T.C.
UYUŞMAZLIK MAHKEMESİ

ESAS NO : 2023/374
KARAR NO : 2023/514
KARAR TR : 10/07/2023

ÖZET: Ankara Büyükşehir Belediyesi Alt Yapı Koordinasyon MerkeziMüeyyideler Yönetmeliğinin 22. maddesi uyarınca verilen para cezasına karşı açılan davanın, ADLİ YARGI YERİNDE çözümlenmesinin gerektiği hk.

K A R A R

Davacı : Türk Telekomünikasyon A.Ş.
Vekili : Av. A. K. Ö
Davalı : Ankara Büyükşehir Belediye Başkanlığı
Vekili : Av. Ü.M

I. DAVA KONUSU OLAY

1. Ankara Büyükşehir Belediye Başkanlığının 15/09/2022 tarih ve 2364 sayılı kararı ile,il sınırları içerisindeki baz istasyonları ve fiber optik dolapları hakkında yapılan denetimlerde, 108 SD Yenikent olarak kodlanan saha dolabının izinsiz/ bildirimsiz kurulduğunun tespit edildiğinden bahisle, Aykome Müeyyideler Yönetmeliğinin 22. maddesinin 2. fikrasınaistinaden davacı şirket adına 100 TL müeyyide bedeli uygulanmasına karar verilmiş, 28/09/2022 tarih ve 5326 sayılı idari para cezası adı altında tahakkuk fişi düzenlenmiştir.

2. Davacı vekili, 15/09/2022 tarih ve 2364 sayılı karar ile 28/09/2022 tarih ve 5326 sayılıtahakkuk fişinin iptali istemiyle idari yargı yerinde dava açmıştır.

3. Davalı vekili süresi içinde görev itirazında bulunmuştur.

II. UYUŞMAZLIĞA İLİŞKİN BAŞVURU SÜRECİ

A. İdari Yargıda

4. **Ankara 15. İdare Mahkemesi 24/02/2023 tarih ve E.2023/9 sayılı kararı** ile, dava konusu işlemin davalı idarenin idare hukuku ilkeleri çerçevesinde kamu gücüne dayanarak tek yanlı iradesi ile tesis ettiği idari işlem niteliğinde olduğunu ileri sürerek, davanın çözümünün idari yargı yerine ait olduğu gerekçesiyle görev itirazının reddine karar vermiştir.

5. Davalı vekilinin, adli yargı yararına olumlu görev uyuşmazlığı çıkartılması yolunda süresi içinde verdiği dilekçesi üzerine, dava dosyası Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığına gönderilmiştir.

B. Olumlu Görev Uyuşmazlığı Çıkarılmasına İlişkin Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı Talebi

6. Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı 22/05/2023 tarihli ve UY-2023/52403 sayılı kararı ile, dava konusu uyuşmazlıkta, Ankara Büyükşehir Belediyesi Alt Yapı Koordinasyon Merkezi Yönetmeliğinin 22. maddesi uyarınca uygulanan müeyyidenin idari yaptırım niteliğinde olduğu, 5216, 5393 sayılı Kanunlar ile Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliğinin ilgili maddelerine dayanılarak hazırlanan ilgili Yönetmelik ve bahsedilen kanunlarda görevli yargı yeri konusunda düzenleme bulunmadığı, bu nedenle 5326 sayılı Kanun'un 3. ve 27/1. maddeleri uyarınca davanın çözümünde adli yargı yerinin görevli olduğu sonucuna varıldığını açıklayarak, 2247 sayılı Kanun'un 10. ve 13. maddeleri gereğince olumlu görev uyuşmazlığı çıkarılmasına ve dosyanın Uyuşmazlık Mahkemesine

gönderilmesine karar vermiştir.

7. Uyuşmazlık Mahkemesi Başkanlığınca,2247 sayılı Kanun'un 13. maddesi uyarınca, emsal dosyalardan bu konudaki görüşünün bilinmesi nedeniyle Danıştay Başsavcısının yazılı düşüncesi alınmamıştır.

III. İLGİLİ HUKUK

8. Ankara Büyükşehir Belediyesi Altyapı Koordinasyon Merkezi Yönetmeliğinin*"Amaç, Kapsam, Dayanak, Tanımlar"* üstbaşlığı altında düzenlenen *"Amaç"* başlıklı 1. maddesi şöyledir:

"Bu yönetmeliğin amacı; Ankara Büyükşehir Belediyesi bünyesinde kurulan Altyapı Koordinasyon Merkezinin çalışma, usul ve esasları ile müeyyidelerini düzenlemektir."

9. *"Kapsam"* başlıklı 2. maddesi şöyledir:

"Bu Yönetmelik; Ankara Büyükşehir Belediyesi sorumluluğundaki altyapı hizmetlerine ait izin ve ruhsatların düzenlenmesi ile ilçe belediyelerince verilen izin ve ruhsatlara ilişkin koordinasyonun sağlanabilmesi amacıylaBüyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliğinde yer almayan, altyapı ruhsat süreçleri, çalışma usul ve esasları ile müeyyideleri kapsar."

10. *"Dayanak"* başlıklı 3. maddesi şöyledir:

"Bu Yönetmelik, 10/07/2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 8 inci maddesi,03/07/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 15 inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi ile 15/06/2006 tarihli ve26199 sayılı Resmi Gazetede yayımlananBüyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliğinin 27 nci maddesine dayanılarak hazırlanmıştır."

11. *"Tanımlar"* başlıklı 4. maddesi şöyledir:

"1) Bu Yönetmelikte geçen;
.....
J) Saha Dolabı: Sabit ve Elektronik Haberleşme sisteminde kullanılanekipmanı
.....
İfade eder."

12. *"Müeyyideler"* başlıklı 22. maddesi şöyledir:

".....
(2) Saha Dolabı, servis kutusu ve benzeri yapılar ile ilgili çalışmaların izinsiz yapıldığı tespit edildiğinde tutanakla ilgili altyapı kuruluşuna uyarı yapıldıktan sonra 24 saat içerisinde ruhsat başvurusunun yapılmaması durumunda her bir tutanak için ek-1'de bulunan müeyyide bedelleri cetvelindeki 1 inci maddede belirtilen miktarda bedel alınır.
....."

13. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun *"Alt Yapı Hizmetleri"* başlıklı 8. maddesi şöyledir:

"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 coğrafî 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, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir. Çevre ve Şehircilik 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."

14. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun, *"Belediyenin yetkileri ve imtiyazları"* başlıklı 15. maddesi şöyledir:

"Belediyenin yetkileri ve imtiyazları şunlardır:

.....

b) Kanunların belediyeye verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, belediye yasakları koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek.

....."

15. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 97. maddesi şöyledir:

"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.

16. 5216, 5393 ve 2464 sayılı Kanunlarınilgili maddelerine göre hazırlanan, Ankara Büyükşehir Belediyesi Alt Yapı Koordinasyon Merkezi Yönetmeliği uyarınca verilecek para cezalarına karşı yapılacak itiraz konusunda görevli yargı yerini belirleyen bir hükme, gerek Yönetmelikte gerekse anılan Kanunlarda yer verilmemiştir.

17. Kaldı ki, Belediyeencümenlerinin 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 Kanun'un 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 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."* hükmü yer almıştır.

18. 01/06/2005 tarihinde 5326 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesi üzerine Uyuşmazlık Mahkemesince, 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 kanunun 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 01/06/2005 tarihinden sonra yapılacak itirazlarda sulh ceza mahkemelerinin genel görevli kılındığına ve bu nedenle doğan görev uyuşmazlıklarında adli yargı yerinin görevli bulunduğuna karar verilmiştir.

19. Daha sonra, 30/03/2005 tarihli ve 5326 sayılı Kanun'un 3. maddesini değiştiren 06/12/2006 tarihli ve 5560 sayılı Kanun'un 31. maddesi şöyledir:

"(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."

20. Kanun'un *"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.

IV. İNCELEME VE GEREKÇE

A. İlk İnceleme

21. Uyuşmazlık Mahkemesinin Muammer TOPAL'ın Başkanlığında, Üyeler Nilgün TAŞ, Doğan AĞIRMAN, Eyüp SARICALAR, Ahmet ARSLAN, Mahmut BALLI ve Bilal ÇALIŞKAN'ın katılımlarıyla yapılan 10/07/2023 tarihli toplantısında; 2247 sayılı Kanun'un 27. maddesi gereğince yapılan incelemeye göre, davalı vekilinin, anılan Kanun'un 10/2. maddesinde öngörülen yönteme uygun olarak yaptığı görev itirazının reddedilmesi ve 12/1. maddede

belirtilen süre içinde başvuruda bulunması üzerine Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısınca, 10. maddede öngörülen biçimde, davalı yönünden olumlu görev uyuşmazlığı çıkarıldığı ve usule ilişkin herhangi bir noksanlık bulunmadığı anlaşıldığından görev uyuşmazlığının esasının incelenmesine oy birliğiyle karar verildi.

B. Esasın İncelenmesi

22. Raportör-Hâkim 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 adli yargının görevli olduğu yolundaki sözlü açıklamaları da dinlendikten sonra, gereği görüşülüp düşünüldü:

23. Dava, Aykome Yönetmeliğinin 22. maddesi uyarınca verilen para cezasının iptali istemiyle açılmıştır.

24. 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.

25. 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.

26. 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.

27. 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.

28. İncelenen uyuşmazlıkta, idari para cezasına ilişkin görevli mahkemeyi belirleyen kanun kuralı 5326 sayılı Kanun ile 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, 5393 ve 2464 sayılıKanunların ilgili maddelerine dayanılarak hazırlanan, Ankara Büyükşehir Belediyesi Alt Yapı Koordinasyon Merkezi Yönetmeliği ve anılan Kanunlarda görevli yargı yeri hususunda hüküm bulunmadığından,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 uygulanacağıbelirtildiğinden, idari para cezasına karşı açılan davanın görüm ve çözümünde, anılan Kanun'un 27. maddesinin (1) numaralı bendi uyarınca adli yargı yerinin görevli olduğu sonucuna varılmıştır.

29. Yukarıda belirtilen hususlar gözönünde bulundurularak, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısının başvurusunun kabulü ile Ankara 15. İdare Mahkemesinin 24/02/2023 tarih ve E.2023/9 sayılı görevlilik kararının kaldırılması gerekmiştir.

V. HÜKÜM

Açıklanan gerekçelerle;

A. Davanın çözümünde ADLİ YARGININ GÖREVLİ OLDUĞUNA,

B. Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısının BAŞVURUSUNUN KABULÜ ile Ankara 15. İdare Mahkemesinin 24/02/2023 tarih ve E.2023/9 sayılı GÖREVLİLİK KARARININ KALDIRILMASINA,

10/07/2023 tarihinde, Üye Bilal ÇALIŞKAN'ın KARŞI OYU ve OY ÇOKLUĞUYLA KESİN OLARAK karar verildi.

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

Üye	Üye	Üye
Ahmet	Mahmut	Bilal
ARSLAN	BALLI	ÇALIŞKAN

KARŞI OY

1608 sayılı Umuru Belediyeye Müteallik Ahkamı Cezaiye Hakkında Kanunun Bazı Maddelerini Muaddil Kanun'un 1. maddesinde; *"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 Kabahatlar Kanununun 32 nci maddesi hükmüne göre idari para cezası ve yasaklanan faaliyetin menine karar verilir. Bu kararda ilgili kişiye bir süre de verilebilir. Belediye encümeni kararında belli bir fiilin muayyen bir süre zarfında yapılmasını da emredebilir. Emredilen fiilin ilgili kişi tarafından yapılmaması halinde, masrafları yüzde yirmi zammı ile birlikte tahsil edilmek üzere belediye tarafından yerine getirilir."* hükmü yer almaktadır.

Dava dosyasındaki belge ve bilgilerin incelenmesinden, baz istasyonları ve fiber optik dolapları hakkında yapılan denetimlerde, davacı şirket tarafından 108 SD Yenikent olarak kodlanan saha dolabının izinsiz/ bildirimsiz kurulduğunun tespit edildiğinden bahisle, Aykome Müeyyideler Yönetmeliğinin 22. maddesinin 2. fikrasınaistinaden davacı şirket adına müeyyide bedelleri cetvelindeki 1 inci maddede belirtilen miktar üzerinden hesaplanan bedel ile ruhsatlandırmasına yönelik dava konusu işlemin tesis edilmiş olduğu anlaşılmaktadır. Belediyelere bir çok görevler yükleyip, belli hizmetler için yetkiler veren belediye mevzuatı ve ilgili Yönetmelikte, kamu hizmetlerinin yürütümüne dair kararların uygulanabilmesini hizmetlerin etkinliğinin artmasını sağlayıcı, cezai ve yaptırım hükümlerinin bulunmadığı; belediyelerin yasal görevlerini ifa sırasında bu görevin yerine getirilmesini engelleyici davranışların cezalandırılması ile sorumluluk sahasındaki mallara verilen zarar ve ziyanın tazminine ilişkin bir yetkinin belediyelere tanınmadığı anlaşılmakta ise de; 1608 sayılı Kanun'un 1. maddesinin belediyeleri bu hususlara ilişkin olarak yetkilendirdiği; bir başka ifade ile; belediyenin kanunla yüklenen görevini yerine getirmesini engelleyici bir davranışta bulunulması halinde; belediye encümenince, söz konusu davranışın ortadan kaldırılmasına karar verileceği; emredilen fiilin ilgili kişi tarafından yapılmaması halinde söz konusu fiilin müeyyide bedeli olarak tahsil edilmek üzere belediye tarafından yerine getirileceği anlaşılmaktadır.

Bu açıklamalar karşısında, her ne kadar Kabahatler Kanunu uyarınca idari para cezalarına karşı açılacak davalarda adli yargı görevli ise de, davaya konu edilen işlemin idari para cezası olmadığı gibi (müeyyide bedeli ile ruhsatlandırma) bir idari yaptırım olarak kanuni dayanağı da olmayan müeyyide bedelinin tahsiline yönelik tek yönlü ve icrai bir idari işlem olduğu açıktır.

Bu durumda, söz konusu uyuşmazlığın idari yargı yerinde çözümlenmesi gerektiği gerekçesiyle, adli yargının görevli olduğu yönündeki sayın çoğunluğun görüşüne katılmıyorum. 10/07/2023

Üye

Bilal ÇALIŞKAN