Hukuk Bölümü 2009/168 E. , 2010/52 K.

- 3194 SAYILI İMAR KANUNU UYARINCA VERILEN IDARI PARA CEZASINA KARŞI AÇILAN DAVANIN, İDARİ YARGI YERİNDE ÇÖZÜMLENMESI
  - İMAR KANUNU (3194) Madde 42

"İçtihat Metni"

Davacı : H. Sınai ve Tıbbi Gazlar İstihsal Endüstrisi A.Ş.

Vekili : Av. M.A.

Davalı : Aliağa Belediye Başkanlığı

O L A Y : Aliağa Belediyesi'nin 22.7.2008 gün ve 491 sayılı Encümen Kararı ile, 15.7.2008 tarihinde Çevre Denetim Ekibince; Yeni Foça yolu2. km. de faaliyet gösteren H. A.Ş. ne gidilerek yerinde yapılan denetim sonucunda; cüruf dolum işi yapıldığı, sulama işlemi yapılmadığından aşırı derecede tozumanın olduğu ve geniş bir alana yayıldığı, insan sıhhat ve selametini etkileyebileceği, çevre ve görüntü kirliliği meydana geldiğine ait tutanak düzenlendiği, bu nedenle, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesi gereği 10.000,00YTL para cezası verilmesine karar verilmiştir.

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

ALİAĞA SULH CEZA MAHKEMESİ; 10.9.2008 gün ve D. İş:2008/37, K:2008/46 sayı ile, itiraz eden şirket vekili dilekçesinde, Aliağa Belediyesi Encümeni'nin 22.7.2008 tarih ve 491 sayılı kararı ile, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 40. maddesinde belirtilen mahzurların giderilmesi talepli ihtarname tebliğ edilmesi şartı yerine getirilmeden hukuka aykırı olarak doğrudan ceza uygulanmasının usulsüz olduğunu ve Aliağa Belediyesi Encümen kararında, cüruf dolum işinin yapıldığı, sulama işlemi yapılmadığından, aşırı derecede tozumanın olduğu ve geniş bir alana yayıldığı, insan sıhhat ve selametini etkileyebileceği, çevre ve görüntü kirliliği yaratıldığından bahsedildiğini, ancak, bu ifadelerin somut gerçeklere dayanmayan ifadeler olduğunu, firmalarına keyfi ceza tatbiki yoluna gidildiğini, firma tarafından sulama işleminin kesintisiz 24 saat yapıldığını ve toz çıkmasına engel olunması için her türlü tedbirin alındığını, bu nedenlerle, uygulanan bu idari para cezasının iptaline karar verilmesini talep ve dava ettiği, Anayasa Mahkemesi'nin 5.4.2007 tarih ve 2007/35 Esas ve 2007/36 Karar sayılı kararı ve gerekçesi dikkate alınmak suretiyle yapılan değerlendirmede, 3194 sayılı İmar Kanunu'ndan kaynaklanan idari para cezalarında 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 27. maddesine 5560 sayılı Kanun ile eklenen 8. fıkra gereğince idari yargının görevli olduğu gerekçesiyle görevsizlik kararı vermiş; bu karar kesinleşmiştir.

Davacı vekili, bu kez, söz konusu idari para cezasının kaldırılması istemiyle idari yargı yerinde dava açmıştır.

İZMİR 1. İDARE MAHKEMESİ; 11.3.2009 gün ve E:2008/1938 sayı ile, davacı H. Sınai ve Tıbbi Gazlar İstihsal Endüstrisi A.Ş. vekili tarafından, davacı şirketin 3194 sayılı Yasa'nın 40. maddesine aykırı olarak curuf dolumu yaparken çevreye aşırı derecede toz yaydığından bahisle aynı Yasanın 42. maddesi uyarınca 10.000,00TL para cezası ile cezalandırılmasına ilişkin 22.7.2008 günlü, 491 sayılı Aliağa Belediye Encümeni kararının iptali istemiyle Aliağa Belediye Başkanlığı'na karşı dava açıldığı, dava dosyasının incelenmesinden, bu davanın daha önce Aliağa Sulh Ceza Mahkemesi'nde açıldığı ve bu Mahkemenin 10.9.2008 günlü, D.İş:2008/37, K:2008/46 sayılı kararıyla, davanın idare mahkemesinin görevine girdiği gerekçesiyle görevsizlik kararı vermesi 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 3 ve 27. maddeleri ile 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 40 ve 42. maddelerinden söz ederek, 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, öncelikle idari yargı tarafından çözümlenmesi gereken ve idari bir davaya konu olabilecek ve içinde yaptırım içeren başka bir işlemin olması, para cezasının bu işlemle aynı işlem kapsamında tesis edilmiş olması, aynı kişi hakkında tesis edilmiş olması ve birlikte dava edilmesi şeklinde özetlenebilecek dört koşulun birlikte gerçekleşmesini aradığı, bu dört koşulun birlikte gerçekleşmediği durumlarda ise para cezasına ilişkin uyuşmazlıkların çözümünde genel görev kuralının uygulanacağı ve görevin adli yargıya ait olacağı sonucuna ulaşıldığı, olayda, dava konusu işlemle davacıya 10.000,00TL para cezası verildiği, ceza verilmeden önce 15.7.2008 tarihli olay yeri tutanağının düzenlendiği ve başkaca da bir işlemin bulunmadığı, söz konusu tutanak incelendiğinde ise, tutanağın yalnızca bir takım tespitleri içerdiği ve idari davaya konu olabilecek nitelikte yada hukuken sonuç doğurucu herhangi bir yaptırım içermediğinin anlaşıldığı, bu durumda, davacıya 3194 sayılı Yasa uyarınca verildiği tartışmasız olan para cezasına ilişkin uyuşmazlığın görüm ve çözümü, aynı Yasada görev konusunda bir düzenleme bulunmaması ve aynı işlem kapsamında idari yargı yerleri tarafından çözümlenmesi gereken başkaca da bir işlem bulunmaması karşısında, 5326 sayılı Yasa'nın 3 ve 27/8. maddeleri uyarınca adli yargı yerinin görevine girdiği, bu nedenlerle, 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: Mustafa KICALIOĞLU, Mahmut BİLGEN, Habibe ÜNAL, Ayper GÖKTUNA, Serdar AKSOY ve Muhittin KARATOPRAK'ın katılımlarıyla yapılan 1.3.2010 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 göz önüne alındığında, olay bölümünde yazılı başvuru konusu görev uyuşmazlığının Hukuk Bölümünde incelenmesi gerektiği kuşkusuzdur.

İdare Mahkemesince, idari yargı dosyası ile birlikte adli yargı dosyası da gönderilmek suretiyle 2247 sayılı Yasa'nın 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 Dr. İlknur ALTUNTAŞ 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 Encümen kararıyla verilen imar 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"; "Kamunun Selameti İçin Alınması Gereken Tedbirler" başlıklı 40. maddesinde, "Arsalarda, evlerde ve sair yerlerde umumun sağlık ve selametini ihlal eden, şehircilik, estetik veya trafik bakımından mahzurlu görülen enkaz veya birikintilerin, gürültü ve duman tevlideden tesislerin hususi mecra, lağım, çukur, kuyu; mağara ve benzerlerinin mahzurlarının giderilmesi ve bunların zuhuruna meydan verilmemesi ilgililere tebliğ edilir.

Tebliğde belirtilen müddet içinde tebliğe riayet edilmediği takdirde belediye veya valilikçe mahzur giderilir; masrafı % 20 fazlasiyle arsa sahibinden alınır veya mahzur tevlit edenlerin faaliyeti durdurulur" 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; ikinci fıkrasında, birinci fıkrada belirtilen fiiller dışında bu Kanunun 28, 33, 34, 39 ve 40 ıncı maddeleri ile 36 ncı maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen yükümlülükleri yerine getirmeyen mal sahibine, fenni mesule ve müteahhide 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 Mahkemesi'nin 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.

3194 sayılı Yasa'nın 42. maddesi, 9.12.2009 gün ve 5940 sayılı Kanun'un 2. maddesi ile değiştirilmiş ise de; idari para cezasına 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 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; idari 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; idari yargının görev alanına giren idari bir işlemin oluşumuna bağlı olarak para cezasının öngörüldüğü anlaşılmıştır.

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 açılan davanın çözümünde idari yargı yerinin görevli olduğu sonucuna varılmıştır.

Açıklanan nedenlerle, İdare Mahkemesince yapılan başvurunun reddi gerekmiştir.

S O N U Ç : Davanın çözümünde İDARİ YARGININ görevli olduğuna, bu nedenle İzmir 1. İdare Mahkemesi'nin 11.3.2009 gün ve E:2008/1938 sayılı BAŞVURUSUNUN REDDİNE, 1.3.2010 gününde OYBİRLİĞİ İLE KESİN OLARAK karar verildi.