T.C.
UYUŞMAZLIK MAHKEMESİ

ESAS NO : 2022/542
KARAR NO : 2023/227
KARAR TR : 27/03/2023

ÖZET: 1608 sayılı Kanun'un 1. maddesi uyarınca davacı şirketin ruhsat alınıncaya kadar faaliyetten men edilmesine ilişkin olarak verilen kararın iptaliistemiyle açılan davanın İDARİ YARGI YERİNDE çözümlenmesi gerektiği hk.

K A R A R

Davacı : M. T. San. ve Tic. Ltd. Şti.
Vekilleri : Av. E. H. Y, Av. H. İ. O
Davalı : Kahramanmaraş Büyükşehir Belediye Başkanlığı
Vekilleri : Av. A. B, Av. A. S. D, Av. R. B. B

I. DAVA KONUSU OLAY

1. Kahramanmaraş Belediye Başkanlığının 20/04/2010 tarih ve 2010/845 sayılı Encümen Kararı ile, davacı şirkete ait işyerinde ruhsatsız civciv üretimi yapıldığının tespit edildiğinden bahisle, davacı şirket 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 civciv üretimi için ruhsat alınıncaya kadar faaliyetten men edilmesine karar verilmiştir.

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

II. UYUŞMAZLIĞA İLİŞKİN BAŞVURU SÜRECİ

A. İdari Yargıda

3. Gaziantep 1. İdare Mahkemesi 31/03/2011 tarih ve E.2010/705, K.2011/481 sayılı kararı ile, davanın esastan reddine karar vermiş, davacı tarafından temyiz yoluna başvurulması üzerine, Danıştay Onyedinci Dairenin 03/03/2016 tarih ve E.2015/6215, K.2016/1463 sayılı kararı ile, *"ruhsatsız faaliyet yönünden eksik inceleme yapıldığı"* gerekçesiyle temyizbaşvurusunun kabulü ile temyize konu kararın bozulmasına karar vermiş, bu karara karşı yapılan karar düzeltme başvurusu da Danıştay Onuncu Dairenin 18/09/2019 tarih ve E.2016/4566, K.2019/5802 sayılı kararı ile kesin olarak reddedilmiştir.

4. Gaziantep 1. İdare Mahkemesi 13/11/2019 tarih ve E.2019/990, K.2019/1120 sayılı kararı ile davanın yetki yönünden reddine ve dosyanın yetkili Kahramanmaraş İdare Mahkemesine gönderilmesine karar vermiştir.

5. Kahramanmaraş İdare Mahkemesi 12/02/2020 tarih ve E.2019/1207, K.2020/112 sayılı kararı ile, dava konusu işlemin iptaline karar vermiş, davalı tarafından temyiz yoluna başvurulması üzerine, Danıştay Onuncu Daire 26/10/2020 tarih ve E.2020/2571, K.2020/4146 sayılı kararı ile temyize konu kararın onanmasına karar vermiş, bu karara karşı yapılan karar düzeltme başvurusu sonucunda Danıştay İkinci Daire 20/04/2021 tarih ve E.2021/15619, K.2021/1368 sayılı kararı ile, temyiz isteminin kabulü ile görev yönünden temyize konu kararın bozulmasına kesin olarak karar vermiştir. Kararın ilgili kısmı şöyledir:

> *"... İncelenen uyuşmazlıkta,1608 sayılı Kanun'un 1. maddesine dayanılarak davacınınişyerinin ruhsat alınıncaya kadar faaliyetten men edilerek kapatılmasına ilişkin karar verildiği, kararın bu haliyle 5326 sayılı Kanun'da belirtilen idari yaptırım türlerinden olduğu, 1608 sayılı Kanun'da bu idari yaptırımlara karşı itiraz konusunda görevli mahkemenin gösterilmediği anlaşılmıştır.*
>
> *Bu durumda, 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 ve görevli mahkemenin belirlenmesinde 5326 sayılı Yasa hükümleri dikkate alınacağından açılan davanın görüm ve çözümünde, anılan Kanun'un 27. maddesinin (1) numaralı bendi uyarınca adli yargı yerinin görevli olduğu sonucuna varılmıştır.*

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.

Bu itibarla, görev hususunun kamu düzeninden olması nedeniyle İdare Mahkemesince davanın görev yönünden reddine karar verilmesi gerekirken, esastandava konusu işlemin iptali yolunda karar verilmesinde usul hükümlerine uygunluk bulunmamaktadır..."

6. **Kahramanmaraş İdare Mahkemesi 04/08/2021 tarih ve E.2021/844, K.2021/852 sayılı kararı ile** *"1608 sayılı Kanun'da 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 olduğu ve davanın çözümünün adli yargı yerine ait olduğu"* gerekçesiyle davanın görev yönünden reddine karar vermiş, bu karar temyiz edilmeksizin 01/10/2021 tarihinde kesinleşmiştir.

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

B. Adli Yargıda

8. **Kahramanmaraş 1. Sulh Ceza Hakimliği 24/06/2022 tarih ve D.İş. 2022/2360 sayılı kararıile,** *"süre verilmeksizin tesis edilen faaliyetten mene yönelik idari tedbirlere ilişkin uyuşmazlık çözümünde idari yargının görevli olduğu"* gerekçesiyle başvurunun reddine ve olumsuz görev uyuşmazlığının giderilmesi için dosyanın re'sen Uyuşmazlık Mahkemesine gönderilmesine karar vermiş, bu karar itiraz edilmeksizin 07/07/2022 tarihinde kesinleşmiştir.

9. Kahramanmaraş 1. Sulh Ceza Hakimliğinin 09/08/2022 tarih ve D.İş 2022/2360 sayılı dosya gönderme formu ile dava dosyaları evvela sehven Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığına gönderilmiş, ilgisi nedeniyle de Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığının 13/09/2022 tarihli üst yazısı ile dava dosyaları Uyuşmazlık Mahkemesi Başkanlığına gönderilmiştir.

III. İLGİLİ HUKUK

A. Mevzuat

10. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun *"Encümenin görev ve yetkileri"* başlıklı 34. maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi şöyledir:

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

11. 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.

12. 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 2. maddesi şöyledir:

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

13. Kanun'un *"Kanunilik İlkesi"* başlıklı 4. maddesinin birinci fıkrasında; *"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 fıkrasında 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.

14. Belediyeencümenlerinin Kabahatler Kanunu hükümlerine göre idari para cezası ve idari tedbir kararları verebileceğine dair hüküm 1608 sayılı Kanun'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."

15. 5326 sayılı Kanun'un *"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 526ncı maddesine diğer kanunlarda yapılan yollamalar, bu maddeye yapılmış sayılır."

16. 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."

17. 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.

18. 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"

19. Kanun'un *"Başvuru yolu"* başlıklı 27. maddesinin birinci fikrasında, *"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 fikrasında bendinde 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.

20. 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

21. 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 fikrasının Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesine itiraz yoluna başvurulmuş olup, Anayasa Mahkemesi 22/12/2006 tarihli, 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

22. Uyuşmazlık Mahkemesinin Muammer TOPAL'ın Başkanlığında, Üyeler Nilgün TAŞ, Doğan AĞIRMAN, Eyüp SARICALAR, Ahmet ARSLAN, Mahmut BALLI ve Bilal ÇALIŞKAN'ınkatılımlarıyla yapılan 27/03/2023 tarihli toplantısında; dosya üzerinde 2247 sayılı Kanun'un 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.

23. 2247 sayılı Kanun'un 14. maddesinde yer alan, *"Olumsuz görev uyuşmazlığının bulunduğunun ileri sürülebilmesi için adli ve idari yargı mercilerinin 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 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.

24. 2247 sayılı Kanun'un 19. maddesindeki *"Adli ve idari yargı mercilerinden birisinin kesin veya kesinleşmişgörevsizlik 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 Mahkemesine başvurur ve elindeki işin incelenmesini Uyuşmazlık Mahkemesinin 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 Mahkemesine başvurma olanağına sahiptir. Şu kadar ki, başvuru kararının, görev konusunda Uyuşmazlık Mahkemesince karar verilmesine değin işin incelenmesinin ertelenmesi hususunu da ihtiva etmesi gerekir.

25. Kanun koyucu, 14. maddeye göre hukuk alanında 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 Mahkemesine başvurma imkânını tanımıştır.

26. Olayda, adli yargı yerince, görevsizlik kararı verilmekle birlikte, bununla yetinilmemiş ayrıca görevli merciin belirtilmesi için dava dosyasının re'sen Uyuşmazlık Mahkemesine gönderilmesine de karar verilmiştir.

27. Bu haliyle, her ne kadar 2247 sayılı Kanun'da öngörülen yönteme uymamakta ise de, davanın taraflarınca başvuruda bulunulmadığı hususu da gözetilerek, Sulh Ceza Hakimliğince re'sen yapılan başvurunun 2247 sayılı Kanun'un 19. maddesi kapsamında olduğunun kabulü ile Uyuşmazlık Mahkemesinin önüne gelmiş bulunan görev uyuşmazlığının çözüme kavuşturulması, gerek dava ekonomisine gerek Uyuşmazlık Mahkemesinin kuruluş amacına uygun olacağından görev uyuşmazlığının esasının incelenmesine oy birliği ile karar verildi.

B. Esasın İncelenmesi

28. Raportör-Hâkim Murat UÇUR'un davanın çözümünde idari 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 idari yargının görevli olduğu yolundaki sözlü açıklamaları da dinlendikten sonragereği görüşülüp düşünüldü:

29. Dava, 1608 sayılı Kanun uyarıncaBelediye Encümenince verilen faaliyetin ruhsat alınıncaya kadar men edilmesine ilişkin kararın kaldırılması istemiyle açılmıştır.

30. Yukarıda izah edilen düzenlemelere göre, 5326 sayılı Kanun uygulamasında belirli bir süre içiniş yerinin kapatılması konusunda geçici istisna getirilmiştir. Bu durumda, belirli bir süre verilmeden, yasaklanan faaliyetin süresiz men edilmesine ilişkin kararın, idari davaya konu edilebilecek kesin ve yürütülmesi zorunlu idari bir işlem olduğu ve 5326 sayılı Kanun'un 19. maddesikapsamında bulunmadığı açıktır.

31. 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.

32. 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.

33. 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.

34. İncelenen uyuşmazlıkta, 1608 sayılı Kanun'un 1. maddesi uyarınca davacının faaliyetinin bu maddede öngörüldüğü şekilde *"ruhsat alınıncaya kadar"* süresiz olarak, 5326 sayılı Kanun'un 19. maddesinde belirtildiği üzere bir süreye bağlanmaksızın ve ruhsat alınıncaya kadar faaliyetten men edilmesine karar verildiği, kararın bu haliyle anılan 19. madde kapsamında bulunmaması nedeniyle idari yargının görev alanına girdiği anlaşılmıştır.

35. Bu durumda, Kabahatler Kanunu'nun 5560 sayılı Kanun'la değişik 3. maddesi ve aynı Kanunun 27. maddesine 5560 sayılı Kanun'la eklenen sekizinci fıkra hükmü bir arada değerlendirildiğinde, 1608 sayılı Kanun'un 1. maddesi uyarınca verilen faaliyetin süresizmen edilmesine ilişkin karara karşı açılacak davanın çözümünde idari yargı

yerinin görevli olduğu sonucuna varılmıştır.

36. Yukarıda belirtilen hususlar göz önünde bulundurularak, Kahramanmaraş 1. Sulh Ceza Hakimliğinin başvurusunun kabulü ile Kahramanmaraş İdare Mahkemesi 04/08/2021 tarih ve E.2021/844, K.2021/852 sayılı görevsizlik kararının kaldırılması gerekmiştir.

V. HÜKÜM

Açıklanan gerekçelerle;

A. Davanın çözümünde İDARİ YARGININ GÖREVLİ OLDUĞUNA,

B.Kahramanmaraş 1. Sulh Ceza Hakimliğinin BAŞVURUSUNUN KABULÜ ile Kahramanmaraş İdare Mahkemesi 04/08/2021 tarih ve E.2021/844, K.2021/852 sayılıGÖREVSİZLİK KARARININ KALDIRILMASINA,

27/03/2023 tarihinde, OY BİRLİĞİYLE KESİN OLARAK karar verildi.

Başkan	Üye	Üye	Üye
Muammer	Nigün	Doğan	Eyüp
TOPAL	TAŞ	AĞIRMAN	SARICALAR

Üye	Üye	Üye
Ahmet	Mahmut	Bilal
ARSLAN	BALLI	ÇALIŞKAN