T.C.
UYUŞMAZLIK MAHKEMESİ

ESAS NO : 2022/160
KARAR NO : 2022/293
KARAR TR : 30/05/2022

ÖZET:4857 sayılı Kanun uyarınca verilen idari para cezası ile alt işverene ait işyerinin tescil işlemininiptaline ilişkin işlemin kaldırılması istemiyleaçılan davanın ADLİ YARGI YERİNDE çözümlenmesi gerektiği hk.

KARAR

Davacı : E.G. S. H. San. Tic. Ltd. Şti.
Vekili : Av. E. T
Davalı : Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Edirne Bölge Müdürlüğü
Vekili : Av. A. B. A

I. DAVA KONUSU OLAY

1.Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Edirne Bölge Müdürlüğünün 13/10/2011 tarih ve .../5047 sayılı yazısı ile,Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Başkanlığı tarafından G. T. B. unvanlı işyerinde 22/01/2010-27/01/2010 tarihlerinde yapılan inceleme sonucunda düzenlenen 18,19/02/2010 tarih ve 16 sayılı inceleme raporunda, ev tekstili ürünlerinin fason boyanması ve/veya aprelenmesi işi yapılanG. T. B. unvanlıasıl işveren ile davacı E. G. S. H. San. Tic. Ltd. Şti. ünvanlı alt işveren arasında yapılan hizmet sözleşmesi uyarınca, davacı şirket kayıtlarında gösterilen işçiler tarafından yürütülen mal açma, ruling sarma, katlama, paketleme gibi işlerin de üretimin esasını oluşturan işlerden yani asıl iş olduğu, ancak bu işlerin işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işler olmadığı, buna göre asıl işveren ile alt işveren şirket arasındaki ilişkinin muvazaalı olduğunun tespit edildiği ve raporun tebliğ tarihinden itibaren yasal süre içinde rapora karşı Mahkemeye itiraz edilmediğinden Alt İşverenlik Yönetmeliğinin 13. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca işçilerinin başlangıçtan itibaren asıl işverenin işçileri sayılarak tescil işleminin iptal edildiği, 13/10/2011 tarih ve .../5044 sayılı idari para cezası tebligatı ile, işyerini muvazaalı olarak bildirdiğinden 4857 sayılı İş Kanunu'nun 3. maddesine muhalefet nedeniyle aynı Kanun'un 98. maddesi uyarınca adına 11.446 TL idari para cezası verildiği davacıya bildirilmiştir.

2. Davacı vekili, tescil işleminin iptaline ilişkin karar ile idari para cezasının iptali istemiyle adli yargı yerine başvuruda bulunmuştur.

II. UYUŞMAZLIĞA İLİŞKİN BAŞVURU SÜRECİ

A. Adli Yargıda

3. **Çorlu 2. Sulh Ceza Mahkemesi 09/04/2012 tarihli ve D.İş No. 2011/1014 sayılı kararı**ile, idari para cezası ile birlikte tescil işleminin de iptaline karar verildiği, bu durumda 5326 sayılı Kanun'un 27/8. madde ve fıkrası uyarınca idari para cezasına konu işlem kapsamında aynı kişi ile ilgili olarak idari yargının görev alanına giren kararın da verilmiş olması nedeniyle idari para cezasına ilişkin karara ilişkin hukuka aykırılık iddiasının da, idari yargı yerinde görüleceğini belirterek görevsizlik kararı vermiş, verilen karar itiraz edilmeden kesinleşmiştir.

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

B. İdari Yargıda

5. Edirne İdare Mahkemesi 31/12/2013 tarihli ve E.2012/984, K.2013/1416 sayılı kararı ile, davanın esasını inceleyerek, dava konusu işlemin iptaline karar vermiş, kararın davalı vekilince temyiz edilmesi üzerine, Danıştay Onuncu Dairesi 20/12/2019 tarihli ve E.2014/3332, K.2019/10741 sayılı kararı ile, kararın onanmasına karar vermiş, davalı vekilince karar düzeltme talebinde bulunulması üzerine, Danıştay İkinci Dairesi 20/10/2021 tarihli ve E.2021/5863, K.2021/3577 sayılı kararı ile, davanın görev yönünden reddine karar verilmeksuretiyle görev uyuşmazlığı çıkartılması gerekirken, işin esasına girilerek bir karar verilmesinde usul hükümlerine uygunluk bulunmadığı gerekçesiyle kararın bozulmasına karar vermiştir.

6. **Edirne İdare Mahkemesi 22/02/2022 tarihli ve E.2022/139 sayılı kararı ile,**4857 sayılı Kanun uyarınca verilen idari para cezasına karşı açılan davanın 5326 sayılı Kanun'un 27. maddesiuyarınca,tescil işleminin iptali kararına karşı açılan davanın da, kararınİş Kanunu'ndan kaynaklanan bir işlem olması nedeniyle çözümünün adli yargı yerine ait olduğunu belirterek, 2247 sayılı Kanun'un 19. maddesi uyarınca görevli yargı yerinin belirlenmesi için Uyuşmazlık Mahkemesine başvurulmasınakarar vermiştir.

III. İLGİLİ HUKUK

7. 4857 sayılı İş Kanunu'nun *"Amaç ve kapsam"* başlıklı 1. maddesi şöyledir:

" Bu Kanunun amacı işverenler ile bir iş sözleşmesine dayanarak çalıştırılan işçilerin çalışma şartları ve çalışma ortamına ilişkin hak ve sorumluluklarını düzenlemektir.

Bu Kanun, 4 üncü Maddedeki istisnalar dışında kalan bütün işyerlerine, bu işyerlerinin işverenleri ile işveren vekillerine ve işçilerine faaliyet konularına bakılmaksızın uygulanır.

İşyerleri, işverenler, işveren vekilleri ve işçiler, 3 üncü maddedeki bildirim gününe bakılmaksızın bu Kanun hükümleri ile bağlı olurlar."

8. *"Tanımlar"* başlıklı 2. maddesi şöyledir:

".....

Bir işverenden, işyerinde yürüttüğü mal veya hizmet üretimine ilişkin yardımcı işlerinde veya asıl işin bir bölümünde işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işlerde iş alan ve bu iş için görevlendirdiği işçilerini sadece bu işyerinde aldığı işte çalıştıran diğer işveren ile iş aldığı işveren arasında kurulan ilişkiye asıl işveren-alt işveren ilişkisi denir. Bu ilişkide asıl işveren, alt işverenin işçilerine karşı o işyeri ile ilgili olarak bu Kanundan, iş sözleşmesinden veya alt işverenin taraf olduğu toplu iş sözleşmesinden doğan yükümlülüklerinden alt işveren ile birlikte sorumludur.

Asıl işverenin işçilerinin alt işveren tarafından işe alınarak çalıştırılmaya devam ettirilmesi suretiyle hakları kısıtlanamaz veya daha önce o işyerinde çalıştırılan kimse ile alt işveren ilişkisi kurulamaz. Aksi halde ve genel olarak asıl işveren alt işveren ilişkisinin muvazaalı işleme dayandığı kabul edilerek alt işverenin işçileri başlangıçtan itibaren asıl işverenin işçisi sayılarak işlem görürler. İşletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işler dışında asıl iş bölünerek alt işverenlere verilemez.

....."

9. *"İşyerini bildirme"* başlıklı 3. maddesi şöyledir:

"....

(Değişik ikinci fıkra: 15/5/2008-5763/1 md.) Bu Kanunun 2 nci maddesinin altıncı fıkrasına göre iş alan alt işveren; kendi işyerinin tescili için asıl işverenden aldığı yazılı alt işverenlik sözleşmesi ve gerekli belgelerle birlikte, birinci fıkra hükmüne göre bildirim yapmakla yükümlüdür. Bölge müdürlüğünce tescili yapılan bu işyerine ait belgeler gerektiğinde iş müfettişlerince incelenir. İnceleme sonucunda muvazaalı işlemin tespiti halinde, bu tespite ilişkin gerekçeli müfettiş raporu işverenlere tebliğ edilir. Bu rapora karşı tebliğ tarihinden itibaren otuz iş günü içinde işverenlerce yetkili iş mahkemesine itiraz edilebilir. (Değişik beşinci cümle: 16/9/2014-6552/1 md.) İtiraz üzerine görülecek olan dava basit yargılama usulüne göre dört ay içinde sonuçlandırılır. Mahkemece verilen kararın temyizi hâlinde Yargıtay altı ay içinde kesin olarak karar verir. Kamu idarelerince bu raporlara karşı yetkili iş mahkemelerine itiraz edilmesi ve mahkeme kararlarına karşı diğer kanun yollarına başvurulması zorunludur. Rapora otuz iş günü içinde itiraz edilmemiş veya mahkeme muvazaalı işlemin tespitini onamış ise tescil işlemi iptal edilir ve alt işverenin işçileri başlangıçtan itibaren asıl işverenin işçileri sayılır.

....."

10. *"İşyerini bildirme yükümlülüğüne aykırılık"* başlıklı 98. maddesi şöyledir:

" (Değişik birinci fıkra: 15/5/2008-5763/8 md.) Bu Kanunun 3 üncü maddesinin birinci ve ikinci fıkralarındaki işyeri bildirme yükümlülüğüne aykırı davranan işveren veya işveren vekiline, çalıştırılan her işçi için yüz Yeni Türk Lirası, 3 üncü maddesinin ikinci fıkrasındaki işyerini muvazaalı olarak bildiren asıl işveren ile alt işveren veya vekillerine ayrı ayrı on bin Yeni Türk Lirası idari para cezası verilir.

Bu para cezasının kesinleşmesinden sonra bildirim yükümlülüğüne aykırılığın sürmesi halinde takip eden her ay için aynı miktar ceza uygulanır."

11.27/09/2008 tarihli 27010 sayılı Resmi Gazete'de Yayımlanan Alt İşverenlik Yönetmeliğinin *"Amaç ve kapsam"* başlıklı 1. maddesi şöyledir:

" Bu Yönetmeliğin amacı, 22/5/2003 tarihli ve 4857 sayılı İş Kanunu kapsamında asıl işveren-alt işveren ilişkisinin kurulma şartlarını, alt işverene ait işyerinin bildirimini, tescilini, alt işverenlik sözleşmesinde bulunması gereken hususları düzenlemektir."

12. *"İşyerini bildirme"* başlıklı 5. maddesi şöyledir:

" (1) Alt işveren, kendi işyeri için Kanunun 3 üncü maddesinin birinci fıkrası hükmüne göre bildirim yapmakla yükümlüdür.

(2) Alt işveren, işyerinin tescili için şekli Bakanlıkça belirlenen işyeri bildirgesi ile birlikte 6 ncı maddede belirtilen belgeleri bölge müdürlüğüne verir.

(3) Bir işyerinde her ne suretle olursa olsun asıl işveren-alt işveren ilişkisinin kurulması yeni bir işyeri kurulması olarak değerlendirilir."

13. *"İşyeri tescili"* başlıklı 7. maddesi şöyledir:

" (1) Bölge müdürlüğünce, 5 inci maddenin birinci fıkrası uyarınca bildirimde bulunan alt işverenin işyeri tescil edilerek işyeri için bir sicil numarası verilir.

(2) İşyeri bildirgesinde beyan edilen bilgilerin ve eklenmesi gereken belgelerin eksik veya gerçeğe aykırı olması hâlinde işyerinin tescili yapılmaz."

14. *"Muvazaanın incelenmesi"* başlıklı 12. maddesi şöyledir:

" (1) 7 nci madde uyarınca tescili yapılan işyeri için 6 ncı maddede belirtilen belgelerde Kanuna aykırılık veya muvazaa kanaatini oluşturan delillerin bulunması hâlinde, söz konusu belgeler gerekçesi ile birlikte incelenmek üzere bölge müdürlüğünce iş teftiş grup başkanlığına intikal ettirilir.

(2) Muvazaanın incelenmesinde özellikle;

a) Alt işverene verilen işin, işyerinde asıl işveren tarafından yürütülen mal veya hizmet üretimine ilişkin asıl işin yardımcı işlerinden olup olmadığı,

b) Alt işverene verilen işin işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren bir iş olup olmadığı,

c) Alt işverenin daha önce o işyerinde çalıştırılan bir kişi olup olmadığı,

ç) Alt işverenin işe uygun yeterli ekipman ile tecrübeye sahip olup olmadığı,

d) İstihdam edeceği işçilerin niteliklerinin yapılacak işe uygun olup olmadığı,

e) Alt işverene verilen işte asıl işveren adına koordinasyon ve denetimle görevlendirilenlerden başka asıl işverenin işçisinin çalışıp çalışmadığı,

f) Yapılan alt işverenlik sözleşmesinin iş hukukunun öngördüğü kamusal yükümlülüklerden kaçınmayı amaçlayıp amaçlamadığı,

g) Yapılan alt işverenlik sözleşmesinin işçilerin iş sözleşmesi, toplu iş sözleşmesi yahut mevzuattan kaynaklanan bireysel veya kolektif haklarını kısıtlamaya ya da ortadan kaldırmaya yönelik yapılıp yapılmadığı,

hususları göz önünde bulundurulur."

15. *"İnceleme sonucu yapılacak işlemler"* başlıklı 13. maddesi şöyledir:

" (Değişik:RG-25/8/2017-30165)

(1) Asıl işveren - alt işveren ilişkisinin iş müfettişlerince incelenmesi sonucunda muvazaanın tespitine ilişkin gerekçeli müfettiş raporu ve tutulan tutanaklar Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğünce işverenlere tebliğ edilir. Tebliğ tarihinden itibaren otuz işgünü içinde işverenlerce yetkili iş mahkemesine itiraz edilebilir. İtiraz üzerine görülecek olan dava basit yargılama usulüne göre dört ay içinde sonuçlandırılır. Mahkemece verilen kararın temyizi hâlinde Yargıtay altı ay içinde kesin olarak karar verir. Kamu idarelerince bu raporlara karşı yetkili iş mahkemelerine itiraz edilmesi ve mahkeme kararlarına karşı diğer kanun yollarına başvurulması zorunludur.

(2) Rapora otuz iş günü içinde itiraz edilmemiş veya mahkeme muvazaalı işlemin tespitini onamış ise tescil işlemi iptal edilir ve alt işverenin işçileri başlangıçtan itibaren asıl işverenin işçileri sayılır."

16. 7036 sayılı İş Mahkemeleri Kanunu'nun *"Görev"* başlıklı 5. maddesi şöyledir:

" (1) İş mahkemeleri;

a) 5953 sayılı Kanuna tabi gazeteciler, 854 sayılı Kanuna tabi gemiadamları, 22/5/2003 tarihli ve 4857 sayılı İş Kanununa veya 11/1/2011 tarihli ve 6098 sayılı Türk Borçlar Kanununun İkinci Kısmının Altıncı Bölümünde düzenlenen hizmet sözleşmelerine tabi işçiler ile işveren veya işveren vekilleri arasında, iş ilişkisi nedeniyle sözleşmeden veya kanundan doğan her türlü hukuk uyuşmazlıklarına,

b) İdari para cezalarına itirazlar ile 5510 sayılı Kanunun geçici 4 üncü maddesi kapsamındaki uyuşmazlıklar hariç olmak üzere Sosyal Güvenlik Kurumu veya Türkiye İş Kurumunun taraf olduğu iş ve sosyal güvenlik mevzuatından kaynaklanan uyuşmazlıklara,

c) Diğer kanunlarda iş mahkemelerinin görevli olduğu belirtilen uyuşmazlıklara,

ilişkin dava ve işlere bakar."

17. 4857 sayılı Kanun'da davacının işlediği ileri sürülen kabahate ilişkin idari yaptırımlar düzenlenmiş, ancak bu idari yaptırımlara karşı kanun yoluna ilişkin bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

18. 30/03/2005 tarihli ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 3. maddesini değiştiren 06/12/2006 tarihli, 5560 sayılı Kanun'un 31. maddesi şöyledir:

" (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."

19. Aynı Kanun'un 16. maddesinde, kabahatler karşılığında uygulanacak olan idari yaptırımların idari para cezası ve idari tedbirlerden ibaret olduğu, idari tedbirlerin ise, mülkiyetin kamuya geçirilmesi ve ilgili kanunlarda yer alan diğer tedbirler olduğu hükme bağlanmış; *"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 on beş gün içinde, sulh ceza mahkemesine başvurulabilir. Bu süre içinde başvurunun yapılmamış olması halinde idari yaptırım kararı kesinleşir" düzenlemeleri yer almıştır.

IV. İNCELEME VE GEREKÇE

A. İlk İnceleme

20. Uyuşmazlık Mahkemesinin Muammer TOPAL'ın başkanlığında, Üyeler Birol SONER, Nilgün TAŞ, Doğan AĞIRMAN, Aydemir TUNÇ, Nurdane TOPUZ ve Ahmet ARSLAN'ın katılımlarıyla yapılan 30/05/2022 tarihli toplantısında; 2247 sayılı Kanun'un 27. maddesi uyarınca yapılan incelemeye göre, İdare Mahkemesince, anılan Kanun'un 19. maddesine göre başvuruda bulunulmuş olduğu, Mahkemece idari yargı dosyasının ekinde adli yargı dosyası ile birlikte Uyuşmazlık Mahkemesine gönderildiği ve usule ilişkin herhangi bir noksanlık bulunmadığı anlaşıldığından, idari para cezasının iptali istemiyle açılan dava yönünden oluşan görev uyuşmazlığının esasının incelenmesine oy birliği ile karar verildi.

B. Esasın İncelenmesi

21. Raportör-Hâkim Gülten Fatma BÜYÜKEREN'in, davanın çözümünde adli yargının görevli olduğu yolundaki raporu ile dosyadaki belgeler okunduktan, ilgili Başsavcılarca görevlendirilen Yargıtay Cumhuriyet Savcısı Recep KALKAN ile Danıştay Savcısı Yakup BAL'ın adli yargının görevli olduğu yolundaki sözlü açıklamaları da dinlendikten sonra; gereği görüşülüp düşünüldü:

22. Dava, 4857 sayılı Kanun'un 3. maddesine aykırılık nedeniyle aynı Kanun'un 98. maddesi uyarınca verilen idari para cezası ile 4857 sayılı Kanun ve ilgili Yönetmelik kapsamında düzenlenen hizmet sözleşmesindeki asıl işveren alt işveren ilişkisinin muvazaaya dayandığına ilişkin rapor sonucunda verilen kararın iptali istemiyle açılmıştır.

23. Yukarıda izah edilen 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.

24. Görev kuralları kamu düzenine ilişkin olduğundan, görev konusunda taraflar için bir müktesep hak doğmayacağı; bu nedenle, yeni bir kanunla kabul edilen görev kurallarının, geçmişe de etkili olacağı, bilinen bir genel hukuk ilkesidir.

25. Davanın açıldığı andaki kurallara göre görevli olan mahkeme, yeni bir kanun ile görevsiz hale gelmiş ise, (davanın açıldığı anda görevli olan ve fakat yeni kanuna göre görevsiz hale gelen) mahkemenin görevsizlik kararı vermesi gerekeceği; ancak, yeni kanundakigörev kuralının, değişikliğin yürürlüğe girmesinden sonra açılacak davalarda uygulanacağına dair intikal hükümlerinin varlığı halinde, mahkemece görevsizlik kararı verilemeyeceği açıktır.

26. Diğer taraftan, dava görevsiz mahkemede açılmış, bu sırada yapılan bir kanun değişikliği ile görevsiz mahkeme o dava için görevli hale gelmiş ise, mahkemenin davaya bakmaya devam etmesi gerekir.

27. İncelenen uyuşmazlıkta, öngörülen idari para cezasının5326 sayılı Kanun'un 16. maddesindebelirtilen idari yaptırım türlerinden biri olduğu, 4857sayılı Kanun'da da idari para cezasına itiraz konusunda görevli mahkemenin gösterilmediği anlaşılmıştır. Bu durumda, Kabahatler Kanunu'nun 5560 sayılı Kanun'la değişik 3. maddesinde, bu Kanun'un idari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümlerinin, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde uygulanacağı belirtildiğinden, dava konusu idari para cezasınakarşı açılan davanın görüm ve çözümünde, 5326 sayılı Kanun'un 27. maddesinin (1) numaralı bendi uyarınca adli yargı yerinin görevli olduğu, uyuşmazlığa konu tescil işleminin iptaline ilişkin kararın da 4857 sayılı Kanun ve ilgili Yönetmelik kapsamında düzenlendiği, hizmet sözleşmesindeki asıl işveren alt işveren ilişkisinin muvazaaya dayandığına ilişkin teftiş kurulu raporu uyarınca verildiği,4857 sayılı Kanunve ilgili Yönetmelik ile 7036sayılı Kanun hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, uyuşmazlığın,iş ilişkisi nedeniyle sözleşmeden veya kanundan doğan her türlü hukuk uyuşmazlıkları kapsamında iş mahkemesince çözümlenmesi,başka bir ifade ile çözümünün adli yargı yerine ait olduğu, ancak Uyuşmazlık Mahkemesinin adli yargı içerisinde hangi yargı merciinin görevli olduğu hususunda karar verme yetkisi bulunmadığı, bu belirlemenin ilgili yargı kolunun kendi içerisinde yapılması gerektiği sonucuna varılmıştır.

28. Yukarıda belirtilen hususlar göz önünde bulundurularak, Edirne İdare Mahkemesince yapılan başvurunun kabulü ile Çorlu 2. Sulh Ceza Mahkemesince verilen 09/04/2012 tarihli ve D.İş No. 2011/1014sayılı görevsizlik kararının kaldırılması gerekmiştir.

V. HÜKÜM

Açıklanan gerekçelerle;

A. Davanın çözümünde ADLİ YARGININ GÖREVLİ OLDUĞUNA,

B. Edirne İdare Mahkemesince yapılan BAŞVURUNUN KABULÜ ile Çorlu 2. Sulh Ceza Mahkemesince verilen 09/04/2012 tarihli ve D.İş No. 2011/1014 sayılı GÖREVSİZLİK KARARININKALDIRILMASINA,

30/05/2022 tarihinde OY BİRLİĞİ İLE KESİN OLARAK karar verildi.

Başkan	Üye	Üye	Üye
Muammer	Birol	Nilgün	Doğan
TOPAL	SONER	TAŞ	AĞIRMAN

Üye	Üye	Üye
Aydemir	Nurdane	Ahmet
TUNÇ	TOPUZ	ARSLAN