T.C.
UYUŞMAZLIK MAHKEMESİ

ESAS NO : 2025/246
KARAR NO : 2025/491
KARAR TR : 07/07/2025

ÖZET: Özel hukuk tüzel kişiliğine sahip davalı OSB Yönetim Kurulunca davacıya ait kamulaştırılan taşınmaz parseline eş değer parsel veya kendi parselinin verilmesi istemiyle yapılan başvurunun reddine ilişkin işleme karşı açılan davanın, ADLİ YARGI YERİNDE görülmesi gerektiği hk.

K A R A R

Davacı : ... Otelcilik Dan. Gıda Oto. Tur. San. ve Tic. Ltd. Şti.
Vekili : Av. A. E
Davalı : Tarsus Organize Sanayi Bölgesi Müdürlüğü
Vekili : Av. C. V

I. DAVA KONUSU OLAY

1. Davacı vekili tarafından, acele kamulaştırma yoluyla kamulaştırılan ve evvelinde müvekkiline ait olan Mersin ili, Tarsus ilçesi, ... köyü, ... parsel sayılı taşınmaza karşılık olarak Tarsus Organize Sanayi Bölgesi (OSB) içerisinde kamulaştırılan taşınmazla eş değerde bir parselin verilmesi, mümkünse ... parsel sayılı taşınmazın verilmesi talebiyle yapılan başvurunun reddine ilişkin, 15/11/2024 tarih ve E.01298 sayılı Tarsus OSB Yönetim Kurulu Başkanlığı işleminin iptali istemiyle idari yargı yerinde dava açılmıştır.

2. Davalı Tarsus Organize Sanayi Bölgesi Müdürlüğü vekili, cevap dilekçesinde davanın adli yargı yerinde çözülmesi gerektiğinden bahisle görev itirazında bulunmuştur.

II. UYUŞMAZLIĞA İLİŞKİN BAŞVURU SÜRECİ

A. İdari Yargıda

3. **Mersin 2. İdare Mahkemesi 24/01/2025 tarih ve E.2024/1826 sayılı kararı** ile, *"davanın görülmesinde idari yargının görevli olduğuna ve davalı idarenin görev itirazının reddine"* karar vermiştir. Görevlilik kararının ilgili kısmı şöyledir:

> *"... Dava dosyasının incelenmesinden; davacının davaya konu başvurusunun, Tarsus Organize Sanayi Bölgesi'nde yer alan (ve mülkiyeti Tarsus OSB'ye ait) taşınmazın tarafına satışı/tahsisi için bir başvuru niteliğinde olduğu, mezkur başvurunun davalı Tarsus Organize Sanayi Başkanlığı'nca incelenerek yukarıda yer verilen Kanun ve Yönetmeliğin bazı hükümlerine atıfta bulunulmak suretiyle reddedildiği, bunun üzerine anılan işlemin iptali istemiyle de bakılmakta olan davanın açıldığı anlaşılmaktadır. Bir işlemin idari işlem olup olmadığı konusunda asıl ayırt edici unsur, işlemin idare işleviyle ilgili bir alanda, kamusal yetki ve usuller kullanılarak yapılması, başka bir deyişle idare hukukunun ilke ve kurallarına tabi olmasıdır. Bu durumda, iptali istenen dava konusu işlemin Resmî Gazete'de yayımlanan "Organize Sanayi Bölgeleri Uygulama Yönetmeliği" ile 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu hükümlerine dayanarak tesis edildiği, dolayısıyla uyuşmazlığın*

davacı ile davalı arasındaki bir arsa tahsis sözleşmesine ilişkin olmadığı, uyuşmazlığın bahsi geçen mevzuat hükümlerinin uygulanmasından kaynaklandığı, anılan Organize Sanayi Bölgeleri Uygulama Yönetmeliğinin ise Sanayi ve Teknoloji Bakanlığınca çıkarıldığı dikkate alındığında, dava konusu işlemin yargısal denetiminin idari yargıda yapılması gerektiği sonucuna ulaşıldığından, uyuşmazlığın görüm ve çözümünün idare mahkemesinin görev alanına girdiği sonuç ve kanaatine varılmıştır.

Nitekim, benzer bir uyuşmazlıkta, Danıştay 10. Dairesince verilen 13.05.2019 tarihli ve 2015/3103, K:2019/3763 sayılı karar da bu yöndedir. ..."

4. Davalı 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

5. Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı, davanın, 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:

"... (Belirtilen) hükümler karşısında, OSB yönetimlerinin özel hukuk tüzel kişiliği oldukları tartışmasızdır.

Yine anılan Kanun'un 25/5. maddesine 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, Tarsus OSB Müdürlüğünün, 4562 sayılı Kanun kapsamında kurulduğu anlaşılmıştır.

Yukarıdaki açıklamalara göre, Tarsus OSB içinde faaliyet gösteren davacıya ait iken acele kamulaştırma yoluyla kamulaştırılan taşınmazın tekrar kendisine verilmesi, mümkün olmaması halinde OSB içerisinde bu taşınmazla eş değerde başka bir parselin verilmesi talebinin reddine ilişkin 15.11.2024 tarihli ve E.01298 sayılı Yönetim Kurulu Başkanlığı işleminin iptaline dair davanın özel hukuk hükümlerine göre adli yargı yerinde görülmesi gerektiği düşünülmektedir.

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

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

III. BAŞSAVCILIK DÜŞÜNCESİ

7. Danıştay Başsavcısı, dava konusu uyuşmazlığın görüm ve çözümünde idari yargının görevli olduğu kanaatiyle, 2247 sayılı Kanun'un 13. maddesi uyarınca yapılan başvurunun reddi gerektiği yolunda yazılı düşünce vermiştir. Yazılı düşüncenin ilgili kısmı şöyledir:

"İdarî yargının görev alanını belirleyen temel kanun olan İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 2. 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-idarî yargı ayrılığı 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 özel hukuk kişisi gibi hareket etmek suretiyle egemenlik yetkisi (kamu gücü) kullanmadan özel 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 gücü kullanmak 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 uyarınca idarî işlem tesis edebilirler" (GÖZLER Kemal, İdare Hukuku, Cilt I, 2019, s. 761-763). "Kamu hizmetlerine şu ya da bu ölçüde doğrudan doğruya katılan bütün özel örgütler, tamamen özel hukuk rejimine tâbî olmakla birlikte, kamusal yetkiler kullanarak 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 kişilerinin bazı işlemleri de tamamen idare işlevine ilişkin olup, bunların yargısal 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 hukuk tüzel kişisi olduğu anlamına gelmez. Özel hukuk hükümlerine tâbi olma kuruluşun türünü kendiliğinden değiştirip idarenin dışına çıkarmaz." (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 kurallarının uygulanmasından bağışıklık kazandırmayacaktır. Bu durum, Türksat A.Ş.'nin rutin 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 uyuşmazlık konusu olaya uygulanması gereken kanun, kamu hizmetlerinin ihdas ve yürütülmesi ile ilgiliyse bu davanın idarî 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 tespiti açısından idare işlevinin belirleyici olduğu, idare işlevine ilişkin ayırıcı kıstasların; kamu gücü ve kamu hizmeti olduğu, idarî karar alma yetkisiyle donatılmış olmalarına karşılık, gerek statüleri ve gerekse teşkilatlanmaları ve yönetimleri bakımından özel hukuk 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 görev alanı içinde yer aldığı sonucuna varılmaktadır.

Bu itibarla, özel hukuk tüzel kişisi tarafından tesis edilmiş olsa da bir hukukî işlemin idarî işlem olup olmadığının belirlenebilmesi için işlemin tesisi sırasında özel hukuk tüzel kişisi tarafından kamu gücü ayrıcalığından yararlanılıp yararlanılmadığının tespiti gerekir. Bir başka ifadeyle işlemi 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 konusu olamazdı. Bu nedenle idarî işlem tanımı yapılırken organik kıstas esas alınmak suretiyle işlemin Devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinden biri tarafından tesis edilmiş bulunması idârî işlemin zorunlu unsuru olarak kabul edilirdi.

İmtiyaz sözleşmeleri ve özelleştirmeye ilişkin Anayasal ve kanunî düzenlemeler 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 gözetim ve denetimi altında özel hukuk tüzel kişilerince yerine getirilmesinin benimsenmesi ve ekonomik kolluk işlemlerinin bir kısmının mevzuatla özel hukuk tüzel kişilerine bırakılması üzerine kamu hizmetlerini bu usûllerle yerine getiren özel hukuk tüzel kişilerine kamu gücü kullanarak idârî işlem tesis etme yetkisi verilmesi nedeniyle idârî işlemin tanımında organik kıstas zorunlu unsur olmaktan çıkmıştır.

Ekonomik gelişmelere bağlı olarak yaşanan bu hukukî değişimler sonucunda özel hukuk tüzel kişilerinin hiç bir suretle idârî işlem tesis edemeyeceğine ilişkin kabûlün artık geçerliliğinin kalmadığı bilimsel ve yargısal içtihatlarla ortaya konulduğundan, özel hukuk alanına ilişkin işlemlerinin adlî yargıda dâvâ edilebileceği konusunda tereddüt bulunmayan organize sanayi bölgesi yönetim organlarının kamu gücü kullanarak tesis ettiği işlemlerin fonksiyonel anlamda idârî işlem olması nedeniyle bu işlemlerin hukûkî denetiminin idârî 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 kamusal bir nitelik taşıması dolayısıyla kamu tüzel kişiliğine yaklaşan yeni bir müessese olduğunun kabûlü 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 işlemin tüm unsurları bakımından idarî işlem niteliği taşıdığı, ATGV'nin Medenî Kanun hükümlerine göre kurulmuş bir özel hukuk tüzel kişisi olmasının, tümü üst düzey kamu görevlilerinden oluşan Vakıf Yönetim Kurulunca idarî usul 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.

Danıştay'ca 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 tarafından yürütülen 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 yetkisiyle donatılan 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 hükümlerine aykırılıktan 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 ".... 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanununun 4. maddesine göre, imar ve parselasyon planları ve değişikliklerinin, OSB tarafından hazırlanacağı ve Bakanlığın onayına sunularak hukuken tamamlanarak kesin ve yürütülebiliru bir işlem haline geleceği tabiîdir. OSB tarafından hazırlanan ancak Bakanlık tarafından onaylanmayan bir imar işleminin hukuken icraî, hukukî sonuç doğran bir işlem haline gelmesi söz konusu olmayacaktır. Dolayısıyla imar planı değişikliğinde OSB ve Bakanlık işlemlerinin 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." gerekçesiyle verilen Danıştay Altıncı Dairesinin 13/05/2019 tarihli ve E:2015/3103, K:2019/3763 sayılı kararı organize sanayi bölgelerinin kamu gücü kullanarak tesis ettiği işlemlerin yargısal denetiminin idarî yargı merciilerince yapılacağına ilişkindir.

4562 sayılı Organize Sanayı Bölgeleri Kanununun 4. maddesinin 5. fıkrasında, "Seçilen alanda özel mülkiyette olan araziler bulunması halinde 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. (Ek cümleler:4/4/2023- 7451/5 md.) Yönetmelikte belirtilen şart ve sürelerde yatırım yapmayı taahhüt eden parsel maliklerine, kamulaştırma yapılmadan seçilen alanda OSB tarafından yer verilebilir. Taahhüdü yerine getirmeyenlerin taşınmazları kamulaştırılır. " hükmü ve Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu Uygulama Yönetmeliğinin 6. maddesinin (6). fıkrasında, (Ek:RG-5/9/2024-32653) Seçilen alanda özel mülkiyette olan araziler bulunması halinde bu araziler rızaen satın alma veya kamulaştırma yoluyla iktisap edilir. Bu nitelikte taşınmazlar hakkında 2942 sayılı Kanun hükümleri uygulanır. Bu Yönetmeliğin Ek-3 sayılı ekinde yer alan noter tasdikli taahhütnameyi vermek suretiyle 60 ıncı maddede belirtilen şart ve sürelerde yatırım yapmayı taahhüt eden parsel maliklerine, kamulaştırma yapılmadan seçilen alanda OSB tarafından yer verilebilir. 60 ıncı maddedeki süre yatırım için gerekli asgari altyapının tamamlanması ile başlar. Süresi içinde Ek-3'te yer alan taahhüdünü yerine getirmeyenlerin taşınmazları kamulaştırılır. OSB sathında Ek-3 uygulanması Bakanlığın iznine tabidir. " kuralına dayanılarak Tarsus Organize Sanayi Bölge Müdürlüğünce, arsa tahsis talebinin reddine ilişkin dava konusu işlemin tesis edildiği dosyanın incelenmesinden anlaşılmaktadır.

Yukarıda aktarılan yasal düzenlemelerden anlaşılacağı üzere, Bilim, Sanayi ve

Teknoloji (Sanayi ve Ticaret) Bakanlığının onayı ile, Bakanlıkça belirlenen yerde kurulan ve özel hukuk tüzel kişisi oldukları belirtilen 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 yetki ve ayrıcalıklar tanınmış olup, organize sanayi bölgeleri, bu yetki ve ayrıcalık dahilinde kamu hukuku alanında görülmesi gereken tek yanlı, kesin, doğrudan uygulanabilir işlemler de tesis edebilmektedir.

Dava konusu olayda da; davacı şirketin iptal davasına konu ettiği organize sanayi bölgesinde bulunan ve davacıya ait olup kamulaştırılan taşınmaz yerine anılan bölgede arsa tahsis edilmesi talebinin reddi yolundaki Tarsus Organize Sanayi Bölgesi Müdürlüğü Yönetim Kurulu kararının idare hukuku alanında hukuki sonuçlar doğuran, kamu gücüne dayanılarak tesis edilmiş bir idari işlem olduğu, bu haliyle uyuşmazlığın idari yargı yerince çözümlenmesi gerektiği sonucuna varılmıştır."

IV. 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.

9. 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu'nun "*Tanımlar ve kısaltmalar*" başlıklı 3. maddesinin (h) bendinde "*Organize Sanayi Bölgesi (OSB)*" tanımlanmıştır. İlgili metin şöyledir:

"(Değişik: 18/6/2017-7033/39 md.)
Bu Kanunun uygulanmasında;
...
h) 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. 4562 sayılı Kanun'un "*Yer seçimi kuruluş ve planlama*" başlıklı 4. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

"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. (Ek cümleler:4/4/2023-7451/5 md.) Yönetmelikte belirtilen şart ve sürelerde yatırım yapmayı taahhüt eden parsel maliklerine, kamulaştırma yapılmadan seçilen alanda OSB tarafından yer verilebilir. Taahhüdü yerine getirmeyenlerin taşınmazları kamulaştırılır.
...
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 için açılan davalar neticesinde 2942 sayılı Kanunun 10 uncu maddesinde belirtilen süreler içerisinde bedeli ödemeyen OSB'lerin tüzel kişilikleri, tasfiye süreci başlatılarak Bakanlık tarafından resen terkin edilebilir.
...

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.

(Ek fıkra:4/4/2023-7451/5 md.) Bakanlık tarafından OSB olarak sınırları kesinleştirilen alanlarda, 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."

11. 4562 sayılı Kanun'un "*Nitelikleri*" başlıklı 5. maddesinin ilk 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.(Ek cümle : 20/2/2014-6525/21 md.) OSB; kamulaştırma işlemlerini Valilik, İl Özel İdaresi, Belediye veya Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına yaptırabilir."

12. 4562 sayılı Kanun'un, 04/07/2012 tarihli 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 tarihli ve E.2013/49, K.2013/125 sayılı kararı ile, 04/07/2012 tarihli 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.

13. 4562 sayılı Kanun'un "*Müteşebbis heyet*" başlıklı 7. maddesi şöyledir:

"(Değişik fıkra: 18/6/2017-7033/42 md.) Müteşebbis heyet, OSB'nin kuruluşuna katılan kurum ve kuruluşların karar organlarınca, organlarında görevli olanlardan veya mensupları arasından tespit edilecek on beş asıl ve on beş yedek üyeden oluşur.

Katılan kurum ve kuruluşların müteşebbis heyette temsil edilecekleri üye sayısı, katılım oranları dikkate alınarak kuruluş protokolünde belirlenir.

(Değişik fıkra: 18/6/2017-7033/42 md.) Müteşebbis heyette yer alan üyeler, vali hariç dört yıl için seçilir ve temsil ettikleri kurum ve kuruluşlardaki görevleri sona erdiğinde üyelikleri düşer. Üyelikten düşen veya ayrılan üyenin yerine, temsil ettiği kurum ve kuruluşun ön sıradaki yedek üyesi geçer. Katılan üye, yerine geçtiği üyeden kalan süreyi tamamlar. Vali, müteşebbis heyette bulunması durumunda yedek üye uygulamasından istisna tutulur.

Müteşebbis heyet ilk toplantısında, valinin başkan olması durumunda, 4 üncü maddenin yedinci fıkrasında sayılan kuruluşlardan il özel idaresi, il özel idaresi bulunmayan illerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı ve belediye temsilcileri dışında kalanlardan bir başkanvekili, aksi takdirde bir başkan ve bir başkanvekili seçer.[7]

Müteşebbis heyet en az üç ayda bir defa başkan veya başkanın yokluğunda başkanvekili başkanlığında salt çoğunluk ile toplanır. Kararlar mevcudun salt çoğunluğu ile alınır. Oyların eşitliği halinde başkanın oyuna itibar edilir.

Müteşebbis heyette görevli üyeler, geçerli sayılan bir mazeretleri olmaksızın üst üste yapılan üç toplantıya veya mazeretleri olsa dahi bir yıl içinde yapılan toplantıların en az

yarıdan bir fazlasına katılmamaları halinde üyelikten çekilmiş sayılırlar.

Müteşebbis heyet; OSB'nin kuruluş amacını gerçekleştirmek için gerekli kararları ve tedbirleri almak, yer seçimi raporunda belirtilen hususları yerine getirmek, kanun, yönetmelik, kuruluş protokolü ve benzeri düzenlemelerle verilen görevleri yapmak, yönetim ve denetim kurulu çalışmalarını ve hesaplarını ibra etmek, OSB'ye ait para ve diğer kaynakları kuruluş amacına uygun kullanmakla yükümlü ve görevlidir.

Müteşebbis heyet üyeleri ile yönetim ve denetim kurulu üyelerinin görevlendirilme usul ve esasları, kuruluş protokolünün tanzim şekli ve ihtiva edeceği hususlar ile görev ve çalışmalarına ilişkin esaslar Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.

(Ek fıkra: 18/6/2017-7033/42 md.) OSB organlarında görev alanlar, vali hariç diğer OSB'lerin organlarında görev alamazlar."

14. 4562 sayılı 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."

V. İNCELEME VE GEREKÇE

A. İlk İnceleme

15. Uyuşmazlık Mahkemesinin Rıdvan GÜLEÇ'in Başkanlığında, Üyeler Nilgün TAŞ, Doğan AĞIRMAN, Eyüp SARICALAR, Ahmet ARSLAN, Mahmut BALLI ve Bilal ÇALIŞKAN'ın katılımlarıyla yapılan 07/07/2025 tarihli toplantısında; 2247 sayılı Kanun'un 27. maddesi gereğince yapılan incelemeye göre, davalı 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 olumlu görev uyuşmazlığı çıkarıldığı ve usule ilişkin herhangi bir noksanlık bulunmadığı anlaşıldığından, görev uyuşmazlığının esasının incelenmesine oy birliğiyle karar verildi.

B. Esasın İncelenmesi

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

17. Dava, acele kamulaştırma yoluyla kamulaştırılan ve evvelinde davacıya ait olan taşınmaza karşılık olarak Tarsus Organize Sanayi Bölgesi (OSB) içerisinde kamulaştırılan taşınmazla eş değerde bir parselin verilmesi, mümkünse aynı parselin verilmesi talebiyle yapılan başvurunun reddine ilişkin Tarsus OSB Yönetim Kurulu Başkanlığı işleminin iptali

istemiyle açılmıştır.

18. Yukarıda sözü edilen mevzuat hükümlerinin ve Uyuşmazlık Mahkemesinin benzer konularda istikrar kazanmış kararlarının birlikte değerlendirilmesinden, Organize Sanayi Bölgesinin 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 tarafından tesis edilen işlemin yargısal denetiminin adli yargı yerinde yapılması gerektiği sonucuna varılmıştır.

19. Yukarıda belirtilen hususlar göz önünde bulundurularak, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısının başvurusunun kabulü ile, davalı vekilinin görev itirazının reddine ilişkin Mersin 2. İdare Mahkemesinin 24/01/2025 tarih ve E.2024/1826 sayılı görevlilik kararının kaldırılması gerekmiştir.

VI. HÜKÜM

Açıklanan gerekçelerle;

A. Davanın çözümünde ADLİ YARGININ GÖREVLİ OLDUĞUNA,

B. Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısının BAŞVURUSUNUN KABULÜ ile, davalı vekilinin görev itirazının reddine ilişkin Mersin 2. İdare Mahkemesinin 24/01/2025 tarih ve E.2024/1826 sayılı GÖREVLİLİK KARARININ KALDIRILMASINA,

07/07/2025 tarihinde, Üyeler Ahmet ARSLAN ve Bilal ÇALIŞKAN'ın KARŞI OYLARI ve OY ÇOKLUĞU İLE KESİN OLARAK karar verildi.

Başkan	Üye	Üye	Üye
Rıdvan	Nilgün	Doğan	Eyüp
GÜLEÇ	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.

4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu hükümlerinden 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 alman 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, taşınmazın davacı şirkete tahsisine ilişkin işlemin iptaline yönelik Tarsus Malatya Organize Sanayi Bölgesi Bölge Yönetim Kurulu Başkanlığı kararının iptali istemiyle açıldığı ve yönetim kurulu kararının 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
Ahmet	Bilal
ARSLAN	ÇALIŞKAN