T.C.
UYUŞMAZLIK MAHKEMESİ

ESAS NO : 2024/81
KARAR NO : 2024/98
KARAR TR : 04/03/2024

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 : ... Turizm Tic. ve San. Ltd. Şti.
Vekili : Av. H. K
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 kullandırdığı"* iddiasıyla ve 1618 sayılı Seyahat Acentaları ve Seyahat Acentaları Birliği Kanunu'nun 10. maddesinin (b) bendi ile Seyahat Acentaları Yönetmeliği'nin 5/1/a/3 maddesinin ihlal edildiğinden bahisle, Seyahat Acentaları Birliği Yönetmeliği'nin 10/3/c maddesi hükmü uyarınca 5.586,28 TL disiplin para cezası verilmesine ilişkin, Türkiye Seyahat Acentaları Birliği Disiplin Kurulunun 18/01/2021 tarih ve DK-24-155 sayılı kararının kaldırılması istemiyle idari yargı yerinde dava açmıştır.

II. UYUŞMAZLIĞA İLİŞKİN BAŞVURU SÜRECİ

A. İdari Yargıda

2 . **İstanbul 10. İdare Mahkemesi 30/11/2022 tarih ve E.2021/1047, K.2022/2185sayılı kararı**ile, davanın görev yönünden reddine karar vermiş, tarafların istinaf etmemesi üzerine karar kesinleşmiştir. Kararın ilgili kısmı şöyledir:

> *"Dava dosyasının incelenmesinden; davalı idarenin denetim görevlilerince 24/02/2020 tarihinde yapılan denetim esnasında, Türkiye Seyahat Acentaları Birliği üyesi olarak işletme belgesi sahibi olan davacı şirketin, uhdesinde bulunan işletme belgesini, seyahat acentesi olmayan üçüncü kişiye kiraladığının tespit edildiğinden bahisle tutanak düzenlendiği, söz konusu tutanağa istinaden davacıya, Bakanlık, diğer resmi kurumlar ve Birlik tarafından mevzuata uygun olarak alınmış kararlara aykırı hareket ettiği gerekçesiyle 1618 sayılı Seyahat Acentaları Ve Seyahat Acentaları Birliği Kanunu'nun 10/b maddesi gereğince 5.586,28-TL para cezası verilmesine ilişkin 18/01/2021 tarih ve DK-24-155 sayılı Türkiye Seyahat Acentaları Birliği Disiplin Kurulu işleminin tesis edildiği, anılan işlemin iptali istemiyle de bakılan davanın açıldığı anlaşılmaktadır.*
>
> *Bu durumda, davacıya, 1618 sayılı Seyahat Acentaları ve Seyahat Acentaları Birliği Kanunu'nun 10/b maddesinin ihlali nedeniyle verilen para cezasının iptali istemiyle açılan davada, 1618 sayılı Kanun'da, bu kanun kapsamında verilen para cezalarına karşı açılacak davalarda görevli Mahkeme olarak İdare Mahkemesinin gösterilmemesi ve yine 5326 sayılı Kanun'un 27. maddesinin, 8. fıkrası kapsamında idari para cezasının verildiği işlem kapsamında idari yargının görev alanına giren bir kararın da bulunmaması nedeniyle, dava konusu uyuşmazlığın görüm ve çözümünde adli yargı Mahkemelerinin görevli olduğu sonucuna varılmıştır."*

3. Davacı vekili, bu kez aynı istemleadli yargı yerinde dava açmıştır.

B. Adli Yargıda

4. **İstanbul Anadolu 1. Sulh Ceza Hakimliği 14/12/2023 tarih ve Değ. İş No.2023/1672 sayılı kararı** ile, verilen para cezasına karşı idare mahkemesinde dava açılması gerektiğinden başvurunun görev yönünden reddine karar vermiş, tarafların itiraz etmemesi üzerine karar kesinleşmiştir. Kararın ilgili kısmı şöyledir :

> *" İdari yaptırım kararı ile ilgili düzenlenen tahkikat evrakı ve idari yaptırım kararı onaylı suretleri*

Hakimliğimizce celp edilmiş, evrak üzerinde yapılan incelemede; 5362 Sayılı Kanunun 24/5 maddesinde "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." hükmünün yer aldığı, bu haliyle 5362 sayılı Kanun'un 24/5 maddesine göre verilen para cezasına karşı idare mahkemesinde dava açılması gerektiğinden idari yargının görevinde olması nedeniyle itirazın reddine..."

III. İLGİLİ HUKUK

A. Mevzuat

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

"Kamu tüzelkişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur."

6. 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."

7. 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 hususlar arasında sayılmıştır.

8. 1618 sayılı Kanun'un *"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. 1618 sayılı 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. (İptal ikinci cümle: Anayasa Mahkemesi'nin 22/3/2023 Tarihli ve E: 2022/156, K: 2023/58 Sayılı Kararı ile)"

10. 05/10/2007 tarihli ve 26664 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Seyahat Acentaları Yönetmeliği'nin *"Seyahat acentalarının hizmetleri"* başlıklı 5.maddesinin 1/a/3 fikrası/bendi şöyledir:

"(1) Seyahat acentalarının hizmetleri şunlardır:

a) 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 yasaktır. Seyahat acentalarına münhasır hizmetler şunlardır:

(...)

3) Seyahat acentalarının ürettiği hizmetlerin tamamını ya da bir kısmını ürün sahibi seyahat acentası tarafından yetki verilmek suretiyle satar,

(...)"

11. 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:

"1-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.

2-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.

3-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.

4-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.

5-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."

12. 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."

13. 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 Kararı

14. Uyuşmazlık Mahkemesinin 08/07/2019 tarihli ve E.2019/364, K.2019/402 sayılı kararında, *"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."* denilmiştir.

IV. İNCELEME VE GEREKÇE

A. İlk İnceleme

15. Uyuşmazlık Mahkemesinin Rıdvan GÜLEÇ'in Başkanlığında, Üyeler Nilgün TAŞ, Eyüp SARICALAR, Muharrem ÜRGÜP, Ahmet ARSLAN, Mahmut BALLI ve Bilal ÇALIŞKAN'ın katılımlarıyla yapılan 04/03/2024 tarihli toplantısında; 2247 sayılı Kanun'un 27. maddesi gereğince yapılan incelemeye göre, adli ve idari yargı yerleri arasında anılan Kanun'un 14. maddesinde öngörülen biçimde olumsuz görev uyuşmazlığı doğduğu, adli yargı dosyasının 15. maddede belirtilen hüküm doğrultusunda davacı vekilinin istemi üzerine son görevsizlik kararını veren Mahkemece, ekinde idari yargı dosyasının sureti ile birlikte Uyuşmazlık Mahkemesine gönderildiği ve sonuçta usule ilişkin herhangi bir noksanlık bulunmadığı anlaşıldığından, görev uyuşmazlığının esasının incelenmesine oy birliği ile karar verildi.

B. Esasın İncelenmesi

16. Raportör-Hâkim Süleyman ARIDURU'nun 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:

17. Dava, seyahat acentalığı işletme belgesini ve diğer ilgili evrakı 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 Acentaları Birliği Yönetmeliği'nin 10/3/c madde hükmü uyarınca, Türkiye Seyahat Acentaları Birliği Disiplin Kurulunun 18/01/2021 tarih ve DK-24-155 sayılı kararıylaverilen 5.586,28 TL disiplin para cezasının iptali istemiyle açılmıştır.

18. 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.)

19. 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 hükümleri dikkate alınarak karar verilmiştir.

20. Somut olayda ise, kamu tüzelkişisi olan Türkiye Seyahat Acentaları Birliği Disiplin Kurulunca verilen disiplin para cezasınıniptali istenilmiştir. Disiplin Kurulunca verilen para cezasının idari yaptırım niteliğindeidari para cezası olmadığı, birlik üyesi olan davacının acentelik faaliyetlerinde Kanun, Yönetmelik ve mesleki etik ilkelere uygun davranıp davranmadığına ilişkin bir karar olduğu anlaşılmaktadır.

21. 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.

22. Yukarıda belirtilen hususlar göz önünde bulundurularak, İstanbul 10. İdare Mahkemesinin 30/11/2022 tarih ve E.2021/1047, K.2022/2185 sayılı görevsizlik kararının kaldırılmasına karar verilmesi gerekmiştir.

V. HÜKÜM

Açıklanan gerekçelerle;

A. Davanın çözümünde İDARİ YARGI YERİNİN GÖREVLİ OLDUĞUNA,

B. İstanbul 10. İdare Mahkemesinin 30/11/2022 tarih ve E.2021/1047, K.2022/2185 sayılıGÖREVSİZLİK KARARININ KALDIRILMASINA,

04/03/2024 tarihinde, OY BİRLİĞİ İLE KESİN OLARAK karar verildi.

Başkan	Üye	Üye	Üye
Rıdvan	Nilgün	Eyüp	Muharrem
GÜLEÇ	TAŞ	SARICALAR	ÜRGÜP

Üye	Üye	Üye
Ahmet	Mahmut	Bilal
ARSLAN	BALLI	ÇALIŞKAN