Hukuk Bölümü 2005/113 E. , 2006/11 K.

- 5326 SAYILI KABAHATLER KANUNU KAPSAMINA GIREN IDARI PARA CEZASINA KARŞI YAPILAN ITIRAZIN ADLİ YARGI YERİNDE ÇÖZÜMLENMESININ GEREKTIĞI

  - İMAR KANUNU (3194) Madde 42

"İçtihat Metni"

Davacı : A. T.

Vekili : Av. M. M.

Davalı : Altıntaş Belediye Başkanlığı

O L A Y : Ruhsatsız ilave kat yapıldığının saptandığı nedeniyle, Altıntaş Belediyesi Encümeninin 26.4.2002 tarih ve 2002/81 sayılı kararıyla, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesi uyarınca yapı sahibine 10.000.000.000.-TL. para cezası verilmiş; davacı vekili, Hesap İşleri Müdürlüğünün 5.7.2005 tarihli yazısı ekinde müvekkiline tebliğ olunan bu kararın iptali istemiyle idari yargı yerinde dava açmıştır.

ESKİŞEHİR İDARE MAHKEMESİ; 27.7.2005 gün ve E:2005/1468, K: 2005/945 sayı ile, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 2. maddesine göre "kabahat" deyiminden kanunun karşılığında idari yaptırım uygulanmasını öngördüğü haksızlığın anlaşılacağı; 3. maddesinde, bu Kanunun genel hükümlerinin diğer kanunlardaki kabahatler hakkında da uygulanacağının öngörüldüğü; 16. maddesinde, kabahatler karşılığında uygulanacak olana idari yaptırımların idari para cezası ve idari tedbirlerden ibaret olduğunun, idari tedbirlerin ise, mülkiyetin kamuya geçirilmesi ve ilgili kanunlarda yer alan diğer tedbirler olduğunun hükme bağlandığı; anılan Kanun'un genel hükümleri arasında yer alan 27. maddesinin birinci fıkrasında, idari para cezasına ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idari yaptırım kararlarına karşı, kararın tebliği veya tefhimi tarihinden itibaren en geç onbeş gün içinde sulh ceza mahkemesine başvurulabileceği öngörülmüş olup, Kanunun Geçici 2. maddesinde, bu Kanun hükümlerinin yürürlüğe girdiği tarih itibariyle idare mahkemelerinde dava açılarak iptali istenen idari yaptırım kararları hakkında uygulanmayacağının ve Geçici 3. maddesinde de daha önce verilmiş idari para cezalarına ilişkin kararlara karşı henüz iptal davası açılmamış olmakla birlikte dava açma süresinin geçmemiş olması halinde bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren onbeş gün içinde 27. madde hükümlerine göre sulh ceza mahkemesine başvuruda bulunulabileceği belirtildiğine göre, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun değişik kanunlarda her birinde farklı düzenlemeyle yer alan idari yaptırımlara ilişkin hükümlerin genel niteliklerini ortaya koyduğu ve idari para cezalarına karşı başvuru yollarını yeniden belirlediği; bu durumda, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 27. maddesine göre, 3194 sayılı İmar Kanunu hükümleri uyarınca verilen idari para cezalarına karşı sulh ceza mahkemesinde dava açılmasının gerektiği gerekçesiyle görevsizlik kararı vermiş; bu karar temyiz edilmeyerek kesinleşmiştir.

Davacı vekili, aynı istekle, 31.8.2005 gününde adli yargı yerinde dava açmıştır.

ALTINTAŞ SULH CEZA MAHKEMESİ; 13.9.2005 gün ve E:2005/87 D.İş sayı ile, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 27. maddesinde sulh ceza mahkemesine itiraz olunabileceği öngörülen kabahat suçunu oluşturan eylemlerin, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nda belirtilen eylemler ile diğer kanunlarda hafif hapis cezası ve hafif para cezası yaptırımı öngörülmüş iken 5252 sayılı TCK Yürürlük ve Uygulama Şekli Hakkında Kanun'un 5349 sayılı Kanunla değişik 7. maddesi ile idari para cezasına çevrilen eylemler olduğu; oysa 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesi yaptırımının sadece "para cezası" olduğu, dolayısıyla kabahat olmadığı, bu nedenle davaya bakmanın idari yargı koluna ait bulunduğu; daha önce sulh ceza mahkemesini görevli kılan 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42/5. maddesinin Anayasa Mahkemesinin 15.5.1997 tarih ve E:1996/72, K:1997/51 sayılı kararıyla iptal edildiği ve bundan sonra itirazları değerlendirme görevinin idari yargı koluna geçtiği ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle durumun değişmediği gerekçesiyle Mahkemenin görevsizliğine, bu hususta daha önce idare mahkemesince de görevsizlik kararı verilmiş olduğundan karar kesinleştiğinde dosyanın Uyuşmazlık Mahkemesine gönderilmesine karar vermiş; bu karar, temyiz edilmeyerek kesinleşmiştir.

İNCELEME VE GEREKÇE:

Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü'nün, Ahmet AKYALÇIN'ın Başkanlığında, Üyeler: M. Lütfü ÜÇKARDEŞLER, Ahmet VELİOĞLU,Serap AKSOYLU, Z. Nurhan YÜCEL, Abdullah ARSLAN ve Levent ÖZÇELİK'in katılımlarıyla yapılan 13.2.2006 günlü toplantısında;

I- İLK İNCELEME : Dosya üzerinde 2247 sayılı Yasa'nın 27. maddesi uyarınca yapılan incelemeye göre;

Uyuşmazlık Mahkemesi Genel Kurulunun 11.7.1988 günlü, E:1988/1, K:1988/1 sayılı İlke Kararında, "2247 sayılı Uyuşmazlık Mahkemesinin Kuruluş ve İşleyişi Hakkında Kanunun bütünüyle incelenip değerlendirilmesinden, bu Kanunun uygulanması yönünden 2 nci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan, 'ceza uyuşmazlıkları' ibaresinden, savcının ya da şahsi davacının talebi ile başlayan yargılaması sonunda sanığın mahkumiyetine ya da beraatine hükmedilebilecek davalarda, askeri ve adli ceza mahkemeleri arasında çıkan görev ve hüküm uyuşmazlıklarının anlaşılması, bunun dışında kalan tüm görev uyuşmazlıklarının 'hukuk uyuşmazlığı' sayılması gerektiği sonucuna varılmaktadır. Uygulanması idari organlara bırakılan cezalar, adli nitelikte olmadığından, bunlar hakkında yapılan itirazlar ya da açılan davalar 'ceza davası' olarak nitelendirilemezler. İdari niteliklerinden dolayı bu davalara ilişkin görev ve hüküm uyuşmazlıklarının Uyuşmazlık Mahkemesinin Hukuk Bölümünde incelenip çözümlenmesi gerektiği…."açıkça belirtilmiştir.Bu durum gözetildiğinde, olay bölümünde yazılı başvuru konusu görev uyuşmazlığının Hukuk Bölümünde incelenmesi gerektiği kuşkusuzdur.

Olay kısmında belirtildiği üzere, tarafları, konusu ve sebebi aynı olan bir görevsizlik kararı bulunmakta olup, bunun üzerine kendine gelen davayı inceleyen adli yargı yerinin sahip olduğu seçenekler ile verdiği karar bakımından bir değerlendirme yapılması gerekmektedir.

1- 2247 sayılı Yasanın 14. maddesinde yer alan, "Olumsuz görev uyuşmazlığının bulunduğunun ileri sürülebilmesi için adli, idari veya askeri yargı mercilerinden en az ikisinin tarafları konusu ve sebebi aynı olan davada kendilerini görevsiz görmeleri ve bu yolda verdikleri kararların kesin veya kesinleşmiş olması gerekir.

Bu uyuşmazlığın giderilmesi istemi, ancak davanın taraflarınca ve ceza davalarında ise ayrıca ilgili makamlarca ileri sürülebilir." hükmüne göre, idare mahkemesinin kesinleşmiş görevsizlik kararı üzerine adli yargı yerince de görevsizlik kararı verilmesi ve bu kararın kesinleşmesi halinde, olumsuz görev uyuşmazlığı doğmuş olacak; hukuk alanında doğmuş bulunan bu

uyuşmazlığın giderilmesi istemi ise, ancak davanın taraflarınca ileri sürülebilecektir.

2- 2247 sayılı Yasanın 19. maddesindeki "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." hükmüne göre ise, adli yargı yeri, davaya bakma görevinin daha önce görevsizlik kararı veren idari yargı yerine ait olduğunu belirten gerekçeli bir karar ile doğrudan Uyuşmazlık Mahkemesine başvurma olanağına sahiptir. Şu kadar ki , başvuru kararının, görev konusunda Uyuşmazlık Mahkemesince karar verilmesine değin işin incelenmesinin ertelenmesi hususunu da ihtiva etmesi gerekir.

Yasakoyucu, 14. maddeye göre hukuk alanında olumsuz görev uyuşmazlığı doğması halinde her iki yargı merciince işten el çekilmiş olduğundan başvurma iradesini davanın taraflarına bırakmış iken, bu yönteme nazaran daha kısa zamanda çözüme ulaşılmasını amaçladığı 19. madde ile, daha önce görevsizlik kararı veren yargı merciinden sonra davayı inceleyen yargı merciine, işten el çekmeden doğrudan Uyuşmazlık Mahkemesine başvurma olanağını tanımıştır.

Olayda, adli yargı yerince, öncelikle görevsizlik kararı verilmekle birlikte, bununla yetinilmemiş ve görevli merciin belirtilmesi için re'sen Uyuşmazlık Mahkemesine başvurulmasına da karar verilmiştir.

Bu haliyle, hernekadar 2247 sayılı Yasada öngörülen yönteme uymamakta ise de, davanın taraflarınca başvuruda bulunulmadığı gözetilerek, Altıntaş Sulh Ceza Mahkemesince re'sen yapılan başvurunun 2247 sayılı Yasanın 19. maddesi kapsamında olduğunun kabulü ile Uyuşmazlık Mahkemesinin önüne gelmiş bulunan görev uyuşmazlığının çözüme kavuşturulması, gerek dava ekonomisine gerek Uyuşmazlık Mahkemesinin kuruluş amacına uygun olacağından görev uyuşmazlığının esasının incelenmesine oybirliği ile karar verildi.

II- ESASIN İNCELENMESİ:Raportör-Savcı İsa YEĞENOĞLU'nun davanın çözümünde adli yargının görevli olduğu yolundaki raporu ile dosyadaki belgeler okunduktan; ilgili Başsavcılarca görevlendirilen Yargıtay Cumhuriyet Savcısı Ahmet BEŞİNCİ ile Danıştay Savcısı Ahmet Yahya ÖZDEMİR'in davada adli yargının görevli olduğu yolundaki sözlü açıklamaları da dinlendikten sonra GEREĞİ GÖRÜŞÜLÜP DÜŞÜNÜLDÜ:

Dava, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesine göre belediye encümeni tarafından verilen para cezasının kaldırılması istemiyle açılmıştır.

3.5.1985 tarih ve 3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Amaç" başlıklı 1. maddesinde " Bu Kanun, yerleşme yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmaların; plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünü sağlamak amacıyla düzenlenmiştir" denilmiş; 42. maddesinin birinci fıkrasında, ruhsat alınmadan veya ruhsat veya eklerine veya imar mevzuatına aykırı olarak yapılan yapının yapı sahibine, fenni mesule ve müteahhidine, istisnalar dışında özel parselasyon ile hisse karşılığı belirli bir yer satan ve alana para cezası verileceği kurala bağlanmış; anılan Yasa maddesinin itiraz merci olarak sulh ceza mahkemesini belirleyen beşinci fıkrası Anayasa Mahkemesi'nin 15/5/1997 tarihli ve E:1996/72, K:1997/51 sayılı kararıyla iptal edilmiş olup, yasama organınca bu konuda düzenleme yapılmamıştır.

Anayasa Mahkemesinin iptal kararını dikkate alan Uyuşmazlık Mahkemesi, 3194 sayılı Yasa'nın 42. maddesine göre verilen idari para cezalarına karşı açılan davaları, göreve ilişkin genel ilkelere göre idari yargının görev alanında görmüştür.

Ancak 1.6.2005 tarihinde 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun yürürlüğe girmesi karşısında, bu Kanunun diğer kanunlarda düzenlenen idari yaptırımlar ile bunlara karşı yapılacak itirazlara ilişkin görev hükümleri üzerindeki etkisinin incelenmesi gerekmiştir.

Kabahatler Kanunu Tasarısı Gerekçesinde özetle, bu düzenleme ile, özellikle ekonomik hayata ilişkin düzenlemelerde kazuistik olarak idari ceza yaptırımı öngören ve bir sistemden yoksun olan hükümlerin önüne geçebilmek ve ayrıca hukuk uygulamasında birliği ve hukuk güvenliğini temin etmek amacıyla, belirlenen genel ilkelerin, özel kanunlarda tanımlanan kabahatler hakkında da uygulanmasının sağlanacağı belirtilmiştir.

30.3.2005 tarih ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun birinci maddesinde "Bu Kanunda; toplum düzenini, genel ahlâkı, genel sağlığı, çevreyi ve ekonomik düzeni korumak amacıyla;

a) Kabahatlere ilişkin genel ilkeler,

b) Kabahatler karşılığında uygulanabilecek olan idari yaptırımların türleri ve sonuçları,

c) Kabahatler dolayısıyla karar alma süreci,

d) İdari yaptırıma ilişkin kararlara karşı kanun yolu,

e) İdari yaptırım kararlarının yerine getirilmesine ilişkin esaslar,

belirlenmiş ve çeşitli kabahatler tanımlanmıştır." denilerek Kanunun amaç ve kapsamı belirlenmiş; ikinci kısmında yer alan 32 ila 43. maddelerinde, Türk Ceza Kanunu kapsamı dışında kalan çeşitli kabahatler sayılarak, bu eylemlere yaptırımlar öngörülmüştür.

Anılan Kanun'un 2. maddesinde, "kabahat" deyiminden, kanunun karşılığında idari yaptırım uygulanmasını öngördüğü haksızlığın anlaşılacağı; 16. maddesinde, kabahatler karşılığında uygulanacak olan idari yaptırımların "idari para cezası" ve "idari tedbirler"den ibaret bulunduğu; "idari tedbirler"in de mülkiyetin kamuya geçirilmesi ve ilgili kanunlarda yer alan diğer tedbirler olduğu belirtilmiştir.

Buna karşılık, 19. maddesinde, diğer kanunlarda kabahat karşılığında öngörülen belirli bir süre için;

a) Bir meslek ve sanatın yerine getirilmemesi,

b) İşyerinin kapatılması,

c) Ruhsat veya ehliyetin geri alınması

d) Kara, deniz veya hava nakil aracının trafikten veya seyrüseferden alıkonulması,

gibi yaptırımlara ilişkin hükümlerin, ilgili kanunlarda bu Kanun hükümlerine uygun değişiklikler yapılıncaya kadar saklı tutulacağı öngörülmek suretiyle geçici istisnalar getirilmiş; 11.5.2005 tarih ve 5348 sayılı Kanun'un 5. maddesiyle eklenen Ek 1. maddede,

"4.1.1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanununda yer alan vergi mahkemelerinin görevine ilişkin hükümler saklıdır." denilmek suretiyle de 213 sayılı Yasa kapsamında bulunan vergi cezaları, Kabahatlar Kanunu'nun kapsamı dışında bırakılmıştır.

Kabahatler Kanunu'nun "Genel kanun niteliği" başlıklı 3. maddesinde, "Bu Kanunun genel hükümleri diğer kanunlardaki kabahatler hakkında da uygulanır." denilmiş olup; bu Kanun'un genel hükümleri arasında yer alan 27. maddesinin (1) numaralı bendinde, idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idari yaptırım kararına karşı, kararın tebliği veya tefhimi tarihinden itibaren engeç onbeş gün içinde, sulh ceza mahkemesine başvurulabileceği öngörülmüştür.

Buna göre, Kabahatler Kanunu'nun belirlediği ilke ve esaslara uyan diğer kanunlardaki idari para cezaları ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idari yaptırımlara karşı yapılacak itirazlarda sulh ceza mahkemesi genel görevli kılınmıştır.

Görev kuralları kamu düzenine ilişkin olduğundan, görev konusunda taraflar için bir müktesep hak doğmayacağı; bu nedenle, yeni bir yasayla kabul edilen görev kurallarının, geçmişe de etkili olacağı, bilinen bir genel hukuk ilkesidir.

Böylece, davanın açıldığı andaki kurallara göre görevli olan mahkeme, yeni bir yasa ile görevsiz hale gelmiş ise, (davanın açıldığı anda görevli olan ve fakat yeni yasaya göre görevsiz hale gelen) mahkemenin görevsizlik kararı vermesi gerekeceği; ancak, yeni yasadaki görev kuralının, değişikliğin yürürlüğe girmesinden sonra açılacak davalarda uygulanacağına dair geçiş hükümlerinin varlığı halinde, mahkemece görevsizlik kararı verilemeyeceği açıktır.

Kabahatler Kanunu'nun Geçici 2. maddesinde, "Bu Kanun hükümleri, yürürlüğe girdiği tarih itibariyle idare mahkemelerinde dava açılarak iptali istenen idari yaptırım kararları hakkında uygulanmaz."; Geçici 3. maddesinde de "Daha önce verilmiş olan idari para cezasına ilişkin kararlara karşı henüz iptal davası açılmamış olmakla birlikte dava açma süresinin geçmemiş olması halinde, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren onbeş gün içinde 27 nci madde hükümlerine göre sulh ceza mahkemesine başvurulabilir." denilerek geçiş dönemine ilişkin uygulama açıklanmış; 31.3.2005 tarihli ve 5328 sayılı Kanunla değişik 44. maddesinde ise, bu Kanun'un 1 Haziran 2005 tarihinde yürürlüğe gireceği belirtilmiştir.

Bu açıklamalara göre, Kabahatler Kanunu'nun uygulanabilmesi için idari yaptırımın, dayanağı olan yasanın amacı dikkate alınarak, Kabahatler Kanunu'nun; 1. maddesinde belirtilen alanların korunmasına yönelik bulunması, 2. maddesinde yapılan kabahat tanımına ve 16. maddesinde belirtilen yaptırım türlerine uyması, 19. maddesinde sayılan geçici istisnalardan olmaması,27. maddenin (1) numaralı bendinde itiraz yolu öngörülen idari yaptırımlardan olması gerekmektedir.

İncelenen olayda, yukarıda belirtilen koşulların oluştuğu anlaşıldığından dava konusu imar para cezasına karşı yapılacak itiraza bakma görevi sulh ceza mahkemesine ait bulunmaktadır.

Belirtilen durum karşısında, işlemin 5326 sayılı Yasa'nın yürürlüğe girdiği 1.6.2005 tarihinden sonra 5.7.2005 tarihli üst yazı ile tebliğ olunması üzerine açılan davanın görüm ve çözümünde adli yargı yeri görevli bulunmaktadır.

Açıklanan nedenlerle, sulh ceza mahkemesinin 19. madde kapsamında görülen başvurusunun reddi ile ayrıca verdiği görevsizlik kararının kaldırılması gerekmektedir.

SONUÇ : Davanın çözümünde ADLİ YARGININ görevli olduğuna, bu nedenle Altıntaş Sulh Ceza Mahkemesi'nin 2247 sayılı Yasa'nın 19. maddesi kapsamında görülen BAŞVURUSUNUN REDDİ ile aynı Mahkemece ayrıca verilen 13.9.2005 günlü ve E:2005/87 D.İş sayılı GÖREVSİZLİK KARARININ KALDIRILMASINA, 13.2.2006 gününde OYBİRLİĞİ İLE KESİN OLARAK karar verildi.