Danıştay 13. Daire E.2024/405 K.2025/1837 (06.05.2025)

Karar metni, resmî kaynakta yayımlanmış hâliyle aynen aktarılmıştır; taraf adları kaynakta anonimdir.

Danıştay 13. Daire Başkanlığı 2024/405 E. , 2025/1837 K.

"İçtihat Metni"

T.C.

D A N I Ş T A Y

ONÜÇÜNCÜ DAİRE

Esas No : 2024/405

Karar No : 2025/1837

DAVACI : ...

VEKİLİ : Av. ...

DAVALILAR : 1) ... Kurulu

VEKİLLERİ : Av. ..., Av. ...

Av. ..., Av. ...

2) ... Birliği

VEKİLİ : Av. ...

DAVANIN KONUSU :1) Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği (TDUB) Disiplin Yönetmeliği'nin 13. maddesinin birinci fıkrasının (a) ve (ç) bentlerine aykırı davrandığından bahisle anılan Yönetmelik'in 14. maddesinin birinci fıkrası uyarınca davacının Birlik üyeliğinin iptal edilmesine ilişkin ... tarih ve ... sayılı Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği Yönetim Kurulu kararı ile söz konusu karara karşı yapılan itirazın reddedilerek kararın onanmasına dair ... tarih ve ... sayılı Sermaye Piyasası Kurulu (Kurul) kararının ilgili kısımlarının,

2) Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği Disiplin Yönetmeliği'nin bütün maddelerinin,

3) Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği Statüsü'nün 28. maddesinin iptali istenilmektedir.

DAVACININ İDDİALARI : ... tarih ve ... sayılı TDUB kararına karşı savunma hakkı tanınmadığı, Kurulun ikinci bozma kararından sonra yeniden soruşturma yapıldığının belirtildiği, ancak bu aşamada savunmasının alınmadığı, Disiplin Komitesince kendisine tebliğ edilen savunma isteme yazısının usuli koşulları sağlamadığı, olsa olsa ifade istemi niteliği taşıdığı, Kurulca önceki disiplin cezası usule aykırılık sebebiyle bozulduğundan soruşturma sırasında istenen savunmanın da kendiliğinden ortadan kalktığı ve yok hükmünde olduğu, soruşturma süresince uyulması gereken süreler bakımından TDUB Disiplin Yönetmeliği'nde yer alan kurallara riayet edilmediği, Birlik üyeliğinin iptal edilmesi cezasının ölçülülük ilkesine aykırı olduğu, kötü niyetli olarak hukuka aykırı bir biçimde yürütülen soruşturma ile itibarının büyük ölçüde zarar gördüğü, adil yargılanma hakkı kapsamında etkin savunma hakkının kullandırılmadığı, teknik ve bilimsel bilgi gerektiren bir konuda bilirkişi incelemesi yapılmadan suç isnadında bulunularak karar verildiği, m2 değeri değişse bile gayrimenkullerin toplam değerinde hata olmadığı, aynı bina içerisinde tamamen aynı planlara ve özelliklere sahip olan çok önemli emsallerin sunulduğu, kıyas bakımından birebir aynı niteliğe sahip oldukları, disiplin suç ve cezası ile usuli süreçlerin Statü ile Yönetmelikte düzenlenmesinin suç ve cezaların kanuniliği ilkesine aykırı olduğu, 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ve/veya başkaca bir kanunda suç ve cezaların belirlenmediği, Yönetmelik Resmî Gazete'de yayımlanmadığından yürürlüğe girmediği, 3011

sayılı Resmî Gazete'de Yayımlanacak Olan Yönetmelikler Hakkında Kanun'un 1. maddesine açıkça muhalefet eden Yönetmeliğin 28. maddesinin ayrıca iptal edilmesi gerektiği, 6362 sayılı Kanun'un 76. veya başka bir maddesinde genel çerçeve çizilmeden disiplin suç ve cezalarını belirleme yetkisinin idareye devredilmesinin Anayasa'ya aykırı olduğu, Yönetmeliğin 3011 sayılı Kanun'un 1. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde düzenlenen şartı sağladığı gibi, değerleme şirketleri tarafından yapılan değerlendirmeler sonrasında başvuruculların vatandaşlık edinimi gibi kamuyu doğrudan ilgilendiren büyük sonuçları doğurması sebebiyle (c) bendinde düzenlenen "kamuyu ilgilendiren" şartını da sağladığının düşünüldüğü, milli emniyet ve milli güvenlik konularıyla ilgili olmaması nedeniyle gizlilik gerekçesi olmayan Yönetmeliğin Resmî Gazete'de yayımlanmak zorunda olan yönetmeliklerden olduğu ileri sürülmektedir.

DAVALILARIN SAVUNMASI: Sermaye Piyasası Kurulu tarafından, davacının savunmasının TDUB tarafından istenildiği ve davacı tarafından iki ayrı dilekçe ile savunma verildiği, aynı fiillerle ilgili yapılan incelemenin devamı niteliğinde olan işlemlerde aynı hususlarda tekraren savunma alınmasının hukuken gerekli olmadığı, Yönetmelikte bilirkişi raporu alınması konusunda TDUB'ye takdir yetkisi verildiği, Yönetmeliğin 28. maddesine göre Yönetmeliğin, Kurulun ilgili TDUB Genel Kurul kararını onaylaması ile yürürlüğe girdiği, genel olarak kamuyu ilgilendirmeyip, yalnızca bir meslek birliğinin üyelerini ilgilendirdiğinden 3011 sayılı Kanun kapsamında Resmî Gazete'de yayımlanması gereken yönetmeliklerden olmadığı, değerleme raporlarında yüksek beyanlı emsallere yer verilmesinin taşınmaz edinme yolu ile Türk vatandaşlığı kazanılması için gerekli alt limit olan 250.000,00-USD şartını sağlamaya yönelik olarak gerçekleştirilmesi, değerleme faaliyetinin fazla özen gösterilmesi gereken bir faaliyet olması, hile içeren olumsuz sonuçların yalnızca sermaye piyasası değil, yabancılara Türk vatandaşlığı verilmesi dahil pek çok alanda etki gösterecek olması, Kurulca lisans verilen bir şirketin değerleme faaliyetinde hile yapmış olmasının Kurulun bu sektörü düzenlemek ve denetlemek konusunda zaafiyet gösterdiği şeklinde yanlış ve haksız bir izlenime yol açmasının sakıncaları gözetildiğinde, dava konusu cezanın ölçülülük ilkesine aykırılık teşkil etmediği, 6362 sayılı Kanun'un 76. maddesinde disiplin cezalarının kapsam ve çerçevesinin belirlendiği, disiplin cezalarının Statü ve Yönetmelik ile düzenlenmiş olmasının Kabahatler Kanunu ile Anayasa'ya tümüyle uygun olduğu, diğer yandan suçta ve cezada kanunilik ilkesinin disiplin cezaları bakımından uygulanırlığının tartışmalı olduğu;

Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği tarafından, değerleme raporlarında mesleki özen ve titizlik kurallarına uyulmadığının açık olduğu, mevzuata aykırı raporlar ile yasal olarak Türk vatandaşı olamayacak kişilere Türk vatandaşlığı verilmesini veya yabancılara yapılacak satış işlemini sağlayabilecek raporlar düzenleyen davacıya uygulanan işlemde hukuka aykırılık bulunmadığı, davacı tarafından savunmanın alınmadığı iddiasının gerçeği yansıtmadığı, cezanın kusurun ağırlığı, ihlâlin niteliği, kamu düzenine etkileri ve olası sonuçları düşünülerek verildiği, raporun Türk vatandaşlığının kazanılmasına yönelik olarak düzenlendiği, kamu ve değerleme sektöründe yarattığı etki düşünülerek cezanın hafifletilemeyeceği, raporun içeriğine bilerek yön verildiği, değerleme sürecinin manipüle edildiği, hileli rapor düzenlendiği, Statü'nün 6362 sayılı Kanun'un 76/9. maddesinin atfıyla 75/3. maddesi uyarınca hukuka uygun olarak yürürlüğe girdiği, Yönetmeliğin Statü'nün 28/5. maddesi uyarınca Kurulun da görüşü alınarak genel kurul tarafından onaylandığı, Kanun'un 76/4. maddesinde meslek kurallarının genel çerçevesinin çizildiği, kimi meslek birliklerinin disiplin yönetmeliklerinin Resmî Gazete'de yayımlanması bilhassa kendi kanunları ile zorunlu kılınmışken kendileri için böyle bir durumun söz konusu olmadığı, Anayasa'nın 124. maddesinin gerekçesinde yönetmelikler için Resmî Gazete'de yayımlanma zorunluluğu getirilmesinin ilgililerin bilgi sahibi olmasını sağlama amacına yönelik olduğunun belirtildiği, 3011 sayılı Kanun kapsamında değerlendirildiğinde Yönetmeliğin

işbirliğine, yetki ve görev alanlarına ait hükümleri düzenlemediği, kamu personeline ait genel hükümleri de kapsamadığı, temel amaç ve hedefinin meslek mensuplarına yönelik olduğu düşünüldüğünde kamuyu değil, meslek mensuplarını ilgilendirdiği, dayanak kanun olan 6362 sayılı Kanun'da Yönetmeliğin Resmî Gazete'de yayımlanması gerektiğine dair bir düzenleme bulunmadığı, TDUB Yönetim Kurulu tarafından hazırlandığı, genel kurul öncesinde internet sitesinde duyurulduğu, tüm TDUB üyelerinin katıldığı veya temsil edildiği TDUB Genel Kurulu'nda tartışıldığı ve üyelerin oylarıyla kabul edilerek Kurulun onayı ile yürürlüğe girdiği, üyelerin bizzat kendilerinin kabul ettiği ve yürürlük şeklini belirlediği bir yönetmeliğin bu sebeple iptalinin istenilmesinin hukuken mümkün olmadığı, 3011 sayılı Kanun'un amacının ilgililerin kendileri hakkında uygulanacak yönetmelikten bilgi sahibi olmasının sağlanmasına yönelik olduğu, Yönetmelik iptal edilse bile söz konusu disiplin cezasının Statü ve 6362 sayılı Kanun uyarınca hukuka uygun olduğunun açık olduğu, davacının genel kurula katılmamış olmasının Yönetmeliğin genel kurulda onaylandığı gerçeğini değiştirmeyeceği gibi toplantıya katılmayan bir üyenin bu hususu ileri sürerek Yönetmeliği onaylamadığını beyan etmesinin dürüstlük kuralına da aykırı olacağı, disiplin cezasının sadece Yönetmeliğe dayanılarak verilmediği, dava konusu işlemlerde hukuka aykırılık bulunmadığı savunulmaktadır.

DANIŞTAY TETKİK HÂKİMİ ...'UN DÜŞÜNCESİ : Dava konusu Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği Statüsü'nün 28. maddesinde hukuka aykırılık bulunmadığından bu kısım yönünden davanın reddine; dava konusu Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği Disiplin Yönetmeliği'nin Resmi Gazete'de yayımlanması gerekmediğinden, Yönetmelikte bu yönüyle hukuka aykırılık bulunmadığı, bu kapsamda davacı tarafından Yönetmeliğin 13. maddesinin birinci fıkrasının (a) ve (ç) bentlerine aykırı davranıldığından bahisle 14. maddesinin birinci fıkrası uyarınca Birlik üyeliğinin iptal edilmesine ilişkin ... tarih ve ... sayılı TDUB Yönetim Kurulu kararı ile anılan karara karşı yapılan itirazın reddedilerek kararın onanmasına dair ... tarih ve ... sayılı Kurul kararında hukuka aykırılık bulunup bulunmadığının esasının incelenerek karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

DANIŞTAY SAVCISI ...'UN DÜŞÜNCESİ : Dava; Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği Disiplin Yönetmeliği'nin bütün maddelerinin, Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği Statüsü'nün 28. maddesinin ve Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği (TDUB) Disiplin Yönetmeliği'nin 13. maddesinin 1. fıkrasının (a) ve (ç) bentlerine aykırı davranıldığından bahisle anılan Yönetmelik'in 14. maddesinin 1. fıkrası uyarınca Birlik üyeliğinin iptal edilmesine ilişkin ... tarih ve ... sayılı Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği Yönetim Kurulu kararı ile söz konusu karara karşı yapılan itirazın reddedilerek kararın onanmasına dair ... tarih ve ... sayılı Sermaye Piyasası Kurulu kararının davacıya ilişkin kısımlarının iptali istemi ile açılmıştır.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın "Yönetmelikler" başlıklı 124. maddesinde, "Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler. Hangi yönetmeliklerin Resmî Gazete'de yayımlanacağı kanunda belirtilir." kuralı yer almaktadır.

3011 sayılı Resmî Gazete'de Yayımlanacak Olan Yönetmelikler Hakkında Kanun'un 1. maddesinde, "Cumhurbaşkanlığı, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin;

a) İşbirliğine, yetki ve görev alanlarına ait hükümleri düzenleyen,

b) Kamu personeline ait genel hükümleri kapsayan,

c) Kamuyu ilgilendiren,

Yönetmelikler Resmi Gazete'de yayımlanır.

Ancak, milli emniyet ve milli güvenlikle ilgili olan ve gizlilik derecesi taşıyan yönetmelikler yayımlanmaz.

(Ek fıkra: 02/07/2018-KHK-703/229 md.) Bu maddenin uygulanması bakımından hangi yönetmelik ve tebliğlerin Resmî Gazete'de yayımlanacağı ile ilgili oluşabilecek tereddütleri gidermeye Cumhurbaşkanlığı yetkilidir." kuralına yer verilmiştir.

6362 sayılı Kanun'un 76. maddesinin dördüncü fıkrası ile Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği Statüsü'nün 28. maddesine dayanılarak düzenlenen Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği Disiplin Yönetmeliğinin Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği üyelerini kapsadığı açıktır. Ayrıca, Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği Disiplin Komitesinin oluşumu ve görevlerine; Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği üyelerine uygulanabilecek disiplin ve idari para cezalarına; disiplin soruşturmasının başlatılması, yürütülmesi ve sonuçlandırılması ile disiplin cezalarının kesinleşmesine ilişkin usul ve esaslara; disiplin cezalarının üye siciline kaydına ilişkin esaslara; yürürlük ve yürütülmesine ilişkin düzenlemelere söz konusu yönetmelikte yer verilmiştir.

Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği tarafından, 6362 sayılı Kanun ile Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği Statüsü ile kendisine verilen yetki çerçevesinde, görev alanına giren Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği üyelerine disiplin cezası verilmesine ilişkin usul ve esasların düzenlendiği, tamamıyla kendi yetki ve görev alanına yönelik düzenleme yapıldığı, dolayısıyla 3011 sayılı Kanun'un 1. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında "işbirliğine, yetki ve görev alanlarına ait hükümleri düzenleyen" davaya konu edilen Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği Disiplin Yönetmeliği'nin Resmî Gazete'de yayımlanması gerektiği açıktır.

Bu itibarla, Resmî Gazete'de yayımlanması gerekirken yayımlanmayan dava konusu Yönetmelik ve bu Yönetmeliğe dayanılarak tesis edilen davacının Birlik üyeliğinin iptal edilmesine ilişkin ... tarih, ... sayılı Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği Yönetim Kurulu kararı ile anılan karara karşı yapılan itirazın reddedilerek kararın onanmasına dair ... tarih, ... sayılı Kurul kararında hukuka uygunluk bulunmamıştır.

Uyuşmazlığın, Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği Statüsü'nün 28. maddesinin iptali talebine yönelik kısmına gelince;

6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nun "Türkiye Sermaye Piyasaları Birliğinin organları ve Statüsü" başlıklı 75. maddesinde, "(1) Birliğin zorunlu organları, genel kurul, yönetim kurulu ve denetleme kuruludur. (...) (3) Birliğin organları, gelirleri, giderleri ve çalışma esasları, üyeliğe kabul, üyelikten geçici ve sürekli çıkarma esasları, Kurulun önerisi ve ilgili Bakanlığın teklifi üzerine Cumhurbaşkanı kararı ile yürürlüğe konulan Statüsüyle düzenlenir. Kurul, Birliğin talebi üzerine ya da resen gerekli görülen hâllerde Statüde değişiklik yapılmasını ilgili Bakanlığa teklif edebilir. (4) 74. maddede belirlenen tüm Birlik üyelerinin, Birlik yönetim kurulunda temsil edilmeleri esastır. Bu esası teminen izlenmesi gereken aday olma ve aday gösterme usulleri Birlik Statüsü'nde belirtilir. (...) (6) Üyeler, Birlik Statüsü'ne ve Birlikçe alınacak kararlara uymakla yükümlüdür. (...)";

"Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği" başlıklı 76. maddesinde, "(1) Gayrimenkul değerleme uzmanlığı lisansına sahip olanlar ile değerleme kuruluşları, tüzel kişiliği haiz kamu kurumu niteliğinde bir meslek kuruluşu olan Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği'ne üye olmak için başvurmak zorundadırlar. (2) Lisans sahibi, lisans almaya hak kazandığı tarihten itibaren üç ay içinde üyelik için Türkiye Değerleme Uzmanları Birliğine gerekli başvuruyu yapmakla yükümlüdür. anılan yükümlülüğe uymayanların lisansı Kurulca iptal edilir. (3) Değerleme kuruluşları, değerleme kuruluşu niteliğini kazandığı andan itibaren üç ay içinde üyelik için Türkiye Değerleme Uzmanları Birliğine gerekli başvuruyu yapmakla yükümlüdür. Bu yükümlülüğe uyulmaması halinde, Kurul, bu kuruluşlar hakkında faaliyetlerinin

durdurulması ve yetkilerinin iptali dâhil her türlü tedbiri almaya yetkilidir. (4) Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği, gayrimenkul piyasasının ve gayrimenkul değerleme faaliyetlerinin gelişmesini sağlamak üzere araştırmalar yapmak, eğitim ve sertifika vermek, birlik üyelerinin dayanışma ve mesleğin gerektirdiği özen ve disiplin içinde çalışmalarına yönelik meslek kurallarını ve değerleme standartlarını oluşturmak, haksız rekabeti önlemek amacıyla gerekli tedbirleri almak, kendisine mevzuatla verilen veya Kurulca belirlenen konularda düzenlemeler yapmak, yürütmek, denetlemek, Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği Statüsü'nde öngörülen disiplin cezalarını vermek, ilgili konularda üyeleri temsilen ilgili kuruluşlarla iş birliği yapmak, mesleki gelişmeleri, idari ve yasal düzenlemeleri izleyerek bu konuda üyeleri aydınlatmakla görevli ve yetkilidir. (...) (9) Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği, üyeleri, organları ve statüsü hakkında 75. maddedeki hükümler kıyasen uygulanır. (10) Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği üyeleri, Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği Statüsü'ne ve Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği tarafından alınacak kararlara uymakla yükümlüdür. Bu yükümlülüğe uymayan üyelere Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği tarafından beş bin türk lirasından elli bin türk lirasına kadar idari para cezası verilir. (11) Birlik, Kurul tarafından her yıl denetlenir. Birliğin her türlü işlem ve hesaplarının denetimine ilişkin usul ve esaslar Kurulca belirlenir. Kurul tarafından bu kapsamda yapılan denetime ilişkin denetim raporunun bir örneği en geç izleyen yılın altıncı ayı sonuna kadar ilgili bakanlığa gönderilir. İlgili bakan; Birliğin faaliyetinin kuruluş amacına uygunluğunun sağlanması için Sermaye Piyasası Kurulundan gerekli tedbirlerin alınmasını isteyebileceği gibi birliğin her türlü işlem ve hesaplarını denetlemeye de yetkilidir. Birliğin yetkili organlarınca alınan kararlara karşı, kararın ilgiliye tebliğini izleyen on iş günü içinde Kurul nezdinde itiraz edilebilir. İtiraza ilişkin olarak Kurulca verilecek kararlar kesindir." kuralları yer almıştır.

02/04/2014 tarih ve 28690 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği Statüsü'nün "Amaç" başlıklı 1. maddesinde, "Bu Statünün amacı; Türkiye Değerleme Uzmanları Birliğinin organlarını, görev ve yetkileri ile çalışma ilke ve esaslarını düzenlemektir." düzenlemesi, "Kapsam" başlıklı 2. maddesinde, "Bu Statü, Türkiye Değerleme Uzmanları Birliğinin organları, komiteleri, görev ve yetkileri, gelirleri, giderleri, üyeleri, üyelik esasları, disiplin cezaları ile çalışma ilke ve esaslarına ilişkin hususları kapsar." düzenlemesi, "Dayanak" başlıklı maddesinde ise, "Bu Statü, 06/12/2012 tarih ve 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nun 76. maddesine dayanılarak hazırlanmıştır." düzenlemesi yer almaktadır.

"Disiplin ve idari para cezaları" başlıklı 28. maddesinde, "(1) Meslek onuruna veya meslek ilke ve kurallarına uymayacak fiil ve hareketlerde bulunan, müşterisine karşı yükümlülüklerini haklı bir neden olmaksızın yerine getirmeyen, görevinin gerektirdiği dürüstlüğe uygun şekilde davranmayan, değerleme mesleğinde düzeni ve dürüstlüğü bozan, piyasada haksız rekabete yol açan, faaliyetlere hile karıştıran, faaliyetlerin açık ve düzenli yürütülmesine engel olan ve ilgili mevzuata ve kararlara aykırı hareket eden Birlik üyeleri hakkında fiilin nitelik ve önemine göre aşağıdaki disiplin cezaları uygulanır:

a) Uyarı: İlgiliye, mesleğinin icrasında, yükümlülük ve davranışlarında daha dikkatli ve itinalı hareket etmesi gerektiğinin yazı ile bildirilmesidir.

b) Kınama: İlgilinin mesleğinde ve davranışlarında kusurlu olduğunun yazı ile bildirilmesidir.

c) İdari para cezası: Kanun'un 76. maddesinin onuncu fıkrası uyarınca verilen cezadır. Birlik üyesinin bir fiili nedeniyle Kanun'un 103. maddesinin birinci fıkrası uyarınca ceza verildiği durumda, aynı fiil için bu hüküm uygulanmaz. İdari para cezalarının tahsili ve bu cezalara itirazlar, Kabahatler Kanunu hükümlerine göre yapılır.

ç) Birlik üyeliğinin askıya alınması: Birlik üyesi tarafından 6 ayı aşmamak üzere, fiilin mahiyet ve önemine göre belirlenecek, geçici bir süre içinde doğrudan doğruya veya dolaylı olarak üyelik sıfatının kullanılmamasıdır.

d) Birlik üyeliğinin iptal edilmesi: Birlik üyesinin üyelik sıfatının sona erdirilmesidir.

(2) Birinci fıkranın (ç) ve (d) bentlerinde yer alan disiplin cezalarının verildiği Birlik üyelerinin lisanslarının süreli veya süresiz olarak iptali için Birlik tarafından Kurul'a bildirimde bulunur. Lisansları Kurul tarafından süreli veya süresiz olarak iptal edilenler genel kurulda oy kullanamaz. Yönetim kurulu ve denetleme kurulunda yer alan veya temsil edilen üyelere bu cezaların uygulanması halinde yönetim veya denetleme kurulu üyelikleri düşer ve yedek üyelerden en fazla oyu alan üye üyeliği düşen kişinin yerine geçer.

(3) Birlik üyeleri, Birlik Statüsü'ne ve Birlik tarafından alınacak kararlara uymakla yükümlüdür. Bu yükümlülüğe uymayan üyelere Kanun'un 76. maddesinin onuncu fıkrası uyarınca, Birlik tarafından beş bin Türk Lirasından elli bin Türk Lirasına kadar idari para cezası verilir.

(4) Üyeler, haklarında verilen disiplin cezası kararlarına karşı kararın ilgiliye tebliğini izleyen on iş günü içinde Kurul nezdinde itiraz edebilirler.

(5) Disiplin cezalarını gerektiren fiiller, disiplin kovuşturmasının yürütülmesi ve disiplin siciline ilişkin esaslar Birlik tarafından Kurulun da uygun görüşü alınarak hazırlanıp, genel kurul tarafından onaylanan yönetmelik ile belirlenir." kuralına yer verilmiştir.

Görüleceği üzere, 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nun 76. maddesine dayanarak hazırlanan ve üst hukuk normu niteliğinde bulunan, 6362 sayılı Kanunun 76. madde hükmüne açıklama getirerek, kanunun amacını gerçekleştirebilmek için, alt hukuk normu düzenlemesine imkan sağlayan hükümler içeren Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği Statüsü'nün davaya konu edilen 28. maddesinde, dayanağı olan üst hukuk normlarına aykırı bir hüküm içermemesi ve içeriği itibarı ile, üst hukuk normlarının amacını gerçekleştirir niteliğe haiz bulunması nedeniyle hukuka aykırılık görülmemiştir.

Açıklanan nedenlerle; Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği Disiplin Yönetmeliği'nin ve Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği (TDUB) Disiplin Yönetmeliği'nin 13. maddesinin 1. fıkrasının (a) ve (ç) bentlerine aykırı davranıldığından bahisle anılan Yönetmelik'in 14. maddesinin 1. fıkrası uyarınca Birlik üyeliğinin iptal edilmesine ilişkin ... tarih ve ... sayılı Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği Yönetim Kurulu kararı ile söz konusu karara karşı yapılan itirazın reddedilerek kararın onanmasına dair ... tarih ve ... sayılı Sermaye Piyasası Kurulu kararının davacıya ilişkin kısımlarının iptali, Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği Statüsü'nün 28. maddesinin iptaline yönelik olarak da davanın reddi gerektiği düşünülmektedir.

TÜRK MİLLETİ ADINA

Karar veren Danıştay Onüçüncü ve Sekizinci Dairelerince, taraflara önceden bildirilen 06/05/2025 tarihinde 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun Ek 1. maddesi uyarınca birlikte yapılan duruşmada, davacı vekili Av. ... ve davalı Sermaye Piyasası Kurulu vekilleri Av. ... ve Av. ... ile Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği vekili Av. ...'in geldikleri, Danıştay Savcısının hazır olduğu görülmekle, açık duruşmaya başlandı. Taraflara usulüne uygun olarak söz verilerek dinlendikten ve Danıştay Savcısının düşüncesi alındıktan sonra taraflara son kez söz verilip, duruşma tamamlandı. Tetkik Hâkiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra gereği görüşüldü:

MADDİ OLAY VE HUKUKİ SÜREÇ:

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Taşınmaz Değerleme Dairesi Başkanlığınca TDUB'ye gönderilen 23/08/2021 tarihli yazıyla, davacı tarafından hazırlanan İstanbul ili, Esenyurt ilçesi, ... Mahallesi, ... ada ... parselde kayıtlı ... Blok, ... ve ... numaralı bağımsız bölümlere ilişkin ... tarihli değerleme raporları ile İstanbul ili, Beylikdüzü ilçesi, ... Mahallesi, ... ada, ... parselde kayıtlı ... Blok, ...numaralı bağımsız bölüme ilişkin ... tarihli değerleme raporunda takdir edilen değer ile söz konusu yazı ile iletilen raporlar arasında yüksek oranda değer farkı olduğu, raporlardaki taşınmazların alan bilgisinin uyumlu olmadığı, takdir edilen birim değerleri arasındaki farkın yüksek olduğu, raporların formata aykırı olarak düzenlendiği, aynı taşınmazlar için farklı değerleme kuruluşlarınca düzenlenen raporlarda uygulama farklılıklarının olduğu belirtilerek, raporlar hakkında inceleme yapılması talebinde bulunulmuştur.

TDUB tarafından konuya ilişkin olarak soruşturma başlatılmış, 20/10/2021 tarihli kararla ... soruşturmacı olarak atanmış, anılan şahıs tarafından davacıdan 04/11/2021 tarihli yazı ile, söz konusu değerleme raporlarında taşınmazlar ile ilgili emsal kabul edilebilecek diğer değerleme raporlarına kıyasla yüksek değer takdir edildiği gibi hususlar belirtilerek savunma istenilmiş, davacı tarafından 25/11/2021 ve 30/11/2021 tarihli yazılarla savunma sunulmuştur.

TDUB Yönetim Kurulu kararı ile, anılan soruşturma raporu değerlendirilerek davacı hakkında "Birlik üyeliğinin iptal edilmesi" cezasının uygulanmasına karar verilmiş, karara karşı yapılan itiraz üzerine Kurulca, soruşturma raporunu hazırlayan ...'nün aynı zamanda Disiplin Komitesi üyesi olması ve raporu kabul ederek TDUB Yönetim Kurulu'na sunan kararda imzasının bulunması dolayısıyla TDUB kararının usuli eksikliklerin giderilmesini teminen yeniden incelenmek üzere bozulmasına karar verilmiştir.

Bunun üzerine yeniden soruşturmacı atanmış ve hazırlanan soruşturma raporu sonucunda; kullanım alanlarının onaylı mimari projesine göre hesaplanan yasal alanlardan farklı olduğu, binalar üzerinde taşınmazların konumlarının işaretlenmediği, raporlarda yer alan emsallerin nitelik ve özellikleri bakımından detaylandırılmadığı ve kıyaslanmadığı, ulaşılan değeri desteklemek amacıyla özellikle seçildiği, taşınmaz değerinin yüksek hesaplanabilmesi için yanlış ve yanıltıcı bilgilere yer verildiği, takdir edilen değerlerin kasıtlı olarak piyasanın üzerinde takdir edildiği, söz konusu eylem ve manipülasyonun taşınmaz yoluyla Türk vatandaşlığının kazanılması için gerekli alt limit olan 250.000,00-USD şartının sağlanmasına yönelik olarak gerçekleştirildiği tespitlerine yer verilmiş, Disiplin Yönetmeliği'nin 10. maddesinin birinci fıkrasının (a), (b) ve (f) bentleri uyarınca kınama cezası, 13. maddesinin birinci fıkrasının (a) ve (ç) bentleri uyarınca Birlik üyeliğinin iptal edilmesi cezası verilmesi gerektiği ancak 14. maddesinin birinci fıkrası uyarınca bir fiil ile Yönetmeliğin birden fazla maddesinin ihlâl edilmesi durumunda en ağır ceza verileceğinden Birlik üyeliğinin iptal edilmesi gerektiği kanaatine ulaşıldığı belirtilmiş, TDUB Disiplin Komitesi'nin 24/04/2022 tarihli kararı ile "Birlik üyeliğinin iptal edilmesi" cezasının verilmesi kanaati oluştuğu belirtilerek konu yönetim kurulunun onayına sunulmuştur.

TDUB Yönetim Kurulu'nun 23/05/2022 tarihli kararı ile söz konusu karar uygun bulunarak onaylanmış, karara karşı yapılan itiraz üzerine 02/03/2023 tarihli Kurul kararı ile, bir derece hafif cezanın verilmesine gerek olup olmadığı hususunun değerlendirilmesi gerektiği gerekçesiyle kararın bozulmasına karar verilmiştir.

TDUB Disiplin Komitesince yeniden yapılan değerlendirme sonucunda 07/08/2023 tarihli kararla soruşturmaya konu raporların Türk vatandaşlığı edinilmesine yönelik hazırlandığı, kamu ve değerleme sektöründe yarattığı etki düşünülerek cezanın hafifletilemeyeceği değerlendirilerek, karar yönetim kurulu onayına sunulmuş, TDUB Yönetim Kurulu'nun 05/09/2023 tarihli kararıyla anılan karar uygun bulunmuştur. Karara yapılan itiraz ... tarih ve ... sayılı Kurul kararıyla reddedilmiş ve karar onanmıştır.

Bunun üzerine davacı tarafından, Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği Disiplin Yönetmeliği'nin 13. maddesinin birinci fıkrasının (a) ve (ç) bentlerine aykırı davranıldığından bahisle anılan Yönetmelik'in 14. maddesinin birinci fıkrası uyarınca Birlik üyeliğinin iptal edilmesine ilişkin ... tarih ve ... sayılı TDUB Yönetim Kurulu kararı ile söz konusu karara karşı yapılan itirazın reddedilerek kararın onanmasına dair ... tarih ve ... sayılı Kurul kararının, Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği Disiplin Yönetmeliği'nin bütün maddelerinin ve Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği Statüsü'nün 28. maddesinin iptali istemiyle bakılan dava açılmıştır.

İNCELEME VE GEREKÇE:

İLGİLİ MEVZUAT:

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın "Yönetmelikler" başlıklı 124. maddesinde, "Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler. Hangi yönetmeliklerin Resmî Gazete'de yayımlanacağı kanunda belirtilir." kuralı yer almaktadır.

Söz konusu maddenin gerekçesinde, "İdarenin en geniş uygulama alanına sahip düzenleyici işlem türü yönetmeliktir. Maddede yönetmelik çıkarılabilecek kuruluşlar belirtilirken,

uygulamadaki tereddütleri gidermek için, Bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri yanında, Bakanlar Kurulu ile Başbakanlık da sayılmıştır. Bu şekilde yönetmelik çıkartabilecek olan da, Başbakanlığın, Bakanlıkların ve kamu tüzel kişilerinin görev alanlarını ilgilendiren kanun ve tüzüklerin uygulanmasını göstermek şeklinde geniş biçimde belirlenmiştir. Yalnız, yönetmelikler uygulama alanlarını düzenledikleri kanun ve tüzüklere aykırı hüküm getiremeyecektir.

Ancak, uygulamada gerek bakanlıkların gerekse kamu tüzel kişilerinin değişik isimler taşıyan düzenleyici işlemler yaptıkları da dikkat çekmektedir. Bu tür düzenleyici işlemlerden kişiler için hukukî sonuç doğuranların da yönetmelik hükümlerine bağlı tutulmasında yarar vardır. Maddede yönetmelikler için Resmî Gazete'de yayımlanma zorunluluğunun getirilmesi de ilgililerinin ilgisine ulaşabilmesini sağlamak amacına yöneliktir." ifadelerine yer verilmiştir.

3011 sayılı Resmî Gazete'de Yayımlanacak Olan Yönetmelikler Hakkında Kanun'un 1. maddesinde, "Cumhurbaşkanlığı, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin;

a) İşbirliğine, yetki ve görev alanlarına ait hükümleri düzenleyen,

b) Kamu personeline ait genel hükümleri kapsayan,

c) Kamuyu ilgilendiren,

Yönetmelikler Resmi Gazete'de yayımlanır.

Ancak, milli emniyet ve milli güvenlikle ilgili olan ve gizlilik derecesi taşıyan yönetmelikler yayımlanmaz.

(Ek fıkra: 02/07/2018-KHK-703/229 md.) Bu maddenin uygulanması bakımından hangi yönetmelik ve tebliğlerin Resmî Gazete'de yayımlanacağı ile ilgili oluşabilecek tereddütleri gidermeye Cumhurbaşkanlığı yetkilidir." kuralına yer verilmiştir.

6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nun "Türkiye Sermaye Piyasaları Birliğinin organları ve Statüsü" başlıklı 75. maddesinde, "(1) Birliğin zorunlu organları, genel kurul, yönetim kurulu ve denetleme kuruludur. (...) (3) Birliğin organları, gelirleri, giderleri ve çalışma esasları, üyeliğe kabul, üyelikten geçici ve sürekli çıkarma esasları, Kurulun önerisi ve ilgili Bakanlığın teklifi üzerine Cumhurbaşkanı kararı ile yürürlüğe konulan Statüsüyle

düzenlenir. Kurul, Birliğin talebi üzerine ya da resen gerekli görülen hâllerde Statüde değişiklik yapılmasını ilgili Bakanlığa teklif edebilir. (4) 74. maddede belirlenen tüm Birlik üyelerinin, Birlik yönetim kurulunda temsil edilmeleri esastır. Bu esası teminen izlenmesi gereken aday olma ve aday gösterme usulleri Birlik Statüsü'nde belirtilir. (...) (6) Üyeler, Birlik Statüsü'ne ve Birlikçe alınacak kararlara uymakla yükümlüdür. (...)";

"Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği" başlıklı 76. maddesinde, "(1) Gayrimenkul değerleme uzmanlığı lisansına sahip olanlar ile değerleme kuruluşları, tüzel kişiliği haiz kamu kurumu niteliğinde bir meslek kuruluşu olan Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği'ne üye olmak için başvurmak zorundadırlar. (2) Lisans sahibi, lisans almaya hak kazandığı tarihten itibaren üç ay içinde üyelik için Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği'ne gerekli başvuruyu yapmakla yükümlüdür. Anılan yükümlülüğe uymayanların lisansı Kurulca iptal edilir. (3) Değerleme kuruluşları, değerleme kuruluşu niteliğini kazandığı andan itibaren üç ay içinde üyelik için Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği'ne gerekli başvuruyu yapmakla yükümlüdür. Bu yükümlülüğe uyulmaması halinde, Kurul, bu kuruluşlar hakkında faaliyetlerinin durdurulması ve yetkilerinin iptali dâhil her türlü tedbiri almaya yetkilidir. (4) Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği, gayrimenkul piyasasının ve gayrimenkul değerleme faaliyetlerinin gelişmesini sağlamak üzere araştırmalar yapmak, eğitim ve sertifika vermek, Birlik üyelerinin dayanışma ve mesleğin gerektirdiği özen ve disiplin içinde çalışmalarına yönelik meslek kurallarını ve değerleme standartlarını oluşturmak, haksız rekabeti önlemek amacıyla gerekli tedbirleri almak, kendisine mevzuatla verilen veya Kurulca belirlenen konularda düzenlemeler yapmak, yürütmek, denetlemek, Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği Statüsü'nde öngörülen disiplin cezalarını vermek, ilgili konularda üyeleri temsilen ilgili kuruluşlarla iş birliği yapmak, mesleki gelişmeleri, idari ve yasal düzenlemeleri izleyerek bu konuda üyeleri aydınlatmakla görevli ve yetkilidir. (...) (9) Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği, üyeleri, organları ve Statüsü hakkında 75. maddedeki hükümler kıyasen uygulanır. (10) Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği üyeleri, Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği Statüsü'ne ve Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği tarafından alınacak kararlara uymakla yükümlüdür. Bu yükümlülüğe uymayan üyelere Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği tarafından beş bin Türk Lirasından elli bin Türk Lirasına kadar idari para cezası verilir. (11) Birlik, Kurul tarafından her yıl denetlenir. Birliğin her türlü işlem ve hesaplarının denetimine ilişkin usul ve esaslar Kurulca belirlenir. Kurul tarafından bu kapsamda yapılan denetime ilişkin denetim raporunun bir örneği en geç izleyen yılın altıncı ayı sonuna kadar ilgili Bakanlığa gönderilir. İlgili Bakan; Birliğin faaliyetinin kuruluş amacına uygunluğunun sağlanması için Sermaye Piyasası Kurulu'ndan gerekli tedbirlerin alınmasını isteyebileceği gibi Birliğin her türlü işlem ve hesaplarını denetlemeye de yetkilidir. Birliğin yetkili organlarınca alınan kararlara karşı, kararın ilgiliye tebliğini izleyen on iş günü içinde Kurul nezdinde itiraz edilebilir. İtiraza ilişkin olarak Kurulca verilecek kararlar kesindir." kuralları yer almıştır.

Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği Statüsü'nün "Amaç" başlıklı 1. maddesinde, "Bu Statü'nün amacı; Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği'nin organlarını, görev ve yetkileri ile çalışma ilke ve esaslarını düzenlemektir."; "Kapsam" başlıklı 2. maddesinde, "Bu Statü, Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği'nin organları, komiteleri, görev ve yetkileri, gelirleri, giderleri, üyeleri, üyelik esasları, disiplin cezaları ile çalışma ilke ve esaslarına ilişkin hususları kapsar."; "Dayanak" başlıklı 3. maddesinde, "Bu Statü, 06/12/2012 tarih ve 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nun 76. maddesine dayanılarak hazırlanmıştır.";

"Disiplin ve idari para cezaları" başlıklı 28. maddesinde, "(1) Meslek onuruna veya meslek ilke ve kurallarına uymayacak fiil ve hareketlerde bulunan, müşterisine karşı yükümlülüklerini haklı bir neden olmaksızın yerine getirmeyen, görevinin gerektirdiği dürüstlüğe uygun şekilde davranmayan, değerleme mesleğinde düzeni ve dürüstlüğü bozan,

piyasada haksız rekabete yol açan, faaliyetlere hile karıştıran, faaliyetlerin açık ve düzenli yürütülmesine engel olan ve ilgili mevzuata ve kararlara aykırı hareket eden Birlik üyeleri hakkında fiilin nitelik ve önemine göre aşağıdaki disiplin cezaları uygulanır:

a) Uyarı: İlgiliye, mesleğinin icrasında, yükümlülük ve davranışlarında daha dikkatli ve itinalı hareket etmesi gerektiğinin yazı ile bildirilmesidir.

b) Kınama: İlgilinin mesleğinde ve davranışlarında kusurlu olduğunun yazı ile bildirilmesidir.

c) İdari para cezası: Kanun'un 76. maddesinin onuncu fıkrası uyarınca verilen cezadır. Birlik üyesinin bir fiili nedeniyle Kanun'un 103. maddesinin birinci fıkrası uyarınca ceza verildiği durumda, aynı fiil için bu hüküm uygulanmaz. İdari para cezalarının tahsili ve bu cezalara itirazlar, Kabahatler Kanunu hükümlerine göre yapılır.

ç) Birlik üyeliğinin askıya alınması: Birlik üyesi tarafından 6 ayı aşmamak üzere, fiilin mahiyet ve önemine göre belirlenecek, geçici bir süre içinde doğrudan doğruya veya dolaylı olarak üyelik sıfatının kullanılmamasıdır.

d) Birlik üyeliğinin iptal edilmesi: Birlik üyesinin üyelik sıfatının sona erdirilmesidir.

(2) Birinci fıkranın (ç) ve (d) bentlerinde yer alan disiplin cezalarının verildiği Birlik üyelerinin lisanslarının süreli veya süresiz olarak iptali için Birlik tarafından Kurul'a bildirimde bulunur. Lisansları Kurul tarafından süreli veya süresiz olarak iptal edilenler genel kurulda oy kullanamaz. Yönetim kurulu ve denetleme kurulunda yer alan veya temsil edilen üyelere bu cezaların uygulanması halinde yönetim veya denetleme kurulu üyelikleri düşer ve yedek üyelerden en fazla oyu alan üye üyeliği düşen kişinin yerine geçer.

(3) Birlik üyeleri, Birlik Statüsü'ne ve Birlik tarafından alınacak kararlara uymakla yükümlüdür. Bu yükümlülüğe uymayan üyelere Kanun'un 76. maddesinin onuncu fıkrası uyarınca, Birlik tarafından beş bin Türk Lirasından elli bin Türk Lirasına kadar idari para cezası verilir.

(4) Üyeler, haklarında verilen disiplin cezası kararlarına karşı kararın ilgiliye tebliğini izleyen on iş günü içinde Kurul nezdinde itiraz edebilirler.

(5) Disiplin cezalarını gerektiren fiiller, disiplin kovuşturmasının yürütülmesi ve disiplin siciline ilişkin esaslar Birlik tarafından Kurulun da uygun görüşü alınarak hazırlanıp, genel kurul tarafından onaylanan yönetmelik ile belirlenir." kuralına yer verilmiştir.

Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği Disiplin Yönetmeliği'nin "Amaç" başlıklı 1. maddesinde, "(1) Bu Yönetmeliğin amacı, Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği üyeleri hakkında uygulanacak disiplin cezalarına, disiplin cezası gerektiren fiillere, disiplin soruşturmasının yürütülmesi ve disiplin sicili oluşturulmasına, Disiplin Komitesinin oluşumu ve görevlerine, çalışma ve işleyişine ilişkin usul ve esasları düzenlemektir."; "Kapsam" başlıklı 2. maddesinde, "Bu Yönetmelik, Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği üyelerini kapsar."; "Dayanak" başlıklı 3. maddesinde, "Bu Yönetmelik, 06/12/2012 tarih ve 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nun 76. maddesinin dördüncü fıkrası ile 02/04/2014 tarih ve 28960 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği Statüsü'nün 7. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi ile 23, 27 ve 28. maddelerine dayanılarak düzenlenmiştir.";

"Disiplin ve İdari Para Cezaları Türleri" başlıklı 8. maddesinde, "(1) Meslek onuruna veya meslek ilke ve kurallarına uymayacak fiil ve hareketlerde bulunan, Birlik üyelerine ve müşterisine karşı yükümlülüklerini haklı bir neden olmaksızın yerine getirmeyen, görevinin gerektirdiği dürüstlüğe uygun şekilde davranmayan, değerleme mesleğinde düzeni ve dürüstlüğü bozan, piyasada haksız rekabete yol açan, faaliyetlere hile karıştıran,

faaliyetlerin açık ve düzenli yürütülmesine engel olan, değerleme faaliyetleri ile ilgili olarak ... Bilgi Merkezi A.Ş.'ye iletilecek değerleme faaliyetlerine ilişkin veri ve bilgileri zamanında ve belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde iletmeyen ve ilgili mevzuata ve kararlara aykırı hareket eden Birlik üyeleri hakkında fiilin nitelik ve önemine göre aşağıdaki disiplin cezaları uygulanır:

a) Uyarı: İlgiliye, mesleğinin icrasında, yükümlülük ve davranışlarında daha dikkatli ve itinalı hareket etmesi gerektiğinin yazı ile bildirilmesidir.

b) Kınama: İlgilinin mesleğinde ve davranışlarında kusurlu olduğunun yazı ile bildirilmesidir.

c) İdari para cezası: Kanun'un 76. maddesinin onuncu fıkrası uyarınca verilen cezadır.

ç) Birlik üyeliğinin askıya alınması: Birlik üyesi tarafından altı ayı aşmamak üzere, fiilin mahiyet ve önemine göre belirlenecek, geçici bir süre içinde doğrudan doğruya veya dolaylı olarak üyelik sıfatının kullanılamamasıdır.

d) Birlik üyeliğinin iptal edilmesi: Birlik üyesinin üyelik sıfatının sona erdirilmesidir.

(2) Birinci fıkranın (ç) ve (d) bentlerinde yer alan disiplin cezasının verildiği üyenin lisansının askıya alınması veya iptali için Birlik tarafından Kurula bildirimde bulunulur. Lisansları Kurul tarafından askıya alınanlar veya iptal edilenler, genel kurulda oy kullanamaz. Yönetim kurulu ve denetleme kurulunda yer alan veya temsil edilen üyelere bu cezaların uygulanması halinde yönetim veya denetleme kurulu üyelikleri düşer ve yedek üyelerden en fazla oyu alan üye, üyeliği düşen kişinin yerine geçer.";

"Kınama cezası" başlıklı 10. maddesinde, "(1) Kınama cezası, üyeye, mesleğinde ve davranışlarında kusurlu olduğunun yazı ile bildirilmesidir. Kınamayı gerektiren fiil ve haller şunlardır: a) Meslek ilke ve kurallarına kusurlu olarak uymamak. b) Üyelik görev ve sorumluluklarını kusurlu olarak yerine getirmemek. c) Müşterisine karşı yükümlülüklerini kusurlu olarak hiç veya gereği gibi yerine getirmemek. ç) Birlik organlarının çalışmalarını aksatıcı tutum ve davranışlarda bulunmak. d) Değerleme faaliyeti nedeniyle kendilerine tevdi edilen veya kendilerinde bulunan müşteri sırlarının güvenliği için gerekli özeni göstermemek. e) Birlik karar ve uygulamaları ile Birlik yönetim organlarında, mesleki çalışma komitelerinde ve/veya personel teşkilatında görev alanlar hakkında küçük düşürücü ve hakaret niteliğinde söylemlerde bulunmak. f) (a), (b), (c), (ç), (d) ve (e) bentlerinde sayılanlar dışında mesleğin vakar ve onuruna, meslek düzen ve geleneklerine kusurlu olarak aykırı hareketlerde bulunmak.

(2) Bir defa uyarı cezası aldıktan sonra, iki yıl içinde aynı cezayı gerektiren yeni bir fiil işlenmesi halinde ilgiliye kınama cezası verilir.";

"Birlik üyeliğinin iptal edilmesi" başlıklı 13. maddesinde, "(1) Birlik üyeliğinin iptal edilmesi, Birlik üyesinin üyelik sıfatının sona erdirilmesidir. Birlik üyeliğinin iptal edilmesini gerektiren fiil ve haller şunlardır: a) Değerleme faaliyetlerine hile karıştırmak. b) Değerleme faaliyetlerinde sahte belge düzenlemek veya belgeler üzerinde tahrifat yapmak. c) Menfaat elde etmek veya bir zarardan kaçınmak için, kasıtlı olarak yanlış veya yanıltıcı değerleme faaliyetinde bulunmak. ç) Değerleme faaliyetlerinde meslek onuruna veya meslek ilke ve kurallarına uymayarak meslek itibarını olumsuz etkileyecek şekilde suiistimal ve yolsuzluklara sebebiyet vermek. d) Mesleğin yürütülmesi esnasında meydana gelen çıkar çatışmalarında kusurlu olarak adil ve tarafsız davranmamak.

(2) Bir defa Birlik üyeliğinin askıya alınması cezası verildikten sonra, iki yıl içinde aynı cezayı gerektiren yeni bir fiil işlenmesi halinde ilgiliye Birlik üyeliğinin iptal edilmesi cezası verilir.";

"Disiplin cezalarının ağırlaştırılması ve birlikte uygulanması" başlıklı 14. maddesinde, "Bir fiil ile Yönetmeliğin muhtelif maddelerinin ihlal edilmesi durumunda ilgiliye en ağır olan disiplin cezası verilir.";

"Genel Esaslar" başlıklı 16. maddesinde, "Disiplin soruşturmalarında; isnat olunan hususların ilgiliye açıkça ve yazılı olarak bildirilmesi, yazılı savunmasının istenmesi ve savunma için on beş günlük bir süre tanınması şarttır. Savunma hakkı tanınmayan üyeye ceza verilemez.";

"Kararlara itiraz" başlıklı 21. maddesinde, "(1) İlgililer, kararlara karşı, kararın tebliğini izleyen on iş günü içerisinde Kurul nezdinde itirazda bulunabilirler. (2) İdari para cezalarına itiraz usulü hakkında Kabahatler Kanunu hükümleri uygulanır.";

"Kararların kesinleşmesi" başlıklı 22. maddesinde, "(1) Kararlar, ilgililerin yönetim kurulu kararını tebellüğ ettikleri tarihten itibaren on iş günü içinde Kurul'a itiraz etmemeleri halinde kesinleşir. İlgililerin karar aleyhine Kurul nezdinde itiraz etmeleri halinde kesinleşme, Kurul kararının verilmesiyle kesinleşir. (2) İdari para cezalarının kesinleşmesi hakkında Kabahatler Kanunu hükümleri uygulanır.";

"Yürürlük" başlıklı 28. maddesinde, "Bu Yönetmelik, Kurulun ilgili Birlik genel kurulu kararını onaylaması ile yürürlüğe girer.";

"Yürütme" başlıklı 29. maddesinde, "Bu Yönetmelik hükümlerini yönetim kurulu yürütür." kurallarına yer verilmiştir.

HUKUKÎ DEĞERLENDİRME:

1) Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği Disiplin Yönetmeliği'nin 13. maddesinin birinci fıkrasının (a) ve (ç) bentlerine aykırı davranıldığından bahisle anılan Yönetmelik'in 14. maddesinin birinci fıkrası uyarınca Birlik üyeliğinin iptal edilmesine ilişkin ... tarih ve ... sayılı TDUB Yönetim Kurulu kararı ile söz konusu karara karşı yapılan itirazın reddedilerek kararın onanmasına dair ... tarih ve ... sayılı Kurul kararının ve Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği Disiplin Yönetmeliği'nin incelenmesinden;

Davacı tarafından söz konusu Yönetmeliğin Resmî Gazete'de yayımlanmadığından yürürlüğe girmediği ve dolayısıyla yürürlüğe girmeyen Yönetmeliğe dayanılarak disiplin cezası uygulanamayacağı iddia edilmiştir.

Anayasa'nın 124. maddesinde Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelikler çıkarabileceği, hangi yönetmeliklerin Resmî Gazete'de yayımlanacağının ise kanunda belirtileceği kurala bağlanmış ve bu amaçla çıkarılan 3011 sayılı Resmî Gazete'de Yayımlanacak Olan Yönetmelikler Hakkında Kanun'un 1. maddesinde ise, Cumhurbaşkanlığı, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin; işbirliğine, yetki ve görev alanlarına ait hükümleri düzenleyen, kamu personeline ait genel hükümleri kapsayan ve kamuyu ilgilendiren yönetmeliklerinin Resmî Gazete'de yayımlanacağı ve bu maddenin uygulanması bakımından hangi yönetmelik ve tebliğlerin Resmî Gazete'de yayımlanacağı ile ilgili oluşabilecek tereddütleri gidermeye Cumhurbaşkanlığı'nın yetkili olduğu belirtilmiştir.

Bu kapsamda, dava konusu Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği Disiplin Yönetmeliği'nin Resmî Gazete'de yayımlanmasının gerekli olup olmadığının açıklığa kavuşturulması için anılan Yönetmeliğin 3011 sayılı Kanun'un 1. maddesinde sayılan şartlardan herhangi birini karşılayıp karşılamadığının belirlenmesi gerekmektedir.

Yönetmeliğe genel olarak bakıldığında, 6362 sayılı Kanun'un 76. maddesinin dördüncü fıkrası ile Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği Statüsü'nün 28. maddesine dayanılarak

düzenlenen Yönetmeliğin, TDUB üyelerini kapsadığı ve üyeler hakkında uygulanacak disiplin cezalarına, disiplin cezası gerektiren fiillere, disiplin soruşturmasının yürütülmesi ve disiplin sicili oluşturulmasına, Disiplin Komitesinin oluşumu ve görevlerine, çalışma ve işleyişine ilişkin usul ve esasları düzenlemek amacıyla çıkarıldığı; Yönetmeliğin ikinci bölümünde TDUB Disiplin Komitesinin oluşumu ve görevlerine; üçüncü bölümünde TDUB üyelerine uygulanabilecek disiplin ve idari para cezalarına; dördüncü bölümünde disiplin soruşturmasının başlatılması, yürütülmesi ve sonuçlandırılması ile disiplin cezalarının kesinleşmesine ilişkin usul ve esaslara; beşinci bölümünde disiplin cezalarının üye siciline kaydına ilişkin esaslara; altıncı bölümünde ise Yönetmeliğin yürürlüğü ve yürütülmesine ilişkin düzenlemelere yer verildiği anlaşılmıştır.

Bu kapsamda Yönetmeliğin TDUB üyelerini kapsadığı ve üyeler hakkında uygulanacak disiplin cezalarına, disiplin cezası gerektiren fiillere, disiplin soruşturmasının yürütülmesi ve disiplin sicili oluşturulmasına, Disiplin Komitesinin oluşumu ve görevlerine, çalışma ve işleyişine ilişkin usul ve esasları düzenlemek amacıyla çıkarıldığı göz önünde bulundurulduğunda, TDUB üyelerinin kamu görevlisi niteliğinde olmadığı ve TDUB üyelerini kapsayan Yönetmeliğin belli bir grubu ilgilendirmekte olduğu, kamuyu ilgilendirmediği, dolayısıyla 3011 sayılı Kanun'un 1. maddesinin birinci fıkrasında belirtilen şartlardan (b) bendindeki "kamu personeline ait genel hükümleri kapsayan" ve (c) bendindeki "kamuyu ilgilendiren" şartlarını taşımadığı açıktır.

3011 sayılı Kanun'un 1. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendindeki "işbirliğine, yetki ve görev alanlarına ait hükümleri düzenleyen" şartını sağlayıp sağlamadığı yönünden yapılan değerlendirmede ise, Yönetmeliğin amacı, kapsamı ve aktarılan düzenlemeleri incelendiğinde TDUB tarafından, 6362 sayılı Kanun ile TDUB Statüsü ile kendisine verilen yetki çerçevesinde, görev alanına giren TDUB üyelerine disiplin cezası verilmesine ilişkin usul ve esasların düzenlendiği, tamamıyla kendi yetki ve görev alanına yönelik düzenleme yapıldığı, dolayısıyla 3011 sayılı Kanun'un 1. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında "işbirliğine, yetki ve görev alanlarına ait hükümleri düzenleyen" dava konusu Yönetmeliğin Resmî Gazete'de yayımlanması gerektiği anlaşılmıştır.

Bu itibarla, Resmî Gazete'de yayımlanması gerekirken yayımlanmayan dava konusu Yönetmelik ile hukuka aykırı olan Yönetmeliğe dayanılarak tesis edilen davacının Birlik üyeliğinin iptal edilmesine ilişkin ... tarih ve ... sayılı TDUB Yönetim Kurulu kararı ile anılan karara karşı yapılan itirazın reddedilerek kararın onanmasına dair ... tarih ve ... sayılı Kurul kararında hukuka uygunluk görülmemiştir.

2) Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği Statüsü'nün 28. maddesinin incelenmesinden;

6362 sayılı Kanun'un "Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği" başlıklı 76. maddesinin dokuzuncu fıkrasında, Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği, üyeleri, organları ve Statüsü hakkında Kanun'un 75. maddesindeki hükümlerin kıyasen uygulanacağı belirtilmiş, söz konusu "Türkiye Sermaye Piyasaları Birliğinin organları ve Statüsü" başlıklı 75. maddesinin üçüncü fıkrasında, Birliğin organlarının, gelirlerinin, giderlerinin ve çalışma esaslarının, üyeliğe kabul, üyelikten geçici ve sürekli çıkarma esaslarının, Sermaye Piyasası Kurulunun önerisi ve ilgili Bakanlığın teklifi üzerine Cumhurbaşkanı kararı ile yürürlüğe konulan Statüde düzenleneceği; 76. maddesinin dördüncü fıkrasında ise, Türkiye Değerleme Uzmanları Birliğinin, gayrimenkul piyasasının ve gayrimenkul değerleme faaliyetlerinin gelişmesini sağlamak üzere araştırmalar yapmak, eğitim ve sertifika vermek, Birlik üyelerinin dayanışma ve mesleğin gerektirdiği özen ve disiplin içinde çalışmalarına yönelik meslek kurallarını ve değerleme standartlarını oluşturmak, haksız rekabeti önlemek amacıyla gerekli tedbirleri almak, kendisine mevzuatla verilen veya Kurulca belirlenen konularda düzenlemeler yapmak, yürütmek, denetlemek, Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği Statüsü'nde öngörülen disiplin cezalarını vermek, ilgili konularda üyeleri temsilen

ilgili kuruluşlarla iş birliği yapmak, mesleki gelişmeleri, idari ve yasal düzenlemeleri izleyerek bu konuda üyeleri aydınlatmak hususlarında görevli ve yetkili olduğu kurala bağlanmıştır.

Sözlük anlamı ile "düzenli hale koymak, düzen vermek, tanzim ve tertip etmek" olarak tanımlanan "düzenleme", kamu hukukunda kural koyma ile eş anlamlıdır. Kural ise; sürekli, soyut, nesnel, genel (kişilik dışı) durumları belirleyen ve gösteren bir içeriğe sahiptir.

İdare, Anayasa ve kanunlardan aldığı yetki ile, kural koyma (düzenleme yapma) yetkisine sahiptir. "Kural işlemler" (ya da diğer adıyla "genel düzenleyici işlemler"), üst hukuk kurallarına uygun olarak hukuk düzenine yeni kural getiren ya da mevcut bir kuralı değiştiren veya kaldıran tek yanlı idari işlemlerdir. Düzenleme yetkisini kullanarak yönetmelik, tebliğ, genelge gibi genel düzenleyici işlemleri yapan idarenin bir işleminin düzenleyici nitelik taşıdığının kabul edilebilmesi için, söz konusu işlemin sürekli, soyut, nesnel, genel durumları belirleyen ve gösteren hükümler içermesi, başka bir anlatımla, belirtilen nitelikte kurallar getirmiş olması gerekmekte olup, bu genel düzenlemelerin üst hukuk kurallarına aykırı hükümler içermemesi zorunludur.

Dava konusu Statü'nün 28. maddesinde, meslek onuruna veya meslek ilke ve kurallarına uymayacak fiil ve hareketlerde bulunan, müşterisine karşı yükümlülüklerini haklı bir neden olmaksızın yerine getirmeyen, görevinin gerektirdiği dürüstlüğe uygun şekilde davranmayan, değerleme mesleğinde düzeni ve dürüstlüğü bozan, piyasada haksız rekabete yol açan, faaliyetlerine hile karıştıran, faaliyetlerin açık ve düzenli yürütülmesine engel olan ve ilgili mevzuata ve kararlara aykırı hareket eden Birlik üyeleri hakkında fiilin nitelik ve önemine göre maddede belirtilen uyarı, kınama, idari para cezası, Birlik üyeliğinin askıya alınması ve Birlik üyeliğinin iptal edilmesine ilişkin disiplin cezalarının uygulanacağı ifade edilerek disiplin cezalarının usul ve esaslarına ilişkin hususlar düzenlenmiş; disiplin cezalarını gerektiren fiillerin, disiplin kovuşturmasının yürütülmesinin ve disiplin siciline ilişkin esasların Birlik tarafından Kurulun da uygun görüşü alınarak hazırlanıp, genel kurul tarafından onaylanan yönetmelik ile belirleneceği kurala bağlanmıştır.

Bu itibarla, her ne kadar davacı tarafından 6362 sayılı Kanun'da genel çerçeve çizilmeden disiplin suç ve cezalarını belirleme yetkisinin idareye devredilmesinin Anayasa'ya aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de, aktarılan Kanun'un 75. maddesinin üçüncü fıkrasındaki, Birliğin organlarının, gelirlerinin, giderlerinin ve çalışma esaslarının, üyeliğe kabul, üyelikten geçici ve sürekli çıkarma esaslarının Statüde düzenleneceği ve 76. maddesinin dördüncü fıkrasındaki, Türkiye Değerleme Uzmanları Birliğinin, Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği Statüsü'nde öngörülen disiplin cezalarını vermek konusunda görevli ve yetkili olduğunun belirtildiği kurallar uyarınca davalı Türkiye Değerleme Uzmanları Birliğince kendisine verilen görev ve yetki çerçevesinde hazırlanarak yürürlüğe konulan dava konusu Statü'nün 28. maddesinde hukuka aykırılık görülmemiştir.

KARAR SONUCU :

Açıklanan nedenlerle;

1. Dava konusu ... tarih ve ... sayılı Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği Yönetim Kurulu kararı ile ... tarih ve ... sayılı Sermaye Piyasası Kurulu kararının davacıya ilişkin kısımları ve Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği Disiplin Yönetmeliği'nin İPTALLERİNE esasta ve gerekçede oyçokluğuyla,

2. Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği Statüsü'nün 28. maddesi yönünden DAVANIN REDDİNE, Statü'nün 28. maddesinin beşinci fıkrası bakımından oyçokluğu, diğer fıkraları bakımından oybirliğiyle,

3. Dava kısmen ret, kısmen iptal kararıyla sonuçlandığından, ayrıntısı aşağıda gösterilen ve davacı tarafından yapılan toplam ...-TL yargılama giderinin yarısı olan ...-TL'nin davalı idarelerden alınarak davacıya verilmesine, kalan ...-TL'nin davacı üzerinde bırakılmasına,

4. Davalı Sermaye Piyasası Kurulu tarafından yürütmenin durdurulması kararına itiraz aşamasında yapılan toplam ...-TL yargılama giderinin yarısı olan ...-TL'nin davacıdan alınarak davalı Sermaye Piyasası Kuruluna verilmesine, kalan ...-TL'nin davalı Sermaye Piyasası Kurulu üzerinde bırakılmasına,

5. Davalı Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği tarafından yürütmenin durdurulması kararına itiraz aşamasında yapılan toplam ...-TL yargılama giderinin yarısı olan ...-TL'nin davacıdan alınarak davalı Türkiye Değerleme Uzmanları Birliğine verilmesine, kalan ...-TL'nin davalı Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği üzerinde bırakılmasına,

6. Avukatlık Asgari Ücret Tarifesi uyarınca duruşmalı işler için belirlenen ...-TL vekalet ücretinin davacıdan alınarak davalı idarelere verilmesine; ...-TL vekalet ücretinin davalı idarelerden alınarak davacıya verilmesine,

7. Posta gideri avansından artan tutarın kararın kesinleşmesinden sonra taraflara iadesine,

8. Bu kararın tebliğ tarihini izleyen 30 (otuz) gün içerisinde Danıştay İdari Dava Daireleri Kuruluna temyiz yolu açık olmak üzere, 06/05/2025 tarihinde karar verildi.

(X) KARŞI OY :

Dava konusu Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği Disiplin Yönetmeliği'nin 13. maddesinin birinci fıkrasının (a) ve (ç) bentlerine aykırı davranıldığından bahisle anılan Yönetmelik'in 14. maddesinin birinci fıkrası uyarınca Birlik üyeliğinin iptal edilmesine ilişkin ... tarih ve ... sayılı TDUB Yönetim Kurulu kararı ile söz konusu karara karşı yapılan itirazın reddedilerek kararın onanmasına dair ... tarih ve ... sayılı Kurul kararının ve Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği Disiplin Yönetmeliği'nin incelenmesinden;

Anayasa'nın 124. maddesinde Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelikler çıkarabileceği, hangi yönetmeliklerin Resmî Gazete'de yayımlanacağının ise kanunda belirtileceği kurala bağlanmış ve maddenin gerekçesinde, "Maddede yönetmelikler için Resmî Gazete’de yayımlanma zorunluluğunun getirilmesi de ilgililerinin ilgisine ulaşabilmesini sağlamak amacına yöneliktir." ifadelerine yer verilmiştir.

3011 sayılı Resmî Gazete'de Yayımlanacak Olan Yönetmelikler Hakkında Kanun'un 1. maddesinde ise, Cumhurbaşkanlığı, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin; işbirliğine, yetki ve görev alanlarına ait hükümleri düzenleyen, kamu personeline ait genel hükümleri kapsayan ve kamuyu ilgilendiren yönetmeliklerinin Resmî Gazete'de yayımlanacağı ve bu maddenin uygulanması bakımından hangi yönetmelik ve tebliğlerin Resmî Gazete’de yayımlanacağı ile ilgili oluşabilecek tereddütleri gidermeye Cumhurbaşkanlığı yetkili olduğu belirtilmiştir.

Bu kapsamda, dava konusu Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği Disiplin Yönetmeliği'nin Resmî Gazete'de yayımlanıp yayımlanmayacağının açıklığa kavuşturulması için anılan Yönetmeliğin 3011 sayılı Kanun'un 1. maddesinde sayılan şartlardan herhangi birini karşılayıp karşılamadığının belirlenmesi gerekmektedir.

6362 sayılı Kanun'un 76. maddesinin dördüncü fıkrası ile Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği Statüsü'nün 28. maddesine dayanılarak düzenlenen Yönetmeliğin, TDUB üyelerini kapsadığı ve üyeler hakkında uygulanacak disiplin cezalarına, disiplin cezası gerektiren fiillere, disiplin soruşturmasının yürütülmesi ve disiplin sicili oluşturulmasına, Disiplin

Komitesinin oluşumu ve görevlerine, çalışma ve işleyişine ilişkin usul ve esasları düzenlemek amacıyla çıkarıldığı; Yönetmeliğin ikinci bölümünde TDUB Disiplin Komitesinin oluşumu ve görevlerine; üçüncü bölümünde TDUB üyelerine uygulanabilecek disiplin ve idari para cezalarına; dördüncü bölümünde disiplin soruşturmasının başlatılması, yürütülmesi ve sonuçlandırılması ile disiplin cezalarının kesinleşmesine ilişkin usul ve esaslara; beşinci bölümünde disiplin cezalarının üye siciline kaydına ilişkin esaslara; altıncı bölümünde ise Yönetmeliğin yürürlüğü ve yürütülmesine ilişkin düzenlemelere yer verildiği anlaşılmıştır.

Bu kapsamda Yönetmeliğin TDUB üyelerini kapsadığı ve Disiplin komitesinin oluşumu ve görevleri, Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği üyeleri hakkında uygulanacak disiplin cezaları, disiplin cezası gerektiren fiilleri, disiplin soruşturmasının yürütülmesi ile disiplin sicili, oluşturulmasına, çalışma ve işleyişine ilişkin usul ve esasları düzenlemek amacıyla çıkarıldığı göz önünde bulundurulduğunda, TDUB üyelerinin kamu görevlisi niteliğinde olmadığı ve TDUB üyelerini kapsayan Yönetmeliğin belli bir kesimi ilgilendirdiği, kamuyu ilgilendirmediği, dolayısıyla 3011 sayılı Kanun'un 1. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendindeki "kamu personeline ait genel hükümleri kapsayan" ve (c) bendindeki "kamuyu ilgilendiren" şartlarını taşımadığı açıktır.

3011 sayılı Kanun'un 1. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendindeki "işbirliğine, yetki ve görev alanlarına ait hükümleri düzenleyen" niteliğini sağlayıp sağlamadığı yönünden yapılan değerlendirmede ise, söz konusu bentteki düzenlemeyle kastedilen hususun, kamu tüzel kişiliklerinin (somut olayda TDUB) organlarını, görev ve yetkileri ile çalışma ilke ve esaslarını düzenlemek amacıyla hazırlanan düzenleyici işlemlerin Resmî Gazete'de yayımlanması olduğu, ancak dava konusu Yönetmeliğin TDUB'nin genel olarak organlarını, bu organların görev ve yetkilerini düzenlemediği, daha sınırlı bir kapsamda TDUB üyeleri hakkında uygulanacak disiplin cezalarına ilişkin usul ve esasların düzenlendiği, zira TDUB'nin işbirliğine, görev ve yetkilerine ait hükümlerin, TDUB'nin organları, komiteleri, görev ve yetkileri, gelirleri, giderleri, üyeleri, üyelik esasları, disiplin cezaları ile çalışma ilke ve esaslarına ilişkin hususları düzenleyen TDUB Statüsü'nde düzenlendiği de anlaşıldığından, Yönetmeliğin Resmî Gazete'de yayımlanması için gerekli olan 3011 sayılı Kanun'un 1. maddesinde belirtilen şartlardan herhangi birini sağlamadığı görülmektedir.

Nitekim kamu tüzel kişilikleri tarafından çıkarılan Yönetmeliklerin Resmî Gazete'de yayımlanıp yayımlanmayacağı hususuna ilişkin olarak kamu tüzel kişisi niteliğinde olan Ziraat Odaları Birliği tarafından çıkarılan "Ziraat Odaları Birliği Personel Yönetmeliği"nin tartışıldığı ve Ereğli Ziraat Odası Başkanlığı'nda ... olarak görev yapan davacı tarafından, 31/10/2015 tarihi itibarıyla görevden çıkarma cezasıyla cezalandırılmasına ilişkin ... tarih ve ... sayılı Ereğli Ziraat Odası Yönetim Kurulu kararının iptali ile işlem sebebiyle yoksun kalınan parasal hakların mevduata uygulanan en yüksek faiz oranları üzerinden işletilecek faiz ile birlikte ödenmesine karar verilmesi istemiyle açılan davada, davacının görevden çıkarılmasına ilişkin işleme yasal dayanak olarak alınan Ziraat Odaları Personel Yönetmeliği'nin Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmesi gerekirken, bu prosedür yerine getirilmeksizin hukuk düzeninde var olmayan Yönetmelik hükümlerine dayanılarak tesis edilen işlemde hukuka uygunluk bulunmadığı gerekçesiyle söz konusu işlemin iptali ile yoksun kalınan tüm özlük (parasal) haklarının yasal faiziyle birlikte davacıya ödenmesine ilişkin ... İdare Mahkemesi'nin ... tarih ve E:..., K:... sayılı kararına karşı yapılan temyiz başvurusu üzerine Danıştay Sekizinci Dairesi'nin 04/02/2020 tarih ve E:2016/7182, K:2020/443 sayılı kararıyla, "(...) 3011 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanacak olan Yönetmelikler Hakkında Kanun'un 1. maddesinde öngörüldüğü üzere, kamu tüzel kişilerinin; işbirliğine, yetki ve görev alanlarına ait hükümleri düzenleyen, kamu personeline ait genel hükümleri kapsayan ve kamuyu ilgilendiren yönetmeliklerin Resmî Gazete'de yayınlanması

esastır.

Kamu tüzel kişiliğine sahip bir meslek kuruluşu olan Türkiye Ziraat Odaları Birliği; çiftçilerin müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, meslek disiplin ve ahlakını kollayıp gözetmek, çiftçilikle iştigal edenlerin mesleki hak ve menfaatlerini korumak amacıyla kurulmuş olup, 6964 sayılı Türkiye Ziraat Odaları ve Ziraat Odaları Birliği Kanunu'nun verdiği yetkiye dayanarak ziraat odalarında çalışan personelin hak ve yükümlülüklerine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi amacıyla çıkarılan Ziraat Odaları Birliği Personel Yönetmeliği, kamu personeline ait genel hükümleri kapsamaması, kamuyu ilgilendirmemesi, Birliğin Anayasa ve 6964 sayılı Kanunla sınırları çizilen yetki ve görev alanı ile doğrudan ilgili bulunmaması nedeniyle söz konusu Yönetmeliğin 3011 sayılı Kanun kapsamına girmediği, dolayısıyla da Resmi Gazete'de yayınlanmamasının bir şekil eksikliği teşkil etmediği sonucuna ulaşılmıştır." gerekçesiyle anılan kararın bozulduğu, dolayısıyla Ziraat Odaları Birliği Personel Yönetmeliği'nin Resmî Gazete'de yayımlanmasının gerekmediği yönünde karar verildiği anlaşılmıştır.

Öte yandan, Anayasa'nın 124. maddesinin gerekçesinde, yönetmelikler için Resmî Gazete'de yayımlanma zorunluluğu getirilmesinin ilgililerinin bilgi sahibi olmasını sağlama amacına yönelik olduğunun belirtildiği, davacı tarafından dava konusu Yönetmelikten haberdar olunmadığı yönünde bir iddiada bulunulmadığı, kaldı ki Yönetmeliğin 19/12/2021 tarihli Genel Kurul gündeminde bulunduğu hususunun TDUB üyelerine gönderildiği, resmi internet sitesinde ilan edildiği ve Genel Kurul tarafından oybirliğiyle alınan kararla kabul edildiği de açıktır.

Bu itibarla, Resmî Gazete'de yayımlanması gerekmeyen Yönetmelikte bu yönüyle hukuka aykırılık bulunmadığından, davacı tarafından Yönetmeliğin 13. maddesinin birinci fıkrasının (a) ve (ç) bentlerine aykırı davranıldığından bahisle 14. maddesinin birinci fıkrası uyarınca Birlik üyeliğinin iptal edilmesine ilişkin ... tarih ve ... sayılı TDUB Yönetim Kurulu kararı ile anılan karara karşı yapılan itirazın reddedilerek kararın onanmasına dair ... tarih ve ... sayılı Kurul kararının ve dayanağı Yönetmeliğin yukarıda anılan maddelerinin hukuka uygun olup olmadığının esasının incelenerek karar verilmesi gerektiği düşüncesiyle kararın bu kısmına katılmıyoruz.

(XX) KARŞI OY:

Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği Statüsü'nün "Amaç" başlıklı 1. maddesinde, "Bu Statü'nün amacı; Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği'nin organlarını, görev ve yetkileri ile çalışma ilke ve esaslarını düzenlemektir."; "Kapsam" başlıklı 2. maddesinde, "Bu Statü, Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği'nin organları, komiteleri, görev ve yetkileri, gelirleri, giderleri, üyeleri, üyelik esasları, disiplin cezaları ile çalışma ilke ve esaslarına ilişkin hususları kapsar."; "Dayanak" başlıklı 3. maddesinde ise "Bu Statü, 06/12/2012 tarih ve 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nun 76. maddesine dayanılarak hazırlanmıştır." denildikten sonra, davaya konu edilen "Disiplin ve idari para cezaları" başlıklı 28. maddesinde, "(1) Meslek onuruna veya meslek ilke ve kurallarına uymayacak fiil ve hareketlerde bulunan, müşterisine karşı yükümlülüklerini haklı bir neden olmaksızın yerine getirmeyen, görevinin gerektirdiği dürüstlüğe uygun şekilde davranmayan, değerleme mesleğinde düzeni ve dürüstlüğü bozan, piyasada haksız rekabete yol açan, faaliyetlere hile karıştıran, faaliyetlerin açık ve düzenli yürütülmesine engel olan ve ilgili mevzuata ve kararlara aykırı hareket eden Birlik üyeleri hakkında fiilin nitelik ve önemine göre aşağıdaki disiplin cezaları uygulanır: a) Uyarı: İlgiliye, mesleğinin icrasında, yükümlülük ve davranışlarında daha dikkatli ve itinalı hareket etmesi gerektiğinin yazı ile bildirilmesidir. b) Kınama: İlgilinin mesleğinde ve davranışlarında kusurlu olduğunun yazı ile bildirilmesidir. c) İdari para cezası: Kanun'un 76. maddesinin onuncu fıkrası uyarınca verilen cezadır. Birlik üyesinin bir fiili nedeniyle Kanun'un 103. maddesinin birinci fıkrası uyarınca ceza verildiği

durumda, aynı fiil için bu hüküm uygulanmaz. İdari para cezalarının tahsili ve bu cezalara itirazlar, Kabahatler Kanunu hükümlerine göre yapılır. ç) Birlik üyeliğinin askıya alınması: Birlik üyesi tarafından 6 ayı aşmamak üzere, fiilin mahiyet ve önemine göre belirlenecek, geçici bir süre içinde doğrudan doğruya veya dolaylı olarak üyelik sıfatının kullanılmamasıdır. d) Birlik üyeliğinin iptal edilmesi: Birlik üyesinin üyelik sıfatının sona erdirilmesidir.

(2) Birinci fıkranın (ç) ve (d) bentlerinde yer alan disiplin cezalarının verildiği Birlik üyelerinin lisanslarının süreli veya süresiz olarak iptali için Birlik tarafından Kurul'a bildirimde bulunur. Lisansları Kurul tarafından süreli veya süresiz olarak iptal edilenler genel kurulda oy kullanamaz. Yönetim kurulu ve denetleme kurulunda yer alan veya temsil edilen üyelere bu cezaların uygulanması halinde yönetim veya denetleme kurulu üyelikleri düşer ve yedek üyelerden en fazla oyu alan üye üyeliği düşen kişinin yerine geçer.

(3) Birlik üyeleri, Birlik Statüsü'ne ve Birlik tarafından alınacak kararlara uymakla yükümlüdür. Bu yükümlülüğe uymayan üyelere Kanun'un 76. maddesinin onuncu fıkrası uyarınca, Birlik tarafından beş bin Türk Lirasından elli bin Türk Lirasına kadar idari para cezası verilir.

(4) Üyeler, haklarında verilen disiplin cezası kararlarına karşı kararın ilgiliye tebliğini izleyen on iş günü içinde Kurul nezdinde itiraz edebilirler.

(5) Disiplin cezalarını gerektiren fiiller, disiplin kovuşturmasının yürütülmesi ve disiplin siciline ilişkin esaslar Birlik tarafından Kurulun da uygun görüşü alınarak hazırlanıp, genel kurul tarafından onaylanan yönetmelik ile belirlenir." kuralına yer verilmiştir.

Dava konusu Statü'nün 28. maddesinde; meslek onuruna veya meslek ilke ve kurallarına uymayacak fiil ve hareketlerde bulunan, müşterisine karşı yükümlülüklerini haklı bir neden olmaksızın yerine getirmeyen, görevinin gerektirdiği dürüstlüğe uygun şekilde davranmayan, değerleme mesleğinde düzeni ve dürüstlüğü bozan, piyasada haksız rekabete yol açan, faaliyetlere hile karıştıran, faaliyetlerin açık ve düzenli yürütülmesine engel olan ve ilgili mevzuata ve kararlara aykırı hareket eden Birlik üyeleri hakkında fiilin nitelik ve önemine göre maddede belirtilen uyarı, kınama, idari para cezası, Birlik üyeliğinin askıya alınması ve Birlik üyeliğinin iptal edilmesine ilişkin disiplin cezalarının uygulanacağı ifade edilerek, disiplin cezalarının usul ve esaslarına ilişkin hususlar düzenlenmiş ve disiplin cezalarını gerektiren fiiller, disiplin kovuşturmasının yürütülmesi ve disiplin siciline ilişkin esasların Birlik tarafından Kurulun da uygun görüşü alınarak hazırlanıp, genel kurul tarafından onaylanan yönetmelik ile belirleneceği kurala bağlanmıştır.

Amacı, kapsamı ve düzenleme alanına yukarıda yer verilen dava konusu Statü'nün hukuka uygun olup olmadığının, idarenin düzenleme yetkisi çerçevesinde değerlendirilmesi gerekmektedir.

Uyuşmazlığın çözümü için, genel olarak, idarenin düzenleme yetkisinin kapsamı ve bu bağlamda idarenin özerk ve türev düzenleme yetkisi üzerinde durulmalıdır. İdarenin düzenleme yetkisi yasama yetkisinden farklı olarak asli değil, türevsel niteliktedir. Bunun tek istisnası Anayasa'nın 107. maddesinde öngörülen Cumhurbaşkanlığı kararnameleridir. Anayasa'ya göre, idarenin, düzenleme yetkisini yasalar çerçevesinde ve yasalara uygun olarak kullanması gereklidir. Buna göre, yürütmenin bir konuda düzenleme yapabilmesi için yasama organınca yetkilendirilmesi gerekmektedir. Yasanın öngördüğü düzenleme yetkisinin yine yasada belirtildiği gibi kullanılması, yasa hükmü bir konunun kim tarafından ne suretle düzenlenmesini öngörüyorsa düzenlemenin buna uygun olarak yapılması zorunludur.

"İdare Hukuku"nda "yetki", idareye Anayasa ve yasalarla tanınmış olan karar alma gücünü ifade etmektedir. Bu yönüyle idari işlemin en temel unsurunu oluşturan "yetki", yasayla hangi makama verilmiş ise ancak onun tarafından kullanılabilir. İdare Hukukunda "yetkisizlik kural, yetkili olma istisna"dır. Bu istisna ise, yetkinin, yalnızca yasayla gösterilen hallerde ve yine yasayla gösterilen idari merciler tarafından kullanılmasıdır. Bu nedenle "yetki" yasanın açık izni olmadan devredilemez. Anayasa'nın 123. maddesi uyarınca, kuruluş ve görevleri yasayla düzenlenmek durumunda olan idarenin kendi düzenleme yetkisi de yasalarla sınırlı olduğundan, yetki kuralları genişletici yoruma tabi tutulamaz.

Bu açıklamalar ışığında uyuşmazlığa bakıldığında, davalı idarenin dava konusu alandaki düzenleme yetkisinin ve bu yetkinin hukuka uygun olarak kullanılıp kullanılmadığının irdelenmesi gerekmektedir.

6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nun "Türkiye Sermaye Piyasaları Birliğinin organları ve Statüsü" başlıklı 75. maddesinde, "(1) Birliğin zorunlu organları, genel kurul, yönetim kurulu ve denetleme kuruludur.

....

(3) Birliğin organları, gelirleri, giderleri ve çalışma esasları, üyeliğe kabul, üyelikten geçici ve sürekli çıkarma esasları, Kurulun önerisi ve ilgili Bakanlığın teklifi üzerine Cumhurbaşkanı kararı ile yürürlüğe konulan Statüsüyle düzenlenir. Kurul, Birliğin talebi üzerine ya da resen gerekli görülen hâllerde Statüde değişiklik yapılmasını ilgili Bakanlığa teklif edebilir.

(4) 74. maddede belirlenen tüm Birlik üyelerinin, Birlik yönetim kurulunda temsil edilmeleri esastır. Bu esası teminen izlenmesi gereken aday olma ve aday gösterme usulleri Birlik Statüsü'nde belirtilir.

...." kuralları;

Aynı Kanun'un "Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği" başlıklı 76. maddesinde de, "(1) Gayrimenkul değerleme uzmanlığı lisansına sahip olanlar ile değerleme kuruluşları, tüzel kişiliği haiz kamu kurumu niteliğinde bir meslek kuruluşu olan Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği'ne üye olmak için başvurmak zorundadırlar.

....

(4) Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği, gayrimenkul piyasasının ve gayrimenkul değerleme faaliyetlerinin gelişmesini sağlamak üzere araştırmalar yapmak, eğitim ve sertifika vermek, Birlik üyelerinin dayanışma ve mesleğin gerektirdiği özen ve disiplin içinde çalışmalarına yönelik meslek kurallarını ve değerleme standartlarını oluşturmak, haksız rekabeti önlemek amacıyla gerekli tedbirleri almak, kendisine mevzuatla verilen veya Kurulca belirlenen konularda düzenlemeler yapmak, yürütmek, denetlemek, Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği Statüsü'nde öngörülen disiplin cezalarını vermek, ilgili konularda üyeleri temsilen ilgili kuruluşlarla iş birliği yapmak, mesleki gelişmeleri, idari ve yasal düzenlemeleri izleyerek bu konuda üyeleri aydınlatmakla görevli ve yetkilidir.

....

(9) Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği, üyeleri, organları ve Statüsü hakkında 75. maddedeki hükümler kıyasen uygulanır. (...)" kuralları yer almıştır.

Görüldüğü gibi, 6362 sayılı Kanun'un "Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği" başlıklı 76. maddesinin dokuzuncu fıkrasında, Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği, üyeleri, organları ve Statüsü hakkında Kanun'un 75. maddesindeki hükümlerin kıyasen uygulanacağı belirtilmiş, söz konusu "Türkiye Sermaye Piyasaları Birliğinin Organları ve Statüsü" başlıklı 75. maddesinin üçüncü fıkrasında, Birliğin organları, gelirleri, giderleri ve çalışma esasları,

üyeliğe kabul, üyelikten geçici ve sürekli çıkarma esaslarının, Sermaye Piyasası Kurulunun önerisi ve ilgili Bakanlığın teklifi üzerine Cumhurbaşkanı kararı ile yürürlüğe konulan Statüde düzenleneceği; 76. maddesinin dördüncü fıkrasında ise, Türkiye Değerleme Uzmanları Birliğinin, gayrimenkul piyasasının ve gayrimenkul değerleme faaliyetlerinin gelişmesini sağlamak üzere araştırmalar yapmak, eğitim ve sertifika vermek, Birlik üyelerinin dayanışma ve mesleğin gerektirdiği özen ve disiplin içinde çalışmalarına yönelik meslek kurallarını ve değerleme standartlarını oluşturmak, haksız rekabeti önlemek amacıyla gerekli tedbirleri almak, kendisine mevzuatla verilen veya Kurulca belirlenen konularda düzenlemeler yapmak, yürütmek, denetlemek, Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği Statüsü'nde öngörülen disiplin cezalarını vermek, ilgili konularda üyeleri temsilen ilgili kuruluşlarla iş birliği yapmak, mesleki gelişmeleri, idari ve yasal düzenlemeleri izleyerek bu konuda üyeleri aydınlatmakla görevli ve yetkili olduğu kurala bağlanmıştır.

Değinilen Yasa hükümlerinin birlikte incelenip değerlendirilmesinden; davalı idarece üyeleri hakkında uygulanacak disiplin cezalarına ilişkin usul ve esasların, Sermaye Piyasası Kurulunun önerisi ve ilgili bakanlığın teklifi üzerine Cumhurbaşkanı kararıyla yürürlüğe konulacak statüyle düzenlemesi gerekmektedir. Oysa Yasanın öngördüğü statü yürürlüğe konulmuş ise de, bazı konular Yasanın açık hükmüne karşın statüde düzenlenmeyerek, birlik tarafından Sermaye Piyasası Kurulunun da görüşü alınarak genel kurul tarafından onaylanan yönetmelikle belirlenmesi öngörülmüştür.

Bu itibarla, aktarılan 6362 sayılı Kanun'un 75. ve 76. maddeleri uyarınca disiplin cezalarına ilişkin tüm usul ve esasların Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği Statüsünde düzenlenmesi gerekirken söz konusu hususlara ilişkin düzenlemelerin yönetmelik ile belirleneceği hususunda görev ve yetki veren Statü'nün 28. maddesinin beşinci fıkrası ile bu şekilde verilen görev ve yetki uyarınca çıkarılan Yönetmelikte hukuka uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği Statüsü'nün 28. maddesinin beşinci fıkrası ile Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği Disiplin Yönetmeliği'nin ve dolayısıyla hukuka aykırı bulunan anılan Statü ve Yönetmeliğe dayanılarak tesis edilen davacının Birlik üyeliğinin iptal edilmesine ilişkin ... tarih ve ... sayılı TDUB Yönetim Kurulu kararı ile anılan karara karşı yapılan itirazın reddedilerek kararın onanmasına dair ... tarih ve ... sayılı Kurul kararının bu gerekçeyle iptaline, Statü'nün 28. maddesinin beşinci fıkrası dışındaki diğer fıkraları bakımından ise davanın reddine karar verilmesi gerektiği oyuyla, kararın iptale ilişkin kısmına gerekçe, Statü'nün 28. maddesinin beşinci fıkrası yönünden davanın reddine ilişkin kısmına ise esas yönünden katılmıyoruz.