T.C.
UYUŞMAZLIK MAHKEMESİ

ESAS NO : 2024/176
KARAR NO : 2024/322
KARAR TR : 07/10/2024

ÖZET: İş yerinde hanutçuluk yapılması nedeniyle, 2559 sayılı Polis Vazife ve Salâhiyet Kanunu'nun 8/F maddesi uyarınca, 3 gün süreyle faaliyetten men edilmesine ilişkin Kaymakamlık işleminin iptali istemiyle açılan davanın ADLİ YARGI YERİNDE görülmesi gerektiği hk.

K A R A R

Davacı : Ü.S
Vekili : Av. H.T
Davalılar : 1- Fatih Kaymakamlığı
2- Fatih Belediye Başkanlığı
Vekili : Av. M.B.K

I. DAVA KONUSU OLAY

1. Davacı vekili, müvekkilinin, İstanbul ili, ... ilçesi, ... Mahallesi, ... Sokak, No:13/1 adresinde bulunan *"hediyelik eşya satış yeri"* faaliyet konulu işyeri açma ve çalışma ruhsatı ile faaliyet yürütülen işyeri adına Ömer Seferoğlu isimli şahsın ürün satışı yapmak amacıyla yoldan geçen turistleri işyerine yönlendirerek hanutçuluk yaptığının tespit edildiğinden bahisle, Fatih Kaymakamlığınca 09/11/2023 tarih ve 2023/31 sayılı işlem ile söz konusu işyerinin 2559 sayılı Kanun'un 8/F maddesi uyarınca 3 gün süreyle faaliyetten men edilmesine karar verildiğini, bu karara istinaden Fatih Belediye Zabıta Müdürlüğü ekiplerince işyerinin 24 saat içerisinde mühürlemeye hazır hale getirilmesi gerektiğinin 20/11/2023 tarihli tebliğ ilmuhaberiyle müvekkiline bildirildiğini belirterek, 09/11/2023 tarih ve 2023/31 sayılı Fatih Kaymakamlığı işleminin iptali istemiyle idari yargı yerinde dava açmıştır.

2. Davalı idarelerden Fatih Belediye Başkanlığı vekilince, süresi içinde uyuşmazlığın Sulh Ceza Hakimliklerinin görevine girdiği nedeniyle, davanın adli yargı yerinde görülmesi gerektiği belirtilerek, görev itirazında bulunulmuştur.

II. UYUŞMAZLIĞA İLİŞKİN BAŞVURU SÜRECİ

A. İdari Yargıda

3 . **İstanbul 14. İdare Mahkemesi 17/01/2024 tarih ve E.2023/2332 sayılı kararı** ile, uyuşmazlıkta, davacıya ait işyerinin üç gün süreyle faaliyetten men edilmesine ilişkin tesis edilen dava konusu işlemin, davalı idarece kamu gücüne dayalı olarak, tek yanlı irade beyanı ile tesis edilmiş olması nedeniyle, 2577 sayılı Kanun'un 2. maddesinde tanımlanan kesin ve icrai nitelikte bir idari bir işlem olduğu anlaşıldığından, bu işlemin iptali istemiyle açılan davanın idari yargının görev alanına girdiği sonucuna varmış, davalı Fatih Belediye Başkanlığı tarafından yapılangörev itirazının reddine ve mahkemelerinin görevsizliğine karar vermiştir. Kararın ilgili kısmı şöyledir:

> *"...İdare, idare hukuku alanında kamu gücüne dayalı olarak re'sen ve tek yanlı irade açıklaması sonucu tesis etmiş olduğu işlemlere, hukuk alanında yeni durumlar oluşturmasıyla idari işlem kimliği kazandırmakta ve kural olarak bu işlemler özel yasal düzenlemeler dışında, idari yargı denetimine tabi bulunmaktadır.*
>
> *Bununla birlikte, 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu'nun 8. maddesinde; "Polisçe kat'i delil elde edilmesi halinde; (...) (f) Her türlü denize elverişli araçlarla günübirlik tur düzenleyen veya her türlü mal ve hizmet satanlardan, müşteriye faaliyetlerini duyururken veya müşteri kabul ederken çevreyi veya müşteriyi rahatsız edecek yöntemler kullananlar, (...) mahallin en büyük mülkî amiri tarafından otuz günü geçmemek üzere geçici süreyle faaliyetten men edilir." hükmü yer almaktadır.*
>
> *Öte yandan, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 3. maddesinde, bu Yasanın; İdarî yaptırım*

kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümlerinin, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde; diğer genel hükümlerinin, İdarî para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren bütün fiiller hakkında uygulanacağı; 16. maddesinde, kabahatler karşılığında uygulanacak olan idari yaptırımların, idari para cezası ve idari tedbirlerden ibaret olduğu; idari tedbirlerin, mülkiyetin kamuya geçirilmesi ve ilgili kanunlarda yer alan diğer tedbirler olduğu öngörülmüş; Kanun'un 27. maddesinin 8. fıkrasında ise, İdarî yaptırım kararının verildiği işlem kapsamında, aynı kişi ile ilgili olarak İdarî yargının görev alanına giren kararların da verilmiş olması halinde; İdarî yaptırım kararına ilişkin hukuka aykırılık iddialarının bu işlemin iptali istemiyle birlikte idarî yargı yerlerinde görüleceği hükmüne yer verilmiştir.

İdari işlem; idarenin, hukuk aleminde değişiklik, yenilik doğuran irade açıklaması olup; bir tasarruf veya kararın idari işlem sayılabilmesi için, idari makamca verilmiş olması ve idarenin, idare hukuku alanında gördüğü idari faaliyete ilişkin olması gerekmektedir.

İdari makamların, idari faaliyetin görülmesi sırasında kullandıkları kamu gücü ise, söz konusu makamlara, bireyler ile girdikleri ilişkilerde, onların iradesinden bağımsız bir şekilde, hatta karşıt iradelerine rağmen, tek yanlı olarak hukuki sonuçlar ve etkiler yaratabilecek işlemler yapabilme yetki ve yeteneği tanıdığından, kamu gücünün kullanılmasından doğan uyuşmazlıkların idari yargı yerinde görülmesi gerektiği açıktır..."

4. Davalı Belediye Başkanlığı vekili tarafından, süresi içinde verilen dilekçe ile olumlu görev uyuşmazlığı çıkarılması istemiyle başvuruda bulunulması üzerine dilekçe, dava dosyası ile birlikte Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığına gönderilmiştir.

B. Olumlu Görev Uyuşmazlığı Çıkarılmasına İlişkin Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı Talebi

5. Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı, 5326 sayılı Kanun'un 3. maddesinde, bu Kanun'un, idari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümlerinin, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması hâlinde uygulanacağı belirtildiğinden, davacının iş yerinin 3 gün süreyle kapatılmasına ilişkin karara karşı açılan davanın çözümünde, anılan Kanunun 27. maddesi uyarınca adli yargı yerinin görevli olduğu, somut olaya ilişkin davanın da adli yargı yerinde görülmesi gerektiğinden bahisle, 2247 sayılı Kanun'un 10. ve 13. maddeleri gereğince olumlu görev uyuşmazlığı çıkarılmasına karar vererek dosyayı Uyuşmazlık Mahkemesine göndermiştir. Kararın ilgili kısmı şöyledir:

"...Bilindiği gibi, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 3. maddesinde, "(1) Bu Kanunun; a) İdari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümleri, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde, b) Diğer genel hükümleri, idari para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren bütün fiiller hakkında uygulanır." hükmü yer almıştır. Buna göre, 5326 sayılı Kanun'un; idari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümlerinin, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde uygulanacağı, diğer kanunlarda görevli mahkemenin gösterilmesi durumunda ise uygulanmayacağı anlaşılmaktadır. Kanun'un 19. maddesinde ise, "(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. " denilmiştir.

2559 sayılı Kanun'un 8. maddesinin birinci fıkrasına, 28.12.2006 tarihli ve 5571 sayılı Kanun'un 1. maddesiyle eklenen (F) bendinde; "Polisçe kat'i delil elde edilmesi halinde; /.... / F) Her türlü denize elverişli araçlarla günübirlik tur düzenleyen veya her türlü mal ve hizmet satanlardan, müşteriye faaliyetlerini duyururken veya müşteri kabul ederken çevreyi veya müşteriyi rahatsız edecek yöntemler kullananlar, /Mahallin en büyük mülkî amiri tarafından otuz günü geçmemek üzere geçici süreyle faaliyetten men edilir." hükmü yer almaktadır.

Somut olayda, 5326 sayılı Kanun'un 19. maddesinde; "Diğer kanunlarda kabahat karşılığında öngörülen belirli bir süre için, ... b) İşyerinin kapatılması, ... gibi yaptırımlara ilişkin hükümler, ilgili kanunlarda bu Kanun hükümlerine uygun değişiklik yapılıncaya kadar saklıdır." denilerek, belirtilen istisnalar içinde sayılan yaptırımlardan biri olan "İşyerinin kapatılmasına" ilişkin hükmün, 5571 sayılı Kanunun 1. maddesiyle 2559 sayılı Kanun'un 8. maddesinde yapılan değişiklik ile yukarıda belirtilen şekilde eklendiği ve bu karara karşı kanun yoluna ilişkin bir düzenlemeye yer verilmediği gözetildiğinde, davanın adli yargı yerinde görülmesi gerektiği kanaatine varılmıştır..."

6. Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığınca, dosya Uyuşmazlık Mahkemesine gönderilmiştir.

7. Uyuşmazlık Mahkemesi Başkanlığınca, 2247 sayılı Kanun'un 13. maddesine göre Danıştay Başsavcısının yazılı düşüncesi istenilmiştir.

III. BAŞSAVCILIK DÜŞÜNCESİ

8. Danıştay Başsavcısı, 2559 sayılı Polis Vazife ve Selahiyet Kanûnunun 8. maddesine (F) bendi 28/12/2006 tarihlive 5571 sayılı Kanun'un 1. maddesi ile eklenmiş ise de, anılan maddede zikredilen yasaklar hilâfına hareket edenlerin mahallin en büyük mülkî âmiri tarafından otuz günü geçmemek üzere geçici süreyle faaliyetten men edileceğini kurala bağlayan bu maddede öngörülen faaliyetten men işlemine karşı açılacak dâvâlara bakacak yargı merciine ilişkin bir düzenleme yapılmadığından, bu idârî işlem bakımından Kabahatler Kanununun 19. maddesi ile saklı tutulan

hükümlere göre mevcut uygulamaya devam edilerek ihtilafların idârî yargı merciince çözümlenmesi gerektiği, dolayısıyla 2247 sayılı Kanun'un 13. maddesi uyarınca yapılan başvurunun reddi gerektiği yolunda yazılı düşünce vermiştir. Yazılı düşüncenin ilgili kısmı şöyledir:

"...5236 sayılı Kabahatler Kanûnunun 3., 16. ve 27. maddelerinde yer alan hükümlere göre idârî para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idârî yaptırım kararlarına karşı sulh ceza mahkemelerine,ilgili kanunlarda yer alan "diğer idârî tedbirlere" karşı idârî yargı mercilerine başvurulabileceği, ancak diğer kanûnlarda idârî yargı merciine başvurulabileceğine ilişkin hüküm bulunması ya da idârî yaptırım kararının verildiği işlem kapsamında aynı kişi hakkında idârî yargının görev alanına giren kararların verilmiş olması hâlinde idârî para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idârî yaptırım kararlarına ilişkin uyuşmazlığın idârî yargı merciince çözümlenmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Kabahatler Kanûnunun 19.maddesinde, belirli bir süre için işyerinin kapatılması yaptırımına ilişkin olarak diğer kanûnlarda yer alan hükümlerin ilgili kanûnlarda Kabahatler Kanûnu hükümlerine uygun değişiklik yapılıncaya kadar saklı olduğu belirtildiğinden, idarece kamu gücü kullanılarak tesis edilen bir idârî işlem olması nedeniyle İdarî Yargılama Usûlü Kanûnuna göre iptal davasına konu edilmesi tabiî bulunan "belirli bir süre için işyerinin kapatılması"yaptırımylailgili olarakPolis Vazife ve Selahiyet Kanununda "Kabahatler Kanununa uygun" değişiklik yapılarak sulh ceza mahkemesinin görevli olduğuna dâir bir hükme yer verilinceye kadar yargısal denetim görevi idârî yargı merciinde kalmaya devam edecektir..."

III. İLGİLİ HUKUK

A. Mevzuat

9. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "*İdari dava türleri ve idari yargı yetkisinin sınırı*" başlıklı 2. maddesi şöyledir:

"1. (Değişik: 10/6/1994 - 4001/1 md.) İdari dava türleri şunlardır:

a) (İptal: Anayasa Mahkemesinin 21/9/1995 tarihli ve E:1995/27, K:1995/47 sayılı kararı ile; Yeniden Düzenleme: 8/6/2000-4577/5 md.) İdarî işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlâl edilenler tarafından açılan iptal davaları,

b) İdari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılan tam yargı davaları

c) (Değişik: 18/12/1999-4492/6 md.) Tahkim yolu öngörülen imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklar hariç, kamu hizmetlerinden birinin yürütülmesi için yapılan her türlü idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davalar.

2. İdari yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. İdari mahkemeler; yerindelik denetimi yapamazlar, yürütme görevinin kanunlarda ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya idarenin takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı veremezler.

3. (Mülga: 2/7/2018 - KHK-703/185 md.)"

10.2559 sayılı Polis Vazife ve Salâhiyet Kanunu'nun 8. maddesinin ilgili kısımları şöyledir:

" (Değişik: 24/11/2004-5259/3 md.)

Polisçe kat'i delil elde edilmesi halinde;

...

F) (Ek: 28/12/2006-5571/1 md.) Her türlü denize elverişli araçlarla günübirlik tur düzenleyen veya her türlü mal ve hizmet satanlardan, müşteriye faaliyetlerini duyururken veya müşteri kabul ederken çevreyi veya müşteriyi rahatsız edecek yöntemler kullananlar,

Mahallin en büyük mülkî amiri tarafından otuz günü geçmemek üzere geçici süreyle faaliyetten men edilir.

Bu maddede yazılı fiiller sebebiyle bir yıl içinde üç defa faaliyetten men edilen işyerlerinde, bu fiiller tekrar işlendiği takdirde, işyeri açma ve çalışma ruhsatları, mahallin en büyük mülkî amirinin bildirimi üzerine, belediye veya il özel idaresi tarafından beş iş günü içinde iptal edilir."

11. 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun "*Genel kanun niteliği*" başlıklı 3. maddesi şöyledir:

"*(Değişik: 6/12/2006-5560/31 md.)*

(1) Bu Kanun'un;

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."

12. 5326 sayılı Kanun'un *"Yaptırım türleri"* başlıklı16. maddesi şöyledir:

"(1) Kabahatler karşılığında uygulanacak olan idarî yaptırımlar, idarî para cezası ve idarî tedbirlerden ibarettir.

(2) İdarî tedbirler, mülkiyetin kamuya geçirilmesi ve ilgili kanunlarda yer alan diğer tedbirlerdir"

13. 5326 sayılı Kanun'un *"Saklı tutulan hükümler"* başlıklı 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"

14. 5326 sayılı Kanun'un *"Başvuru yolu"* başlıklı 27. maddesinin 1. ve 8. fıkraları şöyledir:

"(1) İdarî para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idarî 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 idarî yaptırım kararı kesinleşir.

...

(8) (Ek: 6/12/2006-5560/34 md.) İdarî yaptırım kararının verildiği işlem kapsamında aynı kişi ile ilgili olarak idarî yargının görev alanına giren kararların da verilmiş olması halinde; idarî yaptırım kararına ilişkin hukuka aykırılık iddiaları bu işlemin iptali talebiyle birlikte idarî yargı merciinde görülür ."

IV. İNCELEME VE GEREKÇE

A. İlk İnceleme

15. Uyuşmazlık Mahkemesinin Kenan YAŞAR'ın Başkanlığında, Üyeler Doğan AĞIRMAN, Eyüp SARICALAR, Seyfi HAN, Ahmet ARSLAN, Mahmut BALLI ve Bilal ÇALIŞKAN'ın katılımlarıyla yapılan 07/10/2024 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 olumlu görev uyuşmazlığı çıkarıldığı ve usule ilişkin herhangi bir noksanlık bulunmadığı anlaşıldığından, görev uyuşmazlığının esasının incelenmesine oy birliğiyle karar verildi.

B. Esasın İncelenmesi

16. Raporlör-Hakim Gülşen AKAR PEHLİVAN'ın, davanın çözümünde adli yargının görevli olduğu yolundaki raporu ile dosyadaki belgeler okunduktan; ilgili Başsavcılarca görevlendirilen Yargıtay Cumhuriyet Savcısı Halil İbrahim ÇİFTÇİ'nin davada adli yargının, Danıştay Savcısı Yakup BAL'ın davada idari yargının görevli olduğu yolundaki sözlü açıklamaları da dinlendikten sonra, gereği görüşülüp düşünüldü:

17. Dava, davacının İstanbul ili,... ilçesi, ... Mahallesi, DalbastıSokak, No:13/1 adresinde faaliyet gösteren işyerinde çalışan Ömer Seferoğlu isimli şahsın, yoldan geçen turistleri ürün satışı yapmak amacıyla işyerine götürerek hanutçuluk yaptığının tespit edildiğinden bahisle, 2559 sayılı Polis Vazifê ve Selâhiyet Kanununun 8/Fmaddesi uyarınca işyerinin 3 gün süreyle faaliyetten men edilmesine ilişkin 09/11/2023 tarihli ve 2023/31 sayılı Fatih Kaymakamlığı işleminin iptali istemiyleaçılmıştır.

18. Yukarıda belirtilen 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.

19. İncelenen uyuşmazlıkta, 2559 sayılı Kanun'un 8/F maddesi uyarınca davacının iş yerinin bu maddede öngörülen sürelere uygun olarak süresiz değil, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 19. maddesinde belirtildiği üzerebelirli bir süre için (3 gün) faaliyetten men edilmesine karar verildiği, kararın bu haliyle 5326 sayılı Kanun'un 16. maddesinde belirtilen idari yaptırım türlerinden olduğu, 2559 sayılı Kanun'da idari yaptırımlara karşı itiraz konusunda görevli mahkemenin gösterilmediği anlaşılmıştır.

20. Bu durumda, üç (3) gün süreyle faaliyetten men'e ilişkin işlemin5326 sayılı Kanun'un 16. maddesinde belirtilen idari yaptırım türlerinden biri olduğu, 28/12/2006 tarih ve 5571 sayılı Kanun'un 1. maddesiyle 2559 sayılı Kanun'un 8. maddesinde yapılan değişiklik ile maddenin yeniden düzenlendiği ve bu kararlara karşı kanun yoluna ilişkin bir düzenlemeye yer verilmediği anlaşılmıştır.

21. Açıklanan nedenlerle, Kabahatler Kanunu'nun değişik 3. maddesi ve aynı Kanun'un 27. maddesinin birinci

fikrası bir arada değerlendirildiğinde, 2559 sayılı Kanun'un 8. maddesi uyarınca, üç (3) gün süreyle kapatma işlemine karşı açılan davanın çözümünde adli yargı yerinin görevli olduğu sonucuna varılmıştır.

22. Yukarıda belirtilen hususlar göz önünde bulundurularak, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısının başvurusunun kabulü ile, İstanbul 14. İdare Mahkemesinin 17/01/2024 tarih ve E.2023/2332 sayılı görevlilik kararının kaldırılması gerekmiştir.

V. HÜKÜM

Açıklanan gerekçelerle;

A. Davanın çözümünde ADLİ YARGININ GÖREVLİ OLDUĞUNA,

B. Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısının BAŞVURUSUNUN KABULÜ ile İstanbul 14. İdare Mahkemesinin 17/01/2024 tarih ve E.2023/2332 sayılı GÖREVLİLİK KARARININ KALDIRILMASINA,

07/10/2024 tarihinde, Üyeler Ahmet ARSLAN ve Bilal ÇALIŞKAN'ın KARŞI OYLARI ve OY ÇOKLUĞU İLE KESİN OLARAK karar verildi.

Başkan Vekili	Üye	Üye	Üye
Kenan	Doğan	Eyüp	Seyfi
YAŞAR	AĞIRMAN	SARICALAR	HAN

Üye	Üye	Üye
Ahmet	Mahmut	Bilal
ARSLAN	BALLI	ÇALIŞKAN