T.C.
UYUŞMAZLIK MAHKEMESİ
HUKUK BÖLÜMÜ
ESAS NO : 2017/392
KARAR NO : 2017/454
KARAR TR : 10.07.2017

ÖZET : Ankara Büyükşehir Belediyesi Alt Yapı Koordinasyon Merkezi Müeyyideler Yönetmeli-ğinin 6. maddesi uyarınca verilen para cezasına karşı açılan davanın, ADLİ YARGIYERİNDE çözümlenmesinin gerekti-ği hk.

K A R A R

Davacı : Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş.
Vekili : Av. A.A.
Davalı : Ankara Büyükşehir Belediye Başkanlığı
Vekili : Av. A. A. A.

O L A Y : Ankara Büyükşehir Belediye Başkanlığı, Fen İşleri Dairesi Başkanlığı Alt Yapı Koordinasyon Merkezi (Aykome) Şube Müdürlüğünün, 16.8.2013 gün ve …….-858-5642-14665 sayılı işlemi ile, Ankara İli, Çankaya İlçesi, Yıldızevler Mahallesi ile Mürsel Uluç Mahallesi muhtelif cadde ve sokaklarda, asfalt zeminlerde yer bilgi formunda belirtilen metrajdan daha fazla kazı yapıldığının tespit edilmesi nedeniyle belirlenen ek ruhsat kazı bedelinin 10 iş günü içinde ödenmesi gerektiği ve durumun davacıya bildirildiği halde, ödemenin 10 iş günü geçtikten sonra yapıldığından bahisle, Aykome Yönetmeliğinin 6. maddesi gereğince belirlenen cezai bedelin 62.370,00 TL olduğu açıklanarak, davacı adına verilen 62.370,00 TL para cezasının 30 gün içinde ödenmesi ve çalışma yapılan alan için ruhsat alınması gerektiği, aksi halde yasal işlemin başlatılacağı davacıya bildirilmiştir.

Davacı vekili, idari para cezasının iptali istemiyle adli yargı yerine başvuruda bulunmuştur.

Ankara 20. Sulh Ceza Mahkemesi, itirazın esasını inceleyerek, 25.4.2014 gün ve D.İş:2013/124 sayılı kararı ile başvurunun kabulü ve idari yaptırım kararının kaldırılmasına karar vermiş, verilen karara davalı vekili itiraz etmiştir.

ANKARA 23. ASLİYE CEZA MAHKEMESİ: 23.5.2014 gün ve D.İş:2014/317 sayı ile, itiraza konu cezai bedelin idari para cezası niteliğinde olmadığını tazmini nitelikte olduğunu belirterek, cezai bedel ile ilgili olarak davanın çözümünün idari yargı yerine ait olduğu gerekçesiyle itirazın kabulü ile Ankara 20. Sulh Ceza Mahkemesinin 25.4.2014 gün ve D.İş:2013/124 sayılı kararının kaldırılmasına, Mahkemenin görevsizliğine karar vermiştir.

Davacı vekili, bu kez, aynı istemle idari yargı yerinde dava açmıştır.

ANKARA 17. İDARE MAHKEMESİ: 19.4.2017 gün ve E:2016/3241 sayı ile, Aykome Yönetmeliği uyarınca davacıya verilen idari para cezasına karşı açılan davanın çözümünün adli yargı yerine ait olduğu gerekçesiyle 2247 sayılı Uyuşmazlık Mahkemesinin Kuruluş ve İşleyişi Hakkında Kanun'un 19. maddesi uyarınca görevli yargı yerinin belirlenmesi için Uyuşmazlık Mahkemesine başvurulmasına, uyuşmazlığın incelenmesinin Uyuşmazlık Mahkemesi'nce karar verilmesine kadar ertelenmesine karar vermiştir.

İNCELEME VE GEREKÇE:

Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü'nün, Nuri NECİPOĞLU'nun Başkanlığında, Üyeler: Ali ÇOLAK, Ahmet Tevfik ERGİNBAY, Suna TÜRE, Alaittin Ali ÖĞÜŞ, Süleyman Hilmi AYDIN ve Birgül KURT'un katılımlarıyla yapılan 10.07.2017 günlü toplantısında:

I-İLK İNCELEME: Dosya üzerinde 2247 sayılı Yasa'nın 27. maddesi uyarınca yapılan incelemeye göre; Uyuşmazlık Mahkemesi Genel Kurulunun 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, 2247 sayılı Yasa'nın 19. maddesine göre başvuruda bulunulmuş olduğu, idari yargı dosyasının Mahkemece, ekinde adli yargı dosyası da temin edilmek suretiyle Uyuşmazlık Mahkemesi'ne gönderildiği ve usule ilişkin işlemlerde 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 ile Danıştay Savcısı Yakup BAL'ın davada adli yargının görevli olduğu yolundaki sözlü açıklamaları da dinlendikten sonra GEREĞİ GÖRÜŞÜLÜP DÜŞÜNÜLDÜ:

Dava, Aykome Yönetmeliğinin 6. maddesi uyarınca verilen para cezasının iptali istemiyle açılmıştır.

Ankara Büyükşehir Belediyesi Alt Yapı Koordinasyon Merkezi Müeyyideler Yönetmeliğinin "Amaç ve Kapsam" başlığı altında düzenlenen 1. maddesinde, "Bu Yönetmeliğin amacı ve kapsamı; Ankara Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde Alt Yapı Koordinasyon Merkezinin sorumluluğunda olan yerlerde, Alt Yapı Koordinasyon Merkezi Alt Yapı Tesisleri Ruhsat İşlemleri ve Zemin Açımı Uygulama Yönetmeliğinin esaslarına ve ruhsat şartlarına uygun olmayan ruhsatlı çalışmalar ile bildirimsiz ve ruhsatsız kazı çalışmalarını engelleyerek alt ve üstyapıyı korumaktır.", "Dayanak" başlıklı 2. maddesinde, Bu Yönetmelik 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 8. maddesi, 5393 sayılı Belediye kanununun 14. maddesi, 15. maddesinin b bendi, 18. maddesinin f bendi, 34. maddesinin e bendi, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 97. maddesine dayanılarak hazırlanmıştır." denilmiş;

"Cezalı Zemin Tahrip Ücreti" başlıklı 4. maddesinde, "(1) Ruhsatsız veya ruhsat şartlarına aykırı kazı yapılması halinde, Ankara Büyükşehir Belediye Meclisince her yıl belirlenen zemin tahrip ücretlerinin % 50 fazlası cezalı zemin tahrip ücreti olarak uygulanacaktır.

(2) Ödeme bildiriminden itibaren 30 gün içerisinde ruhsatlı çalışmalar için cezalı bedel, ruhsatsız ve bildirimsiz çalışmalar için cezalı bedel ile alt yapı tesisi açım ruhsatı bedeli ilgilisinden tahsil edilir.", "Ruhsatsız Kazı" başlıklı 5. maddesinde, " (1) AYKOME Şube Müdürlüğü'nce kazı sezonunda ruhsatsız çalışmanın tespiti halinde çalışma yapılan mevcut zeminin yürürlükteki cezai bedeli kadar, Modifiye asfalt olan yerlerde çalışma yapılması halinde ise çalışma yapılan mevcut zeminin yürürlükteki cezai bedelinin 3 (üç) katı kadar cezai bedel tahsil edilir. Ayrıca alt yapı açım tesisi ruhsatlandırılması da yapılır.

(2) AYKOME Şube Müdürlüğü'nce kazı sezonu dışında ruhsatsız çalışmanın tespiti halinde çalışma yapılan mevcut zeminin yürürlükteki cezai bedelinin 2 (iki) katı kadar, Modifiye asfalt olan yerlerde çalışma yapılması halinde ise çalışma yapılan mevcut zeminin yürürlükteki cezai bedelinin 5 (beş) katı kadar cezai bedel tahsil edilir. Ayrıca alt yapı tesisi açım ruhsatlandırılması da yapılır.

(3) Zemin kaplaması yapılırken AYKOME Şube Müdürlüğü'ne bildirim yapılarak ön ruhsatlandırma yapılabilir. Ön ruhsat 15 iş günü içinde asıl ruhsata çevrilir. Aksi takdirde mevcut zemin cinsinden yürürlükteki cezalı bedel uygulanır."; " Ek Ruhsat" başlıklı 6. maddesinde, "Kazı ruhsatında belirtilen miktar ve cinsten fazla zemin açımı yapılmasının çalışma anında veya teminat iade aşamasında tespiti halinde 10 (on) iş günü içerisinde ek ruhsat alınması sağlanır. Ek ruhsat almadan yapılan işler cezai bakımdan 5. madde hükümlerine tabidir." hükümleri yer almıştır.

Yönetmeliğin dayanağını oluşturan Yasalardan, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Alt Yapı Hizmetleri" başlıklı 8. maddesinde, "Büyükşehir içindeki alt yapı hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla büyükşehir belediye başkanı ya da görevlendirdiği kişinin başkanlığında, yönetmelikle belirlenecek kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşların temsilcilerinin katılacağı alt yapı koordinasyon merkezi kurulur. Büyükşehir ilçe belediye başkanları kendi belediyesini ilgilendiren konuların görüşülmesinde koordinasyon merkezlerine üye olarak katılırlar. Alt yapı koordinasyon merkezi toplantılarına ayrıca gündemdeki konularla ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının (oda üst kuruluşu bulunan yerlerde üst kuruluşun) temsilcileri de davet edilerek görüşleri alınır.

Alt yapı koordinasyon merkezi, kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlar tarafından büyükşehir içinde yapılacak alt yapı yatırımları için kalkınma plânı ve yıllık programlara uygun olarak yapılacak taslak programları birleştirerek kesin program hâline getirir. Bu amaçla, kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlar alt yapı koordinasyon merkezinin isteyeceği coğrafi bilgi sistemleri dâhil her türlü bilgi ve belgeyi vermek zorundadırlar. Kesin programlarda birden fazla kamu kurum ve kuruluşu tarafından aynı anda yapılması gerekenler ortak programa alınır. Ortak programa alınan alt yapı hizmetleri için belediye ve diğer bütün kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerine konulan ödenekler, alt yapı koordinasyon merkezi bünyesinde oluşturulacak alt yapı yatırım hesabına aktarılır.

Ortak programa alınan hizmetler için kamu kurum ve kuruluş bütçelerinde yeterli ödeneğin bulunmadığının bildirilmesi durumunda, büyükşehir belediyesi veya ilgisine göre bağlı kuruluş bütçelerinden bu hizmetler için kaynak ayrılabilir. Kamu kurum ve kuruluşları alt yapı ortak yatırım hizmetleri için harcanan miktarda ödeneği, yeniden değerleme oranını da dikkate alarak ertesi yıl bütçesinde ayırır. Ayrılan bu ödenek belediye veya ilgili bağlı kuruluşunun hesabına aktarılır. Bu bedel ödenmeden ilgili kamu kurum veya kuruluşu, büyükşehir belediyesi sınırlarında yeni bir yatırım yapamaz.

Ortak programa alınmayan yatırımlar için bakanlıklar, ilgili belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşları alt yapı koordinasyon merkezi tarafından belirlenen programa göre harcamalarını kendi bütçelerinden yaparlar.

Koordinasyon merkezleri tarafından alınan ortak yatırım ve toplu taşımayla ilgili kararlar, belediye ve bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgililer için bağlayıcıdır.

Alt yapı koordinasyon merkezinin çalışma esas ve usulleri ile bu kurullara katılacak kamu kurum ve kuruluş temsilcileri, İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir. İçişleri Bakanlığı, çıkarılacak bu yönetmeliğin, alt yapı yatırım hesabının kullanılması ve ödenek tahsisi ve aktarmasına ilişkin kısımları hakkında, Maliye Bakanlığı ve Devlet Plânlama Teşkilâtı Müsteşarlığının görüşünü alır." hükmüne yer verilmiş, diğer dayanak olarak gösterilen 5393 sayılı Belediye Kanununun, "Belediyenin görev ve sorumlulukları" başlıklı 14. maddesinde, "Belediye mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla; a) İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyeler, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak

zorundadır. Diğer belediyeler de mali durumları ve hizmet önceliklerini değerlendirerek kadınlar ve çocuklar için konukevleri açabilirler." denilmiş, 15. maddesinin (b) bendinde "Kanunların belediyeye verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, belediye yasakları koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek." Belediyenin yetkileri ve imtiyazları arasında, 18.maddesinin (f) bendinde, "Kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirlemek. " Belediye meclisinin görev ve yetkileri arasında, 34. maddesinin (e) bendinde, "Kanunlarda öngörülen cezaları vermek." Belediye encümeninin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 97. maddesinde ise, "Belediyeler bu Kanunda harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkilidir. Belediye'ye tekel olarak verilmiş işler kendi özel hükümlerine tabidir." denilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun ilgili maddelerine göre hazırlanan, Ankara Büyükşehir Belediyesi Alt Yapı Koordinasyon Merkezi Müeyyideler Yönetmeliği uyarınca verilecek para cezalarına karşı yapılacak itiraz konusunda görevli yargı yerini belirleyen bir hükme, gerek Yönetmelikte gerekse anılan Kanunlarda yer verilmemiştir.

Kaldı ki, Belediye encümenlerinin Kabahatler Kanunu hükümlerine göre idari para cezası ve idari tedbir kararları verebileceğine dair 1608 sayılı Umuru Belediyeye Müteallik Ahkamı Cezaiye Hakkında 16 Nisan 1340 tarih ve 486 Numaralı Kanunun Bazı Maddelerini Muaddil Kanunun 1. maddesinde de; "Belediye meclis ve encümenlerinin kendilerine kanun, nizam ve talimatnamelerin verdiği vazife ve salahiyet dairesinde ittihaz ettikleri kararlara muhalif hareket edenlerle belediye kanun ve nizam ve talimatnamelerinin men veya emrettiği fiilleri işleyenlere veya yapmayanlara belediye encümenince Kabahatler Kanununun 32 nci maddesi hükmüne göre idarî para cezası ve yasaklanan faaliyetin menine karar verilir. Bu kararda ilgili kişiye bir süre de verilebilir." hükmü yer almıştır.

1.6.2005 tarihinde 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun yürürlüğe girmesi üzerine Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü'nce, sözü edilen Kanun'un 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, 30.3.2005 tarihli ve 5326 sayılı Kabahatler Kanununun 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." denilmiş; Kanunun "Başvuru yolu" başlıklı 27. maddesinin 1. fıkrasında ise, "idari 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.

Bu düzenlemelere göre; Kabahatler Kanunu'nun, idarî yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümlerinin, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde uygulanacağı; diğer Kanunlarda görevli mahkemenin gösterilmesi durumunda ise uygulanmayacağı 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, idari para cezasına ilişkin görevli mahkemeyi belirleyen yasa kuralı değiştirilmiş ve yeni düzenleme 19.12.2006 tarihi itibariyle yürürlüğe girmiş olduğuna göre, görev kuralının geçmişe etkili olacağı yolundaki genel hukuk ilkesi karşısında, verilen idari para cezasına karşı yapılan itirazın görüm ve çözümünde, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun ilgili maddelerine dayanılarak hazırlanan, Ankara Büyükşehir Belediyesi Alt Yapı Koordinasyon Merkezi Müeyyideler Yönetmeliği ve anılan Kanunlarda görevli yargı yeri hususunda hüküm bulunmadığından, Kabahatler Kanunu'nun 5560 sayılı Kanun'la 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 Kanun hükümleri dikkate alınacağından, idari para cezasına karşı açılan davanın görüm ve çözümünde, anılan Kanunun 27. maddesinin (1) numaralı bendi uyarınca adli yargı yerinin görevli olduğu sonucuna varılmıştır.

Açıklanan nedenlerle, Ankara 17. İdare Mahkemesi'nce yapılan başvurunun kabulü ile, Ankara 23. Asliye Ceza Mahkemesince verilen 23.5.2014 gün ve D.İş:2014/317 sayılı kararın kaldırılması gerekmiştir.

-

S O N U Ç :Davanın çözümünde ADLİ YARGININ görevli olduğuna, bu nedenle Ankara 17. İdare Mahkemesi'nce yapılan BAŞVURUNUN KABULÜ ile, Ankara 23. Asliye Ceza Mahkemesince verilen 23.5.2014 gün ve D.İş:2014/317 sayılı KARARINKALDIRILMASINA, 10.07.2017 gününde OYBİRLİĞİ İLE KESİN OLARAK karar verildi.

Başkan Nuri NECİPOĞLU	Üye Ali ÇOLAK	Üye Ahmet Tevfik ERGİNBAY	Üye Suna TÜRE
	Üye Alaittin Ali ÖĞÜŞ	Üye Süleyman Hilmi AYDIN	Üye Birgül KURT