

SGK TARAFINDAN TESİS EDİLEN İDARİ PARA CEZALARININ YARGISAL DENETİMİ

Andaç ESEMEN*

ÖZ

5510 sayılı Kanun'da Kurum tarafından uygulanması gündeme gelebilecek birtakım idari para cezaları düzenlenmiştir. Bu idari para cezalarına ilişkin olarak idare mahkemelerinde dava açma imkânı bulunmakla birlikte dava açmazdan evvel işlemi tesis eden Sosyal Güvenlik Kurumuna başvuru yapılabilecektir. Kuruma yapılması gündeme gelebilecek bu başvurunun hukuki niteliği öğretide tartışmalıdır. Bir görüşe göre bu başvuru yolu ihtiyari nitelikte iken diğer görüşe göre ise bu başvuru yolu zorunlu bir başvuru yoludur. Danıştay'ın görüşü ve uygulaması ise bu başvuru yolunun ihtiyari bir yol olduğu yönündedir.

Bu idari para cezalarına ilişkin olarak önemli bir husus da dava açma süresine ilişkindir. 5510 sayılı Kanun ile İYUK, genel dava açma süresinden ayrı düzenlemeye gidilmiştir. Buna göre Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından uygulanan idari para cezaları otuz günlük hak düşürücü süreye tabidir.

Dava açma süresine ilişkin olarak bir diğer önemli husus ise dava açmazdan evvel Sosyal Güvenlik Kurumuna başvurulması ve Kurumun bu başvuru hakkında olumlu veya olumsuz bir yanıt vermediği durumlarda dava açma süresinin ne zaman başlayacağıdır. Bu durumda İYUK m. 11/2 hükmü uygulanarak sonuca gidilmesi gerekmektedir.

Anahtar Kelimeler: İdari Para Cezaları, Kuruma Başvuru, İdari Yargı, Süre.

* Avukat, İstanbul Kültür Üniversitesi Özel Hukuk Programı Doktora Öğrencisi

E Posta : andacesemen@gmail.com

ORCID ID : 0000-0002-9533-6978

Makale Geliş Tarihi :28.02.2024

Makale Kabul Tarihi :10.03.2024

JUDICIAL AUDIT OF ADMINISTRATIVE FINE INSTITUTED BY SSI

ABSTRACT

In Law No. 5510, some administrative fines that may be imposed by the Institution are regulated. Although it is possible to file a law suit in administrative courts regarding these administrative fines, an application can be made to the Institution before filing a lawsuit. The legal nature of this possible application to the institution is controversial in the doctrine. According to one view, this remedy is optional, while according to another view, this remedy is a mandatory remedy. The practice of the Council of State is that this application is an optional method.

An important issue regarding these administrative fines is the time period for filing a lawsuit. With Law No. 5510, a separate regulation was made from the general lawsuit filing period of the İYUK. Accordingly, administrative fine imposed by the Institution are subject to a thirty-day blackout period.

Another important issue regarding the period for filing a lawsuit is the application to the Institution before filing a lawsuit and when the period for filing a lawsuit will begin in cases where the Institution does not give a positive or negative response to this application. In this case, İYUK m. The conclusion must be reached by applying the provision of 11/2.

KeyWords: Administrative Fines, Application to the Institution, Administrative Jurisdiction, Duration.

GİRİŞ

5510 sayılı Kanun¹ m. 102 uyarınca; Kurum² tarafından çeşitli hallerde işverenler aleyhine idari para cezaları tesis edilmektedir. Bu halleri kabaca; bildirim yükümlülüklerinin ihlali, Kurum denetim ve kontrol memurlarına engel durumu, belgelere bağlı yükümlülüklerin ihlali olarak ifade edebiliriz.³

Biz çalışmamız kapsamında bu idari para cezası gerektiren halleri incelemeyeceğiz.⁴ Biz Kurum tarafından tesis edilen idari para cezalarının yargısal denetimine ilişkin esasları inceleyeceğiz. Bu idari para cezalarının yargısal denetimine öğretide yeterince değinilmediğini söyleyebiliriz. Ancak bu

¹ “Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu”, 31.05.2006 K. T. 16.06.2006 RG.

² Kurum, Sosyal Güvenlik Kurumunu ifade etmektedir (5502 sayılı Kanun m. 2/1-c).

³ 01.04.2020 tarih ve 2020/8 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı Genelgesi.

⁴ Zira bunlar ayrı bir çalışmanın konusu olacak kadar kapsamlıdır.

yargısal denetimin incelenmesi önem arz etmektedir. Zira 5510 sayılı Kanun m. 102/4 hükmünde; bu idari paralarının yargı denetimine ilişkin esaslar ortaya konulmakla birlikte hükmün yeterince kapsamlı şekilde düzenlenmediğini söyleyebiliriz. Bu kapsamda çalışmamızda hükümden yola çıkarak açıklamalar yapılacak, açıklık bulunmayan konularda öğreti ve Danıştay uygulamasına değineceğiz.

Çalışmamız kapsamında öncelikle 5510 sayılı Kanun m. 102/4 hükmünde dava açmazdan evvel gündeme gelen Kuruma başvurunun esasları ortaya konulacaktır. Ardından yargısal denetimde görevli ve yetkili mahkeme, süre hususları açıklanacaktır. Son olarak ise yargısal denetimin son ayağı olarak değerlendirebileceğimiz kanun yolları aşaması Anayasa Mahkemesi'nin 26.07.2023 ve 26.10.2023 tarihli kararları da göz önüne alınarak ele alınacaktır.

I.KURUMA BAŞVURU

5510 sayılı Kanun m. 102/4 hükmünde Kurum tarafından tesis edilen idari para cezalarına karşı dava açılmadan evvel Kuruma itirazda bulunulabileceği düzenlenmiştir. Hükme göre: *“İdari para cezaları ilgiliye tebliğ ile tahakkuk eder. Tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde Kuruma ya da Kurumun ilgili hesaplarına yatırılır veya aynı süre içinde Kuruma itiraz edilebilir. İtiraz takibi durdurur. Kurumca itirazı reddedilenler, kararın kendilerine tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde yetkili idare mahkemesine başvurabilirler. Bu süre içinde başvurunun yapılmamış olması halinde, idari para cezası kesinleşir.”*

Aşağıda Kuruma yapılacak itirazın süresi, şekli, bu itirazın hukuki niteliği ve itirazı karara bağlayacak olan komisyona ilişkin esaslar ortaya konulmaya çalışılacaktır.

A. Süre

5510 sayılı Kanun m. 102/4 hükmü uyarınca idari para cezasının tebliğinden itibaren on beş günlük süre içerisinde Kuruma itiraz edilebilecektir. On beş günlük sürenin hesabında tebliğ günü dikkate alınmayacak, tebliğ tarihini takip eden gün hesaba katılarak bu süre hesaplanacaktır.⁵

5604 sayılı Kanun⁶ m. 2/1 hükmü⁷ gereğince Kuruma itiraz sürenin son gününün mali tatile rastlaması durumunda, itiraz süresi tatilin son gününü

⁵ 01.04.2020 tarih ve 2020/8 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı Genelgesi.

⁶ “Mali Tatil İhdas Edilmesi Hakkında Kanun”, 15.03.2007 K. T. 28.03.2007 RG.

⁷ “Mali tatil ilan edilen döneme rastlayan tarihlerde 5/5/1983 tarihli ve 2821 sayılı Sendikalar Kanunu, 25/8/1999 tarihli ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ve 22/5/2003 tarihli ve 4857 sayılı İş Kanununa göre işverenlerce yapılması gereken, iş kazası ve meslek hastalığı bildirimleri dışında kalan beyan, bildirim ve ödemeler;

izleyen tarihten itibaren yedi gün uzayacaktır. Yani bu durumda 27 Temmuz tarihine kadar (bu tarih dâhil) Kurum itiraz edilebilecektir.

5604 sayılı Kanun m. 1/6 hükmü⁸ gereğince Kuruma itiraz süresinin son gününün mali tatile rastlamamakla birlikte mali tatilin sona erdiği günü izleyen beş gün içerisinde denk gelmesi durumunda itiraz süresi mali tatilin son gününü izleyen tarihten itibaren beşin günün mesai bitimine kadar uzayacaktır. Yani bu durumda 25 Temmuz'a kadar (bu tarih dahil) Kuruma itiraz edilebilecektir.

Doğal olarak işveren tarafından yapılan itiraz başvuru tarihi tespit edilirken itirazın Kurumun kayıtlarına girdiği esas alınacaktır. SSİY⁹ m. 124 hükmünde¹⁰ bu kural, işveren lehine esnetilmiştir. Buna göre işveren “*taahhütlü, iadeli taahhütlü, acele posta servisi, PTT Alo Post veya PTT Kargo*” aracılığıyla Kuruma itirazda bulunması durumunda bunların Kuruma ulaştığı tarih değil bunların postaya, kargoya verilme tarihi itiraz tarihinin tespitinde önem taşıyacaktır. Zira hükümde postaya ve kargoya verilme tarihlerinin Kurumun gelen evrak kayıtlarına intikal tarihi sayılacağı düzenlenmiştir.

B.Şekil

5510 sayılı Kanun'da Kuruma yapılacak itiraza ilişkin herhangi bir şekil şartı öngörülmemiştir. Kanunda özel olarak şekil şartı öngörülmemişse de kuşkusuz itiraz dilekçesinde 3071 sayılı Kanun¹¹ m. 4 hükmünde¹² yer alan

2/9/1971 tarihli ve 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu ile 17/10/1983 tarihli ve 2926 sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanununa tâbi sigortalıların, 17/7/1964 tarihli ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununa tâbi işverenlerin, 17/10/1983 tarihli ve 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanununa tâbi sigortalıların yapmakla yükümlü olduğu iş kazası ve meslek hastalığı bildirimleri dışında kalan beyan, bildirim ve ödemeler, 1 inci maddede belirtilen süreler kadar ertelenir” (5604 sayılı Kanun m. 2/1).

⁸ “Mali tatilin sona erdiği günü izleyen beş gün içinde biten bu madde kapsamındaki kanuni ve idari süreler, mali tatilin son gününü izleyen tarihten itibaren beşinci günün mesai saati bitiminde sona ermiş sayılır” (5604 sayılı Kanun m. 1/6).

⁹ “Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği”, T. 12.05.2010 RG.

¹⁰ “Adi posta veya Kuruma doğrudan yapılan başvuru ve bildirimlerde, başvuru veya bildirimin Kurumun gelen evrak kayıtlarına intikal tarihi; taahhütlü, iadeli taahhütlü, acele posta servisi, PTT Alo Post veya PTT Kargo ile yapılan başvuru ve bildirimlerde ise başvuru veya bildirimin postaya veya kargoya verildiği tarih; başvuru veya bildirim tarihi olarak kabul edilir” (SSİY m. 124).

¹¹ “Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun”, 01.11.1984 K. T. 10.11.1984 RG.

¹² “Türkiye Büyük Millet Meclisine veya yetkili makamlara verilen veya gönderilen dilekçelerde, dilekçe sahibinin adisoyadı ve imzası ile iş veya ikametgâh adresinin bulunması gerekir” (3071 sayılı Kanun m. 4).

asgari unsurların bulunması gerekmektedir.¹³ Buna göre itiraz dilekçesinde asgari olarak; dilekçe sahibinin ad ve soyadı, imzası, iş veya ikametgâh adresinin bulunması gerekmektedir. Ayrıca 2020/8 sayılı Kurum Genelgesi'nde yapılacak itirazlarda işveren tarafından sebep, gerekçe ve delillerin açıklanarak itirazların yazılı olarak yapılacağı düzenlenmiştir.

Burada işveren tarafından yapılacak itirazların nereye yapılması gerektiğini belirtmek gerekmektedir. İdari para cezasına ilişkin itirazlar işyerinin işlem gördüğü ilgili Sosyal Güvenlik İl Müdürlüğü/Merkez Müdürlüğüne yapılacaktır.¹⁴

C. Komisyon Üyeleri

Kuruma yapılan itirazlar “Ünite İtiraz Komisyonu” gibi tek bir komisyon tarafından incelenmemekte olup ihtilafın konusuna göre ayrı ayrı komisyonlarca incelenmektedir.¹⁵

SSİY m. 113/1 hükmünde¹⁶ Kurum tarafından tesis edilen idari para cezalarına itirazın “İdari Para Cezaları İtiraz Komisyonu” tarafından karara bağlanacağı düzenlenmiştir. Maddenin dördüncü fıkrasında¹⁷ komisyonun kimlerden oluşacağı düzenlenmiş olup buna göre; yapılacak itirazlar ünite amiri veya görevlendireceği yardımcısı, ilgili şef, dosya memuru ve varsa avukattan oluşan kurul tarafından karara bağlanacaktır.

İşveren tarafından yapılan itirazın usule uygun şekilde teşekkül etmemiş komisyon tarafından incelenerek karara bağlandığı ve işveren tarafından idare mahkemelerine başvurulduğu durumda bu husus iptal nedeni olarak değerlendirilebilecek midir?

Danıştay 10. Dairesi 11.02.2020 tarihli kararında işveren tarafından yapılan itirazın usule uygun şekilde teşekkül etmemiş itiraz komisyonu tarafından değerlendirilip reddedildiği olayda bu hususu vurgulayarak işveren tarafından

¹³Mustafa Akdağ, “Türk Sosyal Güvenlik Hukukunda İdari Para Cezaları Ve İtiraz Yolları” (Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, 2010), s. 80.

¹⁴ İsa Karakaş, *SGK-İŞKUR ve İş Mevzuatında İdari Para Cezaları ile Çözüm Yolları* (Ankara: Berikan Ofset ve Matbaacılık, 2. Baskı, 2013), s. 355.

¹⁵ Karakaş, *SGK-İŞKUR*, s. 355.

¹⁶“Kurumca, sigortasız çalıştırıldığı veya eksik gün ya da kazanç üzerinden Kuruma bildirildiği tespit edilen sigortalılara ilişkin tahakkuklara yapılacak itirazlar Prim Tahakkuk İtiraz Komisyonunca, Kurumca tahakkuk ettirilen idari para cezalarına yapılacak itirazlar İdari Para Cezaları İtiraz Komisyonunca, işkolu koduna yapılan itirazlar ise İşkolu Kodu İtiraz Komisyonunca değerlendirilerek, karara bağlanır”(SSİY m. 113/1).

¹⁷ “İdari Para Cezası İtiraz Komisyonu, ünite amiri veya görevlendireceği yardımcısı, ilgili şef, dosya memuru ve varsa avukattan oluşur”(SSİY m. 113/4).

yapılan itirazın reddinin iptalinin istendiği davada bu gerekçeyle davanın kabulüne hükmeden yerel mahkeme kararını hukuka uygun bulmuştur.¹⁸

D. Hukuki Nitelik

5510 sayılı Kanun m. 102/4 hükmünde öngörülen idareye başvuru ile ilgili düzenlemenin hukuki niteliğini tespiti kritik önemdedir. Zira bu başvurunun ihtiyari nitelikte olduğu kabul edilirse ilgililer Kuruma başvuru yapmaksızın doğrudan iptal davası açması durumunda idari merci tecavüzünden bahsedilemeyecekken, bu başvurunun zorunlu idari başvuru yolu olduğu kabul edilirse idari merci tecavüzü ile karşı karşıya kalınacaktır.¹⁹

Kısaca idari merci tecavüzüne değinmek gerekmektedir. Kural olarak iptal davası açmadan evvel idari başvuru yolu tüketilmeksizin doğrudan dava açılabilmektedir.²⁰ Ancak kanun koyucu tarafından dava açılmadan evvel idareye başvuru yolunun zorunlu olduğunun düzenlendiği durumlarda idareye başvurulmaksızın doğrudan dava açılması durumunda idari merci tecavüzü sorunu ortaya çıkmaktadır.²¹

İYUK²² m. 15/1-e hükmünde idari merci tecavüzünün yaptırımı düzenlenmiştir. Buna göre idari merci tecavüzü durumunda mahkemece yapılacak ilk inceleme neticesinde dilekçenin görevli idareye tevdiine karar verilmektedir. Bu kapsamda burada yer alan Kuruma başvuru yolunun dava açmazdan evvel başvurulması gereken zorunlu bir yol olduğunu kabul edersek Kuruma başvuru yapılmadığı durumlarda mahkemece dilekçenin Kuruma gönderilmesi gerekmektedir.

Bu konuda öğretilerde çeşitli görüşler yer almaktadır. Bir kısım yazarlar bu başvuru yolunun ihtiyari nitelikte mi yoksa zorunlu nitelikte mi olduğu tartışmasına girmeksizin Kuruma başvuru yapılmadan dava açılması durumunda davanın reddi gerektiğini ifade etmektedir.²³ Bir kısım yazarlar ise bu başvuru yolunun zorunlu olduğu görüşündedir. Son olarak bu başvuru yolunun ihtiyari nitelikte bir başvuru yolu olduğu da öğretilerde ifade edilmektedir.

¹⁸ Danıştay 10. D. 11.02.2020, E. 2019/4707, K. 2020/382. Aktaran; Nazım Taha Koçak, *Yargıtay Kararları Işığında SGK Para Cezaları* (Ankara: Adalet Yayınevi, 1. Baskı, 2020), s. 52.

¹⁹Ercan Şamlıoğlu, “İdare Hukuku Açısından Sosyal Güvenlik Kurumu Ve Yargısal Denetimi” (Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, 2022, s. 247.

²⁰ Şamlıoğlu, “İdare Hukuku”, s. 247.

²¹ Şamlıoğlu, “İdare Hukuku”, s. 247.

²² “İdari Yargılama Usulü Kanunu”, 06.01.1982 K.T. 20.01.1982 RG.

²³Veli Karagöz, “506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanununda İdari Para Cezaları”, *AÜEHFD*, Cilt VIII, Sayı 3-4 (2004), s. 376; Akdağ, “Türk Sosyal Güvenlik”, s. 82.

Şamlıoğlu'na²⁴ göre burada öngörülen başvuru yolu zorunlu bir başvuru yolu olmayıp ihtiyari niteliktedir. Buna göre Kuruma başvurma ya da doğrudan yargıya başvurma konusunda işverenlerin seçimlik hakkı vardır.²⁵

Koçak'a²⁶ göre burada idari para cezasına karşı öngörülen idari başvuru yolu zorunlu bir başvuru yolu değildir. Bu nedenle ilgililer Kuruma başvurmaksızın idari para cezasının tebliğinden itibaren otuz gün içerisinde doğrudan dava yoluna başvurulabileceklerdir.

Konuya ilişkin Danıştay uygulamasına bakacak olursa Danıştay burada dava açmazdan evvel Kuruma başvuru yapılması yolunun ihtiyari bir yol olduğu, zorunlu bir yol olmadığı görüşündedir.²⁷

Danıştay 15. Dairesi'nin 02.11.2011 tarihli kararında idari para cezasına ilişkin dava açmadan evvel Kuruma yapılması öngörülen başvuru yolunun ihtiyari bir yolduğu, zorunlu bir başvuru yolu olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.²⁸ Danıştay burada kanun hükmünde yer alan “Kurumun ilgili hesaplarına yatırılır veya aynı süre içinde Kuruma itiraz edilebilir” ifadesinden yola çıkarak Kuruma başvurunun seçimlik bir hak olduğu sonucuna ulaşmıştır.

“Ayrıca, bu işleme karşı Kurumun ilgili ünitesine yapılabileceği belirten itiraz başvurusunun zorunlu bir başvuru yolu olmayıp, ilgililerin isteğine bağlı, seçimlik bir hak olduğu maddede yer alan ‘kuruma ödenir veya...’, ‘itiraz edilebilir’ ifadelerinden anlaşılmaktadır.”²⁹

Benzer şekilde Danıştay 10. Daireside 30.04.2010 tarihli kararında idari para cezasına ilişkin dava açmadan evvel Kuruma yapılması öngörülen başvuru yolunun ihtiyari bir yol olduğu, zorunlu bir başvuru yolu olmadığı belirtilmiştir.³⁰

“Her ne kadar, davacı tarafından, anılan para cezasına yapılan itiraz, 22.11.2008 tarihinde, 5510 sayılı Yasanın yürürlüğe girmesinden sonra karara

²⁴ Şamlıoğlu, “İdare Hukuku”, s. 248.

²⁵ Şamlıoğlu, “İdare Hukuku”, s. 248.

²⁶ Nazım Taha Koçak, *Yargıtay Kararları Işığında SGK Para Cezaları* (Ankara: Adalet Yayınevi, 1. Baskı, 2020), s. 133.

²⁷ Danıştay 15. D, 02.11.2011, E.2011/156, K. 2011/3298. <https://www.kazanci.com.tr/> (erişim tarihi 18.04.2023); Danıştay 10. D, 30.04.2010, E.2010/814, K. 2010/409. <https://www.kazanci.com.tr/> (erişim tarihi 17.04.2023).

²⁸ Danıştay 15. D, 02.11.2011, E.2011/156, K. 2011/3298. <https://www.kazanci.com.tr/> (erişim tarihi 18.04.2023).

²⁹ Danıştay 15. D, 02.11.2011, E.2011/156, K. 2011/3298. <https://www.kazanci.com.tr/> (erişim tarihi 18.04.2023).

³⁰ Danıştay 10. D, 30.04.2010, E.2010/814, K. 2010/409. <https://www.kazanci.com.tr/> (erişim tarihi 17.04.2023).

bağlanarak reddedilmiş ise de; söz konusu itirazın ihtiyari bir yol olması, diğer bir anlatımla, işlemin tekemmülü için zorunlu bir başvuru yolu olmaması karşısında,...”³¹

II. DAVA

İşveren tarafından Kuruma yapılan başvurular ilgili komisyonlarca değerlendirilecek ve başvurunun kabulü durumunda uyuşmazlık yargıya intikal etmeden idari aşamada çözülmüş olacaktır.³² İşverenin Kuruma başvurusu neticesinde Kurum tarafından işverenin itirazlarının kabulüyle idari para cezasının kaldırılması yönünde bir karar verilmediği durumda işveren uygulanan idari işlemin iptali³³ istemiyle dava açabilecektir.

Aşağıda açılacak bu davanın görev, yetki, süre, kanun yolları aşamalarına ilişkin esaslar ortaya konulmaya çalışılacaktır.

A. Görev

a. Genel Olarak

Görev konusuna değinmekten evvel yargı yolu kavramının izah edilmesi gerekmektedir. Yargı yolu, bir davaya hangi yargı çeşidi içerisinde yer alan mahkemede bakılacağı ile ilgilidir.³⁴ Ülkemizde yargı yollarını, anayasa yargısı, idari yargı ve adli yargı olmak üzere gruplandırabiliriz.³⁵ Bunlara ilaveten askeri yargı yolu mevcutken 6771 sayılı Kanun³⁶ ile var olan askeri yargı yolu kaldırılmıştır. Belirtmek gerekir ki bu üç yargı yoluna ilaveten sürekli faaliyet göstermeyip ihtiyaca halinde faaliyet gösteren uyuşmazlık yargısı ve seçim yargısı yollarını da ekleyebiliriz.³⁷

Anayasa yargısını diğer yargı yollarından ayıran en önemli özellik kuşkusuz bu yargı yolunda faaliyet gösteren tek bir mahkemenin -Anayasa

³¹ Danıştay 10. D, 30.04.2010, E.2010/814, K. 2010/409. <https://www.kazanci.com.tr/> (erişim tarihi 17.04.2023).

³² Şamlıoğlu, “İdare Hukuku”, s. 233.

³³ “İptal davası, idarenin hukuka uygun davranmasını sağlamaktadır: İptal davası, idarenin hukuka aykırı işleminin iptaline ve bu yolla idarenin hukuka bağlı kalmasını sağlamaya yönelik, idare hukukuna özgü bir davadır.”; Çağlayan, *İdari Yargılama Hukuku*(Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2. Baskı, 2012, s. 332.

³⁴ Çağlayan, *İdari Yargılama*, s. 85.

³⁵ Murat Atalı ve İbrahim Ermenek, *Medeni Usul Hukuku* (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2. Baskı, 2020), s. 36.

³⁶ “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, 21.01.2017 K. T. 11.02.2017 RG.

³⁷ Atalı ve Ermenek, *Medeni Usul*, s. 36.

Mahkemesi- faaliyet göstermesidir. Adli yargı olağan ve genel yargı olup buna göre diğer yargı kollarının görevine girmeyen davalar adli yargıda görülmektedir.³⁸ İdari yargı ise idari makamların idare hukuku alanındaki faaliyetleri nedeniyle ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözümlendiği yargı yoludur.³⁹ Yani idari makamların idare hukuku alanındaki faaliyetlerinden doğan idari uyuşmazlıklar idari yargının konusunu oluşturmaktadır.⁴⁰

Bu yargı yolları içerisinde alanları kanun ile belirlenmiş görev kurallarına tabi mahkemeler yer almaktadır. Uyuşmazlığın bu mahkemelerin hangisi tarafından çözümlenmesi gerektiği görev kurallarını ilgilendirmektedir.⁴¹ Görev, yargı yerinin dava konusu bakımından yetkisini ifade etmektedir.⁴² Yani görev kuralları davanın görüleceği mahkemeyi belirlemektedir.

Adli yargıda olduğu gibi idari yargıda da yetki kamu düzenindendir.⁴³ Bu durumun sonucu olarak idari yargıda davalı tarafça ileri sürülmesi dahi mahkemece görevli olup olmadığı yargılamanın her aşamasında değerlendirilebilecektir. Aşağıda çalışma konumuz olan idari para cezaları incelenecek olup bu kapsamda Kabahatler Kanunu uyarınca kabahatler için düzenlenen genel görevli mahkemeler, 5510 sayılı Kanun özel düzenlemesi incelenecektir.

b. Kabahatler Hukukunda Genel Görevli Mahkeme

KK⁴⁴ m. 27/1 hükmüne göre: “*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.*” KK m. 27/1 hükmü ile idari yaptırım konusunda adli yargı yolu içerisinde yer alan sulh ceza hâkimlikleri görevli kabul edilmiştir.⁴⁵ Buna göre

³⁸Kemal Gözler, *Hukuka Giriş* (Bursa: Ekin Yayınevi, 9. Baskı, 2012), s. 102.

³⁹ Gözler, *Hukuka Giriş*, s. 115.

⁴⁰ Çağlayan, *İdari Yargılama*, s. 52.

⁴¹ Abdurrahim Karlı, *Medeni Muhakeme Hukuku* (İstanbul: Alternatif Yayıncılık, 4. Baskı, 2014), s. 167.

⁴² Çağlayan, *İdari Yargılama*, s. 85.

⁴³ Ahmet Nohutçu, *İdari Yargı* (Ankara: Savaş Yayınevi, 18. Baskı, 2018), s. 389.

⁴⁴ “Kabahatler Kanunu”, 30.03.2005 K. T. 31.03.2005 RG.

⁴⁵ İdari yaptırımlara ilişkin uyuşmazlıkların idari yargı yolu içerisinde çözülmesi gerektiği yönünde bkz.; Selçuk Gişi, “Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma Eğilimi Ve Kabahatler Kanunu”, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 8, Sayı 1 (2017), s. 142

idari yaptırım kararlarına karşı adli yargı görevliyen kanunlarda özel düzenleme bulunması durumunda idari yargı görevli duruma gelebilmektedir.⁴⁶

Belirtmek gerekir ki idari yaptırım kararlarına karşı adli yargı içerisinde yer alan sulh ceza hâkimliklerini genel görevli kılan KK m. 27/1 hükmünün anayasaya aykırılığı iddia olunmuş ise de AYM 11.06.2009 E. 2007/115 K. 2009/80 ile hükmün anayasaya aykırılık itirazı reddetmiştir.

c. Sosyal Güvenlik Hukukunda Özel Düzenleme

5510 sayılı Kanun m. 101 hükmünde bu Kanundan doğan uyuşmazlıklarda aksine hüküm bulunmadıkça iş mahkemelerinin görevli olacağı belirtilmiştir.⁴⁷ 5510 sayılı Kanunun 102/4 hükmünde idari para cezalarının iptali istemiyle açılacak davalara ilişkin idare mahkemelerinin görevli olacağı belirtilerek sosyal güvenlik uyuşmazlıklarında genel görev kurallarından ayrık bir durum yaratılmıştır.⁴⁸

Burada İMK⁴⁹ m. 5 hükmüne⁵⁰ de değinmek gerekmektedir. İMK m.5 hükmünde Kurumun taraf olduğu uyuşmazlıklarda idari para cezaları ve 5510 sayılı Kanunun geçici 4 üncü maddesi uygulanmasından kaynaklanan uyuşmazlıklar hariç olmak üzere iş mahkemelerinin görevli olduğu hükmü

⁴⁶Zeynel T. Kangal, *Kabahatler Hukuku* (Ankara: Adalet Yayınevi, 3. Baskı, 2022), s. 460.

⁴⁷ Yüksek Mahkeme'ye göre, Kurum hem kamu hem özel hukuk alanının karması özgün bir kurum olsa da Kurumun işlem ve eylemleri kamu hukukundan ziyade özel hukuk ağırlıklıdır. Bu sebeple genel kural olarak iş mahkemeleri görevli kılınmıştır; AYM, 20.10.2011, E. 2010/55, K. 2011/140. <https://www.kazanci.com.tr/> (erişim tarihi 18.04.2023).

⁴⁸ AYM 20.10.2011 tarihli kararında Kanun'dan kaynaklanan idari para cezalarına ilişkin uyuşmazlıkların idare mahkemelerinde görüleceği cümlesinin iptali istemiyle önüne gelen uyuşmazlıkta hükmün Anayasanın 2., 125 ve 155. maddelerine aykırı olmadığına hükmetmiştir; AYM, 20.10.2011, E. 2010/55, K. 2011/140. <https://www.kazanci.com.tr/> (erişim tarihi 18.04.2023).

⁴⁹ “İş Mahkemeleri Kanunu”, 12.10.2017 K. T. 25.10.2017 RG.

⁵⁰ “İş mahkemeleri; a) 5953 sayılı Kanuna tabi gazeteciler, 854 sayılı Kanuna tabi gemiadamları, 22/5/2003 tarihli ve 4857 sayılı İş Kanununa veya 11/1/2011 tarihli ve 6098 sayılı Türk Borçlar Kanununun İkinci Kısımının Altıncı Bölümünde düzenlenen hizmet sözleşmelerine tabi işçiler ile işveren veya işveren vekilleri arasında, iş ilişkisi nedeniyle sözleşmeden veya kanundan doğan her türlü hukuk uyuşmazlıklarına, b) İdari para cezalarına itirazlar ile 5510 sayılı Kanunun geçici 4 üncü maddesi kapsamındaki uyuşmazlıklar hariç olmak üzere Sosyal Güvenlik Kurumu veya Türkiye İş Kurumunun taraf olduğu iş ve sosyal güvenlik mevzuatından kaynaklanan uyuşmazlıklara, c) Diğer kanunlarda iş mahkemelerinin görevli olduğu belirtilen uyuşmazlıklara, ilişkin dava ve işlere bakar” (İMK m. 5).

bağlanmıştır. Yani İMK m. 5 hükmünde sosyal güvenlik uyuşmazlıklarında iş mahkemeleri genel görevli mahkeme olarak tayin edilmişse de hükümde açıkça idari para cezaları bundan istisna tutulmuştur.

Özetle 5510 sayılı Kanun m. 102/4 düzenlemesine paralel olarak İMK m. 5/b hükmünde de iş mahkemelerinin genel görevli mahkemeler olduğu belirtilmekle birlikte idari para cezalarından doğan ihtilaflar bundan istisna tutulmuştur.

Buna göre Kurum tarafından tesis edilen idari para cezalarına ilişkin uyuşmazlıklarda idare mahkemeleri görevlidir. Buna göre iş mahkemelerinde idari para cezasının iptali istemiyle dava açılması durumunda mahkemece 6100 sayılı Kanun⁵¹ m. 114/1-b hükmü⁵² gözetilerek yargı yolunun⁵³ caiz olmaması nedeniyle davanın usulden reddine karar verilmesi gerekmektedir.⁵⁴

5510 sayılı Kanun'da konuyu ilişkin düzenlemeler bu şekilde olmakla birlikte SSK⁵⁵ dönemi uygulamasını inceleyecek olursak; SSK m. 140 hükmüyle Kurum tarafından uygulanan idari para cezalarında adli yargı yolu içerisinde yer alan sulh ceza mahkemeleri görevli kılınmıştı. Daha sonra bu düzenlemenin anayasaya aykırılığının iddia edilmesiyle AYM 08.10.2002 tarihli kararında;

“Anayasa'nın belirlemiş olduğu bu kurallar, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda da yer alan idari yargılama usul ve esaslarının ana kurallarıdır. Anayasa'nın değişik maddelerinde kurumsallaşan ve 125. maddesinde belirtilen idari-adli yargı ayırımına ilişkin düzenlemeler nedeniyle idari yargının görev alanına

⁵¹ “Hukuk Muhakemeleri Kanunu”, 12.01.2011 K. T. 04.02.2011 RG.

⁵² HMK m. 114/1-b hükmünde yargı yolunun caiz olması dava şartları arasında sayılmıştır.

⁵³ Burada yargı yolu ile ifade edilmek istenen; ülkemizde anayasa yargısı, adli yargı ve idari yargı olmak üzere üç başlık altında inceleyebileceğimiz yargı yollarına ilişkindir. Yargı yolu ayırımına ihtiyaç vardır zira; yargılamaya tabi işlemlerin tamamının aynı kategoriye dahil edilmesinde bulunan güçlük nedeniyle hukuki nitelikleri bakımından bir bütün oluşturan işler bir yargı yolunda toplanması gerekmektedir; Karslı, *Medeni Muhakeme*, s. 59.

⁵⁴ “Bu yasal çerçeve gereğince, idari para cezasının iptali için idare mahkemesine başvurulması gerekmekte olup, bu konuda iş mahkemesinin görevli olmadığı gözetilerek, idari para cezası ve fërilerinin iptali istemine ilişkin olarak eldeki davada, yargı yolunun caiz olmaması nedeniyle HMK'nun 114. maddesi gereğince davanın usulden reddine karar verilmesi gerekirken yazılı şekilde karar verilmiş olması; usul ve yasaya aykırı olup bozma nedenidir.”; 10. HD, 01.07.2019, E. 2017/1361, K. 2019/5648. <https://www.kazanci.com.tr/> (erişim tarihi 18.04.2023).

⁵⁵ “Sosyal Sigortalar Kanunu”, 17.07.1964 K.T. 31.07.1964 RG.

giren bir uyuşmazlığın çözümünde adli yargının görevlendirilmesi konusunda yasa koyucunun geniş takdir hakkının bulunduğunu söylemek olanaklı değildir. İtiraz başvurusuna konu olan idari para cezası, kamu gücünün kullanılmasıyla ilgili ve Yasada belirtilen kurallara uymayanlara idari bir yaptırımın uygulanması niteliğinde olduğundan, çıkacak uyuşmazlıkların çözümünde de idari yargının yetkili kılınması gerekir.”⁵⁶

denilmek suretiyle sulh ceza mahkemelerinin görevli olduğuna ilişkin düzenlemeyi iptal etmiştir.

B.Yetki

İdare hukukunda yetki iki anlama sahiptir.⁵⁷ Bunlardan biri kamu tüzel kişilerinin idari işlem yapma yetkisi iken diğeri ise bu başlık altında inceleyeceğimiz idari yargıda yargılama yetkisidir.⁵⁸

Görev genel olarak bir yargı yerinin dava konusu yönünden yetkili olmasını ifade ederken yetki kavramı ise bir mahkemenin yer yönünden yetkisini ifade etmektedir.⁵⁹ Buna göre görev ve yetki kavramları usul hukuku bakımından farklı kavramlardır.⁶⁰ Yukarıda belirtildiği üzere çalışma konumuz olan idari para cezalarının iptaline ilişkin uyuşmazlıklarda idare mahkemeleri görevlidir. Çalışma konumuz olan idari para cezalarının iptaline ilişkin davalar İYUK m. 32/1 hükmünde düzenlenen genel yetki kurallarına tabidir.⁶¹

İYUK m. 32/1 hükmüne göre: “Göreve ilişkin hükümler saklı kalmak şartıyla bu Kanunda veya özel kanunlarda yetkili idare mahkemesinin gösterilmemiş olması halinde, yetkili idare mahkemesi, dava konusu olan idari işlemi veya idari sözleşmeyi yapan idari merciin bulunduğu yerdeki idare mahkemesidir. Buna göre Kurum tarafından tesis edilen idari para cezalarında ilgili işlemi tesis eden Kurum ünitesinin faaliyet gösterdiği yer mahkemesi yetkili olacaktır.”⁶² Yani idari para cezası işlemini tesis eden İl

⁵⁶ AYM, 08.10.2002, E. 2001/225, K. 2002/88. <https://www.kazanci.com.tr/> (erişim tarihi 05.09.2023).

⁵⁷ Güher Ulu, *İdari İşlemin Yetki Unsuru* (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 1. Baskı, 2012), s. 39.

⁵⁸ Ulu, *İdari İşlemin Yetki Unsuru*, s. 39.

⁵⁹ Turgut Tan, *İdare Hukuku* (Ankara: Turhan Kitabevi, 2. Baskı, 2013), s. 674.

⁶⁰ Tan, *İdare Hukuku*, s. 674.

⁶¹ Akdağ, “Türk Sosyal Güvenlik”, s. 89.

⁶² “Kurum tarafından tesis edilen birel idari işlemlerde yetkili idare mahkemesi, anılan işlemi tesis eden Kurum ünitesinin faaliyet gösterdiği yer mahkemesidir.”; Şamlıoğlu, “İdare Hukuku”, s. 240.

Müdürlüğü/Sosyal Güvenlik Merkezinin bulunduğu yer idare mahkemesi yetkili olacaktır.⁶³

*“İncelenen dosya içeriğine nazaran SSK. Çanakale Sigorta Müdürlüğü'nce tahakkuk ettirilen idari para cezasına TEK. Genel Müdürlüğü'nce yapılan itirazı inceleme görevinin, idari para cezasını tahakkuk ettiren Müdürlüğün bulunduğu yer Sulh Ceza Mahkemesine ait bulunmasına...”*⁶⁴

Kural olarak adli yargıda yetki ile ilgili düzenlemeler kamu düzeninden değildir.⁶⁵ Buna karşın İYUK m. 32/2 uyarınca⁶⁶ idari yargıda yetki kamu düzenindedir. Bu durumun sonucu olarak idari yargıda davalı tarafça ileri sürülmesi dahi mahkemece yetkili olup olmadığı yargılamanın her aşamasında değerlendirilebilecektir. Yani burada idare mahkemelerinin yetkisi kesin yetki niteliğindedir.⁶⁷ Buna göre işveren tarafından açılan iptal davasında davalı Kurum tarafından ileri sürülmesi dahi idare mahkemesince yetkili olup olmadığının tetkik edilmesi gerekmektedir.

C. Süre

a. Genel Olarak

İYUK m. 7/1 hükmünde⁶⁸ idari yargıda genel dava açma süresi düzenlenmiştir.⁶⁹ Buna göre özel dava açma süresi öngörülmediği hallerde idare mahkemelerinde dava açma süresi altmış gündür.

5510 sayılı Kanun m. 102/4 hükmünde⁷⁰ özel olarak idari para cezalarına ilişkin davalarda özel dava açma süresi düzenlenmiştir.⁷¹ Bu hükme

⁶³ Koçak, *Yargıtay Kararları*, s. 147.

⁶⁴ 10. CD, 28.06.1994, E. 1994/6947, K. 1994/9953. <https://www.kazanci.com.tr/> (erişim tarihi 31.08.2023).

⁶⁵ Tan, *İdare Hukuku*, s. 674.

⁶⁶ “Bu Kanunun uygulanmasında yetki kamu düzenindedir” (İYUK m. 32/2).

⁶⁷ “Kanun bazı hallerde kesin yetki kuralları öngörmüştür. Bu durumlarda, dava sadece kanunda öngörülen mahkeme veya mahkemelerde açılabilir, başka yerde açılmaz.”; Karşı, *Medeni Muhakeme*, s. 231.

⁶⁸ “Dava açma süresi, özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde Danıştayda ve idare mahkemelerinde altmış ve vergi mahkemelerinde otuz gündür” (İYUK m. 7/1).

⁶⁹ “İdari işlemlerin sürekli bir biçimde dava açılma tehdidi altında kalmasını engellemek, kamu hizmetinin hızlı ve etkin biçimde yürütülmesini sağlamak düşüncesi ile idari davaların açılma süresi Yasayla düzenlenmiş; Anayasanın 125. ve 2577 sayılı *İdari Yargılama Usulü Kanununun 7. maddesi uyarınca bu hakkın kullanımının başlangıcı, yazılı bildirimle bağlanmıştır.*”; ⁶⁹ Danıştay 10. D, 28.09.2010, E.2010/7934, K. 2010/6948. <https://www.kazanci.com.tr/> (erişim tarihi 17.04.2023)

⁷⁰ “Kurumca itirazı reddedilenler, kararın kendilerine tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde yetkili idare mahkemesine başvurabilirler” (5510 sayılı Kanun m. 102/4).

göre 5510 sayılı m. 102 hükmünde idari para cezalarından kaynaklanan uyuşmazlıklarda dava açma süresi otuz gündür. Yani Kurum tarafından tesis edilen idari para cezalarına ilişkin öngörülen otuz günlük dava açma süresi özel dava açma süresidir.

Bu otuz günlük sürenin hukuki niteliğine de değinmek gerekmektedir. Hak düşürücü sürelerde bir hakkın kullanılması için kanun veya mahkeme tarafından kati suretle verilmiş bir süre vardır ve bu sürenin geçmesinden sonra hakkın varlığı son bulur.⁷² İdari yargıda dava açma süresinin hukuki niteliği hak düşürücü niteliktedir.⁷³ Hak düşürücü süreler hakim tarafından resen nazara alınır.⁷⁴ Başka bir deyişle bu süreler kamu düzenindendir ve mahkeme tarafından resen nazara alınmak zorundadır.⁷⁵ İdari yargıda konulan dava süreleri ile idari işlemlerin süratle istikrarı temin edilmektedir.⁷⁶ Sürenin geçmesiyle ilgili hakkında tesis edilen idari işlemin mahkemelerce iptali ihtimalinin ortadan kalkmasıyla idari işlemin uygulanmasının istikrarı sağlanmaktadır.

b. Otuz Günlük Sürenin Bildirilmediği Durumlarda Süre

AY m. 40/2 hükmü uyarınca: “Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır.” Bu kapsamda Kurum tarafından idari para cezası tesis edilmesi ve bu otuz günlük özel dava açma süresinin işlemde yer alması gerekmektedir. Kurum tarafından özel dava açma süresinin gösterilmediği ve işveren tarafından özel dava açma süresinin geçirildiği bir durumda işverenin davası genel dava açma süresinde açılmış ise bu davanın akıbeti ne olacaktır?

Özel dava açma süresinin söz konusu olduğu hallerde bu sürenin idari işlemde gösterilmemesi durumunda özel dava açma süresinin geçmesi durumunda genel dava açma süresi içinde dava açılmış ise davanın süre

⁷¹ Özel olarak belirtmek gerekir ki Kurum tarafından tesis edilen idari para cezası dışındaki diğer işlemler yönünden dava açma süresi İYUK m. 7/1 hükmü gereği olarak almış gündür; Şamlıoğlu, “İdare Hukuku”, s. 241.

⁷² Şakir Berki, “Hukukda Müddet Çeşitleri, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 25, Sayı 1 (1968), s. 101.

⁷³ Ahmet Bağrıaçık, “İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 11. Maddesine Göre Yapılan Başvuruya Zımni Retten Sonra Gelen Açık Ret Cevabının Dava Açma Süresine Etkisi”, Ankara Barosu Dergisi, Cilt 76, Sayı 3 (2018) s. 84.

⁷⁴ Berki, “Hukukda Müddet”, s. 105.

⁷⁵ Lütfi Duran, “İdari Kazada Dava Açma Müddeti”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt 11, Sayı 1-2 (1945), s. 248.

⁷⁶ Duran, “İdari Kazada”, s. 258.

yönünden reddedilmemesi gerekmektedir.⁷⁷ Zira aksi yönde bir kabul hak arama hürriyetinin ihlali anlamına gelecektir.⁷⁸ Nitekim Danıştay uygulaması da bu yöndedir.⁷⁹

*“Bu itibarla, Anayasa’nın 40. maddesi hükmü dikkate alınarak, özel dava açma süresine tabi olmasına rağmen, bu hususun idari işlemde açıklanmaması halinde, dava konusu idari işlemin tebliğ tarihinden itibaren, özel dava açma süresinin değil, 60 günlük genel dava açma süresinin uygulanması gerektiği sonucuna varılmaktadır.”*⁸⁰

Buna göre Kurum tarafından tesis edilen idari işlemde otuz günlük özel dava açma süresinin belirtilmemesi durumunda işveren tarafından dava açılacak sürenin genel dava açma süresi olan altmış gün olduğunu söyleyebiliriz.

c. Genel Olarak Sürenin Başlangıcı

Özel dava açma süresinin düzenlendiği 5510 sayılı Kanun m. 102/4 hükmünde sürenin başlangıcı da düzenlenmiştir. Hükme göre: *“Kurumca itirazı reddedilenler, kararın kendilerine tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde yetkili idare mahkemesine başvurabilirler.”*

Buna göre otuz günlük dava açma süresi Kurum tarafından itirazın reddine ilişkin verilen kararın işverene tebliğ edildiği gün hesaba katılmaksızın tebliğ tarihini takip eden günden itibaren sürenin işlemeye başlayacaktır.⁸¹

d. Zımni Ret Durumunda Süre

Zımni ret müessesesi hareketsiz kalan idare için uygulanacak bir yaptırımdan ziyade başvuruda bulunanların yargısal yollara başvurabilmesi için kabul edilmiş bir varsayımdır. Zira burada hareketsiz kalan idareye herhangi bir yükümlülük yüklenmemekte, kamunun menfaati zedelenmeksizin başvuruda bulunan kişi, taleplerinin gerçekleşmesi için idarenin başvurusunu reddettiği varsayımıyla yargısal yollara başvurabilmektedir.⁸² Zımni ret müessesesi

⁷⁷ Tan, *İdare Hukuku*, s. 262.

⁷⁸ Danıştay 4. D, 13.11.2006, E.2005/2134, K. 2006/2156. <https://www.kazanci.com.tr/> (erişim tarihi 31.08.2023).

⁷⁹ Danıştay 10. D, 31.12.2007, E.2006/2232, K. 2007/6691. <https://www.kazanci.com.tr/> (erişim tarihi 17.04.2023); Danıştay 4. D, 13.11.2006, E.2005/2134, K. 2006/2156. <https://www.kazanci.com.tr/> (erişim tarihi 31.08.2023).

⁸⁰ Danıştay 10. D, 31.12.2007, E.2006/2232, K. 2007/6691. <https://www.kazanci.com.tr/> (erişim tarihi 17.04.2023).

⁸¹ Berki, “Hukukda Müddet”, s. 109.

⁸² Mehmet Hatipoğlu ve Yasin Atalan, “İdarenin Kendisine Yapılan Başvurulara Cevap Verme Yükümlülüğü”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 29, Sayı 2 (2021), s. 1375.

yargısal nitelikte bir müessesedir.⁸³ Yani sonuçlarını yargısal alanda doğurmaktadır.⁸⁴

Zımnî ret müessesesi norm düzeyinde ilk kez 3546 sayılı Devlet Şurası Kanunu m. 33 hükmünde kabul edilmiştir. Ancak belirtmek gerekir ki bu tarihten önce mevzuatta zımnî ret müessesesi düzenlenmemişse de Danıştay içtihatlarında bu müessese yer almaktaydı.⁸⁵ Şu an Türk Hukukunda bireylerin başvurusunun ardından idarenin hareketsiz kalmasının zımnî ret olarak kabul edilmesi İYUK m. 10, 11 ve 13 hükümlerinde düzenlenmiştir.⁸⁶

Hukukumuzda idarenin hareketsizliği kural olarak zımnî ret işlemi olarak kabul etmektedir.⁸⁷ İdarenin hareketsizliğinin zımnî kabul işlemi olarak kabul edilmesi ancak özel kanuni düzenlemelerle mümkündür.⁸⁸ Yani idarenin sessizliğinin zımnî kabul olarak kabul edilebilmesi için açık kanuni düzenlemeye ihtiyaç vardır.⁸⁹ İdarenin sessizliğinin zımnî kabul olarak kabul edildiği düzenlemelere İK⁹⁰ m. 30/2 hükmü⁹¹ örnek olarak gösterilebilir.

İşveren tarafından Kuruma itiraz edilmesi ve yapılan bu başvuruya Kurum tarafından cevap verilmediği halde dava açma süresinin başlangıç tarihinin özel olarak incelenmesi gerekmektedir. 5510 sayılı Kanunda, Kuruma yapılacak itirazın sonuçlandırılacağı bir süre öngörülmemiştir. Bu nedenle bu konuda idare hukukunun genel ilkeleri uygulanacaktır.⁹² Buna göre İYUK m. 10, 11 ve 13 hükümlerinden hangisinin uygulanması gerekmektedir?

Öncelikle İYUK m. 13 hükmüne bakacak olursak hüküm tam yargı davalarının açılmasına ilişkindir. Buna göre burada m. 13 hükmünün uygulanmayacağı açıktır.

⁸³ Hatipoğlu ve Atalan, “İdarenin Kendisine”, s. 1371.

⁸⁴ Hatipoğlu ve Atalan, “İdarenin Kendisine”, s. 1371.

⁸⁵ Bağrıaçık, “İdari Yargılama”, s. 88.

⁸⁶ Halit Uyanık, “Türk İdare Hukukunda Zımnî Red Ve Zımnî Kabul Müesseseleri Üzerine Değerlendirmeler”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Cilt 72, Sayı 1 (2014), s. 677.

⁸⁷ Şerife Yıldız Akgül, “İdarenin Hareketsizliğine Karşı Bir Çözüm Olarak Zımnî Kabulün Uygulanabilirliği Meselesi”, *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, Cilt 22, Sayı 3 (2016) s. 3414.

⁸⁸ Yıldız Akgül, “İdarenin Hareketsizliğine”, s. 3414.

⁸⁹ Yıldız Akgül, “İdarenin Hareketsizliğine”, s. 3415.

⁹⁰ “İmar Kanunu”, 03.05.1985 K.T. 09.05.1985 RG.

⁹¹ “Belediyeler, valilikler mal sahiplerinin müracaatlarını en geç otuz gün içinde neticelendirmek mecburiyetindedir. Aksi halde bu müddetin sonunda yapının tamamının veya biten kısmının kullanılmasına izin verilmiş sayılır” (İmar Kanunu m. 30/2).

⁹² Karagöz, “506 Sayılı”, s. 377.

İYUK m. 10 ve 11 hükümlerini ele alacak olursak:

İYUK madde 10 hükmü kapsamında idareye yapılacak başvurularda başvuru anına kadar idarece tesis edilmiş bir işlem yoktur.⁹³ Burada maddenin birinci fıkrasında belirtildiği üzere “*ilgililer, haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idari makamlara*” başvuru yapmaktadırlar. Yani İYUK m. 10 hükmünde ilgili hakkında idarenin herhangi bir işlemi bulunmadığı durumlara ilişkin bir düzenlemedir.⁹⁴

İYUK m. 11 kapsamında idareye yapılacak başvurularda ise idare tarafından ilgili hakkında tesis edilmiş bir işlem vardır ve ilgili idareye başvurarak tesis edilen bu işleme karşı başvuru yapmaktadır.⁹⁵

Buna göre Kurum tarafından tesis edilen idari para cezalarına ilişkin işveren tarafından yapılan itirazlara ilişkin Kurumun sessiz kaldığı hallerde ortada tesis edilmiş bir işlem olması nedeniyle İYUK m. 11 hükmünün uygulanacağı açıktır.

İYUK m. 11 hükmünde idarece tesis edilmiş ve ilgisine bildirilmiş bir işlemin olduğu durumlarda ilgilinin bu işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem tesis edilmesi için başvuru sürelerine ilişkin düzenleme yapılmıştır.⁹⁶ Bu hükümle idari işlemin dava konusu olmasından evvel ilgilinin talebiyle bu işlemin idare tarafından tekrar gözden geçirilebilmesi için ilgili tarafından idareye müracaat edilebileceği düzenlenmiştir.⁹⁷

İYUK m. 11 hükmü ilgili hakkında idari davaya konu olabilecek işlem veya eylemin yapıldığı durumda işlemi yapan makamın üstüne bu yoksa aynı makama yapılabilecek ihtiyari başvuru yoludur.⁹⁸

Buna göre işveren tarafından Kuruma yapılacak itirazlarda Kurumun sessiz kalması hali İYUK m. 11 hükmüne tabi olacaktır. İYUK m. 11/2 hükmü uyarınca idarenin otuz günlük sessiz kalması zımni ret sonucunu doğuracaktır. Bu durumda otuz günün sona ermesini takiben otuz günlük dava açma süresi işlemeye başlayacaktır.

⁹³ Murat Sezginer, “İdari Makamların Sükutu Üzerine Açılan Davalarda Süre”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 5, Sayı 1-2 (1996), s. 433.

⁹⁴ Bağrıaçık, “İdari Yargılama”, s. 89.

⁹⁵ Sezginer, “İdari Makamların”, s. 433.

⁹⁶ Nohutçu, *İdari Yargı*, s. 303.

⁹⁷ Sezginer, “İdari Makamların”, s. 433.

⁹⁸ Bağrıaçık, “İdari Yargılama”, s. 85.

e. Vekil Aracılığıyla İtiraz Durumunda Süre

İşveren tarafından idari para cezasına ilişkin olarak itiraz bizzat yapılabileceği gibi vekil aracılığıyla da yapılabilir. Zira burada şahsa sıkı sıkıya bağlı bir hakkın kullanılması söz konusu değildir.

İşveren tarafından itirazın şahsen yapılması durumunda Kurumun itiraza ilişkin cevabı işverene tebliğ olacak ve karardan memnun olmayan işveren kendisine yapılan tebliğden itibaren işlemeye başlayacak olan dava açma süresi içerisinde idare mahkemelerinde dava açabilecektir. Peki işveren tarafından itirazın vekil aracılığıyla yapılması durumunda Kurum tarafından itiraz üzerine verilen kararın kime tebliğ edilmesi gerekmektedir?

7201 sayılı Kanun⁹⁹ m. 11/1 hükmüne göre: “*Vekil vasıtasıyla takip edilen işlerde tebligat vekile yapılır.*” Bu nedenle işverenin vekil aracılığıyla Kuruma itirazda bulunduğu hallerde itiraz sonucunun vekile tebliğ edilmesi gerekmektedir. Peki vekile tebliğ edilmesi gereken itiraz sonucunun işverene tebliğ edilmesi durumunda dava açma süresi başlayacak mıdır? Burada “Usulüne aykırı tebliğin hükmü” başlıklı TK m. 32/2 hükmü¹⁰⁰ uygulama alanı bularak vekilin öğrendiğini beyan ettiği tarih tebliğ tarihi sayılarak dava açma süresi buna göre mi hesaplanacaktır?

Danıştay 15. Dairesi’nin 15.06.2017 tarihli kararında¹⁰¹ belirttiği üzere bu durumda vekil aracılığıyla itiraz başvurusunda bulunulması durumunda başvuruya ilişkin verilen kararın vekile tebliğ edilmesi gerekmektedir. Eğer bu durumda tebligat asile yapılmışsa bu tebligat TK m. 11 hükmüne aykırı olması sebebiyle usulsüz tebligat olacaktır. Bu durumda TK m. 32 hükmü uygulama alanı bulacaktır. Buna göre vekilin öğrenme tarihi olarak beyan ettiği tarih tebliğ tarihi sayılacaktır. Dava açma süresi bu tarih esas alınarak tespit edilecektir.

“Yukarıda anılan Yasa hükmü gereği, vekil aracılığıyla takip edilen işlerde tebligatın vekile yapılması zorunlu olup; davacının vekil aracılığıyla yaptığı itiraz başvurusunun reddine ilişkin işlemin, davacının vekili yerine davacıya tebliğ edilmiş olması karşısında, 21.02.2012 tarihinde yapılan tebligatın usulüne uygun olmadığı sonucuna ulaşılmaktadır. Bu durumda, 7201 sayılı Yasanın 32. Maddesinde; tebliğin, usulüne aykırı yapılmış olsa bile, muhatabın tebliğinden haberdar olması durumunda geçerli sayılacağı ve muhatabın beyan ettiği tarihin, tebliğ tarihi kabul edileceği belirtildiğinden; İdare

⁹⁹ “Tebligat Kanunu”, 11.02.1959 K. T. 19.02.1959 RG.

¹⁰⁰ “Muhatabın beyan ettiği tarih, tebliğ tarihi addolunur” (TK m. 32/2).

¹⁰¹ Danıştay 15. D, 15.06.2017, E.2012/10132, K. 2017/3788. <https://www.kazanci.com.tr/> (erişim tarihi 18.04.2023).

Mahkemesince, dava dilekçesinde dava konusu işlemin öğrenilme tarihi olarak belirtilen tarihin dava açma süresine esas alınarak süresinde olan davanın esasının incelenmesi gerekirken, usulüne uygun yapılmayan tebligatın dava açma süresine esas alınarak davanın süre aşımı yönünden reddi yolunda verilen kararda hukuki isabet bulunmamaktadır.”¹⁰²

III. KANUN YOLLARI

İdari yargıda kanun yolları, idari yargı mercileri tarafından verilen nihai kararların taraflarca usule ve hukuka aykırı olarak verildiğinin ileri sürülmesiyle bir üst idari yargı mercii tarafından yeniden incelenerek denetlenmesini sağlayan bir hukuki müessesedir.¹⁰³ Böylelikle ilk derece mahkemeleri ve istinaf mahkemeleri tarafından verilen kararların sıhhati tetkik edilebilmektedir. Bu şekilde yargısal kararların hukuka aykırılıklarının giderilmesi sağlanarak hukuk devletine olan güven pekiştirilmektedir.¹⁰⁴

A. İstinaf Kanun Yolu

İdare ve vergi mahkemesi kararlarına karşı, ilgili mahkemenin bulunduğu yargı çevresindeki bölge idare mahkemesine yapılan kanun yolu başvurusuna istinaf denilmektedir.¹⁰⁵

İstinaf yoluna başvurulmasıyla ilk derece mahkemesinin kararı bölge idare mahkemesi tarafından denetlenecek olup bu sebeple istinaf kanun yolunun aktarıcı etkiye¹⁰⁶ sahip olduğunu söyleyebiliriz.¹⁰⁷

İstinaf kanun yoluna başvurulmasıyla ilk derece mahkemesi kararının kesinleşmesi geciktirildiği için istinaf kanun yolunun erteleyici etkiye¹⁰⁸ sahip olduğunu söyleyebiliriz.¹⁰⁹

Bu başlık altında Kurum tarafından tesis edilen idari para cezalarına karşı dava açılması durumunda idare mahkemelerince verilen kararlara karşı istinaf

¹⁰² Danıştay 15. D, 15.06.2017, E.2012/10132, K. 2017/3788.

<https://www.kazanci.com.tr/> (erişim tarihi 18.04.2023).

¹⁰³ Nohutçu, *İdari Yargı*, s. 375.

¹⁰⁴ Nohutçu, *İdari Yargı*, s. 376.

¹⁰⁵ Nohutçu, *İdari Yargı*, s. 398.

¹⁰⁶ “Aktarıcı etki ile kastedilen, başvuru kanun yolunun mahkeme kararının bir üst merci tarafından incelenmesini gerektirmesidir.”; Atalı ve Ermenek, *Medeni Usul*, s. 319.

¹⁰⁷ Atalı ve Ermenek, *Medeni Usul*, s. 319.

¹⁰⁸ “Erteleyici etki ile kastedilen, bir mahkeme kararına karşı kanun yoluna başvurmakla, o kararın şekli anlamda kesinleşmesinin geciktirilmesidir.”Atalı ve Ermenek, *Medeni Usul*, s. 319.

¹⁰⁹ Atalı ve Ermenek, *Medeni Usul*, s. 319.

kanun yoluna başvurularak bölge idare mahkemelerince bu dosyaların incelenebilmesinin şartları ele alınacaktır.

a. Mevcut Kesinlik Sınırı

İdare mahkemesince verilen tüm kararlara karşı istinaf kanun yoluna başvurulamayacaktır. Zira İYUK m. 45/1 hükmünde miktar bakımından sınır getirilerek belirlenen sınırın altında kalan davalarda istinaf kanun yoluna başvurulamayacaktır. Hükmün ilk cümlesinde istinaf kanun yoluna başvuru süresi gösterilmiş ve devamında *“konusu beş bin Türk lirasını geçmeyen vergi davaları, tam yargı davaları ve idari işlemlere karşı açılan iptal davaları hakkında idare ve vergi mahkemelerince verilen kararlar kesin olup, bunlara karşı istinaf yoluna başvurulamaz”* denilmek suretiyle miktar bakımından sınır getirilmiştir.

Belirtmek gerekir ki öngörülen sınırlamaya esas alınan miktar yıllar itibarıyla değişmektedir. Zira İYUK ek m. 1 hükmüne göre: *“Bu Kanunda öngörülen parasal sınırlar; her takvim yılı başından geçerli olmak üzere, önceki yılda uygulanan parasal sınırların, o yıl için 213 sayılı Vergi Usul Kanununun mükerrer 298 inci maddesi hükümleri uyarınca Maliye Bakanlığınca her yıl tespit ve ilan edilen yeniden değerlendirme oranında artırılması suretiyle uygulanır.”*

Bu kapsamda 2024 yılı için yeni değerlendirme oranı ile bu miktar bakımından sınır 31.000,00 TL olarak uygulanmaktadır.

Buna göre İYUK m. 45/1 hükmü gereği olarak idare mahkemelerince çalışma konumuz olan idari para cezalarına ilişkin olarak verilen kararlara ilişkin (birel işlem olmaları sebebiyle) miktar itibarıyla yeniden değerlendirme oranına göre belirlenecek miktarı geçmesi kaydıyla istinaf kanun yoluna başvurulabilecektir.

b. Kesinlik Sınırı

İdare mahkemesince verilen kararlara karşı istinaf kanun yoluna başvuruda kesinlik sınırı yukarıda belirtildiği şekilde olmakla birlikte bu durum 21.09.2024 tarihine kadar geçerlidir. Zira AYM’nin 26.10.2023 tarihli 2023/81 E. Ve 2023/184 numaralı kararı ile İYUK m. 45/1 de yer alan; *“Ancak, konusu beş bin Türk lirasını geçmeyen vergi davaları, tam yargı davaları ve idari işlemlere karşı açılan iptal davaları hakkında idare ve vergi mahkemelerince verilen kararlar kesin olup, bunlara karşı istinaf yoluna başvurulamaz.”*cümlesi iptal edilmiş ve iptal kararının 21.09.2024 tarihinde yürürlüğe gireceğine hükmedilmiştir.

Kanun koyucu tarafından düzenleme yapılması durumunda yapılacak düzenleme hükümlerine göre Kurum tarafından tesis edilen idari para cezalarının istinaf kanun yolu açısından durumu değerlendirilecektir.

Kanun koyucu tarafından düzenleme yapılmaması durumunda ise idare mahkemelerince verilen kararlara karşı istinaf kanun yoluna başvurma imkanını kısıtlayan hükmün ortadan kalkacak olması nedeniyle tüm idare mahkemesi kararlarına karşı istinaf kanun yolunun açılacağını söyleyebiliriz.

c. Süre

İlgililer miktar itibariyle kesinlik sınırının altında kalmayan kararlara karşı istinaf kanun yoluna başvurabilecekse de bu kanunda öngörülen süre içerisinde yapılabilecektir. Hukuk devleti ve hukuki güvenlik ilkelerinin bir gereği olarak kanun yolu başvurusunun belirli bir süreye tabi tutulmaktadır.¹¹⁰

İYUK m. 45/1 hükmünde istinaf kanun yoluna başvurma süresi düzenlenmiştir. Hükme göre: “*İdare ve vergi mahkemelerinin kararlarına karşı, başka kanunlarda farklı bir kanun yolu öngörülmüş olsa dahi, mahkemenin bulunduğu yargı çevresindeki bölge idare mahkemesine, kararın tebliğinden itibaren otuz gün içinde istinaf yoluna başvurulabilir.*”

Buna göre idari para cezasının iptali istemiyle açılan dava sonucunda verilen karara karşı, otuz günlük süre içerisinde istinaf kanun yoluna başvurulabilecektir. İstinaf süresi idare mahkemesi kararının tebliğini takip eden ilk günden itibaren işlemeye başlayacaktır.¹¹¹

B.Temyiz Kanun Yolu

Temyiz, bölge idare mahkemelerinin İYUK m. 46 hükmünde sayılan nihai kararlar ile Danıştay dava dairelerinin ilk derece mahkemesi sıfatıyla verdikleri nihai kararların Danıştay tarafından incelenip denetlenmesini sağlayan hukuk olanaktır.¹¹²

Temyiz kanun yoluna başvurulmasıyla bölge idare mahkemesinin kararı Danıştay tarafından denetlenecek olup bu sebeple temyiz kanun yolunun aktarıcı etkiye sahip olduğunu söyleyebiliriz.¹¹³

Temyiz kanun yoluna başvurulmasıyla bölge idare mahkemesi kararının kesinleşmesi geciktirildiği için temyiz kanun yolunun erteleyici etkiye sahip olduğunu söyleyebiliriz.¹¹⁴

¹¹⁰ Atalı ve Ermenek, *Medeni Usul*, s. 320.

¹¹¹ Berki, “Hukukda Müddet”, s. 109-110.

¹¹² Nohutçu, *İdari Yargı*, s. 379.

¹¹³ Atalı ve Ermenek, *Medeni Usul*, s. 319.

¹¹⁴ Atalı ve Ermenek, *Medeni Usul*, s. 319.

Bu başlık altında Kurum tarafından tesis edilen idari para cezalarına ilişkin olarak istinaf incelemesi neticesinde bölge idare mahkemelerince verilen kararlara karşı temyiz yoluna başvurularak Danıştay tarafından bu dosyaların incelenebilmesinin şartları ele alınacaktır.

a. Mevcut Kesinlik Sınırı

Bölge idare mahkemelerince verilen tüm kararlara karşı temyiz kanun yoluna başvurulamayacaktır. Bölge idare mahkemelerinin İYUK m. 46 hükmünde sayılan kararlarına karşı Danıştay'a temyiz başvurusu yapılabilecektir. Anılan hükme göre temyiz kanun yoluna başvurulabilecek kararlar şunlardır:

“a) Düzenleyici işlemlere karşı açılan iptal davaları.

b) Konusu yüz bin Türk lirasını aşan vergi davaları, tam yargı davaları ve idari işlemler hakkında açılan davalar.

c) Belli bir meslekten, kamu görevinden veya öğrencilik statüsünden çıkarılma sonucunu

doğuran işlemlere karşı açılan iptal davaları.

d) Belli bir ticari faaliyetin icrasını süresiz veya otuz gün yahut daha uzun süreyle engelleyen işlemlere karşı açılan iptal davaları.

e) Müşterek kararnameyle yapılan atama, naklen atama ve görevden alma işlemleri ile daire başkanı ve daha üst düzey kamu görevlilerinin atama, naklen atama ve görevden alma işlemleri hakkında açılan iptal davaları.

f) İmar planları, parselasyon işlemlerinden kaynaklanan davalar.

g) Tabiat Varlıklarını Koruma Merkez Komisyonu ve Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulunca itiraz üzerine verilen kararlar ile 18/11/1983 tarihli ve 2960 sayılı Boğaziçi Kanununun uygulanmasından doğan davalar.

h) Maden, taşocakları, orman, jeotermal kaynaklar ve doğal mineralli sular ile ilgili mevzuatın uygulanmasına ilişkin işlemlere karşı açılan davalar.

ı) Ülke çapında uygulanan öğrenim ya da bir meslek veya sanatın icrası veyahut kamu

hizmetine giriş amacıyla yapılan sınavlar hakkında açılan davalar.

i) Liman, kruvaziyer limanı, yat limanı, marina, iskele, rıhtım, akaryakıt ve sıvılaştırılmış petrol gazı boru hattı gibi kıyı tesislerine işletme izni verilmesine ilişkin mevzuatın uygulanmasından doğan davalar.

j) 8/6/1994 tarihli ve 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli

Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanunun uygulanmasından ve 16/7/1997 tarihli ve 4283 sayılı Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin

Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanunun uygulanmasından doğan davalar.

k) 6/6/1985 tarihli ve 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanununun uygulanmasından doğan davalar.

l) 3/7/2005 tarihli ve 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanununun uygulanmasından doğan davalar.

m) Düzenleyici ve denetleyici kurullar tarafından görevli oldukları piyasa veya sektörle

ilgili olarak alınan kararlara karşı açılan davalar.”

İYUK m. 46 da sayılan hallerden b bendindeki hal çalışma konumuz ile ilgilidir. Anılan bent ile konusu yüz bin TL’yi aşan idari işlemler hakkında açılan davalarda temyiz kanun yoluna gidilebilme olanağı sunulmuştur.

Belirtmek gerekir ki burada öngörülen sınırlamaya esas alınan miktar yıllar itibariyle değişmektedir. Zira İYUK ek m. 1 hükmüne göre: “*Bu Kanunda öngörülen parasal sınırlar; her takvim yılı başından geçerli olmak üzere, önceki yılda uygulanan parasal sınırların, o yıl için 213 sayılı Vergi Usul Kanununun mükerrer 298 inci maddesi hükümleri uyarınca Maliye Bakanlığınca her yıl tespit ve ilan edilen yeniden değerlendirme oranında artırılması suretiyle uygulanır.*”

Bu kapsamda 2024 yılı için yeni değerlendirme oranı ile bu miktar bakımından sınır 920.000,00 TL olarak uygulanmaktadır.

Buna göre İYUK m. 46/1-b gereği olarak idare mahkemesine verilen hükümlere karşı istinaf kanun yoluna başvurulması ve bölge idare mahkemelerince yapılacak inceleme sonucunda çalışma konumuz olan idari para cezalarına ilişkin olarak verilen kararların (birel işlem olmaları sebebiyle) miktar itibariyle yeniden değerlendirme oranına göre belirlenecek miktarı geçmesi kaydıyla temyiz kanun yoluna başvurulabilecektir.

b. Kesinlik Sınırı

Kurum tarafından tesis edilen idari para cezalarına ilişkin temyiz kanun yolunun şartları incelenirken miktar itibariyle mevcut sınırlamaya ilişkin yapılacak açıklamalar 13.07.2024 tarihine kadar ve bu tarihten sonraki süreç olarak ikiye ayrılarak incelenmeye çalışılmıştır. Zira miktar itibariyle sınıra ilişkin mevcut yukarıda belirtildiği şekilde olmakla birlikte Anayasa Mahkemesi 2023/36 E. 2023/142 K. ve 26.07.2023 tarihli kararıyla, AY m. 13 hükmü¹¹⁵ ve m. 36 hükmüne¹¹⁶ aykırı olduğu gerekçesiyle Kanunda yer alan

¹¹⁵ “*Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu*

“*Konusu yüz bin Türk lirasını aşan*” ibaresi iptal etmiştir.¹¹⁷ Bu iptal kararı 13.11.2023 tarihli Resmi Gazetede yayınlanmış ve bu kararın yürürlük tarihi kararın Resmi Gazetede yayın tarihinden itibaren dokuz ay süreyle ertelenmiştir.

Kanun koyucu tarafından düzenleme yapılması durumunda şüphesiz yeni düzenleme hükümlerine göre çalışma konumuz olan idari para cezalarının temyiz kanun yolu açısından durumu değerlendirilecektir.

Kanun koyucu tarafından düzenleme yapılmaması durumunda durumun ne olacağı üzerinde duracak olursa: Bu durumda kanun koyucu tarafından yeni düzenleme yapılana kadar miktar itibariyle sınıra ilişkin yukarıda belirttiğimiz açıklamalar geçerli olacaktır. Bu açıklama 13.07.2024 tarihine kadar geçerlidir. Zira kanun koyucunun bu tarihe kadar düzenleme yapmaması durumunda, AYM’ nin iptal kararının da bu tarihte yürürlüğe gireceği düşünüldüğünde çalışma konumuz olan idari para cezalarına ilişkin bölge idare mahkemesi incelemesinden geçen tüm kararlara karşı temyiz kanun yolunun bütünüyle açılacağını söyleyebiliriz. Zira İYUK m. 46/1-b hükmüne göre “***Konusu yüz bin Türk lirasını aşan vergi davaları, tam yargı davaları ve idari işlemler hakkında açılan davalar***” hakkında bölge idare mahkemesince verilen kararlara karşı temyiz kanun yoluna başvurulabilir. AYM bu hükümde yer alan cümlede sadece “*Konusu yüz bin Türk lirasını aşan*” ibaresinin iptaline karar vermiştir. Böylelikle bu ihtimalde hükümde idari işlemler hakkında açılan davalara ilişkin miktar itibariyle sınır olmaksızın temyiz kanun yolunun açık olduğu anlamı çıkacaktır.

c. Süre

İlgililer miktar itibariyle kesinlik sınırının altında kalmayan kararlara karşı temyiz kanun yoluna başvurabilecekse de bu kanunda öngörülen süre içerisinde yapılabilecektir. Bu hukuk devleti ve hukuki güvenlik ilkelerinin bir gereğidir.¹¹⁸

İYUK m. 46 hükmünde temyiz kanun yoluna başvurma süresi düzenlenmiştir. Hükme göre: “*Danıştay dava dairelerinin nihai kararları ile*

sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz” (AY m. 13).

¹¹⁶ “*Herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir*” (AY m. 36/1).

¹¹⁷ AYM, 26.07.2023, E. 2023/36 E. 2023/142 K. (<https://www.resmigazete.gov.tr/> erişim tarihi 13.10.2023).

¹¹⁸ Atalı ve Ermenek, *Medeni Usul*, s. 320.

bölge idare mahkemelerinin aşağıda sayılan davalar hakkında verdikleri kararlar, başka kanunlarda aksine hüküm bulursa dahi Danıştayda, kararın tebliğinden itibaren otuz gün içinde temyiz edilebilir.”

Buna göre idari para cezasının iptali istemiyle açılan dava sonucunda verilen karara karşı istinaf kanun yoluna başvurulması sonucunda bölge idare mahkemesi tarafından verilen kararlara karşı otuz günlük süre içerisinde temyiz kanun yoluna başvurulabilecektir. Temyiz süresi idare mahkemesi kararının tebliğini takip eden ilk günden itibaren işlemeye başlayacaktır.¹¹⁹

SONUÇ

5510 sayılı Kanun m. 102/4 ve İMK m. 5 hükmü uyarınca Kurum tarafından tesis edilen idari para cezalarının iptali istemli davalarda idare mahkemeleri görevli olacaktır. Kurum tarafından tesis edilen idari para cezalarına ilişkin yargılamaya ilişkin düzenleme içeren 5510 sayılı Kanun m. 102/4 hükmünde bu davalar yönünden idare mahkemeleri görevli mahkemeler olarak belirlenmekle birlikte dava açmadan önce idare başvuru yapılabileceği düzenlenmiştir. Bu başvuru yolunun ihtiyari bir yol mu olduğu yoksa zorunlu bir başvuru yolu mu olduğu öğretide tartışmalıdır. Danıştay “Kurumun ilgili hesaplarına yatırılır veya aynı süre içinde Kuruma itiraz edilebilir” hükmünden yola çıkarak Kuruma başvuru yolunun ihtiyari olduğu, işverenin seçimlik bir hak olduğunu kabul etmektedir.

Dava açma süresine gelecek olursak 5510 sayılı Kanun İYUK’da yer alan altmış günlük dava açma süresinden ayrılarak bu davaların otuz gün içerisinde açılabilceğini düzenlemiştir. Yani bu uyuşmazlıklarda idari yargıdaki genel dava açma süresinden ayrılmıştır. İşverenin ihtiyari olarak Kuruma başvurduğu ve Kurumun sessiz kaldığı haller dava açma süresinin belirlenmesinde İYUK m. 11 hükmü göz önüne alınacaktır. Buna göre Kurum tarafından otuz gün sessiz kalınması durumunda bu otuz günlük sürenin bitimini takiben otuz günlük dava açma süresi başlayacaktır.

İdare mahkemeleri tarafından verilecek kararlara karşı kanun yolları aşaması değerlendirilirken parasal sınıra ilişkin olarak AYM’nin istinaf kanun yoluna ilişkin 26.10.2023 tarihli 2023/81 E. 2023/184 sayılı kararı ile temyiz kanun yoluna ilişkin 26.07.2023 tarihli 2023/36 E. 2023/142 numaralı kararları oldukça önemlidir. İlgili kararla istinaf kanun yolu ve temyiz kanun yoluna ilişkin miktar itibarıyla getirilen sınırlamalar iptal edilmiş ve kararların ertelenmesi dokuz ay süreyle ertelenmiştir. Bu nedenle kanun koyucu tarafından ivedi olarak düzenlemeye gidilerek hak arama hürriyetini ihlal etmeyecek şekilde bir kısıtlamaya gidilmesi gerekmektedir. Aksi halde düzenleme

¹¹⁹ Berki, “Hukukda Müddet”, s. 109-110.

yapılmamasıyla birlikte idare mahkemesi ve bölge idare mahkemesi kararlarının hepsi miktar itibariyle istinaf ve temyiz kanun yolu incelemesine açık hale gelecektir.

KAYNAKÇA

Akdağ, Mustafa: Türk Sosyal Güvenlik Hukukunda İdari Para Cezaları Ve İtiraz Yolları, Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, 2010.

Atalı, Murat ve İbrahim Ermenek:*Medeni Usul Hukuku*, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2020.

Bağrıaçık, Ahmet: İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 11. Maddesine Göre Yapılan Başvuruya Zımni Retten Sonra Gelen Açık Ret Cevabının Dava Açma Süresine Etkisi,*Ankara Barosu Dergisi*, Cilt 76, Sayı 3, Yıl 2018, s. 81-102.

Berki, Şakir: Hukukda Müddet Çeşitleri,*Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 25, Sayı 1, Yıl 1968, s. 99-116.

Çağlayan, Ramazan:*İdari Yargılama Hukuku*, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2012.

Duran, Lütfi: İdari Kazada Dava Açma Müddeti,*İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Cilt 11, Sayı 1-2, Yıl 1945, s. 238-263.

Gişi, Selçuk: Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma Eğilimi Ve Kabahatler Kanunu, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 8, Sayı 1, Yıl 2017, s. 129-152.

Gözler, Kemal:*Hukuka Giriş*, 9. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa 2012.

Hatipoğlu, Mehmet ve Yasin Atalan: İdarenin Kendisine Yapılan Başvurulara Cevap Verme Yükümlülüğü,*Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 29, Sayı 2, Yıl 2021, s. 1343-1382.

Kangal, Zeynel T:*Kabahatler Hukuku*, 3. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara 2022.

Karagöz, Veli. 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanununda İdari Para Cezaları,*AÜEHFD*, Cilt VIII, Sayı 3-4, Yıl 2004, s. 339-386.

Karakaş, İsa:*SGK-İŞKUR ve İŞ Mevzuatında İdari Para Cezaları ile Çözüm Yolları*, 2. Baskı, Berikan Ofset ve Matbaacılık, Ankara 2013.

Karşı, Abdurrahim:*Medeni Muhakeme Hukuku*, 4. Baskı, Alternatif Yayıncılık, İstanbul 2014.

Koçak, Nazım Taha: *Yargıtay Kararları Işığında SGK Para Cezaları*, 1. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara 2020.

Nohutçu, Ahmet:*İdari Yargı*, 18. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara 2018.

Sezginer, Murat: İdari Makamların Sükutu Üzerine Açılan Davalarda Süre, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 5, Sayı 1-2, Yıl 1996: s. 417-441.

Şamlıoğlu, Ercan: İdare Hukuku Açısından Sosyal Güvenlik Kurumu Ve Yargısal Denetimi, Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, 2022.

Ulu, Güher: *İdari İşlemin Yetki Unsuru*, 1. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2012. Tan, Turgut. *İdare Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi, 2. Baskı, 2013.

Uyanık, Halit: Türk İdare Hukukunda Zımni Red Ve Zımni Kabul Müesseseleri Üzerine Değerlendirmeler, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Cilt 72, Sayı 1, Yıl 2014, s. 673-694.

Yıldız Akgül, Şerife: İdarenin Hareketsizliğine Karşı Bir Çözüm Olarak Zımni Kabulün Uygulanabilirliği Meselesi, *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, Cilt 22, Sayı 3, Yıl 2016, s. 3405-3434.

<https://www.kazanci.com.tr/>

<https://www.resmigazete.gov.tr/>