Hukuk Bölümü 1998/10 E., 1998/12 K.

- **İDARİ CEZANIN UYGULANMASI NEDENİYLE UĞRANILAN ZARARLAR İÇİN AÇILAN TAM YARGI DAVASI**
- **RUHSATSIZ OLDUĞU GEREKÇESİYLE KAHVEHANESİ KAPATILAN KİŞİ**
- **TAM YARGI DAVASI**

- 1608 S. UMURU BELEDİYEYE MÜTEALLİK AHKAMI CEZAİYE HAKKI... [Madde 1]
- 2577 S. İDARİ YARGILAMA USULÜ KANUNU [Madde 12]
- 2577 S. İDARİ YARGILAMA USULÜ KANUNU [Madde 2]

"İçtihat Metni"

OLAY : 1- Davacı, mülkiyeti Rize Belediyesine ait işyerini 1/3/1995 tarihinde kiralayarak kahvehane işletmek üzere gerekli Valilik ruhsatını almış ve işyeri açma ruhsatı için de Belediyeye başvuruda bulunduktan sonra faaliyete başlamıştır.

Rize Belediye Encümenince 6.7.1995 gün ve 1570 sayı ile zabıta ekibinin 19.5.1995 günü yaptığı denetimde 1580 sayılı Yasanın 15. maddesinde öngörülen işyeri açma ruhsatı olmadığı nedeniyle davacının işyerinin 1608 sayılı Yasanın değişik 1. maddesi gereğince ruhsat alıncaya kadar kapatılmasına karar verilmiş; davacı tarafından yapılan itirazın Rize Sulh Ceza Mahkemesinin 31.8.1995 günlü, 1995/59 sayılı kararıyla süre yönünden reddedilmesi üzerine, işyeri 21.9.1995 günü kapatılmıştır.

Davacının, ceza kararına karşı süresi içinde itirazda bulunduğu Trabzon İdare Mahkemesince 24.7.1995 gün ve 1995/1053-912 sayı ile görevsizlik kararı verilmesi nedeniyle Rize Sulh Ceza Mahkemesine yaptığı itiraz başvurusunun süresinde olduğu ve bu nedenle süre yönünden ret kararının yazılı emir yoluyla bozulması gerektiği yolundaki dilekçesini yerinde gören Adalet Bakanlığınca verilen yazılı emir gereği Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı tarafından çıkarılan tebliğname üzerine Yargıtay 7. Ceza Dairesince verilen 25.1.1996 günlü, 1996/610-98 sayılı bozma kararına uyan Rize Sulh Ceza Mahkemesi; 14.3.1996 gün ve 1995/59 sayı ile, 1608 sayılı Yasanın 1. maddesinde elli liraya kadar para cezası ve 3 günden 15 güne kadar ticaret ve sanattan men cezası öngörülmesine karşın, belediye encümenince işyeri açma ruhsatı alıncaya kadar süresiz ticaret ve sanattan men kararı verilmesinin usul ve yasaya aykırı olduğu gerekçesiyle, itirazın kabulüne ve ceza kararının kaldırılmasına kesin olarak karar vermiştir.

2- Davacı, ortalama 1,000,000.- lira net günlük kazanç elde ettiği işyerinin kapatıldığı 21.9.1995 tarihinden itibaren dava tarihine kadar geçen 180 günlük sürede yoksun kaldığı 180,000,000.- liranın yasal faiziyle birlikte davalı Belediyeden tahsiline hükmedilmesi istemiyle 1.4.1996 tarihinde mahkeme kaydına geçen dilekçesiyle idari yargı yerine tam yargı davası açmıştır. TRABZON İDARE MAHKEMESİ; 25.3.1997 gün ve E. 1996/480, K. 1997/352 sayı ile, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 12. maddesine göre, idari yargı yerinin görev alanına giren işlem nedeniyle meydana gelen zararın tazmini istemiyle açılan davalarda idari yargının görevli olacağı; bu durumda, davacının kahvehane olarak işlettiği işyerinin kapatılması nedeniyle uğradığını ileri sürdüğü 180,000,000.- lira zararın tazmini istemiyle açtığı davanın görüm ve çözümünde zarara neden olarak gösterilen ceza kararını kaldıran adli yargı yerinin görevli olduğu gerekçesiyle görevsizlik kararı vermiş; bu karar, temyiz edilmeyerek kesinleşmiştir.

3- Davacı, bu kez, işyerinin kapatılması nedeniyle uğradığı 180,000,000.- lira zararın yasal faiziyle birlikte davalı Belediyeden tahsiline hükmedilmesi istemiyle 5.5.1997 günlü dilekçesiyle adli yargı yerine maddi tazminat davası açmıştır.

RİZE ASLİYE 2. HUKUK MAHKEMESİ; 25.11.1997 gün ve 1997/170-671 sayı ile, Uyuşmazlık Mahkemesinin 24.12.1969 günlü, 50-53 sayılı kararında "zararı doğuran olayın belediye encümenince verilmiş idari bir karara dayanmış olmasına göre davanın idari nitelikte bulunduğunun kabulü gerekir. Şundan ötürü ki, dava idari bir kararın sonucu olan idari bir eylemden dolayı haksızlığa uğrayan kimsenin idareye karşı açtığı bir davadır. O halde, uyuşmazlığın idari yargıda çözümlenmesi gerekir." denildiği; ayrıca Yargıtay 4. Hukuk Dairesinin 2.6.1986 günlü, 3254-4470 sayılı içtihadına göre, davalı belediyelerin kamu hizmetini yerine getirmesinden dolayı zarar gördüğünü iddia eden kimselerin bu zararın ödettirilmesini idari yargıya başvurarak istemeleri gerektiği; olayda, Rize Belediye Encümeninin 1580 sayılı Yasanın 15. maddesi gereğince kahvehanesini kapatmasından dolayı davacının uğradığını iddia ettiği maddi zararın tahsiline ilişkin maddi tazminat davasının idari yargı yerinde görülmesi gerektiğinin düşünüldüğü, zira idarenin bir eylem ve işlemi sonucu ortaya çıkan bir zararın varlığının sözkonusu olduğu gerekçesiyle yargı yolu bakımından Mahkemelerinin görevsizliğine, kararın kesinleşmesi halinde idari yargı ve adli yargı yerlerince verilmiş ve kesinleşmiş iki ayrı görevsizlik kararı nedeniyle olumsuz görev uyuşmazlığı ortaya çıkacağın dan dosyanın Uyuşmazlık Mahkemesi Kanununun 19/1. ve 19/2. maddesi gereğince Uyuşmazlık Mahkemesine gönderilmesine, Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümünün görevli yargı merciini belirten kararının verilmesinin beklenmesine karar vermiş; bu kararın, temyiz edilmeyerek kesinleşmesi üzerine adli ve idari yargı dosyaları anılan Hakimliğin 23.2.1998 günlü, 1997/170-671 sayılı yazısı ekinde Uyuşmazlık Mahkemesi Başkanlığına gönderilmiştir.

İNCELEME VE GEREKÇE: Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümünün, Mustafa Bumin'in Başkanlığında, Üyeler: O. Hulusi Mustafaoğlu, Ülkü Aydın, Nursel Aymakoğlu, Zafer Kantarcıoğlu, Dr. Erol Alpar ve Ertuğrul Taka'nın katılımlarıyla yapılan 8.5.1998 günlü toplantısında, Raportör-Hakim İsa Yeğenoğlu'nun davanın çözümünde idari yargı yeri görevli olduğundan Asliye Hukuk Mahkemesinin başvurusunun kabulü gerektiği yolundaki raporu ve dosyadaki belgeler okundukdan; ilgili Başsavcılarca görevlendirilen Yargıtay Cumhuriyet Savcısı Erdoğan Güneş ile Danıştay Savcısı Sinan Yörükoğlu'nun davanın çözümü idari yargının görev alanına girdiğinden Asliye Hukuk Mahkemesinin başvurusunun kabulü gerektiğine ilişkin yazılı ve sözlü açıklamaları dinlendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü: Öncelikle, Uyuşmazlık Mahkemesine yapılan başvurunun niteliğine ilişkin usul sorununa değinmek gerekmektedir.

2247 sayılı Uyuşmazlık Mahkemesinin Kuruluş ve İşleyişi Hakkında Kanunun 19. maddesinde "Adli, idari, askeri yargı mercilerinden birisinin kesin veya kesinleşmiş görevsizlik kararı üzerine kendine gelen bir davayı incelemeye başlayan veya incelemekte olan bir yargı mercii davada görevsizlik kararı veren merciin görevli olduğu kanısına varırsa, gerekçeli bir karar ile görevli merciin belirtilmesi için Uyuşmazlık Mahkemesine başvurur ve elindeki işin incelenmesini Uyuşmazlık Mahkemesinin karar vermesine değin erteler." hükmü yer almaktadır.

Anılan hükme göre, yargı yerince, önüne gelen davada daha önce görevsizlik kararı veren ve bu kararı kesinleşmiş olan yargı yerinin görevli olduğu kanısına varılarak resen başvuru yolunun işletilmesi durumunda, dava dosyasının esası kapatılmaksızın mahkemece varılan kanaatin gerekçesini ortaya koyan ara karar niteliğindeki bir kararla görevli merciin belirtilmesi için Uyuşmazlık Mahkemesine başvurulması ve eldeki işin incelenmesinin Uyuşmazlık Mahkemesinin karar vermesine kadar ertelenmesi yeterlidir.

Olay kısmında özetlenen adli yargı kararı incelendiğinde; bir yandan, daha önce görevsizlik kararı veren idari yargı yerinin görevli olduğu kanaati belirtilmek suretiyle 2247 sayılı Yasanın 19. maddesine göre resen başvuru yolu işletilerek işin incelenmesi Uyuşmazlık Mahkemesi kararına kadar ertelenirken, diğer yandan dava dosyasının esası kapatılıp görevsizlik kararı verildiği ve bu

kararın kesinleşmesinin beklendiği görülmektedir. Bu haliyle adli yargı kararı, kesinleşmiş bir görevsizlik kararı niteliğini taşımakta olup, tarafların başvurması halinde Uyuşmazlık Mahkemesince incelenebilecek olan 14. madde kapsamındaki hukuk alanına ilişkin olumsuz görev uyuşmazlığının konusunu oluşturmaktadır. Ancak, Mahkemenin iradesinin 19. maddeye göre resen başvuruyu amaçlaması ve bu iradenin tarafların başvurmasına olanak tanımaması karşısında, başvurunun 19. madde kapsamında olduğunun kabulü ile işin esasına geçilmesi dava ekonomisine uygun düşecektir.

Dava, dayanağı olan 1608 sayılı Yasaya aykırılığı yargı kararıyla saptanan işyeri kapatma cezasına ilişkin belediye encümeni kararının uygulanması nedeniyle uğranılan maddi zararın tazmini isteminden ibarettir.

Umuru Belediyeye Müteallik Ahkamı Cezaiye Hakkında 16 Nisan 1340 (1924) Tarih ve 486 Numaralı Kanunun Bazı Maddelerini Muaddil 15.5.1930 tarih ve 1608 sayılı Kanunun 1. maddesi, belediye meclis ve encümenlerinin kendilerine kanun, nizam ve talimatnamelerin verdiği görev ve yetki çerçevesinde aldıkları kararlara aykırı hareket edenlerle belediye kanun, nizam ve talimatnamelerinin yasakladığı veya emrettiği fiilleri işleyenlere veya yapmayanlara verilecek cezaları düzenlemiş; 5. maddesinde ise, ceza kararlarına tebliğ tarihinden itibaren beş gün içinde mahsus hakimlere ve bulunmayan yerlerde sulh hakimliğine başvurularak sözlü veya yazılı olarak itiraz edilebileceği belirtilmek suretiyle itirazın usul ve esasları ile incelemekle görevli yargı mercii gösterilmiştir.

Anılan Yasaya ilişkin 30.3.1930 tarihli Adliye Encümeni Mazbatasında "ceza tertibi dolayısıyla herhangi bir haksızlık ve mağduriyete uğradıklarını iddia edenlerin itirazlarına en seri bir surette ve tam bir itminan verecek merciler tarafından tetkikine imkan vermeyi matuf" olduğu ifade edildikten sonra "5. ve 6. maddelerde itiraz mercii olarak belediye işleri çok olan yerlerde mahsus hakim ihdas olunarak o hakimler ve olmayan yerlerde sulh hakimleri salahiyetli addolunmuş ve bu suretle de itirazların bir hakim huzurunda tetkiki suretiyle tatminkar bir usul kabul olunmuştur." denilmektedir.

Uyuşmazlık Mahkemesi Genel Kurulunun 13.10.1988 tarih ve 19958 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 11.7.1988 günlü, E. 1988/1, K. 1988/1 sayılı "Ceza uygulamasına ilişkin idari kararlar nedeniyle açılan davalarla ilgili görev uyuşmazlıklarının Uyuşmazlık Mahkemesinin Hukuk Bölümünde görüşülüp çözümlenmesi gerektiği hakkında" ilke kararında da ifade olunduğu üzere, 1608 sayılı Yasada düzenlendiği gibi, kanunun öngördüğü bir ceza idarenin bir organı eliyle uygulanabiliyorsa bu genel ceza hukukunun değil, idare hukukunun bir müeyyidesidir. Bu tür cezalar, uygulama alanı itibariyle, idarenin kamu düzeninin sağlanması ve korunması görev ve yükümlülüğünün yerine getirilmesi amacına yönelik bir hukuki müeyyide niteliğini taşımakta olup; idari ceza uygulaması, konusu olan suçun niteliği, uygulayan merci ve uygulanan usul ile hukuki sonuçları itibariyle adli ceza uygulamasından farklılık göstermekte ve hukuki müeyyideler, esasen gerçek anlamda bir ceza sayılmamaktadırlar. Nitekim, Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümünün, 21.4.1990 tarih ve 20499 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2.4.1990 günlü, 1990/6-6 sayılı kararında, idari cezaların, idare organları tarafından ve idari usullere göre kesilip uygulandığından idari işlem niteliğini taşıdığı; ancak, kanunlarında bu tür cezalar için itiraz mercilerinin gösterilmemesi halinde bu konudaki davaların idari yargıda görülmekte olduğu belirtilmiştir.

Yargısal ya da adli bir yönü bulunmayan idari ceza kararlarının yargısal denetiminde, kural olarak idari yargı yerleri görevli ise de; 1608 sayılı Yasa ile öngörüldüğü gibi yasakoyucu, pratik düşüncelerle, bu ceza kararlarına karşı ilgililerin, sadece yapılan tespitin gerçeğe aykırılığını, maddi ağır yanlışlıklar ile yasaya aykırılık bulunduğunu ileri sürerek yapacakları itirazların ülke genelinde yaygın teşkilata sahip adli yargı içinde yer alan hakimlerce sade bir usulle incelenmesini ve kesin kararlarla süratle sonuçlandırılmasını uygun görmüştür. Ancak, itirazın adli yargı yerinde görülecek olması, idare organlarının kamu gücüne dayanarak verdikleri idare hukukunun müeyyidesi olan ceza kararlarının idari niteliğini değiştirmez. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 2. maddesinde idari dava türleri arasında sayılan tam yargı davaları, idari eylem ve işlemlerden dolayı hakları ihlal edilenler tarafından açılan davalar olarak tanımlanmış; aynı Yasanın 12. maddesinde de, ilgililere haklarını ihlal eden bir idari işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı idari yargı yerine tam yargı davası açabilme olanağı tanınmıştır.

Belirtilen durum karşısında, 1608 sayılı Yasanın tanıdığı yetkiye dayanılarak belediye encümenince verilen idari cezanın uygulanmasından doğan zararların giderilmesi istemini içeren davanın 2577 sayılı Yasanın 2. madde kapsamında ve 12. maddeye göre açılan bir tam yargı davası olduğu, görüm ve çözümünde idari yargı yerinin görevli bulunduğu açıktır.

Açıklanan nedenlerle, Rize 2. Asliye Hukuk Hakimliğinin 2247 sayılı Yasanın 19. maddesi kapsamında görülen başvurusunun kabulü ile Trabzon İdare Mahkemesince verilen görevsizlik kararının kaldırılması gerekmektedir.

SONUÇ : Anlaşmazlığın niteliğine göre, davanın idari yargı yerinde görülmesi gerektiğine, bu nedenle Rize 2. Asliye Hukuk Mahkemesinin başvurusunun kabulü ile, Trabzon İdare Mahkemesinin 25.3.1997 günlü, E. 1996/480, K. 1997/352 sayılı görevsizlik kararının kaldırılmasına, 8.5.1998 gününde kesin olarak oybirliğiyle karar verildi.