T.C.
UYUŞMAZLIK MAHKEMESİ

ESAS NO : 2022/408
KARAR NO : 2022/589
KARAR TR : 31/10/2022

ÖZET: 1608 sayılı Kanun'un 1. maddesi uyarınca verilen idari para cezası ile iş yerinin üç gün süre ile faaliyetten men edilmesine ilişkin olarak verilen kararın iptaliistemiyle açılan davanın ADLİ YARGI YERİNDE çözümlenmesi gerektiği hk.

K A R A R

Davacı : Y.K
Vekili : Av. Z. A
Davalı : Tepebaşı Belediye Başkanlığı
Vekili : Av. D. A

I. DAVA KONUSU OLAY

1. Tepebaşı Belediye Başkanlığının 02/02/2016 tarihli ve 211 sayılı Encümen Kararı ile, davacıya ait masaj salonu olarak faaliyet gösteren iş yerinde masöz olarak çalışan bayanın masözlük belgesinin olmadığı ve çalışanların beyaz önlük giymediğinin tespit edildiğinden bahisle, davacı adına 1608 sayılı Umuru Belediyeye Müteallik Ahkamı Cezaiye Hakkında 16 Nisan 1340 (1924) tarih ve 486 Numaralı Kanunun Bazı Maddelerini Muaddil Kanun'un 1.maddesi uyarınca 440 TL idari para cezası verilmiş, ayrıca iş yerinin üç gün süre ile faaliyetten men edilmesine karar verilmiştir.

2. Davacı vekili, idari para cezası ile faaliyetten men kararının iptali istemiyle idari yargı yerinde dava açmıştır.

II. UYUŞMAZLIĞA İLİŞKİN BAŞVURU SÜRECİ

A. İdari Yargıda

3. Eskişehir 2. İdare Mahkemesi 31/05/2016 tarihli ve E.2016/174, K.2016/608 sayılı kararı ile, gerekli sertifikası olmayan personelin masöz olarak çalıştırılamayacağı ancak sertifikasız personel çalıştırmanın, 2559 sayılı Kanun'un 8. maddesinde tahdidi olarak sayılan ve işyerinin geçici süreyle faaliyetten men'ine karar verilebilecek hâller arasında bulunmadığı, durumun 6. maddenin (d) bendinde belirtilen, mevzuat hükümlerine aykırı olarak işletilen işyeri kapsamında değerlendirilmesi gerektiği, dolayısıyla sadece idari para cezası yaptırımına konu edilebileceği, bu bağlamda eylemin ancak 6. maddeye aykırılık oluşturacağı, işyerinin geçici süre ile faaliyetten men edilmesinin bu haliyle mümkün olmadığı gerekçesiyle dava konusu işlemin iptaline karar vermiş, davalı Belediye vekili tarafından temyiz yoluna başvurulması üzerine, Danıştay İkinci Dairenin 22/12/2021 tarihli ve E.2021/11040, K.2021/5144 sayılı kararı ile, davanın görev yönünden reddine karar verilmesi gerektiğinden bahisle temyizbaşvurusunun kabulüne, idare mahkemesi kararının bozulmasına karar verilmiştir. Kararın ilgili kısmı şöyledir:

> *"...Dava konusu olayda uyuşmazlık; dava konusu işyerinin 1608 sayılı Kanun'un 1. maddesi gereğince 3 gün süreyle ticaret ve sanat icrasından men edilmesine ve idari para cezası verilmesine ilişkin Belediye Encümeni kararından kaynaklanmakta olup bu haliyle encümen kararının, 5326 sayılı Kanun'un 16. maddesinde belirtilen idari yaptırım niteliğinde bir işlem olduğu, 1608 sayılı Kanun'da ise, idari yaptırımlara karşı itiraz konusunda görevli Mahkemenin gösterilmediği, Kabahatler Kanunu'nun 5560 sayılı Kanunla değişik 3. maddesinde belirtildiği üzere idari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümlerin, diğer kanunlar da aksine bir hüküm bulunmaması halinde uygulanacağının açıkça belirtilmiş olması karşısında, uyuşmazlığın 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 3. ve 27/1. maddeleri gereği adli yargı bünyesinde bulunan sulh ceza mahkemesince çözümlenmesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.*
>
> *Nitekim, Uyuşmazlık Mahkemesinin istikrar kazanmış 01/04/2014 günlü, E:2014/456, K:2014/487 sayılı ve 28/12/2015 günlü, E:2015/868, K:2015/903 sayılı kararları da bu tür uyuşmazlıklarda adli yargının görevli olduğu yönündedir."*

4. **Eskişehir 2. İdare Mahkemesi 19/04/2022 tarihli ve E.2022/299, K.2022/338 sayılı kararı ile** encümen kararının, 5326 sayılı Kanun'un 16. maddesinde belirtilen idari yaptırım niteliğinde bir işlem olduğu, 1608 sayılı Kanun'da ise, idari yaptırımlara karşı itiraz konusunda görevli mahkemenin gösterilmediği, Kabahatler Kanunu'nun 5560 sayılı Kanun'la değişik 3. maddesinde belirtildiği üzere idari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümlerin, diğer kanunlarda aksine bir hüküm bulunmaması halinde uygulanacağının açıkça belirtilmiş olduğunu açıklayarak, Kabahatler Kanunu'nun 3 ve 27. maddeleri uyarınca davanın çözümünün adli yargı yerine ait olduğu gerekçesiyle davanın görev yönünden reddine karar vermiş, itiraz edilmeyen karar kesinleşmiştir.

5. Davacı vekili bu kez, aynı istemle adli yargı yerine başvuruda bulunmuştur.

B. Adli Yargıda

6 . **Eskişehir 1. Sulh Ceza Hakimliği 10/06/2022 tarihli ve D.İş. 2022/3199 sayılı kararı ile,** başvurunun çözümünün idari yargı yerine ait olduğu gerekçesiyle başvurunun görevsizlik nedeniyle reddine karar vermiş, davacı itirazı Eskişehir 2. Sulh Ceza Hakimliğinin 17/06/2022 tarihli ve D.İş. 2022/3842 sayılı kararı ile kesin olarak reddedilmiştir.

III. İLGİLİ HUKUK

A. Mevzuat

7. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun *"Encümenin görev ve yetkileri"* başlıklı 34. maddesinin birinci fikrasının (e) bendi şöyledir:

"Belediye encümeninin görev ve yetkileri şunlardır:
.....
e) Kanunlarda öngörülen cezaları vermek.
....."

8. Hangi fiil ve eylemlerin kabahat niteliğinde olduğu, idari yaptırım türleri ve bu türler arasında sayılan İdari Para Cezaları ile İdari Tedbirlerin neler olduğu ve bunlara itiraz yolları 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nda düzenlenmiştir.

9. 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 2. maddesi şöyledir:

"Kabahat deyiminden; kanunun, karşılığında idari yaptırım uygulanmasını öngördüğü haksızlık anlaşılır."

10. Kanun'un *"Kanunilik İlkesi"* başlıklı 4. maddesinin birinci fikrasında; *"Hangi fiillerin kabahat oluşturduğu, kanunda açıkça tanımlanabileceği gibi; kanunun kapsam ve koşulları bakımından belirlediği çerçeve hükmün içeriği, idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle de doldurulabilir."* hükmü, ikinci fikrasında da *"Kabahat karşılığı olan yaptırımların türü, süresi ve miktarı, ancak kanunla belirlenebilir."* hükmü yer almakta, böylece hangi fiillerin kabahat oluşturduğunun kanunda açıkça tanımlanabileceği hususunun yanı sıra, idarenin de somut olayda olduğu gibi genel ve düzenleyici işlemleriyle tanımlama yapabileceği belirtilmiş, ayrıcaişlenen bir kabahatin karşılığı olan yaptırımın türü, süresi, miktarının ancak kanun ile belirlenebileceği de ifade edilmiş olmaktadır.

11. Belediyeencümenlerinin Kabahatler Kanunu hükümlerine göre idari para cezası ve idari tedbir kararları verebileceğine dair hüküm 1608 sayılıUmuru Belediyeye Müteallik Ahkamı Cezaiye Hakkında 16 Nisan 1340 (1924) Tarih ve 486 Numaralı Kanun'un Bazı Maddelerini MuaddilKanun'un 1. maddesinde belirtilmiştir. Kanun'un 1. maddesi şöyledir:

"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 işleyenlereveya 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."

12. 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun *"Çeşitli Kabahatler"* üst başlığı altında düzenlenen *"Emre aykırı davranış"* başlıklı 32. maddesi şöyledir:

"(1) Yetkili makamlar tarafından adlî işlemler nedeniyle ya da kamu güvenliği, kamu düzeni veya genel sağlığın korunması amacıyla, hukuka uygun olarak verilen emre aykırı hareket eden kişiye yüz Türk Lirası idarî para cezası verilir. Bu cezaya emri veren makam tarafından karar verilir.
(2) Bu madde, ancak ilgili kanunda açıkça hüküm bulunan hallerde uygulanabilir.
(3) 1.3.1926 tarihli ve 765 sayılı Türk Ceza Kanununun 526 ncı maddesine diğer kanunlarda yapılan yollamalar, bu maddeye yapılmış sayılır."

13. Aynı Kanun'un 3. maddesini değiştiren 06/12/2006 tarihli, 5560 sayılı Kanun'un31. 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."

14. 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 bağlanmıştır.

15. Aynı Kanun'un 19. maddesi şöyledir:

"(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"

16. Kanun'un *"Başvuru yolu"* başlıklı 27. maddesinin birinci fıkrasında, *"İdari 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"* hükmü yer almakta olup, sekizinci fıkrasında ise, *"İdari yaptırım kararının verildiği işlem kapsamında aynı kişi ile ilgili olarak idari yargının görev alanına giren kararlarında verilmiş olması halinde; idari yaptırım kararına ilişkin hukuka aykırılık iddiaları bu işlemin iptali talebiyle birlikte idari yargı merciinde görülür"* düzenlemeleri yer almıştır.

17. 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 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.

B. Yargı Kararları

18. 1608 sayılıKanun'un mülga 5. maddesinde; *"Ceza kararlarına tebliği tarihinden itibaren beş gün içinde mahsus hakimlere ve bulunmayan yerlerde sulh hakimliğine müracaatla şifahi veya yazılı itiraz olunabilir. İtiraz şifahi ise bir zabıt tutularak muterize imza ettirilir. İtirazda sebep gösterilmesi şarttır. Sebep gösterilmeyen itirazlar yapılmamış sayılır. Ticaret ve sanattan men kararıyla para cezasını vermediğinden dolayı hapse değiştirme hükmünün infazı itirazın neticesine karar geri bırakılır."* hükmü yer almakta iken, maddenin birinci fıkrasının Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesine itiraz yoluna başvurulmuş olup, Anayasa Mahkemesi 22/12/2006 tarih, E.2001/26, K.2006/119 sayılı karar ile, *"... haklı nedenlerin ve kamu yararının bulunması halinde idari işlemlere yönelik itirazları inceleme görevi yasa koyucu tarafından adli yargıya bırakılabilir. Bu çerçevede, belediyelerce uygulanan kimi idari yaptırımlara karşı, belediye teşkilatının yaygınlığına paralel bir idari yargı teşkilatlanmasının söz konusu olmaması nedeniyle sulh ceza mahkemelerine başvuru olanağı tanımasının hak arama özgürlüğünü kolaylaştırıcı nitelikte olduğu, bu suretle kısa sürede sonuç alınmasını olanaklı kıldığı ve sayılan hususların sözü edilen itirazları inceleme görevinin adli yargıya bırakılmasının haklı nedenini oluşturduğu sonucuna varılmıştır...."* demek suretiyle kanun kuralının Anayasa'ya aykırı olmadığından bahisle iptal isteminin reddine karar vermiştir.

IV. İNCELEME VE GEREKÇE

A. İlk İnceleme

19. Uyuşmazlık Mahkemesinin Muammer TOPAL'ın başkanlığında, Üyeler Doğan AĞIRMAN, Eyüp SARICALAR, Muharrem ÜRGÜP, Ahmet ARSLAN, Mahmut BALLI ve Bilal ÇALIŞKAN'ın katılımlarıyla yapılan 31/10/2022 tarihli toplantısında; 2247 sayılı Kanun'un 27. maddesi gereğince yapılan incelemeye göre, idari ve adli yargı yerleri arasında anılan Kanun'un 14. maddesinde öngörülen biçimde olumsuz görev uyuşmazlığı doğduğu, idari yargı ve adli yargı dosyalarının 15. maddede belirtilen yönteme uygun olarak davacının istemi üzerine son görevsizlik kararını veren mahkemece Uyuşmazlık Mahkemesine gönderildiği ve usule ilişkin işlemlerde herhangi bir noksanlık bulunmadığı anlaşıldığından görev uyuşmazlığının esasının incelenmesine oy birliği ile karar verildi.

B. Esasın İncelenmesi

20. Raportör-Hâkim Arzu ÇETİNDERE ŞAŞI'nın 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 sonragereği görüşülüp düşünüldü:

21. Dava, 1608 sayılı Kanun uyarıncaBelediye Encümenince verilen idari para cezası ile iş yerinin üç gün süre ile faaliyetten men edilmesine ilişkin kararın kaldırılması istemiyle açılmıştır.

22. 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.

23. 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.

24. 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 kanundaki görev kuralının, değişikliğin yürürlüğe girmesinden sonra açılacak davalarda uygulanacağına dair intikal hükümlerinin varlığı halinde, mahkemece görevsizlik kararı verilemeyeceği açıktır.

25. 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.

26. İncelenen uyuşmazlıkta, 1608 sayılı Kanun'un 1. maddesi uyarınca davacının idari para cezası ile cezalandırılmasına ve iş yerinin bu maddede öngörülen sürelere uygun olarak süresiz değil, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 19. maddesinde belirtildiği üzerebelirli bir süre içinüç gün faaliyetten men edilmesine karar verildiği, kararın bu haliyle 5326 sayılı Kanun'un 16. maddesinde belirtilen idari yaptırım türlerinden olduğu, 1608 sayılı Kanun'da idari yaptırımlara karşı 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, idari para cezası ile iş yerinin üç gün süre ile faaliyetten men edilmesi kararına karşı açılan davanın görüm ve çözümünde, anılan Kanun'un 27. maddesinin birinci fıkrası uyarınca adli yargı yerinin görevli olduğu sonucuna varılmıştır.

27. Yukarıda belirtilen hususlar göz önünde bulundurularak, Eskişehir 1. Sulh Ceza Hakimliğinin 10/06/2022 tarihli ve D.İş. 2022/3199 sayılı görevsizlik kararının kaldırılması gerekmiştir.

V. HÜKÜM

Açıklanan gerekçelerle;

A. Davanın çözümünde ADLİ YARGININ GÖREVLİ OLDUĞUNA,

B. Eskişehir 1. Sulh Ceza Hakimliğinin 10/06/2022 tarihli ve D.İş. 2022/3199 sayılı GÖREVSİZLİK KARARININ KALDIRILMASINA,

31/10/2022 tarihinde, OY BİRLİĞİ İLE KESİN OLARAK karar verildi.

Başkan	Üye	Üye	Üye
Muammer	Doğan	Eyüp	Muharrem
TOPAL	AĞIRMAN	SARICALAR	ÜRGÜP

Üye	Üye	Üye
Ahmet	Mahmut	Bilal
ARSLAN	BALLI	ÇALIŞKAN