Hukuk Bölümü 2007/331 E. , 2008/16 K.

- 3194 SAYILI İMAR KANUNU HK
  - İMAR KANUNU (3194) Madde 42

"İçtihat Metni"

Davacı : Y.G.

Vekili : Av. Z.P.

Davalı : Bornova Belediye Başkanlığı

Vekili : Av. N.Ç.

OLAY : Bornova Belediyesi'nin 7.8.2006 gün ve 61-1144 sayılı Encümen kararı ile, davacı tarafından ruhsatsız olarak yapılan yapının imar durumuna göre ruhsata bağlanması mümkün görülmediğinden ruhsatsız olarak yapılan inşaatın yıkımına, ayrıca yapı sahibinin para cezası ile cezalandırılmasına, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 32 ve 42. maddeleri uyarınca karar verilmiştir.

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

İZMİR 1. SULH CEZA MAHKEMESİ; 29.12.2006 gün ve D.İş E:2006/256, D.İş K:2006/209 sayı ile, muteriz vekilinin Mahkemelerine verdiği itiraz dilekçesi ile, Bornova Belediye Encümeni'nce 7.8.2006 tarih ve 61-1144 sayılı kararla müvekkilinin kaçak inşaat yaptığından bahisle 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesi gereğince idari para cezası verildiğini, ayrıca aynı kararla aynı Yasanın 32. maddesi gereğince yıkım kararı da verildiğini belirterek usul ve yasaya aykırı olarak verilen idari para cezasının kaldırılmasına karar verilmesini talep ve dava etmiş ise de; Belediye encümen kararı ile muterize para cezası ile birlikte ruhsatsız inşaatın yıkılmasına da karar verilmiş olup, 19.12.2006 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5560 sayılı Yasa'nın 34. maddesi ile 5326 sayılı Yasa'nın 27. maddesine eklenen 8. fıkra ile "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 iddiaları, bu işlemin iptali talebi ile birlikte idari yargı merciinde görülür" hükmünü taşıdığından, yıkım kararı ile ilgili davanın idare mahkemesinde görüleceği, yıkım kararı ile birlikte idari para cezasının da verilmesi halinde idari para cezasına itirazın birlikte idari yargı merciinde görülmesinin icap ettiği gerekçesiyle görevsizlik kararı vermiş; bu karar, kesinleşmiştir.

Davacı vekili, bu kez, aynı karar nedeniyle idari yargı yerinde dava açmıştır.

İZMİR 1. İDARE MAHKEMESİ; 27.4.2007 gün ve E:2007/304 sayı ile, davacı vekili tarafından, İzmir İli, Bornova İlçesi, Doğanlar Mahallesi, tapunun 4 pafta, 1503 parsel sayılı taşınmaz üzerinde ruhsatsız olarak 54.00x12.30 metre ebatlarında temel inşaatının yapıldığından bahisle 3194 sayılı Yasa'nın 42. maddesi uyarınca davacıya 10.000,00 YTL idari para cezası verilmesine ilişkin 7.8.2006 günlü, 61-1144 sayılı Belediye Encümeni kararının iptali istemiyle Bornova Belediye Başkanlığı'na karşı açılan davada işin gereğinin görüşüldüğü, dava dosyasının incelenmesinden, bu davanın daha önce İzmir 1. Sulh Ceza Mahkemesi'nde açıldığı ve bu Mahkemenin 29.12.2006 günlü, E:2006/256, K:2006/209 D.İş sayılı kararıyla, davanın İdare Mahkemesinin görevine girdiği gerekçesiyle görevsizlik kararı verilmesi üzerine, aynı davanın Mahkemelerinde açıldığının anlaşıldığı, Anayasa'nın 142. maddesinde "Mahkemelerin kuruluşu, görev ve yetkileri, işleyişi ve yargılama usulleri kanunla düzenlenir" hükmüne yer verildiği, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 6.12.2006 günlü, 5560 sayılı Yasa'nın 31. maddesi ile değişik 3. maddesinin (a) bendi ile 27. maddesinin 1. ve 8. bentleri ve 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 32 nci ve 42. maddelerinden söz ederek, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun bütünü incelendiğinde, idari para cezaları ile mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin uyuşmazlıkların çözümünde Sulh Ceza Mahkemelerinin genel görevli mahkeme olarak belirlendiği, 3. maddesinde ise, bu kurala bir istisna getirilerek özel kanunlarında aksine hüküm bulunması durumunda bu kuralın uygulanmayacağının belirtildiğinin görüldüğü, idari para cezaları ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin uyuşmazlıklarda idare mahkemelerinin görevli olabilmesi için idari yaptırım kararının dayanağı kanunda İdare Mahkemelerinin açıkça görevli mahkeme olarak gösterilmesi gerektiği, Sulh Ceza Mahkemelerinin idari para cezaları ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin genel görevli mahkeme olduğuna ilişkin kuralın bir istisnasının da 5326 sayılı Yasa'nın 27/8. maddesinde düzenlendiği, 27. maddenin 8. bendinde, Yasa koyucu tarafından, bağlantı sorununu çözebilmek amacıyla, para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idari yaptırım kararının verildiği işlem kapsamında, aynı kişi ile ilgili idari yargının görev alanına giren başka kararın da verilmiş olması durumunda idari para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin uyuşmazlıkların da bu yaptırım kararı ile birlikte idari yargı yerinde dava konusu edilebileceklerinin düzenlendiği, görev kurallarının kamu düzenine ilişkin olduğunun, yasa ile tespit edilebileceğinin, göreve ilişkin yasa metinlerinin dar yorumlanması gerektiğinin, bu nedenle deyimsel yorum yönteminin kullanılması gerektiğinin, amaçsal yorum yapılmak suretiyle görev konusunun yorum yoluyla genişletilemeyeceğinin bilinen hukuk ilkelerinden olduğu, bu ilkeler karşısında, 5326 sayılı Yasa'nın 27. maddesinin 8. bendi yorumlandığında, idari para cezaları ile mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin yaptırımlar ile idari yargının görev alanına giren başka yaptırımın birlikte uygulandığı durumlarda idari yargının görevli olabilmesi için yasa koyucunun, aynı işlem kapsamında tesis edilmiş olması, aynı kişi hakkında tesis edilmiş olması ve birlikte dava edilmesi şeklinde özetlenebilecek üç koşulun birlikte gerçekleşmesini aradığı, bu üç koşulun birlikte gerçekleşmediği durumlarda ise para cezasına ilişkin uyuşmazlıkların çözümünde genel görev kuralının uygulanacağı ve görevin adli yargıya ait olacağı sonucuna ulaşıldığı, Mahkemelerinin 28.2.2007 günlü ara kararına davacı vekili tarafından verilen cevapta yıkım işleminin dava konusu edilmediğinin belirtildiği, bu durumda, davacıya 3194 sayılı Yasa uyarınca verildiği tartışmasız olan para cezasına ilişkin uyuşmazlığın görüm ve çözümünün, aynı Yasada görev konusunda bir düzenleme bulunmaması ve idari para cezasının yıkım işlemi ile birlikte dava konusu edilmemesi karşısında 5326 sayılı Yasa'nın 3. ve 27/8. maddeleri uyarınca adli yargı yerinin görevine girdiği, bu nedenle, 2247 sayılı Uyuşmazlık Mahkemesinin Kuruluş ve İşleyişi Hakkında Kanun'un 19. maddesi uyarınca görevli yargı yerinin belirlenmesi için dava dosyasının Uyuşmazlık Mahkemesi'ne gönderilmesine, bu konuda Uyuşmazlık Mahkemesi'nce bir karar verilinceye kadar yargılamanın ertelenmesine karar vermiştir.

İNCELEME VE GEREKÇE :

Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü'nün, Ahmet AKYALÇIN'ın Başkanlığında, Üyeler: Mahmut BİLGEN, Erdoğan BUYURGAN, Habibe ÜNAL, Ayper GÖKTUNA, Muhittin KARATOPRAK ve Gürbüz GÜMÜŞAY'ın katılımlarıyla yapılan 04.02.2008 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.

İdare Mahkemesince anılan Yasanın 19. maddesinde öngörülen şekilde başvurulduğu ve usule ilişkin herhangi bir noksanlık bulunmadığı anlaşıldığından, adli ve idari yargı yerleri arasında doğan 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 Ahmet BEŞİNCİ 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 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; 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; Encümen kararından, idari para cezasına konu yapı ile ilgili olarak idari yargının görev alanına giren kararın(yıkım) da verildiği 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 açılacak davanın çözümünde idari yargı yerinin görevli olduğu sonucuna varılmıştır.

Açıklanan nedenlerle, İdare Mahkemesince yapılan başvurunun reddi gerekmiştir.

SONUÇ : Davanın çözümünde İDARİ YARGININ görevli olduğuna, bu nedenle İzmir 1. İdare Mahkemesi'nce 27.4.2007 gün ve E:2007/304 sayı ile yapılan BAŞVURUNUN REDDİNE, 04.02.2008 gününde OYBİRLİĞİ İLE KESİN OLARAK karar verildi.