T.C.
UYUŞMAZLIK MAHKEMESİ

ESAS NO : 2022/454
KARAR NO : 2022/750
KARAR TR : 26/12/2022

ÖZET: Kamu tüzelkişiliği niteliğini haiz olmayan özel hukuk tüzel kişisi aleyhine idari yargı yetkisi kapsamında açılmış bir idari dava bulunduğundan söz etmek imkânı olmadığından, uyuşmazlığın anılan ticari şirketle ilgili kısmının özel hukuk hükümlerine göre ADLİ YARGI yerinde görülmesi gerektiği hk

K A R A R

Davacı : M. S. E. Ü. San.ve Tic. Ltd. Şti.
Vekili : Av. R. M. K
Davalılar : 1-D. E. D. A.Ş.
Vekili : Av. C. Ö
2- Türkiye Elektrik İletim A.Ş.
Vekili : Av. D. A

I. DAVA KONUSU OLAY

1. Davacı vekili, müvekkili şirket lehine 6 MW gücünde lisanssız Güneş Enerjisi Santali kurulumu için kapasite tahsisi istemiyle davalılardan D. E. D. A.Ş.'ne yapılan başvurunun zımnen reddine dair işlemin iptali istemiyle idari yargı yerinde dava açmıştır.

2. Davalılardan D. E. D. A.Ş.'nin vekili, yasal süresi içinde verdiği savunma dilekçesinde; müvekkilinin özel hukuk tüzel kişisi olması sebebiyle davanın adli yargı yerinde görülmesi gerektiği görüşüyle davanın görev yönünden reddini talep etmiştir.

II. UYUŞMAZLIĞA İLİŞKİN BAŞVURU SÜRECİ

A. İdari Yargıda

3. **Ankara 17. İdare Mahkemesi 22/06/2022 tarihli ve E.2022/121 sayılı kararı** ile; uyuşmazlığın görüm ve çözümünün idari yargının görev alanına girdiği gerekçesiyle, davalı idarenin görev itirazının reddine karar vermiştir.

4. Davalılardan D. E. D. A.Ş.'nin vekili tarafından olumlu görev uyuşmazlığı çıkarılması istemiyle başvuruda bulunulması üzerine, dilekçe dava dosyası ile birlikte Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığına gönderilmiştir.

B. Olumlu Görev Uyuşmazlığı Çıkarılmasına İlişkin Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı Talebi

5. Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı, *"davanın açıldığı tarihte davalı mevkiinde bulunan D. E. D. A.Ş.nin kamu kuruluşu niteliği taşımayan özel hukuk tüzel kişisi niteliğinde olması karşısında; bu şirket bakımından idari yargı yetkisi kapsamında açılmış bir idari dava bulunduğundan söz etmek olanaksız olduğundan, uyuşmazlığın, davalı D. E. D. A.Ş.'yle ilgili kısmının özel hukuk hükümlerine göre adli yargı yerinde görülmesi gerektiği"* görüşüyle, 2247 sayılı Kanun'un 10. maddesi uyarınca olumlu görev uyuşmazlığı çıkarılmasına ve dosyanın Uyuşmazlık Mahkemesine gönderilmesine karar vermiştir.

6. Benzer dosyalarda; *"uyuşmazlıkta, dava konusu edilen işlemin idare hukuku alanında kamu gücüne dayalı olarak re'sen ve tek yanlı irade açıklaması sonucu tesis edilmiş işlem olarak kabulü gerektiği"* şeklinde aksi yöndeki yerleşik düşüncesi bilinmekle, Uyuşmazlık Mahkemesi Başkanlığınca, 2247 sayılı Kanun'un 13. maddesine göre Danıştay Başsavcılığındanyazılı düşünceistenilmemiştir.

III. İLGİLİ HUKUK

A. Mevzuat

7.2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun *"İdari Dava Türleri ve İdari Yargı Yetkisinin Sınırı"*

başlıklı 2. maddesinin değişik 1 numaralı bendi şöyledir:

"İdari dava türleri şunlardır:

a) İdari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan iptal davaları,

b) İdari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılan tam yargı davaları,

c) Tahkim yolu öngörülen imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklar hariç, kamu hizmetlerinden birinin yürütülmesi için yapılan her türlü idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davalar"

B. Yargı Kararları

8. Anayasa Mahkemesinin 21/09/1995 tarihli ve E.1995/27, K.1995/47 sayılı kararının *"menfaat ihlali"* koşuluna dair ilgili kısmı şöyledir:

"İptal davaları, kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki idarî işlemler hakkında açılabilir. Böyle bir idarî işlemin iptalinin istenilebilmesi için davacının menfaatinin ihlâl edilmiş olması gerekir. Yargı kararlarında ve öğretide "menfaat", dâvacı ile iptalini istediği idarî işlem arasındaki bağı, ilgiyi anlatır. İdarî işlem ile dâva açan kişi arasında meşru, güncel ve ciddî bir ilişki sözkonusu ise dâvada menfaat bağı bulunduğu kabul edilmektedir. Bunun dışında öznel (subjektif) bir hakkın ihlâl edilmesi koşulu araştırılmaz.

Hak, hukukun koruduğu menfaattir. Özel hukukta her menfaat korunmaz. Kamu hukukunda ise iptal davaları yoluyla her menfaatin korunması zorunludur. Tam yargı davalarının aksine iptal davalarında davacı olabilmek için menfaat ihlâlinin yeterli sayılması, idarenin hukuka uygun davranmasını sağlamak amacına yöneliktir. Her ne kadar bu amacın tam olarak gerçekleşebilmesi için menfaat ihlâli koşulunun aranmaması düşünülebilirse de, bu durumda, idarî işlemlerle ilgisi bulunmayan kişilerin dava açması sonucu idare devamlı dava tehdidi altında kalır ve böylece idarenin işleyişi olumsuz yönde etkilenir.

Dava ehliyeti için aranan "menfaat ihlâli" koşulu, her olaya özgü irdelenmiş ve dava konusu işlemin davacıyı etkilemiş olması idarî yargıda menfaat ihlâlinin varlığı için yeterli sayılmıştır..."

9.Danıştay Sekizinci Dairesinin 07/09/2015 tarihli ve E.2015/4292, K.2015/6730 sayılı kararının*"menfaatin niteliklerine"* dair ilgili kısmı şöyledir:

"2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesinin 1/a bendinde, idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan iptal davaları, idari dava türleri arasında sayılmıştır. Anılan hüküm ile idari işlemlerin hukuka uygunluğunun yargı yoluyla denetimini amaçlayan iptal davasının görülebilmesi için aranılan ön koşul, dava açanın subjektif ehliyeti olan menfaat ihlali olarak belirlenmiştir. İptal davası açılabilmesi için gerekli olan menfaat ihlali şartı da ancak, kişisel, meşru ve güncel bir menfaatin bulunması halinde gerçekleşecektir. Diğer bir anlatımla, iptal davasına konu olan işlemin, davacının hukuki, maddi veya manevi durumuna doğrudan veya dolaylı etki etmesi gerekmektedir..."

IV. İNCELEME VE GEREKÇE

A. İlk İnceleme

10. Uyuşmazlık Mahkemesinin Muammer TOPAL'ın başkanlığında, ÜyelerNilgün TAŞ, Doğan AĞIRMAN, Eyüp SARICALAR, Ahmet ARSLAN, Mahmut BALLI ve Bilal ÇALIŞKAN'ın katılımlarıyla yapılan 26/12/2022 tarihli toplantısında; başvuru yazısı ve dava dosyası üzerinde 2247 sayılı Kanun'un 27. maddesi gereğince yapılan incelemeye göre, davalılardan D. E. D. A.Ş. vekilinin anılan Kanun'un 10/2. maddesinde öngörülen yönteme uygun olarak yaptığı görev itirazının reddedilmesi ve 12/1. maddede belirtilen süre içinde başvuruda bulunması üzerine Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısınca, 10. maddede öngörülen biçimde,anılan davalı yönünden olumlu görev uyuşmazlığı çıkarıldığı ve usule ilişkin herhangi bir noksanlık bulunmadığı anlaşıldığından, görev uyuşmazlığının esasının incelenmesine oy birliğiyle karar verildi.

B. Esasın İncelenmesi

11. Raportör-Hâkim Murat UÇUR'un davanın çözümünde adli yargının görevli olduğu yolundaki raporu ile dosyadaki belgeler okunduktan, ilgili Başsavcılarca görevlendirilen Yargıtay Cumhuriyet Savcısı Halil İbrahim ÇİFTÇİ'nin davada adli yargınınDanıştay Savcısı Yakup BAL'ın ise idari yargının görevli olduğu yolundaki sözlü açıklamaları da dinlendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

12. Dava, davacı şirket lehine lisanssız GES kurulumu için kapasite tahsisi istemiyle davalılardan D. E. D. A.Ş.'ne yapılan başvurunun zımnen reddine dair işlemin iptali istemiyle açılmıştır.

13. Özelleştirme Yüksek Kurulunun 02/04/2004 tarihli 2004/22 sayılı kararı ile Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.'nin özelleştirme kapsamı ve programına alınması neticesinde D. E. D. A.Ş.'nin kurulmasına karar verilmiştir. Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.'nin, Dicle Elektrik Dağıtım ve Perakende Satış A.Ş.'deki %100 oranındaki hissesinin devrine ilişkin hisse satış sözleşmesi 28/06/2013 tarihinde imzalanarak Dicle Enerji Yatırım Sanayi ve Ticaret A.Ş.'ne

devrolmuştur.Bu itibarla davalı şirketin özel hukuk tüzel kişisi sıfatında bir tereddüt yoktur.

14. Dosyanın incelenmesinden, davalılardan D. E. D. A.Ş. yönünden ortada iptal talebine konu bir idari işlemin bulunmadığı, yine bu şirketin idari eylem veya işleminden kaynaklı bir menfaat ihlalinin ve kişisel hakkın doğrudan bozulmasının söz konusu olmadığı, dolayısıyla bu davalı yönünden idari yargı yerinde açılmasını gerektirir bir dava türünün mevcut olmadığı anlaşılmıştır.

15. Diğer yandan, idari yargıda husumet kamu düzenindendir ve kendisine karşı dava açılan taraf, davalı mutlaka idare olmalıdır. Yani idari davalarda, davalı her zaman idaredir.

16. Buna göre, davanın açıldığı tarihte davalı mevkiinde kamu tüzelkişiliği niteliğini haiz olmayan D. E. D. A.Ş.'nin olması karşısında, bu davalı bakımından idari yargı yetkisi kapsamında açılmış bir idari dava bulunduğundan söz etmek imkânsız olduğundan, uyuşmazlığın davalılardan D. E. D. A.Ş. ile ilgili kısmının özel hukuk hükümlerine göre adli yargı yerinde görülmesi ve çözümlenmesi gerektiği sonucuna varılmıştır.

17. Yukarıda belirtilen hususlar göz önünde bulundurularak, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısının başvurusunun kabulü ile davalılardan D. E. D. A.Ş.'ne yönelik olarak Ankara 17. İdare Mahkemesince verilen görevlilik kararının kaldırılması gerekmiştir.

V. HÜKÜM

Açıklanan gerekçelerle;

A. Davanın çözümünde ADLİ YARGININ GÖREVLİ OLDUĞUNA,

B. Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısının BAŞVURUSUNUN KABULÜ ile Ankara 17. İdare Mahkemesince davalılardan D. E. D. A.Ş.'ne yönelik olarak verilen22/06/2022 tarihli ve E.2022/121 sayılı GÖREVLİLİK KARARININ KALDIRILMASINA,

26/12/2022 tarihinde,Üye Ahmet ARSLAN'ın KARŞI OYU ve OY ÇOKLUĞU ile KESİN OLARAK karar verildi.

Başkan	Üye	Üye	Üye
Muammer	Nilgün	Doğan	Eyüp
TOPAL	TAŞ	AĞIRMAN	SARICALAR

Üye	Üye	Üye
Ahmet	Mahmut	Bilal
ARSLAN	BALLI	ÇALIŞKAN

KARŞI OY

Dava Elektrik Piyasasında Lisanssız Elektrik Üretimine İlişkin Yönetmelik kapsamında lisanssız olarak (güneş enerjisi ile) elektrik üretimi ve ticareti yapmak amacıyla GES kurulumu için kapasite tahsisi istemi ile başvuruda bulunan davacı şirketin başvurusunun zımnen reddine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılmıştır.

2577 sayılı Kanun'un 2.1.a maddesinde; İdarî işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlâl edilenler tarafından açılan iptal davaları İdarî dava türleri arasında sayılmış olup, idare tarafından, bir kamu hizmetinin yürütülmesi dolayısıyla kamu gücü kullanılarak tek taraflı iradeyle tesis edilen kesin ve yürütülmesi zorunlu İdarî işlemlere karşı açılacak davalarda İdarî yargı yeri görevli bulunmaktadır.

Elektrik enerjisine ilişkin faaliyetleri, temel olarak "üretim", "iletim", "dağıtım" ve "ticaret" başlıkları altında toplamak mümkündür. Hizmetin kesintiye uğramasının alternatif maliyetleri çok yüksek olduğu için bütün bu faaliyetlerin bir koordinasyon içinde yürütülmesi şarttır. Bu amaçla, 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile, 2001 yılında kamu tüzel kişiliğini haiz, İdarî ve mali özerkliğe sahip ve bu Kanun ile kendisine verilen görevleri yerine getirmek, enerji piyasasını düzenlemek ve denetlemek üzere Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) kurulmuştur.

Elektrik piyasası faaliyetleri, 4628 sayılı Kanun ve ilgili mevzuatında detaylı olarak düzenlenmiş, 4628 sayılı Kanun'un mülga 2. maddesi, elektrik piyasası faaliyetlerini: "piyasada faaliyet gösterecek tüzel kişilerin üretim, iletim, dağıtım, toptan satış, perakende satış, perakende satış hizmeti, ticaret, ithalat ve ihracat faaliyetleri" olarak sıralamıştır. Kanun'da elektrik enerjisi "iletim" faaliyetinin ancak tekel niteliğinde ve Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi tarafından yürütülebileceği düzenlenmiştir. Diğer faaliyetlerde ise, kamu tüzel kişilerinin yanında, özel hukuk tüzel kişilerinin de hizmetlerin yürütülmesine katılabileceği öngörülmüştür. Elektrik piyasası faaliyetlerinin yürütülmesinde kamu-özel ayrımı yapılmaksızın, kural olarak, lisans alınması zorunluluğu getirilmiştir. Belirtilen yaklaşım, 30.3.2013 tarih ve 28603 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile de sürdürülmüştür.

Bu itibarla, elektrik piyasası faaliyetlerinin, arz güvenliğini ve kamu hizmeti gerekliliklerini sağlayacak bir uyum içinde yürütülmesi için düzenleme, denetleme ve kolluk faaliyetlerinde bulunma işlevlerinin kamu gücüyle yerine getirildiği bir kamu hizmeti faaliyeti olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

Öte yandan, elektriğin kamu hizmeti özelliği, "dağıtım" faaliyeti açısından ele alındığında, 6446 sayılı Kanun'un "Dağıtım Faaliyeti" başlıklı 9. maddesi, dağıtım şirketlerinin lisanslarında belirtilen bölgelerdeki tesislerde yenileme, ikame ve kapasite artırım yatırımlarını yapma, dağıtım sistemine bağlı ve/veya bağlanacak olan tüm sistem kullanıcılarına, eşit taraflar arasında ayrım gözetmeksizin elektrik enerjisi dağıtımı ve bağlantı hizmeti sunma yükümlüğü getirmiştir. Kanun'da ve ilgili yönetmeliklerde "dağıtım" faaliyetini yerine getirecek işletmelerin uyması gereken yükümlülükler açıkça düzenlenmiştir.

Elektrik dağıtım piyasasının en temel aktörü Türkiye Elektrik Dağıtım AŞ (TEDAŞ); tüzel kişiliğe sahip, özel hukuk hükümlerine tabi, faaliyetlerinde özerk ve sorumluluğu sermayesi ile sınırlı, elektrik dağıtımıyla, elektriğin tüketicilere perakende satışı ve tüketicilere perakende hizmeti verilmesiyle iştigal eden bir iktisadi devlet teşekkülüdür. Doğal tekel niteliğindeki elektrik dağıtım faaliyeti 4628 sayılı Kanun öncesinde TEDAŞ tarafından gerçekleştirilmekte iken, 4628 sayılı Kanun uyarınca, dağıtım sektörünün, EPDK tarafından verilen dağıtım lisanslarıyla bölgesel tekeller olarak işletilmesi öngörülmüştür. 17/03/2004 tarihinde Yüksek Planlama Kurulu'nun 2004/3 sayılı kararıyla onaylanarak yürürlüğe giren "Elektrik Enerjisi Sektörü Reformu ve Özelleştirme Stratejisi Belgesi" (Strateji Belgesi) ile elektrik dağıtım ve üretim alanları için özelleştirme girişimi başlatılarak özelleştirme uygulamalarına dağıtım sektöründen başlanacağı belirtilmiş; Strateji Belgesi'ndeki eylem planına uygun olarak Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun 02.04.2004 tarihli ve 2004/22 sayılı kararıyla TEDAŞ özelleştirme programına alınmıştır. Bu kapsamda, söz konusu Yüksek Planlama Kurulu kararı ekinde yer alan dağıtım bölgelerinin şirketleştirilmesinin tamamlanarak TEDAŞ'ın hissedarı olduğu ve dağıtım ve perakende satış hizmeti yürüten 20 dağıtım şirketi oluşturulmuştur. 4628 sayılı Kanun'un 14.2. maddesinde yer verilen, "TEDAŞ'ın faaliyet alanında yer alan ve dağıtım faaliyeti için gerekli olan işletme ve varlıklar üzerinde, mülkiyeti saklı kalmak kaydı ile TEDAŞ ile belirlenen dağıtım bölgelerinde faaliyet göstermek üzere kurulan elektrik dağıtım şirketleri arasında işletme hakkı devir sözleşmesi düzenlenebilir." kuralı uyarınca, TEDAŞ ile % 100 hisselerine sahip olduğu 20 elektrik dağıtım şirketi arasında dağıtım varlıklarının işletilmesine yönelik İdarî sözleşme niteliğine sahip "İşletme Hakkı Devir Sözleşmesi" imzalanmış ve Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun 7.11.2005 tarihli ve 2005/125 sayılı kararıyla da; sermayesinin % 100'ü TEDAŞ'a ait olan ve elektrik dağıtım bölgelerinde dağıtım lisansı ile TEDAŞ'ın uhdesinde bulunan dağıtım sisteminin işletme hakkına sahip olan veya ileride sahip olacak dağıtım şirketlerinin hisselerinin blok olarak satış yöntemi ile özelleştirilmesine karar verilmiştir.

Öte yandan, 14/02/2018 günlü, 30332 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. Ana Statüsünün 5. maddesinde, TEDAŞ'ın tüzel kişiliğe sahip faaliyetlerinde özerk ve sorumluluğu sermayesiyle sınırlı bir iktisadi devlet teşekkülü olduğu hükmüne yer verilmiştir.

Dağıtım bölgelerinin özelleştirilmesinde "İşletme Hakkı Devri"ne dayalı olarak uygulanan "Hisse Satış Modeli"ne göre yatırımcı, özelleştirilen dağıtım şirketinin bulunduğu bölgedeki elektrik dağıtım lisansına sahip tek şirket olmaktadır. Ancak, yatırımcının işletme hakkını devraldığı dağıtım tesisleri ve bu tesislerin işletilmesinde varlığı zorunlu unsurların mülkiyeti TEDAŞ'ta kalmaya devam etmektedir. Yatırımcı, dağıtım şirketinin hisselerinin sahibi olarak TEDAŞ ile imzalanmış olan işletme hakkı devir sözleşmesi çerçevesinde dağıtım varlıklarının işletme hakkını elde etmektedir. Yani, "hisse satış modeli"nde, mevcut varlıklar ile özelleştirme sonrası yatırımcı tarafından gerçekleştirilecek yatırımlar sonucu oluşacak yeni varlıkların mülkiyeti TEDAŞ'ta kalırken, yatırımcı, dağıtım tesislerinin ve bu tesislerin işletilmesinde varlığı zorunlu diğer unsurların işletme hakkını kazanmakta ve tüm yeni yatırımları gerçekleştirme yükümlülüğünü üstlenmektedir. Yatırımcı ayrıca, işletme hakkı çerçevesinde vereceği hizmeti ve üstlendiği yükümlülükleri, 4628 sayılı Kanun ve ilgili alt düzenlemeler uyarınca ve EPDK'nın denetimi altında gerçekleştirmektedir. Davalı dağıtım şirketinin de belirli bölgeler dâhilinde bölgesel tekel olarak elektrik enerjisinin dağıtımıyla görevli olduğu söz konusu kamusal hizmet kapsamında, lisanssız elektrik üretimine ilişkin bağlantı başvurularının 02/10/2013 tarihli ve 28783 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Elektrik Piyasasında Lisanssız Elektrik Üretimine İlişkin Yönetmelik ve Yönetmelik uyarınca çıkarılan Tebliğ çerçevesinde dağıtım şirketlerine yapılacağı belirtilmiştir. Yönetmeliğin "Bağlantı ve Sistem Kullanımına İlişkin Hükümler" başlıklı bölümünde, bağlantı esasları, bağlantı başvuru süreci, bağlantı başvurularının değerlendirilmesi ve sonuçlandırılması ve bağlantı ve sistem kullanımı süreci, bu süreçte dağıtım şirketinin yetki ve sorumluluğu, her aşamada hangi idari işlemlerin nasıl tesis edileceği ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Her ne kadar davalı şirketin özel hukuk tüzel kişisi ve dava konusu işlemlerin de özel hukuk işlemi olduğu ifade

edilmişse de, özel faaliyetler için söz konusu olamayacak üstün ayrıcalıklara sahip olan, yükümlülükler rejimine tabi tutulan ve sorumluluğu ile denetimi son tahlilde bir kamu otoritesi tarafından üstlenilen kamu hizmeti niteliğindeki elektrik dağıtım faaliyetini yürüten davalı şirket ile davacı şirket arasındaki ilişkinin ticari bir ilişki olarak değerlendirilemeyeceği, bu kapsamda kamu gücü kullanılarak tek yanlı irade açıklamasıyla tesis edilen dava konusu işlemlerin yargısal denetimini yapma ve bu işlemlerden doğan tazminat istemini (ve diğer istemleri) karara bağlama görevinin idari yargı merciine ait olduğu açıktır.

Bu itibarla, davacı tarafından yapılan söz konusu başvurunun reddine ilişkin işlemden doğan uyuşmazlığın çözümünün idari yargının görevinde bulunduğu sonucuna ulaşıldığından, uyuşmazlığın çözümünde adli yargıyı görevli kabul eden çoğunluğun kararına katılmıyorum.26/12/2022

Üye
Ahmet ARSLAN