Hukuk Bölümü 2007/210 E. , 2007/263 K.

- IDARI PARA CEZASINA KARŞI YAPILAN ITIRAZ
  - ÇEVRE KANUNU (2872) Madde 8

"İçtihat Metni"

Davacı : Ö.Y. Hafriyat İnşaat ve Otomotiv Tic.Ltd.Şti.

Vekilleri : Av.M.C.-Av.Y.G.

Davalı : İstanbul Valiliği İl Çevre ve Orman Müdürlüğü

OLAY : İstanbul Valiliği İl Çevre ve Orman Müdürlüğü'nün 22.7.2005 gün ve 628 sayılı işlemi ile, 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 8. maddesinin 1. fıkrasına göre (20/a-20/son) davacı adına idari para cezası verilmiştir.

Davacı vekili, para cezasının kaldırılması istemiyle idari yargı yerinde dava açmıştır.

İSTANBUL 6. İDARE MAHKEMESİ ; 30.1.2006 gün ve E: 2005/2178, K:2006/134 sayı ile, davanın, İstanbul Valiliği İl Çevre ve Orman Müdürlüğü'nün 22.7.2005 günlü ve 628 sayılı 1.622,85 YTL tutarındaki idari para cezasının iptali istemiyle açıldığı, Kabahatler Kanunu hükümleri incelendiğinde, ceza hukukunun genel prensipleriyle yakın ilişki içinde bulunan ve bu ilişki nedeniyle Kabahatler Kanunu kapsamında değerlendirilen bütün kanunlardaki idari para cezaları için artık Kabahatler Kanunu hükümlerinin uygulanması gerektiği sonucuna ulaşıldığı, keza Kanunun geçici 2 ve geçici 3. maddelerinde getirilen düzenleme ile de Kanunun yürürlük tarihi olan 01.06.2005 tarihinden sonra açılacak tüm idari para cezalarına ilişkin davalarda Kabahatler Kanunu'nun uygulanacağının açıkça hüküm altına alındığı, bütün bu açıklamalar ile Kabahatler Kanunu'nun sistematiği ve gerekçesi dikkate alındığında 1.6.2005 tarihinden itibaren açılacak bütün idari para cezası davalarında artık 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun uygulanması gerekeceği, bu durumda, dava tarihi itibariyle artık Kabahatler Kanunu kapsamında olan dava konusu idari para cezasının görüm ve çözümünün yukarıda yer verilen hükümler uyarınca adli yargı mercilerinin görev alanında bulunduğundan davanın görev yönünden reddinin icap ettiği gerekçesiyle görevsizlik kararı vermiş; bu karar, karara itiraz edilmeyerek kesinleşmiştir.

Davacı vekili, bu kez, söz konusu idari para cezasına karşı adli yargı yerinde itirazda bulunmuştur.

KÜÇÜKÇEKMECE 1. SULH CEZA MAHKEMESİ; 30.1.2007 gün ve Müteferrik: 2006/848 sayı ile, itiraz eden vekili dilekçesiyle, İstanbul Valiliği İl Çevre ve Orman Müdürlüğü'nün 22.7.2005 tarih 628 sayılı kararıyla müvekkil şirketi hakkındaki 1,622,85 YTL lik idari para cezası işlemine karşı itirazlarının kabulü ile para cezasının kaldırılmasına karar verilmesini talep ettiği, itiraz dilekçesi ve tüm dosya kapsamının incelenmesinde, her ne kadar itiraz eden vekili tarafından İstanbul Valiliği İl Çevre ve Orman Müdürlüğü'nün 22.7.2005 tarih ve 628 sayılı kararıyla tesis edilen idari para cezasının iptalini talep etmişse de, 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 25/2 maddesi ile 5560 Yasa ile değişik 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 3/1 maddesi uyarınca Çevre Kanunu hükümlerince tesis edilen idari para cezalarında itirazın idare mahkemesine yapılması gerektiği anlaşıldığından görevsizlik kararı vermek gerektiği, yine İstanbul 6. İdare Mahkemesi'nin 2005/2178 Esas ve 2006/134 Karar sayılı hükmü ile görevsizlik kararı verildiği ve her iki mahkeme arasında olumsuz yargı yolu uyuşmazlığı doğduğu anlaşıldığından, dosyanın yargı yolunun tespiti bakımından Uyuşmazlık Mahkemesi Başkanlığı'na gönderilmesine karar vermek gerektiği, her ne kadar itiraz eden vekili tarafından İstanbul Valiliği İl Çevre ve Orman Müdürlüğü'nün 22.7.2005 tarih, 628 sayılı kararıyla tesis edilen 1,622,85 YTL lik idari para cezasının iptalini talep etmişse de, 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 25/2 maddesi ile 5560 sayılı Yasa ile değişik 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 3/1 maddesi uyarınca Çevre Kanunu hükümlerince tesis edilen idari para cezalarında itirazın idare mahkemesine yapılması gerektiği anlaşıldığından görevsizlik kararı vererek, daha önce İstanbul 6. İdare Mahkemesi'nin 2005/2178 Esas ve 2006/134 Karar sayılı hükmü ile görevsizlik kararı verildiği ve her iki mahkeme arasında olumsuz yargı yolu uyuşmazlığı doğduğu anlaşıldığından, dosyanın yargı yolunun tespiti bakımından kesinleşmesine müteakip Uyuşmazlık Mahkemesi Başkanlığı'na gönderilmesine karar vermiş; bu karar, temyiz edilmeyerek kesinleşmiştir.

İNCELEME VE GEREKÇE :

Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü'nün, Ahmet AKYALÇIN'ın Başkanlığında, Üyeler: Mahmut BİLGEN, Ramazan TUNÇ, Habibe ÜNAL, O. Cem ERBÜK, Muhittin KARATOPRAK ve Gürbüz GÜMÜŞAY'ın katılımlarıyla yapılan 03.12.2007 günlü toplantısında;

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

Uyuşmazlık Mahkemesi Genel Kurulu'nun 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 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 görevli merciin belirtilmesi için re'sen Uyuşmazlık Mahkemesi'ne başvurulmasına da karar verilmiştir.

Bu haliyle, her ne kadar 2247 sayılı Yasa'da öngörülen yönteme uymamakta ise de, davanın taraflarınca başvuruda bulunulmadığı gözetilerek, Küçükçekmece 1. 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, görev uyuşmazlığının esasının incelenmesine oybirliği ile karar verildi.

II-ESASIN İNCELENMESİ : Raportör-Hakim Nurdane TOPUZ'un, 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 sözlü açıklamaları da dinlendikten sonra GEREĞİ GÖRÜŞÜLÜP DÜŞÜNÜLDÜ:

Dava, 2872 sayılı Kanun'un 8. maddesine aykırılıktan dolayı 20. maddesine göre verilen para cezasının kaldırılması istemiyle açılmıştır.

9.8.1983 gün ve 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun "Amaç" başlıklı 1. maddesinde, "Bu Kanunun amacı, bütün canlıların ortak varlığı olan çevrenin, sürdürülebilir çevre ve sürdürülebilir kalkınma ilkeleri doğrultusunda korunmasını sağlamaktır" denilmiş; "Kirletme yasağı" başlığını taşıyan 8. maddesinde, her türlü atık ve artığı, çevreye zarar verecek şekilde, ilgili yönetmeliklerde belirlenen standartlara ve yöntemlere aykırı olarak doğrudan ve dolaylı biçimde alıcı ortama vermenin, depolamanın, taşımanın, uzaklaştırmanın ve benzeri faaliyetlerde bulunmanın yasak olduğu, kirlenme ihtimalinin bulunduğu durumlarda ilgililerin kirlenmeyi önlemekle; kirlenmenin meydana geldiği hallerde kirletenin, kirlenmeyi durdurmak, kirlenmenin etkilerini gidermek veya azaltmak için gerekli tedbirleri almakla yükümlü oldukları belirtilmiş; 20. maddesinde, idari nitelikteki cezalar sayılmış; anılan Yasanın 25. maddesinin birinci fıkrasında, idari cezalara karşı 7 gün içerisinde idare mahkemesine itiraz edilebileceği yolunda düzenleme mevcut iken, 1.6.2005 tarihinde 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun yürürlüğe girmesi karşısında, Mahkememizce; Kabahatler Kanunu'nun "Genel kanun niteliği" başlıklı 3. maddesindeki, "Bu Kanunun genel hükümleri diğer kanunlardaki kabahatler hakkında da uygulanır" yolundaki hüküm de dikkate alınarak, Kabahatler Kanunu'nun belirlediği ilke ve esaslara uyan diğer kanunlardaki idari para cezaları ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idari yaptırımlara karşı, Yasa'nın yürürlüğe girdiği tarihten sonra açılan davaların görüm ve çözümünde, adli yargı yerleri görevli kılınmış; bilahare, anılan Yasanın 3. maddesi, Anayasa Mahkemesi'nin 1.3.2006 gün ve E:2005/108, K:2006/35 sayılı kararıyla iptal edilmiştir. Ancak daha sonra, 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 26.4.2006 günlü, 5491 sayılı Yasa'nın 17. maddesiyle değiştirilen 25. maddesinde, "Bu Kanunda öngörülen idarî yaptırımların uygulanmasını gerektiren fiillerle ilgili olarak yetkili denetleme elemanlarınca bir tutanak tanzim edilir. Bu tutanak denetleme elemanlarının bağlı bulunduğu ve idarî yaptırım kararını vermeye yetkili mercie intikal ettirilir. Bu merci, tutanağı değerlendirerek gerekli idarî yaptırım kararını verir. İdarî yaptırım kararı, 11.2.1959 tarihli ve 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümlerine göre idarî yaptırım kararını veren merci tarafından ilgiliye tebliğ edilir.

İdari yaptırım kararlarına karşı tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde idare mahkemesinde dava açılabilir. Dava açmış olmak idarece verilen cezanın tahsilini durdurmaz.

İdari para cezalarının tahsil usûlü hakkında 30.3.2005 tarihli ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu hükümleri uygulanır.

Ceza vermeye yetkili kurum ve merciler tarafından tahsil edilen idarî para cezaları, Maliye Bakanlığından izin alınarak Bakanlıkça bastırılan ve dağıtılan makbuz karşılığında tahsil edilir.

Bu Kanuna göre verilecek idarî para cezalarında ihlalin tespiti ve cezanın kesilmesi usûlleri ile ceza uygulamasında kullanılacak makbuzların şekli, dağıtımı ve kontrolüne ilişkin usûl ve esaslar Maliye Bakanlığının görüşü alınarak Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle belirlenir." denilmiştir.

Buna göre, 2872 sayılı Çevre Kanunu'nda belirtilen idari yaptırım kapsamındaki idari para cezalarına karşı açılacak davalarda idare mahkemesi genel görevli kılınmış, ancak idarî para cezalarının tahsil usûlü hakkında Kabahatler Kanunu hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

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, dava konusu edilen idari para cezasına ilişkin yasa kuralı değiştirilmiş ve yeni düzenleme 13.5.2006 tarihi itibariyle yürürlüğe girmiş olduğuna göre, görev kuralının geçmişe etkili olacağı yolundaki genel hukuk ilkesi karşısında, 2872 sayılı Yasa'nın 20. maddesine göre verilen idari para cezasına karşı yapılan itirazın görüm ve çözümünde idari yargı yerinin görevli olduğu kuşkusuzdur.

Kaldı ki, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 3. maddesini değiştiren 6.12.2006 günlü, 5560 sayılı Yasa'nın 19.12.2006 tarihinde yürürlüğe giren 31. maddesinde "(1) Bu Kanunun;

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

b) Diğer genel hükümleri, idari para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren bütün fiiller hakkında, uygulanır" denilmiş olup, 2872 sayılı Yasa'da bu cezalara karşı idare mahkemesinde dava açılabileceğinin belirtilmesi karşısında, idari para cezasına karşı yapılan itirazın görüm ve çözümünde idari yargı yerinin görevli olduğu anlaşılmaktadır.

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 Küçükçekmece 1. Sulh Ceza Mahkemesi'nin 19. madde kapsamında görülen BAŞVURUSUNUN KABULÜ İLE İstanbul 6. İdare Mahkemesi'nce verilen 30.1.2006 gün ve E: 2005/2178, K:2006/134 sayılı GÖREVSİZLİK KARARININ KALDIRILMASINA, 3.12.2007 gününde OYBİRLİĞİ İLE KESİN OLARAK karar verildi.