T.C.
UYUŞMAZLIK MAHKEMESİ

ESAS NO : 2023/604
KARAR NO : 2024/117
KARAR TR : 01/04/2024

ÖZET: Organize sanayi bölgesi içerisinde kiracı olan davacının imalatlarının yapı ruhsatı eklerine aykırı bulunduğundan bahisle, aykırılığın 15 güniçinde giderilmesine, aksi takdirde yapının yıktırılması ve masrafının davacıdan tahsil edilmesine ilişkin işleme karşı açılan davanın, ADLİ YARGI YERİNDE görülmesi gerektiği hk.

K A R A R

Davacı : H. T.
Vekili : Av. Ü. A.
Davalılar : 1-Yenimahalle Belediye Başkanlığı
Vekili : Av. O. Ö. K. B.
2- OSTİM Organize Sanayi Bölge Müdürlüğü
Vekili : Av. H. İ. K.

I. DAVA KONUSU OLAY

1. Davacı vekili, organize sanayi bölgesi içerisinde ... ada, ... parsel, ... Cad. No: ..., ... adresinde bulunan taşınmazda kiracı olan müvekkilinin imalatlarının yapı ruhsatı ve eklerine aykırı bulunduğundan bahisle, Yenimahalle Belediye Encümeninin 29/12/2022 tarih ve 1047 sayılı işlemi ile tesis edilen; yapının 15 gün içinde yıkılarak kaldırılması ve 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 32. ve 42. maddeleri gereği düzenlenen idari para cezası işlemininiptali için Ankara 15. İdare Mahkemesinde dava açtıklarını, bu işleme mükerrer olacak şekilde ruhsat eklerineaykırılığın 15 gün içinde giderilmesine, aksi takdirde aykırı yapının yıktırılması ve masrafınıntahsil edilmesine ilişkin Yenimahalle Belediye Encümeninin 09/02/2023 tarih ve 119 sayılı Kararının tesis edildiğini belirterek, Yenimahalle Belediye Encümeninin 09/02/2023 tarih ve 119 sayılı işleminin iptali istemiyle, Yenimahalle Belediye Başkanlığına karşı idari yargı yerinde dava açmıştır.

II. UYUŞMAZLIĞA İLİŞKİN BAŞVURU SÜRECİ

A. İdari Yargıda

2. Ankara 13. İdare Mahkemesi 29/03/2023 tarih ve E.2023/515 sayılı kararı ile, görülmekte olan dava ile Ankara 15. İdare Mahkemesinin E.2023/397 sayılı dosyası arasında bağlantı bulunup bulunmadığının saptanması amacıyla dosyanın Ankara Bölge İdare Mahkemesine gönderilmesine karar vermiştir.

3. Ankara Bölge İdare Mahkemesi 6. İdari Dava Dairesi 26/04/2023 tarih ve E.2023/877, K.2023/718 sayılı kararı ile dava dosyaları arasında bağlantı bulunduğuna ve davalara bakmak üzere Ankara 15. İdare Mahkemesinin yetkili kılınmasına, dava dosyalarınınanılan mahkemeye gönderilmesine karar vermiştir.

4. Ankara 13. İdare Mahkemesi 10/05/2023 tarih ve E.2023/515, K.2023/930 sayılı kararı ile; Ankara Bölge İdare Mahkemesi 6. İdari Dava Dairesininkararı uyarınca dosyanın bağlantı nedeniyle 15. İdare Mahkemesine gönderilmesine karar vermiştir.

5. Ankara 15. İdare Mahkemesi 08/06/2023 tarih ve E.2023/1042 sayılı kararı ile,... Organize Sanayi Bölge Müdürlüğünün de hasım mevkiine alınmasına karar vermiştir.

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

7. **Ankara 15. İdare Mahkemesi 26/07/2023 tarih ve E.2023/1042 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 ... Organize Sanayi Bölge Müdürlüğünün görev itirazının reddine karar vermiştir.

8. Davalılardan ... 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

9. Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı, davanın ... 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 şöyledir:

"...Öte yandan, 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu'nun 3. maddesinin birinci fıkrasının (h) bendine göre organize sanayi bölgeleri "... 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 dahilinde yerleştirilmesi ve geliştirilmesi amacıyla; sınırları tasdik edilmiş arazi parçalarının imar planlarındaki oranlar dahilinde gerekli idari, sosyal ve teknik altyapı alanları ile küçük imalat ve tamirat, ticaret, eğitim ve sağlık alanları, teknoloji geliştirme bölgeleri iledonatılıp planlı bir şekilde ve belirli sistemler dahilinde sanayi için tahsis edilmesiyle oluşturulan ve bu Kanun hükümlerine göre işletilen mal ve hizmet üretim bölgelerini," ifade etmektedir. Aynı Kanun'un 5. maddesinin birinci fıkrasının "OSB, müteşebbis heyetin başvurusu üzerine Bakanlıkça verilen kamu yararı karan ve sınırlan belirlenmiş yetki çerçevesinde kamulaştırma işlemleri (...) yaptırabilen bir özel hukuk tüzel kişiliğidir" hükmü ve 8. maddesinde geçen,"Yönetim kurulu, müteşebbis heyetin en az dördü kendi üyeleri arasından olmak üzere seçeceği beş asıl, beş yedek üyeden oluşur. Yönetim kurulu üyeleri iki yıl için seçilir./ Yönelim 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." şeklindeki hükümler karşısında, organize sanayi bölgeleri yönetimlerinin özel hukuk tüzel kişiliği olduğu tartışmasızdır.

Yine anılan Kanun'un 25. maddesinin beşinci fıkrasına göre de organize sanayi bölgelerinin organları ile ilgili olarak Türk Ticaret Kanunu'nun anonim şirketlerin organları ile ilgili hükümlerinin kıyasen uygulanacağı hükmü bulunmaktadır.

Öte yandan, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin görev ve sorumlulukları" başlıklı 14. maddesinde 4562 sayılı Kanun hükümlerinin saklı olduğu belirtilmiş; Değiştirilen, Eklenen ve Yürürlükten Kaldırılan Hükümler başlıklı 85. maddesinin birinci fıkrasının (h) bendinde, " ...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...", 4562 sayılı Kanun'un 4. maddesinin on dördüncü fıkrasında "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. " denilmiştir.

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

Yukarıdaki açıklamalara göre, ... OSB Müdürlüğünün özel hukuk tüzel kişiliğine sahip olduğu ve özel hukuk tüzel kişilerince tesis edilen işlemlerin yargısal denetiminin adli yargı yerlerince yapılacağının açık olduğu gözetildiğinde, davalı ... OSB içinde yer alan taşınmazda davacıya ait taşınmaz üzerinde bulunan yapıda ruhsata ve mimari projeye aykırı imalat bulunduğundan bahisle idari para cezası verilmesine, imalatların yıkılması için 1 ay süre verilmesine ve yıkılmadığı takdirde idarece yıkılmasına yönelik işlemin tesis edilmesinden sonra, söz konusu imalatların yıkılması için davacıya 15 gün süre verilmesine, aksi hâlde idarece yıktırılmasına ilişkin 09.02.2023 tarihli ve 119 sayılı belediye encümeni kararının iptali istemiyle ilgili davanın, davalı ... OSB Müdürlüğü yönünden özel hukuk hükümlerine göre adli yargı yerinde görülmesi gerektiği düşünülmektedir..."

10. Uyuşmazlık Mahkemesi Başkanlığınca, 2247 sayılı Kanun'un 13/3. maddesine göre Danıştay Başsavcısının da yazılı düşüncesi istenilmiştir.

III. BAŞSAVCILIK DÜŞÜNCESİ

11. Danıştay Başsavcısıuyuşmazlığın çözümünde idari yargının görevli olduğu ve 2247 sayılı Kanun'un 10. maddesi uyarınca yapılmış başvurunun reddi gerektiği yönünde yazılı düşünce vermiştir. Yazılı düşüncenin ilgili

kısmışöyledir:

"...İdarî yargının görev alanını belirleyen temel kanun olan İdarî Yargılama Usûlü Kanununun2. maddesinde "idarî işlemler", idarî eylemler" ve "idarî sözleşmeler"den dolayı açılacak iptal ve tam yargı davaları idarî dava türleri arasında sayılmak suretiyle bu davaların idarî yargının görev alanında bulunduğuna işaret edilmekle birlikte "idarî işlem", idarî eylem" ve "idarî sözleşme" tanımına yer verilmediğinden, bu kavramların içeriğine hangi işlem, eylem ve sözleşmelerin girdiğinin içtihaden belirlenmesi zorunludur. Başka bir anlatımla, idarî işlem, idarî eylem ve idarî sözleşmelerin içerik ve kapsamları ile diğer hukukî işlem, eylem ve sözleşmelerden ayrılan yönleri ve bu ayrımların kıstaslarının içtihadî olarak tespiti hukukî bir zorunluluktur. Adlî yargı-idarîyargıayrılığı esası Anayasada yer aldığı halde bu ayrımın kıstaslarına ilişkin kanunî bir düzenleme mevcut olmadığından, içtihaden bu ayrımı belirlemenin dışında bir seçenek bulunmamaktadır. Bu itibarla, kamu hizmeti gören özel hukuk tüzel kişilerinin kamu hizmetleriyle ilgili işlemlerinin idarî işlem sayılıp sayılmayacağının bilimsel ve yargısal içtihatlar nazara alınarak belirlenmesi gerekmektedir.

İdare hukuku öğretisinde ve Danıştay kararlarında "idarenin işlemi" ve "idarî işlem" ayrımı yapılmakta olup idarenin herhangi bir özelhukuk kişisigibihareket etmek suretiyle egemenlik yetkisi(kamu gücü) kullanmadanözel hukuk alanında tesis ettiği işlemlerinden doğan uyuşmazlıkların adlî yargı mercilerince çözümleneceği açıktır. Başka bir anlatımla, bu tür işlemler idarenin işlemi olmasına karşın "idarî işlem" olmadıkları için idarî yargının görev alanının dışında kalırlar. Aynı şekilde özel hukuk tüzel kişilerinin işlemlerinin tamamının özel hukuk işlemi olduğu yönündeki genellemeler de doğru değildir. İdarenin her işlemi idarî işlem olmadığı gibi bütün idarî işlemlerin kamu tüzel kişileri tarafından tesis edilmesi de zorunlu olmadığından, özel hukuk tüzel kişisi olup da kamu hizmeti yapanlar, bu hizmetleri yerine getirirken kamu tüzel kişisi gibi hareket ederek kamu gücükullanmak suretiyle karşı tarafın rızasını aramaya gerek olmadan hukuk aleminde yenilik doğuran irade açıklamasında bulunmaları durumunda idare hukuku kurallarına tâbi olurlar. İdarî işlem tesis etme yetkisi tanınan özel hukuk tüzel kişilerince tesis edilen idarî işlemlerin yargısal denetiminin idarî yargı mercilerince yapılacağı Danıştay ve Uyuşmazlık Mahkemesi kararlarıyla kabul edildiği gibi Fransız Danıştayı da bir kamu gücü ayrıcalığının uygulanmasına dayalı işlemlerin özel hukuk tüzel kişileri tarafından tesis edilmiş olsa bile idarî işlem niteliğinde olduğuna ve bunlardan kaynaklanan uyuşmazlıkların idarî yargı mercilerince çözümleneceğine karar vermiştir. (31/07/1942 tarihli Monpeurt, 13/01/1961 tarihli Magnier, 08/06/1988 tarihli Gradone kararları)

"Çoğunlukla kamu tüzel kişileri tarafından tesis edilse de, kimi durumlarda özel hukuk tüzel kişileri de kendilerine tanınan kamu gücü ayrıcalıkları ve yükümlülükleri uyarıncaidarîişlem tesis edebilirler" (GÖZLER Kemal, İdare Hukuku, Cilt I, 2019, s. 761-763).

"Kamu hizmetlerine şu ya da buölçüdedoğrudandoğruya katılanbütün özel örgütler, tamamen özelhukukrejimine tâbî olmakla birlikte, kamusal yetkilerkullanarak yaptıkları işlem ve eylemler konusunda, kamu hukuku ilke ve kurallarına ve idare yargısına tâbi tutulurlar." (Lütfi DURAN, Ders Notları, s.344-345).

"Özel hukuk tüzel kişilerininbazı işlemleri de tamamen idare işlevine ilişkin olup,bunlarınyargısal denetimi de idarî yargının görev alanı içindedir." (Celal ERKUT, İptal Davasının Konusunu Oluşturması Bakımından İdarî İşlemin Kimliği, s.75-82, dpn.10-İd.s.129).

"Özel hukuk tüzel kişilerinin idarî işlemini belirleyen ölçüt kamu gücü ölçütüdür."(K.Burak ÖZTÜRK, İdarenin Denetlenmesinde Zorunlu Tahkim Yolu, s.613.)

"Bazı kuruluşların özel hukuk hükümlerine tâbi tutulması onların mutlaka özel hukuktüzel kişisi olduğu anlamına gelmez. Özel hukuk hükümlerine tâbi olma kuruluşun türünükendiliğindendeğiştiripidarenindışınaçıkarmaz." (İlhan ÖZAY,Futbolda Özelleştirme,İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi (İHİD), Sayı:1-3,1990, s.33).

"Kanunda Türkiye Futbol Federasyonu (TFF)'nin özel hukuk hükümlerine tâbi olduğunun belirtilmesi onu özel hukuk tüzel kişisi hâline getirmez. Kanunla bir kamu kurumunun bazı faaliyetleri özel hukuka tâbi kılınabilir. Ancak bir kurumun bazı faaliyetlerinin özel hukuka tâbi kılınması o kurumu kamu kurumu olmaktan çıkarmaz. TFF bir kamu tüzel kişisidir ve yürüttüğü faaliyet itibarıyla da hizmet yerinden yönetim kuruluşu, yani bir kamu kurumudur." (Kemal GÖZLER, İdare Hukuku, Cilt I, 2019, s.213-214)

"Türksat A.Ş.'nin şirket statüsünde kurulmuş olması ve 406 sayılı Kanun'da özel hukuk kurallarına tâbi olduğunun belirtilmesi, kamusal yetki kullandığı ölçüde idare hukuku kurallarınınuygulanmasından bağışıklık kazandırmayacaktır. Bu durum, Türksat A.Ş.'ninrutin faaliyetlerinin yürütülmesinde, personel istihdam rejiminde ve benzeri hususlarda özel hukuk kurallarının uygulanmasına engel değildir."(Ali D. ULUSOY, Yeni Türk İdare Hukuku, 2019, s. 211)

"Adlî-idarî yargı görev ayrımının kıstaslarının neler olduğu mer'i mevzuatımızda düzenlenmemiştir. Ancak, doktrinde kabul edilen bazı kıstaslar mevcuttur. Bu kıstaslardan biri de, maddî olaya uygulanacak kanunun niteliğidir. Eğer uyuşmazlıkkonusuolayauygulanması gerekenkanun,kamuhizmetlerininihdasveyürütülmesiileilgiliysebu davanınidarî yargıda görülmesi gerekir." (Aydın H. TUNCAY, Orhan ÖZDEŞ, Recep BAŞPINAR, Yüzyıl Boyunca Danıştay, 1968, s. 652)

Bilimsel görüşler ile adlî yargı-idarî yargı ayrımına ilişkin yüksek mahkeme kararları birlikte değerlendirildiğinde,kamu hizmeti yapmakla görevlendirilen özel hukuk tüzel kişilerinin bu hizmetleri yerine getirirken tesis ettikleri işlemler hakkında uygulanacak hukukî rejimin tespitiaçısından idare işlevinin belirleyici olduğu, idare işlevine ilişkin ayırıcı kıstasların; kamu gücü ve kamu hizmetiolduğu,idarî karar almayetkisiyledonatılmışolmalarınakarşılık, gerekstatüleri ve

gerekseteşkilatlanmaları ve yönetimleribakımındanözelhukuk tüzel kişisi olup da, kamu hizmeti görenlerin, bu hizmetleri yerine getirirken kamu gücü kullanmaları hâlinde bu işlemlerinin idare hukuku kurallarına tâbi olduğu ve idarî yargının görevalanı içindeyeraldığısonucunavarılmaktadır.

Bu itibarla, özel hukuk tüzel kişisi tarafından tesis edilmiş olsa da bir hukukî işlemin idarî işlem olupolmadığınınbelirlenebilmesi için işlemin tesisi sırasında özel hukuk tüzel kişisitarafındankamu gücü ayrıcalığından yararlanılıp yararlanılmadığının tespiti gerekir. Bir başka ifadeyleişlemi tesis edenin özel hukuk tüzel kişisi olması, sadece bu sebeple işlemi özel hukuk işlemi haline getirmeyeceğinden, işlemin hukukî mahiyeti değerlendirilmelidir.

Kamu hizmetlerinin tamamının Devlet ve diğer kamu tüzel kişilerince yerine getirildiği dönemlerde özel hukuk tüzel kişilerinin idarî işlem tesis etmesi ve idarî davalarda davalı mevkiine alınması söz konusuolamazdı. Bu nedenle idarî işlem tanımı yapılırken organik kıstas esas alınmak suretiyle işlemin Devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinden biri tarafından tesis edilmiş bulunması idarî işlemin zorunlu unsuru olarak kabul edilirdi.

İmtiyaz sözleşmeleri ve özelleştirmeye ilişkin Anayasal ve kanunîdüzenlemeler uyarınca tekel niteliğindeki bazı kamu hizmetlerinin sunumunun işletme hakkının belirli bir süreyle özel hukuk tüzel kişilerine devredilmesi, yap-işlet-devret modeli çerçevesinde bazı yatırım ve hizmetlerin kamunun gözetimve denetimi altında özel hukuk tüzel kişilerince yerine getirilmesininbenimsenmesi ve ekonomik kolluk işlemlerinin bir kısmının mevzuatla özel hukuk tüzel kişilerine bırakılması üzerine kamu hizmetlerini bu usûllerle yerinegetirenözelhukuk tüzel kişilerine kamu gücükullanarak idarî işlem tesis etme yetkisi verilmesi nedeniyle idarî işlemin tanımında organik kıstas zorunlu unsur olmaktan çıkmıştır.

Ekonomik gelişmelere bağlı olarak yaşanan bu hukukî değişimler sonucunda özel hukuk tüzel kişilerinin hiç bir suretle idarî işlem tesis edemeyeceğine ilişkin kabûlün artık geçerliliğinin kalmadığı bilimsel ve yargısal içtihatlarla ortaya konulduğundan, özel hukuk alanına ilişkin işlemlerinin adlî yargıda dava edilebileceğikonusundatereddütbulunmayan organize sanayi bölgesi yönetim organlarının kamu gücü kullanarak tesis ettiği işlemlerin fonksiyonel anlamda idarîişlem olması nedeniyle bu işlemlerin hukukî denetiminin idarî yargı mercilerince yapılması gerekmektedir.

Uyuşmazlık Mahkemesinin E.1991/1, K.1999/11 sayılı kararında; kurucuları ve organları kamu görevlilerinden oluşan Adalet Teşkilatını Güçlendirme Vakfının (ATGV) adalet hizmetine yardımcı ve o'na bitişik olarak kamu hizmeti yerine getirmesi ve ağırlıklı olarak kamusalbir nitelik taşıması dolayısıyla kamu tüzel kişiliğine yaklaşan yeni bir müessese olduğunun kabulü gerektiği, buna göre idare hukuku alanına ilişkin bulunan Vakıf Konut Yönetmeliği ile önceden düzenlenmiş objektif kurallara göre yapılan değerlendirme sonucunda re'sen ve tek yanlı biçimde tesis edilen lojman tahsisine ilişkin dava konusu işlemintüm unsurlarıbakımından idarî işlem niteliğitaşıdığı, ATGV'nin Medenî Kanun hükümlerine göre kurulmuş bir özel hukuk tüzel kişisi olmasının, tümü üst düzey kamu görevlilerinden oluşan Vakıf Yönetim Kurulunca idarî usûl ve esaslara göre tesis edilen işlemin idarî niteliğini ortadan kaldırmayacağı ve bu itibarla, davanın çözümünde idarî yargı merciinin görevli olduğu belirtilmiş, Uyuşmazlık Mahkemesinin E.1995/2, K.1995/2 sayılı kararında bir başka özel hukuk tüzel kişisi olan Türkiye Jokey Kulübü Derneğinin 6132 sayılı At Yarışları Kanunu uyarınca Tarım Bakanlığı ile yaptığı sözleşme ve anılan Kanun hükümlerine göre at yarışında dereceye giren atlar ve müşterek bahis ile ilgili olarak tesis ettiği işlemden kaynaklanan uyuşmazlığın görüm ve çözümünde idarî yargı merciinin görevli olduğu ifade edilmiştir.

Danıştayca da özel hukuk tüzel kişilerinin tesis ettiği işlemlerin, kamu hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin olması ve kamu gücü kullanılmak suretiyle tesis edilmesi halinde davanın idarî yargı merciince çözümlenmesi gerektiğince istikrarlı bir şekilde karar verilmekte olup, organize sanayi bölgesi yönetim organı tarafındanyürütülen hizmetin kamu hizmeti niteliğinde olup olmadığı ve işlem tesis edilirken kamu gücü kullanılıp kullanılmadığı gözetilmek suretiyle görevli yargı merciinin belirlenmesi gerekir.

4562 sayılı Kanunun 5. maddesinde özel hukuk tüzel kişisi olduğu belirtilen organize sanayi bölgesi tüzel kişiliğine kolluk yetkisi niteliğindeki yetkilerin, anılan Kanunla verilmesi nedeniyle istisnaî olarak, idare hukuku ilke ve kurallarına göre işlem tesis edebilme yetkisiyledonatılan organize sanayi bölgesi yönetim organlarının tesis etmiş oldukları idarî işlemlerin yargısal denetiminin idarî yargı mercilerince yapılması gerekmektedir.

Nitekim "...Organize Sanayi Bölgesi Yönetim Kurulu kararının Organize Sanayi Bölgeleri Uygulama Yönetmeliği'nin 108. maddesine dayanılarak alındığı dolayısıyla, uyuşmazlığın davacı ile davalı arasında imzalanan arsa tahsis sözleşmesi hükümlerineaykırılıktan değil,Yönetmelik hükümlerine aykırılıktan kaynaklandığı, anılan Yönetmeliğin ise Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından çıkarıldığı dikkate alındığında, Mahkemenin davanın görev yönünden reddine ilişkin kararında hukuka uyarlık bulunmamaktadır."gerekçesiyle verilen Danıştay Onuncu Dairesinin 13/05/2019 tarihli ve E:2015/3103, K:2019/3763 sayılı kararı ile ".... 4562sayılıOrganize Sanayi Bölgeleri Kanununun 4. maddesine göre, imar ve parselasyon planları ve değişikliklerinin, OSB tarafından hazırlanacağı ve Bakanlığın onayına sunularak hukuken tamamlanarak kesin ve yürütülebilir bir işlem haline geleceği tabiîdir. OSB tarafından hazırlanan ancak Bakanlık tarafından onaylanmayan birimar işleminin hukuken icraî, hukukî sonuç doğran bir işlem haline gelmesisöz konusu olmayacaktır. Dolayısıyla imar planı değişikliğindeOSBveBakanlıkişlemlerinin birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir. Uyuşmazlığa konu imar planı değişikliğinin OSB tarafından reddedilmesi ve böylece Bakanlığa sunulmaması işleminin özel hukuk hükümlerine göre tesis edilmiş bir işlem olarak değerlendirilmesi hukuken mümkün değildir." gerekçesiyleverilenDanıştayAltıncı Dairesinin 13/05/2019 tarihli ve E:2015/3103, K:2019/3763sayılı

kararı organize sanayi bölgelerinin kamu gücü kullanarak tesis ettiği işlemlerin yargısal denetiminin idarîyargı merciilerince yapılacağına ilişkindir.

4562 sayılı Kanun'un 4. maddesinin 14. fıkrasında yer alan "...arazi kullanımı, yapı ve tesislerinin projelendirilmesi, inşası ve kullanımıyla ilgili ruhsat ve izinler ile işyeri açma ve çalışma ruhsatlarıOSBtarafındanverilirvedenetlenir." hükmü ve Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu Uygulama Yönetmeliğinin 44. maddesinde yer alan OSB Müdürlüğünün OSB'nin imar planına uygun yapılaşmasından sorumlu olduğu, OSB'ce ruhsata aykırı veya ruhsatsız yapıldığı tespit edilen yapının o andaki inşaat durumu belirlenerek aykırılığın giderilmesi için katılımcıya 30 gün süre verileceği ve süre bitiminde yapı mevzuata uygun hâle getirilmediği takdirde inşaatın bu durumunun OSB tarafından belediyeye bildirileceği kuralı dayanak gösterilerek ... Organize Sanayi Bölge Müdürlüğünce, 06/09/2022 ve 21/02/2022 tarihli inşaat durumunu gösterir tespit tutanakları düzenlenmesi ve yapı hakkında işlem tesis edilmesinin Belediyeden istenmesi üzerine Yenimahalle Belediye Encümenince bu tutanaklara dayanılarak yıkım kararı verildiği dosyanın incelenmesinden anlaşılmaktadır.

Özel hukuk tüzel kişilerinin imar planına göre yapı ve tesislerin inşası ve kullanımıyla ilgili ruhsat ve izinler ile işyeri açma ve çalışma ruhsatlarını verme ve denetlemeyetkisinin bulunmadığı, kolluk yetkisinin kullanımı mahiyetinde olan bu işlemlerin egemenlik yetkisine dayanarak idarî makamlarca tesis edilebileceği kuşkusuzdur. Organize Sanayi Bölgesi Müdürlüğü, inşaatın yapı ruhsatına aykırılıklarını gösteren tutanak düzenleme işlemlerini Kanun veYönetmelikle kendisine tanınan kamugücünü(egemenlik yetkisini)kullanarakkarşıtarafınrızasınıaramadan tesis ettiğinden, bu işlem fonksiyonel anlamda idarî işlemdir. OSB Müdürlüğü özel hukuk hükümlerine göre tesis etmesi mümkün olmayan bu işlemi bu alana ilişkin egemenlik yetkisininkullanımının Kanunla kendisine tanınması nedeniyle tesis edebilmiştir.

Kanun ve Yönetmelik gereği OSB Müdürlüğü tarafından düzenlenen tutanaklara dayalı olarak Yenimahalle Belediye Encümenince alınan yıkımkararınıniptaliistemiyle Yenimahalle Belediye Başkanlığına karşı açılan davada, inşaatın durumunu tespit etmek üzere OSB Müdürlüğünce düzenlenen tutanakların iptali talep edilmediği ve OSB Müdürlüğü davacı tarafından davanın tarafı olarak gösterilmediği haldeİdarî Yargılama Usûlü Kanununun 15. maddesinin (1-c) işaretli bendi ile idarî mahkemelere tanınan yetkiye istinaden İdare Mahkemesince re'sen hasım mevkiine alınmıştır.

İdarî işlemi tesis edenin özel hukuk tüzel kişisi olmasından hareketle yargısal denetimin adlî yargı merciince yapılması gerektiğinin kabulü hâlinde Hukuk Muhakemeleri Kanununun 24. maddesi uyarınca "tasarruf" ilkesinin geçerli olduğu hukuk mahkemelerinde açılan davalarda mahkemece re'sen hasım değişikliği yapılamayacağından, OSB Müdürlüğünün re'sen hasım mevkiine alınmasına ilişkin İdare Mahkemesi kararı esas alınarak hukuk mahkemesince taraf teşkiline ilişkin usûl işlemleri sonuçlandırılamayacaktır.

Başka bir anlatımla, davacı tarafından davalı olarak gösterilmeyen kişilerin re'sen hasım mevkiine alınması idarî davalarda mümkün olup, hukuk mahkemelerinde Hukuk Muhakemeleri Kanununun 119. maddesi uyarınca dava dilekçesinde bulunması zorunlu olan davalı adının eksik olması hâlinde hâkim tarafından verilen kesin süre içinde tamamlanması ve 124. maddesi uyarınca karşı tarafın açık rızası ile yapılabilen iradî taraf değişikliği dışında kural olarakdavacı tarafından davalı olarak gösterilen kişiler husumetiyle davanın görülmesi zorunlu olduğundan, dava dilekçesinde sadece Yenimahalle Belediye Başkanlığının davalı olarak gösterilmesi nedeniyle OSB Müdürlüğü tarafından tesis edilen işlemler yönünden adlîyargı merciince yargısal denetim yapılamayacaktır.

SONUÇ : Açıklanan nedenlerle, 2247 sayılı Kanun'un 13. maddesi uyarınca yapılan başvurunun reddi gerektiği düşünülmektedir."

IV. İLGİLİ HUKUK

12. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "*Belediyenin görev ve sorumlulukları*" başlıklı 14. maddesinde, 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu hükümlerinin saklı olduğu belirtilmiştir.

13. 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."

14. 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu'nun "*Tanımlar vekısaltmalar*" başlıklı 3. maddesinin (h) bendi şöyledir:

" *(Değişik: 18/6/2017-7033/39 md.)*
Bu Kanunun uygulanmasında;
...
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."

15. 4562 sayılı Kanun'un "*Yer seçimi kuruluş ve planlama*" başlıklı 4. maddesinin on üçüncü ve devamıfıkraları şöyledir:

" (Değişik: 18/6/2017-7033/40 md.)

...

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.

(Ek fıkra:4/4/2023-7451/5 md.) Bakanlık tarafından OSB olarak sınırları kesinleştirilenalanlarda, acele kamulaştırma kararına istinaden Kamulaştırma Kanununun 27 nci maddesi kapsamında mahkemece takdir edilen taşınmaz bedelinin banka hesabına yatırılması ve acele el koyma kararı verilmesini takiben yatırımların gecikmemesini teminen, OSB tarafından altyapı inşaatı ve tahsis yapılabilir, yatırımlar için ruhsat ve izinler verilebilir. Bedel tespitine ilişkin Kamulaştırma Kanununun 11 inci maddesinin üçüncü fıkra hükmü saklıdır. Bu fıkranın uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar yönetmelikte düzenlenir.

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."

16.4562 sayılı Kanun'un "*Nitelikleri*" başlıklı 5. maddesinin birinci fıkrası şöyledir:

"*(Değişik: 4/7/2012-6353/20 md.*)

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."

17. 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 fıkrasında yer alan *"...yapabilen veya..."* sözcüklerinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar vermiştir.

18. 4562 sayılı Kanun'un "*Yönetim Kurulu*" başlıklı 8. maddesi şöyledir:

"(Değişik Fıkra :18/06/2017-7033/43 md.) 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."

19. 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. "

V. İNCELEME VE GEREKÇE

A. İlk İnceleme

20. Uyuşmazlık Mahkemesinin Kenan YAŞAR'ın Başkanlığında, Üyeler Nilgün TAŞ, Doğan AĞIRMAN, Eyüp SARICALAR, Ahmet ARSLAN, Mahmut BALLI ve Bilal ÇALIŞKAN'ın katılımlarıyla yapılan 01/04/2024 tarihli toplantısında; 2247 sayılı Kanun'un27. maddesi gereğince yapılan incelemeye göre, davalılardan ... 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

21. Raportör-Hâkim Gülay DOĞAN'ın 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:

22. Dava, organize sanayi bölgesi içerisinde ... ada, ... parsel, ... Cad. No:... ... adresinde bulunan taşınmazda davacının imalatlarının yapı ruhsatı ve ve eklerine aykırı bulunduğundan bahisle, ruhsat eklerine aykırılığın 15 gün içinde giderilmesine, aksi takdirde aykırı yapının yıktırılması ve masrafınıntahsil edilmesine ilişkin Yenimahalle Belediye Encümeninin 09/02/2023 tarih ve 119 sayılı Kararının iptali istemiyle açılmış, davalılardan ... OSB Müdürlüğü yönünden olumlu görev uyuşmazlığı çıkarılmıştır.

23. Konuya ilişkin mevzuat hükümleri 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 de adli yargı yerlerince yapılacağı gözetildiğinde, davanın davalılardan ... OSB aleyhine yönelik kısmının yargısal denetiminin, adli yargı yerinde yapılması gerektiği sonucuna varılmıştır.

24. Yukarıda belirtilen hususlar göz önünde bulundurularak, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısının başvurusunun kabulü ile, davalılardan ... Organize Sanayi Bölge Müdürlüğü vekilinin görev itirazının reddine ilişkin, Ankara 15. İdare Mahkemesinin 26/07/2023 tarih ve E.2023/1042 sayılı görevlilik kararının kaldırılması gerekmiştir.

VI. HÜKÜM

Açıklanan gerekçelerle;

A. Davanın çözümünde ADLİ YARGININ GÖREVLİ OLDUĞUNA,

B. Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısının BAŞVURUSUNUN KABULÜ ile, davalılardan ... Organize Sanayi Bölge Müdürlüğü vekilinin görev itirazının reddine ilişkin, Ankara 15. İdare Mahkemesinin 26/07/2023 tarih ve E.2023/1042 GÖREVLİLİK KARARININ KALDIRILMASINA,

01/04/2024 tarihinde, Üyeler Ahmet ARSLAN ve Bilal ÇALIŞKAN'ın KARŞI OYLARI ve OY ÇOKLUĞU İLE KESİN OLARAK karar verildi.

Başkan Vekili	Üye	Üye	Üye
Kenan	Nilgün	Doğan	Eyüp
YAŞAR	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 fıkrasının (b) bendi kapsamındaki illerde bedelsiz devredilir. Diğer illerde ise 2/7/1964 tarihli ve 492 sayılı Harçlar Kanunu'nun 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 Kanun'un 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 fıkrada 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 Kanun'un 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, OSBtarafından 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 istifadesine 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 fıkrada 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 Kanun'da yer alan özel hukuk hükümlerine bağlı olma keyfiyeti kurumun üçüncü kişilerle girişeceği hukuki işlemlere özel hukuk hükümlerinin uygulanacağını belirtmekten öte bir anlam taşımadığı ortadadır.

Kanun ve Yönetmelik gereği OSB Müdürlüğü tarafından düzenlenen tutanaklara dayalı olarak ... Belediye Encümenince alınanyıkımkararınıniptaliistemiyle ... Belediye Başkanlığına karşı açılan davada, inşaatın durumunu tespit etmek üzere OSB Müdürlüğünce düzenlenen tutanakların iptali talep edilmediği ve OSB Müdürlüğü davacı tarafından davanın tarafı olarak gösterilmediği halde İdarî Yargılama Usûlü Kanunu'nun 15. maddesinin (1-c) işaretli bendi ile idarî mahkemelere tanınan yetkiye istinaden İdare Mahkemesince re'sen hasım mevkiine alınmıştır.

İdarî işlemi tesis edenin özel hukuk tüzel kişisi olmasından hareketle yargısal denetimin adli yargı merciince yapılması gerektiğinin kabulü hâlinde Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun 24. maddesi uyarınca *"tasarruf"* ilkesinin geçerli olduğu hukuk mahkemelerinde açılan davalarda mahkemece re'sen hasım değişikliği yapılamayacağından, OSB Müdürlüğünün re'sen hasım mevkiine alınmasına ilişkin İdare Mahkemesi kararı esas alınarak hukuk mahkemesince taraf teşkiline ilişkin usûl işlemleri sonuçlandırılamayacaktır.

Davacı tarafından davalı olarak gösterilmeyen kişilerin re'sen hasım mevkiine alınması idarî davalarda mümkün olup, hukuk mahkemelerinde Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun 119. maddesi uyarınca dava dilekçesinde bulunması zorunlu olan davalı adının eksik olması hâlinde hâkim tarafından verilen kesin süre içinde tamamlanması ve 124. maddesi uyarınca karşı tarafın açık rızası ile yapılabilen iradî taraf değişikliği dışında kural olarakdavacı tarafından davalı olarak gösterilen kişiler husumetiyle davanın görülmesi zorunlu olduğundan, dava dilekçesinde sadece ... Belediye Başkanlığının davalı olarak gösterilmesi nedeniyle OSB Müdürlüğü tarafından tesis edilen işlemler yönünden adlî yargı merciince yargısal denetim yapılamayacağı sonucuna varıldığından, uyuşmazlığın görüm ve çözümünün idari yargı yerine ait bulunduğu görüşü ile çoğunluk kararına katılmıyoruz.

Üye	Üye
Ahmet ARSLAN	Bilal ÇALIŞKAN