

3194 sayılı İmar Yasası'nın 32. ve 42. maddeleri uyarınca verilen yıkım ve para cezasına ilişkin belediye encümeni kararının iptali istemiyle açılan dava

ANAYASA MAHKEMESİ – Esas: 1996/72 , Karar: 1997/51

Esas Sayısı : 1996/72

Karar Sayısı : 1997/51

Karar Günü : 15.5.1997

Resmi Gazete Tarihi : 1 Şubat 2001

Resmi Gazete Sayısı : 24305

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN : Ankara 7. İdare Mahkemesi

İTİRAZIN KONUSU : 3.5.1985 günlü, 3194 sayılı “İmar Kanunu”nun 42. maddesinin beşinci fıkrasının, Anayasa'nın Başlangıç'ı ile 2., 125., 140., 142. ve 155. maddelerine aykırılığı savıyla iptali istemidir.

OLAY

3194 sayılı İmar Yasası'nın 32. ve 42. maddeleri uyarınca verilen yıkım ve para cezasına ilişkin belediye encümeni kararının iptali istemiyle açılan davada Mahkeme, Yasa'nın olayda uygulanacak 42. maddesinin beşinci fıkrasının, Anayasa'nın Başlangıç ile 2., 125., 140., 142. ve 155. maddelerine aykırılığı savıyla başvuruda bulunmuştur.

ESASIN İNCELENMESİ

A- Uygulanacak Kural Sorunu

Anayasa'nın 152. maddesinin birinci fıkrasıyla 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Yasa'nın 28. maddesine göre, bir davaya bakmakta olan mahkeme, uygulanacak bir yasa veya kanun hükmünde kararname hükümlerini Anayasa'ya aykırı görür yahut taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık savının ciddî olduğu kanısına varırsa, o hükmün iptali için Anayasa Mahkemesi'ne başvurmaya yetkilidir. Ancak, bir mahkemenin Anayasa Mahkemesi'ne başvurabilmesi için elinde yöntemince açılmış ve görevine giren bir davanın bulunması ve iptali istenen kuralların da o davada uygulanacak olması gerekmektedir.

Uygulanacak yasa kuralı, bakılmakta olan davayı yürütmeye, uyuşmazlığı çözmeye, davayı sona erdirmeye veya kararın dayanağını oluşturmaya yarayacak kuraldır.

İtiraz yoluna başvuran Mahkeme'nin bakmakta olduğu dava, 3194 sayılı İmar Yasası'nın 32. ve 42. maddelerinin uygulanmasıyla ilgili olup, Mahkeme, aynı Yasa'nın 42. maddesinin beşinci fıkrasının, Anayasa'nın Başlangıç'ı ile 2., 125., 140., 142. ve 155. maddelerine aykırılığı savıyla iptalini istemektedir.

Davada uygulanacak kural, 42. maddenin beşinci fıkrasında yer alan ve "Bu cezalara karşı cezanın tebliğinden itibaren yedi gün içinde Sulh Ceza Mahkemesine başvurulur" biçimindeki ilk tümcedir. Fıkranın diğer kuralları itiraz yoluna başvuran mahkemenin bakmakta olduğu davada uygulanacak kural olmadığından, bu kurallara ilişkin başvurunun mahkemenin yetkisizliği nedeniyle reddi gerekir.

Bu nedenle, 3194 sayılı "İmar Kanunu"nun 42. maddesinin beşinci fıkrasının ikinci ve üçüncü tümceleri, itiraz yoluna başvuran mahkemenin bakmakta olduğu davada uygulanacak kural olmadığından bu tümcelere ilişkin başvurunun, mahkemenin yetkisizliği nedeniyle reddine karar verilmiştir.

B- İtiraz Konusu Kuralın Anlam ve Kapsamı

Amacı, yerleşme yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmaların, plân, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun oluşumunu sağlamak olan ve belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve dışında kalan yerlerin plânları ile yapılacak (istisnalar dışındaki) resmî ve özel tüm yapıları kapsayan 3194 sayılı İmar Yasası'nın 42. maddesinde, ceza yaptırımları öngörülmektedir.

Maddenin birinci ve ikinci fıkralarında, suç sayılan eylemler ve bunlara verilecek cezalar belirlenmiştir. Birinci ve ikinci fıkraların hükümlerine göre; "Ruhsat alınmadan veya ruhsat veya eklerine veya imar mevzuatına aykırı olarak yapılan yapının yapı sahibine ve müteahhidine, istisnalar dışında özel parselasyon ile hisse karşılığı belirli bir yer satan ve alana 500 000 TL.'dan 25 000 000 liraya kadar para cezası verilir. Ayrıca fennî mesule bu cezaların 1/5'i uygulanır.

Birinci fıkrada belirtilen fiiller dışında bu Kanun'un 28, 33, 34, 39 ve 40 ıncı maddeleri ile 36 ıncı maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen yükümlülükleri yerine getirmeyen mal sahibine, fenni mesule ve müteahhidine 500 000 TL.'dan 10 000 000 liraya kadar para cezası verilir."

Maddenin üçüncü fıkrasında, birinci ve ikinci fıkralarda belirtilen fiillerin tekrarı halinde para cezalarının bir katı artırılacağı; dördüncü fıkrasında da, birinci ve ikinci fıkralarda gösterilen cezaların ilgisine göre doğrudan doğruya belediyeler ya da en büyük mülki amir tarafından verileceği belirtilmiştir.

Maddenin itiraz konusu beşinci fıkrasında ise, bu cezalara karşı cezanın tebliğinden itibaren yedi gün içinde sulh ceza mahkemesine itiraz edilebileceği; itirazın zaruret görülmeyen hallerde evrak üzerinde inceleme yapılarak sonuçlandırılacağı; itiraz üzerine verilen kararın kesin olduğu hükme bağlanmıştır.

C- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

1- Anayasa'nın 125. Maddesi Yönünden İnceleme

Mahkeme'nin bakmakta olduğu davada, 3194 sayılı İmar Yasası'nın 32. ve 42. maddeleri uyarınca belediye encümenince alınan yıkım ve para cezasına ilişkin kararın iptali istenilmiştir.

Başvuru kararında, görülen davada incelenen para cezasının, bağlı olduğu işlemlerin ve alınan yıkım ve para cezası kararlarının, kamu gücü kullanılarak alınmış yönetsel kararlar olduğu ve uyuşmazlık çıktığında çözüm yerinin idarî yargı olacağı; Anayasa'nın 125. maddesi gereğince, idarenin her türlü eylem ve işleminin idarî yargılama yöntemi ışığında denetleneceği, idarî para cezası niteliğini taşıyan imar para cezalarının idarî yargı denetimi dışında tutulmasının, idarenin yargısal denetiminin etkin ve doğal anlamda yapılmasını engelleyeceği; aynı olgudan kaynaklanan idarî işlemlerin denetimlerinin farklı yargı yerlerine bırakılmasının, yargılamanın ivedi yoldan yapılmasını ve uyuşmazlığın çelişkisiz çözümünü önleyeceği; imar kurallarına aykırı bir yapının yıkılmasına ilişkin uyuşmazlıklar idarî yargı yerinde karara bağlanırken, aynı belediye encümeni kararında yer alan imar para cezasına Sulh Ceza Mahkemesinde bakılmasının çelişki yaratacağı; ayrıca kesinleşen para cezası üzerine düzenlenen ödeme emrinde gene İdare Mahkemesinin görevli olacağı, birbiriyle bağlantılı bu gibi işlemlerle ilgili davalarda birinin diğerinin ön sorununu oluşturacağı, yargılamanın bir izleme ve bekleme içinde geçeceği ve çelişkilerin ortaya çıkacağı; kimi durumlarda bir mahkeme yıkım kararını uygun bulurken, farklı bir yargı yerinin, kendi yöntem ve yaklaşımlarıyla yıkım kararına bağlı para cezasını kaldırabileceği; hukuk devleti ilkesinin yargılamanın asıl ve doğal yerinde yapılmasını gerektirdiği; bu nedenlerle, 3194 sayılı Yasa'nın 42. maddesinin beşinci fıkrasının Anayasa'nın Başlangıç'ı ile 2., 125., 140., 142. ve 155. maddelerine aykırılık oluşturduğu ileri sürülmüştür.

Anayasa'nın 125. maddesinin birinci fıkrasında, "İdarenin her

türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır"; 140. maddesinin birinci fıkrasında, "Hâkimler ve savcılar adlî ve idarî yargı hâkim ve savcıları olarak görev yaparlar"; 142. maddesinde, "Mahkemelerin kuruluşu, görev ve yetkileri işleyişi ve yargılama usulleri kanunla düzenlenir"; 155. maddesinin birinci fıkrasında da, "Danıştay, idarî mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir idarî yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Kanunda gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar" kurallarına yer verilmiştir.

İdarenin hizmetlerini gereği gibi ve ivedilikle görebilmesi için, yaptırım uygulama yetkilerine gereksinimi vardır. İdare bu yetkilerle, kamu düzeni ve güvenliğini, kamu sağlığını, ulusal servetleri zamanında ve gereği gibi koruyabilir. Bu nedenle, idareye, geniş ve çeşitli yaptırımlar uygulama yetkisi tanınmıştır. Kişilere, idare hukuku alanındaki düzene aykırı davranışları nedeniyle verilen idarî cezalar, idarî yaptırımların en önemlilerinden biridir. Para cezaları, idarî cezalar arasında yer almaktadır. İdarî para cezalarını diğer cezalardan ayıran en belirgin nitelik, onların idarî makamlar tarafından verilmesidir.

Anayasa, Türkiye Cumhuriyeti'nin demokratik bir hukuk devleti olduğunu vurgularken, Devlet içinde tüm kamusal yaşam ve yönetimin yargı denetimine bağlı olmasını amaçlamıştır. Çünkü yargı denetimi demokrasinin "olmazsa olmaz" koşuludur. Anayasa'nın "idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır" kuralıyla benimsediği husus da etkili bir yargısal denetimdir. Anayasa'nın 125. maddesinin birinci fıkrasında yer alan bu kural, yönetimin kamu hukuku ya da özel hukuk alanına giren tüm eylem ve işlemlerini kapsamaktadır. Kural olarak bunlardan kamu hukuku alanındaki eylem ve işlemler için idarî yargının, özel hukuk alanındakiler için de adlî yargının görevli olduğunda duraksanamaz.

Tarihsel gelişime paralel olarak Anayasa'da adlî ve idarî yargı ayrımına gidilmiş ve idarî uyuşmazlıkların çözümünde

idare ve vergi mahkemeleriyle Danıştay yetkili kılınmıştır. Bu nedenle, kural olarak idare hukuku alanına giren konularda idarî yargı, özel hukuk alanına giren konularda adlî yargı görevli olacaktır. Bu durumda idarî yargının görev alanına giren bir uyuşmazlığın çözümlünde adlî yargının görevlendirilmesi konusunda yasakoyucunun mutlak bir takdir hakkının bulunduğunu söylemek olanaklı değildir. İdarî yargının denetimine bağlı olması gereken idarî bir uyuşmazlığın çözümlü, haklı neden ve kamu yararının bulunması halinde yasakoyucu tarafından adlî yargıya bırakılabilir. Ancak, itiraz konusu kuralda olduğu gibi bir idarî işlemin bir bölümünün idarî yargının, diğer bir bölümün ise adlî yargının denetimine bırakılmasında, kamu yararı bulunmamaktadır. Zira bu işlemler, kamu gücünün kullanılmasıyla ilgili bir idarî işlemin devamı ve idarî bir yasağa aykırı davranan kişiye idarî bir yaptırımın uygulanması niteliğinde olup, çıkacak uyuşmazlıkların çözümlünde de idarî yargının yetkili olacağı kuşkusuzdur.

İtiraz yoluna başvuran Mahkeme'de bakılmakta olan dava, verilen para cezasının kaldırılmasına ilişkindir. 3194 sayılı Yasa'daki düzenlenen biçimiyle yıkım kararına karşı idarî yargıya başvurulacak ancak, 42. maddenin beşinci fıkrasının birinci tümcesi kuralı uyarınca para cezasına karşı, cezanın tebliğinden başlayarak yedi gün içinde Sulh Ceza Mahkemesi'ne itiraz edilebilecektir. Oysa yıkım kararının da, para cezasının da konusunu ruhsat alınmadan ya da ruhsata aykırı olarak yapılan yapı oluşturmaktadır. Her iki kararı alan da idaredir. İdarenin aynı yapı için aldığı kararın bir bölümünün idarî yargıda bir bölümünün adlî yargıda görölmesi yargılamanın bütünlüğünü bozar. İşlemin idarî işlem olduğunda duraksanamayacağına ve bu konuda hizmetin gereği haklı bir neden ve kamu yararı da bulunmadığına göre, idarî bir işlemin bölünerek bir bölümünün idarî yargının bir bölümünün de adlî yargının denetimine bırakılmasında isabet yoktur.

Bu nedenlerle, itiraz konusu kural Anayasa'nın 125. maddesine

aykırıdır. İptali gerekir.

2- Anayasa'nın 142. Maddesi Yönünden İnceleme

Mahkeme, dava konusu kuralın Anayasa'nın 142. maddesine de aykırı olduğunu ileri sürmüştür.

Yasa'nın 42. maddesinin beşinci fıkrasının birinci tümcesinde yer alan kural "Bu cezalara karşı cezanın tebliğinden itibaren yedi gün içinde sulh ceza mahkemesine müracaat edilebilir" biçimindedir.

Anayasa'nın 142. maddesinde, mahkemelerin kuruluşu, görev ve yetkileri, işleyişi ve yargılama usullerinin yasayla düzenleneceği kurala bağlanmaktadır. Yasa'nın 42. maddesinin beşinci fıkrasının birinci tümcesi, itirazın sulh ceza mahkemesine yapılmasıyla ilgilidir.

Anayasa'nın 142. maddesi, mahkemelerin kuruluş ve görevleri hakkında, yasallık ilkesini getirmiştir. Görevli mahkemeyi saptayan itiraz konusu kuralda, görev yasa ile düzenlendiğinden, Anayasa'nın 142. maddesine aykırılık bulunmamaktadır.

3- Anayasa'nın 140. Maddesi Yönünden İnceleme

Anayasa'nın "Hâkimlik ve Savcılık Mesleği" başlıklı 140. maddesinin birinci fıkrasında, "Hâkimler ve savcılar adlî ve idarî yargı hâkim ve savcılarını olarak görev yaparlar. Bu görevler meslekten hâkim ve savcılar eliyle yürütülür" denilmiştir.

İtiraz yoluna başvuran Mahkeme, idarî para cezası niteliğini taşıyan imar para cezalarının idarî yargının denetimi dışında tutulmasının, idarenin yargısal denetimine ters düşeceğini; idarenin her türlü işlem ve eyleminin idarî yargı yerlerince denetlenmesinin asıl olduğunu; bu nedenlerle de yargılamanın asıl ve doğal yerinde yapılmasını önleyen ilgili yasa kuralının Anayasa'nın 140. maddesine aykırılık oluşturduğunu

ileri sürmüştür.

Anayasa'nın 125., 140., 142., 154., 155., 158. ve 159. maddeleri birlikte yorumlandığında, Anayasa'da adlî ve idarî yargı ayrımının benimsendiği açıklıkla görülmektedir. Bu ayrıma uygun olarak yasama organınca, 2575 sayılı Danıştay, 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemeleri Kuruluşu ve Görevleri ile 2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Yasaları kabul edilerek anayasal ilkeler uygulamaya geçirilmiştir.

Bu durumda, itiraz konusu kuralın idarî ve adlî yargı ayrımının doğal bir sonucu olan hâkim ve savcılarının idarî ve adlî hâkim ve savcıları olarak görev yapacaklarına ilişkin 140. maddesi ile ilgisi bulunmamaktadır.

4- Anayasa'nın 155. Maddesi Yönünden İnceleme

Mahkeme başvurusunda, Anayasa'nın 155. maddesinde yer alan "Danıştay, idarî mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir idarî yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir" kuralı ile idarî mahkemelerin görevlerinin belirlendiği; bu kuralda idarî karar ve hükümlerin, Danıştay dışında ancak idarî yargı mercilerine bırakılabileceğinin açıklandığını, bu belirlemeler ışığında idarenin her türlü işlem ve eylemlerinin idarî yargı yerlerince denetleneceğinin tartışmasız olduğunu, bu nedenlerle de dava konusu kuralın Anayasa'nın 155. maddesine aykırılık oluşturduğunu ileri sürmüştür.

Anayasa'nın 155. maddesinin birinci fıkrasında yer alan "Danıştay, idarî mahkemelerce verilen ve yasanın başka bir idarî yargı yerine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir" biçimindeki kural, adlî ve idarî yargı ayrımını gösteren anayasal belirlemelerden biridir.

İtiraz konusu kural, idarî yargının görev alanına giren uyuşmazlıkların çözümünü adlî yargı yerlerine bırakmakla Anayasa'nın belirlediği bu idarî ve adlî yargı ayrımına

aykırılık oluşturmaktadır.

5- Anayasa'nın Başlangıç Hükümleri ile 2. Maddesi Yönünden İnceleme

İtiraz yoluna başvuran Mahkeme, dava konusu kuralın Anayasa'nın Başlangıç hükümleri ile hukuk devleti ilkesinin kurala bağlandığı 2. maddesine aykırı olduğunu ileri sürmüştür.

Anayasa'nın Başlangıç bölümünün üçüncü paragrafında, "Millet iradesinin mutlak üstünlüğü, egemenliğin kayıtsız şartsız Türk Milletine ait olduğu ve bunu millet adına kullanmaya yetkili kılınan hiçbir kişi veya kuruluşun, bu Anayasada gösterilen hürriyetçi demokrasi ve bunun icaplarıyla belirlenmiş hukuk düzeni dışına çıkamayacağı" kuralına yer verilmiş, Cumhuriyetin niteliklerinin belirlendiği 2. maddesinde de, Türkiye Cumhuriyeti'nin insan haklarına saygılı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, lâik, sosyal bir hukuk Devleti olduğu vurgulanmıştır.

Hukuk Devleti, insan haklarına saygılı ve bu hakları koruyucu adaletli bir hukuk düzeni kuran ve bunu sürdürmekle kendini yükümlü sayan, bütün işlem ve eylemleri yargı denetimine bağlı olan Devlettir. Hukuk Devleti ilkesi, Devletin tüm organlarının üstünde hukukun mutlak egemenliğinin bulunmasını, yasakoyucunun da her zaman Anayasa ve hukukun üstün kuralları ile kendisini bağlı saymasını gerektirir.

Anayasa'nın 125. ve 155. maddelerine aykırılığı saptanan itiraz konusu kural, hukuk Devleti ilkesine de aykırılık oluşturur. Bu nedenle, iptali gerekir.

D- 2949 sayılı Yasa'nın 29. Maddesi Yönünden İnceleme

Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usûlleri Hakkında 2949 sayılı Yasa'nın 29. maddesinin ikinci fıkrasına göre başvuru, yasanın belirli madde veya hükmü aleyhine yapılmış olup da bu belirli madde veya hükmün iptali yasanın kimi

hükümlerinin veya tamamının uygulanmaması sonucunu doğuruyorsa, Anayasa Mahkemesi durumu gerekçesinde belirtmek koşuluyla, yasanın ilgili öteki hükümlerinin veya tümünün iptaline karar verebilir.

Dava konusu Yasa'nın 42. maddesinin beşinci fıkrasının iptal edilen birinci tümcesi dışında kalan kuralları, "itiraz, zaruret görülmeyen hallerde evrak üzerinde inceleme yapılarak sonuçlandırılır", "itiraz üzerine verilen karar kesindir" biçimindedir. Bu kuralların birinci tümcenin iptali nedeniyle uygulanma olanakları kalmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, 3194 sayılı Yasa'nın 42. maddesinin beşinci fıkrasının birinci tümcesinin iptali durumunda, uygulanmaları olanağı kalmayan aynı fıkranın ikinci ve üçüncü tümcelerinin de iptallerine karar verilmesi gerekir.

E- İptal Hükümünün Yürürlüğe Gireceği Gün Sorunu

Anayasa'nın 153. maddesi ve 2949 sayılı "Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun"un 53. maddesi hükümleri uyarınca, yasa, kanun hükmünde kararname veya TBMM İçtüzüğü ya da bunların belirli madde veya hükümleri iptal kararının Resmî Gazete'de yayımlandığı gün yürürlükten kalkar. Ancak, Anayasa Mahkemesi iptal kararı ile meydana gelecek hukuksal boşluğu kamu düzenini tehdit veya kamu yararını ihlal edici nitelikte görürse, boşluğun doldurulması için iptal kararının yürürlüğe gireceği günü ayrıca kararlaştırabilir.

Dava konusu 3194 sayılı Yasa'nın 42. maddesinin beşinci fıkrasının birinci tümcesinin iptaline karar verilmesi ile, meydana gelen hukuksal boşluk kamu yararını olumsuz yönde etkileyecek nitelikte olduğundan, gerekli göreceği yeni düzenlemeleri yapması için yasama organına süre tanımak amacıyla iptal kararının Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak altı ay sonra yürürlüğe girmesi uygun bulunmuştur.

SONUÇ:

A- 3.5.1985 günlü, 3194 sayılı "İmar Kanunu"nun 42. maddesinin beşinci fıkrasının birinci tümcesinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Güven DİNÇER, Ahmet N. SEZER, Samia AKBULUT ile Haşim KILIÇ'ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

B- 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 29. maddesinin ikinci fıkrası gereğince, birinci tümcenin iptali nedeniyle uygulanma olanağı kalmayan 3194 sayılı Yasa'nın 42. maddesinin beşinci fıkrasının ikinci ve üçüncü tümcelerinin İPTALLERİNE, OYBİRLİĞİYLE,

C- İptal nedeniyle meydana gelen hukuksal boşluk kamu yararını bozucu nitelikte görüldüğünden, iptal hükmünün, kararın Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak altı ay sonra yürürlüğe girmesine, Güven DİNÇER, Yalçın ACARGÜN, Mustafa BUMİN ile Fulya KANTARCIOĞLU'nun karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA, 15.5.1997 gününde karar verildi.