Hukuk Bölümü 2007/366 E. , 2007/321 K.

- 3194 SAYILI İMAR KANUNU HK
  - İMAR KANUNU (3194) Madde 21

"İçtihat Metni"

Davacı : E.E.

Davalı : Muğla İl Özel İdaresi

O L A Y : Davacıya, Muğla ili, Fethiye ilçesi, Yayla Eldirek köyü, Köyiçi mevkiinde bulunan taşınmazda, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 21. maddesine aykırı olarak kaçak (ruhsatsız) yapı yaptığından bahisle ve 1.8.2005 gün ve 417 sayılı işlem ile aynı Kanunun 32. maddesine göre yapı mühürlenmek suretiyle tatil edilmiş ve 42. maddesi uyarınca imar para cezası verilmiştir.

Davacı, para cezasıyla cezalandırılmasına ilişkin işlemin iptali istemiyle idari yargı yerinde dava açmıştır.

MUĞLA İDARE MAHKEMESİ; 29.11.2005 gün ve E: 2005/1867, K:2005/1870 sayı ile, 5326 sayılı Kabahatler Kanununun yürürlüğe girdiği 1.6.2005 tarihinden itibaren idari para cezalarına karşı açılan bütün davaların, Kabahatler Kanunu kapsamında olduğu; bu durumda, dava tarihi itibariyle artık Kabahatler Kanunu kapsamında olan dava konusu idari para cezasının görüm ve çözümünün, 5326 sayılı Kanun hükümleri uyarınca adli yargı mercilerinin görev alanında bulunduğu gerekçesiyle görevsizlik kararı vermiş; bu karar temyiz edilmeyerek kesinleşmiştir.

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

FETHİYE 1.SULH CEZA MAHKEMESİ; 6.4.2007 gün ve Müt.No : 2006/55 sayı ile, itiraza konu yapı üzerinde keşif yapıldığı ve bilirkişi raporuna göre yapının 8-10 yıl önce yapıldığının tespit edildiği; itiraz edenin aynı olay sebebiyle açtığı davaya ilişkin kararın incelenmesinde, itiraz edenin tarafları konusu ve sebebi aynı olan davasının görev yönünden reddine karar verildiği, kararın temyiz edilmeksizin kesinleştiğinin anlaşıldığı; dosya kapsamından, itiraz edenin eyleminin 3194 sayılı İmar Kanunun 42. maddesinin 1. fıkrasında düzenlendiği, ruhsat alınmadan veya ruhsat ve eklerine veya imar mevzuatına aykırılık eylemini oluşturduğu, bu eylemin Anayasa Mahkemesinin 1.3.2006 tarih ve 2005/108 ve 2006/35 K. sayılı kararı ile, 5326 Sayılı Kanunun 3. maddesi iptal edilmeden önce Sulh Ceza Mahkemesinin görev alanına girdiği, ancak Anayasa Mahkemesinin, Kabahatler Kanunun 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 Mahkemesinin iptal kararı doğrultusunda 19.12.2006 tarihinde yürürlüğe giren 5560 Sayılı Kanun ile 5326 sayılı Kabahatler Kanunun 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 Kanununun 42. maddesinden kaynaklanan idari para cezalarına itirazı Sulh Ceza Mahkemesinin görev alanından çıkartıldığı, bu konuda Danıştay 6. Dairesinin 6.3.2002 tarih ve 2002/628 -1324 E. K. sayılı kararında; 3194 sayılı İmar Kanunun 42. maddesi uyarınca para cezası verilmesine ilişkin Belediye Encümeni kararına itirazın İdare Mahkemesinin görev alanına girdiğinin belirtildiği, yine bu konuda Uyuşmazlık Mahkemesinin 29.12.2003 tarih ve 2003/92 -101 E. K. sayılı kararında; 3194 sayılı İmar Kanunun 42. maddesine göre verilen para cezalarına ilişkin Encümen kararının iptali istemiyle açılan davalarda idari yargı yerinin görevli olduğunun belirtildiği, ayrıca bu kararda 3194 sayılı kanunun 42. maddesinin 5.fıkrasında yer alan "Bu cezalara karşı cezanın tebliğinden itibaren 7 gün içerisinde Sulh Ceza Mahkemesine itiraz edilir" yolundaki fıkrayı Anayasa Mahkemesinin 1.2.2001 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanan iptal kararı ile iptal ettiği hususunun da belirttiğinin görüldüğü, ayrıca itiraza konu idari para cezasının 3194 sayılı yasanın 42.maddesine dayanılarak İl Encümenince İl İdaresi Yasasının 56.maddesi gereğince verildiği, aynı yasanın 59.maddesinde verilen cezalara karşı idari yargı yolunun açık olduğunun belirtildiği anlaşılmakla, idari yaptırıma konu davaya bakma görev ve yetkisinin 5326. sayılı yasanın 3. maddesinde yapılan değişiklik sonucunda mahkemelerine olmadığı, görevli ve yetkili yargı yerinin Muğla İdare Mahkemesi olduğu anlaşıldığından; 5326 sayılı yasanın 28/1-b.maddesi gereğince idari yaptırım kararının Sulh Ceza Mahkemesinde incelenebilecek kararlardan olmaması nedeniyle, Muğla idare mahkemesince verilen görevsizlik kararının yerinde olmadığı anlaşıldığından, itiraz edenin başvurusunun 5560 sayılı yasa ile 5326 sayılı Kabahatler Kanunun 3. maddesinde yapılan değişiklik, Anayasa Mahkemesi, Uyuşmazlık Mahkemesi ve Danıştay 6. Dairesinin kararları doğrultusunda görev yönünden reddine ve görevli yargı yerinin belirtilmesi açısından; Uyuşmazlık Mahkemesi Kanununun 19. maddesi gereğince dosyanın Uyuşmazlık Mahkemesi Başkanlığına gönderilmesine Yargıtay da temyiz yolu açık olmak üzere karar vermiştir.

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 3.12.2007 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 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 görev uyuşmazlığının Hukuk Bölümünde incelenmesi gerektiği kuşkusuzdur.

Olay kısmında belirtildiği üzere, imar para cezası yönünden 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, Fethiye 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 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 sözlü açıklamaları da dinlendikten sonra GEREĞİ GÖRÜŞÜLÜP DÜŞÜNÜLDÜ:

Dava, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesine göre verilen imar para cezasının iptali 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; dava dosyasından, idari para cezasına konu yapı ile ilgili olarak idari yargının görev alanına giren kararın (3194 sayılı İmar Kanunu'nun 21. maddesine aykırı olarak kaçak (ruhsatsız) yapı yapıldığından bahisle aynı Kanunun 32. maddesine göre yapının mühürlenmek suretiyle tatil edilmesi) da verildiği anlaşıldığından; idari para cezasına ilişkin yaptırım kararının 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 Mahkemesinin görevsizlik kararının kaldırılması gerekmiştir.

SONUÇ : Davanın çözümünde İDARİ YARGININ görevli olduğuna, bu nedenle Fethiye 1. Sulh Ceza Mahkemesi'nin 2247 sayılı Yasa'nın 19. maddesi kapsamında görülen BAŞVURUSUNUN KABULÜ ile Muğla İdare Mahkemesi'nce verilen 29.11.2005 gün ve E:2005/1867, K:2005/1870 sayılı GÖREVSİZLİK KARARININ KALDIRILMASINA, 3.12.2007 gününde OYBİRLİĞİ İLE KESİN OLARAK karar verildi.