Hukuk Bölümü 2006/218 E. , 2007/60 K.

- 3194 SAYILI İMAR KANUNU'NUN 42. MADDESI HK
  - İMAR KANUNU (3194) Madde 32

"İçtihat Metni"

Davacı : A.Ç. Turizm ve Ticaret A.Ş.

Vekili : Av. G. A.

Davalı : Çankaya Belediye Başkanlığı/Ankara

O L A Y : Ankara ili, Çankaya ilçesi, imarın 5496 ada 11 parselinde kayıtlı taşınmazın ve üzerindeki yapının sahibi ve müteahhidi olan davacı hakkında, Çankaya Belediye Encümeninin 5.5.2005 tarih ve C/2005/1678.15 sayılı kararıyla; onaylı mimari projesine aykırı imalat yaptığından bahisle; 3194 sayılı İmar Kanunun 32.maddesi gereğince zabıt konusu hususların Fen İşleri Müdürlüğünce onaylı projesine uygun hale getirilmesi, 42.maddesi gereğince para cezası verilmesi yolunda işlem tesis edilmiştir.

Davacı vekilince, verilen imar para cezasına ilişkin 5/5/2005 tarih ve C/2005/1678.15 sayılı işlemin iptali istemiyle 18.7.2005 tarihinde idari yargı yerinde dava açılmıştır.

Dava dilekçesinde; İmar Kanunun 32.maddesi delaletiyle İmar Kanunun 42.maddesine göre ortada olmayan bir kaçak yapıya para cezası verilmesi nedeniyle itiraz konusu işlemin yasal olmadığı -İmar Kanunu'nun diğer maddelerine de değinilmek suretiyle- iddia edilmiştir.

ANKARA 2. İDARE MAHKEMESİ; 10.8.2005 gün ve E:2005/1427, K:2005/1214 sayı ile, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 1.maddesinde; bu Kanunda; toplum düzenini, genel ahlakı, 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 esasların belirlenmiş ve çeşitli kabahatlerin tanımlanmış olduğu; 2.maddesinde, Kabahat deyiminden; kanunun, karşılığında idari yaptırım uygulanmasını öngördüğü haksızlığın anlaşılacağı, 3.maddesinde, bu Kanunun genel hükümlerinin diğer kanunlardaki kabahatler hakkında da uygulanacağının, 16.maddesinde, kabahatler karşılığında uygulanacak olan idari yaptırımların, idari para cezası ve idari tedbirlerden ibaret olduğunun belirtildiği; anılan Kanunun "Başvuru Yolu" başlıklı 27.maddesinde, idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin İdari yaptırım kararına karşı, kararın tebliği veya tefhimi tarihinden itibaren en geç onbeş gün içinde, sulh ceza mahkemesine başvurulabilir."hükmünün, Geçici 2.maddesinde, bu Kanun hükümleri, yürürlüğe girdiği tarih itibariyle idare mahkemelerinde dava açılarak iptali istenen idari yaptırım kararları hakkında uygulanmaz, hükmünün, Geçici 3.maddesinde ise, 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 başvuruda bulunulabilir, hükmü 44.maddesinde ise; bu Kanun 1 Haziran 2005 tarihinde yürürlüğe girer hükmünün yer aldığı; dava dosyasının incelenmesinden, imar mevzuatına aykırılık nedeniyle davalı idarece dava konusu işlemin tesis edildiğinin anlaşıldığı; bu durumda imar mevzuatına uymamanın kabahat tanımı içinde yer aldığı, anılan kanunun 3.maddesinde, bu kanunun genel hükümlerinin diğer kanunlardaki kabahatler hakkında uygulanacağı, kanunun genel hükümleri arasında 27.maddede idari para cezasına karşı sulh ceza mahkemesine başvurulacağı açıkça belirtildiğinden, uyuşmazlığın çözümünün idare mahkemelerinin görev alanına girmediği gerekçesiyle görevsizlik kararı vermiş; bu karar, temyiz edilmeyerek kesinleşmiştir.

Davacı vekilince, aynı istemle 3.10.2005 tarihinde adli yargı yerinde itirazda bulunulmuştur.

ANKARA 4.SULH CEZA MAHKEMESİ; 23.11.2005 gün ve Müt.E:2005/1203 sayı ile, 3194 İmar Yasasının 32.maddesinde ruhsatsız yapı veya bölümlerinin inşaa edilmesi halinde yapılacak işlemlerin belirtildiği, buna aykırı hareket edilmesi halinde aynı yasanın 42.maddesine göre idari para cezası verileceğinin öngörüldüğü; 3194 sayılı yasanın 42.maddesinin 5.fıkrası Anayasaya aykırı olduğundan Anayasa Mahkemesinin 01.08.2001 tarihinde yürürlüğe giren 1996/72 esas 1997/51 karar sayılı kararıyla 42.maddenin 5.fıkrasının 1.tümcesinin anayasaya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiş olduğu, bu haliyle 3194 imar yasasının 42.maddesine göre verilen idari para cezalarına karşı itirazın, sulh ceza mahkemelerine yapılacağı hükmünün iptal edilerek, idare mahkemelerinin yetkili ve görevli kılındığı; Çankaya Belediye Encümeni tarafından tahakkuk ettirilen idari para cezasının, idarenin kamu gücünü kullanarak aldığı bir idari işlem olduğu, bu bakımdan idari para cezası niteliğini taşıyan imar para cezalarının idari yargı denetimi dışında tutulmasının idarenin yargısal denetiminin etkin ve doğal anlamda gerçekleşmemesi sonucunu doğuracağı; 01.06.2005 tarihinde yürürlüğe giren 5326 sayılı Kabahatler Yasasının 2.maddesinde, kabahat deyiminden, kanunun karşılığında idari yaptırım uygulanmasını öngördüğü haksızlık olduğu belirtilmiş ise de, verilen para cezasının idarenin kamu gücünü kullanarak aldığı bir idari işlem olduğu, imar kurallarına aykırı bir yapının eski hale getirilmesine ilişkin işlem idari yargı yerlerinde görülürken, birbirleri ile bağlantılı olayda farklı sonuçların ortaya çıkacağı; keza 5326 sayılı Kabahatler Yasasının ikinci kısmında çeşitli kabahatler başlığı adlında 32.maddeden itibaren düzenlenen idari cezalara karşı sulh ceza mahkemelerine itiraz da, bulunma hakkının tanındığı; bu nedenlerle Mahkemelerinin bu davaya bakmaya yetkili ve görevli bulunmadığı gerekçesiyle görevsizlik kararı ayrıca; İdari yargı ile Mahkemeleri arasında oluşan olumsuz görev uyuşmazlığının hali için 2247 sayılı Uyuşmazlık Mahkemesinin Kuruluş Ve İşleyişi Hakkındaki Kanunun 14.maddesi gereğince dosyanın İdare Mahkemesi ve Mahkemeleri kararları kesinleştikten sonra doğrudan aynı yasanın 15/1 maddesi gereğince Uyuşmazlık Mahkemesi Başkanlığına gönderilmesine, aynı yasanın 19.maddesine göre uyuşmazlık mahkemesince bu konuda karar verilinceye kadar işin incelenmesinin ertelenmesine, karar vermiş, bu karar, itiraz edilmeyerek kesinleşmiştir.

İNCELEME VE GEREKÇE:

Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü'nün, Ahmet AKYALÇIN'ın Başkanlığında, Üyeler: Dr. Atalay ÖZDEMİR, M. Lütfü ÜÇKARDEŞLER, Serap AKSOYLU, Z.Nurhan YÜCEL, Abdullah ARSLAN ve Celal IŞIKLAR'ın katılımlarıyla yapılan 07.05.2007 günlü toplantısında;

I-İLK İNCELEME :Dosya üzerinde 2247 sayılı Yasa'nın 27. maddesi uyarınca yapılan incelemeye göre, Uyuşmazlık Mahkemesi Genel Kurulunun11.7.1988günlü, 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 mahkûmiyetine 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 göz önüne alındığında, olay bölümünde yazılı başvuru konusu para cezasına ilişkin görev uyuşmazlığının Hukuk Bölümünde incelenmesi gerektiği kuşkusuzdur.

Olay kısmında belirtildiği üzere, tarafları, konusu ve sebebi aynı olan davada; idari yargı yerince adli yargı yerinin görevli olduğu gerekçesiyle verilmiş ve kesinleşmiş 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 Yasa'nın 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 Yasa'nın 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 Mahkemesi'ne başvurma olanağına sahiptir. Şu kadar ki, başvuru kararının, görev konusunda Uyuşmazlık Mahkemesi'nce 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 Mahkemesi'ne başvurma olanağını tanımıştır.

Olayda, adli yargı yerince, öncelikle görevsizlik kararı verilmekle birlikte, bununla yetinilmemiş ve Mahkeme kararları kesinleştikten sonra, görevli merciin belirtilmesi için re'sen Uyuşmazlık Mahkemesi'ne başvurulmasına ve Uyuşmazlık Mahkemesince bu konuda karar verilinceye kadar işin incelenmesinin ertelenmesine de karar verilmiştir.

Bu haliyle, her ne kadar 2247 sayılı Yasa'da öngörülen yönteme uymamakta ise de, davanın taraflarınca başvuruda bulunulmadığı gözetilerek, Ankara 4.Sulh Ceza Mahkemesi'nce re'sen yapılan başvurunun, 2247 sayılı Yasa'nın 19. maddesi kapsamında olduğunun kabulü ile Uyuşmazlık Mahkemesi'nin önüne gelmiş bulunan görev uyuşmazlığının çözüme kavuşturulması, gerek dava ekonomisine gerekse Uyuşmazlık Mahkemesi'nin kuruluş amacına uygun olacağından; ayrıca idari yargı kararının kesinleşme durumunu gösteren onaylı bir örneğinin Başkanlık yazısı üzerine Uyuşmazlık Mahkemesi'ne gönderildiği ve usule ilişkin başka bir noksanlık bulunmadığı anlaşıldığından, görev uyuşmazlığının esasının incelenmesine oybirliği ile karar verildi.

II-ESASIN İNCELENMESİ : Raportör-Hakim Taşkın ÇELİK'in, davanın çözümünde idari yargının görevli olduğu yolundaki raporu ile dosyadaki belgeler okunduktan; ilgili Başsavcılarca görevlendirilen Yargıtay Cumhuriyet Savcısı Ayla SONGÖR ile Danıştay Savcısı Gülen AYDINOĞLU'nun, davada idari yargının görevli olduğu yolundaki yazılı ve sözlü açıklamaları da dinlendikten sonra GEREĞİ GÖRÜŞÜLÜP DÜŞÜNÜLDÜ:

Dava, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesine göre Belediye Encümeni tarafından verilen para cezasının iptali istemiyle açılmıştır.

3.5.1985tarih 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'nin15.5.1997tarihli ve E:1996/72, K:1997/51 sayılı kararıyla; bir idari işlemin bir bölümünün idari yargının, diğer bir bölümünün ise adli yargının denetimine bırakılmasında, kamu yararı bulunmadığı, zira bu işlemlerin, kamu gücünün kullanılmasıyla ilgili bir idari işlemin devamı ve idari bir yasağa aykırı davranan kişiye idari bir yaptırımın uygulanması niteliğinde olduğu, çıkacak uyuşmazlıkların çözümünde de idari yargının yetkili olacağı, idarenin aynı yapı için aldığı kararın bir bölümünün idari yargıda bir bölümünün adli yargıda görülmesinin yargılamanın bütünlüğünü bozacağı, idari bir işlemin bölünerek bir bölümünün idari yargının bir bölümünün de adli yargının denetimine bırakılmasında isabet bulunmadığı belirtilmek suretiyle iptal edilmiş olup, yasama organınca bu konuda düzenleme yapılmamıştır.

Anayasa Mahkemesinin iptal kararını gözeten 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.

1.6.2005tarihinde 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun yürürlüğe girmesi üzerine Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü'nce, sözü edilen Kanun'un diğer kanunlarda düzenlenen idari yaptırımlar ile bunlara karşı yapılacak itirazlara ilişkin görev hükümleri üzerindeki etkisinin incelenmesi sonucunda: diğer kanunlarda düzenlenen idari yaptırımın, dayanağı olan yasanın amacı dikkate alınarak; Kabahatler Kanunu'nun 1., 2., 16. ve 19. maddelerinde belirtilen koşulları taşıması, 27. maddenin (1) numaralı bendinde belirtilen idari yaptırımlardan olması halinde, idari para cezaları ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin olanlarına karşı1.6.2005tarihinden sonra yapılacak itirazlarda sulh ceza mahkemelerinin genel görevli kılındığına ve bu nedenle doğan görev uyuşmazlıklarında adli yargı yerinin görevli bulunduğuna karar verilmiştir.

Daha sonra, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun "Genel kanun niteliği" başlıklı 3. maddesi, Anayasa Mahkemesi'nin1.3.2006gün ve E:2005/108, K:2006/35 sayılı kararıyla iptal edilmiş; gerekçeli kararı22.7.2006gün ve 26236 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmış ve iptal hükmünün, kararın Resmi Gazetede yayımlanmasından başlayarak altı ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş; yasama organı tarafından iptal hükmü doğrultusunda yasal düzenleme yapılmadığı süreçte, anılan madde hükmünün yürürlükte bulunduğu düşüncesiyle, aynı doğrultuda karar verilmeye devam edilmiş; yasama organı tarafından, Anayasa

Mahkemesi'nce verilen altı aylık süre içinde iptal hükmü doğrultusunda yasal düzenleme yapılması halinde ise, işaret edilen yargı yerinin yeni düzenlemenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren görevli olacağı belirtilmiştir.

Son olarak,30/3/2005tarihli ve 5326 sayılı Kabahatler Kanununun 3 üncü maddesini değiştiren6.12.2006günlü, 5560 sayılı Yasa'nın 31. maddesinde " (1) Bu Kanunun;

a) İdarî yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümleri, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde,

b) Diğer genel hükümleri, idarî para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren bütün fiiller hakkında,

uygulanır." denilmiştir.

Aynı Kanun'un 27. maddesine, 5560 sayılı Kanun ile eklenen sekizinci fıkrada ise; idari yaptırım kararının verildiği işlem kapsamında aynı kişi ile ilgili olarak idari yargının görev alanına giren kararların da verilmiş olması halinde; idari yaptırım kararına ilişkin hukuka aykırılık iddialarının, bu işlemin iptali talebiyle birlikte idari yargı merciinde görüleceği kurala bağlanmış, bu maddenin gerekçesinde de bu hükümle, Kabahatler Kanunu'ndaki düzenlemelerin ortaya çıkardığı bağlantı sorununa çözüm getirilmesinin amaçlandığı ifade edilmiştir.

19.12.2006tarihinde yürürlüğe giren bu düzenlemeye göre, Kabahatler Kanunu'nun; İdarî yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümlerinin, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde uygulanacağı; diğer kanunlarda görevli mahkemenin gösterildiği durumunda ise uygulanmayacağı ancak; idari yaptırım kararının verildiği işlem kapsamında aynı kişi ile ilgili olarak idari yargının görev alanına giren kararların da verilmiş olması halinde; idari yaptırım kararına ilişkin hukuka aykırılık iddialarının, bu işlemin iptali talebiyle birlikte idari yargı merciinde görüleceği anlaşılmaktadır.

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.

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 intikal hükümlerinin varlığı halinde, mahkemece görevsizlik kararı verilemeyeceği açıktır.

Diğer taraftan, dava görevsiz mahkemede açılmış, bu sırada yapılan bir kanun değişikliği ile görevsiz mahkeme o dava için görevli hale gelmiş ise, mahkeme, artık görevsizlik kararı veremeyip (yeni kanuna göre görevli hale geldiği için) davaya bakmaya devam etmesi gerekir.

İncelenen uyuşmazlıkta, öngörülen idari para cezasının 5326 sayılı Kanun'un 16. maddesinde belirtilen idari yaptırım türlerinden biri olduğu, 3194 sayılı İmar Kanunu'nda da idari para cezasına itiraz konusunda görevli mahkemenin gösterilmediği ancak; idari yaptırım kararının verildiği işlem kapsamında aynı kişi ile ilgili olarak idari yargının görev alanına giren kararın da verilmiş olması nedeniyle; idari para cezasına ilişkin yaptırım kararının hukuka aykırılığı iddiasının da, idari yargı yerinde görüleceği kuşkusuzdur.

Bu durumda, Kabahatler Kanunu'nun 5560 sayılı Kanunla değişik 3. maddesi ve aynı Kanunun 27.maddesine 5560 sayılı Kanunla eklenen sekizinci fıkra hükmü bir arada değerlendirildiğinde, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesi uyarınca verilen para cezalarına karşı açılacak davaların çözümünde idari yargı yerinin görevli olduğu sonucuna varılmıştır.

Açıklanan nedenlerle, Sulh Ceza Mahkemesinin 19. madde kapsamında görülen başvurusunun kabulü ile İdare Mahkemesince verilen görevsizlik kararının kaldırılması gerekmiştir.

SONUÇ : Davanın çözümünde İDARİ YARGININ görevli olduğuna, bu nedenle Ankara 4. Sulh Ceza Mahkemesi'nin 2247 sayılı Yasa'nın 19. maddesi kapsamında görülen BAŞVURUSUNUN KABULÜ ile Ankara 2.İdare Mahkemesi verilen 10.8.2005 gün ve E:2005/1427, K:2005/1214 sayılı GÖREVSİZLİK KARARININ KALDIRILMASINA, 07.05.2007 gününde OYBİRLİĞİ İLE KESİN OLARAK karar verildi.