T.C.
UYUŞMAZLIK MAHKEMESİ

ESAS NO : 2022/616
KARARNO : 2023/264
KARARTR : 27/03/2023

ÖZET: Kamu tüzel kişiliği niteliğini haiz olmayan özel hukuk tüzel kişisi aleyhine idari yargı yetkisi kapsamında açılmış bir idari dava bulunduğundan söz etmek imkânı olmadığından, uyuşmazlığın G.D.Z E. D. A.Ş. ile ilgilkısmının özel hukuk hükümlerine göre ADLİ YARGI YERİNDE görülmesi gerektiği hk.

K A R A R

Davacı : Ş. K
Vekili : Av. R. K
Davalılar : 1- G.D.Z E. D. A.Ş.
Vekili : Av. F. U
2- İzmir Valiliği
Vekili : Av. Tuğçe KARAPINAR

I. DAVA KONUSU OLAY

1. Davacı vekili, müvekkilinin İzmir ili, Menemen ilçesi, Emiralem sınırları içerisinde hayvan ağılı yaparak kullanmaya başladığı taşınmazın tahsisi için idareye başvuruda bulunduğunu, ilgili yerin müvekkili tarafından bir süre işgalci sıfatıyla kullanılmasının akabinde 7143 sayılı Kanun ile 3194 sayılı İmar Kanunu'na eklenen geçici 16. maddesine dayanılarak hazırlanan tebliğ kapsamında müvekkilinin 15/12/2018 tarih ve NTV5YPD2 numaralı yapı kayıt belgesi aldığını, ancak İzmir Valiliği Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğünün 28.12.2021 tarihli yazısı ile*"Yapılan araştırma sonucu, yapı kayıt belgesine konu yapının 31.12.2017 tarihinden sonra yapıldığı"* gerekçesiyle yapı kayıt belgesinin iptaline karar verildiğinin belirtildiğini ve bu hususta tüm kurumlara müzekkereler yazılarak yapı kayıt belgesinin iptaline dair işlem yapılmasının istenildiğini; bu yazıya istinaden G.D.Z E. D. A.Ş. tarafından 07/01/2022 tarihli A69865 numaralı evrak ile yapı kayıt belgesine konu taşınmazdaki elektriğin kesildiğini, yapılan işlemde hata olduğunu, elektriğin kesilmesiyle hayvanların telef olma riskinin bulunduğunu ifade ederek; İzmir Valiliği Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğünün 28/12/2021 tarihli ve E-38847630-310.99-2539185 sayılı yazısına istinaden G.D.Z E. D. A.Ş. Tarafından 07/01/2022 tarihli A69865 numaralı elektriğin kesimi işlemlerinin her ikisinin de iptali istemiyle İzmir Valiliği ve ve G.D.Z E. D. A.Ş.'ye karşı idari yargı yerinde dava açmıştır.

2. Davalılardan G.D.Z 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. **İzmir 3. İdare Mahkemesi 22/06/2022 tarih ve E.2022/76 sayılı kararı**ile; uyuşmazlığın görüm ve çözümünün idari yargının görev alanına girdiği gerekçesiyle, davalı şirketin görev itirazının reddine karar vermiştir.

4. Davalılardan G.D.Z 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 G.D.Z 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 G.D.Z 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. Uyuşmazlık Mahkemesi Başkanlığınca, 2247 sayılı Kanun'un 13. maddesine göre Danıştay Başsavcısının da yazılı düşüncesi istenilmiştir.

III. BAŞSAVCILIK DÜŞÜNCESİ

7. Danıştay Başsavcısı, *"görev itirazında bulunan G.D.Z E. D. A.Ş., özel bir hukuk tüzel kişisi olmakla birlikte, 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 yürüttüğü, elektrik kesimi için davacıya 15 gün süre tanınmasına ilişkin işlemin; yapı kayıt belgesinin iptal edilmesine ilişkin İzmir Valiliği Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği İl Müdürlüğü'nün 28/12/2021 tarih ve 2539185 sayılı işlemine dayanılarak tesis edildiği, ortada abonelik sözleşmesi hükümlerinin uygulanmasından kaynaklanan bir uyuşmazlık bulunmadığı açık olduğundan, imar mevzuatı hükümleri uyarınca, kamu gücü kullanılarak tek yanlı irade açıklaması ile tesis edilen işlemlerden GDZ Elektrik Dağıtım Anonim Şirketince tesis edilen işleme yönelik açılan davanın görüm ve çözümünün de idari yargı yerine ait olduğunu sonucuna ulaşılmıştır."* gerekçesiyle, başvurunun reddine karar verilmesi gerektiği yönünde düşünce bildirmiştir.

IV. İLGİLİ HUKUK

8. 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"*

V. İNCELEME VE GEREKÇE

A. İlk İnceleme

9. Uyuşmazlık Mahkemesinin Muammer TOPAL'ın başkanlığında, Üyeler Nilgün TAŞ, Doğan AĞIRMAN, Eyüp SARICALAR, Ahmet ARSLAN, Mahmut BALLI ve Bilal ÇALIŞKAN'ın katılımlarıyla yapılan 27/03/2023 tarihli toplantısında; başvuru yazısı ve dava dosyası üzerinde 2247 sayılı Kanun'un 27. maddesi gereğince yapılan incelemeye göre, davalılardan G.D.Z 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

10. Raportör-Hâkim Süleyman ARIDURU'nun 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:

11. Dava, davacının 15/12/2018 tarihli yapı kayıt belgesinin idare tarafından yapılan araştırma sonucu ilgili yapının 31/12/2017 tarihinden sonra yapıldığının anlaşıldığı gerekçesiyle iptal edilmesi sonucunda İzmir Valiliği Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğünün 28/12/2021 tarih ve E-38847630-310.99-2539185 sayılı yazısına istinaden G.D.Z E. D. A.Ş. tarafından 07.01.2022 tarih ve A69865 numaralı elektriğin kesimi işlemlerinin her ikisinin de iptali istemiyle açılmıştır.

12. Özelleştirme Yüksek Kurulunun 07/03/2013 tarihli ve 2013/21 sayılı kararı doğrultusunda TEDAŞ'ın, Gediz Elektrik Dağıtım A.Ş.'deki %100 oranındaki hissesinin 19/12/2012 tarihinde yapılan ihale sonucu, en yüksek teklifi veren Elsan-Tümaş-Karaçay Ortak Girişim Grubuna satılmasına karar verildiği, 29/05/2013 tarihinde sözleşmenin imzalanmasından sonra G.D.Z E. D. A.Ş.'nin, dağıtım hizmetlerini yürütme faaliyetlerine başladığı, böylece davalı Şirketin devir tarihi itibariyle kamu kurumu yani idare olma vasfını kaybederek, özel şirket statüsüne dönüştüğü anlaşılmıştır Bu itibarla davalı şirketin özel hukuk tüzel kişisi sıfatında bir tereddüt yoktur.

13. Buna göre, davanın açıldığı tarihte davalı mevkiinde kamu tüzelkişiliği niteliğini taşımayan G.D.Z 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 G.D.Z E. D. A.Ş. ile ilgili kısmının özel hukuk hükümlerine göre adli yargı yerinde görülmesi ve çözümlenmesi gerektiği sonucuna varılmıştır.

14. Yukarıda belirtilen hususlar göz önünde bulundurularak, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısının başvurusunun kabulü ile davalılardan G.D.Z E. D. A.Ş.'ye yönelik olarak İzmir 3. İdare Mahkemesince verilen22/06/2022 tarih ve E.2022/76 sayılıgörevlilik kararının kaldırılması gerekmiştir.

VI. HÜKÜM

Açıklanan gerekçelerle;

A. Davanın çözümünde ADLİ YARGININ GÖREVLİ OLDUĞUNA,

B. Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısının BAŞVURUSUNUN KABULÜ ile İzmir 3. İdare Mahkemesince davalılardan G.D.Z E. D. A.Ş.'ye yönelik olarak verilen 22/06/2022 tarih ve E.2022/76 sayılı GÖREVLİLİK KARARININ KALDIRILMASINA,

27/03/2023 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, davacının 15/12/2018 tarihli yapı kayıt belgesinin idare tarafından yapılan araştırma sonucu ilgili yapının 31/12/2017 tarihinden sonra yapıldığının anlaşıldığı gerekçesiyle iptal edilmesi sonucunda İzmir Valiliği Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü'nün 28/12/2021 tarih ve E-38847630-310.99-2539185 sayılı yazısına istinaden G.D.Z E. D. A.Ş. tarafından 07.01.2022 tarih ve A69865 numaralı elektriğin kesimi işlemlerinin her ikisinin de 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 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, uyuşmazlığın çözümünün idari yargının görevinde bulunduğu sonucuna ulaşıldığından, uyuşmazlığın çözümünde adli yargıyı görevli kabul eden çoğunluğun kararına katılmıyorum.

Üye
Ahmet ARSLAN