Hukuk Bölümü 2007/323 E. , 2008/37 K.

- 3194 SAYILI İMAR KANUNU HK
  - İMAR KANUNU (3194) Madde 1

"İçtihat Metni"

Davacı : BURSAGAZ Bursa Şehiriçi Doğalgaz Dağıtım Tic. ve Taah.A.Ş.

Vekili : Av. M.A.

Davalı : Görükle Belediyesi Başkanlığı

Vekili : Av. S.Y.

OLAY : Görükle Belediyesi'nin 5.10.2006 gün ve 2006/154 sayılı Encümen kararı ile, Bursagaz – Müt.B224 Ltd. Şti. tarafından Görükle Kurtuluş ve Zafer Mahallelerinde Bursagaz'ın müteahhit firması doğalgaz boru hattından çıkan molozları umumun sağlığına zarar verecek nitelikte hafriyat dökümünün yasak olduğu alana döktüğünden 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 40. maddesi gereğince 28.09.2006 gün ve 09/14 sayı ile zabıtlandırıldığı belirtilerek, söz konusu ilgililere 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesi gereğince 785.- YTL para cezası tahakkuk ettirilmesine karar verilmiştir.

Davacı vekili, para cezasına karşı adli yargı yerinde itirazda bulunmuştur.

BURSA 5. SULH CEZA MAHKEMESİ; 26.1.2007 gün ve D.İş:2006/272 sayı ile, itiraz eden itiraz dilekçesi ile, Görükle Belediye Başkanlığı'nın aleyhine verdiği 785.-YTL idari para cezasının kaldırılmasına karar verilmesini talep ettiği, tüm dosya kapsamına göre; 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 3. maddesinin Anayasa Mahkemesi'nin 01.03.2006 tarih ve 2005/108 Esas, 2006/35 Karar sayılı ilamı ile iptal edildiği, 06.12.2006 tarihinde kabul edilen ve 19.12.2006 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe giren 5560 sayılı Kanun'un 34. maddesi ile, 5326 sayılı Kanun'un 27 nci maddesinin beşinci fıkrasının değiştirildiği ve maddeye eklenen 8. fıkrada "İdarî yaptırım kararının verildiği işlem kapsamında aynı kişi ile ilgili olarak idarî yargının görev alanına giren kararların da verilmiş olması halinde; idarî yaptırım kararına ilişkin hukuka aykırılık iddiaları bu işlemin iptali talebiyle birlikte idarî yargı merciinde görülür" şeklinde düzenlemenin getirildiği, itiraza konu idari yaptırım kararının verildiği işlem kapsamında itirazcı ile ilgili olarak yapı tatil, yıktırılarak hatanın giderilmesi gibi kararların da verildiği ve buna ilişkin yapı tatil zabtının düzenlendiği, bu şekilde idari yargının görev alanına giren kararların da verildiği, idarî yaptırım kararına ilişkin hukuka aykırılık iddialarının bu işlemlerin iptali talebiyle birlikte idarî yargı merciinde görüleceği, Bursa 3. İdare Mahkemesi'nin 20.11.2006 tarih ve 2006/1868 Esas sayılı "görevlilik" kararında da, "3194 sayılı Yasa'nın 42. maddesi uyarınca verilen idari para cezasına ilişkin uyuşmazlıkların, idari bir işlemin yargısal denetiminde genel görevli idari yargı yerlerince çözümlenmesi gerekmekte, bu nedenle imar para cezasının iptali istemiyle açılan davanın görüm ve çözümü idari yargı yerlerine ait bulunmaktadır" şeklinde karar verilmiş olması da nazara alındığında, itirazı inceleme hususunda görevli mahkemenin Bursa İdare Mahkemesi olduğu ve Mahkemelerinin görevli olmadığı anlaşıldığından, Mahkemelerinin görevsizliğine karar vermek gerektiği sonuç ve kanaatine varıldığı gerekçesiyle 5560 sayılı Kanun'un 31. maddesi ile değişik 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 3. maddesi, 5560 sayılı Kanun'un 34. maddesi ile, 5326 sayılı Kanun'un 27. maddesine eklenen 8. fıkra ile 5271 sayılı CMK'nun 3, 4 ve 5. maddeleri uyarınca görevsizlik kararı vermiş; bu karar kesinleşmiştir.

Davacı vekili, bu kez, söz konusu idari para cezasının kaldırılması ve para cezası ihbarnamesinin iptali istemiyle idari yargı yerinde dava açmıştır.

BURSA 2. İDARE MAHKEMESİ; 21.3.2007 gün ve E:2007/332, K:2007/464 sayı ile, davacı vekili tarafından, 05.10.2006 tarih ve 2006/154 sayılı Görükle Belediyesi Encümen kararı ile 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesi uyarınca verilen 785,00.-YTL para cezasına karşı Bursa 5. Sulh Ceza Mahkemesi'nin E:2006/272 esasında açılan davada, anılan Mahkemenin 26.01.2007 tarihli İdare Mahkemelerinin görevli olduğundan bahisle verdiği "Görev Ret" kararı üzerine dava konusu Encümen kararı ile verilen imar para cezasının iptali istemiyle Görükle Belediye Başkanlığı'na karşı dava açıldığı, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesinden ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 19.12.2006 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5560 sayılı Yasa ile değişik 3. ve 27. maddelerinden söz ederek, dava dosyasının incelenmesinden, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesi uyarınca verilen 785,00.-YTL imar para cezasına karşı Bursa 5. Sulh Ceza Mahkemesi'nin E:2006/272 esasında açılan davada anılan Mahkemenin 26.1.2007 tarihli idare mahkemelerinin görevli olduğundan bahisle verdiği "Görev Ret" kararı üzerine dava konusu Encümen kararı ile verilen imar para cezasının iptali istemiyle bakılan davanın açıldığının anlaşıldığı, bu durumda, 5326 sayılı Yasa'nın 5560 sayılı Yasa ile değişik 3. maddesinin 1/a bendi uyarınca dava konusu imar para cezasının dayanağı 3194 sayılı Kanun'da söz konusu idari para cezalarına karşı açılacak davalarda İdare Mahkemelerinin görevli olduğuna ilişkin açık bir düzenleme yer almaması ve yine 27. maddesinin 8. fıkrası uyarınca dava konusu Encümen kararı ile aynı kişi ile ilgili olarak idarî yargının görev alanına giren kararların da verilmemiş olması karşısında Mahkemelerinde açılan iş bu davanın görüm ve çözümünde Sulh Ceza Mahkemesinin görevli bulunduğu sonucuna varıldığı gerekçesiyle görevsizlik kararı vererek, 2247 sayılı Uyuşmazlık Mahkemesinin Kuruluş ve İşleyişi Hakkında Kanun'un 15 ve 19. maddeleri uyarınca görevli yargı merciinin belirtilmesi için Uyuşmazlık Mahkemesi'ne başvurulmasına karar vermiştir.

İNCELEME VE GEREKÇE :

Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü'nün, Ahmet AKYALÇIN'ın Başkanlığında, Üyeler: Mahmut BİLGEN, Ramazan TUNÇ, Habibe ÜNAL, O.Cem ERBÜK, Serdar AKSOY ve Muhittin KARATOPRAK'ın katılımlarıyla yapılan 03.03.2008 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; adli yargı yerince idari yargı yerinin görevli olduğu gerekçesiyle verilmiş ve kesinleşmiş bir görevsizlik kararı bulunmakta olup, bunun üzerine kendine gelen davayı inceleyen idari 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, adli yargının kesinleşmiş görevsizlik kararı üzerine idari 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, idari yargı yeri, davaya bakma görevinin daha önce görevsizlik kararı veren adli 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, idari 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, Bursa 2. İdare Mahkemesi'nce re'sen yapılan başvurunun 2247 sayılı Yasa'nın 19. maddesi kapsamında olduğunun kabulü ile Uyuşmazlık Mahkemesi'nin önüne gelmiş bulunan ve idari para cezası yönünden doğan 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, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesine göre Belediye Encümeni kararıyla verilen imar 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"; "Kamunun Selameti İçin Alınması Gereken Tedbirler" başlıklı 40. maddesinde, "Arsalarda, evlerde ve sair yerlerde umumun sağlık ve selametini ihlal eden, şehircilik, estetik veya trafik bakımından mahzurlu görülen enkaz veya birikintilerin, gürültü ve duman tevlideden tesislerin hususi mecra, lağım, çukur, kuyu; mağara ve benzerlerinin mahzurlarının giderilmesi ve bunların zuhuruna meydan verilmemesi ilgililere tebliğ edilir.

Tebliğde belirtilen müddet içinde tebliğe riayet edilmediği takdirde belediye veya valilikçe mahzur giderilir; masrafı % 20 fazlasiyle arsa sahibinden alınır veya mahzur tevlit edenlerin faaliyeti durdurulur." 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; ikinci fıkrasında, birinci fıkrada belirtilen fiiller dışında bu Kanunun 28, 33, 34, 39 ve 40 ıncı maddeleri ile 36 ncı maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen yükümlülükleri yerine getirmeyen mal sahibine, fenni mesule ve müteahhide 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; 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.

1.6.2005 tarihinde 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun yürürlüğe girmesi üzerine Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü'nce, sözü edilen Kanunun 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 karşı 1.6.2005 tarihinden 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'nin 1.3.2006 gün ve E:2005/108, K:2006/35 sayılı kararıyla iptal edilmiş; gerekçeli kararı 22.7.2006 gün 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, 30.3.2005 tarihli ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 3 üncü maddesini değiştiren 6.12.2006 günlü, 5560 sayılı Yasa'nın 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." denilmiştir.

Aynı Kanunun 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.

19.12.2006 tarihinde yürürlüğe giren bu düzenlemeye göre, Kabahatler Kanunu'nun; İdari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümlerinin, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde uygulanacağı; diğer kanunlarda görevli mahkemenin gösterilmesi 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 para cezası verilmesini gerektiren olay ile ilgili olarak idari yargının görev alanına giren 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 32 ve 42. maddelerine göre tanzim edilen yapı tatil zaptının düzenlendiği anlaşıldığından; idari para cezasına ilişkin kararın hukuka aykırılığı iddiasının da, idari yargı yerinde görüleceği kuşkusuzdur.

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

Açıklanan nedenlerle, İdare Mahkemesinin 19. madde kapsamında görülen başvurusunun reddi ile ayrıca verdiği görevsizlik kararının kaldırılması gerekmiştir.

SONUÇ : Davanın çözümünde İDARİ YARGININ görevli olduğuna, bu nedenle Bursa 2. İdare Mahkemesi'nin 19. madde kapsamında görülen 21.3.2007 gün ve E:2007/332, K:2007/464 sayılı BAŞVURUSUNUN REDDİ ile ayrıca verdiği GÖREVSİZLİK KARARININ KALDIRILMASINA, 03.03.2008 gününde OYBİRLİĞİ İLE KESİN OLARAK karar verildi.