Hukuk Bölümü 2011/989 E. , 2011/262 K.

- 3194 SAYILI İMAR KANUNU UYARINCA VERILEN IDARI PARA CEZASINA KARŞI AÇILAN DAVANIN, İDARİ YARGI YERİNDE ÇÖZÜMLENMESI GEREKTIĞI HK.

  - ÇEŞİTLİ KANUNLARDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA İLİŞKİN KANUN (5560) Madde 31
  - İMAR KANUNU İLE BAYINDIRLIK VE İSKAN BAKANLIĞININ TEŞKİLAT VE GÖREVLERİ HAKKINDA KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMEDEDEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN (5940) Madde 2
  - UYUŞMAZLIK MAHKEMESİNİN KURULUŞ VE İŞLEYİŞİ HAKKINDA KANUN (2247) Madde 27
  - UYUŞMAZLIK MAHKEMESİNİN KURULUŞ VE İŞLEYİŞİ HAKKINDA KANUN (2247) Madde 19
  - KABAHATLER KANUNU (5326) Madde 27
  - KABAHATLER KANUNU (5326) Madde 16
  - İMAR KANUNU (3194) Madde 42
  - İMAR KANUNU (3194) Madde 32

"İçtihat Metni"

Davacı : S.G.

Vekili : Av. B.K.

Karşı Taraf : Adana İl Özel İdaresi

O L A Y : Adana İli, Ceyhan İlçesi, Başören Köyünde köy yerleşik alanı içerisinde 10,00 mt x 11,60 mt ebadında zemin katı ahır, üst katı konut, kaba inşaatı bitmiş yapının İmar Mevzuatına aykırı yaptırıldığı gerekçesiyle; davacı hakkında 3194 sayılı İmar Kanununun 32. maddesi uyarınca İl Özel İdaresi teknik elemanları tarafından yapı tatil zaptı düzenlenmiş, İl Encümeninin 28.10.2010 tarih ve 410 sayılı kararı ile aynı kanunun 42. maddesine göre 7.399,87 TL idari para cezası verilmiş ve Adana İl Özel İdaresi, Mali İşler Daire Başkanlığının 04.11.2010 gün ve 16955 sayılı yazısı ile durum davacıya bildirilmiştir.

Davacı vekili 7.399,87 TL idari para cezasının iptali istemiyle adli yargı yerinde itiraz etmiştir.

CEYHAN 1. SULH CEZA MAHKEMESİ; 13.01.2011 gün ve D.İş No:2011/51 sayı ile, yapılan inceleme neticesinde, Adana İl Özel İdaresinin, itiraz eden aleyhine 3194 sayılı İmar Kanunun 42. maddesine göre 7.399,87 TL ve Yapı Tatil Zaptı düzenlediğinin tespit edildiği; idari para cezası ile birlikte aynı kararda yapı tatil kararı da verildiğinden, itirazı incelemeye yetkili merciin idari yargı olduğu; 5326 sayılı Kabahatler Kanununun 27/8. maddesine göre idari yaptırım kararının verildiği işlem kapsamında aynı kişi ile ilgili olarak idari yargının görev alanına giren kararın da verilmiş olması halinde idari yaptırım kararına ilişkin hukuka aykırılık iddialarının, bu işlemin iptali talebiyle birlikte idari yargı merciinde görüleceği belirtildiğinden davada Mahkemelerinin görevli olmadığı gerekçesiyle aynı Kanunun 28/1-b gereğince başvurunun reddine karar vermiş, bu karar itiraz edilmeksizin kesinleşmiştir.

Davacı vekilince bu kez aynı istemle idari yargı yerinde dava açılmıştır.

ADANA 1. İDARE MAHKEMESİ; 25.02.2011 gün ve E:2011/217 sayı ile, Anayasanın 125., 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "İdari Dava Türleri ve İdari Yargı Yetkisinin Sınırı" başlıklı 2. maddesinden bahisle, kural olarak, idari yargıda ancak Devlete ve kamu tüzel kişilerine karşı açılan davalara bakılabileceği; 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 16., 27. madde hükümleri incelendiğinde, ceza hukukunun genel prensipleriyle yakın ilişki içinde bulunan ve bu ilişki nedeniyle Kabahatler Kanunu kapsamında değerlendirilen bütün Kanunlardaki idari para cezaları için artık Kabahatler Kanunu hükümlerinin uygulanması gerektiği sonucuna ulaşıldığı, keza Kanunun Geçici 2 ve Geçici 3. maddelerinde getirilen düzenleme ile de Kanunun yürürlük tarihi olan 01.06.2005 tarihinden sonra açılacak tüm idari para cezalarına ilişkin davalarda Kabahatler Kanununun uygulanacağının açıkça hüküm altına alındığı; diğer yandan, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesinin birinci fıkrasında "Ruhsat alınmadan veya ruhsat veya eklerine veya imar mevzuatına aykırı olarak yapılan yapının yapı sahibine ve müteahhidine, istisnalar dışında özel parselasyon ile hisse karşılığı belirli bir yer satan ve alana 500.000 TL.'dan 25.000.000 liraya kadar para cezası verilir. Ayrıca fenni mesule bu cezaların 1/5'i uygulanır." hükmüne yer verilmiş iken 3.5.1985 günlü, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesinin birinci fıkrasının "500.000 TL. dan 25 000 000 liraya kadar para cezası verilir" bölümü ile ikinci fıkrasının "500 000 TL. dan 100 000 00 liraya kadar para cezası verilir" bölümünün Anayasa'nın 2. ve 10. maddelerine aykırılığı savıyla iptalleri istemiyle itiraz yoluyla Konya 1. İdare Mahkemesi'nce Anayasa Mahkemesi'ne başvurulması üzerine, Anayasa Mahkemesi'nin 17.4.2008 günlü, Esas:2005/5, Karar:2008/93 sayılı kararıyla, 3.5.1985 günlü, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesinin birinci fıkrasının "... 500 000 TL. dan 25 000 000 liraya kadar para cezası verilir" bölümünün iptaline karar verilmiş olduğu; Anayasa Mahkemesinin bu iptal kararından sonra yürürlüğe giren 5940 sayılı Kanunun 2. maddesiyle değişik 42. madde de ise; "Bu maddede belirtilen ve imar mevzuatına aykırılık teşkil eden fiil ve hallerin tespit edildiği tarihten itibaren on iş günü içinde ilgili idare encümenince sorumlular hakkında, üstlenilen her bir sorumluluk için ayrı ayrı olarak bu maddede belirtilen idari müeyyideler uygulanır. Ruhsat alınmaksızın veya ruhsata, ruhsat eki etüt ve projelere veya imar mevzuatına aykırı olarak yapılan yapının sahibine, yapı müteahhidine veya aykırılığı altı iş günü içinde idareye bildirmeyen ilgili fenni mesullere yapının mülkiyet durumuna, bulunduğu alanın özelliğine, durumuna, niteliğine ve sınıfına, yerleşmeye ve çevreye etkisine, can ve mal emniyetini tehdit edip etmediğine ve aykırılığın büyüklüğüne göre, beşyüz Türk Lirasından az olmamak üzere, aşağıdaki şekilde hesaplanan idari para cezaları uygulanır..." hükmüne yer verildiği; anılan Kanun Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısının 2. maddesinde "İdari para cezalarına karşı cezanın tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde yetkili idare mahkemesine başvurulabilir." cümlesi yer almakta iken Meclis Genel Kurulunca Kabahatler Kanununda idari para cezalarıyla ilgili genel düzenleyici hüküm bulunduğu ve Anayasa Mahkemesi iptal karan da bu doğrultuda olduğu gerekçesiyle bu cümlenin madde metninden çıkartılmış bulunduğu; bu durumda, yukarıda değinilen kanun koyucunun iradesi ile 5326 sayılı Kabahatler Kanunu hükümleri bir arada değerlendirildiğinde, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesi uyarınca verilen para cezasına karşı açılan davanın görüm ve çözümünün adli yargı yeri olan Sulh Ceza Mahkemesinin görev alanına girdiğinden işin esasının Mahkemelerince incelenme olanağının bulunmadığı gerekçesiyle; Mahkemelerinin uyuşmazlığa bakmakla görevli olmaması ve görevli yargı yerinin adli yargı mahkemeleri olması sebebiyle, uyuşmazlığın Ceyhan 1. Sulh Ceza Mahkemesinin 13.01.2011 gün ve D. İş Karar no:2011/51 sayılı görevsizlik kararı üzerine uyuşmazlığa karşı Mahkemelerinde dava açıldığı anlaşıldığından, hangi Mahkemenin görevli olduğunun belirlenmesi için 2247 sayılı Kanun'un 19. maddesi uyarınca Mahkemelerince Uyuşmazlık Mahkemesi'ne başvurulmasına, uyuşmazlığın incelenmesinin Uyuşmazlık Mahkemesi'nin kararına kadar ertelenmesine karar vermiştir.

İNCELEME VE GEREKÇE :

Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü'nün, Ahmet AKYALÇIN'ın Başkanlığında, Üyeler: Mustafa AYSAL, Eyüp Sabri BAYDAR, Sıddık YILDIZ, Nurdane TOPUZ, Sedat ÇELENLİOĞLU ve Ayhan AKARSU'nun katılımlarıyla yapılan 19.12.2011 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.

İdare mahkemesince, 2247 sayılı Yasa'nın 19. maddesinde öngörülen durumun aksine, adli yargı kararının kesinleşme durumu açıklığa kavuşturulmadan ve önceki görevsizlik kararına ilişkin dava dosyası temin edilmeden Uyuşmazlık Mahkemesine başvurulduğu görülmekte ise de; Başkanlık yazısıyla, adli yargı kararının kesinleşme durumunu gösteren onaylı bir örneğinin Mahkemesinden istenildiği ve sonuçta 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 Taşkın ÇELİK'in, davanın çözümünde idari yargının görevli olduğu yolundaki raporu ile dosyadaki belgeler okunduktan; ilgili Başsavcılarca görevlendirilen Yargıtay Cumhuriyet Savcısı Mehmet BAYHAN 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(yapı tatil 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 yapılan başvurunun reddi gerekmiştir.

S O N U Ç : Davanın çözümünde İDARİ YARGININ görevli olduğuna, bu nedenle Adana 1.İdare Mahkemesi'nin BAŞVURUSUNUN REDDİNE, 19.12.2011 gününde OYBİRLİĞİ İLE KESİN OLARAK karar verildi.