

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2017/155

Karar Sayısı : 2017/135

Karar Tarihi : 7.9.2017

R.G. Tarih-Sayısı : Tebliğ edildi

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN: Ankara 18. İdare Mahkemesi

İTİRAZIN KONUSU: 4.12.2003 tarihli ve 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu’nun, 28.3.2013 tarihli ve 6455 sayılı Kanun’un 44. maddesiyle değiştirilen 19. maddesinin ikinci fıkrasının (c) bendinin (2) numaralı alt bendinin, 5015 sayılı Kanun’un 8. maddesinin birinci fıkrası yönünden, Anayasa’nın 2. ve 10. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline karar verilmesi talebidir.

OLAY: Davacı tarafından idarî para cezasının iptali için açılan davada itiraz konusu kuralın Anayasa’ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme, iptali için başvurmuştur.

I. İPTALİ İSTENEN VE İLGİLİ KANUN HÜKÜMLERİ

A. İptali İstenen Kanun Hükmü

Kanun’un itiraz konusu kuralı da içeren 6455 sayılı Kanun’un 44. maddesiyle değiştirilen 19. maddesi şöyledir:

“İdari para cezaları

Madde 19- (Değişik: 28/3/2013-6455/44 md.)

Bu Kanuna göre idari para cezalarının veya idari 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 hallerde, sorumlulara bir milyon Türk Lirası idari para cezası verilir:

1) Lisans almaksızın lisansa tabi faaliyetlerin yapılması.

2) 4 üncü maddenin dördüncü fıkrasının (1) bendinin ihlali.

3) 18 inci maddenin ihlali.

b) 4 üncü maddenin dördüncü fıkrasının (1) bendinin bayilik lisansı sahipleri tarafından ihlali halinde bayinin sözleşme yaptığı dağıtıcı lisansı sahipleri hakkında (a) bendinde belirtilen cezanın dörtte biri uygulanır.

c) Aşağıdaki hallerde, sorumlulara sekiz yüz elli bin Türk Lirası idari para cezası verilir:

1) Kurumca, 10 uncu madde gereği yapılan uygulamaların dolaylı veya dolaysız olarak engellenmesi veya engellenmeye teşebbüs edilmesi.

2) 9 uncu maddede yer alan kısıtlamalara uyulmaması.

3) 5 inci, 6 ncı, 7 nci, 8 inci ve 17 nci maddelerin ihlali.

d) 8 inci maddenin ihlali halinde bayiler için (c) bendinde yer alan cezanın beşte biri uygulanır.

e) Aşağıdaki hallerde, sorumlulara üç yüz elli bin Türk Lirası idari para cezası verilir:

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

2) Sahip olunan lisansın verdiği haklar dışında faaliyet gösterilmesi.

3) 4 üncü maddenin dördüncü fıkrasının (f) bendinin bir takvim yılı içinde Kurumca yapılan uyarıya rağmen ihlali, aynı fıkranın (l) bendi haricindeki bentlerin ihlali.

4) 12 nci maddede yer alan hükümler dahilinde iletim ve depolama tesislerine erişimin dolaylı veya dolaysız olarak engellenmesi.

f) 4 üncü maddenin dördüncü fıkrasının (l) bendi kapsamındaki ihlaller hariç olmak üzere bayiler için (e) bendinde yer alan cezanın beşte biri uygulanır.

g) Ulusal marker ekleme işlemlerine nezaret etmek üzere yetki verilen bağımsız gözetim firmalarının yükümlülüklerini yerine getirmemeleri halinde (a) bendinde belirtilen cezanın dörtte biri uygulanır.

h) 16 ncı madde uyarınca ulusal petrol stoğu tutma yükümlülüğü bulunan lisans sahiplerine, eksik tuttukları her bir ton ürün için iki yüz Türk Lirası idari para cezası verilir. Eksik tutulan stok miktarının hesabında ton küsuratı dikkate alınmaz.

Ceza uygulanan bir fiilin iki takvim yılı geçmeden aynı kişi tarafından tekrarı halinde, cezalar iki kat olarak uygulanır.

İdari para cezaları, ön araştırma veya soruşturma aşamasının tamamlanmasından sonra Kurul tarafından en geç üç ay içinde karara bağlanır.

Bu Kanunun kaçakçılık kapsamında verilen idari para cezalarına karşı yargı yoluna başvurulması tahsil işlemlerini durdurmaz.

İdari para cezalarının tebliğ tarihini izleyen otuz gün içinde ödenmemesi halinde, cezanın ilgili vergi dairesi aracılığı ile tahsili sağlanır. Tahsilatta 21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri uygulanır.

Yukarıda belirtilenlerin dışında kalan ancak bu Kanunun getirdiği yükümlülüklerle uymayanlara Kurumca bin beş yüz Türk Lirasından yetmiş bin Türk Lirasına kadar idari para cezası verilir.

Tesisler, lisans alınıncaya veya bu Kanuna göre lisans gerektirmeyen faaliyet gösterecek hale getirilinceye kadar mühürlenir.”

B. İlgili Kanun Hükümleri

Kanun'un ilgili görülen 8. ve 9. maddeleri şöyledir:

“Bayiler

Madde 8- Bayi lisanslarına ilişkin düzenlemeler (teknik, güvenlik, kapasite, çevre vb.) Kurum tarafından yapılır. Bayiler, dağıtıcıları ile yapacakları tek elden satış sözleşmesine göre bayilik faaliyetlerini yürütürler.

Bayiler lisanslarının devamı süresince;

a) Bayisi olduğu dağıtıcı haricinde diğer dağıtıcı ve onların bayilerinden akaryakıt ikmalı yapılmaması,

b) Tağşiş ve/veya hile amacıyla akaryakıt katılabilecek ürünlerin akaryakıt katılmaması ve istasyonunda bulundurmaması,

İle yükümlüdür.

Bayiler ve dağıtıcılar, lisanslarına göre kurdukları akaryakıt istasyonlarını Kuruma bildirerek işletmeye başlar. Akaryakıt istasyonları, gerekli tedbirleri alarak tarım sektörünün ihtiyaçları için tanker ve köy pompası vasıtasıyla LPG hariç akaryakıt satışı yapabilir.

Kurul, teknik ve ekonomik kriterlere göre bayilik kategorileri oluşturabilir. Bu durumda bayilik lisansları kategorilerine göre düzenlenir. Akaryakıt ve LPG istasyonları arasındaki mesafeler, aynı yönde olmak üzere, şehirler arası yollarda on kilometreden, şehir içi yollarda bir kilometreden az olmamak üzere Kurul tarafından çıkarılacak ve 1.1.2005 tarihinde yürürlüğe girecek yönetmelikle düzenlenir.”

“Faaliyetlerin kısıtlanması

Madde 9- Yurt dışından ham petrol ve akaryakıt temin edeceklerin rafinerici veya dağıtıcı veya ihrakiye teslim şirketi lisansına sahip olması gereklidir. Türkiye'de ham petrol üretimi yapan üreticiler, düşük gravite yerli üretim ham petrol ile karıştırılacak miktarda ham petrol ithalatı yapabilirler. Ham petrol ve akaryakıt ithalatı miktar ve belirli teknik ölçümleri yapabilecek donanımına sahip yetkili gümrük idarelerinden yapılır. Dağıtıcılarca yapılacak akaryakıt ithalatı, ilgilinin lisansında yer alan alt başlık kapsamındaki akaryakıtlarla sınırlıdır ve Kuruma bayi bilgileriyle birlikte verilen pazarlama projeksiyonu ile uyumlu olduğu bildirildikten sonra yapılabilir. Dağıtıcılar arası akaryakıt ticareti Kurulun iznine bağlıdır. Ham petrolün yurt içinde ticareti; sadece rafinerici ve üreticilerce ve birbirleri arasında yapılabilir.

Dağıtıcılar, lisans başvurularında asgarî yıllık 60.000 ton beyaz ürün (benzin, motorin) dağıtım projeksiyonu ile bayi bilgilerini Kuruma vermek zorundadır ve kendi dağıtım ağına bağlı bayilerin işlettikleri akaryakıt istasyonlarında farklı lisans alt başlığına sahip dağıtıcıların bayisi sıfatı ile yapacakları faaliyetler hariç olmak üzere, kullanıcılara lisans alt başlığında yer almayan akaryakıtları teslim edemez.

İhrakiye teslimleri; rafinerici, dağıtıcı ve ihrakiye teslim şirketlerince yapılır. İhrakiye teslimi yapanlar, gümrük antrepolarına getirdikleri ve deniz/hava taşıtlarına verilmek üzere çıkardıkları akaryakıt cins ve miktarlarını üç ayda bir Kuruma bildirirler.

Akaryakıt haricinde kalan petrol ürünleri (solvent, madeni ve baz yağ, asfalt, solvent nafta vb.) ile ilgili ithalat ve ihracat dahil, faaliyetler Kurumun hazırlayacağı düzenlemelere göre yapılır.

Sanayi tesislerinde yan ürün olarak elde edilen ürünün yurt içinde akaryakıt olarak faaliyete konu edilmesi halinde, Kuruma bilgi verilmek şartıyla teknik düzenlemelere uygun olanları dağıtıcılara, uygun olmayanlar rafinerilerin olumlu görüş vermesi ve anlaşma sağlanması halinde rafinerilere teslim edilir. Rafinerilere verilmeyen ürünlerin ihraç edilmesi halinde fiili üretim ve ihracata ait aylık bilgiler Kuruma bildirilir.

Akaryakıtların, 4 üncü maddenin dördüncü fıkrasının (1) bendinde belirlenen teknik düzenlemelere uygun olmayanları faaliyete konu edilemez.

Fabrika, şantiye, nakliye filosu işletmeleri ve benzeri kendi ihtiyaçları için depolama imkânı ve kendi araçlarına akaryakıt ikmal kapasitesi olan yerler hariç, araçlara yapılacak akaryakıt ikmali bayilik lisansı ve yeterli donanımı olan akaryakıt istasyonları dışında yapılamaz.

(Mülga sekizinci fıkra: 9/7/2008-5784/27 md.)

İcrası için tesis gerektiren faaliyet türlerinde, bu maddede konu edilen hakların kullanılabilmesi için, ilgili tesisin fiilen faaliyette bulunması zorunludur.

Rafinericiler evsafına uygun ürün teslim etmek, dağıtıcılar ile bayiler ise akaryakıtların kullanım amacını, niteliğini, niceliğini değiştirmemek ile yükümlüdür.

Kurulca belirlenecek usul ve esaslara göre akaryakıtla harmanlanan ürünler bu durumda akaryakıt ile eşdeğer vergiye tâbi olurlar. Ancak, yerli tarım ürünlerinden elde edilen ve akaryakıtla harmanlanan ürünler bunun dışındadır.

Dağıtıcılar, bayilerin katılımıyla gerçekleştirdikleri promosyon kampanyası hakkında bayilerini, promosyon kampanyasının maliyetine ilişkin belgelerle birlikte şeffaf, açık bir şekilde bilgilendireceklerdir. Ancak bayilerin kampanyaya katılımı ihtiyarîdir.”

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca yapılan ilk inceleme toplantısında, başvuru kararı ve ekleri, Raportör Aydın AYGÜN tarafından hazırlanan ilk inceleme raporu, itiraz konusu ve ilgili kanun hükümleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

2. Anayasa'nın 152. ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 40. maddelerine göre, mahkemeler, bakmakta oldukları davalarda uygulayacakları kanun ya da kanun hükmünde kararname kurallarını Anayasa'ya aykırı görürler veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varırlarsa, o hükmün iptali için Anayasa Mahkemesine başvurmaya yetkilidirler. Ancak, bu kurallar uyarınca bir mahkemenin Anayasa Mahkemesine başvurabilmesi için elinde yöntemince açılmış ve mahkemenin görevine giren bir davanın bulunması ve iptali istenen kuralların da o davada uygulanacak olması gerekmektedir. Uygulanacak yasa kuralları, davanın değişik evrelerinde ortaya çıkan sorunların çözümünde veya davayı sonuçlandırmada olumlu ya da olumsuz yönde etki yapacak nitelikte bulunan kurallardır.

3. Başvuran Mahkeme, 5015 sayılı Kanun'unun, 6455 sayılı Kanun'un 44. maddesiyle değiştirilen 19. maddesinin ikinci fıkrasının (c) bendinin (2) numaralı alt bendinin, 5015 sayılı Kanun'un 8. maddesinin birinci fıkrası yönünden iptaline karar verilmesini talep etmiştir. Buna göre iptal talebi Kanun'un 8. maddesinin birinci fıkrası yönünden sınırlandırılmıştır.

4. Somut olayda bayilik lisansına sahip davacıya istasyon dışında araçlara akaryakıt ikmal yapması nedeniyle idari para cezası verilmiştir. Bakılmakta olan davanın uyuşmazlık konusunu, Kanun'un 9. maddesinin yedinci fıkrasında düzenlenen "*Fabrika, şantiye, nakliye filosu işletmeleri ve benzeri kendi ihtiyaçları için depolama imkânı ve kendi araçlarına akaryakıt ikmal kapasitesi olan yerler hariç, araçlara yapılacak akaryakıt ikmal bayilik lisansı ve yeterli donanımı olan akaryakıt istasyonları dışında yapılamaz.*" kuralının ihlali nedeniyle verilen idari para cezası oluşturmaktadır. Kanun'un 8. maddesinin birinci fıkrası ise bayi lisanslarına ilişkin düzenlemelerin kim tarafından yapılacağı ve bayilerin dağıtıcıları ile yapacağı tek elden satış sözleşmesi yükümlülüğünü düzenlemektedir. Söz konusu davada ise Kanun'un 8. maddesinin birinci fıkrasında belirtilen yükümlülüklerin ihlalden kaynaklanan bir idari para cezası bulunmamaktadır. Dolayısıyla itiraz konusu kural bakılmakta olan davada uygulanacak kural niteliği taşımamaktadır.

5. Açıklanan nedenlerle, başvurunun Mahkemenin yetkisizliği nedeniyle reddi gerekir.

III. HÜKÜM

4.12.2003 tarihli ve 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun, 28.3.2013 tarihli ve 6455 sayılı Kanun'un 44. maddesiyle değiştirilen 19. maddesinin ikinci fıkrasının (c) bendinin (2) numaralı alt bendinin, 5015 sayılı Kanun'un 8. maddesinin birinci fıkrası yönünden itiraz başvurusunda bulunan Mahkemenin bakmakta olduğu davada uygulanma olanağı bulunmadığından, başvurunun Mahkemenin yetkisizliği nedeniyle REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE 7.9.2017 tarihinde karar verildi.

Başkan
Zühtü ARSLAN

Başkanvekili
Burhan ÜSTÜN

Başkanvekili
Engin YILDIRIM

Esas Sayısı : 2017/155
Karar Sayısı : 2017/135

Üye

Serdar ÖZGÜLDÜR

Üye

Serruh KALELİ

Üye

Osman Alifeyyaz PAKSÜT

Üye

Recep KÖMÜRCÜ

Üye

Hicabi DURSUN

Üye

Celal Mümtaz AKINCI

Üye

Muammer TOPAL

Üye

M. Emin KUZ

Üye

Kadir ÖZKAYA

Üye

Rıdvan GÜLEÇ

Üye

Recai AKYEL

Üye

Yusuf Şevki HAKYEMEZ