme ihbarnamesine karşı açılacak davanın süresi ecrimisil düzeltme ihbarnamesinin fuzuli şağıle tebliğini izleyen günden itibaren 60 gündür.⁷⁷

Uyuşmazlık Mahkemesi idarenin, fuzuli şağıle uyguladığı ecrimisil ihbarnamesi ile tahliye kararının idari işlem niteliğinde olduğuna ve bunlara karşı açılacak davalarda görevli yargı yerinin idari yargı olduğuna dair ilke kararı vermiştir.⁷⁸ Ecrimisil

⁷⁷ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E: 2015/5005, K:2016/2359, T. 02.06.2016; İzmir Bölge İdare Mahkemesi, 6. İDD, E. 2018/989, K. 2018/1542, T. 2.10.2018; “(...) ecrimisil ihbarnamesinin tebliği üzerine 30 günlük süre içinde davacının yaptığı itirazın ihbarnamenin etkili, kesin ve dava konusu edilebilir işlem niteliğini ortadan kaldırdığı, idarenin yönetmelikte belirlenen düzenleyici süreler içinde itirazı yanıtlamadığı, ecrimisil yönünden kesin, etkili ve yürütülmesi zorunlu işlemin dava konusu ecrimisil düzeltme ihbarnamesi olduğu ve 60 günlük dava açma süresinin de bu işlemin tebliği ile işlemeye başlayacağına kabulü gerektiğinden; düzeltme ihbarnamesinin 13.01.2018 tarihinde tebliği üzerine işlemeye başlayan 60 günlük dava açma süresi içinde 06.03.2018 tarihinde açılan davacının esaslı incelenmesi gerekirken; aksi yönde verilen başvuruya konu kararda usul kuralları yönünden hukuksal isabet bulunmamaktadır.”; İstanbul Bölge İdare Mahkemesi, 9. İDD, E. 2017/3272, K. 2018/38, T. 9.1.2018; “(...) ecrimisil alacağına karşı yapılan itirazın reddi üzerine 60 günlük dava açma süresi içerisinde açılan davada süre aşımı bulunmadığından, (...)”

⁷⁸ Uyuşmazlık Mahkemesi HB., E. 1988/2, K. 1989/1, T. 20.2.1989; “(...) 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75. maddesi ile Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine, fuzuli şağılden, takdir ve tespit edilecek ecrimisil isteneceği belirtilmektedir. Ecrimisil takdir ve tespit edilirken Devletin özel mülkiyle hüküm ve tasarrufu altında olan yerler bakımından bir ayırım yapılmamıştır. Özel mülkiyet genelde özel hukuk ilişkisi içinde sözleşmeye bağlanmakta ancak sözleşme olmadan veya sözleşme bitmiş olmasına rağmen işgalin devamı halinde ecrimisil söz konusu olmaktadır. Özel mülkiyete konu olmayan Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki diğer yerler için esasen sözleşme yapma olanağı da bulunmaktadır. Burada söz konusu olan haksız ve herhangi haklı bir nedene dayanmadan bu yerlerin işgali halinde Devletin alacağı tazminat bir başka deyişle ecrimisilin belirlenmesi işleminin idari işlem (tasarruf) olup olmadığı ve bu işlem hakkındaki uyuşmazlığın hangi yargı yerinde görülüp çözümleneceğidir.

İdari işlemler, kamu kurum ve kuruluşları tarafından kamu hukuku kuralları uyarınca tek taraflı olarak tesis edilen ve resen uygulanabilir nitelikte olan hukuki tasarruf olarak tarif edilmektedir. 2577 sayılı Yasa'nın 2. maddesinde idari dava türleri sayılırken, idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan davalara idare mahkemelerinde bakılacağı ifade edilmiştir. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75. maddesi uyarınca yasada belirtilen komisyonlarca belirlenen ecrimisilin işgalciden istenilmesi yolunda tesis edilen işlemin bu tanımlamaya uygun idari bir işlem olduğunda kuşku yoktur.

Öte yandan, 2886 sayılı Yasa ile yürürlükten kaldırılan 2490 sayılı Yasanın ecrimisili düzenleyen 67. maddesi ecrimisilin mahkemeye takdir edileceğini hükme bağlamış ve yasanın yürürlükte olduğu süre içinde uygulama bu yolda işlemiştir. Ancak, 2886 sayılı Yasa'nın gerekçesinde de ifade edildiği gibi tasarının 2490 sayılı Yasa'nın bir tadili olmadığı, değişik görüş ve anlayışla hazırlandığı, farklı müesseseleri ile yeni bir sistem getirildiği, idarenin yetki ve sorumluluklarının artırıldığı, zaman kaybına neden olan formalitelerin ayıklandığı, pratik faydası olmayan hükümlerin kaldırıldığı ifade edilmiştir. Gerçekten, yeni düzenleme ile yeni bir sistem getirilmiş idareye geniş yetkiler verilmiştir. Ecrimisili düzenleyen 75. madde bu gerekçenin ifadesi olarak idareye geniş yetkiler verilerek yasalaşmıştır.

İşte, gerek yasanın bu yeni biçimi gerekse Devlete ait yerlerin haksız işgali halinde ecrimisili belirlerken idarenin yaptığı işlemin tek yanlı ve resen uygulanabilir idari bir işlem (tasarruf) olması nedeniyle bu işlemlerden doğan uyuşmazlıkların görüm ve çözüm yerinin idari yargı yeri olması gerekmektedir.”

ihbarnamesinin veya eğer itiraz edilmişse ecrimisil düzeltme ihbarnamesinin tebliği üzerine fuzuli şağil 60 gün içerisinde taşınmazın bulunduğu yerdeki idare mahkemesinde iptal davası açabilir.⁷⁹ Ecrimisil alacağının niteliğinin bir tür tazminat alacağı olması ve vergi, resim, harç veya benzeri türden bir alacak olmaması nedeniyle açılacak dava vergi mahkemesinde değil idare mahkemesinde açılır. Fuzuli şağil tarafından dava açılmış olması, ecrimisilin takip ve tahsil edilmesi işlemini durdurmaz (HTİHY m. 87/5). Bu sebeple ecrimisilin tahsil edilmesini önlemek isteyen fuzuli şağilin iptal davasında yürütmenin durdurulması talebini ileri sürmesi gerekir.

A. İtiraz Etmeme ve Peşin Ödeme Hallerinde Ecrimisil Bedelinde İndirim İmkânı ve Dava Açılması Halinde Haklı Çıkılsa Bile İndirimden Yararlandırılmama Sorunu

Fuzuli şağil, ecrimisil ihbarnamesinin tebliği üzerine taşınmazı işgal ettiğini kabul ederek ve öngörülen ecrimisil bedelini de makul bularak idareye ödeme yapmayı tercih edebilir. Bu durumda ihbarnamede öngörülen ecrimisil bedelinde %20 indirim yapılarak ecrimisil ödemesi tahsil edilir. Fuzuli şağil itiraz etmiş veya dava açmış olsa bile eğer kayıtsız şartsız olarak itirazdan vazgeçerse veya davadan feragat ederse %20 indirim imkanından yine yararlanabilir (HTİHY m. 86/2). Eğer fuzuli şağil ecrimisil ödemesini peşin yaparsa ayrıca %15 indirime hak kazanır (HTİHY m. 87/1). Dolayısıyla eğer fuzuli şağil, ecrimisil ihbarnamesinde bildirilen bedele itiraz etmeden ve 60 gün içinde muhasebe birimine peşin olarak öderse ecrimisil bedelini %35 indirimli olarak ödeme imkanına sahiptir.

Eğer fuzuli şağil, ecrimisil ihbarnamesine karşı iptal davası açmışsa ve idare de dava devam ederken ecrimisil bedelinin hesaplanmasındaki hatasını görüp düzeltme yapmışsa fuzuli şağilin davadan kayıtsız ve şartsız feragat etmesi halinde de %20 indirim uygulanır (HTİHY m. 86/3). Bu hükmün mefhumu muhalifinden fuzuli şağilin iptal davası açması üzerine mahkemece kısmen veya tamamen iptal kararı verilirse kesinleşen ecrimisil bedelinin ödenmesi sırasında fuzuli şağile %20 indirim yapılmaz ve bedel zaten ödenmiş durumdaysa %20'lik kısım da fuzuli şağile iade edilmez. Hak arama hürriyetlerini kullanan fuzuli şağillerin dava açarak haklı çıkmaları halinde %20'lik indirimden yararlandırılmamaları kanaatimizce hak arama hürriyetine getirilmiş olan ve meşru olmayan bir amaca yönelik ölçüsüz bir kısıtlama niteliğindedir. Bu kısıtlamanın HTİHY m. 86/3 hükmüyle getirilmiş olması nedeniyle hukuka aykırı kısıtlamanın düzenleyici idari işlemle getirildiği ve bu açıdan DİK m. 75 hükmünde yer almayan bir düzenleme getirdiği ve idarenin kanuniliği ilkesine aykırı olduğu söylenebilir. Bu sebeple kanaatimizce söz konusu hüküm hukuka aykırıdır ve Danıştayca iptal edilmesi gerekir. Ancak uygulamaya bakıldığında karşı oylara da rastlanmakla beraber bölge idare mahkemeleri söz konusu hükümde bir

⁷⁹ Merve Gül Gün Büyüksütcü, 'Kamu Mallarında Ecrimisil Ve Tahliye' (Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 2018) 75.



hukuka aykırılık görmemekte ve yargı kararıyla haklı çıksa bile fuzuli şağile %20 indirim uygulanmamasında bir hukuka aykırılık görmemektedir.⁸⁰

VI. ECRİMSİLİN KESİNLEŞMESİ, VADE TARİHİ VE TAHSİLİ

Ecrimisil ihbarnamesinin veya eğer itiraz edilmişse ecrimisil düzeltme ihbarnamesinin tebliği üzerine fuzuli şağilin 60 gün içerisinde ödeme yapması gerekir. Bu ödeme peşin yapılırsa %15 indirim uygulanır. Bununla birlikte taksitle ödeme de mümkündür. Taksitli ödeme en fazla 3 yıl içinde ve kanuni faiz uygulanarak yapılmaktadır (HTİHY m. 87/1). Ecrimisil taksitlerinden birinin vadesinde ödenmemesi durumunda, kalan ecrimisil alacağının tamamı muaccel hâle gelir. Ödeme gerçekleşmemişse ecrimisil ihbarnamesinin fuzuli şağile tebliğinden sonra 61. günden itibaren gecikme zammı uygulanarak cebren tahsil edilir (HTİHY m. 87/4).

AATUHK m. 2 uyarınca diğer kanunlarda bu kanuna göre tahsil edileceği öngörülen alacaklar da AATUHK uyarınca takip ve tahsil edilir. Ecrimisil ihbarnamesinin veya eğer itiraz edilmişse ecrimisil düzeltme ihbarnamesinin tebliği üzerine fuzuli şağilin 60 gün içerisinde ödeme yapmaması halinde taşınmazın maliki olan idare 6183 sayılı AATUHK hükümlerine göre cebri icra yoluna başvurur (HTİHY m. 87/3).

AATUHK m. 37 uyarınca amme alacakları özel kanunlarında öngörülen vade tarihlerinde ödenir. Ödeme süresi içerisinde ödenmemiş olan amme alacağı cebri icra yoluyla tahsil edilir. Gerekirse borçlunun malları haczedilerek paraya çevrilir (AATUHK m. 54). İdare, ecrimisil bedelinin cebren tahsili için alacağı vergi dairelerine veya gelir servislerine intikal ettirir (HTİHY m. 87/3). 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi m. 239 uyarınca illerde defterdarlıklar, m. 248 uyarınca da ilçelerde mal müdürlükleri cebri icra sürecini yürütür. Bu durumda ecrimisil tazminatı bir kamu alacağı olarak fuzuli şağilden takip ve tahsil olunur.

Defterdarlık veya mal müdürlüğü, fuzuli şağile vadesinde ödemediği ecrimisil bedelini tebliğden itibaren 15 gün içerisinde ödemesi gerektiğini bildiren bir ödeme emri gönderir. Ödeme emrinde borcun asıl ve ferilerinin mahiyet ve miktarları, nereye ödeneceği, süresinde ödemediği veya mal bildiriminde bulunmadığı takdirde borcun cebren tahsil ve borçlunun mal bildiriminde bulununcaya kadar 3 ayı geçmemek üzere hapis ile tazyik olunacağı, gerçeğe aykırı bildirimde bulunduğu takdirde hapis ile cezalandırılacağı bilgi ve uyarılarına yer verilir (AATUHK m. 55). Fuzuli şağil ödeme emrinin kendisine tebliğinden itibaren 15 gün içinde ödeme yapma zorundadır.

⁸⁰ İzmir Bölge İdare Mahkemesi, 6. İDD, E. 2018/154, K. 2018/160, T. 1.2.2018; “(...) davacı tarafından dava konusu ecrimisilin kiraladığı alanlardan da ecrimisil istenmesi nedeniyle idarece yanlış hesaplandığı, Mahkemenin de itirazı sonrası açtığı davada bu yönde karar verdiği, ihbarnamenin iptal dilen kısmı sonrası kalan tutarda idarece ecrimisil istenmiş olsaydı, itiraz etmeyecekleri yaptıkları peşin ödeme nedeniyle %20 indirimden de yararlanabilecekleri, bu nedenle % 20 indirim olanağından yararlanılmamalarında hukuka aykırılık, kararın aksi yöndeki kısmında da hukuksal isabet bulunmadığı (...) ileri sürülerek (...) istinaf başvurularının reddine (...)”

Fuzuli şağil ödeme emrinin hukuka aykırı olduğunu düşünebilir. Bu durumda fuzuli şağil böyle bir borcu olmadığı veya kısmen ödediği veya zamanaşımına uğradığı iddialarıyla ödeme emrinin tebliğinden itibaren 15 gün içinde idare mahkemesinde iptal davası açabilir (AATUHK m. 58). Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun m. 6 uyarınca AATUHK uyarınca tesis edilen işlemlerden yalnızca vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezaları ile tarifelere ilişkin davalar vergi mahkemelerinde görülür. Ecrimisil alacağı, vergi, resim, harç ve benzeri mali bir yüküm olmadığı için ödeme emrine karşı açılacak dava idare mahkemesinde açılır. İdare mahkemesinin borca yapılan itirazları tamamen veya kısmen reddi halinde, fuzuli şağil ret kararının kendisine tebliği tarihinden itibaren 15 gün içinde mal bildiriminde bulunmak zorundadır (AATUHK m. 58/7).

Bilindiği üzere AATUHK uyarınca yürütülen cebri icra sürecinde borçlunun ileri sürebileceği iddialar; borcu olmadığı, kısmen ödediği veya zamanaşımı sebebiyle borcun düştüğü savunmalarından ibarettir. Fuzuli şağil açısından ise ecrimisil borcunun olmadığı yönündeki bir iddia bu aşamada dikkate alınmaz. Bu sebeple fuzuli şağilin, aslında söz konusu taşınmazda işgalci olmadığı ve bir hata yapıldığı iddiası, işgalci olduğunu kabul etmekle beraber ecrimisil bedelinin yüksek olduğuna dair iddiası veya taşınmazdan tahliye edilmemesi gerektiğine dair iddialarını ilk davada ileri sürmesi gerekir. Diğer bir deyişle fuzuli şağil ecrimisil ihbarnamesinin veya eğer itiraz edilmişse ecrimisil düzeltme ihbarnamesinin tebliği üzerine 60 gün içerisinde taşınmazın bulunduğu yerdeki idare mahkemesinde iptal davası açmalı ve bu aşamada tüm iddialarını ileri sürmelidir. Bu davada yürütmenin durdurulması da talep edilmelidir. Eğer idare mahkemesi yürütmenin durdurulması kararı vermez ve idare de ecrimisil alacağını AATUHK uyarınca cebri icra yoluna koyarsa ve bunun üzerine fuzuli şağil gönderilen ödeme emrine karşı da idare mahkemesinde dava açarsa aynı anda devam eden 2 tane dava olacaktır.⁸¹ Ancak bu davalarda, uyuşmazlığın esasına ilişkin temel savunmalar ecrimisil ihbarnamesi veya ecrimisil düzeltme ihbarnamesine karşı açılan davada yapılabilecektir. Ödeme emrine yapılan itirazda ise ileri sürülebilecek iddialar oldukça sınırlı olacaktır.

VII. ECRİMİSİLDE ZAMANAŞIMI

Zamanaşımı ve hak düşürücü süre kavramları birbiriyle çok ilintili iki kavramdır. Hukuk, her iki halde de belirli bir zamanın geçmesine düşürücü bir sonuç bağlamıştır. Ancak bağlanan bu sonucun niteliği farklıdır.⁸² Hak düşürücü sürede öngörülen zamanın geçmesi halinde sahip olunan bir hak tamamen ortadan kaldırırken,

⁸¹ Cengiz Ozan Örs, 'İdarenin Ecrimisil Talebine Yönelik Devlet İhale Kanunu'ndaki Beş Yıllık Sürenin Hukuki Niteliği, Tahakkuk ve Tahsil Aşamalarında Ayrı Davalar Açılması Sorunu' (2020) 22 Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 1155, 1194–1195.

⁸² Ayşe Arat, 'Türk Borçlar Hukukunda Alacak Zamanaşımı' (2004) 12 Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 193, 195.



zamanaşımında hak tamamen düşmemekte ancak alacağın talep edilebilmesi hakkı sonlanmaktadır.⁸³ Zamanaşımı ileri sürülmedikçe, hâkim bunu kendiliğinden göz önüne alamaz (TBK m. 161). Bunu borçlunun def'i olarak ileri sürmesi gerekir.⁸⁴ Hak düşürücü süre ise doğrudan doğruya hakkı ortadan kaldırdığından bir itirazdır ve hâkim bunu kendiliğinden dikkate alır.⁸⁵

İdarenin haksız işgal nedeniyle talep edeceği ecrimisilin tahsiline ilişkin 3 ayrı süre mevcuttur: İşgalin tespit edilebileceği süre, tespit üzerine ecrimisil ihbarnamesinin düzenlenmesine kadar geçen süre ve ecrimisil ihbarnamesi düzenlendikten sonraki süre.

A. İşgalin Tespiti İçin Öngörülen Hak Düşürücü Süre

DİK m. 75/1'de fuzuli şağilden tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek miktarda ecrimisil isteneceği hükme bağlanmıştır. Ecrimisil alacakları yönünden, alacağın doğduğu tarih esas alınarak “beş yıllık” tahsil edilmeme hali benimsenmiştir. Sözü edilen düzenleme, kanun koyucu tarafından “zamanaşımı” olarak adlandırılmamakla birlikte, sonuçları itibarıyla zamanaşımını da aşar boyutta, “hak düşürücü süre” niteliğindedir.⁸⁶ Çünkü idare 5 yıldan uzun bir süre önce gerçekleşmiş haksız işgali tespit edemeyecek ve dolayısıyla ecrimisil tazminatı isteyemeyecektir. Kanunun açık hükmü nedeniyle taşınmazın sahibi olan idare, 5 yıldan uzun bir süre önce gerçekleşen bir haksız işgali tespit etme yetkisinden mahrum bırakılmıştır. Dikkat edilirse bu 5 yıllık süre yılbaşına endekslenmemiştir. Taşınmaz yerinde tespit yapıldığı tarih esas alınarak ondan önceki 5 yıl için işgal tespiti yapılabilecektir. Örneğin 22.03.2025 tarihinde tespit yapılıyorsa 22.03.2020 tarihinden önceki işgalin tespit edilmesi idarenin yetkisi dahilinde değildir.

B. Tespit Üzerine Ecrimisil İhbarnamesinin Düzenlenmesinde Zamanaşımı Süresi

Bir taşınmazın haksız şekilde işgal edildiğini tespit eden ve bunun üzerine ‘taşınmaz tespit tutanağı’ tutarak gerekli tüm bilgileri kayıt altına alan idarenin gecikmeksizin ecrimisil bedelini takdir ederek ihbarname düzenlemesi ve fuzuli şağile tebliğ etmesi beklenir. Ancak idareler kimi zaman tespite rağmen işin gereğini yapmamakta ve işi sürüncemede bırakarak kamu alacağını tehlikeye düşürmektedirler. Bunun yanı sıra DİK’da da taşınmaz tespit tutanağının tutulmasından sonra en geç ne kadar süre içerisinde ecrimisil ihbarnamesi düzenlenmesi gerektiğine dair bir düzenleme yer almamaktadır. HTİHY m. 85’te tespit tarihinden itibaren 15 gün içinde «Taşınmaz Tespit Tutanağı»na dayanılarak ecrimisil tespit ve takdir edilir hükmü

⁸³ Arat (n 81) 195.

⁸⁴ Arat (n 81) 195.

⁸⁵ Arat (n 81) 195.

⁸⁶ Danıştay 2. D., E. 2021/11444, K. 2021/2331, T. 28.6.2021.

yer almaktaysa da bu 15 günlük sürenin zamanaşımı veya hak düşürücü süre niteliğinde olmadığı, idareye yönelik uyarıcı bir süre olduğu anlaşılmaktadır. Dolayısıyla 15 günlük sürenin dolmasıyla fuzuli şağil ecrimisil borcundan kurtulmayacaktır.

Taşınmaz tespit tutanağından sonra ecrimisil ihbarnamesi düzenlenmezse ne kadar süre sonra zamanaşımının gerçekleşeceğine dair DİK ve HTİHY’nde açık hüküm olmaması nedeniyle uygulamada belirsizlikle karşılaşmıştır.

Ecrimisil alacağının fuzuli şağilce ödenmemesi üzerine cebren tahsili için DİK m. 75/2’de AATUHK hükümlerine atıf yapılmıştır. AATUHK m. 102 ise “*amme alacağı, vadesinin rasladığı takvim yılını takip eden takvim yılı başından itibaren 5 yıl içinde tahsil edilmezse zamanaşımına uğrar.*” hükmünü amirdir. HTİHY’in ‘Ecrimisilin kesinleşmesi, vade tarihi ve tahsili’ başlıklı 87. maddesinde ise ecrimisilin vadesi olarak ecrimisil İhbarnamesinin, düzeltme talebinde bulunulmuş ise ecrimisil düzeltme ihbarnamesinin ilgisine tebliğ tarihinden itibaren altmış gün olarak gösterilmiştir. Dolayısıyla AATUHK’un vadesi gelmiş kamu alacaklarına ilişkin bir zamanaşımı süresi öngörmektedir. Buna karşılık haksız işgalin tespiti ile ecrimisil ihbarnamesi düzenleme tarihi arasındaki sürede ecrimisilin vadesi gelmemiş olduğu için AATUHK’da öngörülen zamanaşımı süresi işlemeye başlamayacaktır. Diğer bir deyişle AATUHK, haksız işgalin tespiti ile ecrimisil ihbarnamesi düzenlenmesi arasındaki süreye ilişkin bir hüküm içermemektedir.

213 sayılı Vergi Usul Kanunu’nun 113 ve 114. maddelerinde tarhiyat zamanaşımı düzenlenmiştir. 114. madde uyarınca; “*Vergi alacağının doğduğu takvim yılını takip eden yılın başından başlayarak beş yıl içinde tarh ve mükellefe tebliğ edilmeyen vergiler zamanaşımına uğrar.*” Ecrimisil alacağının haksız işgalle doğduğu düşünüldüğünde kıyas yapılarak yılbaşını esas alan 5 yıllık bir tarhiyat zamanaşımı uygulanması mantıklı görülebilir. Ancak 213 sayılı Vergi Usul Kanun’un 1. maddesinde; “*bu kanun hükümleri ikinci maddede yazılı olanlar dışında genel bütçeye giren vergi, resim ve harçlar ile il özel idareleri ve belediyelere ait vergi, resim ve harçlar hakkında uygulanır. Yukarıda yazılı vergi, resim ve harçlarla bağlı olan vergi, resim ve zamlar da bu kanuna tabidir.*” kuralına yer verilmiş olup, ecrimisil alacağı, anılan Kanun kapsamında yer alan vergi, resim ve harç niteliğinde bir alacak olmadığından, anılan Kanundaki alacaklar için öngörülmüş tarh zamanaşımının kıyas yoluyla ecrimisil alacaklarında da uygulanabilmesinin hukuki dayanağı bulunmamaktadır.⁸⁷ Ecrimisil alacağının vergi, resim, harç ve benzeri nitelikte bir kamu alacağı olmaması, buna karşılık tazminat niteliğinde ve kanun koyucunun belirlemesiyle kamu alacağı niteliği kazanan bir alacak olması nedeniyle Vergi Usul Kanunu kapsamına girmeyeceği açıktır. Vergi Usul Kanunu ecrimisil alacaklarını kapsamına almamaktadır ve dolayısıyla bu alacaklara uygulanamaz.⁸⁸

⁸⁷ Danıştay 2. D., E. 2021/11444, K. 2021/2331, T. 28.6.2021.

⁸⁸ Örs (n 80) 1193.

Eğer DİK m. 75 ile kamu taşınmazlarının haksız işgali ile ilgili özel bir düzenleme yapılmamış olsaydı ecrimisilin bir özel hukuk alacağı olarak tazmin edilmesi gerektiğine dair görüşümüz hatırlanacak olursa kamu taşınmazlarının işgalini düzenleyen mevzuatta boşluk olması halinde genel kanun olarak Türk Borçlar Kanunu hükümlerinin uygulanması gerektiği kanaatini taşıdığımız da anlaşılabacaktır. Danıştay da genel hüküm olarak Türk Borçlar Kanunu’nun uygulanması gerektiği görüşündedir.⁸⁹

Danıştay’a göre taşınmazın haksız işgali üzerine tahsil edilen ecrimisil alacağını kira sözleşmeleriyle kıyaslamak mümkündür. TBK m. 147 uyarınca kira bedelleri için 5 yıllık zamanaşımı süresi uygulanmaktadır. Danıştay’a göre TBK’da kira sözleşmeleri için öngörülen 5 yıllık zamanaşımında kira borcunun doğmasından itibaren zamanaşımı süresinin başlaması nedeniyle ecrimisil alacağında da taşınmaz tespit tutanağı ile en fazla 5 yıl geçmişe kadar işgalin tespit edilebiliyor olması birbirini karşılamaktadır. Diğer bir deyişle Danıştay’a göre TBK m. 147 ile DİK m. 75/1 birbirlerinin düzenlediği konuyu düzenlemektedir. Danıştay’a göre TBK, kamu taşınmazının haksız işgali üzerine tutulan tespit tutanağı ile ecrimisil ihbarnamesinin düzenlenmesi arasındaki dönem için uygulanabilir bir hüküm içermektedir.⁹⁰ Neticede Danıştay’a göre ecrimisil alacağının tespit tarihinden geriye

⁸⁹ Danıştay 2. D., E. 2021/11444, K. 2021/2331, T. 28.6.2021; Danıştay 2. D., E. 2021/11809, K. 2021/2343, T. 28.6.2021; Danıştay 2. D., E. 2021/12176, K. 2021/1261, T. 14.4.2021.

⁹⁰ Danıştay 2. D., E. 2021/11809, K. 2021/2343, T. 28.6.2021; “(...) ecrimisil alacağının tahakkuk aşamasına yönelik olarak 2886 sayılı Yasada açık bir zamanaşımı süresi öngörülmemiştir. Dolayısıyla, ecrimisil alacakları bakımından, 2886 sayılı Yasada zamanaşımı süresi öngörülmediğinden, uyumsuzlukta, genel zamanaşımı sürelerine ilişkin hükümlerin uygulanmasının elverişli olup olmadığının incelenmesi gerekmektedir.

Olaya uygulanacak genel hüküm niteliğindeki Borçlar Kanunu’nun zamanaşımına ilişkin hükümlerinin incelenmesinden, borç ilişkisi için özel hüküm bulunması halinde mevcut hükmün, aksi takdirde genel zamanaşımı (10 yıl) hükmünün dikkate alınması gerekmektedir.

Bu kapsamda ecrimisil alacağının, işgal nedeniyle kira bedeli kadar alınan bir tazminat olmasından dolayı, kira alacaklarına uygulanacak zamanaşımı hükümlerinin dikkate alınması gerekmektedir. Bu kapsamda Borçlar Kanunu’nun 126. maddesine göre, kira alacaklarında zamanaşımının 5 yıl olduğu, 128. maddesine göre ise, zamanaşımının, alacağın muaccel olduğu tarihten itibaren başlayacağı kuralına yer verildiği görülmektedir. Dolayısıyla; kira alacakları için “borcun doğduğu” tarihten itibaren getirilen zamanaşımı süresi ile ecrimisil alacakları yönünden, 6009 sayılı Kanun’un 25. maddesiyle tespit tarihinden geriye doğru 5 yıllık ecrimisil alacaklarının istenebilmelerine ilişkin hükümlerin örtüştüğü, bir başka ifadeyle; kira alacaklarına ilişkin zamanaşımına uğrayacak alacakların, 2886 sayılı Yasayla getirilen “tahsil edilmeyecek” alacak tutarlarıyla aynı olduğu anlaşılmaktadır.

Bu itibarla, genel hüküm niteliğindeki kira alacaklarına ilişkin zamanaşımı sürelerinin, ecrimisil alacaklarına uygulanmasıyla zamanaşımına uğrayacak farklı bir alacak tutarının tesbiti mümkün olamayacaktır.

Bu durumda; 2886 sayılı Kanunda, ecrimisil alacağının tespit tarihinden geriye doğru 5 yıla kadar tahakkuk ettirildikten sonra belli bir süre içerisinde ihbarname ile talep edilmemesi halinde zamanaşımına uğrayacağı ve dolayısıyla füzuli şağillerden istenilemeyeceğine dair bir kural yer almadığından, genel hükümler bakımında da, borcun miktarı bakımından değişiklik oluşturacak bir hüküm bulunmadığından, yorum veya kıyas yolu ile bir alacağın zamanaşımına uğradığından söz edilebilmesinin mümkün olmadığı, açık bir yasa kuralı mevcut olmadıkça, tesbit tarihinden

doğru 5 yıla kadar tahakkuk ettirildikten sonra belli bir süre içerisinde ihbarname ile talep edilmemesi halinde zamanaşımına uğrayacağı ve dolayısıyla fuzuli şagillerden istenilemeyeceğine dair bir kural yer almadığından idare, taşınmaz tespit tutanağı ile tespit edilmiş işgal nedeniyle uygulanacak ecrimisil alacağını her zaman talep edebilir. Tespit ve ihbarname arasındaki süre için zamanaşımı veya hak düşürücü süreler işlemez.

Kanaatimizce Danıştay'ın yaklaşımı tespit ve ihbarname düzenlenmesi arasındaki süreyi süresiz olarak genişleterek sakıncalı bir hukuki rejime sebep olmaktadır. Çünkü tespit edilen haksız işgal nedeniyle ihbarname düzenlenerek fuzuli şagilden ecrimisil tazminatı istenilmemektedir. Dolayısıyla kimi fuzuli şagillerin, idarece kamu yararı dışında başka amaçlar güdülerək kayırılmasına imkân veren bir açık oluşmaktadır. İdare, tespiti yapmakta ancak ihbarname düzenlemediği için ecrimisil alacağı istememekte, fuzuli şagili de tahliye etmemektedir. Öte yandan fuzuli şagil açısından da vadesi belirli olmayan bir kamu alacağı her an karşısına çıkabilir bir şekilde bekletilmekte ve fuzuli şagilin hukuki güvenlik ve hukuki öngörülebilirlik hakları ihlal edilmektedir.

Söz konusu sakıncalar bir tarafa bırakılırsa aslında HTİHY m. 85'te tespit tarihinden itibaren 15 gün içinde 'Taşınmaz Tespit Tutanağı'na dayanılarak ecrimisil tespit ve takdir edilir hükmü ile konu düzenlenmiş durumdadır. Danıştay'ın bu süreyi bir asli şekil şartı olarak görerek 15 günden sonra tesis edilen ihbarnamelelerin sırf bu sebeple iptaline karar vermesi hukuken yanlış bir yorum olmayacaktır. Ancak anlaşıldığı kadarıyla bu süre idarenin yetişebileceği kadar uzun bir süre görülmediği ve kamu alacaklarının idarenin yavaşlığı sebebiyle düşmesinin de kamu yararına aykırı olacağı düşüncesiyle asli şekil şartı olarak değerlendirilmemektedir.

İdare hukuku açısından mevzuatta açık hüküm olmadığı varsayımında da konuya genel kanun olarak TBK kapsamında bakmak mümkündür. Kanaatimizce ecrimisil alacağı, taraflar arasında mevcut bir kira sözleşmesinden doğan kira bedeliyle aynı nitelikte değildir. Bu sebeple kanaatimizce TBK m. 147'de öngörülen 5 yıllık zamanaşımı uygulanamaz.⁹¹ TBK m. 146 uyarınca; "*Kanunda aksine bir hüküm bulunmadıkça, her alacak on yıllık zamanaşımına tabidir.*" denilmektedir. TMK ve TBK'da haksız işgal üzerine uygulanan ecrimisil alacağına dair açık bir düzenleme yapılmadığına ve dolayısıyla zamanaşımı süresi de öngörülmediğine göre TBK m. 146 uyarınca 10 yıllık zamanaşımının uygulanması yerinde olacaktır.⁹² Elbette bu zamanaşımı süresi alacağın doğumuyla başlamaktadır ve tespit ile ihbarname düzenlenmesi arasındaki süreyi tam anlamıyla tanımlamamaktadır. Kanaatimizce hiçbir süre uygulanmayarak sürenin süresiz uzatılmasındansa TBK m. 147 hükmünün uygulanması evlâdır.

önceki 5 yıllık süre içinde kalan ecrimisil alacağının her zaman talep edilebileceği sonucuna ulaşılmaktadır. (...)"

⁹¹ Alparslan Özaltuğ, 'Ecrimisilin Hukuki Niteliği' (2021) XVIII/2 YÜHFD 1407, 1420.

⁹² Özaltuğ (n 3) 1415.

Kanaatimizce öncelikle kanun veya yönetmelik ile düzenleme yapılarak tespit tarihinden sonra ihbarname düzenlenebilmesi için öngörülen 15 günlük süre 60 güne uzatılmalı ve açık bir şekilde asli şekil şartı olarak düzenlenmelidir. 60 günlük bir süre belirlenmesi idare hukuku uygulaması açısından anlamlı, idare açısından ise yeterli ve makul bir süre olacaktır. Şayet bu çözüm benimsenmeyecekse TBK m. 147 uyarınca 10 yıllık zamanaşımının uygulanması hukuki belirlilik sağlayacaktır.

C. Ecrimisil İhbarnamesi ile Ecrimisil Düzeltme İhbarnamesinden Sonra Zamanaşımı

Ecrimisil alacağının fuzuli şağilce ödenmemesi üzerine cebren tahsili için DİK m. 75/2’de AATUHK hükümlerine atıf yapılmıştır. AATUHK m. 102 ise “*amme alacağı, vadesinin rasladığı takvim yılını takip eden takvim yılı başından itibaren 5 yıl içinde tahsil edilmezse zamanaşımına uğrar.*” hükmünü amirdir. HTİHY’in ‘Ecrimisilin kesinleşmesi, vade tarihi ve tahsili’ başlıklı 87. maddesinde ise ecrimisilin vadesi olarak ecrimisil ihbarnamesinin, düzeltme talebinde bulunulmuş ise ecrimisil düzeltme ihbarnamesinin ilgisine tebliğ tarihinden itibaren altmış gün olarak gösterilmiştir. Dolayısıyla ihbarname veya düzeltme ihbarnamesinin tebliğ edilmesinden 60 gün sonra kamu alacağının vadesi dolar. Bu tarihten sonraki ilk yılbaşı sıfır noktası olur. 5 yıl sonraki yılbaşında ise kamu alacağı halen tahsil edilmemişse zamanaşımına uğrar. Örneğin 29.01.2024 tarihinde taşınmaz tespit tutanağı düzenlenmiş olsa, 22.03.2024 tarihinde ecrimisil ihbarnamesi tebliğ edilmiş olsa ve bu ihbarnameye itiraz edilmemiş olsa 21.05.2024 tarihi ecrimisil borcunun vadesi olur. Bu tarihten sonraki ilk yılbaşı 1.1.2025’te 5 yıllık zamanaşımı başlar. 1.1.2030’ta ecrimisil alacağı halen tahsil edilememiş olursa bu alacak zamanaşımına uğramış olur.

VIII. HAKSIZ İŞGALİN DEVAMI VE TAHLİYE

DİK m. 75/4 “*İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir.*” hükmünü amirdir. Bu hükümden açıkça görüleceği üzere taşınmazı işgal edilen idare tahliyeyi bizzat gerçekleştirememektedir. İdare mülki idare amirine başvurarak haksızca işgal edilen yerin tahliye edilerek kendisine teslim edilmesini istemelidir. Örneğin belediyeler, fuzuli işgale konu olan taşınmazı doğrudan kendi personelleriyle tahliye edemez.⁹³

⁹³ Danıştay 4. D., E. 2023/9028 K. 2024/4355 T. 2.7.2024; “(...) İlk Derece Mahkemesi kararının özeti: İdare Mahkemesince verilen kararla; 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 75. maddesi hükümleri doğrultusunda taşınmazın bulunduğu yer mülkiye amirince tahliye ettirilmesi yoluna gidilmeyerek, yasal dayanak belirtilmeksizin hukuka aykırı bir şekilde kamu gücü kullanılarak belediye imkanlarınca davacının tahliye ettirilmesinde hukuka uyarlılık bulunmadığı gerekçesiyle dava konusu işlemin iptaline karar verilmiştir. (...)”

Açıklanan nedenlerle;

1. Temyiz isteminin reddine,

Ecrimisil ihbarnamesinde, fuzuli şagile ecrimisil bedelinin yanı sıra taşınmazın işgalinin haksız olduğu, taşınmazın tahliye edilmesi gerektiği de bildirilir. Fuzuli şagilin kendisine bildirilen ecrimisil bedelini ödemesi kamu taşınmazının işgalini meşrulaştırmaz. Fuzuli şagil de haksız işgalci statüsünden çıkarak kiracı statüsüne girmez. Ecrimisilin tahsil edilmesi, taşınmazdaki kullanıma devam hakkı vermez.⁹⁴ Dolayısıyla fuzuli şagilin işgal ettiği taşınmazı tahliye etmesi gerekir. Ancak uygulamada ecrimisil kamu taşınmazlarının bir idare biçimi olarak ele alındığından tahliye geri plana atılmakta ve taşınmazın haksız işgal edilmesinden elde edilen ecrimisile bir kamu geliri olarak yaklaşılmaktadır.⁹⁵ Fuzuli şagilin taşınmazı işgal etmeye devam etmesi halinde idare devam eden işgal süreleri için dönem dönem ecrimisil ihbarnameleri göndermeye ve bunları tahsil etmeye devam etmelidir. Diğer bir deyişle tahliye kararı alınmamış olması veya tahliye kararı alınmış olmasına rağmen tahliyenin gerçekleştirilmemiş olması ecrimisil ödemekten muafiyet sağlamaz.⁹⁶ Şüphesiz tahsil edilen ecrimisillerin karşıladığı işgal dönemleri için mükerrer ecrimisil ihbarnamesi düzenlenmesi ve tahsili hukuka aykırı olacaktır.⁹⁷

Kira sözleşmesi sona eren, kira sözleşmesi feshedilen veya herhangi bir sözleşmeye dayanmaksızın fuzuli olarak işgal edilen taşınmazların fuzuli şagilce kendiliğinden tahliye edilmesi gerekir. Fuzuli şagilin tahliyeyi gerçekleştirmesini sağlamak üzere idarenin tahliye tarihi belirlemesi gerekir. Bu tarih belirlenirken hasat sezonu, iş ve hizmetlerin mevsimlik faaliyet dönemi dikkate alınır. Fuzuli şagil de olsa şagilin ağır bir ekonomik kayba uğramasına sebep olunmamalıdır. Taşınmazın sahibi olan idarenin fuzuli şagile gönderdiği tahliye konulu yazılar yalnızca ön bildirim niteliğinde yazılardır ve hukuken sonuç doğurmazlar.⁹⁸ Taşınmazın sahibi olan idare tahliye tarihini belirleyerek bulunduğu yer mülki idare amirine işgal edilen taşınmazın tahliyesinin gerçekleştirilmesi talebinde bulunur. Tahliyenin cebri olarak mülki idare amirliği dışında bir idare tarafından gerçekleştirilmesi mümkün değildir.⁹⁹ Mülki idare amirliği fuzuli şagile 15 günlük bir tahliye süresi verir. 15

2. Temyize konu ... İdare Mahkemesinin ... tarih ve E:..., K:... sayılı kararının ONANMASINA, (...)"

⁹⁴ Doru (n 38) 115.

⁹⁵ Durmuş (n 30) 95.

⁹⁶ Doru (n 38) 115.

⁹⁷ Samsun Bölge İdare Mahkemesi, 2. İDD, E. 2018/1053, K. 2019/611, T. 21.5.2019.

⁹⁸ Konya Bölge İdare Mahkemesi, 5. İDD, E. 2018/1477, K. 2018/1608, T. 13.11.2018; Konya Bölge İdare Mahkemesi, 5. İDD, E. 2018/1479, K. 2018/1606, T. 13.11.2018; Konya Bölge İdare Mahkemesi, 5. İDD, E. 2018/1482, K. 2018/1609, T. 13.11.2018.

⁹⁹ İzmir Bölge İdare Mahkemesi, 6. İDD, E. 2019/936, K. 2019/1213, T. 2.7.2019; "(...) Anılan Yasa ve Yönetmelik hükümleri uyarınca, Hazinesin özel mülkiyetinde veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların tahliyesinin ancak taşınmazların bulunduğu yer mülki amirince sağlanacağı açıktır.

Uyuşmazlık konusu; 16/07/2018 tarih ve 5195 sayılı Çanakkale Valiliği Defterdarlık Milli Emlak Müdürlüğü işleminin; davaya konu taşınmazın davacı tarafından tahliye edilmesi, aksi takdirde ilgili Kanun uyarınca yasal işlemlere başlanacağını bildirilmesinden ibaret olduğu, anılan işlemin

gün sonraki tahliye gününde taşınmaz, mülki idare amirliğinin görevlendireceği kolluk görevlileri huzurunda taşınmazın sahibi olan idarece görevlendirilecek memurlara boş olarak teslim edilir.

Taşınmazın üzerinde yapı bulunabilir. Yapı da eğer idareye aitse, işgal edilen arsa ve üzerindeki yapı idareye boş olarak teslim edilmelidir. Eğer taşınmaz üzerine fuzuli şağilce yapı inşa edilmişse arsanın idareye tesliminden itibaren 30 gün içerisinde yapının fuzuli şağil tarafından yıktırılıp, enkazının götürülmesi gerekir. Eğer fuzuli şağil inşa ettiği yapıyı kendisi yıktırıp, enkazını kaldırıp arsayı temiz bir şekilde idareye bırakmazsa idare yıkım ve enkaz kaldırma işlerini kendisi yapar ve masraflarını sonradan fuzuli şağilden tahsil eder. Fuzuli şağilin yıkım ve enkaz kaldırma işini kendisinin yapmaması üzerine idare bu işi yapmayı üstlendiği halde idare bu iş için gerekli olan araç, gereç ve personele sahip olmadığı için işi yerine getiremeyecek durumdaysa yıkım ve enkaz kaldırma işi, 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa göre ihale edilir.

Dikkat edilirse fuzuli şağil Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik'in 89/1. maddesi uyarınca öncelikle işgal edilen taşınmazı tahliye etmelidir. HTİHY m. 89/2. uyarınca işlem tesis edilebilmesi için öncelikle taşınmazın tahliyesi ve teslim alınması gerekir. Bu şart gerçekleşmeden fuzuli şağil hakkında “taşınmazın üzerinde bulunan yapıların yıkılarak enkazının en geç otuz gün içinde götürülmesi, aksi halde masrafların davacıdan tahsil edilmek üzere yıkım ve enkaz götürme işinin idarece yapılacağı” yönünde işlem tesis edilmesi hukuka aykırı olacaktır.¹⁰⁰ Diğer bir deyişle idare, öncelikle işgal edilen taşınmazı tahliye ettirmeli akabinde 30 gün süre vererek tahliye edilen taşınmazdaki yapı ve enkazın kaldırılması için süre vermeli ve bu sürede yıkım ve enkaz kaldırma gerçekleşmezse idare bu işi bizzat yapmalıdır. Bu usule uyulmadan idari işlem tesis edilmesi veya idari eylemlerde bulunulması hukuka aykırıdır. Öte yandan kamu taşınmazına haksız olarak inşa edilen yapının geçekundu niteliğinde olduğu ve 775 sayılı Geçekundu Kanunu uyarınca da yıktırılabilmesi unutulmamalıdır.¹⁰¹

SONUÇ

Devlet İhale Kanunu'nda taşınmaz malların kiraya verilmesine müsaade edilmiş ve ihale usulüyle kiracının belirlenmesi gerektiği hükme bağlanmıştır. Bu durumda DİK m. 64 uyarınca kural olarak kiralama süresi 10 yıl ve bazı istisnai hallerde

Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi kapsamında alınmış bir cebren tahliye işlemi olmadığı ve sadece taşınmazın davacı tarafından boşaltılması yönünde bildirim yazısı olduğu, bu yönüyle söz konusu işlemin de bu aşamada davacının hukuki durumunda etki doğurmasının söz konusu olmadığı, bundan dolayı da anılan işlemin idari davaya konu olabilecek kesin ve yürütülmesi zorunlu bir işlem niteliği taşımadığı anlaşıldığından, bu haliyle bakılan davanın esasının incelenmesine olanak bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır.”

¹⁰⁰ Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi, 4. İDD, E. 2019/99, K. 2020/484, T. 8.6.2020; İzmir Bölge İdare Mahkemesi, 6. İDD, E. 2019/2070, K. 2019/2121, T. 7.11.2019.

¹⁰¹ Muhammed Ali Aydın, *İmar Hukukunda İdari Yaptırımlar* (1st edn, Seçkin Yayınevi 2023) 110–112.

daha uzun süre kiralama mümkün olacak ve kiracı da hukuki bir statü kazanacaktır. Ancak kiralanabilir nitelikteki kamu taşınmazlarının DİK’da öngörülen usul kural-larına uyularak kiraya verilmediği ve bu tür yerlerin de 3. kişilerce haksızca işgal edildiğini görmekteyiz. İdareler de fuzuli şagillerce gerçekleştirilen işgalleri kamu taşınmazları açısından adeta bir yönetim yöntemi olarak görmektedir. Böylece idareler işgal edilen taşınmazları için düzenli olarak ecrimisil ihbarnameleri düzenle-mekte ve bu ecrimisil ödemeleri de kamu geliri olarak görülmektedir. Bu durum ise suistimale çok açıktır. Hukuk kurallarına saygılı kişiler bir taşınmazı haksızca işgal etmeyeceği için idarenin taşınmazını haksızca işgal edebilecek türden kişiler lehine bir adaletsizlik oluşmaktadır. Kamu taşınmazını haksızca işgal eden kişiler lehine çıkarılan imar aflarıyla taşınmazın mülkiyetinin işgalciye verilmesi adalet ve hukuk devleti hissini aşındırmaktadır. Haksız işgale göz yuman idarenin, fuzuli şagilden ecrimisil bedeli talep etmemesi veya rayiç bedellerin çok altındaki miktarlarda ec-rimisil bedeli talep etmesi de mümkündür. Bu durumlarda kamu zararı oluşacak ve makbul vatandaşların hukuka aykırı iş yapmıyor oluşu adeta cezalandırılıyor olacaktır. Buna karşılık fuzuli şagil açısından da DİK uyarınca bir ihale yapılarak, kiracı statüsü verilmiyor olması sebebiyle fuzuli şagile çok yüksek bedelde ecrimisil uygulanması ve her an tahliye edilmesi riski mevcuttur. İdarenin taşınmazını aslında hukuka uygun olarak kiralamak isteyen kişiye taşınmazın ihaleyle verilmek yerine sözlü bir izinle haksız işgale yönlendirilmesi ve sonrasında her sene tahliye etme korkutmasıyla fahiş ecrimisil uygulanması da yanlıştır. Belirli bir yerde iş kuran, orayı kalkındıran ve müşteri çevresi edinen bir kişinin sebepsizce tahliye edilmesi ve sonra aynı yere başka bir kişinin işgalci olarak girmesinin sağlanmasının adalet ve hakkaniyetle bağdaşmayacağı açıktır.

Kamu taşınmazının haksız işgalinin tabi olduğu hukuki rejim DİK m. 75’te dü-zenlenmiştir. Bu düzenleme uyarınca ecrimisil alacağı bir tazminat olarak tanımlanmış ve kamu alacağı addedilerek gerekirse AATUHK uyarınca cebren tahsili yapılacağı hükme bağlanmıştır. Açık düzenlemeler karşısında haksız işgal sebebiyle fuzuli şagile uygulanacak ecrimisil alacağının niteliği konusunda bir belirsizlik bulunmamaktadır.

DİK m. 75 uyarınca kamu alacağı addedilen ecrimisil alacakları devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan mallar, özel bütçeli idareler, Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz mallara yönelik işgaller nedeniyle doğan alacaklardır. Ayrıca Belediye Kanunu’nun 15. maddesi uyarınca belediye taşınmazları da bu ayrıcalıktan yararlanır. Bunlara ek olarak özel kanunlarda DİK m. 75’e atıf yapılmışsa söz konusu taşınmazlar da bu ayrıcalıklardan yararlanacaktır.

Fuzuli şagile ecrimisil uygulanabilmesi için taşınmaz yerinde ‘Taşınmaz Tespit Tutanağı’ tutulması gerekir. İşgalin başlangıç ve bitiş tarihleri ile işgalcinin kim olduğunun somut delillerle kesin olarak kanıtlanabiliyor olması gerekir. Yalnızca bu halde fuzuli şagile ecrimisil tazminatı uygulanabilir.



Ecrimisil bedelini idare tek taraflı olarak takdir eder, fuzuli şağil ile pazarlık içerisine girmez. Milli Emlak Genel Tebliği m. 5/3-4. fıkraları uyarınca taşınmazın bulunduğu yerdeki emlak vergisine esas asgari değerler dikkate alınır. Tarım arazilerinde ecrimisil bedeli emlak vergisine esas asgari değer %1.5'inden; tarım dışı kullanımlarda ise %3'ünden az olamaz. Bu oranlar ecrimisilin asgari miktarını belirler. Bunun yanı sıra idare ilgili kişi ve yerlerden soruşturarak işgal edilen taşınmazın emsali yerlerin piyasadaki rayiç kira bedelini öğrenmek zorundadır. Taşınmazın imar durumu, yüzölçümü, niteliği, tarım arazilerinde verimi, alt yapı hizmetlerinden yararlanıp yararlanmadığı, konumu, kullanım şekli, işgalcinin işgal sayesinde gelir elde edip etmediği gibi her türlü ölçütler dikkate alınır. İdare tüm bunları dikkate alarak ecrimisil bedelini tek taraflı olarak takdir eder ve idari işlem olarak uygular.

Ecrimisil ihbarnamesi ile ecrimisil düzeltme ihbarnamesinin tebliğinden itibaren 60 gün içerisinde ödeme yapılması gerekir. Fuzuli şağil, ecrimisil ihbarnamesinin tebliği üzerine 30 gün içerisinde idareye itiraz edebilir. İdare itiraz üzerine ecrimisil düzeltme ihbarnamesi düzenler. Fuzuli şağil, ecrimisil ihbarnamesi üzerine veya önce itiraz ederek ecrimisil düzeltme ihbarnamesi üzerine 60 gün içerisinde taşınmazın bulunduğu yerdeki idare mahkemesinde iptal davası açabilir. İptal davası açılması ihbarnamelerin yürütmesini durdurmaz. İdare, AATUHK uyarınca cebri icra yoluna başvurursa, fuzuli şağil kendisine gönderilen ödeme emrinin tebliği üzerine 15 gün içerisinde idare mahkemesinde iptal davası açabilir.

Ecrimisil alacağı zamanaşımına uğrayabilir. İdare, işgal edilen taşınmazları için tespit tutanağı düzenlerken en fazla 5 sene geçmişe gidebilir. Diğer bir deyişle idarenin tespit tarihinden geçmişe doğru 5 yıldan önceki işgaller için ecrimisil istenilemez. Tespit yapıldıktan sonra ecrimisil ihbarnamesi düzenlenmesi için HTİHY m. 85'te tespit tarihinden itibaren 15 gün içinde 'Taşınmaz Tespit Tutanağı'na dayanılarak ecrimisil tespit ve takdir edilir hükmü yer almaktaysa da bu 15 günlük süre Danıştayca zamanaşımı veya hak düşürücü süre olarak uygulanmamaktadır. Kanaatimizce bu 15 günlük süre hak düşürücü süre olarak uygulanmalıdır. Danıştay'ın bu süreyi çok kısa bularak hak düşürücü süre kabul etmeyeceği kabulünde ise TBK m. 146 uyarınca 10 yıllık zamanaşımının uygulanması gerektiği kanaatindeyiz. Ancak en doğrusu 15 günlük süreyi yönetmelik değişikliği ile 60 güne çıkararak uygulamak olacaktır.

AATUHK m. 102 uyarınca "*amme alacağı, vadesinin rasladığı takvim yılını takip eden takvim yılı başından itibaren 5 yıl içinde tahsil edilmemezse zamanaşımına uğrar.*" İhbarname veya düzeltme ihbarnamesinin tebliğ edilmesinden 60 gün sonra kamu alacağının vadesi dolar. Bu tarihten sonraki ilk yılbaşı sıfır noktası olur. 5 yıl sonraki yılbaşı ise kamu alacağı halen tahsil edilmemişse zamanaşımına uğrar.

Fuzuli şağil, işgal ettiği taşınmazdan mülki idare amirliğince düzenlenen tahliye emrinde kendisine verilen 15 günlük süre sonunda çıkmak zorundadır. Mülki idare amirliği gerekirse cebren tahliye eder. Tahliyeden sonra eğer taşınmazda kaldırılması veya yıkılması gereken bir yapı varsa fuzuli şağıle 30 günlük bir süre veri-

lir. 30 günlük süre içerisinde fuzuli şagil yapı ve enkazı kaldırmazsa idare kendisi veya ihale ile işi verdiği özel hukuk kişisince yıkım ve enkaz kaldırma işini yapar veya yaptırır.

KAYNAKÇA

Akyılmaz B, Sezginer M and Kaya C, *Türk İdare Hukuku* (18th edn, Seçkin Yayınevi 2024)

Arat A, 'Türk Borçlar Hukukunda Alacak Zamanaşımı' (2004) 12 Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 193

Aydın M, 'Kamu Hukukunda Ecrimisil' (Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 2013)

Aydın MA, *İmar Hukukunda İdari Yaptırımlar* (1st edn, Seçkin Yayınevi 2023)

Baş ES and Yasan C, 'Gerçek Olmayan Vekâletsiz İş Görmeye Uygulanacak Hukuk' (2016) 22/2 Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi

Çağlayan R, *İdare Hukuku Dersleri* (4th edn, Adalet Yayınevi 2016)

Çelik SB, *Kamu Alacaklarının Takip Ve Tahsil Hukuku* (3rd edn, On İki Levha Yayıncılık 2018)

Demirtaş F, 'Türk Hukukunda Mahalli İdarelerin Taşınmazlarında Ecrimisil Ve Yargısal Denetimi' (Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 2019)

Doru SR, *2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu Temelinde İdare Mallarına İlişkin Sözleşmelerin Hukuki Rejimi* (1st edn, On İki Levha Yayınevi 2024)

Durmuş F, 'Hazine Taşınmazlarında Ecrimisil' (Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 2021)

Ertaş Ş, Cumalıoğlu E and Serdar İ, *Eşya Hukuku*, (13th edn, Barış Yayınları Fakülteler Kitabevi 2017)

Esener T and Güven K, *Eşya Hukuku*, (6th edn, Yetkin Hukuk Yayınları 2015)

Gözler K and Kaplan G, *İdare Hukuku Dersleri* (26th edn, Ekin Yayınevi 2024)

Gün Büyüksütcü MG, 'Kamu Mallarında Ecrimisil Ve Tahliye' (Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 2018)

Karadağoglu M, 'Mahkeme Kararları Kapsamında Kamu Mallarının İşgali, Tahliyesi Ve Ecrimisil Bedelinin Belirlenmesi' (Yüksek Lisans Tezi, Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 2024)



Örs CO, ‘İdarenin Ecrimisil Talebine Yönelik Devlet İhale Kanunu’ndaki Beş Yıllık Sürenin Hukuki Niteliği, Tahakkuk ve Tahsil Aşamalarında Ayrı Davalar Açılması Sorunu’ (2020) 22 Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi

Özaltuğ A, ‘Ecrimisilin Hukuki Niteliği’ (2021) XVIII/2 YÜHFD

Serozan R, *Taşınır Eşya Hukuku Eşya Hukukunun Temel Kavramları ve İlkeleri Zilyetlik, Mülkiyet, İntifa ve Rehin Uygulama Çalışmaları*, (2nd edn, Filiz Kitabevi 2007)

Soyer E, *İdare Hukukunda Kamu Mallarının Yatırımlara Tahsisi* (1st edn, On İki Levha Yayınevi 2025)

Tan T and Bayazıt B, *İdare Hukuku* (11th edn, Turhan Kitabevi 2023)

Tandoğan H, *Mukayeseli Hukuk ve Hususiyle Türk - İsviçre Hukuku Bakımından Vekâletsiz İş Görme* (1st edn, Fakülteler Matbaası 1957)

Tekinay SS, Akman S, Burcuoğlu H and Altop A, *Eşya Hukuku Cilt I Zilyetlik – Tapu Sicili – Mülkiyet*, (5th edn, Filiz Kitabevi 1989)

Ulusoy AD, *Türk İdare Hukuku* (6th edn, Yetkin Yayınevi 2023)

Yavuzaslan C, *Ecrimisil* (1st edn, Filiz Kitabevi 2017)

Zapata TT, *Medeni Hukuk* (2nd edn, Savaş Yayınevi 2019)