T.C.
UYUŞMAZLIK MAHKEMESİ
HUKUK BÖLÜMÜ
ESAS NO : 2013 / 1836
KARAR NO : 2014 / 619
KARAR TR : 2.6.2014

ÖZET : Davalı TEİAŞ ile özelleştirme öncesinde elektrik dağıtım şirketlerinin hisselerinin tamamının kamu elinde olması, sistem kullanım cezası adı altında davalı tarafından uygulanan yaptırımın tek taraflı biçimde uygulanması ve takibinin amme alacaklarının tahsili usulü hakkında mevzuat hükümlerine göre yapılması, özelleştirme öncesinde gerçekte iktisadi devlet teşekkülü statüsünde bulunan bu iki kamu birimi arasında cereyan eden ilişkinin idare hukuku ilkeleri çerçevesinde yürütülmesi, özelleştirme aşamasında davacı dağıtım şirketi ile özelleştirme idaresi arasında imzalanan hisse satış sözleşmesi ve işletme hakkı devir sözleşmesinin ilgili hükümleri uyarınca, sözleşmenin imza tarihi öncesindeki dönemde her türlü hukuki ve cezai sorumluluğun TEDAŞ'a ait olduğunun hüküm altına alınması ve bunun doğal sonucu olarak da o dönemde iki kamu birimi arasında oluşan ihtilaftan kaynaklanan sorunun ancak idare hukuku ilkelerine göre çözümlenmesi gerektiği, ayrıca davacı dağıtım şirketi ile davalı arasında idari para cezası dönemini kapsayan bir özel hukuk sözleşmesinin imzalanmamış bulunması ve ancak özelleştirme tarihi sonrası döneme ilişkin bir ihtilafın söz konusu olması halinde özel hukuk hükümlerinin uygulanabileceği gerçeği dikkate alındığında; davacı elektrik dağıtım şirketinin özelleştirilmesi öncesi kamu elinde olduğu döneme ilişkin tesis edilen sistem kullanım cezasının iptaline ilişkin davanın İDARİYARGI YERİNDE görülmesi gerektiği hk.

K A R A R

Davacı : Fırat Elektrik Dağıtım A.Ş.
Vekilleri : Av. M.Y. & Av. S.Y.
Davalı : TEİAŞ Genel Müdürlüğü
Vekili : Av. M.G.

1-O L A Y : Davacı vekili dava dilekçesinde özetle; davalı idare tarafından 12.02.2013 gün ve 1573 sayı ile davacı şirkete gönderilen yazıda, İletim Sistemi Sitem Kullanım ve İşletim Tarifelerini Hesaplama Yöntem Bildirimi'nin 1.5. maddesinde belirtilen;"iletim sisteminde doğrudan bağlı tüketiciler ve dağıtım lisansına sahip tüzel kişilerin iletim sisteminin her bir ölçüm noktasında çekecekleri endüktif reaktif enerjinin /verecekleri kapasitif reaktif enerjinin, aktif enerjiye oranının ilgili mevzuata uygun olmaması" gerekçesi ile "Ocak 2007- Kasım 2009 dönemleri arasında aylık olarak hesaplanan sistem kullanım ceza faturalarının tebliğ ettirerek ödenmemesi durumunda Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkındaki Kanunun 51.maddesi kapsamında yasal yollara gidileceği" bildiriminde bulunduğunu; ancak söz konusu ceza faturasının tamamı ile hukuka aykırı olduğunu iddia etmiş, gerekçe olarak da;

Davacı şirkete kesilen faturanın dayanağı olan, Elektrik Piyasasında İletim ve Dağıtım Sistemlerine Bağlantı ve Sistem Kullanım Hakkındaki Tebliğin 27.03.2003 gün ve 25061 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girdiğini; yine ceza faturasının dayanağı olan Bağlantı ve Sistem Kullanım Anlaşması ile Yöntem Bildiriminin 21.12.2006 gün ve 1029 sayılı EPDK Kurul Kararı ile onaylanarak 29.12.2006 gün ve 26391 sayılı resmi gazetede yayınlanarak yürürlüğe girdiğini, oysa davacı şirketin 01.01.2011 tarihinde özelleştirildiğini, ceza faturalarına esas işlem tarihinin ise; KASIM 2008tarihine ait olduğunu, yani anılan tarihlerde davacı şirketin Devlete ait olması nedeni ile davacı kurumun bir sorumluluğunun olmadığını,

TEİAŞ Genel Müdürlüğü ile TEDAŞ Genel Müdürlüğü arasında 08.03 2007 tarihli mutabakat metni

imzalandığını, söz konusu mutabakat metninde ; "Kamu mülkiyetinde olan Dağıtımı Şirketlerinin, personel yetersizliği ve yatırım ödeneklerinin kısıtlılığı nedenleriyle gerekli altyapının tamamlanamamış olması, eleman yetersizliğinden dolayı bakım-onarım faaliyetlerini istenilen seviyede yapılamaması dikkate alınarak, Sistem Kullanım Anlaşmalarındaki Cezai Şartlar başlıklı 10 uncu maddede ve Yöntem Bildiriminin 1.5 inci maddesinde yer alan cezai hükümlerin 3 yıl Dağıtım Şirketlerine uygulanması yönünde TEDAŞ ve Dağıtım Şirketlerinin EPDK nezdinde muafiyet talebinde bulunması,Sistem Kullanım Antlaşmasının Karşılıklı Yükümlülükler Başlıklı A-1 bendinin dördüncü fıkrasında yer alan 15 günlük ödeme suresinin 30 güne çıkarılması ve ödeme süresi içersinde ödeme yapılmaması halinde uygulanacak 6183 sayılı Kanunun 51 inci maddesine göre hesaplatılacak gecikme zammının günlük olarak uygulanması yönünde ilgili mevzuatta gerekli düzenlemelerin yapılması amacıyla TEDAŞ ve Dağıtım Şirketlerinin EPDK nezdinde girişimde bulunması,"hususlarında mutabakata varıldığını ve Yöntem Bildiriminin 1.5.maddesindeki cezai hükümlerin 3 yıl dağıtım Şirketlerine uygulanmaması yönünde karar alındığını, bu mutabakat uyarınca davalı idareye yapılan müracaata verilen 21.03.2013 gün ve 3037 numaralı cevapta, muafiyet anlaşması ile ilgili bir müracaatın olmaması nedeni ile cezai işlemlerin uygulandığı cevabının verildiğini, oysa söz konusu tarihte davacı kurumun henüz özelleştirilmediğini, bu nedenle kendilerinin müracaat imkanının zaten bulunmadığını, bu nedenle de yapılan işlemin hukuka aykırı olduğunu;

6446 sayılı Enerji Piyasası Kanunu'nun 16. Maddesinde Yaptırımlar, Yaptırımların Uygulanmasında Usul ve Para Cezaları'nın düzenlendiğini, bu maddede, Yöntem Bildiriminin 1.5. maddesinde belirtilen hususa yer verilmediğini, maddede belirtilen sebeplerin sınırlı sayıda olduğunu ve yorum yolu ile genişletilemeyeceğini, bu nedenle de yapılan işlemin dayanağının olmadığını ve hukuka aykırı olduğunu; ayrıca 6446 sayılı Kanun uyarınca ceza verme yetkisinin EPDK'ya ait olduğunu, oysa davacıya kesinlen ceza faturasının TEİAŞ tarafından tanzim edildiğini, bu itibarla da yapılan işlemin hukuka aykırı olduğunu,

Ceza Faturasının dayanağı olarak gösterilen Yöntem Bildirimi'nin,Elektrik Piyasasında İletim ve Dağıtım Sistemlerine Bağlantı ve Sistem Kullanımı Hakkında Tebliğin Geçici 3 maddesine de aykırı olduğunu, söz konusu maddede "Bağlantı ve sistem kullanımına ilişkin standart anlaşmalar kullanıcı özellikleri dikkate alınarak TEİAŞ ve Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. tarafından bu Tebliğin yayım tarihini izleyen otuz gün içerisinde hazırlanarak Kuruma sunulur. Kullanıcıların lisans almamış olması ve kullanıcılar ile sistem kullanım anlaşmalarının yapılmamış olması, bu kullanıcıların Elektrik Piyasası Tarifeler Yönetmeliği uyarınca onaylanan sistem kullanım bedelini ve/veya sistem bedelini TEİAŞ ve/veya dağıtım Şirketine ödeme yükümlülüklerini ortadan kaldırmaz. Ancak, dağıtım sistemine bağlı üretim faaliyeti gösteren tüzel kişilere, 1 Ocak 2004 tarihine kadar dağıtım sistemi kullanım fiyatı üzerinden belirlenen bedel tahakkuk ettirilmez." şeklindeki düzenleme ile ceza tanzimi hususunda yönetmeliğe atıf yaptığını, oysa gerek yönetmelikte gerekse tebliğde sadece sitem kullanım ve/ veya işletim ücretinin düzenlendiğini, sistem kullanım ceza ücretinden bahsedilmediğini, bu nedenle de yapılan işlemin dayanaksız ve hukuka aykırı olduğunu,

Yöntem bildiriminin 4.16. maddesindeki "sistem kullanım anlaşmasının yapılmamış olması halinde bu Yöntem Bildiriminin 1.5.maddesi (para cezası) bu kullanıcılar için uygulanacaktır." şeklindeki düzenlemenin, özelleştirme öncesi dönemde, davalı idarece tek taraflı olarak yapılması nedenleri ile davacı açısından uygulanmasının hukuken mümkün olmadığını, söz konusu uygulamanın gerek cezaların şahsiliği ilkesine gerekse iyiniyet kurallarına aykırı olduğunu,

Davalı tarafından gönderilen ceza faturasının tahsilinde izlenen usulün de hukuka aykırı olduğunu, 6183 sayılı Yasa'nın 55. maddesinde, para cezasının tahsili öncesinde davacı kuruma ödeme emri gönderilmesi gerektiğinin ve yine aynı maddede belirtilen yasal sürelerin beklenmesi gerektiğinin düzenlendiğini, ancak; davalı idarece söz konusu usuli prosedürün izlenmediğini bu şekilde davacının yasal itiraz haklarını kullanmasına engel olunduğunu,

Davalı tarafından talep edilen para cezasının 6183 sayılı Yasa'nın 102. Maddesi gereğince zamanaşımına uğradığını, bu anlamda davalı idarenin gecikme zammı talebinde 6183 sayılı yasaya dayanıp, zamanaşımı konusunda 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'na dayanmasının kendi içinde çelişkiye sebebiyet verdiğini, davalı idarece yapılan işlemin bu yönü ile de hukuka aykırı olduğunu,

2007-2009 tarihleri arasında henüz özelleştirmesi yapılmamış ve mülkiyeti kamuda olan şirket Yetkililerine Davalı idarece hiçbir uyarıda bulunulmadığını, Şirketin ihlali düzeltici önlem alma ve cezayı ortadan kaldırma olanağının bu şekilde elinden alındığını, davalı idareye bu konuda yapılan itiraza verilen cevapta, davalı idarenin böyle bir yükümlülüğünün olmadığının belirtildiğini, davalı idarenin bu davranışı ile ortaya çıkan geriye dönük olarak çok ciddi para cezalarına hükmetmesinin, Ceza Hukuku'nun genel ilkeleri ve hakkaniyet ile bağdaşmadığını,

Ceza Faturasına esas tutanakların davalı idarece tek taraflı olarak tanzim edildiğini, bu konuda davacının savunmasının alınmadığını, ceza faturasına dayanak olan Yöntem Bildiriminin 1.5. maddesindeki ihlallerin giderilmesinin davacıdan istenmediğini, söz konusu uygulamanın Enerji Piyasası Kanunu'nun tebliği düzenleyen 21. Maddesine de aykırı olduğunu,

Ceza Faturasının dayanağı olan Yöntem Bildirimi'nin halen Resmi gazetede yayınlanmamış olması nedeni ile geçerliliğinin de şüpheli olduğunu,

Dava konusu ceza faturasının, 27/03/2003 tarihli ve 25061 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Elektrik Piyasasında iletim ve Dağıtım Sistemlerine Bağlantı ve Sistem Kullanımı Hakkında Tebliğin Ortak Hükümler bölümü Ödeme Prosedürü başlıklı 15.maddesinde belirtilen prosedüre aykırı şekilde aylık olarak değil, 2007-2009 yıllarına ait 27 adet faturanın tek bir seferde tahakkuk ettirildiğini, bu itibarla da yapılan işlemin hukuka aykırı olduğunu, Belirterek neticede davalı idare'nin; "iletim sistemi, sistem kullanım ve sistem işletim tarifelerini hesaplama yöntem bildiriminin 1.5.maddesi" hükmünün ihlali gerekçesi ile Müvekkili şirkete cezai yaptırım olarak tebliğ ettiği 29.01.2013 gün ve 078330 sayılı,

11.284,25 TL'lik sistem kullanım ceza faturası işleminin yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden hukuka aykırı olduğundan iptaline karar verilmesi istemi 15.4.2013 tarihinde ile idari yargı yerinde dava açmıştır.

Davalı Türkiye Elektrik İletim AŞ. vekili süresi içerisinde sunduğu cevap dilekçesinde özetle; görev itirazında bulunmuştur.

2- ANKARA 17.İDARE MAHKEMESİ:3.7.2013 gün ve E:2013/517 sayı ile, 2577 sayılı Yasanın 2. maddesinde; idari dava türlerinin, idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı açılan iptal davaları; idari işlem ve eylemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılan tam yargı davaları; kamu hizmetlerinden birinin yürütülmesi için yapılan her türlü idari sözleşmelerden dolayı açılan davalar olarak sayıldığı; idari yargının idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimini yapmakla görevli olduğunun kurala bağlandığı; idarenin, idare hukuku alanında kamu gücüne dayalı olarak re-sen ve tek yanlı irade açıklaması sonucu tesis etmiş olduğu işlemlerine, hukuk alanında yeni durumlar oluşturmasıyla idari işlem kimliği kazandırmakta ve kural olarak bu işlemlerin özel yasal düzenlemeler dışında, idari yargı denetimine tabi bulunduğu; dosyanın incelenmesinden, davalı idare tarafından 12.02.2013 gün ve 001570 sayılı yazı ekinde yer alan faturalardan KASIM 2008 dönemine ilişkin davacının, "Sistem kullanım anlaşması bulunmaksızın iletim sistemini kullanmakta olan kullanıcıların iletim sisteminde arz güvenilirliği ve kalitesinin sağlanması" yükümü altında olmasına rağmen "İletim sistemine doğrudan bağlı tüketiciler ve dağıtım lisansına sahip tüzel kişilerin iletim sisteminin her bir ölçüm noktasında çekecekleri endüktif reaktif enerjinin/verecekleri kapasitif reaktif enerjinin, aktif eneriye oranının ilgili mevzuata uygun olmaması" fiilini gerçekleştirdiğini belirterek, İletim Sistemi Sistem Kullanım ve Sistem İşletim Tarifelerini Hesaplama ve Uygulama Yönetim Bildiriminde yer alan hesaplama yöntemi uyarınca davacı adına 11.284,25 TL tutarlı 29.01.2013 tarih ve 078330 sayılı ceza faturasının düzenlediği, bu işlemin yukarıda anılan (12.02.2013 gün ve 001570 sayılı) yazı ile bildirimi üzerine bakılan davanın açıldığının anlaşıldığı; uyuşmazlıkta; davalı idarenin idare hukuku alanında kamu gücüne dayalı olarak re-sen ve tek yanlı irade açıklaması sonucu tesis etmiş olduğu işlemlere yönelik olduğu ve özel hukuk hükümlerinin uygulanmasının uyuşmazlık konusu olayda söz konusu olmadığı, zira uyuşmazlığın tarifeye yönelik olmadığı, aksine idarece davacı şirketin "İletim sistemine doğrudan bağlı tüketiciler ve dağıtım lisansına sahip tüzel kişilerin iletim sisteminin her bir ölçüm noktasında çekecekleri endüktif reaktif enerjinin/verecekleri kapasitif reaktif enerjinin, aktif enerjiye oranının ilgili mevzuata uygun olmaması" fiilinin karşılığında, İletim Sistemi Sistem Kullanım ve Sistem İşletim Tarifelerini Hesaplama ve Uygulama Yöntem Bildirimi uyarınca cezai müeyyide uygulanmasının söz konusu olduğu, ayrıca idare ile davacı şirket arasında henüz karşılıklı irade beyanlarına dayalı olarak imzalanmış bir sözleşmenin de bulunmadığı anlaşıldığından, davalının, uyuşmazlığın adli yargı mahkemelerince çözülmesi gerektiği yönündeki itirazının yerinde görülmediği, idari yargı yerinin görevli olduğu fikir ve kanaatine ulaşılmış olduğu gerekçesiyle; davalı idarenin görev itirazının reddine ve mahkemelerinin görevli olduğuna karar vermiştir.

Davalı vekilinin, adli yargı yararına olumlu görev uyuşmazlığı çıkartılması yolunda süresi içinde verdiği dilekçesi üzerine, dava dosyası Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı'na gönderilmiştir.

3-YARGITAY CUMHURİYET BAŞSAVCISI aynen, "…Sorunun çözümü için davanın tarafı olan şirket tüzel kişiliklerinin hukuki statüsü ile davanın konusunun belirlenmesi gerekmektedir.

233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin (KHK) 3. maddesine ve 20.02.2001 tarih ve 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanununa dayanılarak çıkarılan ve 02.03.2001 tarihinde yürürlüğe giren 05.02.2001 tarih ve 2001/2026 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı uyarınca TEAŞ; Türkiye Elektrik İletim AŞ (TEİAŞ), Elektrik Üretim AŞ (EÜAŞ) ve Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt AŞ (TETAŞ) unvanlarında, anonim şirket statüsünde, üç ayrı iktisadi devlet teşekkülü şeklinde teşkilatlandırılmıştır.

TEİAŞ, devletin genel enerji politikasına uygun olarak, ülkedeki tüm iletim tesislerini devralmak, elektrik iletimi, yük tevzi ve işletme planlaması hizmetlerini yürütmek üzere 01.10.2001 tarihinde faaliyete geçirilmiştir.

TEİAŞ, 233 sayılı KHK sistemi içinde, iktisadi devlet teşekkülü olarak ve mevcut mevzuat ve ana statüsü hükümleri çerçevesinde, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumundan (EPDK) 13.03.2003 tarihinde aldığı iletim lisansı çerçevesinde, yeni piyasa yapısına uygun çıkarılması talebinde bulunulduğu anlaşılmaktadır.

Sorunun çözümü için davanın tarafı olan şirket tüzel kişiliklerinin hukuki statüsü ile davanın konusunun belirlenmesi gerekmektedir.

233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin (KHK) 3. maddesine ve 20.02.2001 tarih ve 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanununa dayanılarak çıkarılan ve 02.03.2001 tarihli 24334 sayılı RG.de yayımlanarak yürürlüğe giren 05.02.2001 tarih ve 2001/2026 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının 1. Maddesi uyarınca, 12.08.1993 tarih ve 93/4789 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Türkiye Elektrik Kurumunun 1994 yılında Türkiye Elektrik Üretim İletim A.Ş.(TEAŞ) ve Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.(TEDAŞ) olarak yapılandırmasından sonra, 05 Şubat 2001 tarih ve 2001/2026 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Türkiye Elektrik Üretim İletim A.Ş. 01.10.2001 tarihinden itibaren; 1) Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt A.Ş. (TETAŞ), 2) Elektrik Üretim A.Ş. (EÜAŞ) ve 3) Türkiye Elektrik iletim A.Ş. (TEIAŞ) olmak üzere üç ayrı Kamu iktisadi Teşekkülü olarak yeniden yapılandırılmıştır. Kararın 2. Maddesine göre ise, Söz konusu iktisadi devlet teşekküllerinin faaliyet konularının kapsamı, merkezleri ve sermayeleri ana statülerinde belirtilir.

Yüksek Planlama Kurulunun (YPK) 11.06.2001 tarih ve 2001/T-19 sayılı kararı ile onaylanmış, 29.06.2001 tarih ve 24447 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren TEİAŞ ana statüsünün 3 maddesinde "Bu Anastatü ile teşkil olunan Türkiye Elektrik iletim A.Ş. (Teşekkül) tüzel kişiliğe sahip,

faaliyetlerinde özerk ve sorumluluğu sermayesiyle sınırlı bir İktisadi Devlet Teşekkülüdür." hükmü, 21. maddesinde ise, "Bu Anastatüde bulunmayan hususlarda K.H.K. hükümleri uygulanır" hükmü bulunmaktadır.

233 sayılı Kamu iktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 4. maddesindeki "1. Teşebbüsler tüzelkişiliğe sahiptir. /2. Teşebbüsler, bu Kanun Hükmünde Kararname ile saklı tutulan hususlar dışında özel hukuk hükümlerine tabidir./3. Teşebbüsler, Genel Muhasebe Kanunu ile Devlet İhale Kanunu hükümlerine ve denetimine tabi değildir./4. Teşebbüslerin sorumlulukları sermayeleri ile sınırlıdır. Teşebbüslerin sermayesi, ilgili bakanlığın talebi üzerine Koordinasyon Kurulunca tesbit edilir." hükmü ile teşebbüslerin faaliyetlerinde özel hukuk hükümlerine tabi olacağı belirlenmiştir.

Diğer taraftan, Bakanlar Kurulunun 12.08.1993 tarih ve 93/4789 sayılı Kararı ile, Türkiye Elektrik Üretim-İletim A.Ş. (TEAŞ) ve Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. (TEDAŞ) adı altında iki ayrı İktisadi Devlet Teşekkülü olarak yeniden yapılandırılmıştır. 1994 yılında TEAŞ ve TEDAŞ tüzel kişiliklerine kavuşmuşlardır.

Bugün Elektrik dağıtım ve perakende satış sektöründe rekabete dayalı bir ortamın oluşturulması ve gerekli reformların yapılmasını teminen dağıtım bölgeleri baz alınarak Kamu mülkiyetindeki elektrik işletmelerinin yeniden yapılandırılması suretiyle elektrik enerjisi dağıtım hizmetlerinin özelleştirilmesine karar verilmiş ve TEDAŞ 02.04.2004 tarih ve 2004/22 sayılı Özelleştirme Yüksek Kurulu Kararı ile özelleştirme kapsam ve programına alınmıştır. Dağıtım bölgeleri yeniden belirlenerek, Türkiye 21 dağıtım bölgesine ayrılmıştır. Bu kapsamda FEDAŞ kurumu da özelleştirme kapsamında 233 sayılı KHK tabi bir teşebbüs olup yukarıda açıklanan hükümler davacı taraf içinde geçerlidir. Dava tarihinde FEDAŞ özelleştirme işlemleri devam etmektedir.

Davaya konu işlem ise, davalı tarafın sözleşmeye dayalı cezai şart uygulamasından kaynaklanan bir işlem olmakla, yukarıdaki açıklamalar ile birlikte değerlendirildiğinde davaya konu, cezai şartın faturalandırılmasından ibaret işlemin özel hukuk hükümlerine göre adli yargı yerinde görüm ve çözümü gerektiği anlaşılmaktadır. Benzer konuda, Uyuşmazlık Mahkemesinin emsal teşkil eden, E: 2012/129 K: 2013/621 K.T : 13.05.2013 tarihli "Dicle Elektrik Dağıtım AŞ hakkında Sistem Kullanım Anlaşmasının 10. maddesi ve Yöntem Bildiriminin 1.5 maddesi uyarıca ceza faturası düzenlenerek bunların bildirimine ilişkin Türkiye Elektrik iletim Anonim Şirketi Genel Müdürlüğü işlemi ile aynı yazı ekinde yer alan ceza faturasının iptali ve yürütmenin durdurulması istemiyle açılan davanın, cezai şartın yer aldığı Sistem Kullanım Anlaşmasının kamu hukuku ağırlıklı değil, tarafların serbest iradeleri ile oluştuğu, olayda idarece kamu gücüne dayalı resen ve tek yanlı olarak tesis edilmiş bir işlemin söz konusu olmadığı hususları gözetildiğinde ADLİ YARGI YERİNDE görülmesi gerektiği hk." Özet başlıklı kararı da aynı yöndedir." demek suretiyle, 2247 sayılı Kanun'un 10. ve 13. maddeleri gereğince, olumlu görev uyuşmazlığı çıkarılmasına ve dosyanın Uyuşmazlık Mahkemesi Başkanlığına gönderilmesine karar vermiştir.

Başkanlıkça, 2247 sayılı Yasa'nın 13. maddesine göre Danıştay Başsavcısı'nın da yazılı düşüncesi istenilmiştir.

4-DANIŞTAY BAŞSAVCISI; aynen, "İdari Yargı Düzeni, hukuk devletlerinde, hukuka bağlı olması gereken kamu idaresinin işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluğunun yargısal yöntemlerle denetlenmesinin sağlanması amacıyla var olan yargı düzenidir. Bu yargı düzenine mensup mahkemelerde açılacak iptal davalarının konusu ise, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2'nci maddesinin 1'inci fıkrasının (a) bendinde, idari işlemler olarak gösterilmiştir.

Gerek Uygulama, gerekse Öğreti'de, idari işlemin tanımı, idarenin kamu hizmetinin yürütümü amacıyla ve tek yanlı irade açıklamasıyla tesis etmiş olduğu kesin ve yürütülmesi gerekli işlemler olarak yapılmaktadır. Bu tanıma göre, idari yargı yerlerinde iptal davasına konu edilecek hukuksal işlemlerin; öncelikle, kamu idaresinin işlemi olması, kamu hizmetinin yürütülmesi amacıyla tesis edilmiş bulunması, kamu idaresinin tek yanlı irade açıklamasının ürünü olması ve nihayet kesin ve icrai nitelikte olması zorunludur.

Olumlu görev uyuşmazlığı çıkarılan davada; davacı elektrik dağıtım şirketinin, İletim Sistemi, Sistem Kullanım ve Sistem İletişim Tarifelerini Hesaplama Yöntem Bildirimi'nin 1.5 maddesi gereğince davalı idarece ceza faturası düzenlenmesine ilişkin işlemin dava konusu edildiği anlaşılmakta olup; dava konusu ceza işleminin kamu tüzel kişiliğine sahip davalı ile davacı arasında imzalanan özel hukuk ilişkisine dayanan bir anlaşmaya dayalı olmadığı gibi akdi bir ilişkiye de dayalı olmadığı, davalı idare tarafından kamu gücüne dayalı olarak tek yanlı iradeye dayalı olarak tesis edildiği anlaşıldığından idari işlem niteliğinde olan dava konusu işleme karşı açılan davanın görüm ve çözümünde "İdari Yargı Yerinin" görevli olduğu sonucuna varılmıştır…." demek suretiyle, 2247 sayılı Kanunun 13' üncü maddesi uyarınca yapılan başvurunun kabulüne hukuki olanak bulunmadığı yolunda yazılı düşünce vermiştir.

5-İNCELEME VE GEREKÇE: Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü'nün, Serdar ÖZGÜLDÜR'ün Başkanlığında, Üyeler: Eyüp Sabri BAYDAR, Ali ÇOLAK, Nurdane TOPUZ, Ertuğrul ARSLANOĞLU, Ayhan AKARSU ve Mehmet AKBULUT'un katılımlarıyla yapılan 2.6.2014 günlü toplantısında;

I-İLK İNCELEME: Başvuru yazısı ve dava dosyası örneği üzerinde 2247 sayılı Yasa'nın 27. maddesi gereğince yapılan incelemeye göre, davalı vekilinin anılan Yasanın 10/2. maddesinde öngörülen yönteme uygun olarak yaptığı görev itirazının reddedilmesi ve dahi 12/1. maddede belirtilen süre içinde başvuruda bulunması üzerine Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı'nca 10.maddede öngörülen biçimde olumlu görev uyuşmazlığı çıkarıldığı anlaşılmaktadır. Usule ilişkin herhangi bir noksanlık bulunmadığından görev uyuşmazlığının esasının incelenmesine oybirliği ile karar verildi.

6-II-ESASIN İNCELENMESİ: Raportör-Hakim Taşkın ÇELİK'in, davanın çözümünde idari yargının görevli olduğu yolundaki raporu ile dosyadaki belgeler okunduktan; ilgili Başsavcılarca görevlendirilen Yargıtay Cumhuriyet Savcısı Mehmet BAYHAN'ın davada adli yargının, Danıştay Savcısı Mehmet Ali

GÜMÜŞ'ün ise davada idari yargının görevli olduğu yolundaki sözlü açıklamaları da dinlendikten sonra GEREĞİ GÖRÜŞÜLÜP DÜŞÜNÜLDÜ:

Dava, Davacı Şirkete, İletim Sistemi, Sistem Kullanım ve Sistem İşletim Tarifelerini Hesaplama Yöntem Bildiriminin 1.5. maddesinde yer alan "iletim sistemine doğrudan bağlı tüketiciler ve dağıtım lisansına sahip tüzel kişilerin iletim sisteminin her bir ölçüm noktasında çekecekleri endüktif reaktif enerjinin/verecekleri kapasitif reaktif enerjinin, aktif enerjiye oranının ilgili mevzuata uygun olmaması" hükmünün ihlal edildiği gerekçesiyle, 11.284,25 TL tutarındaki Kasım 2008 dönemine ait sistem kullanım cezası verilmesine ilişkin 29.01.2013 gün ve 078330 sayılı ceza faturası işleminin iptali istemiyle açılmıştır.

Evvelce konu bir başka dosya münasebetiyle Mahkememiz gündemine gelmiş olup, 13.5.2013 tarih ve E.2012/129, K.2013/621 sayılı kararımızla adli yargı yeri görevli kılınmış olmakla beraber; elde edilen yeni bilgi ve belgeler uyarınca konunun yeniden ele alınarak değerlendirme yapılmasında hukuki yarar bulunmaktadır.

Mahkememizce yapılan araştırmalar neticesinde; Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun 01.10.2010 gün ve 2010/86 sayılı Kararı ile Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.'nin Fırat Elektrik AŞ.'ndeki %100 hissesinin, 230.250.000 ABD doları bedelle Aksa Elektrik Perakende Satış A.Ş.'ne devredilmesine karar verildiği, davacı ile davalı arasında bu devre istinaden 31.03.2010 tarihli Sistem Kullanım Antlaşmasının imzalandığı, sonrasında hisse devrinin 31.12.2010 tarihinde tamamı ile gerçekleşmesi ile Fırat Elektrik A.Ş.'nın özelleştirme işleminin tamamlandığı, sonrasında davalı kurum tarafından, taraflar arasında imzalanan sistem kullanım anlaşmasının 10. Maddesinde belirtilen cezai şartlarından 13. bentte belirtilen yükümlülüğün Kasım 2008 tarihinde tespit edilen ihlali nedeni ile davacı kuruma 11.284,25 TL ceza kesildiği, davacı vekili tarafından, kesilen fatura tarihi itibari ile henüz davacı şirketin özelleştirilmediğini, bu nedenle kendilerinin ceza faturasına konu mablağdan sorumlu olmadıklarını belirterek, idare mahkemesinde dava açtığı, davalı vekilinin süresinde yargı yolu itirazında bulunması üzerine dosyanın Mahkememiz önüne geldiği tespit edilmiştir.

Yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, görev uyuşmazlığına neden olan sorun, dava konusu ceza faturasının idari işlem niteliği taşıyıp taşımadığı hususudur. Bu nedenle dava konusu işlemin niteliğinin belirlenmesi gerekmektedir. En temel tanımı ile idari işlem; idari fonksiyonun yerine getirtilmesi için yapılan kamu hukuku işlemleridir ve bu işlemleri diğer işlemlerden ayıran üç temel özelliği vardır. Bunlar; İdare tarafından, tek taraflı irade beyanı ile, üstün yetki ve ayrıcalıklar kullanılmak sureti ile yapılmasıdır. Dava konusu ceza faturasının, bu özellikleri taşıyıp taşımadığı hususu, konunun anlaşılabilirliğini artırmak açısından ayrı başlıklar altında incelenmiştir. Ayrıca, ceza faturasına esas tarihler itibari ile davacı ile davalı arasındaki ilişkisinin hukuki statüsü de ayrı bir başlık altında incelenecektir.

a) İşlemin İdare Tarafından Yapılmış Olması :

Dava konusu ceza faturası TEİAŞ tarafından düzenlenmiştir. Bu noktada TEİAŞ'ın hukuki niteliğinin belirlenmesi gerekmektedir. Ancak bu başlık altındaki açıklamalarımıza geçmeden önce belirtilmesi gereken önemli bir husus, tüm tespit ve değerlendirmelerin dava konusu ceza faturasının tanzim tarihi olan 29.01.2013 tarihi itibari ile yürürlükte bulunan 4628 sayılı Kanun çerçevesinde yapıldığı, 30.03.2013 gün ve 28603 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren 14.03.2013 gün ve 6446 sayılı Enerji Piyasası Kanunu'nun değerlendirmeye alınmadığıdır.

Elektrik sektöründeki dağınık yapıyı ortadan kaldırmak ve işletme bütünlüğünü sağlamak amacıyla 15.0.1970 gün ve 1312 sayılı Kanun ile Türkiye Elektrik Kurumu (TEK) kurulmuş, imtiyazlı şirketlerin görev bölgeleri ve belediye sınırları dışında tüm yurtta elektriğin üretim, iletim, dağıtım ve satış hizmetleri TEK bünyesinde toplanmıştır. Hizmetlerin daha etkin, daha verimli ve çağdaş bir şekilde sürdürülebilmesi amacıyla ve özelleştirme politikaları çerçevesinde TEK, Bakanlar Kurulunun 12.8.1993 tarih ve 93/4789 sayılı Kararı ile, Türkiye Elektrik Üretim-İletim A.Ş. (TEAŞ) ve Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. (TEDAŞ) adı altında iki ayrı İktisadi Devlet Teşekkülü olarak yeniden yapılandırılmıştır.

233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin (KHK) 3.maddesine ve 20.02.2001 tarih ve 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanununa dayanılarak çıkarılan ve 02.03.2001 tarihinde yürürlüğe giren 05.02.2001 tarih ve 2001/2026 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı uyarınca TEAŞ; Türkiye Elektrik İletim AŞ (TEİAŞ), Elektrik Üretim AŞ (EÜAŞ) ve Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt AŞ (TETAŞ) unvanlarında, anonim şirket statüsünde, üç ayrı iktisadi devlet teşekkülü şeklinde teşkilatlandırılmıştır.

3/3/2001 gün ve 24335 Mük. sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 4628 sayılı Kanun'un (Rapor kapsamında kısaca "4628 sayılı Kanun " olarak adlandırılacaktır.) (Mülga: 14/3/2013-6446/30 md.) 2. maddesinin, iletim hizmetini düzenleyen "b" bendinde; "İletim faaliyeti gösterebilecek tüzel kişiler: Elektrik enerjisi iletim faaliyetleri Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi tarafından yürütülür.

Kamu mülkiyetindeki tüm iletim tesislerini devralmak, kurulması öngörülen yeni iletim tesisleri için iletim yatırım planı yapmak, yeni iletim tesislerini kurmak ve işletmek, Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketinin görevidir.

(Değişik paragraf: 09/07/2008 - 5784 S.K./2. md.)Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi; ayrıca, Kurul onayına tabi olan iletim, bağlantı ve sistem kullanım tarifelerini ve şebeke yönetmeliğini hazırlar, revize eder, denetler ve yük dağıtımı ile frekans kontrolünü gerçekleştirir, iletim sisteminde ikame ve kapasite artırımı yapar, gerçek zamanlı sistem güvenilirliğini izler, sistem güvenilirliğini ve elektrik enerjisinin öngörülen kalite koşullarında sunulmasını sağlamak üzere gerekli yan hizmetleri belirler ve bu hizmetleri Yan Hizmetler Yönetmeliği hükümleri doğrultusunda sağlar.

Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi, Bakanlığın kararı doğrultusunda uluslararası enterkonneksiyon çalışmalarını yapar, iletim sistemine bağlı ve/veya bağlanacak olan serbest tüketiciler dahil tüm sistem kullanıcılarına şebeke yönetmeliği ve iletim lisansı hükümleri doğrultusunda eşit taraflar

arasında ayrım gözetmeksizin iletim ve bağlantı hizmeti sunar.

Piyasanın gelişimine bağlı olarak Kurul kararı doğrultusunda yeni ticaret yöntemleri ve satış kanallarının uygulanabilmesine yönelik alt yapının geliştirilmesi ve uygulanması Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi tarafından yürütülür.

Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi, yönetmelik çerçevesinde, dağıtım şirketleri tarafından hazırlanan talep tahminlerini esas alarak üretim kapasite projeksiyonunu hazırlar ve Kurul onayına sunar.

(Değişik paragraf: 09/07/2008 - 5784 S.K./2. md.)İletim şebekesi dışında, ulusal iletim sistemi için geçerli standartlara uygun olan ve üretim faaliyeti gösteren tüzel kişinin lisansı kapsamındaki üretim tesisi ile müşterileri ve/veya iştirakleri ve/veya serbest tüketiciler arasında özel direkt hat tesisi, Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi ile üretim faaliyeti gösteren tüzel kişi arasında yapılacak kontrol anlaşması ile mümkündür.

(Ek paragraf: 09/07/2008 - 5784 S.K./2. md.)Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi, uluslararası enterkonneksiyon hatlarının ulusal sınırlar dışında kalan kısmının tesisi ve işletilmesini yapabilir ve/veya bu amaçla uluslararası şirket kurabilir ve/veya kurulmuş uluslararası şirketlere ortak olabilir ve bölgesel piyasaların işletilmesine ilişkin organizasyonlara katılabilir." şeklindeki düzenleme ile elektrik iletim görevinin TEİAŞ'a verildiği ve TEİAŞ'ın bu görevi ne şekilde yerine getireceği düzenlenmiştir.

29.06.2001 gün ve 24447 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren TEİAŞ Ana Statüsü'nün (Rapor Kapsamında kısaca "Ana Statü" olarak adlandırılacaktır.) 3. maddesinin 2.fıkrasında; " Teşekkül EPK, K.H.K., ve bu Anastatü hükümleri saklı kalmak üzere özel hukuk hükümlerine tabiidir. " denilmek sureti ile Enerji Piyasası Kanunu, 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve Kuruluş Statüsü ile verilen görevler dışında TEİAŞ'ın özel hukuk hükümlerine tabi olacağı düzenlenmiştir.

Dolayısıyla, Elektrik Piyasası Kanunu'nun yukarıda belirtilen 2. maddesinin b bendinin 2 kısmında belirtilen "(Değişik paragraf: 09/07/2008 - 5784 S.K./2. md.) Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi; ayrıca, Kurul onayına tabi olan iletim, bağlantı ve sistem kullanım tarifelerini ve şebeke yönetmeliğini hazırlar, revize eder, denetler ve yük dağıtımı ile frekans kontrolünü gerçekleştirir, iletim sisteminde ikame ve kapasite artırımı yapar, gerçek zamanlı sistem güvenilirliğini izler, sistem güvenilirliğini ve elektrik enerjisinin öngörülen kalite koşullarında sunulmasını sağlamak üzere gerekli yan hizmetleri belirler ve bu hizmetleri Yan Hizmetler Yönetmeliği hükümleri doğrultusunda sağlar." şeklinde görevleri yerine getirdiği esnada, TEİAŞ özel hukuk hükümlerinden ayrı tutulmuş, idare hukuku alanına dahil edilmiştir. Bu anlamda, dava konusu işlemin, TEİAŞ'ın kamusal ağırlıklı görevleri arasında sayıldığını söylemek yerinde olacaktır.

b) İşlemin Tek Taraflı İrade Beyanı İle Yapılmış Olması:

c) Dava konusu ceza faturasının, davalı TEİAŞ tarafından tek taraflı irade olarak düzenlendiğinde herhangi bir kuşku bulunmamaktadır. Bu başlık altında irdelenmesi gereken esas sorun, ceza faturasının dayanağını oluşturan Sistem Kullanım Anlaşması ve bunun eki niteliğindeki

'nin niteliğidir. Tarafların özgür iradeleri ile imzaladıkları Sistem kullanım anlaşmasının ve yine tarafların özgür iradeleri ile kabul ettikleri yöntem bildiriminin uygulanması amacı ile tesis edilen bir işlemin, evleviyetle özel hukuk hükümlerine tabi olacağı; aksi durumda ise idari hukuku hükümlerinin söz konusu olacağı açıktır. Bu anlamda Sistem Kullanım Anlaşmasının ve Yöntem Bildiriminin niteliğinin belirlenmesi önem taşımaktadır.

b.1) Sistem Kullanım Anlaşması Yönünden :

3.3.2001 gün ve 24335 Mük. sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 4628 sayılı Kanun 'un 14/3/2013günlü ve 6446sayılı kanunun 30.maddesiyle değişmeden önceki, ""Amaç, kapsam ve tanımlar" başlıklı 1.maddesinin üçüncü fıkrasının 40.numaralı bendinde; "Bağlantı ve sistem kullanım anlaşmaları: İlgili bağlantı ve sistem kullanım tarifesinin fiyatları, hükümleri ve şartlarını içeren ve bir üretim şirketi, otoprodüktör, otoprodüktör grubu, dağıtım şirketi ya da tüketicilerin iletim sistemine ya da bir dağıtım sistemine erişmeleri ya da bağlantı yapmaları için ilgili kullanıcıya özgü koşul ve hükümleri kapsayan anlaşmaları " şeklinde tanımlanmıştır.

Ana Statüsü'nün "Tanımlar" başlıklı 2. maddesinde de, 4628 sayılı Kanun'a paralel şekilde; " Bağlantı ve Sistem Kullanım Anlaşmaları: İlgili bağlantı ve sistem kullanım tarifesinin fiyatları, hükümleri ve şartlarını içeren ve bir üretim şirketi, otoprodüktör, otoprodüktör grubu, dağıtım şirketi ya da tüketicilerin iletim sistemine ya da bir dağıtım sistemine erişmeleri ya da bağlantı yapmaları için ilgili kullanıcıya özgü koşul ve hükümleri kapsayan anlaşmaları " şeklinde tanımlanmıştır.

Ana Statüsü'nün 4. maddesinin 11.bendinde; " İletim sistemine bağlı tüm kamu ve özel tüzel kişiler, Ticaret A.Ş. ve Serbest Tüketiciler ile Bağlantı ve Sistem Kullanım Anlaşmaları; üretim ve dağıtım kamu ve özel tüzel kişiler ile Yan Hizmet Anlaşmaları yapmak" görev TEİAŞ'a verilmiştir.

4628 sayılı Kanun'un (Mülga: 14/3/2013-6446/30 md.)2. maddesinin, iletim hizmetini düzenleyen "b" bendinde; Değişik paragraf: 09/07/2008 - 5784 S.K./2. md.) Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi; ayrıca, Kurul onayına tabi olan iletim, bağlantı ve sistem kullanım tarifelerini ve şebeke yönetmeliğini hazırlar, revize eder, denetler ve yük dağıtımı ile frekans kontrolünü gerçekleştirir, iletim sisteminde ikame ve kapasite artırımı yapar, gerçek zamanlı sistem güvenilirliğini izler, sistem güvenilirliğini ve elektrik enerjisinin öngörülen kalite koşullarında sunulmasını sağlamak üzere gerekli yan hizmetleri belirler ve bu hizmetleri Yan Hizmetler Yönetmeliği hükümleri doğrultusunda sağlar." denilmek sureti ile sistem kullanım anlaşmasına konu kullanım tarifelerinin TEİAŞ tarafından EPDK'nın onayı alınmak sureti ile hazırlanacağı belirtilmiştir.

Ana Statüsü'nün "Tanımlar" başlıklı 2. maddesinde "Bağlantı ve Sistem Kullanım Tarifeleri: ilgili bağlantı ve sistem kullanım anlaşmalarına dahil edilerek Teşekküle doğrudan ödenecek olan ve iletim sistemi ya da bir dağıtım sistemine bağlantı ve sistem kullanımı için eşit taraflar arasında ayrım

yapılmaması esasına dayalı Bağlantı fiyatları açısından şebeke yatırım maliyetlerini kapsamayan ve bağlantı yapmış olan tüzel kişinin namına oluşan masraflar ile sınırlı olan fiyatları, hükümleri ve şartları içeren tarifeleri " şeklinde tanımlanmış, aynı statünün 4. maddesinin 12. bendinde de; "İletim Tarifesi ile Bağlantı ve Sistem Kullanım Tarifelerini hazırlamak, gerektiğinde revize etmek" görevi TEİAŞ'a verilmiştir.

22.01.2003 tarih ve 25001 sayılı Resmi Gazete'de Yayınlanan Elektrik Piyasası Şebeke Yönetmeliği'nin 8. maddesinde; Ek - 5 Bölüm 1'de yer alan standart planlama verileri ile iletim sistemine bağlanacak tesis ve/veya teçhizata ilişkin bilgilerin tüzel kişi tarafından TEİAŞ'a verildiği tarihten itibaren altmış gün içerisinde bağlantı ve/veya sistem kullanım anlaşması TEİAŞ tarafından tüzel kişiye önerilir. TEİAŞ'ın bağlantı ve/veya sistem kullanım anlaşması önerisini yapabilmesi için ek bilgiye ihtiyaç duyması halinde, Ek - 5 Bölüm 2'de yer alan ayrıntılı planlama verileri de tüzel kişiden talep edilebilir. Bu hallerde TEİAŞ tarafından bağlantı ve/veya sistem kullanım anlaşmasının önerilmesine ilişkin süre doksan gün olarak uygulanır. Tüzel kişi TEİAŞ'ın anlaşma önerisine otuz gün içerisinde yazılı yanıt verir.

Tarafların mutabakatı halinde bağlantı ve/veya sistem kullanımına ilişkin hüküm ve şartları içeren bağlantı ve/veya sistem kullanım anlaşması imzalanır. TEİAŞ ve lisans sahibi tüzel kişinin, bağlantı ve/veya sistem kullanımına ilişkin anlaşmanın hükümleri üzerinde mutabakata varamamaları halinde, ihtilaflar Kanunun ve tarafların ilgili lisanslarının hükümlerine göre Kurum tarafından çözüme kavuşturulur ve konu hakkında alınan Kurul kararları bağlayıcıdır.

İletim sistemine halihazırda bağlı olan üretim tesisleri ile bağlantı ve/veya sistem kullanımına ilişkin olarak üretim tesisleri dışında gerçek ve tüzel kişiler tarafından TEİAŞ'a yapılan diğer başvurularda da aynı süreç uygulanır." şeklindeki düzenleme ile Dağıtım şirketlerinin TEİAŞ ile Sistem Kullanım anlaşması ve/veya Bağlantı anlaşması imzalaması gerektiği belirtilmiştir.

27/03/2003 tarihli ve 25061 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Elektrik Piyasasında İletim ve Dağıtım Sistemlerine Bağlantı ve Sistem Kullanımı Hakkında Tebliğ'in (Rapor kapsamında kısaca "tebliğ " olarak adlandırılacaktır.) " İletim sistemine bağlantı ve/veya sistem kullanım anlaşmaları" başlıklı 4. maddesinde; " İletim sistemi kullanıcıları, TEİAŞ ile Ek-1'de yer alan anlaşmaları yapar. İletim sistemine bağlantı ve/veya sistem kullanım anlaşmalarına ilişkin başvurular, Elektrik Piyasası Şebeke Yönetmeliğinde belirlenen usul ve esaslara göre yapılır. Bağlantı anlaşması ve sistem kullanım anlaşması başvuruları eşzamanlı olarak yapılır.

Bağlantı ve/veya sistem kullanımına ilişkin olarak TEİAŞ ile iletim sistemi kullanıcısı arasında, bu Tebliğ uyarınca TEİAŞ tarafından hazırlanan ve Kurul tarafından onaylanan standart anlaşmalar kullanılır. Bu anlaşmaların genel hükümlerinde, Kurul onayı olmaksızın değişiklik yapılamaz. Bağlantı anlaşmasında fiziki bağlantıya ilişkin termin programı, sistem kullanım anlaşmasında iletim sisteminin kullanılmaya başlanması için öngörülen tarih yer alır.

İletim sistemine aynı bağlantı noktasından doğrudan bağlanmak isteyen birden fazla tüketicinin ve dağıtım şirketinin bulunması ve başvuru taleplerinin tümünün karşılanmasının mümkün olmaması halinde TEİAŞ;

a) Tüm başvuru sahiplerini durumdan bilgilendirir,

b) Dağıtım şirketi tarafından yapılan başvuruya öncelik tanır,

c) Bu Tebliğ kapsamındaki yükümlülüklerin yerine getirilmesi kaydıyla başvuru sırasına göre bağlantı ve/veya sistem kullanım anlaşmalarını imzalar.

Bağlantı yapılması öngörülen bağlantı noktası itibarıyla sisteme bağlantı yapılmasının mümkün olmaması durumunda TEİAŞ; gerekçelerini başvuru sahibine yazılı olarak bildirmek suretiyle bir başka bağlantı noktası teklif edebilir.

TEİAŞ; alternatif bağlantı noktası gösterememesi veya teklif ettiği alternatif bağlantı noktasının başvuru sahibi tarafından kullanılabilir bir nokta olarak görülmemesi veya sistem kullanımı açısından kapasitenin yetersiz olması nedeniyle genişleme yatırımı veya yeni yatırım yapılmasının gerekli olduğu ve yeterli finansmanın mevcut olmadığı hallerde, söz konusu yatırımı kendi adına, başvuru sahibi tarafından finansmanı sağlanarak ilgili mevzuat kapsamındaki teknik standartlara uygun olarak yapılmasını isteyebilir. Bu durumda; gerçekleşen yatırıma ait toplam harcama tutarı, iletim sistemi kullanıcısı ile TEİAŞ arasında yapılacak bağlantı ve sistem kullanım anlaşmaları çerçevesinde iletim sistemi kullanıcısının ödemekle yükümlü olduğu iletim tarifesi bedelinden düşülür.

İletim sistemine doğrudan bağlanmak isteyen tüketicilerin başvuruları TEİAŞ tarafından ancak Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliğinin 38 inci maddesinde belirlenen gerekçeler çerçevesinde reddedilebilir ve ret gerekçeleri başvuru sahibine yazılı olarak bildirilir."denilmek sureti ile Sistem kullanım anlaşmalarının ne şekilde yapılacağı ve nasıl uygulanacağı düzenlenmiştir.

b.2) İletim Sistemi, Sistem Kullanım ve Sistem İletişim Tarifelerini Hesaplama Yöntem Bildirimi Yönünden;

4628 sayılı Kanun'un 5. maddesinde "(…)a)Bu Kanun hükümlerinin uygulanması ve bu Kanunla kendisine verilen görevleri yerine getirmek için gerekli olan ve piyasada rekabeti geliştirmeye yönelik olarak gerçek ve tüzel kişilerin uymaları gereken, talimatları ve tebliğleri, şebeke yönetmeliğini, dağıtım yönetmeliğini, müşteri hizmetleri yönetmeliğini ve dengeleme ve uzlaştırma yönetmeliğini onaylamak(…).." görevi Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'na verilmiştir.

Bu görev kapsamında, 21.12.2006 gün ve 1029 sayılı EPDK Kurul Kararı ile onaylanarak Yöntem Bildirimi ile işbu dava konusu faturanın tanzimi tarihinde yürürlükte olan 13/12/2007 tarihli ve 1407 sayılı EPDK Kurul Kararı ile onaylanarak 19.12.2007 tarih ve 26735 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Yöntem Bildirimi uygulamaya konulmuştur. Söz konusu her iki Yöntem Bildiriminde de cezai işlemler hüküm altına

alınmıştır.

Tebliğ'in Geçici 3.maddesinde; "(1) Bağlantı ve sistem kullanımına ilişkin standart anlaşmalar kullanıcı özellikleri dikkate alınarak TEİAŞ ve Türkiye Elektrik Dağıtım AŞ tarafından bu Tebliğin yayım tarihini izleyen otuz gün içerisinde hazırlanarak Kuruma sunulur. Kullanıcıların lisans almamış olması ve kullanıcılar ile sistem kullanım anlaşmalarının yapılmamış olması, bu kullanıcıların Elektrik Piyasası Tarifeler Yönetmeliği uyarınca onaylanan sistem kullanım bedelini ve/veya sistem işletim bedelini TEİAŞ ve/veya dağıtım şirketine ödeme yükümlülüklerini ortadan kaldırmaz. / Ancak, dağıtım lisansı sahibi tüzel kişilerin dağıtım sistemine bağlı üretim faaliyeti gösteren tüzel kişiler için belirleyecekleri dağıtım sistem kullanımına ilişkin tarifeleri Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunca onaylanana kadar söz konusu tüzel kişilere dağıtım sistemi kullanım fiyatı tahakkuk ettirilmez." hükmü yer almış;

1407 sayılı Kurul Kararının ekinde yer alan İletim Sistemi Sistem Kullanım ve Sistem İşletim Tarifelerini Hesaplama Yöntem Bildirimi'nin "Fiyatlandırma ile İlgili Diğer Yönetmelikler ve Anlaşmalar" başlıklı maddesinde ise, Elektrik Piyasası Şebeke Yönetmeliği ve Elektrik Piyasasında İletim ve Dağıtım Sistemlerine Bağlantı ve Sistem Kullanımı Hakkında Tebliğ çerçevesinde hazırlanan bağlantı ve sistem kullanım anlaşmalarının; kullanıcının TEİAŞ ile, (kullanıcının iletim sistemiyle) olan bağlantısını ve/veya iletim sisteminin kullanımına ilişkin üzerinde mutabakat sağlanmış olan teknik ayrıntıları ile iletim sisteminin kullanımı ve/veya sisteme bağlantı konusundaki şartları belirlediği ifade edildikten sonra, bu kapsamda kullanıcılarla iki tür anlaşma yapılacağı, bunların Bağlantı Anlaşması ve Sistem Kullanım Anlaşması olduğu, İletim sistemine doğrudan bağlanan kullanıcıların hem Bağlantı Anlaşması hem de Sistem Kullanım Anlaşması yapmak zorunda oldukları hüküm altına alınmış; aynı maddenin devamında ise;

"1.5 Bir kullanıcının, TEİAŞ ile Sistem Kullanım Anlaşması imzalamamış olmasına rağmen iletim sistemine başlı olarak faaliyet göstermesi, dolayısıyla iletim sistemini
kullanması halinde, Elektrik Piyasasında İletim ve Dağıtım Sistemlerine Bağlantı ve Sistem
Kullanımı Hakkında Tebliğ'in Geçici 3. maddesi uyarınca Kullanıcıların lisans almamış
olmaları ve/veya sistem kullanım anlaşmalarının yapılmamış olması halinde dahi bu kullanıcıların Elektrik Piyasası Tarifeler Yönetmeliği doğrultusunda onaylanan sistem
kullanım bedelini ve/veya sistem işletim bedelini ödeme yükümlülükleri bulunmaktadır.
Sistem Kullanım Anlaşması bulunmaksızın iletim sistemini kullanmakta olan kullanıcılar, iletim sisteminde arz güvenilirliği ve kalitesinin sağlanması amacıyla aşağıda ver alan ihlallerle karşılaşılması halinde ilgili cezai işleme tabi olacaktır." denildikten sonra, dava konusu ihlalin tanımı: "İletim sistemine doğrudan bağlı tüketiciler ve dağıtım lisansına sahip tüzel kişilerin İletim Sisteminin her bir ölçüm noktasında çekecekleri endüktif reaktif enerjinin/verecekleri kapasitif reaktif enerjinin, aktif enerjiye oranının ilgili mevzuata uygun olmaması" şeklinde yapılmış; "Kullanıcı Tarafından TEİAŞ'a Ödenmesi Gereken Ceza" ise "Kullanıcının o ayki Sistem Klanlım Fiyatına göre hesaplanan bedelin %50'si oranında ceza uygulanır. Ceza, 00.00-24.00 saatleri arasında bir defadan fazla uygulanmayacaktır" olarak belirlenmiştir.

Tüm bu düzenlemeler ışığında yapılan değerlendirme neticesinde; Sistem Kullanım Anlaşmasının, TEİAŞ tarafından 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, ilgili Tebliğ ve Ana Statü'nün yukarıda belirtilen maddeleri gereğince hazırlandığı ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun 23.05.2003 gün ve 148/1-15 sayılı kararı ile onaylandığı, ancak söz konusu anlaşmanın davacı tarafından imzalanmadığı; davalı idare tarafından, söz konusu anlaşmanın 10. maddesi ile ihlalin tespit edildiği Kasım 2008 tarihi itibari ile yürürlükte bulunan Yöntem Bildirimi'nin 1.5 maddesi gereğince, davacıya 11.284,25 TL ceza kesildiği anlaşılmaktadır.

Sonuç olarak; Sistem Kullanım Anlaşmasının ve 13.12.2007 tarihli ve 1407 sayılı EPDK Kurul Kararı ile onaylanarak 01.01.2008 tarihinde yürürlüğe giren İletim Sistemi Sistem Kullanım ve Sistem İşletim Tarifelerini Hesaplama Yöntem Bildirimi'nin, TEİAŞ tarafından tek taraflı olarak hazırlandığı ve ceza faturasının tanziminde esas alındığı tespit edilmiştir. Bu durumda gerek ceza faturasına dayanak olan işlemlerin, gerekse ceza faturası tutanağının davalı idare tarafından tek taraflı olarak hazırlandığı ve davacıya uygulandığında kuşku bulunmamaktadır.

b.3) Ceza Faturasının Tahsilinde İzlenen Usul Yönünden:

TEİAŞ Genel Müdürlüğü tarafından,Fırat Elektrik Dağıtım A.Ş.'ne gönderilen 12.02.2013 gün ve 1573 numaralı yazıda "……. Bu kapsamda, Ocak 2007-Kasım 2009 dönemleri arasında aylık olarak hesaplanan sistem kullanım ceza faturaları muhteviyat çizelgeleriyle birlikte yazımız ekinde gönderilmektedir./Ayrıca, yasal süresi içinde ödenmeyen faturalar için Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun 51. maddesinde öngörülen gecikme zammı uygulanacağı ve yasal yollardan tahsili cihetine gidileceğinin bilinmesi hususunda bilgilerinizi ve gereğini rica ederiz." şeklindeki yazıdan, davalı idare tarafından ceza faturasının tahsilinde 6183 sayılı Kanun uyarınca işlem yapıldığı anlaşılmaktadır.

27/03/ 2003 tarihli ve 25061 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Elektrik Piyasasında İletim ve Dağıtım Sistemlerine Bağlantı ve Sistem Kullanımı Hakkında Tebliğ'in yükümlülüğü' başlıklı 12. maddesinde; "Kullanıcı, Kurum tarafından iletim veya dağıtım faaliyetine ilişkin olarak onaylanan bağlantı fiyatı ve/veya sistem kullanım ve/veya sistem işletim fiyatları üzerinden hesaplanan bedeli TEİAŞ ve/veya dağıtım şirketine ödemekle yükümlüdür./ TEİAŞ ve/veya dağıtım şirketi, kullanıcıya tahmini bir bedel tahakkuk ettirdiği takdirde, kesinleşen bedel üzerinden gerekli düzeltmeleri yapar./ Bağlantı varlıklarının işletme ve bakım masrafları, mülkiyet sınırları dahilinde ilgili taraflarca karşılanır." şeklindeki düzenleme ile kullanıcı tarafından ödenmesi gereken sistem kullanım bedeli düzenlenmiştir.

Aynı Tebliğin 'Ödeme prosedürü' başlıklı 15. maddesinde; "Madde 15- TEİAŞ ve/veya dağıtım şirketi, her türlü vergi ve yükümlülükler de ilave edilmiş olan ayrıntılı ödeme bildirimini, takip eden ayın ilk beş günü içerisinde sistem kullanım anlaşması tarafı olan kullanıcıya gönderir.

” denilmek sureti ile 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Hakkındaki Kanuna atıf yapmıştır.

Aynı maddenin devamında da ; “Maddi hatalar dışında; ödeme bildirimi içeriğine yapılan herhangi bir itiraz, ödemeyi durdurmaz. TEİAŞ ve/veya dağıtım şirketinin hatası nedeniyle fazla ödenmiş olan tutar, TEİAŞ ve/veya dağıtım şirketi tarafından ödeme bildiriminin tebliğ edildiği günden sonraki onbeş gün içerisinde bir itirazda bulunulması halinde, ödeme tarihini izleyen onaltıncı günden başlamak üzere 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun 51 inci maddesine göre hesaplanan gecikme zammı da dahil olmak üzere bir sonraki ödeme dönemine ait bedelden mahsup edilir.” şeklindeki düzenleme ile ödeme emrine itirazın icranın yürütülmesini durdurmayacağı düzenlenmiş, yine dava idarenin alacağı ile ilgili üstün ve pozisyon yaratılmıştır.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Hakkında Kanun’un 51. maddesinde; (Değişik madde: 25/12/2003 - 5035 S.K./4. md.)Amme alacağının ödeme müddeti içinde ödenmeyen kısmına vadenin bitim tarihinden itibaren her ay için ayrı ayrı % 4 oranında gecikme zammı tatbik olunur. Ay kesirlerine isabet eden gecikme zammı günlük olarak hesap edilir./ Gecikme zammı bir milyon liradan az olamaz./Gecikme zammı; 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre uygulanan vergi ziyaı cezalarında bu madde uyarınca belirlenen oranda, mahkemeler tarafından verilen ve ceza mahiyetinde olan amme alacaklarında ise bu oranın yarısı ölçüsünde uygulanır. Bunların dışındaki ceza mahiyetinde olan amme alacaklarına gecikme zammı tatbik edilmez./Bakanlar Kurulu, gecikme zammı oranlarını aylar itibarıyla topluca veya her ay için ayrı ayrı, yüzde onuna kadar indirmeye, gecikme zammı oranı ile gecikme zammı asgari tutarını iki katına kadar artırmaya, ayrıca gecikme zammı oranını aylar itibarıyla farklı olarak belirlemeye ve gecikme zammını bileşik faiz usulüyle aylık, üç aylık, altı aylık veya yıllık olarak hesaplatmaya yetkilidir.” denilmek sureti ile kamu alacaklarına uygulanacak gecikme zammı ayrıca düzenlenmiştir.

Tüm bu yasal düzenlemelerden, TEİAŞ tarafından talep edilen ceza faturasının, amme alacağı mahiyetinde olduğu ve bu nedenle tahsili hakkında 6183 sayılı Kanun’da belirlenen usulün uygulanmasının öngörüldüğü anlaşılmaktadır. Zira özel hukuk ilişkisine konu bir alacağın, 6183 sayılı Kanun’un 1. maddesi gereğince kamu alacaklarının tahsili hakkında öngörülen usulle icra edilmesi mümkün değildir.

c) İşlemin Kamu Gücüne Dayalı Olması:

En temel tanımı ile kamu gücü; devletin kamu yararını gerçekleştirebilmesi için özel kişiler karşısında sahip olduğu üstün yetki ve ayrıcalıklardır.

Yukarıda ayrıntılı olarak belirtildiği üzere, 4628 sayılı Kanun 2 ve 40. maddeleri, TEİAŞ Ana Statüsü’nün 4. maddesinin 11.Bendi, Tebliğ’in “İletim sistemine bağlantı ve/veya sistem kullanım anlaşmaları” başlıklı 4. maddesi gereğince, Dağıtım Şirketleri ile imzalanacak Sistem Kullanım Anlaşmasını hazırlama görevi TEİAŞ’a verilmiş, yine Tebliğ’in “İletim sistemine bağlantı ve/veya sistem kullanım anlaşmaları” başlıklı 4. maddesinde; bu anlaşmaların genel hükümlerinde Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu’nun onayı olmaksızın değişiklik yapılamayacağı belirtilmiştir.

4628 sayılı Kanun ‘un “ Arz Güvenliği” başlıklı Ek 3. maddesinin “a” bendinin 1. fıkrasında; Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi, iletim kısıtlarını asgari seviyeye indirecek şekilde iletim şebekesinin planlanmasından, tesisinden, işletilmesinden, sistem güvenilirliğinin muhafaza edilmesinden ve üretim kapasite projeksiyonu ile 20 yıllık Uzun Dönem Elektrik Enerjisi Üretim Gelişim Planının hazırlanmasından sorumludur. “ 2. fıkrasında; “Perakende satış lisansına sahip dağıtım şirketleri, bölgelerindeki serbest olmayan tüketicilerin elektrik enerjisi ve kapasite talebini karşılamakla yükümlüdürler. Söz konusu tüzel kişiler her yıl Aralık ayı sonuna kadar, gelecek 5 yıl için, tahmin ettikleri elektrik enerjisi puant güç taleplerini, ihtiyaç duydukları elektrik enerjisi miktarını, bu miktarın temini için yaptıkları sözleşmeleri ve ilave enerji/kapasite ihtiyaçlarını Kuruma bildirmek zorundadır.” 4.fıkrasında; “Kurum (EPDK), lisans verilen üretim tesislerinin gerçekleşmelerinin izlenmesinden, ilgili mevzuat kapsamında bu tesislerin öngörülen zamanda devreye girmesi için gerekli önlemlerin alınmasından, Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi tarafından yapılacak arz-talep dengesi çalışmalarında kullanılmak üzere, 5 yıl içerisinde işletmeye girecek ve arz hesabında dikkate alınacak lisanslı yeni üretim kapasite miktarlarının Bakanlığa düzenli aralıklarla bildirilmesinden sorumludur.”, c bendinde;” Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi, Türkiye Elektrik Enerjisi Talep Projeksiyonu Raporunun yayımlanmasını müteakiben, gelecek 20 yılı kapsayacak şekilde yapılan talep tahminini, mevcut arz potansiyelini, potansiyel arz imkânlarını, yakıt kaynaklarını, iletim ve dağıtım sisteminin yapısı ve gelişme planlarını, ithalat ve/veya ihracat imkânlarını ve kaynak çeşitliliği politikalarını dikkate alarak enerji politikalarının belirlenmesinde yararlanmak üzere Uzun Dönem Elektrik Enerjisi Üretim Gelişim Planını hazırlayarak Bakanlığın onayına sunar. Bu plan onaylanmasını müteakip Bakanlık tarafından yayımlanır.” denilmek sureti ile elektrik iletim hizmetinin güvenliğini sağlamak adına alınması gereken tedbirler kanunda açıkça belirtilmiş ve TEİAŞ’a bu hususlarda bir çok görev verilmiştir.

EPDK tarafından onaylanarak 10.11.2004 tarihli ve 25639 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Elektrik İletim Sistemi Arz Güvenilirliği ve Kalitesi Yönetmeliğinin, "Reaktif enerjinin kompanzasyonu" başlıklı 11. maddesinde “İletim sistemine doğrudan bağlı tüketiciler ve dağıtım lisansına sahip tüzel kişiler tarafından; iletim sistemine bağlantıyla ilgili her bir ölçüm noktasında ve her bir uzlaşma periyodunda, sistemden çekilen endüktif reaktif enerjinin sistemden çekilen aktif enerjiye oranı yüzde ondördü, sisteme verilen kapasitif reaktif enerjinin sistemden çekilen aktif enerjiye oranı ise yüzde onu geçemez./ İletim sisteminin her bir ölçüm noktasında öngörülen orana uyulmaması durumunda kullanıcılara uygulanacak yaptırımlar bağlantı ve sistem kullanım anlaşmalarında düzenlenir. / Oranların kontrolü ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde yapılır."hükmüne,

Aynı Yönetmeliğin 01.01.2007 tarihinde yürürlüğe giren Geçici 3. maddesinde, “1/1/2007 tarihinden itibaren İletim sistemine doğrudan bağlı tüketiciler için iletim sisteminin her bir ölçüm noktasında aylık çekilen endüktif reaktif enerjinin sistemden çekilen aktif enerjiye oranı yüzde otuzüç, aylık sisteme verilen kapasitif reaktif enerjinin sistemden çekilen aktif enerjiye oranı yüzde yirmi olarak uygulanır. 1/1/ 2008 'den itibaren bu oranlar sırasıyla yüzde yirmi ve yüzde onbeş olarak uygulanır./ 1/1/2007 tarihinden itibaren dağıtım lisansına sahip tüzel kişiler için, iletim sisteminin her bir ölçüm noktasında aylık çekilen endüktif reaktif enerjinin sistemden çekilen aktif enerjiye oranı yüzde elli olarak uygulanır. 1/1/ 2008 'den itibaren dağıtım lisansına sahip tüzel kişiler için, iletim sisteminin her bir ölçüm noktasında aylık çekilen endüktif reaktif enerjinin sistemden çekilen aktif enerjiye oranı yüzde otuzüç, aylık sisteme verilen kapasitif reaktif enerjinin sistemden çekilen aktif enerjiye oranı yüzde yirmi olarak uygulanır. / 1/1/2009 tarihinden itibaren ise bu oranlar, bu Yönetmeliğin 11 inci maddesi hükümlerinde yer alan esaslara göre tespit edilir. " hükmüne yer verilmiştir.

Yönetmelikte yer alan düzenleme paralelinde reaktif enerji sınır değerlerinin aşımı ihlali; 23/05/2003 tarih ve 148/1-15 sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu Kararı ile onaylanan mülga Sistem Kullanım Anlaşmasının "Cezai Şartlar" başlıklı 10 uncu maddesinde ve TEİAŞ ile Sistem Kullanım Anlaşması imzalamamış olan kullanıcılar için ise, ilk defa 21/12/2006 tarih ve 1029 sayılı EPDK Kurul Kararı ile onaylanarak 01/01/2007 tarihinden itibaren "yürürlüğe giren Yöntem Bildiriminde "İletim sistemine doğrudan bağlı tüketiciler ve dağıtım lisansına sahip tüzel kişilerin İletim Sisteminin her bir ölçüm noktasında çekecekleri endüktif reaktif enerjinin/verecekleri kapasitif reaktif enerjinin, aktif enerjiye oranının ilgili mevzuata uygun olmaması" şeklinde tanımlanmış, söz konusu ihlal durumuna ilişkin yaptırım ise, "Kullanıcının o ayki Sistem Kullanım Fiyatına göre hesaplanan bedelin %50'si oranında ceza uygulanır. Ceza, 00.00-24.00 saatleri arasında bir defadan fazla uygulanmayacaktır." hükmü ile düzenlenmiştir.

Bu açıklamalardan hareketle, davalı idare tarafından, elektrik iletim hizmetinin sağlıklı işlemesini sağlamak amacı ile yerine getirdiği denetim görevi kapsamında, kanunlarla kendisine verilen üstün yetki ve ayrıcalıklar kullanılmak sureti ile davacı Fırat Elektrik A.Ş’ne ceza faturasının kesildiği anlaşılmakla, işlemin tesisinde kamu gücü kullanıldığı sonucuna varılmıştır.

d) Ceza Faturasına Esas Tarihler İtibari ile Davacı İle Davalı Arasındaki İlişkisinin Hukuki Statüsü:

Davaya konu Ceza Faturası Kasım 2008 tarihine aittir. Yukarıdaki açıklamalarda da belirtildiği üzere, ceza faturasına konu ihlal tarihinde henüz Fırat Elektrik A.Ş. özelleştirilmemiştir. Görevli yargı yerinin belirlenmesi adına TEDAŞ’ın söz konusu tarihteki tüzel kişiliğinin niteliği ve TEİAŞ ile TEDAŞ arasındaki ilişkinin hukuki vasfı belirlenmelidir.

Yukarıda ayrıntısı ile belirtildiği üzere, Elektrik sektöründeki dağınık yapıyı ortadan kaldırmak ve işletme bütünlüğünü sağlamak amacıyla 15.0.1970 gün ve 1312 sayılı Kanun ile Türkiye Elektrik Kurumu (TEK) kurulmuş, imtiyazlı şirketlerin görev bölgeleri ve belediye sınırları dışında tüm yurtta elektriğin üretim, iletim, dağıtım ve satış hizmetleri TEK bünyesinde toplanmıştır. Hizmetlerin daha etkin, daha verimli ve çağdaş bir şekilde sürdürülebilmesi amacıyla ve özelleştirme politikaları çerçevesinde TEK, Bakanlar Kurulunun 12.8.1993 tarih ve 93/4789 sayılı Kararı ile, Türkiye Elektrik Üretim-İletim A.Ş. (TEAŞ) ve Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. (TEDAŞ) adı altında iki ayrı İktisadi Devlet Teşekkülü olarak yeniden yapılandırılmıştır.

233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında KHK’nin 2. maddesinde; “ İktisadi devlet teşekkülü "Teşekkül"; sermayesinin tamamı devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan, kamu iktisadi teşebbüsüdür” şeklinde tanımlanmıştır.

233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin (KHK) 3.maddesine ve 20.02.2001 tarih ve 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanununa dayanılarak çıkarılan ve 02.03.2001 tarihinde yürürlüğe giren 05.02.2001 tarih ye 2001/2026 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı uyarınca TEAŞ; Türkiye Elektrik İletim AŞ (TEİAŞ), Elektrik Üretim AŞ (EÜAŞ) ve Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt AŞ (TETAŞ) unvanlarında, anonim şirket statüsünde, üç ayrı iktisadi devlet teşekkülü şeklinde teşkilatlandırılmıştır.

Bu durumda TEDAŞ 12.08.1993 tarihinde İktisadi Devlet Teşekkülü olarak, TEİAŞ ise 05.02.2001 tarihinde iktisadi devlet teşekkülü olarak yapılandırılmışlardır. Daha sonra TEDAŞ 2.4.2004 tarih ve 2004/22 sayılı Özelleştirme Yüksek Kurulu Kararı ile özelleştirme kapsam ve programına alınmıştır. Dağıtım bölgeleri yeniden belirlenerek, Türkiye 21 dağıtım bölgesine ayrılmıştır. Bunlardan biri olan Fırat Elektrik A.Ş.’nin de Özelleştirme Yüksek İdaresi’nin 01.10.2010 tarihli ve 2010/86 sayılı kararı ile Aksa Elektrik Perakende Satış A.Ş.’ne devir yapılmıştır. Hissesinin tamamı da 31.12.2010 tarihinde Aksa Elektrik Perakende Satış A.Ş.’ne devredilmiş ve özelleştirme işlemi tamamlanmıştır.

24/11/1994 tarih ve 4046 numaralı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun’un 17. maddesinin B bendinde “ Özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlardan; mali ve hukuki yönden özelleştirmeye hazırlanmalarına karar verilenlerin bu hazırlık işlemleri tamamlanıncaya kadar, bunların bağlı oldukları bakanlık veya kurumlar ile ilgileri ve önceki statüleri aynen devam eder. Bunlarla ilgili mali ve hukuki yönden özelleştirmeye hazırlık işlemleri kurulca belirlenecek kuruluş veya kuruluşlar tarafından yürütülür. Özelleştirmeye hazırlık işlemleri tamamlananlar Kurulun vereceği yeni bir karar ile özelleştirme programına alınır. Bu şekilde hazırlıkları tamamlanarak özelleştirme programına alınanlar ile doğrudan özelleştirme programına alınanlar (bağlı ortaklıkların iştirak payları ve varlıkları ile bağlı ortaklık statüsünde olmayan, ancak sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait kuruluşların iştirak payları ve varlıkları hariç), Kurul kararının alındığı tarihte başka bir işleme gerek olmadan ve bedel alınmaksızın İdareye devredilmiş sayılır. Özelleştirme programına alınarak İdareye devredilen kuruluşlar buna ilişkin Kurul kararı tarihinden itibaren bağlı oldukları bakanlık veya kurumla ilişkileri kesilerek idareye bağlanmış sayılır.” denilmek sureti ile hakkında özelleştirme prosedürü tamamlanmayan kamu kuruluşunun eski niteliğini devam

ettireceği düzenlenmiştir.

Aynı Maddenin C bendinde; " Genel ve katma bütçeli idarelerle, bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşların 15 inci maddenin (a) bendinde belirtilen mal ve hizmet üretim birimleri ve varlıkları ile kamu iktisadi kuruluşlarının ve bunların müessese, bağlı ortaklık, işletme ve işletme birimleri ile varlıklarının özelleştirme programına alınmalarına Kurulca karar verilir. Bunların, mülkiyetin devri dışındaki yöntemlerle yapılacak özelleştirme işlemleri idare tarafından yürütülür. Ancak, bunların mülkiyetinin bağlı bulundukları kurum ve/veya kuruluşlara aidiyeti ve statüleri aynen devam eder." şeklindeki düzenleme ile de iktisadi devlet teşekküllerinin özelleştirme işlemleri tamamlanıncaya kadar bağlı bulundukları kurum veya kuruluşa aidiyetinin ve hukuki niteliğinin korunacağı belirtilmiştir.

Aynı Kanunun 18. maddesinde Özelleştirmede uygulanabilecek usuller belirlenmiş ve A bendinin a alt başlığında "Satış; Kuruluşların aktiflerindeki mal ve hizmet üretim birimleriyle varlıklarının mülkiyetinin kısmen veya tamamen bedel karşılığı devredilmesi ya da bu kuruluşların hisselerinin tamamının veya bir kısmının kuruluşların içinde bulundukları şartlar da dikkate alınarak yurt içi ve yurt dışında, halka arz, gerçek ve/veya tüzelkişilere blok satış, gecikmeli halka arzı içeren blok satış, çalışanlara satış, borsada normal ve/veya özel emir ile satış, menkul kıymetler yatırım fonları ve/veya menkul kıymetler yatırım ortaklarına satış veya bunların birlikte uygulanması yoluyla bedel karşılığı devredilmesidir." denilmek sureti ile satış usulü ile özelleştirme yöntemi düzenlenmiştir.

Anılan Maddenin B bendinin c alt başlığında; "Komisyon; değer tespit çalışmalarını, özelleştirilecek kuruluşun niteliği, gördüğü hizmetin özelliği, gelecekteki nakit akımı potansiyeli, faaliyette bulunduğu sektör ve pazarın özellikleri, sahip olduğu sınai, ticari ve sosyal tesisler, makine araç ve gereçler, teçhizat, malzeme ve hammadde ile yarı mamul ve mamul madde stokları, her türlü taşınır ve taşınmaz malları, vasıfları ve hali hazır durumları, senetli ve senetsiz bütün alacak ve borçları ile bilumum hak ve yükümlülükleri ve özelleştirilecek kuruluşa uygulanacak özelleştirme yöntemini de dikkate alarak uluslararası kabul görmüş olan; indirgenmiş nakit akımları (net bugünkü değer), defter değeri, net aktif değeri, amortize edilmiş yenileme değeri, tasfiye değeri, fiyat/kazanç oranı, piyasa kapitalizasyon değeri, piyasa değeri/defter değeri, ekspertiz değeri, fiyat/nakit akım oranı metotlarından en az ikisini uygulamak suretiyle yürütür. Değer tespit sonuçları, kuruluşun özelleştirme işlemi tamamlanarak devir sözleşmesinde yer alan yükümlülüklerin yerine getirilmesinden sonra kamuoyuna duyurulur. Özelleştirme programındaki kuruluşun özelleştirme işlemlerini bu Kanunun 4 üncü maddesinin son fıkrasına istinaden yürütmesi durumunda; değer tespiti işlemleri, ilgili kuruluşun karar almaya yetkili organlarının kararı ile kuruluş ita amirinin başkanlığında oluşturulacak komisyon tarafından bu bentte belirtilen esaslar çerçevesinde yapılır." denilmek sureti ile özelleştirme işleminin ne şekilde tamamlanacağı belirtilmiştir.

TEDAŞ, Özelleştirme Yüksek İdaresi'nin 02.04.2004 gün ve 2004/22 sayılı kararı ile özelleştirme kapsamına alınmış, yine aynı idarenin 01.10.2010 gün ve 2010/86 sayılı kararı ile Aksa Elektrik Perakende Satış A.Ş.'ne devrine karar verilmiş ve nihayet 31.12.2012 tarihinde hisse devri tamamı ile sağlanarak Özelleştirme İdare Başkanlığı'nın resmi web sitesinde ilan edilmiştir. Buradan hareketle, ceza faturasına konu ihlalin yapıldığı Kasım 2008 tarihinde, faturayı düzenleyen TEİAŞ'ın da, Fatura muhatabı olan Fırat Elektrik A.Ş.'nin de iktisadi devlet teşekkülü niteliğinde olduğu tespit edilmiştir.

Taraflar arasında imzalanan 31.12.2010 tarihli hisse devir sözleşmesinin "Alıcının Taahhütleri" başlıklı 9. maddesinin 4. fıkrasında; alıcı ihale konusu hisseleri devraldığı tarihten önceki döneme ilişkin olarak İşletme hakkı devir sözleşmesindeki hükümler saklı kalmak kaydı ile şirkette yapılmış olan her türlü işlemden kaynaklanan borç ve yükümlülüklerden, kayıtlara intikal ettirilmemiş olsa dahi şirketin sorumlu olduğu, bu hususlarda alınmış karar ve yapılmış sözleşmelerden ilgili olarak kendisinin veya şirketin idareyi ve TEDAŞ'ı ilzam edecek hiçbir başvuru ve rucu hakkının olmadığı kabul, taahhüt ve garanti eder " şeklindeki hükümden davacının sözleşme imzalanmadan önce doğan borç ve yükümlülüklerden de sorumlu olduğunun düzenlendiği ancak İşletme Devir hakkı Sözleşmesinde belirtilen hususların bundan vareste tutulduğu görülmüştür.

İşletme Devir hakkı sözleşmesi incelendiğinde ise; "Üçüncü Kişilerin Hak ve İddiaları" başlıklı 7. fıkrasının 4,5,6 ve 7. fıkralarında sırasıyla; "Dağıtım Faaliyetinin TEDAŞ tarafından yürütüldüğü dönemde hu faaliyetin yürütülmesi amacıyla gerçekleştirilen her türlü is ve işlemlerin bütün sorumluluğu TEDAŞ'a aittir. TEDAŞ tarafından yürütülmüş bulunan hu faaliyetler nedeniyle üçüncü kişiler tarafından ileri sürülecek her türlü talebin muhatabı TEDAŞ'tır. Bu talepleri konu alan icra takibi ve davalar TEDAŞ tarafından yürütülür ve sonuçlandırılır. Bu takip ve davalardan doğacak her türlü mali yükümlülük TEDAŞ tarafından karşılanır.

Dağıtım Faaliyetimin Şirket tarafından yürütüldüğü dönemde bu faaliyet kapsamında gerçekleştirilen her türlü iş ve işlemlerin bütün sorumluluğu Şirket'e aittir. Şirket tarafından yürütülmüş bulunan bu faaliyetler nedeniyle üçüncü kişiler tarafından ileri sürülecek her türlü talebin muhatabı Şirket'tir. Bu talepleri konu alan icra takibi ve davalar Şirket tarafından yürütülür ve sonuçlandırılır. Bu takip ve davalardan doğacak her türlü mali yükümlülük Şirket tarafından karşılanır.

Sözleşmenin imza tarihinden önce Dağıtım Tesisleri ile Dağıtım Tesisleri'nin işletilmesinden kaynaklanan her türlü hukuki ve cezaî sorumluluk TEDAŞ'a aittir. Bu dönemde yürütülmüş bulunan bu faaliyetler nedeniyle üçüncü kişiler tarafından ileri sürülecek her türlü talebin muhatabı TEDAŞ'tır. Bu talepleri konu alan icra takibi ve davalar TEDAŞ tarafından yürütülür ve sonuçlandırılır. Bu takip ve davalardan doğacak her türlü mali yükümlülük TEDAŞ tarafından ödenir.

Sözleşmenin imza tarihinden sonra Dağıtım Tesisleri ile Dağıtım Tesisleri'nin işletilmesinden kaynaklanan her türlü hukuki ve cezaî sorumluluk Şirkete aittir. Şirket tarafından yürütülmüş bulunan hu faaliyetler nedeniyle üçüncü kişiler tarafından ileri sürülecek her türlü talebin muhatabı Şirkettir. Bu talepleri konu alan icra takibi ye davalar Şirket tarafından yürütülür ve sonuçlandırılır. Bu takip ve

davalardan doğacak her türlü mali yükümlülük Şirket tarafından karşılanır. Şirket, bu kapsamda ortaya çıkan tazminattan, cezadan ve/veya herhangi bir isim altında gerçekleştirdiği ödemelerden dolayı, hiçbir şekilde TEDAŞ'a rücu edemez. Belirtilen nedenlerle TEDAŞ'ın bir ödeme yapmak zorunda kalması durumunda. Şirket söz konusu ödemeyi ilk talepte ödeme tarihinden itibaren ticari faiziyle birlikte, nakden ve defaten ödemekle yükümlüdür" şeklindeki düzenlemelerden, TEDAŞ'ın şirkete devri öncesindeki döneme ilişkin Dağıtım Tesisleri ile Dağıtım Tesisleri'nin işletilmesinden kaynaklanan her türlü hukuki ve cezaî sorumluluğun TEDAŞ'a ait olacağı açıkça belirtilmiştir.

Yine 233 sayılı KHK'nin 2. Maddesinde; iktisadi devlet teşekküllerinin iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstereceği düzenlenmiştir. Ancak bu maddenin 29.06.2001 gün ve 24447 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren TEİAŞ Ana Statüsü'nün 3. Maddesinin 2. Fıkrası ile birlikte değerlendirmek gerekmektedir. Söz konusu maddede TEİAŞ'ın EPK, K.H.K., ve bu Anastatü hükümleri saklı kalmak üzere özel hukuk hükümlerine tabi olacağı belirtilmiştir. 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 2 nci maddesinde sistem kullanım anlaşmasına konu kullanım tarifelerinin TEİAŞ tarafından EPDK'nın onayı alınmak sureti ile hazırlanacağına ilişkin tek taraflı düzenleme yetkisi ve aynı kanunun 20. maddesinde düzenlenen sistem güvenliği açısından gerekli önlemleri düzenleyen Arz güvenliği ile ilgili maddesi birlikte değerlendirildiğinde; TEİAŞ tarafından, Fırat Elektrik A.Ş. hakkında (sermayelerinin tamamı devlete ait iki iktisadi devlet teşekkülü arasında) Kasım 2008 tarihini kapsar şekilde düzenlenen ceza faturasının, bir ticari faaliyetin yürütülmesi kapsamında değil, TEİAŞ'a 4628 sayılı Kanun'un 2. maddesi ile verilen Elektrik İletimi görevinin sağlıklı bir şekilde yürütülmesini sağlama görevi kapsamında düzenlendiği, davacı ile davalı arasında gerek hisse devir sözleşmesi gerekse İşletme Hakkı Devir Sözleşmesi imzalanmadan önceki döneme ait davaya konu ceza faturası yönünden sorumluluğun TEDAŞ'a ait olması da dikkate alındığında, borç tarihi itibari ile gerek alacaklı gerekse borçlu sıfatının idarede birleştiği sonucuna varılmıştır.

7-SONUÇ:

Dava dosyasının incelenmesinden; 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin (KHK) 3. maddesine ve 20.02.2001 tarih ve 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanununa dayanılarak çıkarılan ve 02.03.2001 tarihinde yürürlüğe giren 05.02.2001 tarih ve 2001/2026 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı uyarınca TEAŞ'nin, TEİAŞ, EÜAŞ ve TETAŞ şeklinde 3'e ayrılmasının ardından 27/03/2003 tarihli ve 25061 sayılı Resmi Gazete'de Elektrik Piyasasında İletim ve Dağıtım Sistemlerine Bağlantı ve Sistem Kullanımı Hakkında Tebliğin yayınlandığı, ardından 21.12.2006 tarihli ve 1029 sayılı EPDK Kurul Kararı ile onaylanarak 01.01.2007 tarihinde İletim Sistemi Sistem Kullanım ve Sistem İşletim Tarifelerini Hesaplama Yöntem Bildirimi'nin yürürlüğe girdiği, ancak işlemin ceza faturasına esas ihlal tarihi (Kasım 2008) itibari ile 13.12.2007 gün ve 1407 sayılı EPDK kurul kararı ile onaylanan İletim Sistemi Sistem Kullanım ve Sistem İşletim Tarifelerini Hesaplama Yöntem Bildirimi'nin yürürlükte olduğu;

TEİAŞ'nin 4628 sayılı Kanun ve Tebliğin kendisine verdiği yetki çerçevesinde hazırladığı "Sistem Kullanım Anlaşması"nın, 23.05.2003 gün ve 148/1-15 sayılı EPDK kararı ile onaylandığı ve fakat dosya içinde bulunan örneğinden söz konusu anlaşmanın davacı tarafından imzalanmadığının görüldüğü; Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun 01.10.2010 gün ve 2010/86 sayılı Kararı ile Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.nin Fırat Elektrik AŞ.'ndeki %100 hissesinin, 230.250.000 ABD doları bedelle Aksa Elektrik Perakende Satış A.Ş.'ne devredilmesine karar verildiği, hisse devrinin 31.12.2010 tarihinde tamamı ile gerçekleşmesi ile Fırat Elektrik A.Ş.'nın özelleştirme işleminin tamamlandığı; davalı kurum tarafından, sistem kullanım anlaşmasının 10. maddesinde belirtilen cezai şartlarından 12. bentte belirtilen yükümlülüğün Kasım 2008 tarihinde tespit edilen ihlali nedeni ile davacı kuruma 11.284,25 TL ceza kesildiği, davacının bu cezaya itiraz etmesi ile taraflar arasında davaya konu uyuşmazlığı oluştuğu anlaşılmaktadır. Görüldüğü üzere, ceza faturasının tanzimine konu ihlal tarihinde, davacı kurum henüz özelleştirilmemiş, davalı ile arasında Sistem Kullanım Anlaşması imzalanmamış olmakla, ihlal tarihi itibariyle idare hukuku tüzel kişisi sıfatını devam ettirmektedir.

Yukarıda ayrıntısı ile açıklandığı üzere, Ana Statüsünün 3. Maddesinin 2. Fıkrası gereğince TEİAŞ, 4628 sayılı EPK'nda verilen görevleri kapsamında tesis ettiği işlemler yönünden idare hukuku hükümlerine tabidir ve 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun yukarıda 2. maddesi kapsamında verilen yetkileri kullanırken tesis ettiği işlemler bakımından özel hukuk hükümlerine tabi olmadığı yönünden bir kuşku bulunmamaktadır. Buna ilaveten, davalı TEİAŞ tarafından, davacı kurumun özelleştirilmesinden önceki döneme ilişkin olarak, davalı idarenin elektrik iletimi kamu hizmetinin düzgün işletilmesini sağlamak adına gerçekleştirdiği denetim görevi kapsamında tespit ettiği ihlal nedeni ile davacıya ceza faturası tanzim ettiği, ne faturanın tanzimi ne de faturanın dayanağı olan işlemlerin düzenlenmesi aşamasında davacının herhangi bir katkısı bulunmadığı, davalı idarenin tüm bu işlem ve düzenlemeleri kanunlar ve ilgili mevzuatın kendisine verdiği yetkiye dayalı olarak kamu gücü kullanmak sureti ile ve tek taraflı irade beyanı ile gerçekleştirdiği hususları da dikkate alındığında, davaya konu iptali istenen ceza faturasının bir idari işlem olduğu sonucuna varılmıştır.

Her ne kadar davaya konu sistem kullanım anlaşması bir sözleşme metni gibi düzenlenmiş ise de, gerek TEİAŞ tarafından tek taraflı olarak hazırlanması, gerek EPDK tarafından onaylanarak yürürlüğe girmesi ve gerekse de davacı tarafından imzalanmamış olması nedenleri ile, iki taraflı irade beyanına havi bir özel hukuk sözleşmesi niteliğinde olduğu kabul edilmemiş, bir idari işlem olarak değerlendirilmiştir.

Bu duruma göre, idare tarafından tesis edilen işlemin, anılan yasal düzenlemelere uygunluğunun denetlenmesi gereken davanın görüm ve çözümünde 2577 sayılı Yasa'nın 2. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendi gereğince idari yargı yerleri görevli olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Açıklanan nedenlerle, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı'nın başvurusunun reddi gerekmiştir.

S O N U Ç : Davanın çözümünde İDARİ YARGININ görevli olduğuna, bu nedenle Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı'nın BAŞVURUSUNUN REDDİNE, 2.6.2014 gününde OY BİRLİĞİ İLE KESİN OLARAK karar verildi.

Başkan	Üye	Üye	Üye
Serdar	Eyüp Sabri	Ali	Nurdane
ÖZGÜLDÜR	BAYDAR	ÇOLAK	TOPUZ

Üye	Üye	Üye
Ertuğrul	Ayhan	Mehmet
ARSLANOĞLU	AKARSU	AKBULUT