T.C.
UYUŞMAZLIK MAHKEMESİ
HUKUK BÖLÜMÜ
ESAS NO : 2016/24
KARAR NO : 2016/449
KARAR TR : 24.10.2016

ÖZET : 4207 sayılı Tütün Ürünlerinin Zararlarının Önlenmesi ve Kontrolü Hakkında Kanun uyarınca işyerinin 20 gün süre ile kapatılmasına ilişkin olarak verilen idari yaptırım kararının iptali istemiyle açılan davanın, ADLİ YARGI YERİNDE çözümlen-mesi gerektiği hk.

K A R A R

Davacı : C. Gıda Tur.Loj.İnş.İth.İhr.San. ve Tic. Ltd. Şti. Yetkilisi H.U.
Vekili : Av. D.E.
Davalı : Yenimahalle Belediye Başkanlığı
Vekili : Av. E. N.C.

OLAY : Türkiye Halk Sağlığı Kurumu Ankara Halk Sağlığı Müdürlüğü Yenimahalle Toplum Sağlığı Merkezi'nin 10.11.2014 Olur tarihli ve 292 İdari Yaptırım Karar Defteri sayılı kararı ile, İlçe Emniyet Müdürlüğü Denetim Ekiplerince 21.9.2014 tarihinde davacıya ait işyerinde yapılan denetim sonucu, daha önce yapılan denetim tutanaklarından da anlaşıldığı üzere, tütün ürünlerinin kullanımının yasak olduğu kapalı alanlarda dört kez tütün ürünü kullanımına izin verildiğinden bahisle, 4207 sayılı Tütün Ürünlerinin Zararlarının Önlenmesi ve Kontrolü Hakkında Kanun'un 2. maddesinin ilgili fıkralarına aykırı davranılması nedeniyle, işyerinin aynı Kanun'un 5. maddesi uyarınca 20 gün süre ile kapatılmasına karar verilmiştir.

Davacı vekili, idari yaptırım kararının iptali istemiyle idari yargı yerinde dava açmıştır.

Davalı vekili süresi içinde, idari yaptırım kararının iptali istemiyle açılan dava yönünden görev itirazında bulunmuştur.

ANKARA 13. İDARE MAHKEMESİ: 27.5.2015 gün ve E:2014/2274 sayı ile, 4207 sayılı Kanun'da gerek para cezalarının gerekse iş yerlerinin kapatılmasına ilişkin işlemlerin hangi şartlarda yapılabileceğinin düzenlendiği, ancak her iki tür işleme karşı hangi mahkemede dava açılabileceğine ilişkin hüküm getirilmediği, idarenin, idare hukuku alanında kamu gücüne dayalı olarak re'sen ve tek yanlı irade açıklaması sonucu tesis etmiş olduğu işlemlere, hukuk alanında yeni durumlar oluşturmasıyla idari işlem kimliği kazandırdığı ve kural olarak bu işlemlerin özel yasal düzenlemeler dışında, idari yargı denetimine tabi bulunduğu açıklanarak, davaya konu edilen işleme yönelik itirazın idari yargı yerinin görev alanına girdiği gerekçesiyle, davalı vekilinin görev itirazının reddine karar vermiştir.

Davalı Yenimahalle Belediye Başkanlığı vekilinin, adli yargı yararına olumlu görev uyuşmazlığı çıkartılması yolunda süresi içinde verdiği dilekçesi üzerine, dava dosyası Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı'na gönderilmiştir.

YARGITAY CUMHURİYET BAŞSAVCISI; dava konusu işlem ile verilen idari para cezasının 5326 sayılı Kanun'un 16. maddesinde belirtilen idari yaptırım türlerinden biri olduğu, 4207 sayılı Tütün Ürünlerinin Zararlarının Önlenmesi ve Kontrolü Hakkında Kanun'da idari yaptırımlara itiraz konusunda görevli mahkemenin gösterilmediği, bu durumda, Kabahatler Kanunu'nun 5560 sayılı Kanunla değişik 3. maddesinde belirtildiği üzere, idari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümlerinin, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde uygulanacağı nedeniyle, görevli mahkemenin belirlenmesinde 5326 sayılı Yasa hükümleri dikkate alınacağından, anılan Kanun'un 27. maddesinin (l) numaralı bendi uyarınca, davada adli yargı yerinin görevli olduğunu belirterek, 2247 sayılı Kanun'un 10 ve 13. maddeleri gereğince olumlu görev uyuşmazlığı çıkarılmasına ve dosyanın Uyuşmazlık Mahkemesine gönderilmesine karar vermiştir.

Başkanlıkça, 2247 sayılı Yasa'nın 13. maddesi uyarınca Danıştay Başsavcısının yazılı düşüncesi alınmıştır.

DANIŞTAY BAŞSAVCISIiş yerinin kapatılması işlemine dayanak teşkil eden 4207 sayılı Tütün Ürünlerinin Zararlarının Önlenmesi ve Kontrolü Hakkında Kanun'da, gerek para cezalarının gerekse iş yerlerinin belirli bir süre için kapatılmasına ilişkin işlemlere karşı Kabahatler Kanunu hükümlerine uygun bir değişiklik yapılmadığını, bu durumda, görevli mahkemenin belirlenmesinde Kabahatler Kanunu'nun 27. maddesine 5560 sayılı Kanun'la eklenen sekizinci fıkra hükmü gereğince kamu gücüne dayalı idari yaptırım niteliğinde olan ve 4207 sayılı Tütün Ürünlerinin Zararlarının Önlenmesi ve Kontrolü Hakkında Kanun uyarınca tesis edilen, işyerinin 20 gün süreyle kapatılması işlemine karşı açılan davanın görüm ve çözümünde idari yargı yerinin görevli olduğu sonucuna varıldığını belirterek, 2247 sayılı Yasa'nın 13. maddesi uyarınca yapılan başvurunun kabulüne hukuki olanak bulunmadığını bildirmiştir.

İNCELEME VE GEREKÇE:

Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü'nün, Nuri NECİPOĞLU'nun Başkanlığında, Üyeler: Ali ÇOLAK, Yusuf Ziyaattin CENİK, Alaittin Ali ÖĞÜŞ, Süleyman Hilmi AYDIN, Mehmet AKBULUT ve Yüksel DOĞAN'ın katılımlarıyla yapılan 24.10.2016 günlü toplantısında:

1-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.

Davalı Yenimahalle Belediye Başkanlığı vekilinin anılan Yasa'nın 10/2. maddesinde öngörülen yönteme uygun olarak yaptığı görev itirazının reddedilmesi ve 12/1. maddesinde belirtilen süre içinde başvuruda bulunması üzerine, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı'nca, 10. maddesinde öngörülen biçimde olumlu görev uyuşmazlığı çıkarıldığı anlaşılmaktadır. Usule ilişkin herhangi bir noksanlık bulunmadığı anlaşıldığından, görev uyuşmazlığının esasının incelenmesine oy birliği ile karar verildi .

II-ESASIN İNCELENMESİ: Raportör-Hakim Gülten Fatma BÜYÜKEREN'in, davanın çözümünde adli yargının görevli olduğu yolundaki raporu ile dosyadaki belgeler okunduktan; ilgili Başsavcılarca görevlendirilen Yargıtay Cumhuriyet Savcısı Halil İbrahim ÇİFTÇİ'nin adli yargının, Danıştay Savcısı Yakup BAL'ın idari yargının görevli olduğu yolundaki sözlü açıklamaları da dinlendikten sonra GEREĞİ GÖRÜŞÜLÜP DÜŞÜNÜLDÜ:

Dava, 4207 sayılı Tütün Ürünlerinin Zararlarının Önlenmesi ve Kontrolü Hakkında Kanun'un 5. maddesinin on altıncı fıkrası uyarınca davacıya ait işyerinin 20 gün süre ile kapatılmasına ilişkin olarak verilen idari yaptırım kararının iptali istemiyle açılmıştır.

4207 sayılı Kanun'un "Ceza hükümleri" başlığı altında düzenlenen 5. maddesinin ikinci fıkrasında, " (Değişik: 13/2/2011-6111/202 md.) 2 nci maddenin (a) bendi hariç birinci, üçüncü, dördüncü ve beşinci fıkralarında belirtilen yasakların uygulanması ve tedbirlerin alınması ile ilgili yükümlülüklerini yerine getirmeyen işletme sorumlularına, mahalli mülki amir tarafından bin Türk Lirasından beşbin Türk Lirasına kadar idarî para cezası verilir."; on altıncı fıkrasında, " (Ek: 13/2/2011-6111/202 md.; Değişik: 24/5/2013-6487/27 md.) Bu maddedeki cezaları gerektiren fiillerin bir yıllık dönemde tekerrürü hâlinde idari para cezası bir kat; ikinci tekerrürü hâlinde iki kat artırılarak verilir. Aynı dönemdeki üçüncü tekerrürde de iş yeri on günden bir aya kadar kapatılır." denilmiş; "Tütün ürünlerinin yasaklanması" başlığı altında düzenlenen 2. maddesinin birinci fıkrasında ise, "Tütün ürünleri; a) Kamu hizmet binalarının kapalı alanlarında,

b) Koridorları dahil olmak üzere her türlü eğitim, sağlık, üretim, ticaret, sosyal, kültürel, spor, eğlence ve benzeri amaçlı özel hukuk kişilerine ait olan ve birden çok kişinin girebileceği (ikamete mahsus konutlar hariç) binaların kapalı alanlarında,

c) (Değişik: 24/5/2013-6487/26 md.) Hususi araçların sürücü koltukları ile taksi hizmeti verenler dâhil olmak üzere karayolu, demiryolu, denizyolu ve havayolu toplu taşıma araçlarında,

ç) Okul öncesi eğitim kurumlarının, dershaneler, özel eğitim ve öğretim kurumları dahil olmak üzere ilk ve orta öğrenim kurumlarının, kültür ve sosyal hizmet binalarının kapalı ve açık alanlarında,

d) Özel hukuk kişilerine ait olan lokantalar ile kahvehane, kafeterya, birahane gibi eğlence hizmeti verilen işletmelerde,

tüketilemez. .... " hükmü yer almıştır.

Öte yandan; 30.3.2005 gün ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 6.12.2006 gün ve 5560 sayılı Yasa'nın 31. maddesiyle değiştirilen 3. maddesinde, " (1) Bu Kanunun;

a) İdarî 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."; 16. maddesinde, "(1) Kabahatler karşılığında uygulanacak olan idarî yaptırımlar, idarî para cezası ve idarî tedbirlerden ibarettir.

(2) İdarî tedbirler, mülkiyetin kamuya geçirilmesi ve ilgili kanunlarda yer alan diğer tedbirlerdir"; 19. maddesinde, "(1) Diğer kanunlarda kabahat karşılığında öngörülen belirli bir süre için;

a) Bir meslek ve sanatın yerine getirilmemesi,

b) İşyerinin kapatılması,

c) Ruhsat veya ehliyetin geri alınması,

d) Kara, deniz veya hava nakil aracının trafikten veya seyrüseferden alıkonulması,

Gibi yaptırımlara ilişkin hükümler, ilgili kanunlarda bu Kanun hükümlerine uygun değişiklik yapılıncaya kadar saklıdır"; Kanunun "Başvuru yolu" başlıklı 27. maddesinin 1. fıkrasında ise, "İdari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idari yaptırım kararına karşı, kararın tebliği veya tefhimi tarihinden itibaren en geç onbeş gün içinde, sulh ceza mahkemesine başvurulabilir. Bu süre içinde başvurunun yapılmamış olması halinde idari yaptırım kararı kesinleşir" düzenlemeleri yer almıştır.

Buna göre, Kabahatler Kanunu'nun; idari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümlerinin, Kanun'un 19. maddesinde sayılan yaptırımlar saklı tutulmak kaydıyla, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde uygulanacağı; diğer kanunlarda görevli mahkemenin gösterilmesi durumunda ise uygulanmayacağı anlaşılmaktadır.

5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 27. maddesine, 5560 sayılı Kanun ile eklenen sekizinci fıkrasında, 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.

Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü'nce, idari para cezası yönünden oluşan olumsuz görev uyuşmazlıklarının çözümünde, idari para cezasına konu işlem kapsamında aynı kişi ile ilgili olarak idari yargının görev alanına giren kararın da verilmiş olması ve dosya içeriğinden bu kararın idari yargı yerinde dava konusu edildiğinin anlaşılması halinde; idari para cezasına ilişkin kararın hukuka aykırılığı iddiasının da, idari yargı yerinde görüleceği sonucuna varılarak, idari yargı yerince verilen görevsizlik kararlarının kaldırılmasına karar verilmiştir.

Olayda, davacıya ait işyerinin 4207 sayılı Kanun'un 5. maddesinin on altıncı fıkrasına dayanılarak ve bu fıkrada öngörülen sürelere uygun olarak süresiz değil, belirli bir süre için (20 gün) kapatılmasına ilişkin idari yaptırım kararı ile ilgili olarak; 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun "Saklı tutulan hükümler" başlığını taşıyan 19. maddesinde, "diğer kanunlarda kabahat karşılığında öngörülen belirli bir süre için, ….. İşyerinin kapatılması …….gibi yaptırımlara ilişkin hükümler, ilgili kanunlarda bu Kanun hükümlerine uygun değişiklik yapılıncaya kadar saklıdır" denilerek, ilgili kanununda, bu Kanun hükümlerine uygun değişiklik yapılıncaya kadar saklı tutulan, başka bir deyişle, belirtilen istisnalar içinde sayılan yaptırımlardan biri olan "işyerinin kapatılması"na ilişkin hükmün, 4207 sayılı Kanun'da ilk kez, 13.2.2011 tarih ve 6111 sayılı Kanun'un 202. maddesiyle, daha sonra 24.5.2013 tarih ve 6487 sayılı Kanun'un 27. maddesiyle de değiştirilerek yeniden düzenlendiği ve bu karara karşı kanun yoluna ilişkin bir düzenlemeye yer verilmediği anlaşılmıştır.

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, 4207 sayılı Kanun'un 5. maddesinin on altıncı fıkrası uyarınca ve bu fıkrada öngörülen sürelere uygun olarak süresiz değil, belirli bir süre için davacıya ait işyerinin (20 gün) süre ile kapatılmasına ilişkin idari yaptırım kararının, 5326 sayılı Kanun'un 16. madde-sinde belirtilen idari yaptırım türlerinden biri olduğu, önce 13.2.2011 tarih ve 6111 sayılı Kanun'un 202. maddesiyle, daha sonra 24.5.2013 tarih ve 6487 sayılı Kanun'un 27. maddesiyle, 4207 sayılı Kanun'da yapılan değişikliklerle Kanun'un yeniden düzenlendiği ve bu haliyle, 4207 sayılı Kanun'da, "işyerinin 20 gün süre ile kapatılmasına" ilişkin karara karşı kanun yoluna ilişkin bir düzenlemenin yer almadığı anlaşılmıştır. Bu durumda, Kabahatler Kanunu'nun 5560 sayılı Kanun'la değişik 3. maddesinde belirtildiği üzere, idarî yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümlerinin, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde uygulanacağı nedeniyle, görevli mahkemenin belirlenmesinde 5326 sayılı Yasa hükümleri dikkate alınacağından, "işyerinin 20 gün süre ile kapatılmasına" ilişkin karara karşı açılan davanın görüm ve çözümünde, anılan Kanunun 27. maddesinin (1) numaralı bendi uyarınca adli yargı yerinin görevli olduğu sonucuna varılmıştır.

Açıklanan nedenlerle, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı'nın başvurusunun kabulü ile, davalı vekilinin görev itirazının reddine ilişkin, Ankara 13. İdare Mahkemesince verilen 27.5.2015 gün ve E:2014/2274 sayılı görevlilik kararının kaldırılması gerekmiştir.

S O N U Ç : Davanın çözümünde ADLİ YARGININ görevli olduğuna, bu nedenle Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı'nın BAŞVURUSUNUN KABULÜ İLE, davalı vekilinin görev itirazının reddine ilişkin, Ankara 13. İdare Mahkemesince verilen 27.5.2015 gün ve E:2014/2274 sayılı GÖREVLİLİK KARARININ KALDIRILMASINA, 24.10.2016 gününde OYBİRLİĞİ İLE KESİN OLARAK karar verildi.

Başkan	Üye	Üye	Üye
Nuri	Ali	Yusuf Ziyaattin	Alaittin Ali
NECİPOĞLU	ÇOLAK	CENİK	ÖĞÜŞ

Üye	Üye	Üye
Süleyman Hilmi	Mehmet	Yüksel
AYDIN	AKBULUT	DOĞAN