Hukuk Bölümü 2007/338 E. , 2007/226 K.

- 3194 SAYILI İMAR KANUNU'NUN 42. MADDESI HK
  - KAMULAŞTIRMA KANUNU (2942) Madde 42

"İçtihat Metni"

Davacı : A.Ö.

Vekilleri : Av. N.G.-Av.F.B.

Davalı : Gazlıgöl Belediye Başkanlığı

Vekili : Av. H.G.

O L A Y : Afyonkarahisar İli İhsaniye İlçesi Gazlıgöl Belediyesi'nin 23.3.2006 günlü encümen kararı ile, kaçak yapılaşmayı önlemek için ve davacının kaçak inşaat yapmasından dolayı 2942 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesine göre idari para cezası verilmiştir.

Davacı vekili, bu işlemin iptali istemiyle idari yargı yerinde dava açmıştır.

AFYONKARAHİSAR İDARE MAHKEMESİ; 4.5.2006 gün ve E:2006/555, K:2006/219 sayı ile, 31.3.2005 günlü ve 25772 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak 1.6.2005 tarihinde yürürlüğe giren 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun muhtelif maddelerinden söz ederek, Kabahatler Kanunu'nun hükümlerinin ve Kanunun bir bütün olarak incelenmesinden de anlaşılacağı üzere, İkinci Kısımda sayılan kabahatler dışında diğer kanunlarda düzenlenen kabahatlerle ilgili olarak uygulanan idari yaptırım kararlarından olan idari para cezalarına karşı Yasanın yürürlüğe girdiği 1.6.2005 tarihinden itibaren kararın tebliği veya tefhimi tarihinden itibaren en geç onbeş gün içinde sulh ceza mahkemesine başvuru öngörülerek idari para cezalarına karşı Yasanın yürürlüğe girdiği 1.6.2005 tarihinden sonra açılacak davalar bakımından idare mahkemelerinin görev alanından çıkarıldığı, Yasanın geçici 2. maddesi ile, Kanunun yürürlüğe girdiği tarih itibariyle idare mahkemelerinde açılan ve görülmekte olan idari yaptırım kararlarının bu durumun dışında tutulduğu, 27. maddesiyle de, diğer kanunlarda kabahat karşılığı öngörülen belirli süre için bir meslek veya sanatın yerine getirilmemesi, işyerinin kapatılması, ruhsat veya ehliyetin geri alınması gibi yaptırımlara ilişkin hükümlerin ise, ilgili kanunlarda 5326 sayılı Yasa hükümlerine uygun değişiklikler yapılıncaya kadar saklı tutulduğu, bu durumda, davacıya İmar Kanunu uyarınca verilen 3.600,00 YTL idari para cezasının iptali istemine ilişkin bulunan uyuşmazlığın görüm ve çözümünde yukarıda anılan 5326 sayılı Yasa uyarınca Sulh Ceza Mahkemesinin görevli olduğu sonucuna varıldığı gerekçesiyle görevsizlik kararı vermiş; bu karar, karara itiraz edilmeyerek kesinleşmiştir.

Davacı vekili, bu kez, aynı istemle adli yargı yerinde dava açmıştır.

İHSANİYE SULH CEZA MAHKEMESİ; 12.1.2007 gün ve Değişik İş:2007/2 sayı ile, dosya ekinde bulunan ve idari yaptırıma konu Belediye encümen kararının incelenmesinden, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesi gereğince 3.600 YTL para cezasına karar verildiğinin anlaşıldığı, itiraz edenin eyleminin 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesinin 1. fıkrasında düzenlendiği, ruhsat alınmadan veya ruhsat ve eklerine veya imar mevzuatına aykırılık eylemini oluşturan bu eylemin Anayasa Mahkemesi'nin 01.03.2006 tarih ve 2005/08 Esas ve 2006/35 Karar sayılı kararı ile 5326 sayılı Kanun'un 3. maddesi iptal edilmeden önce sulh ceza mahkemesinin görev alanına girdiği, ancak, Anayasa Mahkemesi'nin Kabahatler Kanunu'nun 3. maddesini iptal ederken idari para cezasında kamu gücünün kullanılmasının söz konusu olduğu ve idari bir yaptırım uygulanması nedeniyle uyuşmazlıkların çözümünde idari yargının yetkili olduğunu gösterdiği ve kanun koyucu tarafından Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararı doğrultusunda 19.12.2006 tarihinde yürürlüğe giren 5560 sayılı Kanun ile 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 3. maddesinin yeniden düzenlendiği, bu yeni düzenlemeye göre maddenin 3/1-a bendinde "İdari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümleri, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde" uygulanır ibaresini getirerek 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesinden kaynaklanan idari para cezalarına itirazın sulh ceza mahkemesinin görev alanından çıkartıldığı, bu konuda Danıştay 10. Dairesi'nin 06.03.2002 tarih ve 2002/628-1324 E.K. sayılı kararında 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesi uyarınca para cezası verilmesine ilişkin Belediye Encümeni kararına itirazın idare mahkemesinin görev alanına girdiğinin belirtildiği, yine bu konuda Uyuşmazlık Mahkemesi'nin 29.12.2003 tarih ve 2003/92-101 E.K. sayılı kararında, 3194 sayılı Kanun'un 42. maddesine göre verilen para cezalarına ilişkin encümen kararının iptali istemiyle açılan davalarda idari yargı yerinin görevli olduğunun belirtildiği, ayrıca bu kararda 3194 sayılı Kanun'un 42. maddesinin 5. fıkrasında yer alan "Bu cezalara karşı 7 gün içerisinde sulh ceza mahkemesine itiraz edilir" yolundaki fıkrayı Anayasa Mahkemesi'nin 01.02.2001 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan iptal kararı ile iptal ettiği hususunun da belirttiğinin görüldüğü, yukarıda belirtilen nedenler ile 5560 sayılı Yasa ile 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 3. maddesinde yapılan değişikliğin Anayasa Mahkemesi'nin, Uyuşmazlık Mahkemesi'nin ve Danıştay 6. Dairesi'nin kararı doğrultusunda yapıldığından, Mahkemelerinin görevsiz olduğu gerekçesiyle görevsizlik kararı vererek, Afyonkarahisar İdare Mahkemesi'nin 2006/555 E, 2006/219 K numarası ile tarafları, konusu ve sebebi aynı olan davada kendilerini görevsiz görmeleri nedeniyle olumsuz görev uyuşmazlığı meydana geldiği, görevli mahkemenin belirlenmesi amacı ile dosyanın, kararın kesinleşmesinden sonra doğrudan doğruya Uyuşmazlık Mahkemesi'ne gönderilmesine karar vermiş; bu karar, temyiz edilmeyerek kesinleşmiştir.

İNCELEME VE GEREKÇE :

Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü'nün, Ahmet AKYALÇIN'ın Başkanlığında, Üyeler: Mahmut BİLGEN, Erdoğan BUYURGAN, Habibe ÜNAL, O. Cem ERBÜK, Serdar AKSOY ve Muhittin KARATOPRAK'ın katılımlarıyla yapılan 5.11.2007 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, İhsaniye 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 uyuşmaz-lığının çözüme kavuşturulması, gerek dava ekonomisine gerekse Uyuşmazlık Mahkemesi’nin kuruluş amacına uygun olacağından, görev uyuşmazlığının esasının incelenmesine oybirliği ile karar verildi.

II-ESASIN İNCELENMESİ : Raporlör-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(dava konusu işlemde 2942 sayılı İmar Kanunu denilmiş ise de, 2942 sayılı Kanun, Kamulaştırma Kanunu olup, 42. maddesi yürürlük maddesidir) 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, idarî 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; Sulh Ceza Mahkemesine verilen dava dilekçesinden, idari para cezasına konu yapı ile ilgili olarak idari yargının görev alanına giren kararın(yıkım kararı) 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, 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 İhsaniye Sulh Ceza Mahkemesi'nin 19. madde kapsamında görülen BAŞVURUSUNUN KABULÜ İLE Afyonkarahisar İdare Mahkemesi'nin 4.5.2006 gün ve E:2006/555, K:2006/219 sayılı GÖREVSİZLİK KARARININ KALDIRILMASINA, 5.11.2007 gününde OYBİRLİĞİ İLE KESİN OLARAK karar verildi.