T.C.
UYUŞMAZLIK MAHKEMESİ

ESAS NO : 2023/498
KARAR NO : 2023/640
KARAR TR : 16/10/2023

ÖZET: Organize sanayi bölgesi içerisinde kiracı olan davacının, ruhsatsız veya ruhsata aykırı yapılaşmada bulunduğundan bahisle, idari para cezası verilmesine ve aykırılığın 1 ay içinde giderilmesine, aksi takdirde yapının yıktırılması ve masrafının davacı kiracıdan tahsil edilmesine ilişkin işleme karşı açılan davanın, ADLİ YARGI YERİNDE görülmesi gerektiği hk.

K A R A R

Davacı : R. G. Lab. ve Test Cihazları İth. ve İhr. San. veTic. Ltd. Şti.
Vekili : Av. D. İ
Davalılar : 1-Yenimahalle Belediye Başkanlığı
Vekili : Av. V. O.Y 2- OSTİM Organize Sanayi Bölge Müdürlüğü
Vekili : Av. H. İ.K

I. DAVA KONUSU OLAY

1. Davacı vekili, organize sanayi bölgesi içerisinde.... . Cad. No:64 Ostim adresinde bulunan taşınmazda kiracı olan şirketin, imara aykırı yapılaşmada bulunduğundan bahisle, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 32. ve 42. maddeleri uyarıncatesis edilen, 174.755,52 TL idari para cezası ve aykırılığın 1 ay içinde giderilmesine, aksi takdirde aykırı yapının yıktırılması ve masrafının kiracıdan tahsil edilmesine ilişkin Yenimahalle Belediye Encümeninin 09/02/2023 tarih ve 126 sayılı kararının iptali istemiyle, Yenimahalle Belediye Başkanlığına karşı idari yargı yerinde dava açmıştır.

II. UYUŞMAZLIĞA İLİŞKİN BAŞVURU SÜRECİ

A. İdari Yargıda

2. Ankara 15. İdare Mahkemesi 10/05/2023 tarih ve E.2023/541 sayılı kararı ile, Ostim Organize Sanayi Bölge Müdürlüğünün de hasım mevkiine alınmasına karar vermiştir.

3. Davalılardan Ostim Organize Sanayi Bölge Müdürlüğü vekili cevap dilekçesinde, davanın adli yargı yerinde çözülmesi gerektiğinden bahisle görev itirazında bulunmuştur.

4. **Ankara 15. İdare Mahkemesi 07/06/2023 tarih ve E.2023/541 sayılı kararı**ile, dava konusu işlemin, davalı idare tarafından, kamu gücüne dayalı olarak re'sen ve tek yanlı irade açıklaması sonucu tesis edilen idari işlem olduğu, bu işleme karşı açılan davanın görüm ve çözümünün idari yargıya ait olduğu, dolayısı ile mahkemenin görevli olduğu gerekçesiyle, davalılardan Ostim Organize Sanayi Bölge Müdürlüğünün görev itirazının reddine karar vermiştir.

5. Davalılardan Ostim Organize Sanayi Bölge Müdürlüğü vekili tarafından, süresi içinde verilen dilekçe ile olumlu görev uyuşmazlığı çıkarılması istemiyle başvuruda bulunulması üzerine dilekçe, dava dosyasının aslı ile birlikte Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığına gönderilmiştir.

B. Olumlu Görev Uyuşmazlığı Çıkarılmasına İlişkin Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı Talebi

6. Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı, davanın OSTİM OSB Müdürlüğü yönünden, adli yargı yerinde görülmesi gerektiğinden bahisle, 2247 sayılı Kanun'un 10. ve 13. maddeleri gereğince olumlu görev uyuşmazlığı çıkarılmasına karar vererek dosyayı Uyuşmazlık Mahkemesine göndermiştir. Kararın ilgili kısmı, özetle şöyledir:

"...4562 sayılı Kanun'un 25. maddesinin beşinci fıkrasına göre de OSB'lerde tutulacak defterler ve genel kurul toplantılarında görevlendirilecek Bakanlık temsilcisi konularında OSB mevzuatında hüküm bulunmayan hâllerde 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun anonim şirketlere ilişkin hükümlerinin uygulanacağı hükmü bulunmaktadır.

Yapılan inceleme sonucunda, Ostim OSB Müdürlüğünün, 4562 sayılı Kanun kapsamında kurulduğu anlaşılmıştır.

Yukarıdaki açıklamalara göre, Ostim OSB içinde faaliyet gösteren davacı adına imara aykırı yapılaşma bulunduğundan bahisle 174.755,52 TL idari para cezası verilmesine ve aykırılığın 1 ay içinde giderilmesine, aksi takdirde yıktırılması ve masrafının kiracısından tahsil edilmesine ilişkin işlemin iptaline dair davanın, davalı OSTİM OSB Müdürlüğü yönünden özel hukuk hükümlerine göre adli yargı yerinde görülmesi gerektiği düşünülmektedir.

Nitekim, Uyuşmazlık Mahkemesinin; 15.02.2016 tarihli ve 2016/21 Esas, 2016/58 Karar sayılı ve 05.04.2021 tarihli ve 2021/182 E., 2021/200 K. sayılı emsal kararlarında da bu hususların vurgulandığı görülmektedir.

KARAR : Yukarıda açıklanan nedenlerle 2247 sayılı Kanun'un 10. ve 13. maddeleri gereğince, olumlu görev uyuşmazlığı çıkarılmasına, dosyanın Uyuşmazlık Mahkemesi Başkanlığına gönderilmesine karar verildi."

7. Uyuşmazlık Mahkemesi Başkanlığınca, emsal uyuşmazlıklardaki düşüncesi bilinmekle, 2247 sayılı Kanun'un 13/3. maddesine göre Danıştay Başsavcısının yazılı düşüncesi istenilmemiştir.

III. İLGİLİ HUKUK

8. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "*Belediyenin görev ve sorumlulukları*" başlıklı 14. maddesinde, 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu hükümlerinin saklı olduğu belirtilmiştir. 5393 sayılı Kanun'un "*Değiştirilen, Eklenen ve Yürürlükten Kaldırılan Hükümler*" başlıklı 85. maddesinin (h) bendi şöyledir:

"*12.4.2000 tarihli ve 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanununun 4 üncü maddesinin altıncı fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.*

Yürürlüğe giren mevzii imar plânına göre arazi kullanımı, yapı ve tesislerinin projelendirilmesi, inşası ve kullanımıyla ilgili ruhsat ve izinler ile işyeri açma ve çalışma ruhsatları OSB tarafından verilir ve denetlenir. İşyeri açma ve çalışma ruhsatının verilmesi sırasında işyeri açma ve çalışma ruhsatına ilişkin harçlar, OSB tarafından tahsil edilerek ilgili belediye veya il özel idaresi hesabına yatırılır."

9. 4562 sayılı Kanun'un "*Tanımlar vekısaltmalar*" başlıklı 3. maddesinin (h) bendi şöyledir:

"*Organize Sanayi Bölgesi (OSB): Sanayinin uygun görülen alanlarda yapılanmasını sağlamak, çarpık sanayileşme ve çevre sorunlarını önlemek, kentleşmeyi yönlendirmek, kaynakları rasyonel kullanmak, bilgi ve bilişim teknolojilerinden yararlanmak, sanayi türlerinin belirli bir plan dâhilinde yerleştirilmesi ve geliştirilmesi amacıyla, sınırları tasdik edilmiş arazi parçalarının imar planlarındaki oranlar dâhilinde gerekli ortak kullanım alanları, hizmet ve destek alanları ve teknoloji geliştirme bölgeleri ile donatılıp planlı bir şekilde ve belirli sistemler dâhilinde sanayi için tahsis edilmesiyle oluşturulan ve bu Kanun hükümlerine göre kurulan, planlanan ve işletilen, kaynak kullanımında verimliliği hedefleyen mal ve hizmet üretim bölgelerini...ifade eder."*

10. Bu Kanun'un "*Yer seçimi kuruluş ve planlama*" başlıklı 4. maddesinin on ikinci ve devamıfıkraları şöyledir:

"*OSB sınırları içerisinde yapılacak imar ve parselasyon planları ve değişiklikleri, OSB tarafından yönetmeliğe uygun olarak hazırlanır ve Bakanlıkça onaylanır. Onaylı imar planları valilikçe tespit edilen ilan yerlerinde, Bakanlığın internet sayfasında bir hafta süre ile ilan edilir. Askı süresinin sonunda Bakanlıkça yürürlüğe konulur ve ilgili kurumlara bilgi için gönderilir. Bir haftalık ilan süresi içinde planlara itiraz edilebilir. İtirazlar Bakanlığa veya valiliğe yapılır. Bakanlık itirazları ve planları on beş gün içerisinde inceleyerek kesin karara bağlar.*

Katılımcı tarafından OSB'ye başvurulduğu hâlde başvuru tarihinden itibaren üç ay içinde herhangi bir karara bağlanmayan imar ve parselasyon planı ve değişiklikleri katılımcının müracaatı hâlinde Bakanlıkça değerlendirmeye alınır. Bakanlık değerlendirme aşamasında OSB'nin başvuru hakkındaki görüşünü ister. OSB başvuru hakkındaki görüşünü on beş gün içinde Bakanlığa bildirmek zorundadır. Başvuruya konu imar ve parselasyon planı ile değişiklikleri Bakanlık tarafından uygun bulunması hâlinde onaylanabilir.

Yürürlüğe giren imar plânına göre arazi kullanımı, yapı ve tesislerinin projelendirilmesi, inşası ve kullanımıyla ilgili ruhsat ve izinler ile işyeri açma ve çalışma ruhsatları OSB tarafından verilir ve denetlenir. İşyeri açma ve çalışma ruhsatının verilmesi sırasında işyeri açma ve çalışma ruhsatına ilişkin harçlar, OSB tarafından tahsil edilerek ilgili belediye veya il özel idaresi hesabına yatırılır.

OSB tüzel kişiliği, OSB'nin mevzuata ve imar planına uygun yapılaşmasından sorumludur. Ruhsatsız veya ruhsata aykırılığı tespit edilen yapılar hakkında ilgili idarece 3/5/1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanununun 32 nci ve 42 nci maddeleri çerçevesinde tesis edilen işlemler ilgili OSB ve Bakanlığa bildirilir. Yıkım, Bakanlığın talimatı üzerine valilik veya kaymakamlık tarafından yapılır. Yıkım bedeli, yapı sahibi tarafından karşılanır.

Bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar yönetmelikle belirlenir."

11. Aynı Kanun'un "*Nitelikleri*" başlıklı 5. maddesinin birinci fikrası şöyledir:

"*OSB, müteşebbis heyetin veya genel kurulun vereceği karar üzerine yönetim kurulunun başvurusu üzerine Bakanlıkça verilen kamu yararı kararı ve sınırları belirlenmiş yetki çerçevesinde kamulaştırma işlemleri (...) yaptırabilen bir özel hukuk tüzel kişiliğidir. OSB; kamulaştırma işlemlerini Valilik, İl Özel İdaresi, Belediye veya Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına yaptırabilir.*"

12. 12/04/2000 tarih ve 4562 sayılı Kanun'un, 04/07/2012 tarih ve 6353 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 20. maddesiyle değiştirilen 5. maddesinin Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla Danıştay Altıncı Dairesi tarafından yapılan itiraz başvurusu üzerine, Anayasa Mahkemesi 31/10/2013 tarih ve E.2013/49, K.2013/125 sayılı kararı ile, 04/07/2012 tarih ve 6353 sayılı Kanun'un 20. maddesiyle değiştirilen 5. maddesinin birinci fikrasında yer alan *"...yapabilen veya..."* sözcüklerinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar vermiştir.

13. Aynı Kanun'un "*Yönetim Kurulu*" başlıklı 8. maddesi şöyledir:

"*Yönetim kurulu, müteşebbis heyetin en az dördü kendi üyeleri arasından olmak üzere seçeceği beş asıl, beş yedek üyeden oluşur. Genel kurula geçen ve müteşebbis heyetin sona erdiği OSB'lerde, yönetim kurulu yönetmelikle belirlenecek kriterlere göre en fazla on bir asıl ve on bir yedek üyeden oluşur. Yönetim kurulu üyeleri dört yıl için seçilir.*

Yönetim kurulu üyeleri kendi aralarında bir başkan ve bir başkanvekili seçerler. Yönetim kurulu en az ayda iki defa toplanır ve toplantı salt çoğunluk ile yapılır. Geçerli bir mazereti olmadan üst üste yapılan üç toplantıya veya mazereti olsa dahi altı ay içinde yapılan toplantıların en az yarısına katılmayan üyeler üyelikten çekilmiş sayılırlar. Kararlar salt çoğunlukla verilir. Oyların eşitliği halinde başkanın oyuna itibar edilir.

Yönetim kurulu; kanun, yönetmelik, kuruluş protokolü ve benzeri düzenlemeler ile müteşebbis heyetin kararları çerçevesinde OSB'nin sevk ve idaresini yürütmekle görevlidir."

14. Yine 4562 sayılı Kanun'a dayanılarak hazırlanan Organize Sanayi Bölgeleri Uygulama Yönetmeliği'nin *"Ruhsata aykırı yapılan yapılar"* başlıklı 44. maddesi şöyledir:

"(1) OSB tüzelkişiliği, OSB'nin mevzuata ve imar planına uygun yapılaşmasından sorumludur. OSB'ce, ruhsata aykırı veya ruhsatsız yapıldığı tespit edilen yapının, o andaki inşaat durumu belirlenerek aykırılığın giderilmesi için katılımcıya 30 gün süre verilir.

(2) Süre bitiminde yapı mevzuata uygun hale getirilmediği takdirde, inşaatın bu durumu OSB tarafından 3194 sayılı Kanun uyarınca belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyeye, dışında ise valiliğe bildirilir. Ruhsatsız veya ruhsata aykırılığı tespit edilen yapılar hakkında ilgili idarece, 3194 sayılı Kanunun 32 nci ve 42 nci maddeleri çerçevesinde tesis edilen işlemler OSB'ye ve Bakanlığa bildirilir. Yıkım, Bakanlığın talimatı üzerine valilik veya kaymakamlık tarafından yapılır. Yıkım bedeli, yapı sahibi tarafından yıkımı gerçekleştiren idareye ödenir. "

15. Ayrıca 6306 sayılı Kanun'a dayanılarak hazırlanan 6306 Sayılı Kanunun Uygulama Yönetmeliği'nin *"Riskli yapıların yıktırılması"* başlıklı 8. maddesi şöyledir:

"(1) Riskli yapı tespitine karşı yapılan itirazın reddedilmesi veya riskli yapı tespitine itiraz edilmemesi suretiyle, riskli yapı tespitinin kesinleşmesi halinde Müdürlük, gerekli tebligatların yapılmasını ve riskli yapının yıktırılmasını İdareden ister.

(2) İdarece;

a) Altmış günden az olmamak üzere süre verilerek riskli yapıların tahliyesi ve yıktırılması yapı maliklerinden istenir. Maliklere yapılacak tebligatta, riskli yapıyı kiracı veya sınırlı ayni hak sahibi kullananlara tahliye için malik tarafından bildirim yapılması gerektiği belirtilir. Malik tarafından kiracı veya sınırlı ayni hak sahibine tahliye için bildirim yapılmadığının tespit edilmesi halinde bildirim idarece yapılır.

b) Yıkım ruhsatı; yapı maliklerinden biri veya birkaçının veya bunların vekillerinin müracaatı üzerine, yıkılacak yapının tahliye edildiğine ve elektrik, su ve doğalgaz hizmetlerinin kapatıldığına dair ilgili kurum ve kuruluşlardan alınmış belgelerin sunulmasına veya yapının tahliye edildiğinin ve elektrik, su ve doğalgaz hizmetlerinin fiilen kapatıldığının İdarece tespit edilerek tutanağa bağlanmasına ve yıkım sorumlusu olarak statik fenni mesulün belirlenmesine istinaden, maliklerin muvafakati aranmaksızın altı işgünü içerisinde düzenlenir.

c) (a) bendinde verilen bu süre içerisinde riskli yapıların yıktırılıp yıktırılmadığı mahallinde kontrol edilir ve riskli yapılar, malikleri tarafından yıktırılmamış ise, yapının idarî makamlarca yıktırılacağı belirtilerek otuz günden az olmak üzere ek süre verilerek tebligatta bulunulur.

ç) (a) ve (c) bentlerinde belirtilen şekilde verilen süreler içinde riskli yapıların maliklerce yıktırılmaması durumunda, hak sahiplerinin de görüşü alınarak riskli yapılara elektrik, su ve doğal gaz verilmemesi ve verilen hizmetlerin durdurulması ilgili kurum ve kuruluşlardan istenir. İdarenin talebi üzerine, ilgili kurum ve kuruluşların riskli yapılara verilen elektrik, su ve doğal gaz gibi hizmetlerini durdurması zorunludur.

(3) Maliklere verilen süreler içerisinde maliklerce yıktırılmayan riskli yapılar mülki amire bildirilir ve bu yapıların tahliyesi ve yıktırma işlemleri, mülkî amirler tarafından sağlanacak kolluk kuvveti desteği ile İdarece yapılır veya yaptırılır.

(4) Riskli yapıların tespiti, tahliyesi ve yıktırma iş ve işlemlerini engelleyenler hakkında İdarece veya Müdürlükçe tutanak tutulur ve bunlar hakkında, 26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun ilgili hükümleri uyarınca Cumhuriyet Başsavcılığına suç duyurusunda bulunulur. Riskli yapıların tespiti, bu yapıların tahliyesi ve yıktırılması iş ve işlemlerine dair görevlerinin gereklerini yerine getirmeyen kamu görevlileri hakkında ise, tabi oldukları ceza ve disiplin hükümleri uygulanır.

(5) Riskli yapının yıktırılması yerine güçlendirilmesinin istenilmesi durumunda riskli yapının yıktırılması için ikinci fıkra uyarınca maliklere verilen süreler içerisinde; maliklerce, güçlendirmenin teknik olarak mümkün olduğunun tespit ettirilmesi, Kat Mülkiyeti Kanununun 19 uncu maddesinin ikinci fıkrasında belirtilen şekilde güçlendirme kararı alınması, güçlendirme projesinin hazırlatılması ve imar mevzuatı çerçevesinde ruhsat alınması gerekir. Güçlendirme işi, yapılacak güçlendirmenin mahiyetine göre ruhsatı veren idare tarafından belirlenecek süre içerisinde tamamlandıktan sonra tapu kaydındaki riskli yapı belirtmesinin kaldırılması için Müdürlüğe başvurulur.

(6) Müdürlük veya yetki devri yapılması durumunda İdare, yıktırılan riskli yapılara ilişkin bilgileri elektronik yazılım sistemine kaydeder. İdare, tahliye ve yıkım işlemleri gerçekleştirilemeyen riskli yapılara ilişkin bilgi ve belgeleri, ikişer aylık periyotlar hâlinde Müdürlüğe bildirir. Yukarıdaki fıkralara göre yıktırılamayan yapılar Bakanlıkça veya Müdürlükçe yıkılır veya yıktırılır. Malikler tarafından yıktırılmadığı için Bakanlık veya İdare tarafından yapılan veya yaptırılan tahliye ve yıkımın masraflarından malikler hisseleri oranında sorumludur. Riskli yapının tahliye ve yıktırılmasının masrafları, Bakanlıkça veya İdarece ilgilisine yapılacak tebligatı takip eden bir aylık süre içerisinde ödenir. Süresinde ödenmeyen masraflar, tahliye ve yıkım Bakanlıkça yapılmış veya yaptırılmış ise Bakanlığın ilgili vergi dairesine bildirmesi üzerine vergi dairesince, İdarece yapılmış veya yaptırılmış ise İdarece 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre takip ve tahsil edilir.

(7) Riskli yapının yıktırılmasından sonra arsa haline gelen taşınmazın tapu kütüğünün beyanlar hanesindeki riskli yapı şerhi, riskli yapının yıktırılmasına ilişkin belgelere istinaden ilgililerin talebi üzerine veya Bakanlık veya İdarenin bildirimi üzerine ilgili tapu müdürlüğünce terkin edilir. Riskli yapı şerhinin terkininden sonra da parselde yapılacak iş, işlem ve uygulamalar Kanun kapsamında yürütülür."

V. İNCELEME VE GEREKÇE

A. İlk İnceleme

16. Uyuşmazlık Mahkemesinin Muammer TOPAL'ın Başkanlığında, Üyeler Nilgün TAŞ, Doğan AĞIRMAN, Eyüp SARICALAR, Ahmet ARSLAN, Mahmut BALLI ve Bilal ÇALIŞKAN'ın katılımlarıyla yapılan 16/10/2023 tarihli toplantısında; 2247 sayılı Kanun'un27. maddesi gereğince yapılan incelemeye göre, davalılardan Ostim Organize Sanayi Bölge Müdürlüğü 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

17. Raportör-Hâkim Arzu ÇETİNDERE ŞAŞI'nın davanın çözümünde adli yargının görevli olduğu yolundaki raporu ile dosyadaki belgeler okunduktan, ilgili Başsavcılarca görevlendirilen Yargıtay Cumhuriyet Savcısı Halil İbrahim ÇİFTÇİ'nin davada adli yargının, Danıştay Savcısı Yakup BAL'ın ise davada idari yargının görevli olduğu yolundaki sözlü açıklamaları da dinlendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

18. Dava, organize sanayi bölgesi içerisinde.... . Cad. No:64 Ostim adresinde bulunan taşınmazda kiracı olan davacı şirketin, imara aykırı yapılaşmada bulunduğundan bahisle, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 32. ve 42. maddeleri uyarınca tesis edilen, 174.755,52 TL idari para cezası ve aykırılığın 1 ay içinde giderilmesine, aksi takdirde aykırı yapının yıktırılması ve masrafının kiracıdan tahsil edilmesine ilişkin Yenimahalle Belediye Encümeninin 09/02/2023 tarih ve 126 sayılı kararının iptali istemiyle açılmış, davalılardan OSTİM OSB Müdürlüğü yönünden olumlu görev uyuşmazlığı çıkarılmıştır.

19. Dava konusu işleme dayanak mevzuat hükümlerine bakıldığında, riskli yapı olduğuna idarece karar verilen yapının tahliyesi ya da yıkımı işlemlerinde davalı Organize Sanayi Bölgesinin herhangi bir icrai yetkisinin bulunmadığı, bu bakımdan Organize Sanayi Bölgesi Müdürlüğünce kamu gücüne dayanılarak tesis edilmiş bir işlemin de bulunmadığı anlaşılmıştır.

20. Öte yandan, yukarıda sözü edilen mevzuat hükümlerinin ve Uyuşmazlık Mahkemesinin benzer konularda istikrar kazanmış kararlarının birlikte değerlendirilmesinden, Organize Sanayi Bölgesinin, özel hukuk tüzel kişiliğini haiz olduğu ve özel hukuk tüzel kişilerince tesis edilen işlemlerin yargısal denetiminin adli yargı yerlerince yapılacağının açık olduğu gözetildiğinde, davalı Ostim OSB aleyhine açılan davanın yargısal denetiminin adli yargı yerinde yapılması

gerektiği sonucuna varılmıştır.

21. Yukarıda belirtilen hususlar gözönünde bulundurularak, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısının başvurusunun kabulü ile, davalılardan Ostim Organize Sanayi Bölge Müdürlüğü vekilinin görev itirazının reddine ilişkin, Ankara 15. İdare Mahkemesinin 07/06/2023 tarih ve E.2023/541 sayılı görevlilik kararının kaldırılması gerekmiştir.

VI. HÜKÜM

Açıklanan gerekçelerle;

A. Davanın çözümünde ADLİ YARGININ GÖREVLİ OLDUĞUNA,

B. Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısının BAŞVURUSUNUN KABULÜ ile, davalılardan Ostim Organize Sanayi Bölge Müdürlüğü vekilinin görev itirazının reddine ilişkin, Ankara 15. İdare Mahkemesinin 07/06/2023 tarih ve E.2023/541 sayılı GÖREVLİLİK KARARININ KALDIRILMASINA,

16/10/2023 tarihinde, Üyeler Ahmet ARSLAN, Mahmut BALLI ve Bilal ÇALIŞKAN'ın KARŞI OYLARI ve OY ÇOKLUĞU İLE 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

Görevsel bakımdan bir girişim ve etkinliğin kamu hizmeti sayılması veya sayılmaması, değişik koşullar dikkate alınarak yasakoyucunun görüşleri doğrultusundaki belirlemelerine göre şekillenen değişken ve göreceli bir konudur. Kamu hizmetinin yönetsel öğesi, genelde kamusal yönetim biçimi ise de, İdarenin özel hukuk hükümlerine göre yürüttüğü kimi etkinliklerin de bu nitelikte olduğu görülmektedir Fakat bir hizmetin amacı kamu yararı ise kamu hukuku esaslarına bağlı kalacağı açıktır. Bu nedenle idarenin, toplumun yararına olarak genel ve ortak ihtiyaçlarını karşılamak için giriştiği etkinlikler hangi yol ve usulle yapılırsa yapılsın kamu hizmeti sayılacağından *"kamu hizmeti"* kavramının en önemli öğesi yönetim biçimi değil, hizmetin amacı ve bunun sorumluluğunu üstlenen organın niteliğidir. Böyle olunca, kamu hizmetleri, Devletin ve diğer kamu tüzelkişilerinin toplumun genel olarak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla yürüttüğü veya buyruğu ve sorumluluğu altında başkalarına yaptırdığı etkinlikler olarak tanımlanabilir.

İdarî işlemler, çeşitli hukukî etkiler doğurmak amacıyla yapılan tek yanlı ve icraî irade açıklamaları olarak tanımlandığında, *"iradenin açıklanması"* yönünden, bu iradenin sahibi durumunda olan *"idarî makam"* kavramı önem kazanmaktadır. Bu noktada, yalnızca işlemi yapan merciye göre belirlenen organik ölçüt tek başına yeterli olmamaktadır. Yani idarenin her işlemi idarî işlem olmadığı gibi, bütün idarî işlemlerin kamu tüzel kişileri tarafından tesis edilmesi de söz konusu değildir. Bu açıdan, idarî karar alma yetkisi ve gücüyle donatılmış olmalarına karşılık, gerek statüleri ve gerekse teşkilatlanmaları ve yönetimleri bakımından özel hukuk tüzel kişisi olup da, kamu hizmeti gören kuruluşlar, bu hizmetleri yerine getirirlerken kamu makamı gibi hareket etmekte ve işlemleri de idare hukuku kurallarına tabi olmaktadır.

Kamu yararı içermesi ve özel faaliyet olarak gereği gibi sunulmasının mümkün olmaması nedeniyle, yasama organı tarafından özel faaliyetleriçin söz konusu olmayacak bir ayrıcalıklar ve yükümlülükler rejimine tabi tutulan ve sorumluluğu ile denetimi son tahlilde bir kamu otoritesi tarafından üstlenilen faaliyetler, kamu hizmeti olarak kabul edilmektedir. Kamu hizmeti yerine getirilirken sahip olunan ayrıcalıklara dayanılarak, tek yanlı irade beyanıyla tesis edilen, hukuk düzeninde değişiklik yapan, başka bir deyişle, kişilerin hukukî durumlarında değişiklik meydana getiren etkili ve yürütülmesi zorunlu işlemler iptal davasına konu edilebileceği gibi, bu işlemler nedeniyle uğranılan zararların tazmini için tam yargı davası açılması da mümkündür.

4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu'nun 3. maddesinin (h) bendinde, organize sanayi bölgeleri (OSB), sanayinin uygun görülen alanlarda yapılanmasını sağlamak, çarpık sanayileşme ve çevre sorunlarını önlemek, kentleşmeyi yönlendirmek, kaynakları rasyonel kullanmak, bilgi ve bilişim teknolojilerinden yararlanmak, sanayi türlerinin belirli bir plan dâhilinde yerleştirilmesi ve geliştirilmesi amacıyla, sınırları tasdik edilmiş arazi parçalarının imar planlarındaki oranlar dâhilinde gerekli ortak kullanım alanları, hizmet ve destek alanları ve teknoloji geliştirme bölgeleri ile donatılıp planlı bir şekilde ve belirli sistemler dâhilinde sanayi için tahsis edilmesiyle oluşturulan ve bu Kanun hükümlerine göre kurulan, planlanan ve işletilen, kaynak kullanımında verimliliği hedefleyen mal ve hizmet üretim bölgeleri olarak

tanımlanmış; 4. maddesinde, "OSB yer seçimine ilişkin yönetmeliğe göre uygun görülen yerlerde Bakanlığın onayı ile kurulur. OSB lere ait yer seçimi, Bakanlığın koordinatörlüğünde ilgili kurum ve kuruluşların temsilcilerinin katılımıyla oluşan yer seçimi komisyonunun yerinde yaptığı inceleme sonucunda, varsa üst ölçekli plan kararları dikkate alınarak yapılır. Komisyonda kararlar oybirliği ile alınır. Oybirliği sağlanamaması durumunda yer seçimi ile ilgili nihai karar, yönetmelikte belirlenen esaslar doğrultusunda Bakanlıkça verilir. Mevzuat gereğince korunması gereken ve sanayi tesislerinin kurulmasına izin verilmeyen alanlar OSB yeri olarak incelemeye alınmaz. OSB alanı içinde Hazine veya kamu kurum ve kuruluşlarına ait arazilerin bulunması hâlinde; bu araziler, talep edilmesi ve başkaca bir sakıncası bulunmaması durumunda, 29/1/2004 tarihli ve 5084 sayılı Yatırımların ve İstihdamın Teşviki ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 2. maddesinin birinci fikrasının (b) bendi kapsamındaki illerde bedelsiz devredilir. Diğer illerde ise 2/7/1964 tarihli ve 492 sayılı Harçlar Kanununun 63. maddesinde yer alan harca esas değerleri üzerinden peşin veya taksitle ödenmek üzere OSB lere satılır. Buna ilişkin usûl ve esaslar Bakanlık ile Maliye Bakanlığınca müştereken belirlenir. Toplu Konut idaresi Başkanlığı mülkiyetinde bulunan stok araziler ise ilgili mevzuatına göre OSB tüzel kişiliğine tapuda devredilirken 29/4/1969 tarihli ve 1164 sayılı Arsa Üretimi ve Değerlendirilmesi Hakkında Kanunun 11 nci maddesinde belirtilen şerh tapuya işlenmez. Seçilen alanda özel mülkiyette olan araziler bulunması hâlinde bu araziler rızaen satın alma veya kamulaştırma yoluyla iktisap edilir. Bu nitelikte taşınmazlar hakkında 4/11/1983 tarihli ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu hükümleri uygulanır. Yer seçiminin kesinleşmesinden sonra OSB sınırları dışında kalan alanların planlanması Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve/veya ilgili belediye tarafından en geç bir yıl içinde yapılır. Bununla ilgili usûl ve esaslar Bakanlık ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca müştereken belirlenir. OSB alanı dışındaki içme ve kullanma suyu, karayolu, demiryolu, elektrik ve doğalgaz bağlantıları ile ilgili iş ve işlemler Bakanlığın koordinasyonunda ilgili kurum ve kuruluşlarca yerine getirilir. Yer seçimi kesinleştirilen alandaki büyükşehir belediyesi, il belediyesi, ilçe belediyesi, belde belediyesi, 18/5/2004 tarihli ve 5174 sayılı Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Odalar ve Borsalar Kanununa göre kurulan sanayi odası, yoksa ticaret ve sanayi odası, o da yoksa ticaret odası, il özel idaresi veya yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı temsilcileri ile alanın hiçbir belediye sınırı içinde olmaması hâlinde il belediyesi, ilçe belediyeleri ile bu ilçelerdeki odalar valilik uygun görüşüne istinaden OSB kuruluşunda yer alabilir. OSB kuruluşuna katılan kurum ve kuruluşların temsilcileri ve vali tarafından imzalanmış kuruluş protokolünün Bakanlıkça onaylanması ve sicile kaydı ile OSB tüzel kişilik kazanır. OSB kuruluşunda, altıncı fikrada belirtilen usuller çerçevesinde belirlenen odanın yer alması zorunludur. İhtisas OSB'lerde konuyla ilgili, mesleki kuruluşlar ve teşekküllerin temsilcileri, talepleri hâlinde müteşebbis heyete dâhil edilirler. Tüzel kişilik kazanan OSB'lerden, kuruluş tarihinden itibaren altı ay içerisinde kamulaştırma işlemlerine başlayıp, iki yıl içerisinde uzlaşılamayan tüm parseller için tespit ve tescil davası açmayan veya tüm parseller İçin açılan davalar neticesinde 2942 sayılı Kanunun 10 uncu maddesinde belirtilen süreler içerisinde bedeli ödenmeyen OSB lerin tüzel kişilikleri, tasfiye süreci başlatılarak Bakanlık tarafından resen terkin edilebilir. OSB alanında Sağlık Bakanlığınca öngörülen sağlık koruma bandı bırakılır. Ortak kullanım alanları, OSB büyüklüğünün %8'inden az; hizmet ve destek alanları ise OSB büyüklüğünün %10'undan fazla olamaz. OSB sınırları içerisinde yapılacak imar ve parselasyon planları ve değişiklikleri, OSBtarafindan yönetmeliğe uygun olarak hazırlanır ve Bakanlıkça onaylanır Onaylı imar planları valilikçe tespit edilen ilan yerlerinde, Bakanlığın internet sayfasında bir hafta süre ile ilan edilir. Askı süresinin sonunda Bakanlıkça yürürlüğe konulur ve ilgili kurumlara bilgi için gönderilir. Bir haftalık ilan süresi içinde planlara itiraz edilebilir. İtirazlar Bakanlığa veya valiliğe yapılır. Bakanlık itirazları ve planları on beş gün içerisinde inceleyerek kesin karara bağlar. Katılımcı tarafından OSB'ye başvurulduğu hâlde başvuru tarihinden itibaren üç ay içinde herhangi bir karara bağlanmayan imar ve parselasyon planı ve değişiklikleri katılımcının müracaatı hâlinde Bakanlıkça değerlendirmeye alınır. Bakanlık değerlendirme aşamasında OSB'nin başvuru hakkındaki görüşünü ister. OSB başvuru hakkındaki görüşünü on beş gün içinde Bakanlığa bildirmek zorundadır. Başvuruya konu imar ve parselasyon planı ile değişiklikleri Bakanlık tarafından uygun bulunması hâlinde onaylanabilir. Yürürlüğe giren imar plânına göre arazi kullanımı, yapı ve tesislerinin projelendirilmesi, inşası ve kullanımıyla ilgili ruhsat ve izinler ile işyeri açma ve çalışma ruhsatları OSB tarafından verilir ve denetlenir, işyeri açma ve çalışma ruhsatının verilmesi sırasında işyeri açma ve çalışma ruhsatına ilişkin harçlar, OSB tarafından tahsil edilerek ilgili belediye veya il özel idaresi hesabına yatırılır "; 5. maddesinde "OSB, müteşebbis heyetin başvurusu üzerine Bakanlıkça verilen kamu kararı ve sınırları belirlenmiş yetki çerçevesinde kamulaştırma işlemleri yaptırabilen bir özel hukuk tüzel kişiliğidir. OSB adına kamulaştırma yapacak idare, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu uyarınca oluşturacağı kıymet takdir ve uzlaşma komisyonlarında OSB'den en az bir üyenin görevlendirilmesini ister. Tanınacak süre zarfında görevlendirme yapılmaması hâlinde, ilgili idare, komisyon üyelerinin tamamını kendi bünyesinden seçer. Arazinin mülkiyetinin edinilmesinde yapılan masraflar ile arazi bedeli ödeme yükümlülüğü OSB tüzel kişiliğine aittir."; 20. maddesinde, " OSB'lerin ihtiyacı olan elektrik, su, kanalizasyon, doğalgaz, arıtma tesisi, yol, haberleşme, spor tesisleri gibi altyapı ve genel hizmet tesislerini kurma ve işletme, kamu ve özel kuruluşlardan satın alarak dağıtım ve satışını yapma hakkı sadece OSB'nin yetki ve sorumluluğundadır. OSB'ler, Bakanlıktan izin almak kaydıyla ayrı şirket kurma şartı aranmaksızın OSB alanı İçerisinde öncelikle kendi ihtiyacı olmak üzere eletrik üretim tesisleri kurma ve işletme hakkına sahiptir. OSB'deki katılımcıların elektrik üretim tesisleri kurması ve işletmesi OSB iznine tabidir. Atıkların ortak arıtma tesisinin kabul edebileceği standartlara düşürülmesi amacıyla münferiden ön arıtma tesisi yapılması gerekir. OSB'de yer alan kuruluşlar, altyapı ihtiyaçlarını OSB'nin tesislerinden karşılamak zorundadır. OSB'nin izni olmaksızın altyapı ihtiyaçları başka bir yerden karşılanamaz ve bu amaçla münferiden tesis kurulamaz. Bu kuruluşlar kendilerine tahsis edilen altyapı kullanma hakkını başka kuruluşlara devir ve temlik edemez ve başkalarının istifâdesine tahsis edemez."; 21. maddesinde, "OSB tüzel kişiliği, bu Kanunun uygulanması ile ilgili işlemlerde her türlü vergi, resim ve harçtan muaftır. OSB katılımcılarının enerji giderlerine dair düzenlemeler, serbest piyasa koşulları ile oluşmuş fiyatlara müdahale edilmeksizin, Cumhurbaşkanı tarafından yapılır. Atık su arıtma tesisi işleten bölgelerden, belediyelerce atık su bedeli alınmaz "; 22. maddesinde de, "OSB ve OSBÜK organ üyeleri ile personeli, kendi kusurlarından ileri gelen zararlardan sorumludurlar. Bunlar, para ve para hükmündeki evrak ve senetler ile bilanço, tutanak, rapor, defter ve belgeler üzerinde işledikleri suçlardan dolayı kamu görevlisi gibi cezalandırılırlar. Birinci fikrada belirtilen yükümlülüklerini yerine getirmeyen OSB organ üyelerinden kamu görevlisi olmayanlar ile OSBÜK organ üyeleri, beş bin Türk lirası idari para cezasıyla, kamu görevlisi olanlar ilgili mevzuat hükümlerine göre cezalandırılır. Bu madde kapsamındaki idari para cezaları Bakanlıkça verilir." hükümlerine yer verilmiştir.

Yukarıda aktarılan yasal düzenlemeden de anlaşılacağı üzere, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının onayı ile ve anılan Bakanlıkça belirlenen yerde kurulan organize sanayi bölgelerine; sanayileşmenin sağlıklı düzenli ve çevreyle uyumlu gelişimini sağlamak amacıyla kamu yararı çerçevesinde özel bir takım görevler verilmiş ve bu görevlerini yerine getirilebilmeleri için de kamusal yetkiler tanınmıştır.

4562 sayılı Kanun'da özel hukuk tüzel kişisi oldukları belirtilen organize sanayi bölgelerinin kamusal yetki ve ayrıcalıklarla donatıldıkları, bu yetki ve ayrıcalık dahilinde kamu hukuku alanında görülmesi gereken tek yanlı, kesin, doğrudan uygulanabilir işlemler de tesis ettikleri açıktır.

Kurumun görevleri arasında özel hukuk alanına giren birtakım uğraşıları bulunmakta ise de, bu uğraşılar üstlenilen kamu hizmetini yerine getirmek amacına yönelik olduğundan, yalnızca anılan uğraşılara veya bu uğraşılarında özel hukuk hükümlerine bağlılığına bakılarak, kurumun kamu hizmeti görmediği veya kamu kurumu olmadığı söylenemez . Kurumun tüzel kişiliğinin olması ve özel hukuk hükümlerine bağlı bulunması, üstlendiği kamu hizmetinin, etkin, kolay ve çabuk bir biçimde yürütmeye olanak sağlamaya yöneliktir. Bu bakımdan, 4562 sayılı Kanunda yer alan özel hukuk hükümlerine bağlı olma keyfiyeti kurumun üçüncü kişilerle girişeceği hukuki işlemlere özel hukuk hükümlerinin uygulanacağını belirtmekten öte bir anlam taşımadığı ortadadır.

Öte yandan, kurum genel kurulunun oluşması, toplantıları ve görevleri, genel kurulda alınan kararların niteliği gözönüne alınınca, gerek genel kurul toplantıları, gerek bu kurulda alınan kararların, kamu hizmeti gören kurumun iç bünyesi ile ilgili ve özellikle organik yapısına ilişkin ve hizmetin zorunlu kıldığı uğraşıların amacına paralel ve bunun yerine getirilmesine yönelik tasarruflar olduğunda kuşku bulunmadığından bu tasarrufların idari nitelikte olduğu ve bunların idari yargı denetimine tabi olması gerektiği de açıktır.

İdari işlemlerin, yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile kanuna aykırı olduğu ileri sürülerek bunların iptali istemiyle açılan ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesinde tanımlanan iptal davalarının amacı, idari işlemlerin idari yargı organlarınca denetlenerek idarenin hukuka uygunluğu sağlamaktadır.

Dava konusu olayda da davanın, riskli yapı niteliğindeki taşınmazın tahliye ve yıkım işlemlerinin tamamlanmasına ilişkin işlemin iptali istemiyle açıldığı ve davaya konu kararın kamu hukuku kuralları uygulanarak ve kamu gücüne dayanılarak tesis edilmiş bir idari işlem olduğu sonucuna varıldığından, uyuşmazlığın görüm ve çözümünün idari yargı yerine ait bulunduğu görüşü ile çoğunluk kararına katılmıyoruz.

Üye	Üye	Üye
Ahmet ARSLAN	Mahmut BALLI	Bilal ÇALIŞKAN