

Davacı ve Yürütmenin

Durdurulmasını İsteyen : Türkiye Seyahat Acentaları Birliği

Vekili : Av. Bilsay Sarper Arslan
Dikilitaş Mahallesi Aşık Kerem Sokak No:40 Fulya
Beşiktaş/İSTANBUL

Davalı : Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı

Vekili : Av. Hatice Güni - Aynı Yerde

İstemin Özeti : 08.01.2018 tarih ve 30295 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Karayolu Taşıma Yönetmeliği'nin 2. maddesinin 3. fıkrasının, 37. maddesinin 4. ve 5. fıkralarının ve 41. maddesinin 3. fıkrasının eksik düzenleme içerdiğinden bahisle; 6. maddesinin 1. fıkrasında yer alan; " ... kamu kurum ve kuruluşlarının ... " ibaresinin, 14. maddesinin 1. fıkrasının (ç) bendinin, 14. maddesinin 4. fıkrasının (b) bendinde yer alan; " ... toplam 75 adet koltuk kapasitesine ... " ibaresinin, 14. maddesinin 4. fıkrasının (ç) bendinin 2 ve 3 nolu alt bentlerinin, 24. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendinin 3 nolu alt bendinin, 37. maddesinin 2. fıkrasında yer alan " ... her seferde taşınan yolcuların numaralandırılmış oturma yerlerine göre düzenlenmiş yolcu Türk vatandaşı ise T.C. kimlik numarasının, Türk vatandaşı değilse uyruğu, pasaport numarasının veya varsa yabancı kimlik numarasının, ad ve soyadlarının yazılı olduğu ... " ibaresi ile 37. maddesinin 3. fıkrasında yer alan " ... bir nüshasının yapılacak denetimlerde ibraz edilmek üzere seyahat esnasında taşıtta bulundurulması ... " ibaresinin, 40. maddesinin 2. fıkrasının, 40. maddesinin 3. fıkrasında yer alan " ... seyahat başlangıç saatinden en geç bir saat öncesine ... " ibaresinin, 41. maddesinin 2. fıkrasının (a) bendinde yer alan " Kamu kurum ve kuruluşlarının yurtiçi taşıma hizmetini yapmak ... " ibaresinin, 41. maddesinin 12. fıkrasının ve 55. maddesinin 8. fıkrasının iptali ve yürütmesinin durdurulması istenilmektedir.

Savunmanın Özeti : Yürütmenin durdurulması isteminin reddi gerektiği savunulmaktadır.

Danıştay Tetkik Hakimi : Güven BAHADIR

Düşüncesi : 08.01.2018 tarih ve 30295 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Karayolu Taşıma Yönetmeliği'nin 6. maddesinin 1. fıkrasında yer alan; " ... kamu kurum ve kuruluşlarının ... " ibaresinin, 14. maddesinin 1. fıkrasının (ç) bendinin, 14. maddesinin 4. fıkrasının (ç) bendinin 2 ve 3 nolu alt bentlerinin, 37. maddesinin 3. fıkrasında yer alan " ... bir nüshasının yapılacak denetimlerde ibraz edilmek üzere seyahat esnasında taşıtta bulundurulması ... " ibaresinin, 41. maddesinin 2. fıkrasının (a) bendinde yer alan " Kamu kurum ve kuruluşlarının yurtiçi taşıma hizmetini yapmak ... " ibaresinin ve 55. maddesinin 8. fıkrasının yürütmesinin durdurulmasına, dava konusu edilen diğer maddeler yönünden ise yürütmenin durdurulması isteminin reddine karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

TÜRK MİLLETİ ADINA

Karar veren Danıştay Onbeşinci Dairesi'nce davalı idarenin savunmasının alınmasından sonra incelenmesine karar verilen yürütmenin durdurulması istemi savunmanın verildiği görülmekle yeniden incelenerek gereği görüldü:

Dava, 08.01.2018 tarih ve 30295 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Karayolu Taşıma Yönetmeliği'nin 2. maddesinin 3. fıkrasının, 37. maddesinin 4. ve 5. fıkralarının ve 41. maddesinin 3. fıkrasının eksik düzenleme içerdiğinden bahisle; 6. maddesinin 1. fıkrasında yer alan; " ... kamu kurum ve kuruluşlarının ... " ibaresinin, 14. maddesinin 1. fıkrasının (ç) bendinin, 14. maddesinin 4. fıkrasının (b) bendinde yer alan; " ... toplam 75 adet koltuk kapasitesine ... " ibaresinin, 14. maddesinin 4. fıkrasının (ç) bendinin 2 ve 3 nolu alt bentlerinin, 24. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendinin 3 nolu alt bendinin, 37. maddesinin 2. fıkrasında yer alan " ... her seferde taşınan yolcuların numaralandırılmış oturma yerlerine göre düzenlenmiş yolcu Türk vatandaşı ise T.C. kimlik numarasının, Türk vatandaşı değilse uyruğu, pasaport numarasının veya varsa yabancı kimlik numarasının, ad ve soyadlarının yazılı olduğu ... " ibaresi ile 37. maddesinin 3. fıkrasında yer alan " ... bir nüshasının yapılacak denetimlerde ibraz edilmek üzere seyahat esnasında taşıtta bulundurulması ... " ibaresinin, 40. maddesinin 2. fıkrasının, 40. maddesinin 3. fıkrasında yer alan " ... seyahat başlangıç saatinden en geç bir saat öncesine ... " ibaresinin, 41. maddesinin 2. fıkrasının (a) bendinde yer alan " Kamu kurum ve kuruluşlarının yurtiçi taşıma hizmetini yapmak ... " ibaresinin, 41. maddesinin 12. fıkrasının ve 55. maddesinin 8. fıkrasının iptali ve öncelikle yürütmesinin durdurulması istemiyle açılmıştır.

Davanın durumu ve uyuşmazlığın hukuki niteliğine göre, 08.01.2018 tarih ve 30295 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Karayolu Taşıma Yönetmeliği'nin 2. maddesinin 3. fıkrasının, 14. maddesinin 4. fıkrasının (b) bendinde yer alan; " ... toplam 75 adet koltuk kapasitesine ... " ibaresinin, 37. maddesinin 2. fıkrasında yer alan " ... her seferde taşınan yolcuların numaralandırılmış oturma yerlerine göre düzenlenmiş yolcu Türk vatandaşı ise T.C. kimlik numarasının, Türk vatandaşı değilse uyruğu, pasaport numarasının veya varsa yabancı kimlik numarasının, ad ve soyadlarının yazılı olduğu ... " ibaresi ile aynı maddenin 4. ve 5. fıkralarının, 40. maddesinin 2. fıkrasının, 40. maddesinin 3. fıkrasında yer alan " ... seyahat başlangıç saatinden en geç bir saat öncesine ... " ibaresinin, 41. maddesinin 3. ve 12. fıkralarının yürütmesinin durdurulması istemine ilişkin olarak; 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 27. maddesinde öngörülen koşulların bu aşamada gerçekleşmediği anlaşılmaktadır.

655 sayılı Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin "Görevler" başlıklı 2. maddesinin (d) bendinde; ulaştırma, denizcilik, haberleşme ve posta iş ve hizmetlerinin ekonomik, seri, elverişli, güvenli, kaliteli, çevreye kötü etkisi en az ve kamu yararını gözetecek tarzda serbest, adil ve sürdürülebilir bir rekabet ortamında sunulmasını sağlamak Bakanlığın görevleri arasında sayılmış, Bakanlığın hizmet birimi olan "Karayolu Düzenleme Genel Müdürlüğü" başlıklı 7. maddesinin (a) bendinde; karayolu ulaştırması faaliyetlerinin ticari, ekonomik, sosyal ihtiyaçlara ve teknik gelişmelere bağlı olarak ekonomik, seri, elverişli, güvenli, kaliteli, çevreye kötü etkisi en az ve kamu yararını gözetecek tarzda serbest, adil ve sürdürülebilir bir rekabet ortamında yapılmasını ve bu faaliyetlerin diğer ulaştırma türleriyle birlikte ve birbirlerini tamamlayıcı olarak hizmet vermesini sağlamak, (d) bendinde; karayolu taşımacılığı alanında taşımacı, organizatör, acente, komisyoncu, lojistik işletmecisi, terminal işletmecisi ve benzeri faaliyette bulunanlar ile

şoförler başta olmak üzere bu işlerde çalışanların mesleki yeterlik şartlarını belirlemek, bununla ilgili eğitim vermek veya verdirmek, sınav yapmak veya yaptırmak ve bunları yetkilendirmek ve denetlemek, (f) bendinde ise ; karayolu taşımacılık faaliyetlerinde kullanılan her türlü taşıtın cins, kapasite, sahiplik, yaş ve benzeri yönden asgari niteliklerini belirlemek Kara Ulaştırması Genel Müdürlüğü'nün görevleri arasında sayılmış, "Düzenleme yetkisi" başlıklı 34. maddesinde ise; Bakanlığın; görev, yetki ve sorumluluk alanına giren ve kanunla belirlenmiş konularda idari düzenlemeler yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanunu'nun 1. maddesinde; Kanunun, karayolu taşımalarının ülke ekonomisinin gerektirdiği şekilde düzenlenmesi, taşımada düzen ve güvenliğin sağlanması, taşımacı, acente ve taşıma işleri komisyoncuları ile nakliyat ambarı ve kargo işletmeciliği ve benzeri hizmetlerin şartlarının belirlenmesi, taşıma işlerinde istihdam edilenlerin niteliklerinin, haklarının ve sorumluluklarının saptanması, karayolu taşımalarının diğer taşıma sistemleri ile birlikte ve birbirini tamamlayıcı olarak hizmet vermesi ve mevcut imkânların daha yararlı bir şekilde kullanılmasının sağlanması amacıyla çıkarıldığı, 2. maddesinde; Kanunun, kamuya açık karayolunda motorlu taşıtlarla yapılan yolcu ve eşya taşımalarını, taşımacıları, taşıma acentelerini, taşıma işleri komisyoncularını, nakliyat ambarı ve kargo işletmecilerini taşıma işlerinde çalışanlar ile taşımalarda yararlanan her türlü taşıt, araç, gereç, yapıları ve benzerlerini kapsadığı, 5. maddesinin birinci fıkrasında; taşımacılık, acentelik ve taşıma işleri komisyonculuğu ile nakliyat ambarı ve kargo işletmeciliği yapılabilmesi için Bakanlıktan yetki belgesi alınmasının zorunlu olduğu, ikinci fıkrasında; taşımacılık, acentelik ve taşıma işleri komisyonculuğu ile nakliyat ambarı ve kargo işletmeciliği yetki belgesi alınabilmesi için taşıma işleri işletmecilerinin mesleki saygınlık, mali yeterlilik ve mesleki yeterliliğe sahip olması gerektiği, bu maddeye ilişkin usul ve esasların yönetmelikle belirleneceği, üçüncü fıkrasında; taşımacılara, yetki belgesinden ayrı olarak taşımalarda kullanılacak taşıtların niteliğini ve sayısını gösteren taşıt belgesi ile taşımacının taşıt belgesinde kayıtlı her taşıt için düzenlenen ve taşıtta bulunması gereken taşıt kartı verileceği, dördüncü fıkrasında; taşıma işleri işletmecilerinin sayısı, yolcu ve eşya kapasitesi, taşıtların durumu, güvenlik veya benzeri nedenlerle Bakanlığın yetki belgelerinin verilmesinde sınırlamalar ve yeni düzenlemeler getirebileceği, 26. maddesinin (a) bendinin birinci fıkrasında; bu Kanunun, 5. maddesine göre yetki belgesi almadan taşıma işinde faaliyette bulunanlara idari para cezası verileceği, 34. maddesinde ise; bu Kanunun yürürlüğe girmesinden itibaren altı ay içinde taşımacılık, acente ve taşıma işleri komisyonculuğu ile nakliyat ambarı ve kargo işletmeciliği yapmak isteyen gerçek ve tüzel kişilerde aranacak şartlar, verilecek yetki belgeleri ve taşıt belgeleri, her belge türü için gerekli olan taşıt kapasiteleri, taşıtların yaşı, nitelikleri, istiap hadleri ve terminal hizmetlerinde öngörülecek hususları düzenleyen yönetmeliklerin Bakanlıkça hazırlanarak Resmî Gazetede yayımlanacağı belirtilmiştir.

1618 sayılı Seyahat Acentaları ve Seyahat Acentaları Birliği Kanunu'nun 4. maddesinde; Türkiye'de seyahat acentalığı faaliyeti göstermek için Bakanlıktan işletme belgesi almanın zorunlu olduğu belirtilmiş olup, bu kanun uyarınca yayımlanan Seyahat Acentaları Yönetmeliğinin 5. maddesinde;

" (1) Seyahat acentalarının hizmetleri şunlardır:

a) Seyahat acentalığı faaliyetleri, Kanuna göre kurulmuş seyahat acentalarının yerine getirilir. Tüketicieye 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:

- 1) Münferit veya gruplar için bir programa bağlı ya da programsız geceleme veya geceleme yurttan/yurtdışı tur veya paket turları tanıtır, oluşturur, pazarlar veya satar,
- 2) Kara, deniz ve hava ulaştırma araçlarının ve bu araçlara sahip işletmelerin rezervasyonunu yapar, biletlerini satar,
- 3) Seyahat acentalarının ürettiği hizmetlerin tamamını ya da bir kısmını ürün sahibi seyahat acentası tarafından yetki verilme suretiyle satar,
- 4) Transfer yapar,
- 5) Kâr amacıyla konaklama, ulaşım, gezi, yeme-içme, eğlence sağlayan, sportif faaliyetler, kongre-konferans, dinî, sağlık, eğitim, kültürel, bilimsel ve meslekî inceleme, teşvik veya destek amaçlı seyahat ve bunun içinde yer alan hizmetleri organize etmeyi, sağlamayı, pazarlamayı, gerçekleştirmeyi içeren paket tur veya turları düzenler, satar." hükmüne yer verilmiştir.

Anılan Yönetmeliğin "Tanımlar" başlıklı 4. maddesinde; "Paket tur", seyahat acentası tarafından önceden belirlenmiş bir program kapsamında, ulaştırma, konaklama ve bunlara yardımcı sayılmayan diğer turistik hizmetlerin en az ikisinin birlikte, her şeyin dâhil olduğu fiyatla satılan veya satış taahhüdü yapılan ve hizmeti yirmidört saatten uzun bir süreyi kapsayan veya gecelik konaklamayı içeren, düzenlenen ticarî faaliyet, "Seyahat acentası", kâr amacı ile turistlere, turizmle ilgili bilgiler vermeye, paket turları ve turları oluşturmaya, turizm amaçlı konaklama, ulaştırma, gezi, spor ve eğlence sağlayan hizmetleri görmeye yetkili olan, oluşturduğu ürünü kendi veya diğer seyahat acentaları vasıtasıyla pazarlayabilen ticarî kuruluş, "Transfer", turistin, düzenlenen paket tur veya turun başlangıç noktasına kadar, herhangi bir safhasında veya sonunda, sınır giriş ve çıkış kapıları, marinalar, şehirlerarası veya uluslararası ulaşım hizmetlerinin sunulduğu otogar, gar, liman, havalimanı gibi yerlerden konaklama yapacağı tesise veya tesisten bu ulaşım hizmetlerinin sunulduğu yerlere veya programın başladığı yerleşim yerinden konaklama tesisine veya programın bitiminde, tesisten yerleşim yerine bir araçla bir tarifeyle bağlı kalmaksızın seyahat acentası tarafından verilen ulaşım hizmeti, "Tur", Türkiye'nin tarihî, doğal, kültürel, turistik değerlerinden en az birini tanıtmaya ve ulaştırmaya birlikte kapsayan, bu hizmetlerin dâhil olduğu tek bir fiyatla satılan veya satış taahhüdü yapılan ve hizmeti yirmidört saatten kısa bir süreyi kapsayan veya konaklama içermeyen ticarî faaliyet, "Turist" ise, seyahat acentası ürününden bizzat yararlanan kişi olarak tanımlanmıştır.

Dava konusu Yönetmeliğin 6. maddesinin 1. fıkrasında yer alan; " ... kamu kurum ve kuruluşlarının ... " ibaresi ve 41. maddesinin 2. fıkrasının (a) bendinde yer alan " Kamu kurum ve kuruluşlarının yurtiçi taşıma hizmetini yapmak ... " ibaresi yönünden;

Dava konusu Yönetmelik hükümleri ile A türü yetki belgeleri ile otomobille ticari ve tarifesiz olarak, kamu kurum ve kuruluşlarının yurtiçi taşıma hizmeti veya uluslararası yolcu taşımacılığının yapılabileceği, A1 yetki belgesinin yurtiçi tarifesiz yolcu taşımacılığı yapacaklara verileceği ve kamu kurum ve kuruluşlarının yurtiçi taşıma hizmetini yapmak üzere A1 yetki belgesi alanların, uluslararası tarifesiz taşımacılık yapamayacakları düzenlenmiştir. Söz konusu düzenlemelerle A1 yetki belgesi ile -mülga Yönetmelikten farklı olarak- yalnızca kamu kurum ve kuruluşlarının ticari ve tarifesiz yurtiçi yolcu taşımacılığının yapılabileceği kurala bağlanmıştır.

1618 sayılı Kanun ve Seyahat Acentaları Yönetmeliği'nin yukarıda metnine yer verilen hükümleri incelendiğinde, seyahat acentalarının karayolu taşımacılığını da içine alabilecek faaliyetlerinin, tur ve paket tur organizasyonları ile transfer hizmeti olduğu ve Yönetmelikte

tanımı yapılan transfer hizmetinin seyahat acentalarının münhasıran yürüttüğü hizmetler arasında bulunduğu görülmektedir.

Bu durumda, seyahat acentalarının kendi mevzuatından kaynaklanan özel durumu dikkate alındığında, transfer hizmetinin seyahat acentalarının münhasıran yürütmekle yetkili olduğu hizmetler olduğu, diğer bir ifadeyle bu acentaların, kamu kurum ve kuruluşlarının yurtiçi taşıma hizmeti dışında da transfer hizmeti verme konusunda yetkili olduğu anlaşıldığından, otomobil tipi araçlarla yalnızca kamu kurum ve kuruluşlarının yurtiçi taşıma hizmetinin yapılabileceği şeklindeki dava konusu Yönetmelik hükümlerinde, seyahat acentalarının durumunu dikkate alan bir düzenleme öngörülmemesi, eksik düzenleme yapılmış olması nedeniyle hukuka uyarlık görülmemiştir.

Dava konusu Yönetmeliğin 14. maddesinin 1. fıkrasının (ç) bendi ve 14. maddesinin 4. fıkrasının (ç) bendinin 2 ve 3 nolu alt bentleri yönünden;

Yönetmeliğin dava konusu 14. maddesinin 1. fıkrasının (ç) bendinde; "A1 veya A2 yetki belgesi için başvuranlardan, A1 yetki belgesi için kalkış/varış, A2 yetki belgesi için ise kalkış noktasının; taşınacak yolcu bakımından arz/talep dengesi ile kullanılacak güzergah ve kalkış/varış noktaları ile o ildeki mevcut diğer taşımacıların trafik bakımından taşıma düzenini etkilemeyeceğine dair büyükşehir belediye sınırları içerisinde ilgili UKOME'den, diğer yerlerde ise ilgili il trafik komisyonundan alınmış kararı Bakanlığa sunmaları şarttır. Ancak kamu kurum ve kuruluşuyla yapılan asgari 4 taşıt için geçerli bir taşıma hizmet alımı sözleşmesine sahip olanlardan A1 yetki belgesi başvurusu sırasında sözleşme süresi sonuna kadar bu şart aranmaz. Bu bende göre Bakanlığa sunulan sözleşmede/sözleşmelerde belirtilen taşıt sayısının toplamda 4 taşıtın altına düşmemesi zorunludur." hükmüne, aynı maddenin 4. fıkrasının (ç) bendinin 2 ve 3 nolu alt bentlerinde ise; " D4 yetki belgesi için başvuranların: (...) 2) İlçi taşımalarında; talep sahibinin merkezi adresinin bulunduğu ilin İl Trafik Komisyonundan alınacak D4 yetki belgesi düzenlenmesinin o ildeki mevcut arz/talep dengesi ve taşıma düzeni bakımından bir sakıncası olmadığına dair İl Trafik Komisyonu kararının Bakanlığa sunulması şarttır. 3) Yüz kilometreye kadar şehirlerarası taşımalarında; ilgili illerden alınacak, D4 yetki belgesi düzenlenmesinin o illerdeki mevcut arz/talep dengesi ve taşıma düzeni bakımından bir sakıncası olmadığına dair ilgili İl Trafik Komisyonu veya UKOME kararlarının (bu illerden birinin veya her ikisinin il sınırları ile belediye sınırları aynı/çakışık olan bir il veya iller olması halinde ise ilgili büyükşehir belediyesi/belediyeleri UKOME'lerinden) Bakanlığa sunulması ve Bakanlığa sunulacak kararlarda, düzenlenecek D4 yetki belgesi için kullanılacak taşıma hatları ve taşıma güzergahları ile taşıt belgesine kaydedilecek taşıtların sayısı ve koltuk kapasitelerinin belirtilmesi şarttır." hükümlerine yer verilmiştir.

Yukarıda değinildiği üzere 1618 sayılı Kanun ve Seyahat Acentaları Yönetmeliği hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, Yönetmelikte tanımı yapılan transfer hizmetinin seyahat acentalarının münhasıran yürüttüğü hizmetler arasında bulunduğu görüldüğünden, bu acentalar tarafından verilecek transfer hizmetinde bu husus göz önünde bulundurularak bir düzenleme yapılması gerekmektedir.

Ancak Yönetmeliğin dava konusu 14. maddesinin 1. fıkrasının (ç) bendinde ve 14. maddesinin 4. fıkrasının (ç) bendinin 2 ve 3 nolu alt bentlerinde seyahat acentalarının kendi mevzuatından kaynaklanan durumunun dikkate alınmadığı görülmektedir.

Bu durumda; dava konusu Yönetmelik hükümlerinde seyahat acentalarının durumunu dikkate alan bir düzenleme öngörülmemesi, başka bir ifadeyle eksik düzenleme yapılmış olması nedeniyle hukuka uyarlık görülmemiştir.

Dava konusu Yönetmeliğin 37. maddesinin 3. fıkrasında yer alan " ... bir nüshasının yapılacak denetimlerde ibraz edilmek üzere seyahat esnasında taşıtta bulundurulması ... " ibaresi yönünden;

Kanuni idare ve normlar hiyerarşisi gereğince, Yönetmelik gibi düzenleyici işlemlerin, daha üst hukuk normlarına uygun olarak düzenlenmesi gerektiği, daha üst hukuk normlarına aykırı olmamak şartıyla daha ayrıntılı ve yönlendirici hükümler getirebileceği açıktır.

213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun "Fatura nizamı" başlıklı 231. maddesinin 5. bendinde; faturanın, malın teslimi veya hizmetin yapıldığı tarihten itibaren azami yedi gün içinde düzenleneceği hükmüne yer verilmiştir.

Yönetmeliğin "Taşıma Sözleşmesi" başlıklı 37. maddesinin 1. fıkrasında; tarifesiz yolcu taşımalarında taşıma sözleşmesi yapılmasının zorunlu olduğu, aynı maddenin dava konusu 3. fıkrasında ise; taşımayı yapacak yetki belgesi sahibi tarafından, yapılacak taşıma sözleşmesine uygun fatura veya fatura yerine geçen belge düzenlenmesi ve bir nüshasının yapılacak denetimlerde ibraz edilmek üzere seyahat esnasında taşıtta bulundurulması zorunlu olduğu, bu fıkra uymayan yetki belgesi sahiplerine 5 uyarma verileceği düzenlemesine yer verilerek, tarifesiz yolcu taşımacılığına ilişkin taşıma sözleşmesine bağlı taşımacılık hizmetinin yapıldığı sırada fatura veya fatura benzerinin taşıtta bulundurulmasının zorunlu tutulduğu, bir üst hukuk normu olan 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 231. maddesinin 5. bendinde yer alan hizmetin yapıldığı tarihten itibaren başlayacak 7 günlük sürenin daraltıldığı görülmüştür.

Bu durumda; 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na aykırı olarak taşıma hizmetinin verildiği sırada faturanın düzenlenmiş olması ve taşıtta bulundurulması gerektiğine ilişkin, Yönetmeliğin 37. maddesinin 3. fıkrasında yer alan " ... bir nüshasının yapılacak denetimlerde ibraz edilmek üzere seyahat esnasında taşıtta bulundurulması ... " ibaresinin, üst normlara uygun olarak düzenlenmediği sonucuna ulaşıldığından, söz konusu ibarede hukuka uyarlık görülmemiştir.

Dava konusu Yönetmeliğin 55. maddesinin 8. fıkrası yönünden;

Yönetmeliğin "Yetki belgesi türleri" başlıklı 6. maddesinin 2. fıkrasında; B2 yetki belgesinin otobüsle yurtiçi ve/veya uluslararası ticari ve tarifesiz yolcu taşımacılığı yapacak gerçek ve tüzel kişilere verileceği, dava konusu "Hat sayısı" başlıklı 55. maddesinin 8. fıkrasında ise; B2 yetki belgesi eki taşıt belgesinde kayıtlı taşıtın/taşıtların yurtiçine girdiği tarihten itibaren 48 saat geçmedikçe veya Bakanlıkça özel izin düzenlenmediği sürece, aynı taşıtın/taşıtların yeniden yurtdışına çıkışlarına izin verilmeyeceği düzenlenmiştir.

Seyahat acentalarının münhasıran yetkili olduğu transfer hizmetinin tanımı içinde uluslararası ulaşım hizmetlerinin de bulunduğu, davacı Birliğe bağlı seyahat acentaları tarafından, B2 yetki belgelerine kayıtlı otobüs cinsi araçlarla kara sınırlarımıza yakın komşu ülkelere bahar ve yaz aylarında gününbirlik turlar düzenlendiği, seyahat acentalarının turizm taşımacılığına yönelik bu ihtiyacı mevcut araçlarıyla ancak karşılayabildiği, aracın yurtiçine girdiği tarihten sonra 48 saat geçmeksizin tekrar yurtdışına çıkamaması halinde seyahat acentalarının bu ihtiyacı karşılayabilmek için yeni araç almak zorunda kalacakları gibi, ekonomik durumları nedeniyle araç temini yapılamaması halinde de ihtiyacın karşılanamaması sonucunun doğacağı, her iki halde de araçların tam kapasite ile çalışmasının önüne geçileceği için atıl kapasite oluşumu ve kaynak israfına neden olunacağından, söz konusu kuralın taşımaların ekonomik, seri, elverişli güvenli, çevreye kötü etkisi en az ve kamu yararını gözeterek tarzda gerçekleştirileceği yolundaki genel ilkeye aykırılık teşkil edeceği sonucuna ulaşılmıştır.

Bu durumda; seyahat acentalarının B2 yetki belgeli araçlarla verdikleri uluslararası transfer hizmetinin gerekleri gözetilmeden, B2 yetki belgesine kayıtlı tüm araçların yurtiçine girdiği tarihten sonra 48 saat geçmeksizin tekrar yurtdışına çıkamayacağına ilişkin dava konusu Yönetmelik maddesinde kamu yararına ve hizmetin gereklerine uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, 2577 sayılı Kanunun 27. maddesindeki koşullar birlikte gerçekleşmiş bulunduğundan, 08.01.2018 tarih ve 30295 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Karayolu Taşıma Yönetmeliği'nin 6. maddesinin 1. fıkrasında yer alan; " ... kamu kurum ve kuruluşlarının ... " ibaresinin, 14. maddesinin 1. fıkrasının (ç) bendinin, 14. maddesinin 4. fıkrasının (ç) bendinin 2 ve 3 nolu alt bentlerinin, 37. maddesinin 3. fıkrasında yer alan " ... bir nüshasının yapılacak denetimlerde ibraz edilmek üzere seyahat esnasında taşıtta bulundurulması ... " ibaresinin, 41. maddesinin 2. fıkrasının (a) bendinde yer alan " Kamu kurum ve kuruluşlarının yurtiçi taşıma hizmetini yapmak ... " ibaresinin ve 55. maddesinin 8. fıkrasının **yürütmesinin durdurulmasına** oybirliğiyle, 37. maddesinin 2. fıkrasında yer alan " ... her seferde taşınan yolcuların numaralandırılmış oturma yerlerine göre düzenlenmiş yolcu Türk vatandaşı ise T.C. kimlik numarasının, Türk vatandaşı değilse uyuşu, pasaport numarasının veya varsa yabancı kimlik numarasının, ad ve soyadlarının yazılı olduğu ... " ibaresinin, aynı maddenin 4. ve 5. fıkralarının ve 40. maddesinin 3. fıkrasında yer alan " ... seyahat başlangıç saatinden en geç bir saat öncesine ... " ibaresinin **yürütmesinin durdurulması isteminin reddine** oyçokluğuyla, 2. maddesinin 3. fıkrasının, 14. maddesinin 4. fıkrasının (b) bendinde yer alan; " ... toplam 75 adet koltuk kapasitesine ... " ibaresinin, 40. maddesinin 2. fıkrasının, 41. maddesinin 3. ve 12. fıkralarının **yürütmesinin durdurulmasının isteminin reddine** oybirliğiyle, bu kararın tebliğini izleyen günden itibaren 7 (yedi) gün içinde İdari Dava Daireleri Kurulu'na itiraz edilebileceğinin taraflara bildirilmesine, 06/06/2018 tarihinde karar verildi.

Başkan
Kırdar
ÖZSOYLU

Üye
Hayrettin
KADIOĞLU
(X)

Üye
İbrahim
BERBEROĞLU
(X)

Üye
Süleyman Hilmi
AYDIN

Üye
İbrahim
TOPUZ

(X) KARŞI OY :

1618 sayılı Seyahat Acentaları ve Seyahat Acentaları Birliği Kanunu'nun 4. maddesinde; Türkiye'de seyahat acentalığı faaliyeti göstermek için Bakanlıktan işletme belgesi almanın zorunlu olduğu belirtilmiş olup, bu kanun uyarınca yayımlanan Seyahat Acentaları Yönetmeliğinin 5. maddesinde;

" (1) Seyahat acentalarının hizmetleri şunlardır:

a) Seyahat acentalığı faaliyetleri, Kanuna göre kurulmuş seyahat acentalarının yerine getirilir. Tüketicieye 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:

1) Münferit veya gruplar için bir programa bağlı ya da programsız geceleme veya geceleme yurttan içi/yurttan dışı tur veya paket turları tanıtır, oluşturur, pazarlar veya satar,

2) Kara, deniz ve hava ulaştırma araçlarının ve bu araçlara sahip işletmelerin rezervasyonunu yapar, biletlerini satar,

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

4) Transfer yapar,

5) Kâr amacıyla konaklama, ulaşım, gezi, yeme-içme, eğlence sağlayan, sportif faaliyetler, kongre-konferans, dinî, sağlık, eğitim, kültürel, bilimsel ve meslekî inceleme, teşvik veya destek amaçlı seyahat ve bunun içinde yer alan hizmetleri organize etmeyi, sağlamayı, pazarlamayı, gerçekleştirmeyi içeren paket tur veya turları düzenler, satar." hükmüne yer verilmiştir.

Anılan Yönetmeliğin "Tanımlar" başlıklı 4. maddesinde; "Paket tur", seyahat acentası tarafından önceden belirlenmiş bir program kapsamında, ulaştırma, konaklama ve bunlara yardımcı sayılmayan diğer turistik hizmetlerin en az ikisinin birlikte, her şeyin dâhil olduğu fiyatla satılan veya satış taahhüdü yapılan ve hizmeti yirmidört saatten uzun bir süreyi kapsayan veya gecelik konaklamayı içeren, düzenlenen ticarî faaliyet, "Seyahat acentası", kâr amacı ile turistlere, turizmle ilgili bilgiler vermeye, paket turları ve turları oluşturmaya, turizm amaçlı konaklama, ulaştırma, gezi, spor ve eğlence sağlayan hizmetleri görmeye yetkili olan, oluşturduğu ürünü kendi veya diğer seyahat acentaları vasıtasıyla pazarlayabilen ticarî kuruluş, "Transfer", turistin, düzenlenen paket tur veya turun başlangıç noktasına kadar, herhangi bir safhasında veya sonunda, sınır giriş ve çıkış kapıları, marinalar, şehirlerarası veya uluslararası ulaşım hizmetlerinin sunulduğu otogar, gar, liman, havalimanı gibi yerlerden konaklama yapacağı tesise veya tesisten bu ulaşım hizmetlerinin sunulduğu yerlere veya programın başladığı yerleşim yerinden konaklama tesisine veya programın bitiminde, tesisten yerleşim yerine bir araçla bir tarifeyle bağlı kalmaksızın seyahat acentası tarafından verilen ulaşım hizmeti, "Tur", Türkiye'nin tarihî, doğal, kültürel, turistik değerlerinden en az birini tanıtmaya ve ulaştırmaya birlikte kapsayan, bu hizmetlerin dâhil olduğu tek bir fiyatla satılan veya satış taahhüdü yapılan ve hizmeti yirmidört saatten kısa bir süreyi kapsayan veya konaklama içermeyen ticarî faaliyet, "Turist" ise, seyahat acentası ürününden bizzat yararlanan kişi olarak tanımlanmıştır.

08.01.2018 tarih ve 30295 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Karayolu Taşıma Yönetmeliği'nin "Yetki belgesi türleri" başlıklı 6. maddesinin 1. fıkrasında; A türü yetki belgelerinin otomobille yurtiçi ve/veya uluslararası ticari ve tarifesiz yolcu taşımacılığı yapacak gerçek ve tüzel kişilere verileceği düzenlenmiştir.

Yönetmeliğin dava konusu edilen "Taşıma sözleşmesi" başlıklı 37. maddesi; "(1) Tarifesiz yolcu taşımalarında taşıma sözleşmesi yapılması zorunludur. Bu fıkra aykırı hareket edenlere, Kanunun 26 ncı maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde belirtilen miktarda idari para cezası uygulanır.

(2) Taşıma sözleşmelerinde, yetki belgesi sahibinin adı/unvanı, yetki belgesi numarası, adresi, vergi kimlik numarası (gerçek kişilerde T.C. kimlik numarası), taşınan tarafın/ tarafların adı, soyadı veya unvanları, kalkış ve varış yeri, taşıma güzergahı, taşımanın yapılacağı gün/günler ve saat/saatler, taşınacak yolcu sayısı, taşıma ücretinin belirtilmesi ve her seferde taşınan yolcuların numaralandırılmış oturma yerlerine göre düzenlenmiş yolcu Türk vatandaşı ise T.C. kimlik numarasının, Türk vatandaşı değilse uyruğu, pasaport numarasının veya varsa yabancı kimlik numarasının, ad ve soyadlarının yazılı olduğu yolcu listesinin bulunması zorunludur. Bu fıkra uymayan yetki belgesi sahiplerine 5 uyarma verilir.

(...)

(4) Yolcular için ayrılmış oturma yerlerinin numaralandırılması zorunludur. Bu fıkra uymayan yetki belgesi sahiplerine 2 uyarma verilir.

(5) Yolcular için ayrılmış ve numaralandırılmış oturma yerlerinin dışında yolcu taşınmaz. Bu fıkra uymayan yetki belgesi sahiplerine 5 uyarma verilir.", "Yetki belgesi sahiplerinin ortak yükümlülükleri" başlıklı 40. maddesinin 3. fıkrası ise;

" (...) (3) A1, A2, B2 ve D2 yetki belgesi sahipleri, yapacakları arazi, grup veya mekik seferlerinde, sefere göndereceği taşıtın plakası ve ATS bilgileri, taşıtta görevli personel bilgileri ile birlikte yolculara ait, 37 nci maddenin ikinci fıkrasında belirtilen bilgileri, seyahatin başlangıç saatinden en geç 1 saat öncesine, seyahati yapamayan veya tamamlamayan yolcu bilgilerinin ise, bu durumun meydana geldiği saatten en geç 30 dakika sonrasına kadar Bakanlığın U-ETDS sistemine işlemek/iletmek zorundadırlar. Bu fıkra uymayan yetki belgesi sahiplerine 10 uyarma verilir." şeklinde düzenlenmiştir.

Dava konusu hükümlerle kısaca; ticari ve tarifesiz olarak yapılan yolcu taşımacılıklarında tüm araçlar yönünden oturma yerlerinin numaralandırılması kuralı getirilmiş, taşıma sözleşmeleri ile taşınacak yolcuların kimlik bilgileri, yabancı uyruklu iseler pasaport numaralarının taşıma sırasında liste halinde tutulması, söz konusu bilgilerin de seyahat başlangıç saatinden en geç bir saat önce Bakanlığın kurduğu elektronik sisteme işlenmesi gerektiği düzenlenmiştir.

1618 sayılı Kanun ve Seyahat Acentaları Yönetmeliği'nin yukarıda metnine yer verilen hükümleri incelendiğinde, seyahat acentalarının karayolu taşımacılığını da içine alabilecek faaliyetlerinin, tur ve paket tur organizasyonları ile transfer hizmeti olduğu, Yönetmelikte tanımlanan transfer hizmetinin ise seyahat acentalarının münhasıran yürüttüğü hizmetler arasında bulunduğu görülmektedir.

Turizm amaçlı yolcu taşımacılığında faaliyet gösteren seyahat acentalarının söz konusu taşımacılık/transfer hizmetini küçük yolcu gruplarında A türü yetki belgesine kayıtlı otomobillerle yaptığı, otomobil cinsi araçların fabrika çıkışı halinde koltuk numaralarının bulunmadığı gibi turizm amaçlı tarifesiz taşımacılığın icrası sırasında yolculara belirli bir

koltukta oturma zorunluluğu getirilmesinin turizm taşımacılığının doğası ile bağdaşmayacağı; ayrıca seyahat acentalarının taşımacılığını üstlendiği turistlerin kimlik ve pasaport numaralarını liste halinde tutması ve söz konusu bilgileri seyahat başlangıç saatinden en geç bir saat önce Bakanlığın kurduğu elektronik sisteme işlenmesi zorunluluğunun da kongre turizmi vb. kalabalık turist kabilelerinin taşımacılığını yapan seyahat acentalarına taşımacılık hizmetini verilmesini zorlaştıran, nitelik bakımından ağır yükümlülükler olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Bu hususlar göz önüne alındığında; dava konusu düzenlemeler yapılırken seyahat acentaları tarafından gerçekleştirilen taşımacılığın turizm amaçlı yolcu taşımacılığı olduğunun ve seyahat acentalarının kendi mevzuatından kaynaklı özel durumlarının gözetilmediği anlaşılmaktadır.

Açıklanan nedenlerle, dava konusu Yönetmeliğin 37. maddesinin 2. fıkrasında yer alan "... her seferde taşınan yolcuların numaralandırılmış oturma yerlerine göre düzenlenmiş yolcu Türk vatandaşı ise T.C. kimlik numarasının, Türk vatandaşı değilse uyruğu, pasaport numarasının veya varsa yabancı kimlik numarasının, ad ve soyadlarının yazılı olduğu ..." ibaresi ile aynı maddenin 4. ve 5. fıkraları ve 40. maddesinin 3. fıkrasında yer alan "... seyahat başlangıç saatinden en geç bir saat öncesine ..." ibaresinde, turizm amaçlı yolcu taşımacılığının niteliğini ve seyahat acentalarının özel durumunu dikkate alan bir düzenleme öngörülmemiş olması nedeniyle hukuka uyarlık görülmemiş olup, anılan maddeler yönünden yürütmenin durdurulması isteminin kabul edilmesi gerektiği görüşüyle aksi yönde oluşan çoğunluk kararına katılmıyoruz

Üye
Hayrettin
KADIOĞLU

Üye
İbrahim
BERBEROĞLU