Hukuk Bölümü 2008/205 E., 2009/170 K.

"İçtihat Metni"

Ankara Büyükşehir Belediyesi Başkanlığı Aykome Müdürlüğünce, davacı kooperatif adına düzenlenmiş 13.7.2005 tarih, …

…/1448 sayılı tebliğname ile; ruhsatsız kazı çalışması yapılarak ve 16.75 m2 asfalt ile 3 adet bordür taşı tahrip edildiğinin tespit edildiği, Aykome Yönetmeliğinin 1.maddesi gereğince hesaplanan ceza bedelinin 1.523,97- YTL olduğu, anılan para cezasının 30 gün içinde ödenmesi ve kazı ruhsatı alınması gerektiği, aksi halde yasal yollara başvurulacağı ve aboneliğin iptali için gerekli işlemlerin başlatılacağı bildirilmiştir.

Davacı vekili, müvekkili kooperatif adına tahakkuk ettirilen 1.523,97.- YTL tutarındaki cezanın iptali istemiyle, 15.8.2005 tarihinde idari yargı yerinde dava açmıştır.

ANKARA 11. İDARE MAHKEMESİ; 22.8.2005 gün ve E:2005/1553, K:2005/1195 sayı ile, davanın, davacının, ruhsatsız kazı çalışması yapıldığından bahisle adına tahakkuk ettirilen 1.523,97.- YTL idari para cezasının iptali istemiyle açıldığı; 2576 sayılı Kanun'un "İdare Mahkemelerinin Görevleri" başlığını taşıyan 5. maddesi ile 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesinde, idari yargının görev alanının idari işlem ve eylemler ile genel hizmetlerden birinin yürütülmesi için yapılan idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklardan doğan davalara bakmakla sınırlı olduğunun hükme bağlandığı; 2577 sayılı Yasanın 14. maddesinin 3. fıkrasının (a) bendinde; dava dilekçelerinin görev ve yetki yönünden ilk incelemeye tabi tutulacağı, 15. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendinde ise; adli ve idari yargının görevli olduğu konularda açılan davaların reddine karar verileceği hükmüne; 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 27. maddesinin 1. fıkrasında, " İdari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idari yaptırım kararı kesinleşir." hükmüne yer verildiği; diğer taraftan 5326 sayılı Kanunun 2. maddesinde, kabahat deyiminden; kanunun, karşılığında idari yaptırım uygulanmasını öngördüğü haksızlığın anlaşılacağı ve bu bağlamda idari yaptırıma bağlanmış olan 3285 sayılı Kanunu'nun ihlali halinde Kabahatler Kanunu'na göre bir kabahatin işlemiş olacağının açık bulunduğu; bu durumda uyuşmazlığın, 1.6.2005 tarihinde yürürlüğe giren Kabahatler Kanunu çerçevesinde verilmiş olan idari para cezasından kaynaklanmakta olduğu ve 5326 sayılı Kanun'un 27. maddesinin 1. fıkrası uyarınca iş bu davanın görüm ve çözümünde görevli mahkemenin, Sulh Ceza Mahkemesi olduğu gerekçesiyle, davanın; 2577 sayılı Kanun'un 15. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendi uyarınca görev yönünden REDDİNE, karar vermiş; bu karar, karara itiraz edilmeyerek kesinleşmiştir.

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

ANKARA 2. SULH CEZA MAHKEMESİ; 25.4.2006 gün ve E:2005/19, K:2005/19 sayı ile, Kabahatler Kanunu 1. kısmında yer alan Genel Hükümler başlığı altında 4 bölümden meydan gelen yasanın 3. maddesindeki, bu kanunun genel hükümleri diğer kanunlardaki kabahatler hakkında da uygulanır, amir hükmü karşısında Kabahatler Kanununun Genel Hükümleri başlığı altında 4. bölümde yer alan 27. maddesindeki idari yaptırım kararına karşı Sulh Ceza Mahkemesi'ne başvurulabilir hükmünün Kabahatler Yasası'nın Genel Hükümleri içerisinde yer aldığının yasadan belli olduğu; Anayasa Mahkemesi'nin 1.3.2006 gün ve E:2005/108, K:2006/35 sayılı kararla, Kabahatler Yasası'nın 3. maddesini iptal ederek yasama organına yasal düzenleme yapması konusunda süre verdiği, haricen öğrenildikten sonra yapılan değerlendirmeye Kabahatler Kanunu'nun Genel Hükümleri başlığı altında yer alan 3. maddede bu kanunun genel hükümler diğer kanunlardaki kabahatler hakkında da uygulanır hükmünün de iptal edildiği gerçeği karşısında; özel yasalardan idari yaptırım kararına karşı idare mahkemesini görevli kılan yasa hükümlerinin herhangi bir yasaca iptal edilmemesi halinde halen yürürlükte oldukları ve dolayısıyla özel yasalardaki idari yaptırım kararına karşı başvuru yolunun İdare Mahkemesi'nin gösterilmesi nedeniyle Anayasa Mahkemesi'nin de Kabahatler Yasası'nın 3. maddesini iptal etmesi karşısında yeniden yapılan değerlendirme sonucunda; davaya konu idari para cezasının, İmar Yasası'na aykırılıktan dolayı davalı belediyece verilmiş olduğu, bilindiği gibi 2001 yılında Anayasa Mahkemesi'nce İmar Yasası'na aykırılıktan dolayı verilen idari para cezalarına karşı başvuru yolunun sulh Ceza Mahkemesi olduğunu gösteren hükmün iptal edilmesi karşısında ve Anayasa Mahkemesi'nde açıkça başvuru yolu olarak idari para cezalarına karşı idare mahkemesini görevli kılan kararı karşısında, mahkemelerinin görevsizliğine karar verilmesi hususunda kanaat oluştuğu gerekçesiyle görevsizlik kararı vermiş, bu karar kesinleşmiştir.

İNCELEME VE GEREKÇE :

Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü'nün, Ahmet AKYALÇIN'ın Başkanlığında, Üyeler: Mustafa KICALIOĞLU, Mahmut BİLGEN, Turan KARAKAYA, Nüket YOKLAMACIOĞLU, Serdar AKSOY ve Coşkun GÜNGÖR'ün katılımlarıyla yapılan 06.07.2009 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.

Adli ve idari yargı yerleri arasında 2247 sayılı Yasa'nın 14. maddesinde öngörülen biçimde olumsuz görev uyuşmazlığı doğduğu, adli yargı dosyasının 15. maddede belirtilen yönteme uygun olarak davacı vekilinin istemi üzerine son görevsizlik kararını veren mahkemece, ekinde idari yargı dosyası ile birlikte Uyuşmazlık Mahkemesi'ne gönderildiği ve usule ilişkin herhangi bir noksanlık bulunmadığı anlaşıldığından 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 Dr. İlknur ALTUNTAŞ ile Danıştay Savcısı Gülen AYDINOĞLU'nun davada adli yargının görevli olduğu yolundaki sözlü açıklamaları da dinlendikten sonra GEREĞİ GÖRÜŞÜLÜP DÜŞÜNÜLDÜ:

Dava, Aykome Yönetmeliğinin 1.maddesi uyarınca verilen idari para cezasının kaldırılması istemiyle açılmıştır.

Adli yargı yerince, işlemin dayanağının ve encümen kararı bulunup bulunmadığının sorulması üzerine davalı idarece verilen cevapta; söz konusu cezai müeyyidenin 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 8. maddesi ile 5272 sayılı Belediye Kanununun 18. maddesine göre hazırlanarak 15.3.2005 tarih ve 645 karar numarası ile Ankara Büyükşehir Belediye Meclisince

onaylanan Aykome (Altyapı Koordinasyon Merkezi)/Bildirimsiz, Ruhsatsız ve Ruhsatlı İşlemlere Ait Cezai Müeyyideler Uygulama Yönetmeliğine göre işleme tabi tutulmuş olduğundan Encümen kararının bulunmadığı bildirilmiştir.

Aykome /Bildirimsiz, Ruhsatsız ve Ruhsatlı İşlemlere Ait Cezai Müeyyideler Uygulama Yönetmeliğinin 1. maddesinde; "Kamu Kurum ve kuruluşları ile özel ve tüzel kişiler altyapı tesisi açım ruhsatı almadan kazı yapamazlar. Ruhsatsız kazı yapılması halinde Belediye Meclisince kabul edilen uygulama yılı zemin tahrip ücretlerine ilaveten; Bayındırlık Bakanlığı birim fiyat cetveli ve T.C Karayolları bir önceki yıl birim fiyat tarifeleriyle oluşturulan zemin imalat bedellerine ait bedele bir önceki yıl sonu Üretici Fiyat Endeksi (ÜFE) oranının ilavesiyle oluşturulan bedel uygulama yılı zemin tahrip bedelidir, bu bedele % 25 denetim, keşif, proje ve onarım masrafı + 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre yılı için belirlenen yeniden değerleme oranının çarpımı ile hesaplanan bildirimsiz zemin tahrip bedelinin ilavesiyle belirlenen fiyatı ayrıca öderler. Ödeme bildiriminden itibaren 30 gün içerisinde ödenmeyen ruhsat bedeli ve bildirimsiz zemin tahrip bedeli, yasal faiziyle birlikte ilgilisinden tahsil edilir." denilmiştir.

Yönetmeliğin dayanağını oluşturan Yasalardan, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun "Alt Yapı Hizmetleri" başlıklı 8. maddesinde, "Büyükşehir içindeki alt yapı hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla büyükşehir belediye başkanı ya da görevlendirdiği kişinin başkanlığında, yönetmelikle belirlenecek kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşların temsilcilerinin katılacağı alt yapı koordinasyon merkezi kurulur. Büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediye başkanları kendi belediyesini ilgilendiren konuların görüşülmesinde koordinasyon merkezlerine üye olarak katılırlar. Alt yapı koordinasyon merkezi toplantılarına ayrıca gündemdeki konularla ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının (oda üst kuruluşu bulunan yerlerde üst kuruluşun) temsilcileri de davet edilerek görüşleri alınır.

Alt yapı koordinasyon merkezi, kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlar tarafından büyükşehir içinde yapılacak alt yapı yatırımları için kalkınma plânı ve yıllık programlara uygun olarak yapılacak taslak programları birleştirerek kesin program hâline getirir. Bu amaçla, kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlar alt yapı koordinasyon merkezinin isteyeceği coğrafî bilgi sistemleri dâhil her türlü bilgi ve belgeyi vermek zorundadırlar. Kesin programlarda birden fazla kamu kurum ve kuruluşu tarafından aynı anda yapılması gerekenler ortak programa alınır. Ortak programa alınan alt yapı hizmetleri için belediye ve diğer bütün kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerine konulan ödenekler, alt yapı koordinasyon merkezi bünyesinde oluşturulacak alt yapı yatırım hesabına aktarılır.

Ortak programa alınan hizmetler için kamu kurum ve kuruluş bütçelerinde yeterli ödeneğin bulunmadığının bildirilmesi durumunda, büyükşehir belediyesi veya ilgisine göre bağlı kuruluş bütçelerinden bu hizmetler için kaynak ayrılabilir. Kamu kurum ve kuruluşları alt yapı ortak yatırım hizmetleri için harcanan miktarda ödeneği, yeniden değerleme oranını da dikkate alarak ertesi yıl bütçesinde ayırır. Ayrılan bu ödenek belediye veya ilgili bağlı kuruluşunun hesabına aktarılır. Bu bedel ödenmeden ilgili kamu kurum veya kuruluşu, büyükşehir belediyesi sınırlarında yeni bir yatırım yapamaz.

Ortak programa alınmayan yatırımlar için bakanlıklar, ilgili belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşları alt yapı koordinasyon merkezi tarafından belirlenen programa göre harcamalarını kendi bütçelerinden yaparlar.

Koordinasyon merkezleri tarafından alınan ortak yatırım ve toplu taşımayla ilgili kararlar, belediye ve bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgililer için bağlayıcıdır.

Alt yapı koordinasyon merkezinin çalışma esas ve usulleri ile bu kurullara katılacak kamu kurum ve kuruluş temsilcileri, İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir. İçişleri Bakanlığı, çıkarılacak bu yönetmeliğin, alt yapı yatırım hesabının kullanılması ve ödenek tahsisi ve aktarmasına ilişkin kısımları hakkında, Maliye Bakanlığı ve Devlet Plânlama Teşkilâtı Müsteşarlığının görüşünü alır." Hükmüne yer verilmiş; diğer dayanak olarak gösterilen 5272 sayılı (Mülga)Belediye Kanununun, 18.maddesinin m) bendinde, "Belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek" Belediye meclisinin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 8. maddesi ile (Mülga)5272 sayılı Belediye Kanununun 18. maddesine göre hazırlanarak 15.3.2005 tarih ve 645 karar numarası ile Ankara Büyükşehir Belediye Meclisince onaylanan Aykome (Altyapı Koordinasyon Merkezi)/Bildirimsiz, Ruhsatsız ve Ruhsatlı İşlemlere Ait Cezai Müeyyideler Uygulama Yönetmeliği uyarınca verilecek para cezalarına itirazda görevli yargı yerini belirleyen bir hükme, gerek Yönetmelikte gerekse anılan Kanunlarda yer verilmemiştir.

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 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 Kanunu'nun 3. 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.

19.12.2006 tarihinde yürürlüğe giren bu düzenlemeye göre, Kabahatler Kanunu'nun, idari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümlerinin, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde uygulanacağı; diğer kanunlarda görevli mahkemenin gösterilmesi 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, idari para cezasına ilişkin görevli mahkemeyi belirleyen yasa kuralı değiştirilmiş ve yeni düzenleme 19.12.2006 tarihi itibariyle yürürlüğe girmiş olduğuna göre, görev kuralının geçmişe etkili olacağı yolundaki genel hukuk ilkesi karşısında, Aykome/Bildirimsiz, Ruhsatsız ve Ruhsatlı İşlemlere Ait Cezai Müeyyideler Uygulama Yönetmeliği'ne göre verilen idari para cezasına karşı yapılan itirazın görüm ve çözümüne ilişkin ilgili yasalarda hüküm bulunmaması nedeniyle 30.3.2005 tarihli ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 3. maddesinin değişik 1. bendi uyarınca 27. maddeye göre adli yargının görevli olduğu kuşkusuzdur.

Açıklanan nedenlerle, Sulh Ceza Mahkemesince verilen görevsizlik kararının kaldırılması gerekmiştir.

SONUÇ: Davanın çözümünde ADLİ YARGININ görevli olduğuna, bu nedenle Ankara 2. Sulh Ceza Mahkemesi'nin 25.4.2006 gün ve E:2005/19, K:2005/19 sayılı GÖREVSİZLİK KARARININ KALDIRILMASINA, 06.07.2009 gününde OYBİRLİĞİ İLE KESİN OLARAK karar verildi.