

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

İKİNCİ BÖLÜM
KARAR

MURAT CENGİZ BAŞVURUSU

Başvuru Numarası : 2019/28535

Karar Tarihi : 29/3/2023

Başkan : Kadir ÖZKAYA

Üyeler : Engin YILDIRIM

Rıdvan GÜLEÇ

Basri BAĞCI

Kenan YAŞAR

Raportör : Mahmut ALTIN

Başvurucu : Murat CENGİZ

Vekili : Av. Mesut ÖZER

I. BAŞVURUNUN ÖZETİ

1. Başvuru, ulusal marker seviyesi geçersiz akaryakıt ve lisansa esas teşkil eden belgelere aykırı olarak tank bulundurma gerekçesiyle idari para cezaları uygulanması nedeniyle mülkiyet hakkının ihlal edildiği iddiasına ilişkindir.

2. Enerji Piyasası Düzenleme Kuruluna (EPDK) bağlı ekipler tarafından 2/10/2013 tarihinde başvurunun sahibi olduğu *Murat CENGİZ-Hacı Babu Petrol* akaryakıt istasyonunda denetim yapılmıştır. Bu denetimde lisansa esas teşkil eden belgelerde belirlenenlere aykırı olarak istasyonun bodrum katında iki tank bulundurulduğu ve ulusal marker kontrol cihazına göre bu tanklardaki yakıtın Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu tarafından incelenmesi gerektiği tespit edilmiştir. Bunun üzerine bu tanklardan alınan numuneler analiz için İnönü Üniversitesi Petrol Araştırma Laboratuvarına (İnönü PAL) gönderilmiştir. Analiz raporlarında ulusal marker seviyesi geçersiz, teknik düzenlemede yer alan özelliklere aykırı akaryakıt ikmalinde bulunduğu ve akaryakıtı taşıyıcı ve/veya hile amacıyla katılabilecek ürünlerin eklendiği tespit edilmiştir.

3. Bunun üzerine 21/4/2016 tarihli EPDK kararı kapsamında yapılan soruşturma neticesinde düzenlenen 22/6/2016 tarihli soruşturma raporunda da Denetim Tutanağı'ndaki ve İnönü PAL'in analiz raporundaki tespitlerine yer verilmiştir. EPDK başvurunun yazılı savunmasını da aldıktan sonra 9/2/2017 tarihinde, taşıyıcı ve/veya hile amacıyla akaryakıtı katılabilecek ürünlerin akaryakıtı katılması ve istasyonda bulundurulmasının 4/12/2003 tarihli ve 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun 8. maddesinin ikinci fıkrasının (b) bendi ile Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin 38. maddesinin (e) bendine aykırılık teşkil ettiğine karar vermiştir. Anılan kararda ulusal marker seviyesi geçersiz, teknik düzenlemede yer alan

özelliklere aykırı akaryakıt ikmal, taşıyış ve/veya hile amacıyla akaryakıtta katılabilecek ürünleri akaryakıtta katması ve istasyonda bulundurması gerekçesiyle 5015 sayılı Kanun'un 19. maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinin (3) numaralı alt bendine dayanılarak 1.000.000 TL idari para cezası verilmiştir. Yine aynı karar ile ayrıca başvuruca lisansa esas teşkil eden belgelere aykırı olarak bodrum katında iki adet tank bulundurulduğu gerekçesiyle 5015 sayılı Kanun'un 19. maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinin (2) numaralı alt bendi gereğince 1.000.000 TL idari para cezası verilmiştir.

4. Başvurucu, taşıyış yapıldığı gerekçesiyle 5015 sayılı Kanun'un 19. maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinin (3) numaralı alt bendine dayanılarak EPDK tarafından verilen 1.000.000 TL idari para cezasına ilişkin işlemin iptali istemiyle Ankara 10. İdare Mahkemesinde dava açmıştır. Ankara 10. İdare Mahkemesi davanın reddine karar vermiştir. Kararının gerekçesinde, İnönü PAL'ın analiz raporundaki tespitlerine değinilerek motorin numunelerinin damıtma ve kükürt değerleri açısından EPDK tarafından yayımlanan teknik düzenlemede yer alan özelliklere aykırı olduğu, damıtma ve kükürt değerleri açısından söz konusu numunenin içine kaynama noktası ve kükürt oranı yüksek organik bir sıvının eklenerek taşıyış edildiği belirtilmiştir. Başvurucunun istinaf isteminin reddinden sonra Danıştay da temyiz isteminin reddine ve kararın onanmasına karar vermiştir.

5. Başvurucu, kaçak tank bulundurma gerekçesiyle 5015 sayılı Kanun'un 19. maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinin (2) numaralı alt bendine dayanılarak EPDK tarafından verilen 1.000.000 TL idari para cezasına ilişkin işlemin iptali istemiyle Ankara 17. İdare Mahkemesinde dava açmıştır. Ankara 17. İdare Mahkemesi davanın reddine karar vermiştir. Karar kanun yollarından geçerek kesinleşmiştir. Kararının gerekçesi özetle şöyledir:

i. 22/10/2013 tarihinde yapılan denetimde diğer hususların yanında lisansa esas teşkil eden belgelere aykırı olarak bodrum katında iki yakıt tankı tespit edilmesi nedeniyle 1.000.000 TL idari para cezası verilmesine ilişkin olarak EPDK'nın 21/8/2014 tarihli kararının ön araştırma ve soruşturma yapılmadan tesis edildiği gerekçesiyle Ankara 4. İdare Mahkemesince iptal edildiği vurgulanmıştır.

ii. Bu cezanın iptali üzerine yeniden yapılan soruşturma ve denetim neticesinde 22/6/2016 tarihli soruşturma raporunun düzenlendiği ve bu rapor esas alınarak ve başvuruca savunması alındıktan sonra lisansa esas teşkil eden belgelere aykırı olarak bodrum katında iki tank bulundurulduğu gerekçesiyle başvuru konusu idari para cezasının verildiği izah edilmiştir.

iii. Bu çerçevede istasyonda yapılan denetimde gizli tank bulunduğunun ve bu tanklardan birine elektrikli bir sayaç vasıtasıyla ... plakalı araçtan yakıt doldurulduğunun tespit edildiği, bu hususta herhangi bir uyuşmazlık bulunmadığı ifade edilmiştir.

iv. Ayrıca başvuruca bu tanklara ve akaryakıt ikmaline ilişkin olarak bir Suriye vatandaşı ile diğer birkaç kişiyi suçlamasının ve hiçbir bilgilerinin olmadığı şeklindeki iddialarının hayatın olağan akışına aykırı olduğu belirtilerek bu iddialara itibar edilmediği açıklanmıştır.

v. Buna ilaveten Ankara 4. İdare Mahkemesinin daha önceki Kurul kararının iptaline dair kararının usule ilişkin bir eksikliğe ilişkin olduğu ve soruşturma sürecinin tamamlanarak yeniden işlem tesisine engel oluşturmayaacağı yönünde değerdendirme yapılmıştır.

vi. Bundan başka başvuru, istasyonu O.K. isimli şahsa kiraya verdiğini ileri sürmüşse de başvuru, istasyonun dava dilekçesi ekinde yalnızca bir adi kira senedi sunduğu, akaryakıt istasyonlarının devir ve kiralanması işlemlerinin ayrıntılı düzenlemelere bağlandığı, EPDK ile diğer ilgili kurum ve kuruluşlara bildirim yükümlülüklerinin ve alınması gereken birtakım izinlerin söz konusu olduğu izah edilmiştir. Ancak dava dosyasında bu gerekliliklerin yerine getirildiğine ilişkin herhangi bir bilgi-belgenin bulunmadığına ve EPDK kayıtlarında istasyonun sahibi olarak başvuru, istasyonun isminin görüldüğüne dikkat çekilmiştir.

vii. Bu bilgiler ışığında başvuru, istasyonun bu yöndeki iddiasına da itibar edilemeyeceği ve usulüne uygun yürütülen soruşturma süreci ile eylemin sübuta erdiğinin ortaya konulmuş olduğu kabul edilmiştir.

6. Söz konusu eylemler nedeniyle O.K., K.İ. ve H.O. hakkında 21/3/2007 tarihli ve 5607 sayılı Kaçakçılıkça Mücadele Kanunu'na muhalefet suçunu işledikleri gerekçesiyle 11/4/2014 tarihinde Midyat Asliye Ceza Mahkemesince mahkûmiyet kararı verilmiştir.

7. Başvurular süresi içinde yapılmıştır.

8. 2019/37650 numaralı başvuru, 2019/28535 numaralı başvuru ile birleştirilmesine Komisyonca karar verilmiştir. Komisyonca başvuruların kabul edilebilirlik ve esas incelemesinin Bölüm tarafından yapılmasına karar verilmiştir.

II. DEĞERLENDİRME

9. Başvuru;

i. Daha önce verilen aynı nitelikteki idari para cezasının Ankara 4. İdare Mahkemesince ön araştırma ve soruşturma yapılmaması gerekçesiyle iptal edilmesine rağmen tekrar hiçbir araştırma ve inceleme yapılmadan aynı cezaların verildiğini öne sürmüştür.

ii. İstasyonda yapılan iş ve işlemlerle ilgisinin olmadığını, istasyonun 20/4/2012 tarihinden beri O.K. isimli şahıs tarafından kira sözleşmesi kapsamında işletildiğini, istasyonda tank değil varil bulunduğunu, bu varillerin ise Suriyeli K.İ. ye ait olduğunu ve varillerdeki yakıtla istasyonun ilgisi olmadığını iddia etmiştir. Bu durumun O.K. ve K.İ. tarafından ceza dosyasında beyan edildiğini ancak talep edilmesine rağmen ceza dosyasındaki sanıkların idare mahkemelerince dinlenmediğini vurgulamıştır.

iii. Ayrıca söz konusu ceza dosyasında kendisinin şüpheli/sanık olmadığını belirtmiş, istasyondaki tank ve pompalardan alınan numuneler geçerli çıkmasına rağmen bu hususların derece mahkemelerince dikkate alınmadığından yakınmıştır.

iv. Verilen cezanın Anadolu'da küçük bir işletme için ağır, ölçsüz, fahiş ve cezaların şahsılığı ile eşitlik ilkelerine aykırı olduğunu dile getirmiştir.

v. Bu gerekçelerle mülkiyet, adil yargılanma ve gerekçeli karar hakları ile eşitlik ve cezaların şahsılığı ilkelerinin ihlal edildiğini ileri sürmüştür.

10. Bakanlık görüşünde, inceleme yapılırken Anayasa ve ilgili mevzuat hükümleri, Anayasa Mahkemesi içtihadı ve somut olayın kendine özgü koşullarının dikkate alınması gerektiği belirtilmiştir. Başvurucu, Bakanlık görüşüne karşı beyanda bulunmamıştır.

11. Başvuru, mülkiyet hakkı kapsamında incelenmiştir.

12. Açıkça dayanaktan yoksun olmadığı ve kabul edilemezliğine karar verilmesini gerektirecek başka bir neden de bulunmadığı anlaşılan mülkiyet hakkının ihlal edildiğine ilişkin iddianın kabul edilebilir olduğuna karar verilmesi gerekir.

13. İdari para cezası uygulanmasıyla başvuruçunun mal varlığında eksilmeye yol açıldığı kuşkusuz olduğuna göre bu paranın başvuruçucu açısından *mülk* teşkil ettiği açıktır (benzer yöndeki değerlendirmeler için bkz. *Orhan Gürel*, B. No: 2015/15358, 24/5/2018, § 43; *Mustafa Taş*, B. No: 2017/23968, 31/10/2018, § 35). Bununla birlikte somut olayda ulusal marker seviyesi geçersiz akaryakıt ve lisansa esas teşkil eden belgelere aykırı olarak tank bulundurması nedeniyle başvuruçucu hakkında idari para cezaları uygulanmasının mülkiyet hakkına müdahale teşkil ettiği açıktır. Söz konusu müdahaleyle enerji piyasasına ilişkin düzenlemelerin ihlal edilmesinin önlenmesi amaçlanmaktadır. Bu durumda başvuru konusu olaydaki müdahalenin amacı dikkate alındığında müdahalenin mülkiyetin kamu yararına kullanılmasının kontrol edilmesine ilişkin kural çerçevesinde incelenmesi gerekir (benzer yöndeki değerlendirmeler için bkz. *Mars Sinema Turizm ve Sportif Tesisler İşletmeciliği A.Ş.*, B. No: 2017/23849, 10/10/2018, § 48; *Mustafa Taş*, § 38).

14. Başvuruya konu idari para cezaları 5015 sayılı Kanun'un 19. maddesinin olay tarihinde yürürlükte bulunan ikinci fıkrasının (a) bendinin (2) ve (3) numaralı alt bentleri uyarınca verilmiş olup söz konusu Kanun hükümlerinin açık, ulaşılabılır ve öngörülebilir mahiyette olduğu dikkate alındığında başvuruçunun mülkiyet hakkına yapılan müdahalenin kanuna dayalı olduğu kuşkusuzdur. Ayrıca başvuruçuya uygulanan idari para cezalarının dayanağı olan kanuni düzenlemelerle akaryakıt kaçakçılığının önlenerek piyasaya güvenilir ve kaliteli akaryakıt temininin amaçlandığı anlaşılmıştır. Akaryakıt kaçakçılığının önlenmesi amacıyla lisans sahiplerine yükümlülükler yüklenmesinin ve bu yükümlülüklerin ihlali hâlinde yaptırım uygulanmasının kamu yararını sağlamaya yönelik olduğu açıktır.

15. Anayasa Mahkemesi *Başpet Petrol Tur. Gid. Tar. Ür. San. ve Tic. A.Ş.* (B. No: 2017/22459, 16/9/2020), *Aslan Avcı Döküm Sanayi ve Ticaret A.Ş.* (B. No: 2017/39159, 28/1/2020), *Fidanlar İnşaat Taahhüt Sanayi ve Ticaret Ltd. Şti.* (B. No: 2017/38836, 15/1/2020) ve *Mustafa Taş* kararlarında idari para cezalarıyla ilgili uygulanacak anayasal ilkeleri belirlemiştir. Bu kararlarda evvela idari para cezasının cezaıyla öngörülen kamu yararı amacını gerçekleştirilmeye elverişli olduğu ve söz konusu meşru amacı gerçekleştirilmeye elverişli diğer araçlarla karşılaştırıldığında ve başvuruçuların fiillerinin kabahat olarak düzenlenerek yalnızca idari para cezası uygulandığı dikkate alındığında müdahalenin gerekli olmadığını söyleyemeyeceği vurgulanmıştır. Ardından orantılılık yönünden öncelikle başvuruçulara idari para cezası kararına karşı iddia ve savunmalarını etkin bir biçimde ortaya koyabilme olanağının tanınıp tanınmadığı irdelenerek idari para cezalarına ilişkin işlemlerin iptali istemiyle açılan davalarda başvuruçuların bilgi ve kanıtlar ile iddia, itiraz ve savunmalarını yargı mercilerine sunma fırsatı elde ettiği ortaya konmuştur. Bununla birlikte idari para cezalarının miktarının yüksek olduğu için orantısız olduğu şikâyetinde bulunulmuş ise de herhangi bir orantılılık karşılaştırması yapmaya elverişli bir bilgi veya belge sunulmaması nedeniyle idari para cezalarının başvuruçuların ekonomik

durumunda nasıl bir etkiye yol açtığıın belirlenmesinin mümkün olmadığı izah edilmiştir. Ayrıca idari para cezası verilmesine yol açan fiillerin başvurucların kusurundan kaynaklandığı ve olaylarda kamu makamlarının özensiz bir tutum veya davranışının söz konusu olmadığı açıklanmıştır. Neticede bu çerçevede müdahalelerin -içerdiği kamu yararı amacı ile karşılaştırıldığında ve özellikle başvurucların kendi kusuruyla kanuna aykırılığa yol açtığı gözetildiğinde- başvurucları şahsi olarak aşırı bir külfet yüklediği değerlendirilmiştir.

16. Bu ilkeler ışığında somut olay değerlendirildiğinde akaryakıt kaçakçılığının önlenmesi amacıyla gerçekleştirilen müdahalenin elverişli ve gerekli olduğu aşikârdır. Öte yandan başvurucların idari para cezalarına ilişkin işlemlerin iptali istemiyle açılan davalarda bilgi ve kanıtlar ile iddia, itiraz ve savunmalarını yargı mercilerine sunma fırsatı elde ettiği ve derece mahkemelerince yukarıda özetlenen gerekçeli kararlarda başvurucların esaslı şikâyetlerinin değerlendirildiği ve bu değerlendirmelerin açık bariz takdir hatası içermediği anlaşılmaktadır. Bu çerçevede idari para cezası verilmesine yol açan fiillerin başvurucların kusurundan kaynaklandığı ve olayda kamu makamlarının özensiz bir tutum veya davranışının söz konusu olmadığı değerlendirilmiştir. Ayrıca başvurucları idari para cezalarının miktarının yüksek olduğu itirazına ilişkin orantılılık karşılaştırması yapmaya elverişli hiçbir bilgi veya belge sunmadan sadece soyut iddiada bulunduğundan ekonomik durumunda nasıl bir etkiye yol açtığı belirlenememiştir. Buna göre müdahalenin -içerdiği kamu yararı amacı ile karşılaştırıldığında ve özellikle başvurucların kendi kusuruyla kanuna aykırılığa yol açtığı gözetildiğinde- başvurucları şahsi olarak aşırı bir külfet yüklediği sonucuna ulaşılmıştır.

17. Açıklanan gerekçelerle Anayasa'nın 35. maddesinde güvence altına alınan mülkiyet hakkının ihlal edilmediğine karar verilmesi gerekir.

III. HÜKÜM

Açıklanan gerekçelerle;

A. Mülkiyet hakkının ihlal edildiğine ilişkin iddianın **KABUL EDİLEBİLİR OLDUĞUNA**,

B. Anayasa'nın 35. maddesinde güvence altına alınan mülkiyet hakkının **İHLAL EDİLMEDİĞİNE**,

C. Yargılama giderlerinin başvurucları üzerinde **BIRAKILMASINA**,

D. Kararın bir örneğinin Adalet Bakanlığına **GÖNDERİLMESİNE** 29/3/2023 tarihinde **OYBİRLİĞİYLE** karar verildi.