Hukuk Bölümü 2010/113 E. , 2010/194 K.

- 3194 SAYILI İMAR KANUNU'NUN 42. MADDESI UYARINCA VERILEN PARA CEZASINA KARŞI AÇILAN DAVANIN İDARİ YARGI YERİNDE ÇÖZÜMLENMESI
  - İMAR KANUNU (3194) Madde 42

"İçtihat Metni"

Davacı : Y.A.

Davalı : Çankaya Belediye Başkanlığı

Vekili : Av. A.Y.

O L A Y : Çankaya Belediyesi'nin 21.07.2005 gün ve 2005/2596.15 sayılı Encümen Kararıyla; davacının mülkiyetinde bulunan Ankara ili Çankaya ilçesi Dikmen Caddesi 142/2 numarada, imarın 2847 ada 11 parseli üzerinde, yapı kullanma izin belgesi bulunan binanın mahallen yapılan kontrolünde, mimari projesine aykırı olarak, zemin kat, 2 nolu daireye ait banyo içerisinde bacaların iptal edilerek kullanıma katıldığının tespit edildiği, 3194 sayılı Yasanın 32. maddesi gereğince 04.04.2005 gün ve 44/2272 sayılı tespit zaptı tanzim edilerek tebligat işleminin yapıldığı belirtilerek, 3194 sayılı Yasanın 42. maddesi uyarınca, mal sahibi davacıya 1.650,00YTL para cezası verilmiştir.

Davacı, para cezası kesilmesine ilişkin Encümen Kararın iptali istemiyle idari yargı yerinde dava açmıştır.

ANKARA 5. İDARE MAHKEMESİ: 10.08.2005 gün ve E: 2005/1606, K: 2005/1093 sayı ile; toplum düzenini, genel ahlakı, genel sağlığı, çevreyi ve ekonomik düzeni korumak amacıyla; kabahatlere ilişkin genel ilkeleri, kabahatler karşılığında uygulanabilecek olan idari yaptırım türlerini ve sonuçlarını, kabahatler dolayısıyla karar alma sürecini, idari yaptırıma ilişkin kararlara karşı kanun yolları ile idari yaptırım kararlarının yerine getirilmesine ilişkin esasların belirlenmesi amacıyla yürürlüğe konulan 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 2. maddesinde; "kanunun, karşılığında idari yaptırım uygulanmasını öngördüğü haksızlık" Kabahat olarak tanımlanmış, 3. maddesinde; bu Kanunun genel hükümlerinin diğer kanunlardaki kabahatler hakkında da uygulanacağı, 16. maddesinde; kabahatler karşılığında uygulanacak olan idari yaptırımların, idari para cezası ve idari tedbirlerden ibaret olduğunun belirtilmiş bulunduğu; yukarıda sözü edilen Kanunun "Başvuru Yolu" başlıklı 27. maddesinde ise; idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idari yaptırım kararlarına karşı, kararın tebliğ veya tefhimi tarihinden itibaren en geç onbeş gün içinde sulh ceza mahkemesine başvurulabileceği, geçici 2. maddesinde de, bu Kanunun hükümlerinin yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla idare mahkemelerinde dava açılarak iptali istenen idari yaptırım kararları hakkında uygulanmayacağının hükme bağlanmış olduğu, sözü edilen 5326 sayılı Kanunun 1.6.2005 tarihinde yürürlüğe girdiği; belirtilen yasal düzenlemeler uyarınca; 1.6.2005 tarihinden itibaren, 5326 sayılı Yasada sayılan idari para cezası ve idari tedbirlerden oluşan idari yaptırımlar ile diğer yasalarda yer alan idari yaptırımlara karşı, Yasanın 19. maddesinde sayılan istisnai durumlar haricinde Sulh Ceza Mahkemeleri nezdinde dava açılabileceği; buna göre, davacının mülkiyetinde bulunan Ankara ili Çankaya ilçesi Dikmen Caddesi 142/2 numarada imarın 2847 ada 11 parseli üzerinde bulunan 2 nolu daireye ait banyo içerisinde bacaların iptal edilerek kullanıma katıldığı, bununda onaylı projeye aykırı olduğundan bahisle 1.650.00 YTL tutarında imar para cezası verilmesine ilişkin Çankaya Belediye Encümeni kararının iptali istemiyle 12.08.2005 tarihinde mahkemeleri kayıtlarına giren dilekçe ile bakılan dava açılmış ise de; yukarıda anılan yasa hükümleri uyarınca, 3194 sayılı Yasa hükümlerine göre verilen idari yaptırım niteliğindeki para cezasına karşı açılacak davalarda Sulh Ceza Mahkemelerinin görevli kılınması karşısında uyuşmazlığın görüm ve çözümünde mahkemelerinin görevli bulunmadığı sonucuna varıldığı gerekçesiyle; davanın 2577 sayılı Kanunun 15/1-a maddesi uyarınca görev yönünden reddine karar vermiş, bu karar kesinleşmiştir.

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

ANKARA 1. SULH CEZA MAHKEMESİ: 25.11.2005 gün ve Müt. No: 2005/727 sayı ile, Mahkemelerince yapılan incelemede; her ne kadar sanık tarafından 5326 sayılı kabahatler kanunundaki 27.maddesi gereğince idari para cezasına karşı iptali için dava açılmış ise de; bu konuda Anayasa Mahkemesinin 15.05.1997 gün ve 1996/72 esas, 1997/51 sayılı kararı ile 3194 sayılı İmar Yasasının 32 ve 40. maddeleri gereğince verilen yıkım ve para cezasına ilişkin Belediye Encümeni kararının iptali istemi ile açılan davada mahkemenin, yasanın olayda uygulanacak 42. maddesinin 5. fıkrasının Anayasanın başlangıç ile 2, 125, 140, 142, 155. maddelerine aykırılık iddiası ile başvuruda bulunduğu ve ilgili kanunda 7 gün içinde Sulh Ceza Mahkemesine İtiraz edilebileceği kuralının getirildiği, söz konusu itiraz olunan davada, incelenen para cezası, idarenin kamu gücünü kullanarak aldığı bir idari işlem olduğundan, Anayasa Mahkemesinin ilgi sayılı kararı ile 42.maddenin 5.fıkrasının 1. tümcesinin iptaline karar verilerek söz konusu idari işleme karşı idari yargı merciinde dava açılacağı hususunun karara bağlandığı; 01.06.2005 tarihinde yürürlüğe giren 5326 sayılı Kabahatler Kanunun 1.maddesinde bu kanunda toplum düzenini, genel ahlakı, genel sağlığı, çevreyi ve ekonomik düzeni korumak amacı ile kabahatler karşılığında uygulanacak idari yaptırım türleri ve sonuçlarının belirtildiği, 2.maddesinde ise kabahat deyiminin "kanunun karşılığında idari yaptırım uygulamasını ön gördüğü haksızlık" olarak tanımladığı, 3.maddesinde de bu kanunun genel hükümlerinin diğer kanunlardaki kabahatler hakkında da uygulanacağı, 16.maddesinde ise kabahatler karşılığında uygulanacak olan idari yaptırımlarının idari para cezası ve idari tedbirlerden ibaret olduğunun; 27.maddesine göre 15 gün içinde Sulh Ceza Mahkemesine başvurulabileceğinin belirtildiği, ancak 5326 sayılı Kanunun muhtelif maddelerinde kabahat deyiminin sadece bu konuda bahsi geçen belirlenmiş ve tanımlanmış kabahatlerin dışındaki icrai veya ihmali davranışın gerçekleştiği anda idari yaptırımın uygulandığı, yani kendi kanunlarında idari yaptırıma tabi olan eylem ve davranışların da kabahat deyiminin içine girdiğini yorum yoluyla çıkarmanın mümkün olmadığı; Anayasanın 125 ve devamı maddeleri gereğince idarenin her türlü eylem ve işleminin idari yargılama yöntemi ışığında denetleneceği ve bu denetlemenin idari usul yasasını uygulayan idari yargı yerlerinde yapılacağının duraksamaya yer bırakmadan belirtildiği, yasa koyucunun amacının icrai ve ihmali davranışla gerçekleşmesi nedeniyle idari yaptırım uygulandığı, yani idari yaptırıma tabi eylem ve davranışların kabahat deyimi içinde olduğunun kabulü mümkün bulunmadığı, bu yönde 5326 sayılı Kabahatler kanunundan daha sonra yürürlüğe giren ve 03.07.2005 tarihinde kabul edilen 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunun 22.maddesinde bu kanunda yazılı idari cezaların o yerin en büyük mülkü amiri tarafından verileceği, verilen idari cezalara dair kararların 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümlerine göre tebliğ edileceği ve tebliğ tarihinden itibaren de en geç 7 gün içinde yetkili İdare Mahkemesine itiraz edilebileceği hükmünü getirdiği, buna göre de Kabahatler Kanunun her tür idari işleme karşı Sulh Ceza mahkemesine itiraz edileceği hükmünün genel bir kural olmadığının açıkça anlaşıldığı, bu hususta İdari Yargının görevli olduğunun açıkça belirlendiği, yasa koyucunun da bunu belirttiği, keza; 5326 sayılı Kanunla daha önce yürürlüğe giren kanunlarla ilgili açıkça yetki düzenlemelerinin kaldırıldığına ilişkin bir düzenlemede getirilmemesi karşısında özel bir düzenleme ile Sulh Ceza Mahkemesine bırakılan idari para cezaları dışındaki idari para cezalan yönünden Kabahatler Kanununa göre mahkemelerinin görevli olmadığı, incelenen dava dosyasına göre de yukarıda anlatılan gerekçelerle idari yargının görevli olduğunun anlaşıldığı gerekçesiyle; görevsizlik kararı vermiş, bu karara karşı yapılan

temyiz başvurusu üzerine; YARGITAY 7. CEZA DAİRESİ; 04.11.2009 gün ve E: 2007/4382, K: 2009/12341 sayı ile, hükümden sonra 19.12.2006 tarihinde yürürlüğe giren 5560 sayılı Kanunla Kabahatler Kanununun 27.maddesine eklenen 8.fıkra ile "İdari 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 iddiaları bu işlemin iptali talebiyle birlikte idari yargı merciinde görüleceğinin" düzenlendiği ve 15 Kasım 2007 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan Anayasa Mahkemesinin 05.04.2007 gün, 2007/35 esas, 2007/36 sayılı kararına göre de "İmar Kanununun 42. maddesi uyarınca para cezası verilmesi işlemi, imar mevzuatına aykırı bir yapılanmanın tespiti, önlenmesi veya giderilmesine yönelik idari bir işlemin devamı niteliğinde olduğundan, Kabahatler Kanununun 27. maddesi (8) numaralı fıkrası uyarınca idari yaptırım kararının yanı sıra idari yargının görev alanına giren başka bir kararın da verilmiş olduğunun ve buna bağlı olarak söz konusu para cezalarına karşı açılacak davalarda idari yargının görevli olduğunun kabulü gerekmektedir. Bu durumda, İmar Kanununun 42.maddesi uyarınca verilen para cezasına karşı sulh ceza mahkemesinde açılan dava, itiraz başvurusunda bulunan mahkemenin görevine girmemektedir." denilmiş olmasına göre; idari işlemle birlikte verilen idari para cezasına itiraz başvurusunu incelemeye idare mahkemeleri görevli kılındığından, muteriz vekilinin yerinde görülmeyen temyiz itirazlarının reddi ile sonucu itibariyle doğru olan görevsizlik kararının ONANMASINA, karar vermiş ve Mahkeme kararı kesinleşmiştir.

İNCELEME VE GEREKÇE:

Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü'nün, Ahmet AKYALÇIN'ın Başkanlığında, Üyeler: Mahmut BİLGEN, Erdoğan BUYURGAN, Habibe ÜNAL, Sıddık YILDIZ, Muhittin KARATOPRAK ve Sedat ÇELENLİOĞLU'nun katılımlarıyla yapılan 04.10.2010 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 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; davacı vekilinin istemi üzerine son görevsizlik kararını veren Mahkemece 15. maddede belirtilen hükmün aksine, önceki görevsizlik kararına ilişkin dava dosyası temin edilmeden gönderildiği görülmekte ise de; Başkanlık yazısıyla, idari yargı kararının kesinleşme durumunu gösteren onaylı bir örneğinin Mahkemesinden istenildiği ve sonuçta 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 idari yargının görevli olduğu yolundaki raporu ile dosyadaki belgeler okunduktan; ilgili Başsavcılarca görevlendirilen Yargıtay Cumhuriyet Savcısı Ahmet BEŞİNCİ ile Danıştay Savcısı Mehmet AKKAYA'nın davada idari yargının görevli olduğu yolundaki sözlü açıklamaları da dinlendikten sonra GEREĞİ GÖRÜŞÜLÜP DÜŞÜNÜLDÜ :

Dava, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesine göre verilen para cezasının kaldırılması istemiyle açılmıştır.

3.5.1985 tarih ve 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 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.

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.

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; idari para cezasına konu yapı ile ilgili olarak idari yargının görev alanına giren kararın(tespit zaptı) 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, İdare Mahkemesince verilen görevsizlik kararının kaldırılması gerekmiştir.

S O N U Ç : Davanın çözümünde İDARİ YARGININ görevli olduğuna, bu nedenle Ankara 5. İdare Mahkemesi'nce verilen 10.08.2005 gün ve E: 2005/1606, K: 2005/1093 sayılı GÖREVSİZLİK KARARININ KALDIRILMASINA, 04.10.2010 gününde OYBİRLİĞİ İLE KESİN OLARAK karar verildi.