

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

**REKABET KURULU KARARI**

Dosya Sayısı : 2004-4-84 (Önaraştırma)  
Karar Sayısı : 04-49/671-170  
Karar Tarihi : 29.7.2004

**A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER**

**Başkan** : Mustafa PARLAK  
**Üyeler** : A. Ersan GÖKMEN, R. Müfit SONBAY, Murat GENCER,  
Prof. Dr. Zühtü AYTAÇ, Rıfki ÜNAL, Prof. Dr. Nurettin  
KALDIRIMCI, M. Sıraç ASLAN,

**B. RAPORTÖRLER** : Haluk ARI, Levent KUTOĞLU

**C. ŞİKAYET EDEN** : Mustafa BARLAK  
TÜBİTAK Marmara Araştırma Merkezi Posta Kutusu 21  
41470 Gebze/Kocaeli

**D. HAKKINDA ÖNARAŞTIRMA**

**YAPILANLAR** : Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu  
Tunus Caddesi No: 4 06680 Bakanlıklar/Ankara

Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonu  
Fevzi Çakmak Sokak No:5 Kızılay/Ankara

İstanbul Servis Aracı İşletmecileri Odası  
İnci Çıkmazı Sokak Aslan İşmerkezi No: 10  
İçerenköy/İstanbul

**E. DOSYA KONUSU** : Okul servis araçları için Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu (TESK)'na bağlı Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonu (TŞOF) tarafından belirlenen azami ücret tarifelerinin, adı geçen Federasyon tarafından asgari ücret tarifesine dönüştürüldüğü ve İstanbul Servis Aracı İşletmecileri Odası tarafından sabit fiyat şeklinde uygulandığı iddiası.

**F. İDDİALARIN ÖZETİ** : Elektronik posta yoluyla yapılan başvuruda okul servis araçları için belirlenen azami ücret tarifesinin, asgari ücret tarifesine dönüştürüldüğü, tarifede belirtilen fiyatlardan indirim yapan servis şirketlerine ihale yasağı konulduğu, Karizma Turizm Ltd. Şti. unvanlı okul servis aracı işletmecisi teşebbüsten hizmet alındığı, ancak ilgili teşebbüsün "tarife fiyatları üzerinden indirim yapması nedeniyle kendisine ceza verilebileceği" gerekçesini ileri sürerek şikayetçi adına fatura düzenlemediği iddialarına yer verilmiştir.

**G. DOSYA EVRELERİ** : Kurum kayıtlarına 5.5.2004 tarih, 2236 sayı ve 6.5.2004 tarih, 2281 sayı ile giren başvuru üzerine hazırlanan 21.5.2004 tarih, 2004-4-84/İİ-04-MH sayılı İlk İnceleme Raporu, 17.6.2004 tarih, 04-52 sayılı Kurul toplantısında görüşülmüş ve 4054 sayılı Kanun'un 4. ve 6. maddelerinin ihlaline

**04-49/671-170**

ilişkin soruşturma açılmasına gerek olup olmadığının belirlenmesi amacıyla, Kanun'un 40/1. maddesi uyarınca önaraştırma yapılmasına 04-52/506-M sayı ile karar verilmiştir.

İlgili karar uyarınca düzenlenen 26.7.2004 tarih, 2004-4-84/ÖA-04-HA sayılı Önaraştırma Raporu 26.7.2004 tarih, REK.0.08.00.00/171 sayılı Başkanlık önergesi ile 04-49 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

## **H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ**

İlgili Rapor'da

- TESK ve TŞOF'un ücret tarifelerinin belirlenmesinde ve uygulanmasında yetkisinin olmadığı,

- İstanbul Servis Aracı İşletmecileri Odası tarafından 507 sayılı Kanun ile tanınan yetki kullanılarak oluşturulan fiyat tarifelerinin sadece esnaf için azami fiyatları belirlemeye yönelik olduğu, bu nedenle tacir sıfatını haiz teşebbüsler eliyle yürütülen servis hizmetlerine yönelik şikayet konusu fiyatlandırma hakkında 4054 sayılı Kanun kapsamında soruşturma açılmasına ve konu hakkında ilgili teşebbüs birliklerine herhangi bir bildirimde bulunulmasına gerek olmadığı

görüşlerine yer verilmiştir.

## **I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME**

### **I.1. İlgili Pazar**

#### **I.1.1. İlgili Ürün Pazarı**

Şikayet başvurusunda adı geçen Karizma Turizm Ltd. Şti., ilk ve orta öğretim kurumlarında ya da çeşitli başka özel eğitim kurumlarında (dershaneler vs.) eğitim gören öğrencilere okul ve evleri arasında ulaştırma hizmeti sunmaktadır. Özellikle İstanbul ve diğer büyük şehirlerde veliler, çoğunlukla çocuklarının kayıtlı buldukları okullara uzak mesafelerde ikamet etmeleri ve zaman kısıtının toplu taşıma araçlarını kullanma imkanını ortadan kaldırması nedeniyle, çocuklarının okula ulaşımını sağlamak için okul servislerini tercih etmektedir. Söz konusu servis hizmeti bu yönleriyle veliler için vazgeçilmez olup, toplu ulaşım araçları da dahil bu hizmete talep ikamesi yaratacak bir başka hizmet bulunmamaktadır. Bu nedenle ilgili ürün pazarı "okul servis hizmetleri pazarı" olarak tespit edilmiştir.

#### **I.1.2. İlgili Coğrafi Pazar**

Dosya konusu kapsamında, İstanbul Servis Aracı İşletmecileri Odası'nın İstanbul'da servis hizmetleri ile ilgili olarak fiyat tarifesi belirlemeye ve bu tarifelerin

üye esnaf tarafından uygulanmasını sağlamaya yönelik faaliyetleri incelenmektedir. Bu nedenle ilgili coğrafi pazar İstanbul İli olarak tespit edilmiştir.

## I.2. Yapılan Tespitler ve Deliller

### I.2.1. Ücret Tarifelerinin Tespiti ile İlgili Mevzuat

Türkiye'de esnafın faaliyetleri 507 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Kanunu çerçevesinde düzenlenmektedir. Söz konusu Kanun'un "Ücret Tarifelerinin Tespit Şekli" başlıklı 125. maddesi;

*"Bu Kanuna tabi esnaf ve sanatkârlarca üretilen mal ve hizmetlerin ücret tarifeleri, bağlı buldukları odalarca hazırlanır ve mensubu oldukları birlik başkanlar kurulunda onandıktan sonra yürürlüğe girer. Başkanlar Kurulu gerekli gördüğünde bu yetkisini Birlik Yönetim kuruluna devredebilir.*

*Belediyeler ve-veya o yerin en büyük mülkî amiri tespit edilen bu tarifeleri uygun bulmadıkları takdirde esnaf teşekkülü ile anlaşmaya varamazlarsa 15 gün içinde o yerin mülki amirinin görevlendireceği Sanayi ve Ticaret Müdürünün başkanlığında, ticaret ve sanayi odasından bir temsilci ile esnaf odaları birliği başkanından teşekkül edecek bir komisyona itiraz edebilirler.*

*Komasyon kararına karşı ilgililer yazılı bildirim tarihinden itibaren 10 gün içinde ticari davaları görmeye yetkili mahkeme nezdinde itirazda bulunabilirler. Bu mahkemenin kararları kesindir.*

*Ücret tarifelerinin düzenleme usul ve esasları Konfederasyonca çıkarılacak ve Bakanlıkça onaylanacak bir yönetmelikle tayin ve tespit olunur." şeklinde.*

Son fıkra hükmü uyarınca hazırlanan "Esnaf ve Sanatkarlarca Üretilen Mal ve Hizmetlerin Ücret Tarifelerinin Düzenlenmesi Hakkında Yönetmelik" in "Tarife Tespit Esasları" başlıklı 4. maddesi ise aşağıdaki gibidir:

*"507 sayılı Kanun'a tabi esnaf ve sanatkarlarca üretilen mal ve hizmetlerin, ücret tarifeleri bağlı buldukları odalarca hazırlanır ve bağlı buldukları Birlik Başkanlar Kurulu'nca onandıktan sonra yürürlüğe girer. Başkanlar Kurulu gerekli gördüğünde bu yetkisini Birlik Yönetim Kurulu'na devredebilir. Oda kurulmamış yerlerde tarifeler Birlik ajanlıklarınca hazırlanır. Birlik Başkanlar Kurulu veya yetki devri söz konusu ise Birlik Yönetim Kurulu, odaca kendilerine yapılan tarife taleplerini neticelendirmeye mecburdur. Tarife vermemek veya tarifeyi serbest bırakmak gibi bir tutum içerisine giremez.*

*Tarifede yer alan fiyatlar azami hadleri gösterir."*

Yukarıda görüldüğü gibi, esnaf ve sanatkarların uygulayacakları ücretleri belirleme yetkisi Kanun'la ilgili odalara verilmiştir.

Diğer taraftan okul servisleri alanına özgü olmak üzere İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan "Okul Servis Araçları Hizmet Yönetmeliği", zorunlu eğitim

kapsamında bulunan taşımali eğitim dışındaki okul öncesi ve diğer öğrenci taşıma hizmetlerini düzenli ve güvenli hale getirmek, taşıma yapacak gerçek ve tüzel kişilerin yeterlilik ve çalışma şartlarını belirlemek amacıyla çıkarılmıştır.

Yönetmeliğin “Kapsam ve Dayanak” başlıklı 2. maddesine göre; kamu kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişilerce öğrenci taşımak için kullanılacak olan okul servis araçları Yönetmelik kapsamında yer almaktadır. Okul servis aracı ise 3. maddede, genel olarak okul öncesi eğitim, ilköğretim, orta öğretim ve yüksek öğretim öğrencileri ile sadece rehber personel taşınmalarında kullanılan taşıt şeklinde tanımlanmıştır. Yönetmeliğin 5. maddesinin (e) bendinde ise, okul servis aracı ile taşımacılık yapanlara Oda tarafından belirlenecek fiyat tarifelerine uyma yükümlülüğü getirilmiştir.

İçişleri Bakanlığı tarafından yayımlanan Yönetmeliğin okul servis ücretleri bakımından tartışmalı bir hukuki durum yarattığı belirtilmelidir. Zira 507 sayılı Kanun çerçevesinde belirlenen ücret tarifelerinin ancak esnaf sıfatını haiz olan taşımacılara uygulanma kabiliyeti bulunmaktadır ve tüzel kişi şeklinde örgütlenerek faaliyette bulunan ticaret odalarına tabi işletmeleri kapsamamaktadır. Oysa söz konusu Yönetmelik esnaf veya tacir ayrımı yapılmaksızın tüm okul servisi işleten teşebbüslere Oda tarafından hazırlanan tarifeyi uygulama yükümlülüğü getirmektedir.

### **1.2.2. Yerinde İncelemede Tespit Edilen Hususlar**

Şikayet dilekçesinde tarifelerle ilgili olarak TŞOF'un sorumlu olduğu bildirilse de, 507 sayılı Kanun'un 125. maddesine göre ücret tarifeleri ilgili odalarca hazırlanmakta ve o ilin Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliğince onaylanarak yürürlüğe girmektedir. Gerek Kanun'da gerekse uygulama için çıkarılan Yönetmelik'te, tarifelerle ilgili olarak TŞOF'a veya TESK'e görev verilmemiştir.

Raportörlerce görüşülen İstanbul İli'nde esnaf olarak faaliyet gösteren servis işletmecilerinin kayıtlı bulunduğu İstanbul Servis Aracı İşletmecileri Odası yetkilileri; Oda tarafından belirlenen fiyatların azami fiyatlar olduğunu, bu fiyatların İstanbul Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği tarafından onaylandığını ve bazı semtlerdeki ekonomik şartlar nedeniyle servis işletmeleri tarafından bu düzeyin altında fiyat belirlenebildiğini ifade etmişlerdir. Ayrıca Oda yetkilileri, bu fiyatların uygulanması konusunda Oda'nın denetim yetkisi olmasına rağmen bu yetkiyi bugüne kadar kullanmadıklarını, hakkında şikayet bulunan Karizma Turizm Ltd. Şti. gibi tacir sıfatıyla faaliyet gösteren servis şirketlerinin ticaret odalarına kayıtlı olduğunu, İstanbul Servis Aracı İşletmecileri Odası'na kayıtlı olmadığını, Okul Servis Hizmetleri Yönetmeliği'nin Oda tarafından belirlenen tarifelerin uygulanmasını zorunlu kılması nedeniyle söz konusu şirketlerin de Oda tarifeleriyle bağlı olduğunu, ancak bu şirketlerin ücretlerini hemen her zaman Oda'nın fiyat tarifesinin üzerinde belirleyebildiğini, bu nedenle bu teşebbüslerden hizmet alan velilerden çok sayıda şikayet aldıklarını, fakat yetkilerinin olmaması nedeniyle Oda olarak herhangi bir işlem yapamadıklarını dile getirmişlerdir.

## J. GEREKÇE ve HUKUKİ DAYANAK

4054 sayılı Kanun'un "Tanımlar" başlıklı 3. maddesinde teşebbüs, "piyasada mal veya hizmet üreten, pazarlayan, satan gerçek veya tüzel kişilerle, bağımsız karar verebilen ve ekonomik bakımdan bir bütün teşkil eden birimler"; teşebbüs birliği ise "teşebbüslerin belirli amaçlara ulaşmak için oluşturduğu tüzel kişiliği haiz ya da tüzel kişiliği olmayan her türlü birlik" olarak tanımlanmıştır. Bu çerçevede, 507 sayılı Kanun'a tabi olarak esnaf sıfatıyla faaliyette bulunanlar, teşebbüs; bunların oluşturduğu İstanbul Servis Aracı İşletmecileri Odası ise, teşebbüs birliği kabul edilmiştir.

Esnaf ve sanatkarlar tarafından sunulan mal ve hizmetler, ilgili oda tarafından hazırlanan ve odanın bağlı olduğu birlik tarafından onaylanan tarifelere göre ücretlendirilmektedir. Yukarıda açıklandığı üzere; 507 sayılı Kanun'da yer alan tarife belirleme yetkisinin uygulamada nasıl kullanılacağı, çıkarılan Yönetmelik'te gösterilmiş ve belirlenen ücretlerin azami olduğu ifade edilmiştir. 507 sayılı Kanun ve söz konusu Yönetmelik çerçevesinde, İstanbul Servis Aracı İşletmecileri Odası da, anılan Kanun'a tabi esnaf sıfatını haiz olanlar tarafından uygulanmak üzere Kanun'un 125. maddesinin verdiği yetkiye binaen okul servisleri için ücret tarifesi yayımlamaktadır. Söz konusu tarifelerin, belirlenen ücretlerin aşılamayacağını vurgulamış olması nedeniyle, Yönetmeliğe uygun olarak azami ücretleri işaret ettiği anlaşılmaktadır. Nitekim Oda yetkilileri de bu durumu doğrulamışlardır.

İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan Okul Servis Araçları Yönetmeliği'nin 7.i maddesine göre, okul servis araçlarının kiralanması; her yıl okul-aile birliği yönetim kurulu başkanının başkanlığında, okul-aile birliği yönetim kurulunca belirlenecek bir temsilci, okul-aile birliği yönetim kurulunca çocuğu servisle taşınan veliler arasından tespit edilecek dört veli, okul koruma derneği yönetim kurulunca belirlenecek bir temsilci ile varsa okul eğitim vakfı yönetim kurulunca belirlenecek bir temsilcinin katılımlarıyla oluşturulacak komisyon tarafından yapılmaktadır. Ayrıca öğrenci velilerinin istemeleri halinde, çocuklarını herhangi bir okul servis aracı işleteni ile anlaşarak da taşıtabilecekleri hükme bağlanmıştır. Bu çerçevede, her okul, kendi ihtiyacına uygun sayıda servis aracını belirleyerek esnaf statüsündeki işletmecilerle veya tur şirketleri ile anlaşma yapmaktadır.

İstanbul'da okullar için taşımacılık yapanları birkaç grup halinde tasnif etmek mümkündür. Bunlardan birinci grubu 507 sayılı Kanun'a tabi esnaf niteliğindeki araç sahipleri oluşturmaktadır. İkinci grupta ise genellikle limited şirket şeklinde örgütlenmiş olan ticari şirketler yer almaktadır. Bazı özel okullar ise kendilerinin sahip oldukları araçlar ile servis hizmetlerini vermektedirler.

Oda tarafından belirlenen tarifeler, sadece Oda'ya üye olan esnafı bağlayıcı niteliktedir. Her ne kadar Okul Servis Araçları Hizmet Yönetmeliği'nde gerçek ve tüzel kişi taşımacıların tarafından belirlenen tarifelere uygun olarak taşıma yapacağı belirtilmişse de, 507 sayılı Kanun'a tabi olmayan tur şirketlerinin bu tarife ile bağlı olması ve bu tarifeye uymamaları halinde Oda tarafından yaptırım uygulanması hukuken mümkün değildir. Hal böyleyken şikayetçi tarafından öne sürülen Karizma Turizm Ltd. Şti.'nin Çekmeköy İlköğretim Okulu servis ihalesinde

indirim yapması halinde adı geçen teşebbüse ihale yasağı konulacağı iddiası mesnetsiz kalmaktadır; zira söz konusu anlaşmada Oda tarifesinin baz alınmış olması referans mahiyetinde olup Oda'nın sadece esnafları denetleme ve bunlara yaptırım uygulama yetkisi bulunmaktadır. Nitekim Oda yetkilileri de kendilerine aşırı fiyat uygulayan tur şirketleri ile ilgili çok sayıda şikayet geldiğini, ancak söz konusu şirketlerin kendilerine tabi olmaması nedeniyle herhangi bir işlem yapmadıklarını, esasen tur şirketlerinin ancak kendileri lehine olması halinde belirli noktalarda esnaflar için geçerli tarifeleri kullanma yoluna gittiklerini ifade etmişlerdir.

Özetle servis aracı işleten teşebbüsler, esnaf sıfatıyla İstanbul Servis Aracı İşletmecileri Odası'na kayıtlı olarak ya da tacir sıfatıyla ticaret odalarına bağlı olarak faaliyet göstermektedirler. Esnaf olarak faaliyet gösterenler, 507 Kanun'a dayanılarak, İstanbul Servis Aracı İşletmecileri Odası tarafından oluşturulan fiyat tarifelerini azami fiyat olarak kabul etmekte ve fiyatlarını bu tarifenin altında da belirleyebilmektedirler. Bu nedenle halihazırda Kanun ile verilmiş bir yetkinin, azami fiyat belirlemek için kullanılması nedeniyle Oda'nın ve Oda'ya üye olan servis esnafının faaliyetleri hakkında 4054 sayılı Kanun kapsamında bir işlem yapılmasına gerek bulunmadığı kanaatine ulaşılmıştır.

#### **K. SONUÇ**

Düzenlenen rapora, toplanan delillere ve incelenen dosya kapsamına göre;

- Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu'nun ve Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonu'nun ücret tarifelerinin belirlenmesinde ve uygulanmasında yetkisinin olmadığı,

- İstanbul Servis Aracı İşletmecileri Odası tarafından 507 sayılı Kanun ile tanınan yetki kullanılarak oluşturulan fiyat tarifelerinin, sadece esnaflar için azami fiyatları belirlemeye yönelik olduğu,

anlaşıldığından, tacir sıfatını haiz teşebbüsler eliyle yürütülen servis hizmetlerine yönelik şikayet konusu fiyatlandırma hakkında 4054 sayılı Kanun kapsamında soruşturma açılmasına ve konu hakkında ilgili teşebbüs birliklerine herhangi bir bildirimde bulunulmasına gerek olmadığına

OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.