T.C.
UYUŞMAZLIK MAHKEMESİ

ESAS NO : 2021/737
KARAR NO : 2022/243
KARAR TR : 18/04/2022

ÖZET: Meslekî kamu kurumunca verilen ve idari yaptırım niteliği bulunmayan disiplin cezasının iptali istemiyle açılan davanın İDARİ YARGI YERİNDE çözümlenmesi gerektiği hk.

K A R A R

Davacı : A. S. A San. ve Tic.Ltd.Şti.
Vekili : Av. H. A
Davalı : Türkiye Seyahat Acentaları Birliği
Vekili : Av. Ç. E

I. DAVA KONUSU OLAY

1.Davacı vekili, müvekkili şirket hakkında *"seyahat acentalığı işletme belgesini ve diğer ilgili evrakları seyahat acentası olmayan üçüncü kişilere hukuka aykırı olarak kullandırdığından"* bahisle 1618 sayılı Seyahat Acentaları ve Seyahat Acentaları Birliği Kanunu'nun 10.maddesinin (b) bendi ve Seyahat Acentaları Yönetmeliği'nin 5/1/a/3 maddesinin ihlal edildiğinden Seyahat Acentaiarı Birliği Yönetmeliği'nin 10/3/c madde hükmü uyarınca disiplin para cezası verilmesine ilişkin Türkiye Seyahat Acentaları Birliği Disiplin Kurulu kararının kaldırılması talebiyle idari yargı yerinde iptal davası açmıştır.

II. UYUŞMAZLIĞA İLİŞKİN BAŞVURU SÜRECİ

A. İdari Yargıda

2. **İstanbul 5. İdare Mahkemesinin 29/12/2020 tarihli ve E.2020/1398, K.2020/1963 sayılı kararı**ile, *"kabahat niteliğindeki idari yaptırım kararına karşı açılan davanın görüm ve çözümünde adli yargı yerinin görevli olduğu"* gerekçesiyle davanın görev yönünden reddine karar verilmiştir. Bu karar, istinaf edilmeksizin 14/01/2021 tarihinde kesinleşmiştir.

3. Davacı vekili, bunun üzerine adli yargı yerine itiraz başvurusunda bulunmuştur.

B. Adli Yargıda

4. **İstanbul Anadolu 10. Sulh Ceza Hâkimliğinin 03/08/2021 tarihli ve 2021/886 D.İş sayılı kararı**ile, *"5362 sayılı Kanun'un 24/4.maddesi gereğince disiplin kurulunca verilmiş ceza kararına karşı idari yargı yerinde dava dava açılması gerektiği"* gerekçesiyle mahkemenin görevsizliğine ve kararın kesinleşmesini müteakip dosyanın Uyuşmazlık Mahkemesine gönderilmesine karar verilmiştir. Bu karar, itiraz edilmeksizin 07/10/2021 tarihinde kesinleşmiştir.

5. Dava dosyası, gerekçeli kararda yazılı olduğu şekilde Sulh Ceza Mahkemesince re'sen Uyuşmazlık Mahkemesine gönderilmiştir.

III. İLGİLİ HUKUK

A. Mevzuat

6. Anayasa'nın 123. maddesinin üçüncü fikrası şöyledir:

"Kamu tüzelkişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur."

7. Anayasa'nın 135. maddesinin birinci fikrası şöyledir:

"Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşları; belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleri ile ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hakim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlakını korumak maksadı ile kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında, gizli oyla seçilen kamu tüzelkişilikleridir."

8. 1618 sayılı Seyahat Acentaları Birliği Kanunu'nun *"Amaç ve Kuruluş"* başlıklı 32. maddesi şöyledir:

"Seyahat acentaları, seyahat acentalığı mesleğinin yurt ekonomisi ve turizmine uygun surette gelişmesini sağlayıcı tedbirleri almak ve mesleki ahlak ve tesanüdü korumak amaciyle Seyahat Acentaları Birliği adı altında tüzel kişiliği haiz bir birlik kurarlar. Seyahat acentalarının bu birliğe üye olmaları zorunludur.

Seyahat Acentaları Birliğinin merkezi İstanbul'dadır. Birlik gerekli görülen yerlerde merkeze bağlı şubeler açabilir. Yönetim Kurulu, merkeze bağlı şube bürosunun kadroları ile şube müdürünü tespit ve tayin eder."

9. Aynı Kanun'un *"Birliğin görevleri"* başlıklı 33. maddesi şöyledir:

"Seyahat Acentaları Birliğinin görevi, pazar araştırmaları ve seyahat acentalığı konusunda incelemeler yapmak, birlik üyeleri arasındaki haksız rekabetin önlenmesi hususunda gerekli tedbirler almak, seyahat acentaları personelinin yetiştirilmesi için kurslar ve seminerler düzenlemek, Bakanlıkça istendiğinde görüş bildirmek, uluslararası kuruluşlarda seyahat acentalarını temsil etmek, bu kanunda ve 34 üncü maddenin son fıkrasında bahsedilen yönetmelikte belirtilen diğer görevleri ifa etmektir.

Birlik, acentalık mesleğinin vakar ve haysiyetine uymayan hareketlerden dolayı birlik üyelerine disiplin cezası verir. Bunun ayrıntıları yönetmelikte belirtilir."

10. 1618 sayılı Seyahat Acentaları ve Seyahat Acentaları Birliği Kanunu'nun *"Seyahat acentalarının yükümlülükleri"* başlıklı 10. maddesinin (b) bendinde, *"müşteriyi aldatıcı, kamu güvenini sarsıcı ve ülke turizmini baltalayıcı davranışlarda bulunmamak",* seyahat acentalarının uymak zorunda olduğu hususları arasında sayılmıştır.

11. 05/07/2007 tarihli ve 26664 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Seyahat Acentaları Yönetmeliği'nin *"Seyahat acentalarının hizmetleri"* başlıklı 5.maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinin üçüncü alt bendinde, *"Seyahat acentalarının hizmetleri"* arasında, *"seyahat acentalığı faaliyetleri, Kanuna göre kurulmuş seyahat acentalarınca yerine getirilir. Tüketiciye yönelik olarak bir bedel karşılığında seyahat acentalığına münhasır faaliyet olarak tanımlanan hizmetlerin seyahat acentası olmayan kişi ve kuruluşlar tarafından yapılması yasak"* olduğu düzenlenmiş; *"seyahat acentalarının ürettiği hizmetlerin tamamını ya da bir kısmını ürün sahibi seyahat acentası tarafından yetki verilmek suretiyle satmak"* d a *"seyahat acentalarına münhasır hizmetler"* arasında sayılmıştır.

12. 03/06/2018 tarihli ve 30440 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Seyahat Acentaları Birliği Yönetmeliği'nin *"Disiplin kurulu ve disiplin cezaları"* başlıklı 10. maddesi şöyledir:

"Disiplin Kurulu, üç kişiden oluşur ve Genel Kurul tarafından üyeleri arasından seçilir. Genel Kurulda ayrıca üç yedek üye seçilir. Disiplin Kurulu üyelerince bir üye başkan olarak seçilir. Toplantı ve karar yeter sayısı üçtür.

Disiplin Kurulu, Birlik üyelerinin acentalık, tanıtım ve reklam faaliyetlerinde Kanun, Yönetmelik ve mesleki etik ilkelere uygun davranıp davranmadığını kendisine iletilen ihbar ya da şikâyet üzerine soruşturmaya yetkilidir.

Soruşturmanın tamamlanmasını müteakip kusurlu olduğu tespit edilen üye hakkında kusurun niteliğine göre aşağıdaki cezalar uygulanır;

a) Uyarma cezası: Seyahat acentası meslek ilkelerine aykırı davranan, Birliğe karşı üyelik görev ve yükümlülüklerini yerine getirmeyen, yıllık aidat borcunu yıl sonuna kadar kapatmayan, Birliğin itibarını zedeleyici fiil ve beyanlarda bulunan, tüketici ve diğer kişilerle olan ilişkilerde terbiye ve nezakete aykırı davranışlarda bulunan üyenin, mesleki faaliyetlerinde ve davranışlarında daha dikkatli olması gerektiğinin yazı ile bildirilmesidir. Üye, bir yıl içerisinde uyarma cezası gerektiren fiili tekrarlaması halinde kınama cezası ile cezalandırılır.

b) Kınama cezası: Tüketicilere ve diğer kişilere olan taahhütlerini yerine getirmeyen veya bunlara karşı haksız ithamda bulunan, müşterilerini, tüketicileri veya diğer kişileri aldatan, rekabeti bozucu davranışlarda veya haksız rekabette bulunan ya da mükerrer uyarma cezası alan üyeye mesleki faaliyetinde ve davranışlarında kusurlu olduğunun yazı ile bildirilmesidir. Üye, bir yıl içerisinde kınama cezasını gerektiren fiili tekrarlaması halinde para cezası ile cezalandırılır.

c) Para cezası: Üyenin Bakanlık, diğer resmi kurumlar ve Birlik tarafından mevzuata uygun olarak alınmış kararlara aykırı hareket etmesi veya mükerrer kınama cezası almasından dolayı para cezası ile cezalandırılmasıdır. Para cezaları Birliğe gelir kaydedilir. Verilecek para cezası kusurun işlendiği yıla ait üyelik aidatının iki katıdır. Üyenin para cezası verilmesini gerektiren eylem ve davranışlarının aynı eylem ve davranış olmasına bakılmaksızın bir yıl içerisinde tekrarında verilecek ceza yıllık aidatın beş katı

olarak uygulanır.

ç) Geçici veya uzun süreli üyelikten çıkarma cezası: Üyenin seyahat acentası sıfatı ile bağdaşmayacak nitelik ve derecede yüz kızartıcı ve utanç verici hareketleriyle huzur, sükûn ve çalışma düzenini bozucu eylem ve davranışlarda bulunması karşısında, Birlik üyeliğinden geçici veya uzun süreli olarak çıkarılması ve bu süre içerisinde mesleki faaliyetini yürütememesidir. Geçici çıkarma cezası bir aydan az altı aydan fazla, uzun süreli çıkarma cezası altı aydan az iki yıldan fazla olamaz.

Kararlar, karar tarihini takip eden altmış gün içerisinde Yönetim Kurulu tarafından uygulanır. Geçici veya uzun süreli üyelikten çıkarma cezasının süresi, cezanın Bakanlık tarafından seyahat acentasına tebliğ tarihinden itibaren başlar.

Kanun ve bu Yönetmelikte hüküm bulunmayan hallerde, Disiplin Kurulunun işleyişine ilişkin hususlar, 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar Meslek Kuruluşları Kanununun 24 üncü maddesinde yer alan hükümlere göre yürütülür.

Seyahat acentası adına işlem yapan veya görev alan kişilerin eylemleri sonucunda disiplin soruşturması açılması durumunda, bu kişilerin meslek ilkelerine aykırı davrandıklarının tespiti halinde verilecek disiplin cezası seyahat acentası hakkında uygulanır. Ancak, seyahat acentasını temsil ve ilzama yetkili kişilerin disiplin cezası gerektiren eyleme dahil olmadıklarının ortaya çıkması ve disiplin soruşturmasına konu eylemin failinin görevden uzaklaştırılması halinde verilecek cezalar bir alt kademeye indirilir."

13. 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar Meslek Kuruluşları Kanunu'nun, yukarıda anılan Kanun ve Yönetmeliğin hüküm bulunmayan ve "Disiplin Kurulunun işleyişine ilişkin hususların" yer aldığı, *"Disiplin kurulu ve disiplin cezaları"* başlıklı 24. maddesinin ilk beş fıkrası şöyledir:

"Birlik disiplin kurulu birliğe bağlı oda üyelerinin meslekî faaliyetleri sırasında meslek ahlakı ile bağdaşmayan hareket ve işlemlerini soruşturmaya ve durumun niteliğine ve ağırlık derecesine göre bu maddede belirtilen disiplin cezalarını vermeye yetkilidir.

Disiplin kurulu kendi üyeleri arasından bir başkan seçer. Disiplin kurulunun sekreterlik işleri birlik tarafından yerine getirilir. Disiplin kurulu üyeleri arasında eksilme olduğu takdirde, yedek üyelerden genel kuruldaki seçimde en fazla oy alanlar, oyların eşitliği halinde listeye göre sırayla disiplin kurulunca yazılı olarak disiplin kuruluna çağrılır.

Üyenin yazılı savunması alınmadan disiplin cezası verilemez. Disiplin kurulunun yedi günden az olmamak üzere verdiği süre içinde savunma yapmayan üye, savunma hakkından vazgeçmiş sayılır.

Disiplin kurulu kendilerine intikal eden ihbar ve şikâyetleri en çok bir ay içinde soruşturmaya başlar ve en geç üç ay içinde sonuçlandırır.

Disiplin kurulunca verilen cezalar on gün içinde ilgililere yazılı olarak tebliğ edilir. İlgililer bu karara karşı tebellüğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde yetkili idare mahkemesine dava açabilirler. Davanın açılmış olması idarece verilen cezanın yerine getirilmesini durdurmaz. Dava, zaruret görülmeyen hallerde, evrak üzerinden inceleme yapılarak en kısa sürede sonuçlandırılır. Yetkili idare mahkemesince verilen kararlara karşı bölge idare mahkemesine başvurulabilir. Bölge idare mahkemesinin verdiği kararlar kesindir."

14. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun *"İdari Dava Türleri ve İdari Yargı Yetkisinin Sınırı"* başlıklı 2. maddesinin değişik 1 numaralı bendi şöyledir:

"İdari dava türleri şunlardır:

a) İdarî işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlâl edilenler tarafından açılan iptal davaları,

b) İdari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılan tam yargı davaları,

c) Tahkim yolu öngörülen imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklar hariç, kamu hizmetlerinden birinin yürütülmesi için yapılan her türlü idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davalar"

B. Yargı Kararları

15. Uyuşmazlık Mahkemesinin 08/07/2019 tarihli ve E.2019/364, K.2019/402 sayılı kararında, özetle; *"incelenen uyuşmazlıkta, 1618 sayılı Kanun'un 30. maddesi uyarınca verilen idari para cezasının, 5326 sayılı Kanun'un 16. maddesinde belirtilen idari yaptırım türlerinden biri olduğu, 1618 sayılı Kanun'da idari para cezasına itiraz konusunda görevli mahkemenin gösterilmediği anlaşılmıştır. Bu durumda, Kabahatler Kanunu'nun 5560 sayılı Kanun'la değişik 3. maddesinde belirtildiği üzere, idari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümlerinin, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde uygulanacağı nedeniyle, görevli mahkemenin belirlenmesinde 5326 sayılı Yasa hükümleridikkate alınacağından, idari para cezasına karşı açılan davanın görüm ve çözümünde, anılan Kanunun 27. maddesinin (1) numaralı bendi uyarınca adli yargı yerinin görevli olduğu sonucuna varılmıştır."*

IV. İNCELEME VE GEREKÇE

A. İlk İnceleme

16. Uyuşmazlık Mahkemesinin Muammer TOPAL'ın başkanlığında, Üyeler Birol SONER, Nilgün TAŞ, Doğan AĞIRMAN, Aydemir TUNÇ, Nurdane TOPUZ ve Ahmet ARSLAN'ın katılımlarıyla yapılan 18/04/2022 tarihli toplantısında; 2247 sayılı Kanun'un 19. maddesindeki usule uygun başvuru yapılmadığı görülmüş ise de, aynı Kanun'un 14. maddesi kapsamında farklı yargı kollarında verilmiş iki ayrı kesinleşmiş görevsizlik kararının bulunduğu ve bu madde dikkate alınarak usule ilişkin başkaca bir noksanlık bulunmadığı anlaşıldığından, görev uyuşmazlığının esasının incelenmesine oy birliğiyle karar verildi.

B. Esasın İncelenmesi

17. Raportör-Hâkim Murat UÇUR'un davanın çözümünde idari yargının görevli olduğu yolundaki raporu ile dosyadaki belgeler okunduktan, ilgili Başsavcılarca görevlendirilen Yargıtay Cumhuriyet Savcısı Halil İbrahim ÇİFTÇİ ile Danıştay Savcısı Yakup BAL'ın davada idari yargının görevli olduğu yolundaki sözlü açıklamaları da dinlendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

18. Dava, seyahat acentalığı işletme belgesini ve diğer ilgili evrakları seyahat acentası olmayan üçüncü kişilere hukuka aykırı olarak kullandırdığından bahisle 1618 sayılı Kanunu'nun 10.maddesinin (b) bendi ve Seyahat Acentaları Yönetmeliği'nin 5/1/a/3 maddesinin ihlali nedeniyle Seyahat Acentaiarı Birliği Yönetmeliği'nin 10/3/c madde hükmü uyarınca 5.586,28-TL idari para cezası verilmesine ilişkin 20/02/2020 tarih ve 3 numaralı Türkiye Seyahat Acentaları Birliği Disiplin Kurulu kararının iptali istemiyle açılmıştır.

19.Yukarıda anılan Anayasa ve mevzuat hükümlerinin birlikte değerlendirilmesinden; Türkiye Seyahat Acentaları Birliği'nin (TÜRSAB) kanunla kurulmuş olması ve amacının da anayasal tanıma uygun düşmesi karşısında, birliğin bir mesleki kamukurumu ve kamu tüzelkişisi olduğu açıktır. Her ne kadar kuruluş kanununda birliğin meslekikamu kurumu niteliğini haiz olduğuna ilişkin bir ibare yer almamışsa da; kanunla kurulmuş olması, yüklendiği kamu hizmeti ve disiplin kurulunun işleyişine ilişkin hükümlerde kamu tüzelkişisi olan esnaf ve sanatkarlar meslek odalarının düzenlendiği 5362 sayılı Kanun'a atıfta bulunması, birliğin mesleki kamu kurumu niteliğini ortaya koyması bakımından yeterlidir. (bkz. Danıştay Sekizinci Dairenin 16/11/1999 tarihli ve E.1999/6358, K.1999/6243 sayılı kararı.)

20. Uyuşmazlık Mahkemesince daha evvel verilen bir kararda, 1618 sayılı Kanun'un 30.maddesinde düzenlenen ve kabahat niteliğindeki idari yaptırıma (idari para cezası) ilişkin uyuşmazlıkta, 5326 sayılı Kanun hükümlerinin dikkate alınması gerektiği sonucuna varılmıştır (§ 15).

21. Somut olayda ise, kamu tüzelkişisi olan Türkiye Seyahat Acentaları Birliği Disiplin Kurulunca verilen disiplin para cezasının iptali istenilmiştir. Disiplin Kurulunca verilen para cezası; idari yaptırım niteliğinde bir idari para cezası olmayıp, birlik üyesi olan davacının acentalık, tanıtım ve reklam faaliyetlerinde Kanun, Yönetmelik ve mesleki etik ilkelere uygun davranıp davranmadığına ilişkin bir karardır.

22. Bu durumda, mesleki kamu kurumu olan ve kamu tüzel kişiliğini haiz Türkiye Seyahat Acentaları Birliği Disiplin Kurulunca verilen disiplin cezasının iptali istemiyle açılan davanın, 2577 sayılı Kanun'un 2. maddesinde düzenlenen bir idari dava türü olduğu ve uyuşmazlığın esasının çözümünde idari yargı yerinin görevli olduğu sonucuna varılmıştır.

23. Yukarıda belirtilen hususlar göz önünde bulundurularak, İstanbul 5. İdare Mahkemesinin görevsizlik kararının kaldırılmasına karar verilmesi gerekmiştir.

V. HÜKÜM

Açıklanan gerekçelerle;

A. Davanın çözümünde İDARİ YARGI YERİNİN GÖREVLİ OLDUĞUNA,

B. İstanbul 5. İdare Mahkemesinin 29/12/2020 tarihli ve E.2020/1398, K.2020/1963 sayılıGÖREVSİZLİK KARARININ KALDIRILMASINA,

18/04/2022 tarihinde, OY BİRLİĞİ ile KESİN OLARAK KARAR VERİLDİ.

Başkan	Üye	Üye	Üye
Muammer	Birol	Nilgün	Doğan
TOPAL	SONER	TAŞ	AĞIRMAN

Üye	Üye	Üye
Aydemir	Nurdane	Ahmet
TUNÇ	TOPUZ	ARSLAN