

Esas Sayısı : 2017/129

Karar Sayısı : 2018/6

“LPG otogaz bayilik lisansı olan davacı şirkete, otogaz istasyonunda sorumlu müdür bulundurulmadığı, asli faaliyetlerinde LPG yetkili personel belgesi olmayan personel çalıştırıldığı ve LPG otogaz istasyonunda üçüncü kişilere verilecek bedeni ve maddi zararları tazmin etmek için gerekli mali sorumluluklara ilişkin zorunlu sigortanın yaptırılmadığından bahisle 739.664,00-TL İdari para cezası verilmesine ilişkin 11/08/2011 günlü ve 3359-60 sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu kararının iptali istemiyle Enerji Piyasası Düzenleme Kurumuna karşı açılan davada; Danıştay Onüçüncü Dairesince verilen dava konusu işlemin kısmen iptaline, kısmen davanın reddine ilişkin 13/02/2014 günlü, E:2011/4329, K:2014/406 sayılı kararının, taraflarca temyiz edilmesi üzerine oluşturulan dosya incelendi:

5307 sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu ve Elektrik Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun “Lisans Sahiplerinin Hak ve Yükümlülükleri” başlıklı 4. maddesinde; “Lisans, sahibine lisansta yer alan faaliyetin yapılması ile bu konularda taahhütlere girişilmesi haklarını verir.

Lisans ile tanınan haklar; bu Kanunun, ilgili diğer mevzuatın ve lisansta yer alan hususların yerine getirilmesi koşuluyla kullanılır.

Piyasa faaliyetinde bulunanla, kötü niyet veya tehlikeli eylem sonucunu doğuracak her türlü işlemde özenle kaçınmak, bunların oluşumunun engellenmesi için her türlü tedbiri almak ve istenmeyen durumları en kısa sürede gidermek zorundadır.

Bu Kanuna göre faaliyette bulunanlar;

a) Ticarî ve teknik mevzuata uygun davranmak,

b) Çevreye zarar vermemek için gerekli tedbirleri atmak,

c) Kamunun can, mal ve çevre güvenliği ile kendi tesis ve faaliyetlerini önemli ölçüde tehdit eden veya olumsuz etkileyen bir durum oluştuğunda, kamu yetkililerini ve bundan etkilenme ihtimali bulunan ilgilileri haberdar etmek, tehdidin niteliği ve niceliği ile bunu önlemek üzere alınmakta olan tedbirleri Kuruma bildirmek,

ç) Zorunlu sigorta yükümlülüğü kapsamında bulunan tesis ve/veya faaliyetlere zorunlu sigorta ile birlikte malî mesuliyet sigortası yaptırmak,

d) Faaliyetleri esnasında üçüncü kişilere veya çevreye verilecek zarar veya ziyanları tazmin etmek,

e) 12 nci maddenin birinci fıkrasına göre Kurumca belirlenen usûl ve esaslara uygun bildirimleri yapmak,

f) 5 inci maddedeki hükümleri yerine getirmek ve Kurumca istendiğinde 12 nci maddenin üçüncü fıkrasına göre gerekli bilgi, belge ve numuneleri vermek, tutanakları imzalamak ve görevlilerin tesislerde inceleme yapmasına müsaade etmek,

g) Esas faaliyetlerine ilişkin tip sözleşme örneklerini ve bunlarda yapılacak değişiklikleri yürürlüğe koymadan önce Kuruma bildirmek,

- ğ) Piyasa faaliyetlerinde, teknik düzenlemelere uygun LPG sağlamak,
- h) Dolum tesislerinde ve otogaz istasyonlarında sorumlu müdür bulundurmak,
- ı) Aslî faaliyetlerinde eğitim ve sertifika almış personel çalıştırmak,

ı) Eşit durumdaki alıcılara (kategorilere), eşit hak ve yükümlülük tanımak, farklı şartlar uygulamamak ile yükümlüdür.” hükmüne yer verilmiş, “Sigorta” başlıklı 13. maddesinde; “Lisans kapsamında yürütülen faaliyetler için sigorta yaptırılması zorunludur. Bakanlar Kurulu kararıyla sigorta kapsamından muaf tutulacak faaliyetler belirlenebilir. Sigorta kapsamına alınacak varlık çeşitlerinin belirlenmesi ile bunların tâbi olacağı sigorta kollan ve muafiyet tanınan hususlar, yönetmelikle düzenlenir.” hükmü, “Sorumlu Müdür” başlıklı 14. maddesinde; “LPG dolum tesislerinde ve otogaz istasyonlarında sorumlu müdür bulundurulması zorunludur. LPG dolum tesislerinde ve otogaz istasyonlarında bulundurulacak sorumlu müdürün yetki, sorumluluk ve nitelikleri Kurum tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.” hükmü, “Eğitim” başlıklı 15. maddesinde; “LPG piyasasında görev yapacak sorumlu müdürler, tanker şoförleri, dolum personeli, tüp dolum personeli, tüp dağıtım araçlarının şoförleri ve tüp dağıtım personeli, tanker dolum personeli, test ve muayene elemanları ve otogaz LPG dolum personeli, pompacılar ile tesisat, projelendirme ve imalatında görev alan diğer personel, TMMOB (Türk Mühendis ve Mimarlar Odaları Birliği)’a bağlı ilgili meslek odası tarafından eğitime tâbi tutulurlar. Eğitime ilişkin esas ve usûllerin yer alacağı yönetmelik TMMOB (Türk Mühendis ve Mimarlar Odaları Birliği) ve ilgili kurum tarafından müştereken hazırlanır.” hükmü yer almıştır.

Anılan Yasanın “İdari Para Cezaları” başlıklı 16. maddesinde ise; “(Değişik; 23/1/2008 - 5728/569 md.)

Bu Kanuna göre İdarî para cezalarının veya İdarî yaptırımların uygulanması, bu Kanunun diğer hükümlerinin uygulanmasına engel oluşturmaz. Bu Kanuna göre verilen ceza ve tedbirler diğer kanunlar gereği yapılacak işlemleri engellemez.

Bu Kanuna göre;

a) Aşağıdaki hâllerde sorumlulara beşyüzbin Türk Lirası idari para cezası verilir:

1) Lisans almaksızın lisansa tâbi faaliyetlerin yapılması.

2) 4 üncü maddenin son fıkrasının ihlâli.

3) 10 uncu madde gereği Kurum tarafından yapılan uygulamaların dolaylı veya dolaysız olarak engellenmesi veya engellenmeye teşebbüs edilmesi.

4) 12 ve 13 üncü madde hükümlerinin ihlâli.

b) Aşağıdaki hâllerde sorumlulara ikiyüzellibin Türk Lirası idari para cezası verilir:

1) 5, 6 ve 7 nci madde hükümlerinin ihlâli.

2) Lisans almaksızın hak konusu yapılan tesislerin yapımına veya işletimine başlanması ile bunlar üzerinde tasarruf hakkı doğuracak işlemlerin yapılması.

3) Sahip olunan lisansın verdiği haklar dışında faaliyet gösterilmesi.

4) Son fıkrası hariç 4 üncü madde hükümlerinin ihlâli.

c) 9, 14 ve 15 inci madde hükümlerinin ihlâli hâlinde sorumlulara ellibin Türk Lirası idari para cezası verilir.

ç) 8 inci maddenin dördüncü fıkrasının (6) numaralı bendinin ihlâli hâlinde bayilere yüz Türk Lirası idarî para cezası verilir.” hükmü yer almıştır.

Somut olayda; LPG otogaz bayilik lisansı olan davacı şirkete ait istasyonda, 21/04/2011 tarihinde yapılan denetimde, sorumlu müdür bulunmadığı, asli faaliyetlerinde LPG yetkili personel belgesi olmayan personel çalıştırdığı ve LPG otogaz istasyonunda üçüncü kişilere verilecek bedeni ve maddi zararları tazmin etmek için gerekli mali sorumluluklara ilişkin zorunlu sigortanın yaptırılmadığı tespit edilerek, söz konusu eylemlerin 5307 sayılı Yasanın 4. maddesinin dördüncü fıkrasının (ç), (h) ve(ı) bentlerine, 13., 14. ve 15. maddelerine aykırı olması nedeniyle; sorumlu müdür bulundurmama eylemi için 5307 sayılı Yasanın 14. maddesine aykırılık nedeniyle aynı Yasanın 16. maddesinin ikinci fıkrasının (c) bendi uyarınca, asli faaliyetlerinde LPG yetkili personel belgesi olmayan personel çalıştırma eylemi için 5307 sayılı Yasanın 15. maddesine aykırılık nedeniyle aynı Yasanın 16. maddesinin ikinci fıkrasının (c) bendi uyarınca ve LPG otogaz istasyonunda üçüncü kişilere verilecek bedeni ve maddi zararları tazmin etmek için gerekli mali sorumluluklara ilişkin zorunlu sigortanın yaptırılmaması eylemi için 5307 sayılı Yasanın 13. maddesine aykırılık nedeniyle aynı Yasanın 16. maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendi uyarınca davacı şirkete idari para cezası verildiği görülmektedir.

Öte yandan, yukarıda yer verildiği üzere, 5307 sayılı Yasanın 4. maddesinin (ç) bendine göre, anılan Kanuna göre faaliyette bulunanlar “zorunlu sigorta yükümlülüğü kapsamında bulunan tesis ve/veya faaliyetlere zorunlu sigorta ile birlikte mali mesuliyet sigortası yaptırmak”, aynı maddenin (h) bendine göre, “dolum tesislerinde ve otogaz istasyonlarında sorumlu müdür bulundurmamak” ve yine aynı maddenin (ı) bendine göre de “asli faaliyetlerinde eğitim ve sertifika almış personel çalıştırmak” ile yükümlü olup, bu yükümlülüklerle uymayanlara ilişkin olarak uygulanacak idari yaptırım ise aynı Yasanın 16. maddesinin ikinci fıkrasının (b) bendinde düzenlenmiştir.

Buna göre, 5307 sayılı Yasanın 16. maddesinin ikinci fıkrasının (a), (b) ve (c) bentlerinin uyumsuzlukta uygulanacak kurallar olduğunda kuşku bulunmamaktadır.

Anayasanın 2. maddesi hukuk devleti ilkesini düzenlemektedir. Anayasa Mahkemesinin çeşitli kararlarında da vurgulandığı üzere, Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti, eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adil bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçman, hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık, yasaların üstünde yasa koyucunun da uyması gereken Anayasa ve temel hukuk ilkelerinin bulunduğu bilincinde olan devlettir.

Hukuk devleti ilkesinin önkoşullarından biri olan hukuk güvenliği ile kişilerin hukuki güvenliğinin sağlanması amaçlanmaktadır. Hukuk güvenliği ilkesi, hukuk normlarının öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini,

devletin de yasal düzenlemelerinde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar.

Anayasanın 38. maddesi ise suç ve cezaların kanuniliği ilkesini düzenlemektedir. Kişilerin yasak eylemleri önceden bilmeleri düşüncesine dayanan bu ilkeyle temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması amaçlanmaktadır. Anayasa'nın 38. maddesinde idari ve adli cezalar arasında bir ayırım yapılmadığından idari para cezaları da maddede öngörülen hükümlere tabidir. Anayasa Mahkemesinin çeşitli kararlarında da vurgulandığı üzere, ceza yaptırımına bağlanan fiilin kanunun "açıkça" suç sayması şartına bağlanmış olmasıyla, suç ve cezalara ilişkin düzenlemelerin şekli bakımından kanun biçiminde çıkarılması yeterli olmayıp bunların içerik bakımından da belirli amacı gerçekleştirmeye elverişli olmaları gerekir. Bu açıdan kanunun metni, bireylerin hangi somut fiil ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını belirli bir açıklık ve kesinlikte öngörebilmelerine imkân verecek düzeyde kaleme alınmış olmalıdır. Bu nedenle, belirli bir kesinlik içinde kanunda hangi fiile hangi hukuksal yaptırımın bağlandığının bireyler tarafından bilinmesi ve eylemlerin sonuçlarının öngörülebilmesi gerekir.

5307 sayılı Kanunun 4. maddesinde lisans sahibinin hak ve yükümlülükleri arasında sayılan sigorta yaptırma, sorumlu müdür bulundurma ve asli faaliyetlerinde eğitim ve sertifika almış personel çalıştırma yükümlülüklerinin ayrıca sigorta, sorumlu müdür ve eğitim başlıkları altında 13, 14 ve 15. maddelerde de düzenlendiği; sigorta zorunluluğuna ilişkin 4. maddenin (ç) bendinin ihlali için 16. maddenin ikinci fıkrasının (b) bendi uyarınca 250.000,00-TL, aynı yükümlülüğe ilişkin 13. maddenin ihlali için ise aynı maddenin ikinci fıkrasının (a) bendi uyarınca 500.000,00-TL; sorumlu müdür bulundurma zorunluluğunu düzenleyen 4. maddenin (h) bendinin ihlali için 16. maddenin ikinci fıkrasının (b) bendi uyarınca 250.000,00-TL, sorumlu müdürü düzenleyen 14. maddenin ihlali için ise aynı maddenin ikinci fıkrasının (c) bendi uyarınca 50.000,00-TL; yine asli faaliyetlerinde eğitim ve sertifika almış personel çalıştırma yükümlülüğünü düzenleyen 4. maddenin (ı) bendinin ihlali için 16. maddenin ikinci fıkrasının (b) bendi uyarınca 250.000,00-TL, personelin alması gereken eğitim konusunu düzenleyen 15. maddenin ihlali için ise 16. maddenin ikinci fıkrasının (c) bendi uyarınca 50.000,00-TL idari para cezası öngörülmektedir.

5307 sayılı Yasada lisans sahiplerinin hak ve yükümlülüklerinin sayıldığı 4. maddenin dördüncü fıkrasının (ç) bendinde; zorunlu sigorta yükümlülüğü kapsamında bulunan tesis ve/veya faaliyetlere zorunlu sigorta ile birlikte mali mesuliyet sigortası yaptırma yükümlülüğünün düzenlendiği, sigorta başlıklı 13. maddesinde ise lisans kapsamında yürütülen faaliyetler için sigorta yaptırılmasının zorunlu olduğunun hüküm altına alındığı görülmektedir. Zorunlu sigorta ile mali mesuliyet sigortasına ilişkin olarak 5307 sayılı Yasada herhangi bir tanım bulunmadığı gibi, zorunlu sigorta- mali mesuliyet sigortası ayırımına ilişkin her hangi bir düzenleme de yer almamaktadır. Anılan Yasada zorunlu sigorta ile mali mesuliyet sigortası ayırımına ilişkin bir düzenlemenin yer almaması karşısında sigorta yükümlülüğüne ilişkin iki hükmün hangi yönden farklılaştığı ve ayrı yaptırımlara bağlandığı hususu açık ve belirgin değildir.

5307 sayılı Yasanın 4. maddesinin dördüncü fıkrasının (h) bendinde; dolum tesislerinde ve otogaz istasyonlarında sorumlu müdür bulundurma yükümlülüğü düzenlenmiş, sorumlu müdür başlıklı 14. maddesinde ise, LPG dolum tesislerinde ve otogaz istasyonlarında sorumlu müdür bulundurulmasının zorunlu olduğu kurala bağlanmıştır. Görüldüğü üzere birbirine koşut nitelikteki iki hüküm arasındaki fark ortaya konulmaksızın bu düzenlemelere aykırılığın Yasada iki ayrı yaptırıma bağlanmasının nedeni anlaşılamamaktadır.

Öte yandan, anılan Yasanın 4. maddesinin (1) bendinde; asli faaliyetlerinde eğitim ve sertifika almış personel çalıştırma yükümlüğü düzenlenmiş, bu yükümlülüğün ihlali halinde aynı Yasanın 16. maddesinin ikinci fıkrasının (b) bendi uyarınca idari para cezası verileceği kurala bağlanmıştır. Değinilen Yasanın eğitim başlıklı 15. maddesinde ise, LPG piyasasında görev yapacak sorumlu müdürlerin, tanker şoförlerinin, dolum personelinin, tüp dolum personelinin, tüp dağıtım araçlarının şoförlerinin ve tüp dağıtım personelinin, tanker dolum personelinin, test ve muayene elemanlarının ve otogaz LPG dolum personelinin, pompacılar ile tesisat, projelendirme ve imalatında görev alan diğer personelin TMMOB'ne bağlı meslek odası tarafından eğitime tabi tutulacağı düzenlenmiştir. Bu hüküm lafzı itibarıyla esasen doğrudan lisans sahiplerine bir yükümlülük getirmemektedir. Lisans sahiplerinin bu konuya ilişkin yükümlülüğünün “asli faaliyetlerinde eğitim ve sertifika almış personel çalıştırmak” olduğu, bu yükümlülüğe de 5307 sayılı Yasanın 4. maddesinin (1) bendinde yer verilerek, ihlali halinde uygulanacak yaptırımın aynı Yasanın 16. maddesinin ikinci fıkrasının (b) bendinde düzenlendiği dikkate alındığında, LPG piyasasında görev yapacak personelin eğitime ilişkin düzenleme öngören ve lisans sahiplerine herhangi bir yükümlülük getirmediği sonucuna varılan 15. maddeye uyulmamasının ayrıca yaptırıma bağlanmasında bir yasada olması gereken açıklık ve belirginlik ilkesine uyarlık görülmemiştir.

Bu durumda, aynı yükümlülüğe ilişkin olarak Kanunda yer alan birden fazla düzenlemenin ihlali için şayet varsa aradaki farklar ortaya konulmaksızın, farklı idari para cezaları öngören 5307 sayılı Yasanın 16. maddesinin ikinci fıkrasının (a)-4, (b)-4 ve (c) bentlerinin; hangi somut fiil ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını belirli bir açıklık ve kesinlikte ortaya konulamamış olması nedeniyle Anayasanın 2. ve 38. maddelerine aykırı olduğu sonucuna varılmıştır.

Açıklanan nedenlerle, bir davaya bakmakta olan mahkemenin, o davada uygulanacak bir yasanın Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına götüren görüşünü açıklayan kararı ile Anayasa Mahkemesine başvurulması gerektiğini düzenleyen 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 40. maddesinin birinci fıkrası gereğince, 5307 sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu ve Elektrik Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun “İdari Para Cezaları” başlıklı 16. maddesinin ikinci fıkrasının (a)-4, (b)-4 ve (c) bentlerinin Anayasa'nın 2. ve 38. maddelerine aykırı olduğu kanısına ulaşılması nedeniyle, anılan kuralların iptali için Anayasa Mahkemesine başvurulmasına, bu kuralların Anayasa'ya aykırılığı ve uygulanması durumunda giderilmesi güç ve olanaksız zararlar doğabileceği gözetilerek esas hakkında bir karar verilinceye kadar yürürlüğünün durdurulmasının istenilmesine, dosyada bulunan belgelerin onaylı bir örneğinin Anayasa Mahkemesi Başkanlığına gönderilmesine, 27/02/2017 tarihinde oybirliği ile karar verildi.”