# Ordino Danıştay Kararı - 2018/5551

Türkiye Cumhuriyeti - İdari Dava Daireleri Kurulu - Ordino Danıştay Kararı Kararı - 2018/5551 Sayılı Karar - 2016/2991 Sayılı Esas

---

## T.C. D A N IŞ T A Y İDARİ DAVA DAİRELERİ KURULU Esas No: 2016/2991 Karar No: 2018/5551

**Temyiz Edenler: 1 - (Davacı)** : Özimeks Sanayi Ürünleri Ticaret Ltd. Şti.

**Vekili :** Av. Haşan Hüseyin Ayan

Fevzipaşa Bulvarı No: 17/101-103 Konak/İZMİR

**2 - (Davalı) :** Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı (Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı) Hakkı Turayliç Cad. No:5 Emek - Çankaya/ANKARA **Vekili :** I. Hukuk Müşaviri Abdülkadir San - Aynı adreste

**İstemin Özeti** : Danıştay Onuncu Dairesi'nin 27/10/2015 günlü, E:2011/9380, K:2015/4632 sayılı kararının, davacı tarafından esastan, davalı idare tarafından ise lehlerine avukatlık ücreti hükmedilmesi gerektiği ileri sürülerek temyizen incelenerek bozulması istenilmektedir.

**Davacının Savunmasının Özeti :** Savunma verilmemiştir.

**Davalı İdarenin Savunmasının Özeti :** Danıştay Onuncu Dairesi'nce verilen kararın usul ve hukuka uygun bulunduğu ve temyiz dilekçesinde öne sürülen nedenlerin, kararın bozulmasını gerektirecek nitelikte olmadığı belirtilerek davacının temyiz isteminin reddi gerektiği savunulmaktadır.

**Danıştay Tetkik Hakimi** : Nuray AVCIOĞLU

**Düşüncesi**: Davacının temyiz isteminin kabulü ile Daire kararının bozulması gerektiği düşünülmektedir.

**TÜRK MİLLETİ ADINA**

Hüküm veren Danıştay idari Dava Daireleri Kurulunca 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 17/2. maddesi uyarınca davacının duruşma istemi yerinde görülmeyerek dosya incelendi, gereği görüşüldü:

Dava; deniz yoluyla ithal edilen ve geçici depo veya antrepolara teslim edilen yüklerin alıcılarına tesliminde uyulacak hususların belirlenmesine ilişkin Başbakanlık Denizcilik Müsteşarlığı Deniz Ticaret Genel Müdürlüğü'nün 17/05/2011 günlü, 14765 sayılı genel yazının iptali istemiyle açılmıştır.

Danıştay Onuncu Dairesi'nin 27/10/2015 günlü, E:2011/9380, K:2015/4632 sayılı kararıyla; dava konusu düzenleyici işlemin tesis edildiği tarihte yürürlükte bulunan **491 sayılı Denizcilik Müsteşarlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin** 2. maddesinde, "Deniz ticaretini, deniz ticaret filosu ve gemi sanayiini teşvik edici tedbirleri almak, denizcilik endüstrisinin, deniz ve içsular potansiyelinin geliştirilmesini ve işletilmesini sağlamak, Deniz ve iç sularda liman sınırlarını ve buna ilişkin koordinatları belirlemek, bu sınırlar içerisinde faaliyette bulunan kamu kurum ve kuruluşları ile özel kişilerin yerine getireceği denizcilik ve limancılık hizmetlerine ilişkin tüm faaliyet izinlerini vermek, koordine etmek, denetlemek ve izinsiz faaliyetleri durdurmak" Denizcilik Müsteşarlığının; **7/A maddesinde ise, "Deniz acente, brokerlik ve komisyonculuğu gibi işleri yapacak olan gerçek ve tüzel kişilerin yeterlilik, çalışma usul ve esaslarını tespit etmek, belgelendirmek ve denetlemek, ithalat ve ihracat yüklerinin taşınmasında Türk deniz ticaret filosunun daha fazla pay almasını sağlamak için gerekli tedbirleri almak, bu hususta ilgili kurum ve kuruluşları koordine etmek" Deniz Ticareti Genel Müdürlüğü'nün görevleri görevleri arasında sayıldığı;** 618 sayılı Limanlar Kanun'un 4. maddesinde, "Liman reisliğinden resmi izin alınmadıkça deniz kıyılarında, iskele, rıhtım, kızak, kayıkhane, tamirhane, fabrika, gazino, depo, mağaza ve umumi deniz hamamları yapılamaz liman reisliğinin yasak ettiği yerlere pasekül, moloz, safra ve süprüntü ve emsali gibi şeyler atılamaz." hükmüne yer verildiği; 6102 sayılı Türk Ticaret Kanun'un 1203. maddesinde, "Eşya, taşıtandan başka bir kişiye teslim edilecekse, bu kişi, navlun sözleşmesi veya konişmento ya da diğer bir denizde taşıma senedi uyarınca eşyanın teslimini istediğinde,bu istemin dayandığı sözleşmenin veya konşimentonun yahut diğer bir denizde taşıma senedinin hükümlerine göre ödemeye yetkili kılındığı bütün alacakları ödemekle,

kendi hesabına gümrük resmi ödenmiş ve başka giderler yapılmış ise bunları da vermekle ve üstüne düşen diğer bütün borçları yerine getirmekle yükümlü olur."; 1228. maddesinde de, "(1) Konişmento, bir taşıma sözleşmesinin yapıldığını ispatlayan, eşyanın taşıyan tarafından teslim alındığını veya gemiye yüklendiğini gösteren ve taşıyanın eşyayı, ancak onun ibrazı karşılığında teslimle yükümlü olduğu senettir. (2) Yükletenin izniyle, taşınmak üzere teslim alınan fakat henüz gemiye yükletilmemiş olan eşya için “tesellüm konişmentosu” düzenlenebilir. Eşya gemiye alınır alınmaz taşıyan, onun teslim alındığı sırada verilmiş olan geçici makbuz veya tesellüm konişmentosunun geri verilmesi karşılığında yükletenin istediği kadar nüshada “yükleme konişmentosu” düzenlemekle yükümlüdür. Tesellüm konişmentosuna eşyanın ne zaman ve hangi gemiye yüklenmiş olduğuna dair şerh verildiği takdirde bu konişmento “yükleme konişmentosu” hükmündedir. Konişmento, kaptan veya taşıyanın yahut kaptanın bu hususta yetkilendirdiği bir temsilcisi tarafından taşıyan ad ve hesabına düzenlenebilir. (3) Konişmento, nama, emre ve hamile yazılı olarak düzenlenebilir. Aksi kararlaştırılmadıkça yükletenin istemi üzerine konişmento gönderilenin emrine veya sadece emre olarak düzenlenir. Bu son hâlde “emre” yükletenin emrine demektir. Konişmento gönderilen sıfatıyla taşıyanın veya kaptanın namına da yazılı olabilir. (4) Konişmentonun bütün nüshaları aynı metni içermeli ve her birinde kaç nüsha hâlinde düzenlendiği gösterilmelidir. (5) Yükleten, istem üzerine, konişmentonun kendisi tarafından imzalanmış olan bir kopyasını taşıyana vermek zorundadır." hükümlerinin yer aldığı; **"Denizyoluyla İthal Edilen Malların Teslimi"** başlıklı dava konusu düzenleme ile, taşıtanın (ithalatçı firma veya konişmentoya göre malın alıcısı), yükleyici tarafından gönderilen orjinal konişmentoyu ciro ederek, taşımayı gerçekleştiren taşıyan, taşıyan temsilcisi acenta veya taşıma işleri komisyoncusuna ibraz edeceği, taşıyanın (taşıyan temsilcisi acente veya taşıma işleri komisyoncusu), alıcının ibraz ettiği cirolu konişmento karşılığında yük teslim talimat formunu tanzim ederek alıcıya vereceği, taşıtanın, yükün gümrük vergilerini ödeyerek gümrükle ilişiğini kesmesi sonrası yük teslim talimat formunu geçici depo veya antrepo işleticilerine ibraz edeceği, depo veya antrepo işleticilerinin yük teslim talimat formunun ibrazı karşılığında yükü alıcısına teslim edeceğinin öngörüldüğü; 491 sayılı Denizcilik Müsteşarlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname uyarınca Deniz Ticareti Genel Müdürlüğü'nün ithalat ve ihracat yüklerinin taşınmasında uluslararası alanda sektörel ihtiyaca cevap verecek şekilde deniz ticaretinin gerektirdiği tüm tedbirleri ve gerekli düzenlemeleri yapma yetkisinin bulunduğu sonucuna varıldığı; bu kapsamda, taşıyanın sorumluluğunu düzenleyen ve koruyan bir

düzenleme olmaması nedeniyle, deniz yoluyla ithal edilen malların teslimi sırasında, taşıtan, taşıyan, alıcı ve geçici depo veya antrepo işleticilerinin sorumluluklarının düzenlenmesine yönelik dava konusu işlemde kamu yararı ve hizmet gereklerine aykırılık bulunmadığı gerekçesiyle, davanın reddine karar verilmiştir.

Anılan kararı; davacı esastan, davalı idare ise, lehlerine vekalet ücreti hükmedilmesi gerektiğini ileri sürerek temyiz etmekte ve kararın bozulmasını istemektedirler.

Dava konusu düzenleyici işlemin tesis edildiği tarihte yürürlükte bulunan **491 sayılı (mülga) Denizcilik Müsteşarlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 7/A maddesinde,** "a) Millî denizcilik politikasına uygun olarak deniz ticaret politikaları ve uygulama esaslarını belirlemek, Türk deniz ticaret filosunun, ülkenin ihtiyaçlarına ve milletlerarası şartlara göre gelişmesi, milletlerarası rekabet gücü kazanmasını teşvik edici tedbirleri almak.

b) Dünyadaki ve ülkemizdeki deniz taşımacılığı ve ticaret filosu hakkındaki istatistikleri tutmak, gelişme eğilimlerini izleyerek raporlar, planlar hazırlamak ve uygulamak. c) Gemi kiralamalarında Türk ve yabancı bayrak çekilmesine ilişkin talepleri, değerlendirmek ve ilgili mevzuatı uyarınca izin vermek. d) Düzenli gemi seferlerinin esas ve usullerini belirlemek ve uygulanmasını takip etmek, denetlemek. e) Deniz acente, brokerlik ve komisyonculuğu gibi işleri yapacak olan gerçek ve tüzel kişilerin yeterlilik, çalışma usul ve esaslarını tespit etmek, belgelendirmek ve denetlemek. f) Deniz sigortacılığı ile ilgili çalışmalar yapmak, bu çalışmaları diğer kuruluşlarla koordine etmek ve izlemek. g) Her türlü gemi sicillerini tutmak. Denizde hareket imkânı bulunan ve ticari bir gayeye tahsis edilmiş olan, ancak tahsis edildiği gaye denizde seyrüseferi gerektirmeyen deniz araçlarının, belirlenen deniz ticaret politikaları ve uygulama esasları doğrultusunda, Türk deniz filosunun gelişimi ve milletlerarası rekabetin sağlanması ve ülke ekonomisinin ihtiyaçlarına yönelik olarak gemi sicillerine kaydını yapmak. h) İthalat ve ihracat yüklerinin taşınmasında Türk deniz ticaret filosunun daha fazla pay almasını sağlamak için gerekli tedbirleri almak, bu hususta ilgili kurum ve kuruluşları koordine etmek.
ı) Müsteşarlıkça verilecek diğer görevleri yapmak." **Deniz Ticareti Genel Müdürlüğü'nün** görevleri görevleri arasında sayılmıştır.

**4458 sayılı Gümrük Kanunu'nun** 93. maddesinde, **Gümrük antrepo rejiminin;** a) İthalat vergilerine ve ticaret politikası önlemlerine tabi tutulmamış ve serbest dolaşıma girmemiş

eşyanın, b) Gümrük antreposuna alınması halinde ihracata ilişkin önlemlerden yararlanabilecek serbest dolaşımda bulunan eşyanın, bir gümrük antreposuna konulmasına ilişkin hükümleri belirlediği; **antrepo işleticisinin, gümrük antreposu işletmesine izin verilen kişi olduğu;** kullanıcının, eşyanın antrepo rejimi beyanında bulunan kişi veya bu kişinin hak ve yükümlülüklerinin devredildiği kişi olduğu; **gümrük antreposunun, gümrük gözetimi altında bulunan eşyanın konulması amacıyla kurulan ve kuruluşunda aranılacak koşulları ve nitelikleri yönetmelikle belirlenen yer olduğu,** 96. maddesinde, **antrepo işleticisinin; a) Gümrük antreposunda bulunduğu süre içerisinde eşyanın gümrük gözetimi altında bulunmasını sağlamaktan, b) Gümrük antrepo rejimi kapsamında eşyanın muhafaza edilmesiyle ilgili yükümlülükleri yerine getirmekten,** c) İzinde belirtilen özel şartlara uymaktan, sorumlu olduğu kuralı yer almaktadır.

07/10/2009 günlü, 27369 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Gümrük Yönetmeliği'nin **3. maddesinde, Gümrüklü sahanın,** gümrük idaresinin denetim, kontrol, yetki ve sorumluluğunda bulunan; fiziki olarak etrafından ayrılmış veya böyle addedilen yerleri ifade edeceği; **"Kesin çıkış işlemleri" başlıklı 94. maddesinde,** Gümrük işlemlerinin sistem üzerinde tamamlandığının anlaşılması üzerine bilgisayar sisteminde çıkış onayı verilerek eşya sahibi veya temsilcisine, eşyayı geçici depolama yerinden çıkarmasına izin verileceği; **"Taşıma belgeleri" başlıklı 118. maddesinde,** deniz yoluyla yapılan taşımalarda geminin kaptanı veya donatanı veya mümessili tarafından yükletene taşıma belgesi olarak konşimento verileceği; **"Eşyanın teslimi" başlıklı 130.** maddesinde, **eşyanın, boşaltma yerinde konşimentoda teslim edileceği gösterilen ve bir nüshasını taşıyan kimseye ve eğer konşimento emre muharrer ise ciro ile devralmış şahsa teslim olunacağı; bu kimselerin eşyayı almak için lazım gelen vasıfları haiz sayılacakları, "Yetki" başlıklı 559. maddesinde de;** ekonomik gereklilikler ve dış ticaret politikaları dikkate alınarak, geçici depolama yerleri ve gümrük antreposu ile ilgili düzenleme yapmaya, **bu Yönetmelikte öngörülmeyen sorunların ortaya çıkması halinde bunları inceleyerek sonuçlandırmaya Müsteşarlık'ın yetkili** olduğu düzenlemeleri yer almaktadır.

Dosyanın incelenmesinden, **Deniz Ticareti Genel Müdürlüğü'nün** dava konusu 17/05/2011 günlü, 14765 sayılı yazısında, deniz yoluyla ithal edilerek geçici depo veya antrepolara teslim edilmiş olan malların alıcısına teslim edilebilmesi için depo veya antrepo işleticilerine yük teslim

talimat formu ibraz edilmesi gerektiğinin düzenlendiği anlaşılmaktadır.

Davalı idarece, taşıyanın sorumluluğunda olan malların alıcıya tesliminde taşıyanın (kaptanın) veya taşıyan adına hareket eden acentenin onayının alınması gerektiği, alıcının doğruluğunu teyit edebilmek için ancak orjinal nüshalarından birini elinde bulunduran taşıyanın elindeki konişmento ile yükü teslim almak için gelen alıcısının ibraz ettiği diğer orjinal konişmentoyu karşılaştırma suretiyle yükün teslim edilmesine onay verilebileceği, **Gümrük Yönetmeliğinde gümrük idaresine eşyanın teslimi sırasında dikkat edilecek hususlar belirtilmesine rağmen taşıyanın sorumluluğunu gözeten ve pratikte yaşanan sorunları çözecek bir hüküm bulunmadığı,** gümrük idarelerinin ibraz edilen konişmentodaki bilgilerin antrepodaki yük ile örtüşüp örtüşmediğine ve yükün gümrükleme işlemlerinin yapılıp yapılmadığına bakarak yük teslimini gerçekleştirdikleri, yükün doğru alıcısına tesliminden hukuken sorumlu olan taşıyanın onayı olmadan yük teslimi yapıldığı ve uluslararası deniz ticareti hukukunun ve Türk Ticaret Kanunu'nun taşıyana yüklediği sorumluluğun göz ardı edildiği, bu nedenle, taşıyıcının malların alıcıya teslim edilmesine muvafakat ettiğini gösterir nitelikte olan teslim ordinosunun işlevini görmek üzere düzenlenen "Yük Teslim Talimat Formu"nun sektörün söz konusu sıkıntılarına cevap veren idari bir düzenleme olarak yürürlüğe konulduğu ifade edilmektedir.

Olayda, Gümrük Müsteşarlığınca, Türkiye - AB Ortaklık Konseyi'nin 1/95 sayılı karan gereğince gümrük işlemlerini basitleştirmek ve gümrük mevzuaatını AB gümrük mevzuatı ile uyumlu hale getirmek amacıyla hazırlanan Gümrük Kanunu ile, gümrük işlemlerinde kullanılan belge sayısının azaltılmasının amaçlandığı, mevzuatta ordino gibi bir belgeye yer verilmediği, gümrük idarelerinde ordino yerine taşıma senedinin alıcı nüshası üzerinden işlem yapılmakta olduğu, geçici depolama yeri veya antrepolara konulan yüklerin alıcılarına tesliminde tanzim edilmesi öngörülen yük teslim talimat formu uygulamasının gümrük mevzuatına aykırı olduğu yönünde görüş beyan edildiği görülmektedir.

Yukarıda anılan düzenlemelerle, gümrüklü saha içerisinde mal teslimine ilişkin düzenlemeler yapma ve/veya kural koyma yetkisi açıkça Gümrük Müsteşarlığıma verilmiş ve hatta Gümrük Yönetmeliğimin 559. maddesi ile, Yönetmelikte öngörülmeyen sorunların ortaya çıkması halinde bunları inceleyerek sonuçlandırmaya da Müsteşarlık'ın yetkili olduğu açıkça düzenlenmiştir.

Ayrıca; deniz yoluyla ithal edilerek, geçici depo veya antrepoya konulan eşyanın teslimi sırada ibraz edilmesi gereken belgelerin belirlenmesi konusunda 491 sayılı Kanun Hükmünde

Kararname ile davalı idareye verilmiş bir yetki de bulunmamaktadır.

Bu nedenle; davalı idarece, Gümrük Yönetmeliğinde taşıyanın sorumluluğunu gözeten ve pratikte yaşanan sorunları çözecek bir hüküm bulunmadığı gerekçesiyle yetki alanı dışında düzenleme yapılmasında hukuka uyarlık bulunmamaktadır.

Diğer taraftan, davalı idare temyize konu Daire kararını avukatlık ücreti yönünden temyiz etmekte ise de, Kurulumuzun bozma kararı üzerine Dairece yeniden bir karar verileceğinden bu aşamada avukatlık ücreti yönünden temyiz incelemesi yapılmasına gerek görülmemiştir.

Açıklanan nedenlerle, davacının temyiz isteminin kabulüne, Danıştay Onuncu Dairesi'nin 27/10/2015 günlü, E:2011/9380, K:2015/4632 sayılı kararının BOZULMASINA, kararın tebliğ tarihini izleyen 15 (on beş) gün içinde karar düzeltme yolu açık olmak üzere, 17/12/2018 tarihinde oyçokluğu ile karar verildi.

| Başkan | Üye | Üye | Üye | Üye | Yılmaz | Metin | Hamdi |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Lütfiye | Hümeyra AKÇİL | ARITI | ŞENLER | AKBULUT | ERGİN ERCAN | | |

**Resmi Yazının Orjinal Nüshası İçin Link'e Tıklayınız.** Adalet Bakanlığı İçin Link'e Tıklayınız.