

## DEBATE ON THE AUTHORIZED INSTITUTION IN AIRLINE+ROAD COMBINED PASSENGER TRANSPORT

HAVAYOLU+KARAYOLU  
KOMBİNE YOLCU  
TAŞIMACILIĞINDA YETKİLİ  
KURUM TARTIŞMASI

CAN ARSLAN  
BİRSU BAYDEMİR

### ABSTRACT

In the first part of this article, the legal nature of air+road transportation, the legal basis of the urban or extra-urban combined transportation to be made during the arrival or return of the passengers traveling by airline+road and how the authorization process has developed will be discussed. In the second part of the article, it will be mentioned that which administrative institution or institutions have the authority to determine how the transportation in question will be carried out, the method of examining the dispute under the relevant legislation and how the content of the dispute is evaluated by the institutions.

### ÖZET

Makalenin 1. kısmında havayolu+karayolu taşımacılığının hukuki niteliği, havayolu+karayolu ile seyahat eden yolcuların havalimanına gelişleri veya dönüşleri sırasında yapılacak şehir içi veya şehir dışı kombine taşımacılığın hukuki dayanakları ve yetkilendirme sürecinin nasıl geliştiğinden bahsedilecektir. Makalenin 2. kısmında ise söz konusu taşımacılığın nasıl yürütüleceğinin belirlenmesi hususunda yetkinin hangi idari kurum veya kurumlarda olduğu ve ortaya çıkan uyuşmazlığın ilgili mevzuat tahtında incelenmesi usulü ve uyuşmazlığın içeriğinin kurumlarca nasıl değerlendirildiğinden söz edilecektir.



### KEYWORDS

COMBINE, PASSENGER, COMBINED  
TRANSPORTATION, AIR+ROAD.



### ANAHTAR KELİMELER

KOMBİNE, YOLCU,  
KOMBİNE TAŞIMACILIK,  
HAVAYOLU+KARAYOLU.

## PART 5

The need of for reduce the overcrowding of transportation problems has occurred regarding to the improvement on of airline transportation.

Ülkemizde hava taşımacılığında yaşanan gelişmeleri müteakip havayolu ile gelen-giden yolcuların, karayolu vasıtasıyla taşınması hususunda yaşanan yoğunluğun giderilmesi gerekliliği doğmuştur.

## I. INTRODUCTION

An Airline+road Combined Transportation Contract (Henceforth, will be referred to as "Contract") is a typical contract concluded as a result of bringing together the contents of the contracts covering two different types of transports under one roof. In order to prevent the population density (/overcrowding) experienced on the roads, in light of the developments in the field of aviation the contract combines the responsibility of the contractor into a single contract.

The need of for reduce the overcrowding of transportation problems has occurred regarding the improvement of airline transportation. Upon this issue, the Ministry of Transport and Infrastructure (Henceforth/ from now on/ Hereinafter will be referred to as the "Ministry") stated that the private or legal persons who will provide the necessary service in airline + road transportation, which will ensure that the intercity transportation by air is carried out in coordination with the urban road transportation, will be assigned by the Ministry. This assignment process is carried out by the Istanbul Metropolitan Municipality (Hereinafter will be referred to as "Municipality") under normal conditions, the Ministry promulgated the Circular on Combined Airline+Road Passenger Transportation (Henceforth will be referred to as "CCAHT") dated 04.02.2020 and num-

## I. GİRİŞ

Havayolu+karayolu kombine taşımacılık sözleşmesi, havacılık alanındaki gelişmeler ışığında karayollarında yaşanacak yoğunluk ve karışıklığın önüne geçmek ve sözleşmenin yüklenicisinin sorumluluğunu tek sözleşmede birleştirmek amacıyla iki farklı taşımayı kapsayan sözleşmelerin muhteviyatlarının tek çatı altında toplanması sonucu akdedilen bir tipik sözleşmedir.

Ülkemizde hava taşımacılığında yaşanan gelişmeleri müteakip havayolu ile gelen-giden yolcuların, karayolu vasıtasıyla taşınması hususunda yaşanan yoğunluğun giderilmesi gerekliliği doğmuştur. Bu sorun üzerine Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı ("Bakanlık"), havayolu ile yapılan şehirlerarası ulaşımın normal koşullarda İstanbul Büyükşehir Belediyesi ("Belediye") Başkanlığı tarafından yürütülen şehir içi karayoluyla taşımacılık ile koordineli şekilde gerçekleştirilmesini sağlayacak havayolu+karayolu taşımacılığında gerekli hizmeti sunacak gerçek veya tüzel kişilerin kendisi tarafından yetkilendirileceği ile ilgili 04.02.2020 tarih ve 98694136/249-8795 numaralı Havayolu+Karayolu Kombine Yolcu Taşımaları Konulu Genelge'yi ("HKK-



bered 98694136/249-8795 to gain the power of assignment.

The Municipality objected to some of the regulations brought by the CCAHT, and the request of the Municipality was included in the decision text of the Council of State on the subject as follows;

"The circular numbered 98694136/249-8795 was promulgated on 04/02/2020 by the Ministry of Transport and Infrastructure, Transport Services Regulation General Directorate. The Administrative Court decided to suspend the execution of some articles of this circular upon the objection of the Metropolitan Municipality, with the decision of the 8th Chamber of the Council of State, dated 18/06/2020 and numbered E:2020/1945. Upon the said decision, an application was made on 21.08.2020 for a new regulation in the Road Transport Regulation and the cancellation of the reply letter of the Ministry of Transport and Infrastructure, dated ... and numbered ... was requested."

The Ministry objected on the stay of execution decision given upon demand of the Municipality and carried the case to the Council of State.

YTKG") yayımlamıştır. Belediye HKK-YTG ile getirilen düzenlemelerin bir kısmına itiraz etmiş olup, konuyla ilgili Danıştay'ın karar metninde Belediye'nin talebine şu şekilde yer verilmiştir;

"Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Ulaştırma Hizmetleri Düzenleme Genel Müdürlüğü tarafından 04/02/2020 tarihinde 98694136/249-8795 sayılı genelge yayımlanmıştır. İdare Mahkemesi bu genelgenin bazı maddelerini Büyükşehir Belediye itirazı üzerine Danıştay 8. Dairesi 18/06/2020 tarih ve E:2020/1945 sayılı kararıyla yürütmeyi durdurma kararı almıştır. Söz konusu karar üzerine 21.08.2020 tarihinde Karayolu Taşıma Yönetmeliği'nde yeni bir düzenleme yapılması istemiyle bir başvuru yapılmış ve Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı'nın ... tarih ve ... sayılı cevabi yazısının iptali istenilmiştir<sup>1</sup>."

Belediye'nin söz konusu talebi üzerine verilen yürütmeyi durdurma kararına karşı Bakanlık itirazda bulunmuş ve kararını Danıştay'a taşımıştır.

## FOOTNOTE

<sup>1</sup> 8th Department of the Council of State Basis number: 2019/2995, Decision number: 2021/1114 Date: 01.04.2021.

## DİPNOT

<sup>1</sup> Danıştay 8. Daire Başkanlığı Esas numarası: 2019/2995, Karar numarası: 2021/1114 Tarih: 01.04.2021.



## PART 5

How the current dispute is evaluated in terms of the parties and how the Ministry remains the sole authority to determine the combined transportation will be examined in the light of;

- i. Turkish Civil Aviation Law No. 2920, Airports Ground Handling Regulation ("SHY-22"),
  - ii. Airports Ground Handling Types and Details Instruction ("SHT-YHT"),
  - iii. Metropolitan Municipality Law No. 5216 (Henceforth will be called as "MML")
  - iv. Council Of State's decisions on authorization on the Ministry
  - v. Highway Transportation Regulation No. 30295
  - vi. Circulars of the Ministry of Transport on Airline + Road Combined Passenger Transport,
  - vii. Circular of the Ministry of Transport dated 17.12.2018 and numbered 2018/16 on Airline + Road Combined Passenger Transport and
  - viii. HKKYTKG
- Through this passage.

## II. PROCESS

With the publication of the Circular on Combined Airline + Road Passenger Transport, dated 07.12.2018 and numbered 2018/16, by the Ministry of Transport, the first regulation regarding the combined passenger transport by air + road was made. Within the framework of this regulation, three different authorization options have emerged regard-

Havayolu+karayolu yolcu taşımacılığı hakkında yaşanan bu tartışma;

- i. 2920 sayılı Türk Sivil Havacılık Kanunu, Havalimanları Yer Hizmetleri Yönetmeliği ("SHY-22"),
  - ii. Havalimanları Yer Hizmet Türleri ve Detayları Talimatı ("SHT-YHT"),
  - iii. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ("BBK"),
  - iv. Danıştay'ın Ulaştırma Bakanlığı'nın yetkisine ilişkin kararları,
  - v. 30295 sayılı Karayolu Taşıma Yönetmeliği,
  - vi. Ulaştırma Bakanlığı'nın Havayolu+Karayolu Kombine Yolcu Taşımaları Konulu Genelgeleri,
  - vii. Ulaştırma Bakanlığı'nın 17.12.2018 tarih ve 2018/16 sayılı Havayolu+Karayolu Kombine Yolcu Taşımaları Konulu Genelge ve
  - viii. HKKYTKG
- ışığında incelenerek mevcut anlaşmazlığın tarafları özelinde nasıl değerlendirildiği ve Bakanlık'ın kombine taşımacılığı yapabilecekleri belirleme konusunda nasıl tek yetkili kaldığı konusu ele alınacaktır.

## II. SÜREÇ

Ulaştırma Bakanlığı tarafından 07.12.2018 tarih ve 2018/16 numaralı Havayolu+Karayolu Kombine Yolcu Taşımaları Konulu Genelge'nin yayımlanması ile havayolu+karayolu kombine yolcu taşımacılığına ilişkin ilk düzenleme yapılmıştır. Bu düzenleme çerçevesinde yerleşim yerleri arasındaki uçak+otobüs ile yapılan tarifeli kombine



## FOOTNOTE

2 8th Chamber of the Council of State  
Basic number: 2021/1774 Decision  
number: 2021/2757 Date: 27.05.2021.

ing the scheduled of combined passenger transports between the settlements by plane + bus, the land side within the metropolitan borders, the road section that starts and ends between the city center, and the airport land side. Those are;

- By the real or legal person authorized by the Metropolitan Municipality and/or Metropolitan Municipality Transportation Coordination Center (hereinafter referred to as "MMTCC") and allocated a space by the airport operator,
- Provided that they meet the conditions on the circular, every legal and real person who has a working 'group A' license stated on SHY-22 and;
- As a result of the evaluation to be made by obtaining the operation opinion of the Ministry at the airport where the transportation will be carried out within the scope of airport transportation facilities and passenger-carrying capacity, it is done by legal entities again authorized by the Ministry.

By using the regulatory authority given to it by the Turkish Civil Aviation Authority in the Turkish Civil Aviation Law No. 2920 (Hereinafter referred to as "TCAL"), the Ministry made some changes, which can be called an update, to the Circular No. 2018/16 on Airline + Road Combined Passenger Transport on 20.04.2020. With this Circular, the Municipality and MMTCC have been rendered among the institutions with authority on for the subject. Upon this situation, the Municipality and some private companies applied to the Administrative Court with the thought that the Municipality has the right to determine the institutions and/or organizations that can carry out the transportation activities. The Administrative Court decided to stay the execution regarding some of the objections submitted to them with the decision of the 8th Chamber of the Council of State, dated 18/06/2020 and numbered E: 2020/1945, and expressed this decision as follows; "On 20.04.2020, the Administrative Court decided to stay the execution of some articles of the Circular No. 2018/16 with the decision of the 8th Chamber of the Council of State, dated 18/06/2020 and numbered E:2020/1945, upon the objection of the Municipality. Upon the said decision, an application was made on 21.08.2020 for a new regulation in the Road Transport Regulation and the cancellation of the reply letter dated ... and numbered ... of the Ministry of Transport and Infrastructure was requested."<sup>2</sup>. The Ministry objected the stay of execution deci-

yolcu taşımalarından, büyükşehir sınırları dahilindeki kara tarafı, şehir merkezi ve havalimanı kara tarafı arasında başlayıp biten karayolu kısmında yapılacak taşımalarla ilgili üç farklı yetkilendirme seçeneği doğmuştur. Bunlar;

- Büyükşehir Belediyesi ve/veya Büyükşehir Belediyesi Ulaşım Koordinasyon Merkezi ("UKOME") tarafından yetkilendirilip havalimanı işletmecisi tarafından yer tahsisi yapılmış olan gerçek veya tüzel kişi tarafından,
- Genelgede belirtilen koşulları sağlaması şartıyla SHY-22 tahtında A grubu çalışma ruhsatı alan özel hukuk tüzel kişileri tarafından ve
- Havalimanı ulaşım kolaylıkları ve yolcu taşıma kapasitesi kapsamında taşıma yapılacak havalimanında Bakanlıkça işletme görüşü alınarak yapılacak değerlendirme neticesinde yine Bakanlıkça izin verilen tüzel kişiler tarafından yapılmasıdır.

Bakanlık, 2920 sayılı Türk Sivil Havacılık Kanunu'nda ("TSHK") Türk Sivil Havacılık Kurumu Başkanlığı tarafından kendisine verilen düzenleme yetkisini kullanmak suretiyle 20.04.2020 tarihinde 2018/16 sayılı Havayolu+Karayolu Kombine Yolcu Taşımaları Konulu Genelge'de ("20.04.2020 tarihinde 2018/16 sayılı Genelge") güncelleme denilebilecek az değişiklik yapmıştır. Bakanlık, yukarıda maddeler halinde saydığımız yetkilendirme yapabilecek kurumlardan Belediye ve UKOME'yi konu hakkında yetkisiz kılmıştır. 20.04.2020 tarihinde 2018/16 sayılı Genelge sonucunda yapılacak kombine taşımaların yetkilisini belirleme konusunda tek yetkili kalmıştır. Danıştay yayımlanan bu genelgenin bazı hükümleri hakkında yürütmeyi durdurma kararı almış, Bakanlık bu karara itiraz etmiş ve kararın iptalini istemiştir. Bu süreç Danıştay'ın 8. Daire 2021/1774 Esas 2021/2757 Karar numaralı ve 27.05.2021 tarihli kararında şu şekilde aktarılmıştır: "20.04.2020 tarihinde 2018/16 sayılı Genelge'nin bazı maddelerini Belediye'nin itirazı üzerine Danıştay 8. Dairesi 18/06/2020 tarih ve E:2020/1945 sayılı kararıyla yürütmeyi durdurma kararı almıştır. Söz konusu karar üzerine 21.08.2020 tarihinde Karayolu Taşıma Yönetmeliği'nde yeni bir düzenleme yapılması istemiyle bir başvuru yapılmış ve Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı'nın ... tarih ve ... sayılı cevabi yazısının iptali istenilmiştir<sup>2</sup>."

## DİPNOT

2 Danıştay 8.Daire Esas numarası:  
2021/1774Karar numarası: 2021/2757  
Tarih: 27.05.2021.

## PART 5

sion and carried this decision onto an appeal in front of supersedeas at first, and Council of State after that.

### III. LEGAL BACKGROUND OF AIRLINE + ROAD TRANSPORTATION CONTRACT

#### A. Legal Background

In the Turkish Commercial Code No. 6102 (hereinafter referred to as "TCC"), there is no direct definition of airline+road combined transportation. While the application conditions of the provisions regarding transportation with different types of vehicles between articles 902 and 905 of the TCC are counted, combined transportation types are also evaluated within the scope of this article. Özlem Tüzüner defined the situation in question in her article titled "The Legal Nature of the Contract for the Carriage of Goods by Road and its Relationship with Contracts for the Purpose of Business":

"The contract for the transport of goods by road is regulated in the Turkish Commercial Code, the CMR Convention and the Road Transport Act. Thus, it's not a no-name (atypical) contract, it's a typical contract. Performance of the contract that prescribes direct or indirect transfer of possession indicates the goods transfer from a place to another place. The road transportation contract, chronologically corresponds to a successive contract that ensures the performance of contracts such as sale or lease at this point.<sup>3</sup>"

There are 3 provisions that helps to identify the Contract when it's valorated within the scope of Convention Merchandise Routier (Henceforth will be referred to as "CMR Convention") and Road Transport Code numbered 2918.(Henceforth will be referred as "RTC") Those are:

- Relying on a contract of carriage showing integrity for the carriage of the goods
- The goods must be transferred with at least 2 different vehicles according to the Contract
- If the parties had made a separate contract for the carriage of each type of vehicle, at least two of the said contracts would require the application of different provisions.

### III. HAVAYOLU+ KARAYOLU TAŞIMACILIK SÖZLEŞMESİNİN HUKUKİ ALTYAPISI

#### A. Hukuki Altyapısı

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nda ("TTK") havayolu+karayolu kombine taşımacılığa ilişkin doğrudan bir tanımlamaya rastlanmamaktadır. TTK madde 902 ila 905 arasında değişik tür araçlarla taşımaya ilişkin hükümlerin uygulama koşulları sayılırken kombine taşımacılık türleri de bu madde kapsamında değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Özlem Tüzüner, "Karayoluyla Eşya Taşıma Sözleşmesinin Hukukî Niteliği Ve İş Görme Amacı Güden Sözleşmelerle İlişkisi" konulu yazısında söz konusu durumu şu şekilde tanımlamıştır:

"Karayoluyla eşya taşıma sözleşmesi, Türk Ticaret Kanunu'nda, CMR Konvansiyonu'nda ve Karayolu Taşıma Kanunu'nda düzenlenmiştir. Bu nedenle, isimsiz (atipik) değil, isimli (tipik) bir sözleşmedir... İhtiyaçların karşılanması amacı ile yapılan menkul satışı veya kiralama gibi malın doğrudan veya dolaylı zilyetlik devrini öngören sözleşmelerin ifası, bu malın bir yerden alınıp başka yere taşınmasını gerektirmektedir... Bu noktada, karayoluyla eşya taşıma sözleşmesi, kronolojik olarak, satış veya kira gibi sözleşmelerin ifasını temin eden ardıl bir sözleşmeye tekabül etmektedir<sup>3</sup>."

Convention Merchandise Routier ("CMR Konvansiyonu") ve 2918 sayılı Karayolu Taşıma Kanunu ("KTK") kapsamında değerlendirdiğimizde üç koşulun varlığı kombine taşıma sözleşmesinin tanımlanmasında yardımcı olur<sup>4</sup>. Bunlar:

- Eşyanın taşınması hususunda bütünlük gösteren bir taşıma sözleşmesine dayanması,
- Taşımanın bu sözleşme uyarınca değişik türde araçlarla yapılması ve
- Taraflar, her bir türdeki araç ile taşıma için ayrı sözleşme yapmış olsalardı, söz konusu sözleşmelerin en az ikisinin farklı hükümlerin uygulanmasını gerektirmesidir.

The Council of State's opinion about the subject can be stated as: Provisions in the First and Second Part of the Transport Works Book are applied to the combined transport contracts issued under TCC 902 and later ("TCC 902/1"). In the said First Part, general provisions regarding transportation works, and in the Second Part, provisions regarding the transportation of goods are included. Therefore, it can be concluded that combined transport contracts are subject to the provisions of the road transport contracts.<sup>4</sup>

### IV. PROCEDURAL EXAMINATION OF DISPUTE

#### A. Common Procedure For Administrative Disputes

Pursuant to the Administrative Procedure Law No. 2577 dated 06.01.1982 (Henceforth will be referred to as "APL"), the procedure to be applied in the resolution process of disputes before the Council of State, regional administrative courts, administrative courts and tax courts shall be according to the provisions determined in the content of the APL.

Limitations and reasons which can be based for a litigation are listed on APL article 2 which indicates as;

"a) Cases that are opened by real or legal persons reasoned by violation of interest which violates the laws in respect of authorization, structure, subject and purpose, b) Full remedy actions filed by those whose personal rights are directly impaired due to administrative actions and transactions. C) (amended: 18/12/1999-4492/6 article) Lawsuits regarding disputes arising between the parties due to all kinds of administrative contracts concluded for the execution of one of the public services, excluding the disputes arising from the concession terms and contracts for which arbitration is provided. 2. Administrative jurisdiction is limited to the supervision of the legality of administrative actions and transactions. Administrative courts; They cannot carry out an audit of expediency, they cannot make a judicial decision that will restrict the execution of the executive duty in accordance with the forms and principles set forth in the laws and presidential decrees, in the nature of an administrative act and transaction, or in a way that removes the discretionary power of the administration."<sup>5</sup>

Yaygın görüşüne göre, TTK 902 ve devamında düzenlenen kombine taşıma sözleşmelerine Taşıma İşleri Kitabının Birinci ve İkinci Kısımında yer alan hükümler uygulanır. Taşıma İşleri Kitabı Birinci Kısımda taşıma işlerine ilişkin genel hükümler, İkinci Kısımda ise eşya taşımaya ilişkin hükümler yer almaktadır. Buradan yola çıkarak, kombine taşımacılık sözleşmelerinin karayoluyla eşya taşıma sözleşmeleri hükümlerine tabi olduğu sonucuna varılabilir.

### IV. ANLAŞMAZLIĞIN USULEN İNCELEMESİ

#### A. İdari Uyuşmazlıklarda Genel Usul

06.01.1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanunu ("İYUK") uyarınca; Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare mahkemeleri ve vergi mahkemelerinin önüne gelen uyuşmazlıkların çözüm sürecinde uygulanacak usul, İYUK muhteviyatında belirlenen hükümlere göre uygulanır.

Dava yoluna başvurmak isteyen özel veya tüzel kişilerin iddialarını ve şikayetlerini dayandırabilecekleri sebepler ve sınırlar sayılmıştır. Bu sınırları düzenleyen İYUK'un 2. maddesi;

"İdari 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) (Değişik: 18/12/1999-4492/6 md.) 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. 2. İdari yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. İdari mahkemeler; yerindelik denetimi yapamazlar, yürütme görevinin kanunlarda ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya idarenin takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı veremezler<sup>5</sup>." hükmünü haizdir.

#### FOOTNOTE

3 Özlem Tüzüner, Legal Nature of the Contract for Carriage of Goods by Road and Its Relationship with Contracts Purpose of Business, Bar Association Journal, 2012, Issue 101.

4 İstanbul University Open Education Faculty, Logistics and Transport Law 2020-2021 Spring Semester Chapter, 10.1.2. Provisions of the TCC on Transportation with Different Types of Vehicles and Application Area, 2020.

5 Article 2 of the Administrative Procedure Law No. 2577.

#### DİPNOT

3 Özlem Tüzüner, Karayoluyla Eşya Taşıma Sözleşmesinin Hukukî Niteliği Ve İş Görme Amacı Güden Sözleşmelerle İlişkisi, Baro Birlik Dergisi, 2012, Sayı 101.

4 İstanbul Üniversitesi Açık Öğretim Fakültesi, Lojistik ve Taşıma Hukuku 2020-2021 Bahar Donemi Fasikülü, 10.1.2. TTK'nın Değişik Tür Araçlarla Taşımacılığa İlişkin Hükümleri ve Uygulama Alanı, 2020.

5 2577 numaralı İdari Yargılama Usul Kanunu madde 2.



## PART 5

In clause 1/a of the 2nd article of the APL; Actions for annulment filed by those whose interests have been violated for the annulment of administrative actions due to one of the aspects of authority, form, reason, subject and purpose, and because they are unlawful, are among the types of administrative lawsuits. The petition of the lawsuit will be examined in terms of whether the action that is the subject of the lawsuit is a definite and must be carried out as the subject of an administrative lawsuit under the 3/d clause of the 14th article; In subparagraph 1/b of Article 15, it is stipulated that if the action that is the subject of the lawsuit does not have the nature of a final/ definite and executable/ necessary action that will be the subject of an administrative lawsuit, the lawsuit will be dismissed.

Administrative acts are unilateral declarations of will that create various rights and/or obligations for the addressee, which the administrative authorities establish with respect to the administrative function by using public force, and which changes the legal status of the addressees. Accordingly, administrative proceedings must include the elements of "established by administrative authorities", "unilateralism" and "enforcement". A transaction that can be subject to an action for annulment should be determined not by the name of the transaction or the naming of the administration, but by the content of the transaction, whether it's a transaction that is definitive and executable<sup>6</sup>.

## B. Procedural Examination Of Dispute

Following the publication of the CCAPHT, which was issued by the Ministry and promulgated in the Official Gazette, the Municipality started the administrative proceedings in the Administrative Court, which is able to conduct the proceedings in terms of authority and duty. Then, the matter was brought to the Council of State and the Council of State decided to stay the execution. Upon the said decision, a recourse was made on 21.08.2020 for a new regulation in the Road Transport Regulation and the cancellation of the reply letter of the Ministry of Transport and Infrastructure on the subject was requested. The Council of State rejected this request without examining the case in a contextual sense, since the letter written by the Ministry was explanatory.

İYUK'un 2. maddesinin 1/a bendinde; idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve amaç yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan iptal davaları idari dava türleri arasında sayılmıştır. İYUK'un 14. maddesinin 3/d bendinde; dava dilekçesinin dava konusu edilen işlemin, idari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olup olmadığı yönünden inceleneceği; 15. maddesinin 1/b bendinde ise dava konusu edilen işlemin, idari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem niteliğinin bulunmaması durumunda davanın reddine karar verileceği kurala bağlanmıştır.

"İdari işlemler, idari makamların kamu gücü kullanarak idare işlevine ilişkin olarak tesis ettikleri muhatapları yönünden çeşitli hak ve/veya yükümlülükler doğuran, muhataplarının hukuki durumlarında değişiklik yapan tek yanlı irade açıklamalarıdır. Buna göre idari işlemlerin "idari makamlarca tesis edilmiş olma", "tek yanlı olma" ve "icrailik niteliğini taşıma" unsurlarını bünyesinde barındırması gerekmektedir. Bir işlemin iptal davasına konu edilebilir nitelikte kesin ve yürütülebilir bir işlem olup olmadığının işlemin ismine veya idarenin isimlendirmesine bakılarak değil, işlemin içeriğine bakılarak belirlenmesi gerekir<sup>6</sup>."

## B. Uyuşmazlığın Usulen İncelenmesi

Havayolu+karayolu kombine taşımacılık sözleşmelerinde yetkili kurumun belirlenmesi hususunda yaşanan uyuşmazlık Bakanlık tarafından çıkartılan ve Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren HKKYTKG'yi müteakip, Danıştay uyuşmazlık konusu hizmetin sağlanması hususunda yetkilendirme yapabilme yetkisi için yürütmeyi durdurma kararı vermiştir. Bu yürütmeyi durdurma kararı üzerine Belediye, Karayolu Taşıma Yönetmeliği'nde yeni bir düzenleme yapılması istemiyle bir başvuru yapmış ve Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı bu başvuruya cevaben ret yazısı yazmıştır. 21.08.2020 tarihinde Belediye tarafından Danıştay 8. Daire 2021/1774 Esas numaralı uyuşmazlık talebi ile Belediye, Karayolu Taşıma Yönetmeliği'nde tekrar düzenleme yapılması istemiyle bir başvuru yapmış ve Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı

Under the above-mentioned stages, there is no question of duty for the Administrative Court, which is the court of finality, where disputes related to administrative acts will be resolved, and the Council of State, which is the appellate authority, to carry out the said examination when the authorization review is made.

Provision of Article 27 of the APL "1. Filing a lawsuit before the Council of State or administrative courts does not stop the execution of the administrative act. 2. (Amendment: 2/7/2012-6352/article 57) The Council of State or administrative courts, in the event that irreparable or impossible damages arise in the event of the implementation of the administrative act and the administrative act is clearly unlawful, in the event that the defense of the defendant administration is received or the defense after the expiry of the deadline, they may decide to stay the execution by giving reasons. The execution of the administrative proceedings, whose effect will be exhausted by its implementation, can be stopped without the defense of the administration, to be decided again after the defense is received."<sup>7</sup> when evaluated within the scope of the norm; the Municipality objected to some articles of Circular No. 2018/16 on 20.04.2020 and that objection led to a nullity suit. The 8th Chamber of the Council of State ruled for a stay of execution in this direction. The action for annulment filed by the Municipality was filed within the time limit and in accordance with the procedure, when the provision is examined within this framework.

## V. BASIS OF MUNICIPALITY'S DEFENSE

Some private companies have stated that the authority of the Municipality is essential, by damaging their vested rights that were put into effect on authorization upon the publication of CCAHPT as follows: "Municipalities are the main competent authorities for passenger transportation within the borders of the municipality; It has been allowed to transfer the regulatory authority legally granted to the Ministry with the regulation subject to the lawsuit, in which they were also authorized by the municipality to carry out passenger transportation between the airport and the city center, to private com-

bu başvuruya cevaben yazılan ret yazısının iptalini talep etmiştir. Danıştay, Bakanlık tarafından yazılan yazının açıklayıcı nitelikte olmasından dolayı davayı içeriksel anlamda incelemeyi reddetmiştir.

Yukarıda bahsedilen aşamalar tahtında, yetki incelemesi yapıldığında idari işlemlere ilişkin uyuşmazlıkların çözüleceği bidayet mahkemesi olan İdare Mahkemesi ve Temyiz mercii olan Danıştay'ın söz konusu incelemeyi yapması hususunda herhangi bir görev sorunu bulunmamaktadır.

İYUK madde 27 hükmü; "1. Danıştay'da veya idari mahkemelerde dava açılması dava edilen idari işlemin yürütülmesini durdurmaz. 2. (Değişik: 2/7/2012-6352/57 md.) Danıştay veya idari mahkemeler, idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda, davalı idarenin savunması alındıktan veya savunma süresi geçtikten sonra gerekçe göstererek yürütmenin durdurulmasına karar verebilirler. Uygulanmakla etkisi tükenecek olan idari işlemlerin yürütülmesi, savunma alındıktan sonra yeniden karar verilmek üzere, idarenin savunması alınmaksızın da durdurulabilir." normu kapsamında değerlendirildiğinde; Belediye, 20.04.2020 tarihinde 2018/16 sayılı Genelge'nin belli maddelerine itiraz etmiş ve bu itiraz iptal davasının açılması sonucunu doğurmuştur. Danıştay 8. Dairesi bu doğrultuda yürütmenin durdurulması kararına hükmetmiştir. Hüküm bu çerçevede incelendiğinde, Belediye tarafından açılan iptal davası süresi içerisinde ve usule uygun olarak açılmıştır.

## V. BELEDİYENİN SAVUNMASINI DAYANDIRDIĞI TEMELLER

Bazı özel şirketler HKKYTG'nin yayımlanması üzerine yetkilendirme hususunda yürürlüğe konulan kazanılmış haklarına hanel getirildiği suretiyle Belediye'nin yetkisinin esas olduğunu şu şekilde dile getirmişlerdir; "Belediye sınırlarında yolcu taşımacılığı konusunda esas yetkili idarenin belediyeler olduğu; kendilerinin de belediyece havaalanı-şehir merkezi arasında yolcu taşımacılığı yapmak üzere ihale ile yetkilendirildiği, dava konusu düzenleme ile yasal olarak Bakanlık'a tanınan düzenleme yetkisinin havalimanı işleten

### FOOTNOTE

<sup>6</sup> Danıştay 15. Daire Esas: 2012/8843 Karar: 2017/6592 Tarih: 14.11.2017.

<sup>7</sup> Article 27 of the Administrative Procedure Law No. 2577.

### DİPNOT

<sup>6</sup> Danıştay 15. Daire Esas: 2012/8843 Karar: 2017/6592 Tarih: 14.11.2017.

<sup>7</sup> 2577 numaralı İdari Yargılama Usul Kanunu madde 27.

## PART 5

IT HAS BEEN ANNOUNCED THAT THE AUTHORITY TO MAKE REGULATIONS REGARDING GROUND HANDLING SERVICES, WHICH IS DETERMINED AS AN ELEMENT OF AVIATION IN THE TCAL, IS LEFT TO THE MINISTRY.

panies operating the airport. The authority of the municipalities is indirectly abolished by limiting the passenger transport business only with a company determined by this company; privilege and vested rights are damaged.<sup>8</sup> and they took this case to the Council of State in accordance to the reasons mentioned above.

In the article (a) of the 1st part of the General Directorate of Land Transportation's "Airline + Road Combined Passenger Transports" dated 24.07.2009 and numbered 2009/KUGM-23 / PASSENGER, on Scheduled Combined Passenger Transports by Airplane + Bus between Settlement Places; "Scheduled passenger transportations to be made by bus to the settlements within the same borders with the airports within the boundaries of the Metropolitan Municipality or Municipality and their adjacent areas, or to the airports from these settlements, on a determined route, at a certain time and according to the general urban public transportation fare schedule; shall be done by the self-owned public transportation vehicles operated by metropolitan municipalities or municipalities and owned by these municipalities."<sup>9</sup> It has been regulated that the transports specified in subparagraph (g) of section 4 titled "Common and Other Provisions" and subparagraphs (b), (c), (ç) of article 1 and article 2 will be subject to the permission of the Ministry. It can be concluded that the transports made within the scope of subparagraph a) of the 1st part will not be subject to the permission of the Ministry from this provision. On the other hand, the subject of the lawsuit, in article 4, subparagraph (i) of the Circular No. 2009/KUGM-23/YOLCU provision; "In addition to the transportation service to be provided by Metropolitan Municipalities or Municipalities, private law legal entities that have received a Group A or B Group working license for "transportation" service among the services included in the 5th article of the Airports Ground Services Regulation ("SHY-22") 2009/KUGM. If they meet the other conditions within the scope of the Circular named -23/PASSENGER, the Ministry can be authorized for a maximum of 2 years within the scope of this Circular." is included within the scope of subparagraph (a) of article 1.

özel şirketlere devrine olanak tanınmıştır. Sadece bu şirketin belirlediği bir şirketle yolcu taşıma işi sınırlandırılmak suretiyle belediyelerin yetkisinin do-laylı olarak ortadan kaldırıldığı; imtiyaz hakkı ve kazanılmış haklarına zarar verildiği<sup>8</sup> ve bu metinde belirtilen sebeplerle konuyu Danıştay'a taşımışlardır.

Kara Ulaştırma Genel Müdürlüğü'nün "Havayolu+Karayolu Kombine Yolcu Taşımaları" konulu 24.07.2009 tarihli 2009/KUGM-23/YOLCU sayılı Genelgesi'nin Yerleşim Yerleri Arasında Uçak+Otobüs ile Yapılan Tarifeli Kombine Yolcu Taşımalarına ilişkin 1. bölümünün (a) bendinde; "Büyükşehir Belediyesi veya Belediye sınırları ile bunların mücavir alanı içinde kalan havaalanları ile aynı sınırlar içinde kalan yerleşim yerlerine veya bu yerleşim yerlerinden havaalanlarına tespit edilmiş bir güzergahta, belirli bir zaman ve şehiriçi toplu taşıma genel ücret tarifesine göre otobüsle yapılacak olan tarifeli yolcu taşımaları; büyükşehir belediyeleri veya belediyeler tarafından işletilen ve bu belediyelere ait özmal toplu taşıma araçları ile yapılır"<sup>9</sup> hükmü yer almakta olup, "Ortak ve Diğer Hükümler" başlıklı 4. bölümünün (g) bendi ile 1. maddenin (b), (c), (ç) bentleri ile 2. maddede belirtilen taşımaların Bakanlık iznine tabi olacağı düzenlenmiştir. Bu hükümden, 1. bölümün a bendi kapsamında yapılan taşımaların Bakanlık iznine tabi olmayacağı sonucuna varılabilir. Diğer taraftan dava konusu; 2009/KUGM-23/YOLCU sayılı Genelgesi'nin 4. maddenin (i) bendinde ise 1. maddenin (a) bendi kapsamında olmak üzere "Büyükşehir Belediyeleri veya Belediyeler tarafından verilecek taşıma hizmetinin yanı sıra, Havaalanları Yer Hizmetleri Yönetmeliği'nin ("SHY-22") 5'inci maddesinde yer alan hizmetlerden "ulaştırma" hizmeti konusunda A veya B Grubu çalışma ruhsatı alan özel hukuk tüzel kişilerine, 2009/KUGM-23/YOLCU isimli Genelge kapsamındaki diğer şartları sağlamaları halinde Bakanlıkça, bu Genelge kapsamında en fazla 2 yıl süreyle yetkilendirme yapılabilir." hükmüne yer verilmiştir.

From the provisions of the legislation mentioned above, it is seen that the authority to organize and coordinate all kinds of public transportation services within the borders of the metropolitan municipality is given to the metropolitan municipalities on the other hand. In this context, it is reasonable to admit that the authority regarding the arrangement of public transportation from the airports within the borders of the Metropolitan Municipality to the city or to the opposite way belongs to the Municipality.

## VI. BASIS OF MINISTRY OF TRANSPORT AND INFRASTRUCTURE TRANSPORTATION SERVICES COORDINATION CENTER'S DEFENSE

It has been announced that the authority to make regulations regarding ground handling services, which is determined as an element of aviation in the TCAL, is left to the Ministry. It is stated that transportation service is evaluated within the scope of ground services with the Road Transport Regulation issued by the Ministry of Transport, which uses its authority to make regulations in this context. It can be understood that the authority to determine how the transportation between the airport and the settlement will be carried out belongs to the Ministry, since it is stated that the passenger transport operation to be made between the city terminal or terminals and the airport or from the airport to the surrounding provinces and districts will be regulated by the Ministry according to the requests, provided that all legislation related to road transport is complied with.

An important part of the defense of the Ministry of Transport and Infrastructure General Directorate of Transport Services Regulation is based on the RTC. The Ministry has gathered the authority to regulate and supervise not only the combined transportation or the transportation side of the business, but also the content and execution of the

Diğer taraftan yine yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden büyükşehir sınırları içerisindeki her türlü toplu taşıma hizmetlerini düzenleme ve koordine etme yetkisinin büyükşehir belediyelerine verildiği görülmektedir. Bu kapsamda Büyükşehir Belediyesi sınırları içindeki havalimanlarından, şehir içine ya da tersi yönde yapılacak toplu ulaşımın düzenlenmesine ilişkin yetkinin de Belediye'ye ait olduğunu kabul etmek gerekmektedir.

## VI. ULAŞTIRMA VE ALTYAPI BAKANLIĞI ULAŞTIRMA HİZMETLERİ DÜZENLEME GENEL MÜDÜRLÜĞÜ'NÜN SAVUNMASINI DAYANDIRDIĞI TEMELLER

TSHK'da havacılığın bir unsuru olarak belirlenen yer hizmetleri hususunda düzenleme yapma yetkisinin Bakanlık'a bırakıldığı açıklanmıştır. Bu kapsamda düzenleme yapma yetkisini kullanan Ulaştırma Bakanlığı tarafından çıkartılan Karayolları Taşıma Yönetmeliği ile ulaşım hizmetinin, yer hizmetleri kapsamında değerlendirildiği belirtilmiştir. Şehir terminali veya terminalleri ile havaalanı arasında veya havaalanından çevre illere ve ilçelere yapılacak olan yolcu taşıma işletmeciliğinin karayolu taşımacılığı ile ilgili tüm mevzuata uyulması koşulu ile taleplere göre Bakanlık tarafından düzenleneceği belirtildiğinden, havaalanı ile yerleşim yeri arasındaki taşımacılığın nasıl yürütüleceğini belirleme yetkisinin Bakanlık'a ait olduğu anlaşılmaktadır.

Ulaştırma Ve Altyapı Bakanlığı Ulaştırma Hizmetleri Düzenleme Genel Müdürlüğü'nün savunmasının önemli bir kısmı da KTK'ya dayanmaktadır. Aşağıda sayılacak hükümlerden anlaşılacağı üzere sadece kombine taşımacılık veya işin sadece taşıma tarafı değil, işin muhteviyatına ve yürütülmesine ilişkin koşulları da düzenleme ve denetleme yetkisini hukuki

TSHK'DA HAVACILIĞIN BİR UNSURU OLARAK BELİRLENEN YER HİZMETLERİ HUSUSUNDA DÜZENLEME YAPMA YETKİSİNİN BAKANLIK'A BIRAKILDIĞI AÇIKLANMIŞTIR.

### FOOTNOTE

<sup>8</sup> 8th Chamber of the Council of State Basic number: 2019/2995 Decision number: 2021/1114 Date: 24.02.2021.

<sup>9</sup> Ministry of Transport, General Directorate of Land Transport, 2009/KUGM-23/YOLCU, 24.07.2009.

### DİPNOT

<sup>8</sup> Danıştay 8.Dairesi Esas numarası: 2019/2995 Karar numarası: 2021/1114 Tarih:24.02.2021.

<sup>9</sup> Ulaştırma Bakanlığı Kara Ulaştırma Genel Müdürlüğü, 2009/KUGM-23/YOLCU, 24.07.2009.



## PART 5

business, by legal means, as it can be understood from the provisions listed below. Likewise in the 1st article of RTC, it's stated that "The law regulates road transports as required by the country's economy, ensures order and safety in transport, determines the conditions of carriers, agencies and freight forwarders, transport warehouse and cargo management and similar services, determines the qualifications, rights and responsibilities of those employed in transport, and other road transports. It is understood that the provision "to serve together with the transportation systems and to complement each other and to ensure that the existing opportunities are used more beneficially" has been promulgated to cover all kinds of transportation operations, including combined transportation. In the 2nd article; "The law covers the transport of passengers and goods by motor vehicles on public roads, transporters, transport agents, freight forwarders, shipping warehouses and cargo operators, those working in the transport business, and all kinds of vehicles, equipment, structures and the like used in transport" in the 1st subarticle of the 5th article it is stated that; "In the third paragraph, it is obligatory to obtain an authorization certificate from the Ministry in order to be able to carry out transportation, agency and freight brokerage, shipping warehouse and cargo management; Apart from the authorization certificate, the vehicle document showing the quality and number of the vehicles to be used in the transports, and the vehicle card issued for each vehicle registered in the transporter's vehicle document and which must be present in the vehicle, will be given to the carriers." In the 34th article; "The conditions to be sought, the authorization certificates and vehicle documents to be given, the vehicle capacities required for each type of document, the age of the vehicles, their qualifications, Regulations on the terms of service and the issues to be foreseen in terminal services will be prepared by the Ministry and promulgated in the Official Gazette within 6 months after Law enters into force."<sup>10</sup>

In Article 2 of the Road Transport Regulation; it is stated that it covers the transportation of passengers and goods by motor vehicles on the public road, and the provisions of the MML and the Municipality Law No. 5393 are reserved. In the 8th article; it has been determined that without obtaining an authorization certificate suitable for the scope of the activity to be carried out, any

yollarla kendi bünyesinde toplamıştır. Zira KTK'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" hükmün kombine taşımacılık dahil her türlü taşıma işlemini kapsayacak şekilde yayımlandığı anlaşılmaktadır, 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, 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", 34. maddesinde ise; "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 Gazete'de yayımlanacağı"<sup>10</sup> belirtilmiştir.

Karayolu Taşıma Yönetmeliği'nin 2. maddesinde; kamuya açık karayolunda motorlu taşıtlarla yapılan yolcu ve eşya taşımalarını kapsadığı, BBK ile 5393 sayılı Belediye Kanunu hükümlerinin saklı olduğu, 8. maddesinde; yapılacak faaliyetin kapsamına uygun bir yetki belgesi alınmadan, muhtevası Karayolu Taşıma Yönetmeliği'nde belirtilen herhangi

activity, the content of which is specified in the Road Transport Regulation, cannot be carried out, and the holders of the authorization certificate cannot operate outside the scope of the authorization certificate they have received.

Considering the provisions of the legislation included in the airline+road contracts that have entered into force since 2016; it can be seen that the transportation service, which is among the types of airport ground handling services, is subsidiary. As a matter of fact, it has been observed that some ground handling companies may operate without providing transportation services if the Ministry does not see the need or gives permission. If there's a lack of transportation services provided by Municipalities due to

bir faaliyette bulunulamayacağı, yetki belgesi sahiplerinin, almış oldukları yetki belgesinin kapsamı dışında faaliyette bulunamayacakları belirlenmiştir.

2016'dan günümüze kadar yürürlüğe giren havayolu+karayolu sözleşmelerinde yer verilen mevzuat hükümleri göz önünde bulundurulduğunda; havaalanı yer hizmeti türleri içerisinde yer alan ulaşım hizmetinin tali bir niteliği sahip olduğu görülmektedir. Nitekim Bakanlıkça ihtiyaç görülmemesi veya izin verilmemesi halinde bazı yer hizmet kuruluşlarının ulaşım hizmeti sunmadan da faaliyet göstermesinin söz konusu olabileceği görülmüştür. Havaalanının konumu gereği belediyelerce yeterli ulaşım hizmeti sağlanamaması

The Ministry is expressly authorized to regulate passenger and freight traffic safely within the scope of the TCAL.

Anlaşmazlığa TSHK kapsamında bakıldığında ise Bakanlık yolcu ve yük trafiğinin güvenli bir şekilde düzenlenmesi hususunda açıkça yetkilendirilmiştir.

the location of the airport, the possibility of ground handling services carrying out transportation may come up, and in case of such a need occurring, ground handling services that are willing to provide the transportation services can operate, on condition that General Directorate of Land Transport gives permission.

The Ministry is expressly authorized to regulate passenger and freight traffic safely within the scope of the TCAL. In Article 1 of the TCAL, its purpose is explained as; To ensure that the activities in the field of civil aviation, which shows a continuous and rapid development, where advanced technology is applied, and where speed and safety factors are of great importance, are organized in accordance with national interests and international relations. Also In Article 44, named "Ground Services", it has also been stated that the Ministry is authorized to take or make others to take the necessary measures in order to carry out passenger

durumunda yer hizmeti kuruluşu tarafından ulaşım hizmeti sağlanmasının gündeme gelebileceği, böyle bir ihtiyacın bulunması halinde bu hizmeti sunmak isteyen yer hizmeti kuruluşunun Kara Ulaştırma Genel Müdürlüğü'nden izin alması şartıyla faaliyette bulunabileceği sonucuna varılmıştır.

Anlaşmazlığa TSHK kapsamında bakıldığında ise Bakanlık yolcu ve yük trafiğinin güvenli bir şekilde düzenlenmesi hususunda açıkça yetkilendirilmiştir. TSHK'nun 1. maddesinde, amacının; devamlı ve hızlı bir gelişme gösteren, ileri teknolojinin uygulandığı, sürat ve emniyet faktörlerinin büyük önem taşıdığı sivil havacılık sahasındaki faaliyetlerin ulusal çıkar ve uluslararası ilişkilere uygun bir şekilde düzenlenmesini sağlamak olduğu, 'Yer Hizmetleri' başlıklı 44. maddesinde de, Bakanlık'ın, havaalanlarında, yolcu ve yük trafiğinin ve her türlü hizmetlerin çağdaş sivil havacılık ilkelerine ve ülke çıkar

## FOOTNOTE

<sup>10</sup> Road Transport Law No. 4925, Date: 19/7/2003 Number: 25173.

## DİPNOT

<sup>10</sup> 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanunu, Tarih : 19/7/2003 Sayı : 25173.

## PART 5

and freight traffic, and all kinds of services at airports, in accordance with modern civil aviation principles and the interests of the country.

In the 5th article of the Airports Ground Handling Regulation ("SHY-22"), titled Service Types, in force on the transaction date provided are grouped as ; "Types of airport ground services; a) Representance, b) Passenger Traffic, c) Load Control and Comunication d) Ramp: Ramp, cargo and mail, aircraft cleaning, control of unit loading equipment, e) Aircraft Line Maintenance: Aircraft line maintenance, fuel and oil, f) Flight Operations, g) Transportation h) Catering Services, i) Surveillance and Management , j) Aircraft Private Security Services and Inspection." Other than that, it is also stated that; Details of Airports Ground Service Types will be determined within the regulations of Civil Aviation General Directorate."<sup>11</sup>. In Article 7, it is stated that ground handling companies are authorized to perform all or part of the ground handling services described in Article 5 for scheduled and non-scheduled flights. In clause (c) of article 11, it is stated that the regular passenger transportation operations to be made between the city terminal and/or terminals and the airport and/or from the airport to the surrounding provinces and districts will be regulated by the Ministry according to demands, provided that all legislation related to road transport is complied with.

It's stated that; "The land part of the non-scheduled group passenger transports, which will be carried out in the form of taking the same passenger group from any point and taking them to the airport by the same vehicle, without complying with a certain timetable, according to the departure or arrival times of the aircraft, or transporting the group passengers by air from the airport to any settlement by road, is carried out by carriers with [B2] or [D2] authorization, regardless of the transport distance, and [B2] in the international area" in the 2nd article titled "Non-tariff Combined Passenger Transport by Airplane + Bus between Settlement Places" of the Circular of the Ministry of Transport, General Directorate of Land Transport, on Air + Road Combined Passenger Transport, dated 24.07.2009 and numbered 2009/KUGM-23 / PASSENGER.

## VII. CONCLUSION

With this article, which mentions the legal nature of air + road combined transportation in general and the problem of authority in this

larına uygun bir biçimde yürütülmesi amacı ile gereken önlemleri almaya veya aldirmaya yetkili olduğu ayrıca belirtilmiştir.

Havaalanları Yer Hizmetleri Yönetmeliği'nin ("SHY-22") işlem tarihinde yürürlükte bulunan Hizmet Türleri başlıklı 5. maddesinde; "Havaalanları yer hizmetleri türleri; a) Temsil, b) Yolcu Trafik, c) Yük Kontrolü ve Haberleşme, d) Ramp: Ramp, kargo ve posta, uçak temizlik, birim yükleme gereçlerinin kontrolü, e) Uçak Hat Bakım: Uçak hat bakım, yakıt ve yağ, f) Uçuş Operasyon, g) Ulaşım h) İkrar Servis, i) Gözetim ve Yönetim, j) Uçak Özel Güvenlik Hizmet ve Denetimi" şeklinde gruplandırılmıştır. Ayrıca "Havaalanları yer hizmet türlerinin detayları Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü'nün çıkaracağı havacılık talimatlarıyla belirlenir"<sup>11</sup>. hükmüne yer verilmiştir. 7. maddesinde yer hizmetleri kuruluşlarının, havaalanlarında 5. maddede de açıklanan yer hizmet türlerinin, tamamını veya bir kısmını tarifeli ve tarifersiz seferler için yapmaya yetkili oldukları belirtilmiş, 11. maddesinin (c) bendinde ise şehir terminali ve/ veya terminaleri ile havaalanı arasında ve/ veya havaalanından çevre illere ve ilçelere yapılacak olan düzenli yolcu taşıma işletmeciliğinin, karayolu taşımacılığı ile ilgili tüm mevzuata uyulması koşulu ile taleplere göre, Bakanlık tarafından düzenleneceği hükmüne yer verilmiştir.

Ulaştırma Bakanlığı Kara Ulaştırma Genel Müdürlüğü'nün Havayolu+Karayolu Kombine Yolcu Taşımaları konulu 24.07.2009 tarihli ve 2009/KUGM-23/YOLCU sayılı Genelgesi'nin, "Yerleşim Yerleri Arasında Uçak+Otobüs ile Yapılan Tarifersiz Kombine Yolcu Taşımaları" başlıklı 2. maddesinde; "Belirli bir zaman tarifesine uymaksızın, uçak kalkış veya varış saatlerine göre, aynı taşıtla, aynı yolcu grubunun herhangi bir noktadan alınarak havaalanına götürülmesi veya havayolu ile gelen grup yolcuların havaalanından alınarak her hangi bir yerleşim yerine karayoluyla taşınması şeklinde gerçekleştirilecek tarifersiz grup yolcu taşımalarının karayolu kısmı, yurtiçinde taşıma mesafesine bakılmaksızın [B2] veya [D2], uluslararası alanda ise [B2] yetki belgesine sahip taşımacılar tarafından gerçekleştirilir."

## VII. SONUÇ

Havayolu+karayolu kombine taşımacılığın hukuki niteliğine genel olarak değinilerek, bu husustaki yetki sorunundan bahsedilen

matter, the views of the Ministry and Municipality on this matter were detailed and the content of the airline+road combined passenger transport contract and the examinations made on the operation process and procedure of the Council of State decisions taken on the subject were mentioned and examined in light of Turkish Civil Aviation circulars, the prevailing principles of administrative law, the RTC, TCAL, CMR Convention and the legislation of the Municipality and administrative law. Although there is no situation that will create a discussion in terms of procedural law on the subject, when examined in terms of content, it has been concluded that the Municipality and the Ministry are right in terms of various circulars. However, as the Land Transportation Regulation promulgated in the Official Gazette, dated 08.01.2018 and numbered 30295 issued by the Ministry, which is the competent authority on the subject in the Turkish Civil Aviation Law, the land transportation to the provinces and districts is included in the ground services regarding air transportation, so the Ministry's service is not required. And it has been decided that it is authorized to determine the institution that will do it.

bu makede Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı ve Türk Sivil Havacılık genelgesi, idare hukukunun hakim ilkeleri, KTK, TSHK, CMR Konvansiyonu ve idare hukuku ile ilgili mevzuat ışığında Belediye'nin ve Bakanlık'ın bu konudaki görüşleri detaylandırılmış ve havayolu+karayolu kombine yolcu taşımacılık sözleşmesinin içeriğinden ve konu hakkında alınan Danıştay kararlarının işleyiş süreci ve usulü üzerine yapılan incelemelerden bahsedilmiştir. Konuya ilişkin usul hukuku yönünden tartışma yaratacak bir durum yoksa da içerik olarak incelendiğinde Belediye'nin ve Bakanlık'ın çeşitli genelgeler özelinde haklı oldukları sonucuna varılmıştır. Ancak, Türk Sivil Havacılık Kanunu'nda konu hususunda yetkili makam olan Bakanlık'ın çıkarttığı 08.01.2018 tarih ve 30295 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Karayolu Taşıma Yönetmeliği ile il ve ilçelere yapılacak kara ulaşımlarının hava ulaşımlarına dair yer hizmetleri içinde sayması dolayısıyla Bakanlık'ın, hizmeti yapacak kurumun belirlenmesi hususunda yetkili olduğu kararına varılmıştır.

## BIBLIOGRAPHY

- Circular on Airports Ground Services (SHY22).  
<http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2012-101-1201> (Date of Access:20.12.2021).  
<https://www.lojistikkulubu.ist/uluslararası-karma-tasima-kombine-tasimacilik/> (Date of Access:17.12.2021).  
Ministry of Transport, General Directorate of Land Transport 2009/KUGM-23/YOLCU, 24.07.2009.  
Turkish Civil Aviation Law No. 2920, O.J.: 19/10/1983 Sayı: 18196.  
Road Transport Law No. 4925, O.J.: 19/7/2003 Sayı: 25173.  
Circular on Airline+Road Combined Passenger Transports, N.2018/16, D. 07.12.2018.  
Turkish Commercial Code No. 6102, O.J. 14/02/2021 Sayı: 27846.  
Airport Ground Handling Regulation (SHY22) O.J.: 23/08/2016, Sayı: 29810.  
Metropolitan Municipality Law O.J.: 23/07/2004, Sayı: 25531.  
Istanbul University Open Education Faculty, Logistics and Transport Law 2020-2021 Spring Semester Chapter.  
**ÖZLEM TÜZÜNER**, The Legal Nature of the Contract for Carriage of Goods by Road and its Relationship with Contracts Purpose of Business, Bar Association Journal, 2012, Issue 101.

## KAYNAKÇA

- Havalimanları Yer Hizmet Yönetmeliği (SHY22).  
<http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2012-101-1201> (Erişim tarihi:20.12.2021).  
<https://www.lojistikkulubu.ist/uluslararası-karma-tasima-kombine-tasimacilik/> (Erişim tarihi:17.12.2021).  
Ulaştırma Bakanlığı Kara Ulaştırma Genel Müdürlüğü, 2009/KUGM-23/YOLCU, 24.07.2009.  
2920 Sayılı Türk Sivil Havacılık Kanunu, R.G.: 19/10/1983 Sayı: 18196.  
4925 Sayılı Karayolu Taşıma Kanunu, R.G.: 19/7/2003 Sayı: 25173.  
Havayolu+Karayolu Kombine Yolcu Taşımaları Konulu Genelge, N.2018/16, T. 07.12.2018.  
6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu, R.G. 14/02/2021 Sayı: 27846.  
Havaalanları Yer Hizmetleri Yönetmeliği (SHY22) R.G.: 23/08/2016, Sayı: 29810.  
Büyükşehir Belediye Kanunu R.G.: 23/07/2004, Sayı: 25531.  
Istanbul Üniversitesi Açık Öğretim Fakültesi, Lojistik ve Taşıma Hukuku 2020-2021 Bahar Dönemi Fasikülü.  
**ÖZLEM TÜZÜNER**, Karayoluyla Eşya Taşıma Sözleşmesinin Hukuki Niteliği Ve İş Görme Amacı Güden Sözleşmelerle İlişkisi, Baro Birlik Dergisi, 2012, Sayı 101.

## FOOTNOTE

<sup>11</sup> Airports Ground Handling Regulation (SHY-22) R.G 29810 T. 23/8/2016.

## DİPNOT

<sup>11</sup> Havalimanları Yer Hizmetleri Yönetmeliği (SHY-22) R.G 29810 T. 23/8/2016.