

İSTANBUL GEDİK ÜNİVERSİTESİ HUKUK FAKÜLTESİ

İDARE HUKUKU PRATİK ÇALIŞMA DERSİ

15.05.2025

İDARİ SÖZLEŞMENİN UYGULANMASI

(SÖZLEŞME DEĞİŞİKLİĞİ, FİYAT FARKI, MÜCBİR SEBEP)

A. OLAY

Devlet Su İşleri (DSİ) Genel Müdürlüğü, Z Bölgesindeki tarımsal sulama projesi kapsamında yer alan "K Barajı İnşaatı Yapım İş'i"ni 4734 sayılı Kanuna göre ihale etmiş ve ihaleyi kazanan M İnşaat A.Ş. ile 1 Ocak 2023 tarihinde 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu (KİSK) hükümlerine tabi, anahtar teslimi götürü bedel üzerinden bir sözleşme imzalamıştır. Sözleşmede işin süresi 36 ay olarak belirlenmiş ve fiyat farkı verilmeyeceğine dair bir hüküm bulunmamakla birlikte, genel olarak ilgili mevzuat hükümlerine atıf yapılmıştır.

Sözleşmenin uygulanması sırasında aşağıdaki gelişmeler yaşanmıştır:

1. Proje Değişikliği: Baraj inşaatının temel kazıları sırasında, zemin etütlerinde öngörüleemeyen ve barajın güvenliğini tehlikeye atacak nitelikte farklı jeolojik yapılarla karşılaşmıştır. DSİ, bu durum üzerine projede değişikliğe giderek ek enjeksiyon ve destekleme çalışmaları yapılmasını zorunlu görmüştür. Bu ek işlerin maliyeti, ilk sözleşme bedelinin %15'ine tekabül etmektedir. DSİ, KİSK Madde 24 uyarınca bu iş artışını M İnşaat A.Ş.'ye yaptırmak istemektedir. M İnşaat A.Ş. ise iş artış oranının yüksek olduğunu ve mevcut ekipmanıyla bu işi yapmasının zor olduğunu belirtmektedir.

2. Fiyat Artışları: 2023 yılının ikinci yarısından itibaren, sözleşme imzalandıktan sonra ortaya çıkan ve öngörüleemeyen küresel ekonomik gelişmeler nedeniyle demir ve çimento fiyatlarında %150'yi aşan oranlarda fahiş artışlar yaşanmıştır. M İnşaat A.Ş., bu durumun sözleşmenin mali dengesini temelden sarstığını, işe devam etmesinin aşırı derecede güçleştiğini belirterek, KİSK Madde 8 ve ilgili Fiyat Farkı Kararnamesi kapsamında ek fiyat farkı ödenmesini veya 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu Madde 138 uyarınca sözleşmenin yeni koşullara uyarlanmasını talep etmiştir. DSİ, sözleşmede fiyat farkı öngörülmediğini ve KİSK sözleşmelerine BK hükümlerinin doğrudan uygulanamayacağını belirterek talebi reddetmiştir. Bu noktada, 4735 sayılı Kanun kapsamındaki sözleşmelerin hukuki niteliği (idari sözleşme mi, özel hukuk sözleşmesi mi?) ve buna bağlı olarak öngörülemezlik (imprevizyon) teorisinin veya aşırı ifa güçlüğü hükümlerinin uygulanıp uygulanamayacağı tartışması gündeme gelmektedir.

3. Mücbir Sebep İddiası: 2024 yılı ilkbaharında bölgede yaşanan ve son 50 yılın en şiddetlisi olarak kayıtlara geçen sel felaketi nedeniyle şantiye alanı sular altında kalmış ve inşaat faaliyetleri 2 ay süreyle tamamen durmuştur. M İnşaat A.Ş., bu durumun KİSK Madde 10 kapsamında mücbir sebep teşkil ettiğini ileri sürerek 2 aylık süre uzatımı talebinde bulunmuştur. DSİ ise, selin öngörülebilir bir risk olduğunu, yüklenicinin gerekli önlemleri alması gerektiğini belirterek mücbir sebep iddiasını ve süre uzatımı talebini kabul etmemiştir.

B. İLGİLİ MEVZUAT:

- 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu (KİSK): Madde 4 (İlkeler, Tarafların Eşitliği), Madde 7 (Sözleşmede Bulunması Zorunlu Hususlar), Madde 8 (Fiyat Farkı), Madde 10 (Mücbir Sebepler), Madde 15 (Sözleşmede Değişiklik Yapılması), Madde 24 (İş Artışı/Eksilişi).
- Fiyat Farkına İlişkin Esaslar (İlgili Cumhurbaşkanı Kararı).
- 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu (BK): Madde 138 (Aşırı İfa Güçlüğü).
- Anayasa: Madde 35 (Mülkiyet Hakkı), Madde 48 (Sözleşme Özgürlüğü).
- İdare Hukuku Doktrini ve İçtihatları: İdari sözleşmelerin tek taraflı değiştirilmesi, öngörülemezlik teorisi (imprevizyon), 4735 sayılı Kanun sözleşmelerinin hukuki niteliği tartışması.

C. SORULAR:

1. DSİ'nin karşılaşılan jeolojik zorluklar nedeniyle talep ettiği %15'lik iş artışı, KİSK Madde 24 hükümleri çerçevesinde hukuka uygun mudur? İş artışının "öngörülemeyen durumlar" nedeniyle "zorunlu" olması ve "sözleşmeye esas proje içinde kalması" şartları somut olayda gerçekleşmiş midir? İdare, bu orandaki bir iş artışını yükleniciye yaptırmaya zorlayabilir mi?
2. M İnşaat A.Ş.'nin demir ve çimento fiyatlarındaki fahiş artışlar nedeniyle ek fiyat farkı veya sözleşmenin uyarlanması talebi hukuken nasıl değerlendirilmelidir? Sözleşmede fiyat farkı kararnamesine genel bir atıf yapılması yeterli midir? KİSK Madde 8 ve Fiyat Farkı Kararnamesi bu durumu kapsıyor mu? BK Madde 138'in KİSK sözleşmelerine uygulanabilirliği konusundaki hukuki tartışmaları ve yargı kararlarını açıklayınız.
3. Bölgede yaşanan sel felaketinin KİSK Madde 10 kapsamında "doğal afet" olarak mücbir sebep sayılıp sayılmayacağını tartışınız. Mücbir sebebin varlığının kabulü için hangi şartlar aranır (öngörülemezlik, önlenemezlik, dışsallık)? Mücbir sebep iddiasının kabulü halinde M İnşaat A.Ş.'nin süre uzatımı hakkı nasıl belirlenir?
4. 4735 sayılı Kanun'un 4. maddesindeki "tarafların eşitliği" ilkesi, DSİ'nin iş artışı talebi ve fiyat farkı/uyarlama talebini reddetmesi karşısında nasıl yorumlanmalıdır? Bu ilke, idarenin geleneksel idari sözleşmelerdeki tek taraflı üstün yetkilerini (örn: tek taraflı değişiklik) KİSK sözleşmeleri açısından sınırlandırmakta mıdır? Bu sözleşmelerin hukuki niteliği (idari/özel) bu bağlamda neden önemlidir?
5. M İnşaat A.Ş., DSİ'nin iş artışı talebine, fiyat farkı/uyarlama talebinin reddine ve süre uzatımı talebinin reddine karşı hangi hukuki yollara başvurabilir? Bu uyuşmazlıkların çözümünde görevli ve yetkili mahkeme neresidir? (KİSK Md. 4, İYUK, HMK)

D. CEVAPLAR

1. DSİ'nin karşılaşılan jeolojik zorluklar nedeniyle talep ettiği %15'lik iş artışı, KİSK Madde 24 hükümleri çerçevesinde hukuka uygun mudur? İş artışının "öngörülemeyen durumlar" nedeniyle "zorunlu" olması ve "sözleşmeye esas proje içinde kalması" şartları somut olayda gerçekleşmiş midir? İdare, bu orandaki bir iş artışını yükleniciye yaptırmaya zorlayabilir mi?

KİSK Madde 24, anahtar teslimi götürü bedel sözleşmelerde öngörülemeyen durumlar nedeniyle iş artışının zorunlu olması halinde, sözleşme bedelinin %10'una kadar olan artışların aynı sözleşme kapsamında yaptırılabilceğini düzenlemektedir. Somut olayda karşılaşılan beklenmedik jeolojik yapı, "öngörülemeyen durum" olarak kabul edilebilir ve baraj güvenliği için ek işlerin yapılması "zorunlu" addedilebilir. Bu işler, mevcut baraj projesi kapsamında olduğundan "sözleşmeye esas proje içinde kalma" şartı da sağlanmıştır. Ancak, talep edilen %15'lik iş artışı, yasal sınır olan %10'u aşmaktadır. Bu durumda, %10'u aşan kısım için KİK hükümlerine göre ayrı bir ihale yapılması veya başka bir usul izlenmesi gerekir. İdare, %10'u aşan iş artışını aynı sözleşme kapsamında yükleniciye zorla yaptıramaz. Yüklenicinin rızası olsa dahi %10'u aşan iş artışının aynı sözleşmeyle yapılması KİSK Md. 24'e aykırılık teşkil eder.

2. M İnşaat A.Ş.'nin demir ve çimento fiyatlarındaki fahiş artışlar nedeniyle ek fiyat farkı veya sözleşmenin uyarlanması talebi hukuken nasıl değerlendirilmelidir? Sözleşmede fiyat farkı kararnamesine genel bir atıf yapılması yeterli midir? KİSK Madde 8 ve Fiyat Farkı Kararnamesi bu durumu kapsıyor mu? BK Madde 138'in KİSK sözleşmelerine uygulanabilirliği konusundaki hukuki tartışmaları ve yargı kararlarını açıklayınız.

Sözleşmede fiyat farkı kararnamesine genel bir atıf yapılmışsa, kararname koşulları oluştuğunda fiyat farkı ödenmesi gerekir. Ancak kararnameler genellikle belirli girdiler (akaryakıt, temel malzemeler vb.) ve belirli artış oranları için sınırlı bir uygulama alanı sunar. Demir ve çimento fiyatlarındaki %150'lik fahiş artışın kararname kapsamında tam olarak karşılanıp karşılanmadığı incelenmelidir. Eğer kararname yetersiz kalıyorsa, BK Md. 138'in uygulanıp uygulanamayacağı tartışmalıdır.¹ Eğer bu sözleşmeler özel hukuk sözleşmesi kabul edilirse, BK Md. 138 (aşırı ifa güçlüğü) uygulanabilir ve yüklenici hâkimden sözleşmenin uyarlanmasını veya feshini isteyebilir. Eğer idari sözleşme kabul edilirse, idare hukukundaki öngörülemezlik (imprevizyon) teorisi gündeme gelebilir, ancak bu teorinin uygulanma şartları daha ağırdır ve genellikle idareye sadece mali destek sağlama yükümlülüğü getirir, uyarlama veya fesih hakkı vermez. Yargıtay ve Danıştay kararları bu konuda farklılık gösterebilmektedir. DSİ'nin talebi doğrudan reddetmesi yerine, durumun aşırı ifa güçlüğü veya öngörülemezlik şartlarını taşıyıp taşımadığını değerlendirmesi gerekirdi.

¹ Murat Sezginer, "İmtiyaz Sözleşmelerinde İhale Süreci", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 11, S. 1-2, 2007, s. 1079-1093; Dursun Ali Demirboğa, "Kamu İhale Sözleşmesinin Yapılma Usulleri", Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, S. 9, Haziran 2017, s. 181-201; Ümmühan Kaya, "Sözleşmenin Uyarlanmasında Sonradan Değişen Şartlar ve Öngörülemezlik İlkesi", Prof. Dr. Cevdet Yavuz'a Armağan, *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, C. 22, S. 3, 2016, s. 1569-1593.

3. Bölgede yaşanan sel felaketinin KİSK Madde 10 kapsamında "doğal afet" olarak mücbir sebep sayılıp sayılmayacağını tartışınız. Mücbir sebebin varlığının kabulü için hangi şartlar aranır (öngörülemezlik, önlenemezlik, dışsalılık)? Mücbir sebep iddiasının kabulü halinde M İnşaat A.Ş.'nin süre uzatımı hakkı nasıl belirlenir?

KİSK Madde 10/a, "doğal afetler"i mücbir sebep halleri arasında saymaktadır. Son 50 yılın en şiddetlisi olarak kayıtlara geçen bir sel felaketi, genellikle öngörülemez ve önlenemez nitelikte kabul edilir ve doğal afet kapsamına girer. İdarenin "öngörülebilir risk" iddiası, afetin olağanüstü boyutu karşısında zayıf kalabilir. Mücbir sebebin kabulü için olayın yüklenicinin kontrolü dışında olması, sözleşmenin imzası sırasında öngörülememesi, önlenememesi ve yüklenicinin taahhüdünü yerine getirmesini engellemesi gerekir. Bu şartlar sağlanıyorsa, M İnşaat A.Ş.'nin mücbir sebep iddiası kabul edilmeli ve KİSK Md. 10/2 uyarınca, idare tarafından işin durduğu süre kadar (2 ay) süre uzatımı verilmesi gerekmektedir.

4. 4735 sayılı Kanun'un 4. maddesindeki " tarafların eşitliği" ilkesi, DSI'nin iş artışı talebi ve fiyat farkı/uyarlama talebini reddetmesi karşısında nasıl yorumlanmalıdır? Bu ilke, idarenin geleneksel idari sözleşmelerdeki tek taraflı üstün yetkilerini (örn: tek taraflı değişiklik) KİSK sözleşmeleri açısından sınırlandırmakta mıdır? Bu sözleşmelerin hukuki niteliği (idari/özel) bu bağlamda neden önemlidir?

KİSK Md. 4'teki eşitlik ilkesi, bu sözleşmelerin özel hukuk sözleşmesi niteliğini güçlendiren bir argümandır. Bu ilke, idarenin geleneksel idari sözleşmelerdeki gibi tek taraflı üstün yetkilere (keyfi değişiklik, fesih vb.) sahip olmadığını ifade eder. İş artışı (%10 sınırı Md. 24), fiyat farkı (Md. 8) ve mücbir sebep (Md. 10) gibi konuların kanunda detaylı düzenlenmesi de bu yorumu desteklemektedir. Dolayısıyla, DSI'nin M İnşaat A.Ş.'nin haklı olabilecek uyarlama veya süre uzatımı taleplerini doğrudan reddetmesi, eşitlik ilkesine ve sözleşme hukukunun genel prensiplerine aykırı olabilir. Sözleşmenin hukuki niteliği (idari/özel) tartışması, uygulanacak hukuk kurallarını (İdare Hukuku/Özel Hukuk), idarenin yetkilerini ve uyuşmazlık çözüm merciini doğrudan etkilediği için önemlidir.

5. M İnşaat A.Ş., DSI'nin iş artışı talebine, fiyat farkı/uyarlama talebinin reddine ve süre uzatımı talebinin reddine karşı hangi hukuki yollara başvurabilir? Bu uyuşmazlıkların çözümünde görevli ve yetkili mahkeme neresidir? (KİSK Md. 4, İYUK, HMK)

M İnşaat A.Ş., DSI'nin kararlarına karşı hukuki yollara başvurabilir. Ancak görevli mahkeme konusu, KİSK sözleşmelerinin hukuki niteliği tartışması nedeniyle belirsizlik taşır. Eğer sözleşme özel hukuk sözleşmesi kabul edilirse (yaygın görüş ve Danıştay'ın bazı kararları bu yöndedir), iş artışı, fiyat farkı/uyarlama ve süre uzatımı taleplerinin reddine ilişkin uyuşmazlıklar için adli yargı (Ticaret Mahkemeleri) görevlidir (HMK).

Eğer sözleşme idari sözleşme kabul edilirse (özellikle kamu hizmetiyle yakın ilişkisi nedeniyle), bu tür uyuşmazlıklar için idari yargı (İdare Mahkemeleri) görevli olabilir (İYUK Md. 2 53). Ancak KİK Md. 53'e göre KİK'in sözleşmelerin yürütülmesine ilişkin görevli olmaması ve KİSK'in özel hukuk ağırlıklı yapısı nedeniyle adli yargının görevli olduğu görüşü daha baskındır.

Yüklenicinin öncelikle DSİ'ye yazılı başvuru yapması, talebin reddi veya 30 gün içinde cevap verilmemesi üzerine dava açması genel bir usuldür (İYUK Md. 13 kıyasen veya HMK). Yetkili mahkeme ise genellikle sözleşmeyi yapan idarenin bulunduğu yer veya işin yapıldığı yer mahkemesidir.

E. HATIRLATICI BİLGİ NOTLARI VE ŞEMALAR:

1. KİSK Kapsamında Sözleşme Değişikliği (İş Artışı/Eksilişi) Şartları ve Sınırları (Md. 24):

Anahtar teslimi götürü bedel işlerde %10, birim fiyatlı işlerde %20 oranını aşan iş artışları kural olarak aynı sözleşme kapsamında yapılamaz. İş artışı için öngörülemeyen durum, zorunluluk ve proje içinde kalma şartları aranır.

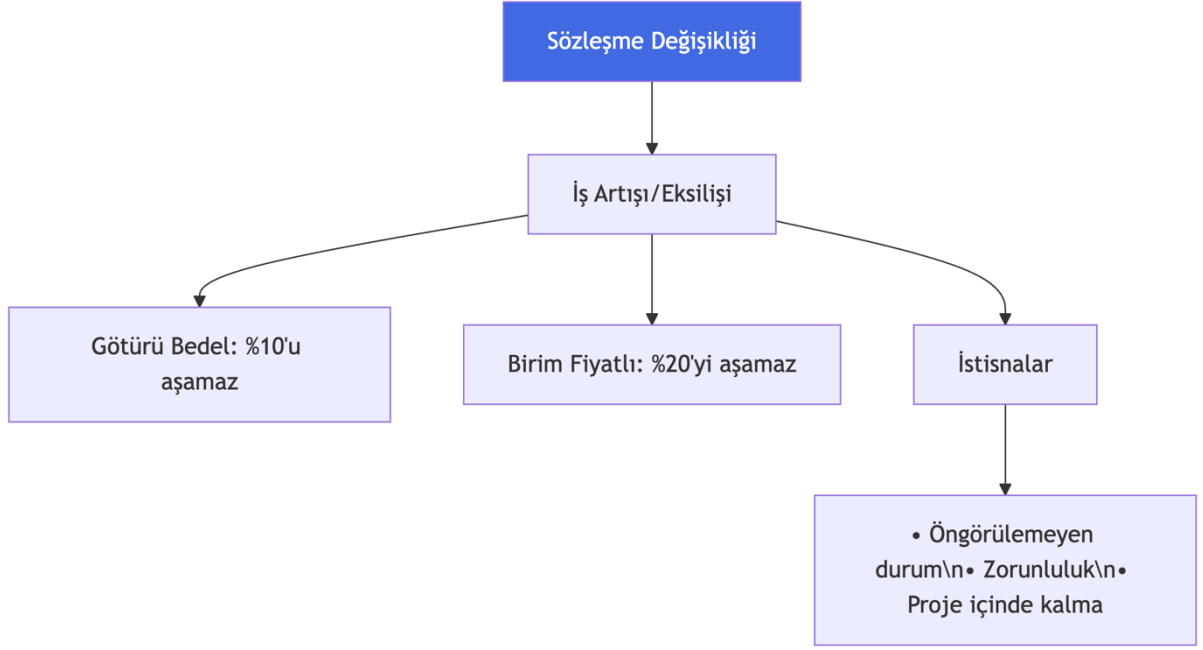
2. Fiyat Farkı Uygulaması ve Aşırı İfa Güçlüğü (BK Md. 138) Tartışması:

Fiyat farkı, ancak sözleşmede veya ilgili kararnamede öngörülmüşse ve şartları oluşmuşsa verilir. Kararnamenin yetersiz kaldığı fahiş fiyat artışlarında BK Md. 138'in KİSK sözleşmelerine uygulanıp uygulanamayacağı tartışmalıdır. Yargı kararları somut olaya göre değişebilir.

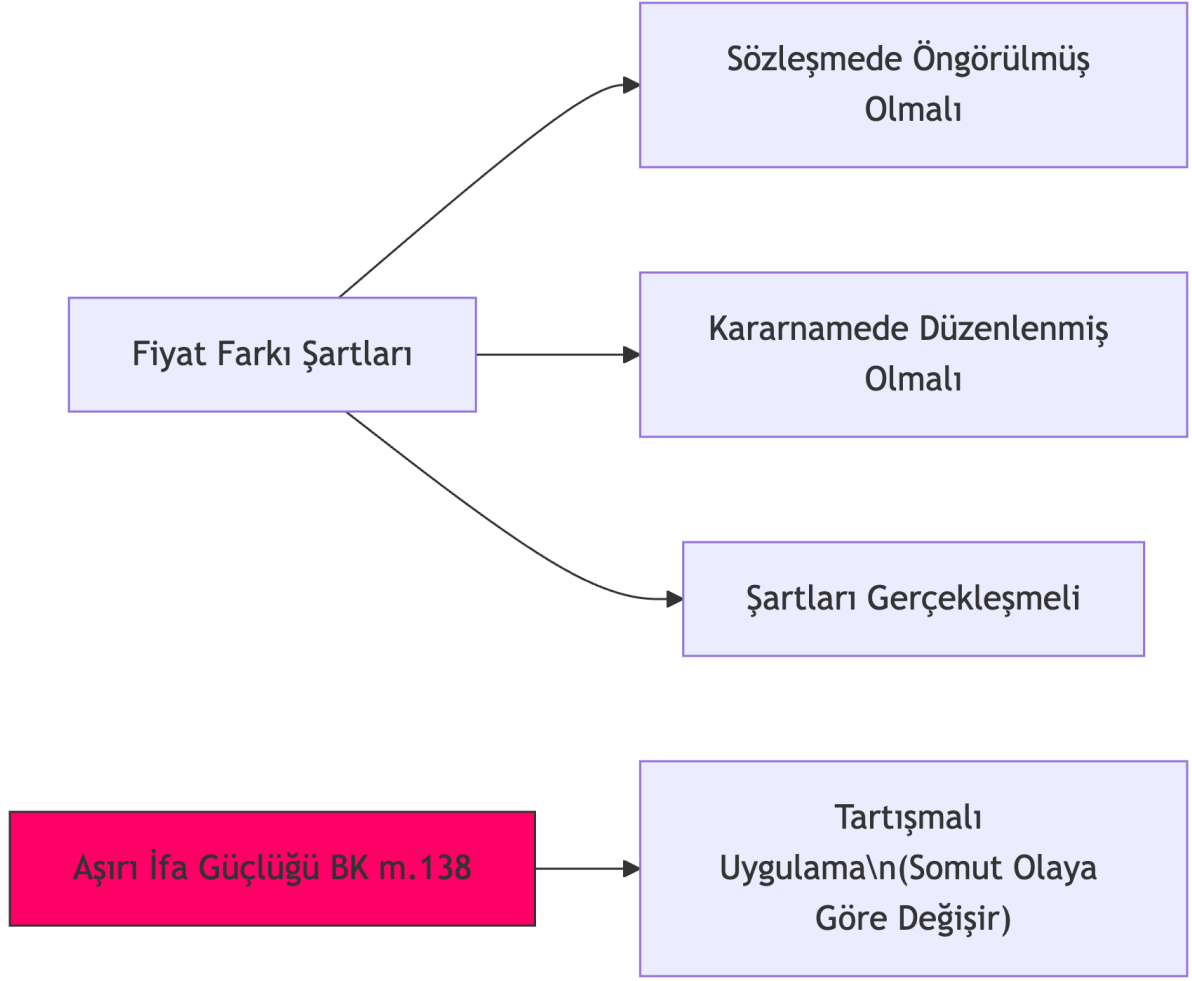
3. Mücbir Sebep Halleri ve Hukuki Sonuçları (KİSK Md. 10):

Doğal afet, kanuni grev, genel salgın hastalık, kısmi/genel seferberlik ilanı ve KİK tarafından belirlenecek benzeri haller mücbir sebeptir. Yükleniciden kaynaklanmayan, öngörülemeyen, önlenemez ve taahhüdü yerine getirmeyi engelleyen bir durum olmalıdır. Kabulü halinde süre uzatımı veya sözleşmenin feshi gibi sonuçlar doğurabilir.

ŞEMA 1: SÖZLEŞME DEĞİŞİKLİĞİ (KİSK m.24)



ŞEMA 2: FİYAT FARKI UYGULAMASI



ŞEMA 3: MÜCBİR SEBEP DİYAGRAMI



ŞEMA 5: KARŞILAŞTIRMALI TABLO

