Hukuk Bölümü 2012/203 E. , 2012/237 K.

- **3194 SAYILI İMAR KANUNU'NUN 42. MADDESINE GÖRE TESIS EDILEN IMAR PARA CEZASINA ILIŞKIN IŞLEMDEN DOĞAN VE 5326 SAYILI KABAHATLER KANUNU'NUN YÜRÜRLÜĞE GIRDIĞI TARIH-TEN ÖNCE İDARE MAHKEMESINDE AÇILAN DAVANIN, İDARİ YARGI YERİNDE ÇÖZÜMLENMESI GEREKTIĞI**

  - UYUŞMAZLIK MAHKEMESİNİN KURULUŞ VE İŞLEYİŞİ HAKKINDA KANUN (2247) Madde 14

"İçtihat Metni"

Davacı : O.G.T.

Vekili : Av. E.D.

Karşı Taraflar : 1- İzmir Valiliği (İdari Yargıda)

2- İzmir Büyükşehir Belediye Başkanlığı

Vekili : Av. H.R.H.

İzmir Büyükşehir Belediye Başkanlığı (Adli Yargıda)

O L A Y : İzmir İli, Menderes İlçesi, Ahmetbeyli Köyünde kayıtlı taşınmaz üzerinde yapılan yapı için İmar Mevzuatına aykırı yaptırıldığı gerekçesiyle; davacı hakkında 3194 sayılı İmar Kanununun 32. maddesi uyarınca İI Özel İdaresi teknik elemanları tarafından yapı tatil zaptı düzenlenmiş, İzmir Valiliği Bayındırlık ve İskan Müdürlüğünün 27.4.2004 gün ve 223-4515 sayılı kararı ile aynı Kanunun 42. maddesine göre 5.500.000,000 TL idari para cezası verilmiş ve 3.5.2004 gün ve 4841 sayılı yazı ile durum davacıya bildirilmiştir.

Davacı vekili idari para cezasının iptali istemiyle idari yargı yerinde dava açmıştır.

İzmir 2. İdare Mahkemesi, 10.10.2006 gün ve E:2004/1482, K:2006/1427 sayı ile, davanın esasını inceleyerek reddine karar vermiş, bu kararın davacı tarafından temyiz edilmesi üzerine İzmir Bölge İdare Mahkemesi 26.6.2007 gün ve E:2007/1175, K:2007/2226 sayı ile, 5326 sayılı Kabahatler Kanununun mülga 3. maddesi ve geçici 2. maddesi uyarınca davanın açıldığı ve karar verildiği tarih itibariyle uyuşmazlığın görüm ve çözümü idari yargının görevine girdiğinden, Mahkemece davanın esası incelenerek karar verilmiş ise de, 5326 sayılı Kabahatler Kanununun 3. maddesinde değişiklik yapan 5560 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 19.12.2006 tarihinden itibaren İdare Mahkemesinin görevsiz hale geldiği, görev kuralına ilişkin değişikliğin itiraz aşamasında olan bu davada da uygulanması gerektiği, ayrıca 01.6.2005 tarihinde yürürlüğe giren 5326 sayılı Kabahatler Kanunu hükümlerinin, yürürlüğe girdiği tarih itibariyle İdare Mahkemelerinde dava açılarak iptali istenen İdari Yaptırım Kararları hakkında uygulanmayacağını kurala bağlayan geçici 2. maddesinin; anılan Kanunun 3. maddesinde değişiklik yapan 5560 sayılı Kanunda yeni görev kuralının değişikliğin yürürlüğe girmesinden sonra açılacak davalarda uygulanacağına dair intikal hükmü olmaması sebebiyle, 5560 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 19.12.2006 tarihinden itibaren uygulanma olanağı kalmadığı gerekçesiyle itiraz isteminin kabulüne, itiraz konusu kararın bozulmasına karar vermiş, kararın düzeltilmesi istemi de 13.2.2008 gün ve E:2008/325, K:2008/396 sayı ile reddedilmiştir.

İZMİR 2. İDARE MAHKEMESİ: 25.4.2008 gün ve E:2008/514, K:2008/715 sayı ile, bozma kararına uyarak, 5326 sayılı Kabahatler Kanununun mülga 3. maddesi ve geçici 2. maddesi uyarınca davanın açıldığı tarih itibariyle uyuşmazlığın görüm ve çözümü idari yargının görevine girmekte ise de, 5326 sayılı Kabahatler Kanununun 3. maddesinde değişiklik yapan 5560 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 19.12.2006 tarihinden itibaren İdare Mahkemesi görevsiz hale geldiğinden uyuşmazlığın görüm ve çözümünün adli yargı mercilerinin görevine girdiği sonucuna varıldığından davanın görev yönünden reddi gerektiği, ayrıca, 1.6.2005 tarihinde yürürlüğe giren 5326 sayılı Kabahatler Kanunu hükümlerinin, Kanunun yürürlüğe girdiği tarih itibariyle İdare Mahkemelerinde dava açılarak iptali istenen İdari Yaptırım Kararları hakkında uygulanmayacağını kurala bağlayan geçici 2. maddesi hükmünün; anılan Kanunun 3. maddesinde değişiklik yapan 5560 sayılı Kanunda, yeni görev kuralının, değişikliğin yürürlüğe girmesinden sonra açılacak davalarda uygulanacağına dair intikal hükmü olmaması sebebiyle, 5560 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 19.12.2006 tarihinden itibaren uygulanma olanağı kalmadığı, gerekçesiyle davanın görev yönünden reddine karar vermiş, bu karar kesinleşmiştir.

Davacı vekili aynı istemle adli yargı yerinde dava açmıştır.

İzmir 7. Sulh Ceza Mahkemesi: 31.7.2008 gün ve E:2008/145, K:2008/133 sayı ile, Mahkemelerinin yetkisizliğine, dosyanın yetkili olan Menderes Nöbetçi Sulh Ceza Mahkemesine gönderilmesine karar vermiştir.

MENDERES SULH CEZA MAHKEMESİ: 1.5.2009 gün ve Değişik İş No:2008/393 sayı ile, itiraz eden hakkında Menderes İlçesi, Ahmetbeyli Köyü, Maydanoz mevkiinde bulunan tapunun 2 pafta 416 parselinde kayıtlı taşınmazda yapmış olduğu yapının ruhsat almadan yapılması nedeni ile 3194 sayılı imar Kanunun 32. maddesi gereğince yapı tatil zaptı düzenlenerek yapının mühürlendiği ve aynı kanunun 42. maddesi gereğince 5500.TL idari para cezası uygulandığı, ön görülen idari para cezasının 5326 Sayılı Kanunu'nun l6.maddesinde belirtilen idari yaptırım türlerinden biri olduğu, 3194 Sayılı İmar Kanunu'nda idari para cezasına itiraz konusunda görevli mahkemenin gösterilmediği, ancak; idari yaptırım kararının verildiği işlem kapsamında başvuran ile ilgili olarak idari yargının görev alanına giren yapı tatil tutanağı zaptı düzenlenmesi ve mühürleme işleminin de yapılmış olması nedeni ile Kabahatler Kanunu'nun 5560 sayılı Kanun ile değişik 3. maddesi ve aynı Kanunun 27. maddesine 5560 sayılı Kanunla eklenen 8. fıkra hükmü birlikte değerlendirildiğinde, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesi uyarınca verilen para cezalarına karşı açılacak davaların çözümünde idari yargının görevli olduğu kanısı ile mahkemelerinin görevsizliğine, İzmir 2. İdare Mahkemesi ile Mahkemeleri arasında olumsuz görev uyuşmazlığı çıktığından yargı yerinin belirlenmesi için dava dosyasının Uyuşmazlık Mahkemesine gönderilmesine karar vermek gerektiği gerekçesiyle, başvuru konusu uyuşmazlığın idari yargının görev alanına girdiği anlaşıldığından başvurunun görev yönünden reddine, Mahkemeleri ile İzmir 2. İdare Mahkemesi arasında görev uyuşmazlığı çıktığından görevli yargı yerinin belirlenmesi için karar kesinleştiğinde dosyanın Uyuşmazlık Mahkemesine gönderilmesine karar vermiştir.

Davacı vekili ortaya çıkan olumsuz görev uyuşmazlığının giderilmesi istemiyle Uyuşmazlık Mahkemesi Başkanlığına başvuruda bulunmuştur.

İNCELEME VE GEREKÇE :

Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü'nün, Serdar ÖZGÜLDÜR'ün Başkanlığında, Üyeler: Mustafa AYSAL, Eyüp Sabri BAYDAR, Sıddık YILDIZ, Nurdane TOPUZ, Sedat ÇELENLİOĞLU ve Mehmet Aydan AL'ın katılımlarıyla yapılan 5.11.2012 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.

Dosya üzerinde 2247 sayılı Yasa'nın 27. maddesi uyarınca yapılan incelemeye göre, 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 Mahkemesi'ne başvurur ve elindeki işin incelenmesini Uyuşmazlık Mahkemesi'nin 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.

Yasa koyucu, 14. maddeye göre 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, görevsizlik kararı verilerek işten el çekildiğine göre, adli ve idari yargı yerleri arasında 14. maddede öngörülen şekilde olumsuz görev uyuşmazlığı doğmuş bulunmaktadır.

Bu durumda, görevsizlik kararı vererek işten el çeken adli yargı yerinin başvurusunun, 19. madde kapsamında görülemeyeceği gibi, 14. maddeye göre de hukuk uyuşmazlıklarında dikkate alınmayacağı açıktır.

Ancak, adli yargı kararının kesinleşmesi üzerine, davacı vekilince dosyanın Uyuşmazlık Mahkemesi'ne gönderilmesi istemiyle dilekçe verildiği dikkate alınarak, adli ve idari yargı yerleri arasında 2247 sayılı Yasa'nın 14. maddesinde öngörülen biçimde olumsuz görev uyuşmazlığı doğduğu ve adli ve idari yargı dosyalarının 15. maddede belirtilen yönteme uygun olarak, davacı vekilinin istemi üzerine son görevsizlik kararını veren mahkemece Uyuşmazlık Mahkemesi'ne gönderildiğinin kabulü ile usule ilişkin başkaca bir noksanlık görülmeyerek görev uyuşmazlığının esasının incelenmesine oy birliği ile karar verildi.

II-ESASIN İNCELENMESİ: Raportör-Hakim Gülşen AKAR PEHLİVAN'ın, davanın çözümünde idari yargının görevli olduğu yolundaki raporu ile dosyadaki belgeler okunduktan; ilgili Başsavcılarca görevlendirilen Yargıtay Cumhuriyet Savcısı Mehmet BAYHAN ile Danıştay Savcısı Tuncay DÜNDAR'ın 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.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Ceza hükümleri" başlıklı 42. maddesinin beşinci fıkrasında yer alan "Bu cezalara karşı cezanın tebliğinden itibaren yedi gün içinde sulh ceza mahkemesine itiraz edilebilir" yolundaki birinci tümce, Anayasa Mahkemesi'nin 15.5.1997 gün ve E:1996/72, K:1997/51 sayılı kararıyla iptal edilmiş ve iptal nedeniyle meydana gelen hukuksal boşluk kamu yararını bozucu nitelikte görüldüğünden, iptal hükmünün, kararın Resmi Gazetede yayımlanmasından başlayarak altı ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş; bu karar, 1.2.2001 tarih ve 24305 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

Anayasanın "Anayasa Mahkemesinin kararları" başlıklı 153. maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkralarında, "Kanun, kanun hükmünde kararname veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü ya da bunların hükümleri, iptal kararlarının Resmi Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Gereken hallerde Anayasa Mahkemesi iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırabilir. Bu tarih, kararın Resmi Gazetede yayımlandığı günden başlayarak bir yılı geçemez.

İptal kararının yürürlüğe girişinin ertelendiği durumlarda Türkiye Büyük Millet Meclisi iptal kararının ortaya çıkardığı hukuki boşluğu dolduracak kanun tasarı veya teklifini öncelikle görüşüp karara bağlar" hükümlerine yer verilmiş; aynı maddenin son fıkrasında, "Anayasa Mahkemesi kararları Resmi Gazetede hemen yayımlanır ve yasama yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzelkişileri bağlar" hükmü yer almıştır.

Anılan hükümlere göre sözü edilen Anayasa Mahkemesi kararının hukuki sonuçları incelendiğinde, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesinin beşinci fıkrasında yer alan "Bu cezalara karşı cezanın tebliğinden itibaren yedi gün içinde sulh ceza mahkemesine itiraz edilebilir" yolundaki birinci tümceye ilişkin iptal hükmünün, karar 1.2.2001 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmış olduğuna göre, Anayasa Mahkemesi'nce belirlenen altı aylık sürenin sona erdiği 1.8.2001 gününde yürürlüğe gireceği ve bu süre içinde iptal kararının ortaya çıkardığı hukuki boşluğu dolduracak şekilde yasama organınca herhangi bir düzenleme yapılmadığı anlaşılmakta olup, bu durumda görev kuralı yürürlükten kalktığından görevli yargı yerinin hukukun genel ilkelerine göre saptanacağında kuşkuya yer bulunmamaktadır.

Anayasa Mahkemesi'nin yukarıda belirtilen iptal kararında da, "... Kural olarak, idare hukuku alanına giren konularda idari yargı, özel hukuk alanına giren konularda adli yargı görevli olacaktır. Bu durumda idari yargının görev alanına giren bir uyuşmazlığın çözümünde adli yargının görevlendirilmesi konusunda yasa koyucunun mutlak bir takdir hakkının bulunduğunu söylemek olanaklı değildir. İdari yargının denetimine bağlı olması gereken idari bir uyuşmazlığın çözümü, haklı neden ve kamu yararının bulunması halinde yasa koyucu tarafından adli yargıya bırakılabilir. Ancak itiraz konusu kuralda olduğu gibi bir idari işlemin bir bölümünün idari yargının, diğer bir bölümün ise adli yargının denetimine bırakılmasında, kamu yararı bulunmamaktadır. Zira bu işlemler, kamu gücünün kullanılmasıyla ilgili bir idari işlemin devamı ve idari bir yasağa aykırı davranan kişiye idari bir yaptırımın uygulanması niteliğinde olup, çıkacak uyuşmazlıkların çözümünde de idari yargının yetkili olacağı kuşkusuzdur..." denilmiştir(Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi S.37.C.1, Sayfa 148) .

Bu durum karşısında, idare hukukunun bir müeyyidesi olan imar para cezasından doğan uyuşmazlıkların 1.8.2001 tarihinden itibaren görüm ve çözümünde, idari yargı yerlerinin görevli olacağının kabulü gerekir.

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.

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.

Buna göre, 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.

1.6.2005 tarihinde yürürlüğe giren 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun Geçici 2. maddesinde, "Bu Kanun hükümleri, yürürlüğe girdiği tarih itibariyle idare mahkemelerinde dava açılarak iptali istenen idari yaptırım kararları hakkında uygulanmaz" denilmesi ve İdare Mahkemesinde davanın 28.10.2004 tarihinde açılmış olması nedeniyle, bakılan uyuşmazlıkta, bu Yasa hükümleri uygulanmayacağından, dava konusu edilen imar para cezasına ilişkin Yasadaki görev hükmü 1.8.2001 tarihinde yürürlükten kalktığına ve kural olarak, idare hukukunun müeyyidesi olan idari para cezalarından doğan uyuşmazlıklarda idari yargı yerleri görevli olduğuna göre, görev kuralının geçmişe etkili olacağı yolundaki genel hukuk ilkesi karşısında, imar para cezasına ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davanın görüm ve çözümünde idari yargı yeri görevli bulunmaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İdare Mahkemesince verilen görevsizlik kararının kaldırılması gerekmiştir.

S O N U Ç : Davanın çözümünde İDARİ YARGININ görevli olduğuna, bu nedenle İzmir 2. İdare Mahkemesi'nin 25.4.2008 gün ve E:2008/514, K:2008/715 sayılı GÖREVSİZLİK KARARININ KALDIRILMASINA, 5.11.2012 gününde OY BİRLİĞİ İLE KESİN OLARAK karar verildi.