Hukuk Bölümü 2008/109 E., 2008/232 K.

- **5179 SAYILI KANUN UYARINCA VERİLEN İDARİ PARA CEZASI**
- **OLUMSUZ GÖREV UYUŞMAZLIĞI**

- 5326 S. KABAHATLER KANUNU [Madde 27]
- 5326 S. KABAHATLER KANUNU [Madde 3]
- 5326 S. KABAHATLER KANUNU [Madde 16]
- 2247 S. UYUŞMAZLIK MAHKEMESİNİN KURULUŞ VE İŞLEYİŞİ HAK... [Madde 14]
- 2247 S. UYUŞMAZLIK MAHKEMESİNİN KURULUŞ VE İŞLEYİŞİ HAK... [Madde 19]
- 2247 S. UYUŞMAZLIK MAHKEMESİNİN KURULUŞ VE İŞLEYİŞİ HAK... [Madde 27]

"İçtihat Metni"

O L A Y : Perşembe Tarım İlçe Müdürlüğünün 20.5.2005 Kaymakamlık olur tarihli,1/1 cilt/sayfa no.lu işlemi ile Davacı adına, toplu tüketime sunulan yemek partisinin her çeşidinden alınarak 72 saat uygun şartlarda saklanması gereken numunelerin saklanmadığından bahisle, 5179 sayılı Kanunun 29 maddesinin (h) bendine göre 5.560,00 YTL idari para cezası verilmiştir.

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

ORDU İDARE MAHKEMESİ; 17.10.2005 gün ve E: 2005/1558, K: 2005/1762 sayı ile, uyuşmazlık hakkında görevli yargı yerinin belirlenmesi için 1.6.2005 tarihinde yürürlüğe giren 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun irdelenmesi gerektiği, Kabahatler Kanunu'nun 2., 3., 16., 27., geçici 2., geçici 3. maddelerinden bahisle, dava dosyasının incelenmesinden; 5179 sayılı Gıdaların Üretimi, Tüketimi ve Denetlenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun 17. maddesine dayanılarak çıkarılan Gıda ve Gıda ile Temasta Bulunan Madde ve Malzemelerin Piyasa Gözetimi. Kontrolü, Denetimi ile İşyeri Sorumluluklarına Dair Yönetmeliğin 17/j maddesine aykırı davranıştan dolayı davacı okul adına idari para cezası verildiği ve cezanın davacı okula Kabahatler Kanununun yürürlüğe girmesinden sonra tebliğ edildiğinin anlaşıldığı, dava konusu cezanın verilmesine neden olan, toplu tüketime sunulan yemek partisinin her çeşidinden alınarak 72 saat uygun şartlarda saklanması gereken numunelerin saklanmaması fiilinin, 5179 sayılı Yasa kapsamında bir kabahat olup, bu nedenle verilen idari para cezasına karşı da Kabahatler Kanunu uyarınca Sulh Ceza Mahkemesine başvurulması gerektiği sonucuna varılmış olduğu gerekçesiyle görevsizlik kararı vermiş; bu karara karşı davacı temyiz isteminde bulunmuş, Danıştay Onuncu Dairesi; 13.4.2007 gün ve E:2005/9228, K:2007/1949 sayı ile, temyiz isteminin incelenmeksizin reddine karar vermiş; bu karara karşı ayrıca karar düzeltme yoluna başvurulmamış ve karar kesinleşmiştir.

Davacı, bu kez aynı istemle adli yargı yerinde itirazda bulunmuştur.

PERŞEMBE SULH CEZA MAHKEMESİ; 16.1.2008 gün ve Değişik İş No: 2008/5 sayı ile, 5179 sayılı gıdaların üretimi, tüketimi ve denetlenmesine dair kanun hükmünde kararnamenin değiştirilerek kabulü hakkındaki kanunun 30. maddesinde, bu kanunda öngörülen para cezalarına karşı yetkili idare mahkemesine itiraz edilebileceğinin belirtildiği; idari para cezası kararına itirazın, 5326 Sayılı Kabahatler Kanunu'nun 27. ve devam eden maddelerinde düzenlendiği; bu Kanunun 27., 28 ve 29. maddelerinden söz ederek; yasal düzenlemeler ve açıklamalar ışığında itiraz eden Perşembe Anadolu Otelcilik ve Turizm Meslek Lisesi Müdürlüğü'nün 25.12.2007 havale tarihli itiraz dilekçesi ve ekleri ile bu konuya ilişkin olarak düzenlenen Perşembe İlçe Tarım Müdürlüğü'nün 20.5.2005 tarih ve 1 sayılı idari para cezası kararı ve ekleri incelendiğinde, Perşembe İlçe Tarım Müdürlüğü tarafından, itiraz eden Perşembe Anadolu Otelcilik ve Turizm Meslek Lisesi Müdürlüğü hakkında, 18.4.2005 tarihinde Perşembe Anadolu Otelcilik ve Turizm Meslek Lisesi yatılı öğrenci yemekhanesinde öğle yemeğinden sonra bazı parasız yatılı öğrencilerde görülen mide bulantısı ve kusma olaylarından sonra, Perşembe İlçe Tarım Müdürlüğü'nün incelemeleri sonucu 5179 Kanunun 17. maddesi ve bu maddeye dayalı olarak çıkarılan Yönetmeliğin 7/j maddesine aykırı olarak, toplu tüketime sunulan yemek partisinin her çeşidinden alınarak 72 saat uygun şartlarda saklanması gereken numunelerin saklanmadığının tespit edildiği nedeniyle, 5179 sayılı Kanunun 29/h maddesi gereği 5.560,00.YTL. idari para cezasına karar verildiği, idari para cezası kararının, yasaya ve usulüne uygun olarak 20.5.2005 tarihinde itiraz edene tebliğ edildiği, itiraz edenin, yasal süre içerisinde Ordu İdare Mahkemesi'ne itiraz ettiği, Ordu İdare Mahkemesi tarafından 17.10.2005 tarih ve 2005/1558 Esas-2005/1762 Karar sayılı kararla davanın görev yönünden reddine karar verildiği, itiraza ilişkin olarak verilen görevsizlik kararının, yasal süresi içerisinde yasaya ve usulüne uygun olarak itiraz eden tarafından temyiz edildiği, ancak Danıştay 10. Dairesi'nin, 13.4.2007 tarih ve 2005/9228 Esas 2007/1949 Karar sayılı kararı ile 5179 Sayılı Yasa gereği verilen para cezalarına yapılan itiraz üzerine idare mahkemesince verilen kararların kesin olduğundan bahisle temyiz talebinin reddine karar verildiği, ancak mahkemelerince; gerek Ordu İdare Mahkemesi'nin görevsizlik kararının, gerekse Danıştay 10.Dairesi'nin kararının, yasaya ve usulüne uygun olarak değerlendirilmediği, 5179 Sayılı Yasa gereği verilen idari para cezalarına ilişkin itiraz üzerine yetkili ve görevli idare mahkemesi tarafından, ancak işin esasına girilerek verilen kararların kesin nitelikte olacağı, oysa yargılamaya konu somut davada 5179 Sayılı Yasa'nın 30. Maddesi gereği mahkemelerince görevli ve yetkili olduğu kanaatine varılan Ordu İdare Mahkemesi'nin itiraz üzerine işin esasına girerek karar vermediği, dolayısıyla bu kararın kesin nitelikte kabul edilemeyeceği, kaldı ki 5326 Sayılı Kabahatler Kanunu'nun 3. Maddesi'ni değiştiren 6.12.2006 tarih ve 5560 Sayılı Yasa'nın 31. Maddesi gereği bu kanunun, idari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümlerinin, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde uygulanacağı, oysa 5179 sayılı Kanunda, öngörülen para cezalarına karşı yetkili idare mahkemesine itiraz edilebileceğinin düzenlendiği, bu durum karşısında tüm dosya kapsamı birlikte değerlendirildiğinde; 5179 sayılı Kanunun 30. maddesi gereği Mahkemelerinin görevsizliğine ve dosyanın, görevli yargı yerinin belirlenmesi amacıyla Uyuşmazlık Mahkemesi'ne gönderilmesine karar vermiş; bu karar itiraz edilmeyerek kesinleşmiştir.

İNCELEME VE GEREKÇE :

Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü'nün, Ahmet AKYALÇIN'ın Başkanlığında, Üyeler: Mustafa KICALIOĞLU, Mahmut BİLGEN, Habibe ÜNAL, O.Cem ERBÜK, Serdar AKSOY ve Muhittin KARATOPRAK'ın katılımlarıyla yapılan 13.10.2008 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 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, 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, Perşembe 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 adli yargının görevli olduğu yolundaki raporu ile dosyadaki belgeler okunduktan; ilgili Başsavcılarca görevlendirilen Yargıtay Cumhuriyet Savcısı Ahmet BEŞİNCİ ile Danıştay Savcısı Gülen AYDINOĞLU'nun, davada adli yargının görevli olduğu yolundaki sözlü açıklamaları da dinlendikten sonra GEREĞİ GÖRÜŞÜLÜP DÜŞÜNÜLDÜ:

Dava, 5179 sayılı Kanun'un 29. maddesinin (h) bendi uyarınca verilen idari para cezasının kaldırılması istemiyle açılmıştır.

27.5.2004 gün ve 5179 sayılı Gıdaların Üretimi, Tüketimi ve Denetlenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'un "Amaç" başlıklı 1. maddesinde, "Bu Kanunun amacı, gıda güvenliğinin temini, her türlü gıda maddesinin ve gıda ile temasta bulunan madde ve malzemelerin teknik ve hijyenik şekilde üretim, işleme, muhafaza, depolama, pazarlama ve halkın gereği gibi beslenmesini sağlamak, üretici ve tüketici menfaatleriyle halk sağlığını korumak üzere gıda maddelerinin üretiminde kullanılan her türlü ham, yarı mamul ve mamul gıda maddeleri ile gıda işlemeye yardımcı maddeler ve gıda ile temasta bulunan madde ve malzemelerin güvenliğine ilişkin özelliklerinin tespit edilmesi, gıda maddeleri üreten ve satan işyerlerinin asgari teknik ve hijyenik şartlarının belirlenmesi, gıda maddeleri ile ilgili hizmetler ile denetimine dair usul ve esasları belirlemektir" denilmiş; "Ceza Hükümleri" başlıklı 29. maddesinin (h) bendinde, "17 nci maddede belirtilen işyeri sorumluluğu ile ilgili hükümlere uymayan gerçek ve tüzel kişilere beşmilyar lira idarî para cezası verilir, eylemin tekrarı halinde idarî para cezası iki kat olarak uygulanır.." hükmü yer almış; 23.1.2008 tarih ve 5728 sayılı Kanunun 542 maddesiyle madde başlığı "İdari yaptırımlar ve cezalar" şeklinde değiştirilmiş, ancak (h) bendinde değişikliğe gidilmemiştir.

Anılan Yasanın 30. maddesinde de, bu Kanunda yazılı olan idari para cezalarının, o yerin en büyük mülki amiri tarafından verileceği, verilen idari para cezalarına dair kararların ilgililere 11.2.1959 tarihli ve 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümlerine göre tebliğ edileceği, bu cezalara karşı, yetkili idare mahkemesine itiraz edilebileceği belirtilmişken; bu madde; 5728 sayılı Kanunun 543 maddesiyle "İdari yaptırımlara karar verme yetkisi" başlığı altında, "Bu Kanunda yazılı olan idari yaptırımlara karar vermeye, mahallî mülki amir yetkilidir." şeklinde değiştirilmiş; 5728 sayılı Kanun hükümleri 8.2.2008 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Olayda, idari para cezasının iptali istemiyle dava açılmış olup; 5179 sayılı Gıdaların Üretimi, Tüketimi ve Denetlenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'da, bu cezaya karşı kanun yoluna ilişkin bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

1.6.2005 tarihinde 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun yürürlüğe girmesi üzerine Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü'nce, sözü edilen Kanun'un 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 ve 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 yapılmaması sürecinde, 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 Kanununun 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.

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 gösterildiği durumunda ise uygulanmayacağı 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, 5179 sayılı Kanun'da da idari para cezasına itiraz konusunda görevli mahkemenin gösterilmediği anlaşılmıştır. Bu durumda, Kabahatler Kanunu'nun 5560 sayılı Kanunla değişik 3. maddesinde belirtildiği üzere, İdari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümlerinin, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde uygulanacağı nedeniyle, görevli mahkemenin belirlenmesinde 5326 sayılı Yasa hükümleri dikkate alınacağından, idari para cezasına karşı açılan davanın görüm ve çözümünde, anılan Kanun'un 27. maddesinin (1) numaralı bendi uyarınca adli yargı yerinin görevli olduğu sonucuna varılmıştır.

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

SONUÇ

: Davanın çözümünde ADLİ YARGININ görevli olduğuna, bu nedenle Perşembe Sulh Ceza Mahkemesi'nin 2247 sayılı Yasa'nın 19. maddesi kapsamında görülen BAŞVURUSUNUN REDDİ ile aynı Mahkemece ayrıca verilen 16.1.2008 gün ve Değişik İş No: 2008/5 sayılı GÖREVSİZLİK KARARININ KALDIRILMASINA, 13.10.2008 gününde OYBİRLİĞİ İLE KESİN OLARAK karar verildi.