

T.C.  
DANIŞTAY  
ONÜÇÜNCÜ DAİRE  
Esas No : 2016/4936  
Karar No : 2019/1787

Tarih : 14.06.2019  
Sayı : 3919  
SDP : 640

**KARARIN DÜZELTİLMESİNİ**

**İSTEYEN (DAVACI)** : Yapı ve Kredi Bankası A.Ş.  
**VEKİLİ** : Av. Ece Fatma ASLAN  
Gazi Umur Paşa Sok., Bimar Plaza, No:38/8  
Balmumcu - Beşiktaş / İSTANBUL

**KARŞI TARAF (DAVALI)** : Rekabet Kurumu  
Üniversiteler Mah., 1597. Cad., No:9  
Bilkent / ANKARA

**İSTEMİN KONUSU** : Ankara 2. İdare Mahkemesi'nin 05/12/2014 tarih ve E:2013/1257, K:2014/1394 sayılı kararının gerekçeli olarak onanmasına dair Danıştay Onüçüncü Dairesi'nin 16/12/2015 tarih ve E:2015/2549, K:2015/4607 sayılı kararının; 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun Geçici 8. maddesi uyarınca uygulanmasına devam edilen 3622 sayılı Kanun ile değişik 54. maddesi uyarınca düzeltilmesi istenilmektedir.

**YARGILAMA SÜRECİ :**

**Dava konusu istem:** Türkiye'de faaliyet gösteren bankaların mevduat, kredi ve kredi kartı hizmetlerine ilişkin faiz oranı, ücret ve komisyonların birlikte belirlenmesi konusunda anlaşma ve/veya uyumlu eylem içerisinde bulunmak suretiyle 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. maddesine aykırı davranıp davranmadıkları konusunda yapılan soruşturma sonucu, davacı şirket hakkında Kanun'un 4. maddesinin ihlâl edildiğinden bahisle 149.961.870-TL idarî para cezası uygulanmasına ilişkin 08/03/2013 tarih ve 13/13/198-100 sayılı Rekabet Kurulu (Kurul) kararının iptali istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** İdare Mahkemesince, soruşturma konusu bankaların mevduat, kredi ve kredi kartı hizmetleri faiz oranları ve birtakım ücretlerin belirlenmesi konularında piyasada rekabeti engelleme, bozma ya da kısıtlama etkisi doğuran veya bu etkiyi doğurabilecek nitelikte olan anlaşma ve uyumlu eylem içerisinde buldukları, ticari sır niteliğindeki bilgileri birbirleriyle paylaştıkları, piyasaya yönelik kararların uyum ve müzakere içinde beraberce alınmasına yönelik irade mutabakatı doğrultusunda hareket ettikleri, bu mutabakat kapsamında kararlaştırılan hususların hayata geçirildiğinin iktisadi analiz ve grafiklerle sabit olduğu dikkate alındığında, söz konusu anlaşma ve uyumlu eylemlerin tarafı olan davacı banka tarafından 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin ihlâl edildiği sonucuna varıldığından, bu eylemlerinin karşılığı olarak davacı hakkında 2011 mali yılı sonunda oluşan yıllık gayrisafi gelirleri üzerinden takdiren %1,5 oranında, toplam 149.961.870-T idarî para cezası uygulanmasına ilişkin dava konusu Kurul kararında hukuka aykırılık bulunmadığı gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiştir.



T.C.  
DANIŞTAY  
ONÜÇÜNCÜ DAİRE  
Esas No : 2016/4936  
Karar No : 2019/1787

**Daire kararının özeti:** Davacının temyiz başvurusu üzerine Danıştay Onüçüncü Dairesi'nce, temyize konu karar hukuk ve usule uygun bulunmuş ve kararın gerekçeli olarak onanmasına karar verilmiştir.

**KARAR DÜZELTME TALEP EDENİN İDDİALARI** : Davacı tarafından, önaraştırma raporunun hazırlanması sürecinde kanunda öngörülen sürelerle uyulmadığı, sektörün özel yapısı ve ihlâlin varlığının iddia edildiği döneme ilişkin özellikler dikkate alınmaksızın işlem tesis edildiği, 2008 yılında ABD'de başlayan mortgage krizinin etkilerinin göz ardı edildiği, bankacılık sektöründe müşterilerin ve rakiplerin fiyatlar konusunda bilgilenmesi için şeffaf bir ortamın oluşturulduğu ve bunun yasal dayanaklarının olduğu, bankacılık sektöründe faizlerin tek rekabet aracı olduğu öngörüsünün hatalı olduğu, bazı verilerin müşteriler açısından tercih sebebi olduğu, örneğin kredi kartında taksit sayısı gibi hususların hiç göz önüne alınmadığı, kaldı ki bankalar anlaşacaklarsa böyle konularda anlaşmaları gerektiği, pazar tanımının yapılmamış olmasının işlemi sakatladığı, suç ve cezaların kanuniliği ilkesine aykırı olarak uzlaşma kavramının kullanıldığı, kendileri hakkında doğrudan ilişkilendirilen herhangi bir bilgi yokken soyut ve birbiri ile alâkasız belgelerle ihlâlin delillendirildiği, kendileri hakkında idari para cezasının yanlış tespit edildiği, kendilerinin ihlâlin belirleyicisi olduklarının kararda belirtildiği, ancak böyle bir ağırlaştırıcı nedenin Yönetmelik ve Kanun'da belirtilmediği, kaldı ki kendilerinin anlaşmanın belirleyicisi olduğuna yönelik herhangi bir delilin bulunmadığı, cezanın takdirinin toplam ciro üzerinden yapılmasının hatalı olduğu, Kurumun önceki kararlarında olduğu gibi ilgili pazar cirosu üzerinden ceza hesaplanması gerekirken toplam cironun dikkate alınmasının hatalı olduğu, Yönetmeliğin suç ve cezaların geriye yürümezliği ilkesine aykırı olarak kendileri hakkında uygulandığı, işleme dayanak olan Yönetmeliğin Anayasa ve kanunlara aykırı olduğu ileri sürülmektedir.

**KARŞI TARAFIN SAVUNMASI** : Düzeltmesi istenen kararın usul ve yasaya uygun olduğu, ileri sürülen nedenlerin 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 54. maddesine uymadığı, bu nedenle istemin reddi gerektiği savunulmaktadır.

**DANIŞTAY TETKİK HÂKİMİ RAMAZAN DEMİREL'İN DÜŞÜNCESİ** : Karar düzeltme isteminin kabulü gerektiği düşünülmektedir.

**TÜRK MİLLETİ ADINA**

Karar veren Danıştay Onüçüncü Dairesince duruşma için taraflara önceden bildirilen 21/05/2019 tarihinde, davacı vekili Av. Ece Fatma Aslan'ın ve davalı idare temsilcisi Mehmet Özden'in geldikleri görülmekle, açık duruşmaya başlandı. Taraflara usulüne uygun olarak söz verilerek dinlendikten sonra, taraflara son kez söz verilip, duruşma tamamlandı. Tetkik Hâkiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra gereği görüldü:



T.C.  
DANIŞTAY  
ONÜÇÜNCÜ DAİRE  
Esas No : 2016/4936  
Karar No : 2019/1787

Kararın düzeltilmesi dilekçesinde ileri sürülen nedenler, 2577 sayılı Kanun'un Geçici 8. maddesi uyarınca uygulanmasına devam edilen 3622 sayılı Kanun ile değişik 54. maddesi hükmüne uygun bulunduğundan, karar düzeltme isteminin kabulü ile Danıştay Onüçüncü Dairesi'nin 16/12/2015 tarih ve E:2015/2549, K:2015/4607 sayılı kararı kaldırılarak temyiz istemi yeniden incelendi:

**İNCELEME VE GEREKÇE:**

**MADDİ OLAY :**

Rekabet Kurumu (Kurum) kayıtlarına 25/03/2011 tarihinde intikal eden başvuruda, tüm bankaların uygulamakta olduğu kredi kartı alışveriş faizi ve gecikme faizi oranlarının Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) tarafından belirlenen en yüksek oran üzerinden tespit edildiği, hiçbir bankanın bu faiz oranlarında indirimde gitmediği ve tüm bankaların aynı faiz oranını kullandığı iddia edilmiştir.

Başvuru üzerine yapılan inceleme sonucunda düzenlenen 20/05/2011 tarih ve 2011-4-91/İİ-11-377.SB sayılı İlk İnceleme Raporu, Rekabet Kurulu'nun (Kurul) 26/05/2011 tarih ve 11-32 sayılı toplantısında görüşülerek, 11-32/673-M sayılı ile; Türkiye'de faaliyet gösteren ve kredi kartı ihraç eden bankaların kredi kartı alışveriş ve gecikme faizi oranlarını da kapsayacak şekilde tüm faiz oranlarına ilişkin olarak önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir.

Önaraştırma sonucunda hazırlanan 25/10/2011 tarih ve 2011-4-91/ÖA-11-171.HY sayılı Önaraştırma Raporu, Kurul'un 02/11/2011 tarih ve 11-55 sayılı toplantısında ele alınmış ve 11-55/1438-M sayılı karar ile, Akbank T.A.Ş. (AKBANK), Denizbank A.Ş. (DENİZBANK), Finans Bank A.Ş. (FİNANSBANK), HSBC Bank A.Ş. (HSBC), ING Bank A.Ş. (ING), Türk Ekonomi Bankası A.Ş. (TEB), Türkiye Garanti Bankası A.Ş. (GARANTİ), Türkiye Halk Bankası A.Ş. (HALKBANK), Türkiye İş Bankası A.Ş. (İŞ BANKASI), Türkiye Vakıflar Bankası T.A.O. (VAKIFBANK), Yapı ve Kredi Bankası A.Ş. (YKB) ve T.C. Ziraat Bankası A.Ş. (ZİRAAT) hakkında, söz konusu teşebbüsler tarafından 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin ihlâl edilip edilmediğinin belirlenmesi amacıyla soruşturma başlatılmıştır.

Diğer taraftan, GARANTİ'nin kredi kartı ve konut kredisi destek hizmetlerini iştirakleri aracılığıyla yürütmesi nedeniyle Garanti Ödeme Sistemleri A.Ş. (GÖSAŞ) ve Garanti Konut Finansmanı Danışmanlık A.Ş. (GKFD) de aynı karar ile soruşturma kapsamına dâhil edilmiştir.

Soruşturmanın tamamlanması üzerine hazırlanan rapor, bankalar tarafından verilen yazılı savunmalar ve 25/02/2013 tarihli sözlü savunma toplantısında yapılan savunmalar da değerlendirilerek, dava konusu Kurul kararıyla, söz konusu teşebbüslerin mevduat, kredi ve kredi kartı hizmetleri alanında 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlâl ettiği sonucuna varıldığı ve ilgili teşebbüslere idarî para cezasının uygulandığı anlaşılmaktadır.

Bunun üzerine, söz konusu Kurul kararının iptali istemiyle ilgili teşebbüsler tarafından ayrı ayrı davaların açıldığı, bakılan davanın da bu kapsamda olduğu anlaşılmaktadır.



T.C.  
DANIŞTAY  
ONÜÇÜNCÜ DAİRE  
Esas No : 2016/4936  
Karar No : 2019/1787

**İLGİLİ MEVZUAT:**

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. maddesinde, "Belirli bir mal veya hizmet piyasasında doğrudan veya dolaylı olarak rekabeti engelleme, bozma ya da kısıtlama amacını taşıyan veya bu etkiyi doğuran yahut doğurabilecek nitelikte olan teşebbüsler arası anlaşmalar, uyumlu eylemler ve teşebbüs birliklerinin bu tür karar ve eylemleri hukuka aykırı ve yasaktır.

Bu hâller, özellikle şunlardır:

- a. Mal veya hizmetlerin alım ya da satım fiyatının, fiyatı oluşturan maliyet, kâr gibi unsurlar ile her türlü alım yahut satım şartlarının tespit edilmesi,
- b. Mal veya hizmet piyasalarının bölüşülmesi ile her türlü piyasa kaynaklarının veya unsurlarının paylaşılması ya da kontrolü,
- c. Mal veya hizmetin arz ya da talep miktarının kontrolü veya bunların piyasa dışında belirlenmesi,
- d. Rakip teşebbüslerin faaliyetlerinin zorlaştırılması, kısıtlanması veya piyasada faaliyet gösteren teşebbüslerin boykot ya da diğer davranışlarla piyasa dışına çıkartılması yahut piyasaya yeni gireceklerin engellenmesi,
- e. Münhasır bayilik hariç olmak üzere, eşit hak, yükümlülük ve edimler için eşit durumdaki kişilere farklı şartların uygulanması,
- f. Anlaşmanın niteliği veya ticari teamüllere aykırı olarak bir mal veya hizmet ile birlikte diğer mal veya hizmetin satın alınmasının zorunlu kılınması veya aracı teşebbüs durumundaki alıcıların talep ettiği bir malın ya da hizmetin diğer bir mal veya hizmetin de alıcı tarafından teşhiri şartına bağlanması ya da arz edilen bir mal veya hizmetin tekrar alımına ilişkin şartların ileri sürülmesi,

Bir anlaşmanın varlığının ispatlanamadığı durumlarda piyasadaki fiyat değişmelerinin veya arz ve talep dengesinin ya da teşebbüslerin faaliyet bölgelerinin, rekabetin engellendiği, bozulduğu veya kısıtlandığı piyasalardakine benzerlik göstermesi, teşebbüslerin uyumlu eylem içinde olduklarına karine teşkil eder.

Ekonomik ve rasyonel gerçeklere dayanmak koşuluyla taraflardan her biri uyumlu eylemde bulunmadığını ispatlayarak sorumluluktan kurtulabilir." kuralına yer verilmiştir.

Diğer yandan, Kanun'un "İdarî Para Cezaları" başlıklı 16. maddesinin 3. fıkrasında, Kanun'un 4, 6 ve 7. maddelerinde yasaklanmış davranışlarda bulunanlara, ceza verilecek teşebbüs ile teşebbüs birlikleri veya bu birliklerin üyelerinin nihaî karardan bir önceki mali yıl sonunda oluşan veya bunun hesaplanması mümkün olmazsa nihaî karar tarihine en yakın mali yıl sonunda oluşan ve Kurul tarafından saptanacak olan yıllık gayrisafi gelirlerinin yüzde onuna kadar idarî para cezası verileceği belirtilmiştir.

**HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

Rekabet Kurulu'nun 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin ihlâl edilip edilmediğine



T.C.  
DANIŞTAY  
ONÜÇÜNCÜ DAİRE  
Esas No : 2016/4936  
Karar No : 2019/1787

İlişkin kararları incelendiğinde, delillerin bir bütün olarak değerlendirilmesi suretiyle ortak bir plan kapsamında gerçekleştirilen tek bir ihlâl varlığına karar verilen uyuşmazlıklarda, "devam eden tek bir ihlâl" yaklaşımının benimsendiği görülmektedir. Türkiye'de faaliyet gösteren 12 bankanın mevduat, kredi ve kredi kartı hizmetlerine yönelik olarak 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlâl ettiği sonucuna ulaşılan dava konusu Kurul kararında da, farklı teşebbüsler arasındaki farklı pazarlara ilişkin çeşitli anlaşma ve uyumlu eylemler devam eden tek bir ihlâl yaklaşımı kapsamında değerlendirilmiştir. Bu sebeple, söz konusu yaklaşıma ilişkin olarak bazı açıklamaların yapılması gerekmektedir.

Devam eden tek bir ihlâl yaklaşımı, ilk olarak Avrupa Birliği Komisyonu'nun 1986 tarihli *Polypropylene* kararı ile benimsenmiş ve bu tarihten itibaren kartel soruşturmalarında önemli bir yere sahip olmuştur. Bu yaklaşıma göre, ortak bir plan çerçevesinde aynı ekonomik amaca yönelik ve zamana yayılmış olan çeşitli davranışlar tek bir ihlâl olarak değerlendirilmektedir.

Devam eden tek bir ihlâl yaklaşımında, çeşitli seviyedeki anlaşma ve uyumlu eylemlerin çatısını oluşturan tek bir çerçeve anlaşma veya ortak planın, kapsam ve sınırlarının doğru bir şekilde belirlenmesi ile buna iştirak eden teşebbüslerin tespit edilmesi önem arz etmektedir. Zira, bu yaklaşımda çerçeve anlaşma veya ortak planın bir ya da birkaç unsuruna katılmış olan bir teşebbüsün ihlâlin tamamından sorumlu tutulması söz konusu olabilmektedir.

Bu itibarla, devam eden tek bir ihlâl yaklaşımında öncelikle anlaşma veya uyumlu eylemin ana unsurlarını içeren bir çerçeve anlaşmanın veya ortak planın ortaya konulması gerekmektedir. Çünkü, bu yaklaşım ancak çeşitli seviyedeki anlaşma veya uyumlu eylemlerin ortak bir plan dâhilinde belirli bir koordinasyon içerisinde gerçekleştirilmesi veya birbirleriyle irtibatının kurulabilmesi durumunda söz konusu olabilmektedir. Farklı teşebbüsler arasında ikili veya çok taraflı olarak gerçekleştirilen ihlâllerin tek bir çerçeve anlaşma veya ortak plan dâhilinde gerçekleştirildiğinin ise Rekabet Kurumu tarafından ortaya konulması gerekmektedir.

Öte yandan, hemen belirtmek gerekir ki, devam eden tek bir ihlâl yaklaşımı kapsamında bir teşebbüsün ihlâlin her aşamasına katılmış olması gerekmeyecek şekilde, ihlâle katıldığı pazar veya ürün sebebiyle, diğer teşebbüslerin farklı pazar veya ürünlere ilişkin davranışlarından da sorumlu tutulabilmesi için, teşebbüsün çerçeve anlaşma veya ortak plandan haberdar olduğunun ya da en azından bu durumu bilebilecek durumda olduğunun ortaya konulması gerekmektedir.

Bu itibarla, farklı teşebbüsler arasında farklı pazarlara ilişkin olarak ikili veya çok taraflı anlaşmalar veya uyumlu eylemler ile gerçekleştirilen ihlâllerin, tek bir çerçeve anlaşma veya ortak plan dâhilinde gerçekleştirildiğinin ortaya konulamadığı ya da çerçeve anlaşmanın bazı unsurlarına katılan bir teşebbüsün söz konusu çerçeve anlaşmayı bildiğinin veya bilebilecek durumda olduğunun ortaya konulamadığı durumlarda; her bir teşebbüsün ihlâlin tamamından değil, sadece dâhil olduğu kısımdan sorumlu tutulması gerekmektedir.

Belirtilen açıklamalar çerçevesinde, devam eden tek bir ihlâl yaklaşımı kapsamında çerçeve anlaşma veya ortak planın kapsam ve sınırlarının doğru bir şekilde belirlenmesinin,



T.C.  
DANIŞTAY  
ONÜÇÜNCÜ DAİRE  
Esas No : 2016/4936  
Karar No : 2019/1787

birden çok teşebbüs arasında gerçekleştirilen anlaşma veya uyumlu eylemler arasındaki bağlantı ve koordinasyonun ortaya konulmasının, ihlâl katılan teşebbüslerin çerçeve anlaşmayı bildiğinin veya bilebilecek durumda olduğunun ortaya konulabilmesinin teşebbüslerin sorumluluklarının sınırlarının belirlenmesi açısından son derece önemli olduğu görülmekte olup, belirtilen hususların tespitinde yaşanacak bir hatanın teşebbüslerin sorumluluğunu idarî para cezası, zamanaşımı ve özellikle de özel hukuk sorumluluğu açısından çok fazla genişleteceği, dolayısıyla teşebbüslerin maddi gerçekliğe uygun olmayan durumlarla karşı karşıya kalmalarına sebep olabileceği anlaşılmaktadır.

Rekabet Kurulu'nun uyuşmazlığa konu kararı incelendiğinde, Türkiye'de faaliyet gösteren 12 bankanın mevduat, kredi ve kredi kartı hizmetleri konusunda anlaşma ve/veya uyumlu eylem içerisinde bulunmak suretiyle 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlâl edip etmediğinin tespiti amacıyla yapılan soruşturma kapsamında gerçekleştirilen yerinde incelemelerde 28 adet belgeye ulaşıldığı, söz konusu belgelerin Kurum tarafından değerlendirilmesi sonucunda; bankacılık sektöründe faaliyet gösteren 12 teşebbüsün, çeşitli bankacılık hizmetlerine yönelik uygulanan faiz oranlarını ve ücretleri birlikte belirlemek üzere rekabeti sınırlayıcı nitelikte eylemlerde buldukları, söz konusu eylemlerin mevduat (kamu bankaları açısından kamu mevduatı da dâhil olmak üzere), kredi ve kredi kartı hizmetlerini konu edinen bir uzlaşma kapsamında vuku bulduğu, uzlaşmanın ortak planının *fiyat stratejilerinin birlikte belirlenmesi* olduğu, **Belge 1** ve **Belge 2**'den yedi adet piyasa yapıcı büyük banka (YKB, AKBANK, GARANTİ, İŞ BANKASI, VAKIFBANK, HALKBANK ve ZİRAAT) tarafından, kredi ve mevduat hizmetlerine yönelik fiyat tespiti hususunda bir uzlaşmanın tesis edildiği, **Belge 3** ve **Belge 4**'ten 2007 tarihli belgeler (**Belge 1**, **Belge 2**) uyarınca yedi teşebbüs arasında varıldığı anlaşılan uzlaşmanın 2008 yılında da uygulanmaya devam ettiği, söz konusu ilk dört belgenin uzlaşmanın ortak planını somut olarak ortaya koyduğu, FİNANSBANK, HSBC, DENİZBANK, ING ve TEB'in ilerleyen tarihlerde belirttiği hizmet türleri bakımından söz konusu uzlaşmaya dâhil olduğu, **Belge 10**'a göre, en azından 10/06/2010 tarihinden itibaren uzlaşmanın kapsamının kredi kartı hizmetlerini de kapsayacak şekilde genişlediği, taraflar arasında gerçekleştirilen her bir anlaşma ve/veya uyumlu eylemin ayrı birer ihlâl niteliği taşımadığı, taraflarca gerçekleştirilen mutabakatların nihai amacı fiyat koordinasyonu olan bir uzlaşmanın unsurlarını oluşturduğu, **Belge 14**, **Belge 16**, **Belge 19**, **Belge 20** ve **Belge 21**'den mevduat hizmetlerine ilişkin uzlaşmanın bir unsuru olarak kamu mevduatına yönelik bankacılık hizmetlerinde de rekabeti sınırlayıcı nitelikte eylemlerin fiiliyata geçirildiği, kamu bankalarının kamu mevduatı alanındaki söz konusu eylemlerinin ayrı bir uzlaşma değil, soruşturmaya taraf olan bütün bankaların katıldığı "uzlaşma" kapsamında gerçekleştirildiği sonucuna ulaşılarak, dava konusu Kurul kararı ile soruşturmaya taraf olan 12 bankanın tamamının mevduat, kredi ve kredi kartı hizmetleri alanında 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlâl ettiklerine karar verilmiştir.

Görüldüğü üzere, dava konusu Kurul kararında ortak planı gösterdiği belirtilen ilk dört belgeden hareketle, yedi piyasa yapıcı bankanın mevduat ve kredi hizmetlerine yönelik fiyat



T.C.  
DANIŞTAY  
ONÜÇÜNCÜ DAİRE  
Esas No : 2016/4936  
Karar No : 2019/1787

tespitinde buldukları kanaatine ulaşılmış; ilerleyen tarihlerde ihlâl beş bankanın daha katıldığı ve ortak planın kredi kartı hizmetlerini de içerecek şekilde genişletildiği kabul edilmiş; ayrıca, kamu bankalarının kamu mevduatı hizmetine yönelik eylemleri de tüm bankaların katıldığı uzlaşmanın bir parçası olarak değerlendirilmiştir.

Dosya kapsamında yer alan bilgi ve belgeler incelendiğinde; **Belge 2, Belge 3 ve Belge 4**'ten YKB, AKBANK, GARANTİ, İŞ BANKASI, VAKIFBANK, HALKBANK ve ZİRAAT'ın mevduat hizmetlerine ilişkin olarak belirli bir uzlaşma içerisinde bulunduğu; **Belge 6**'dan YKB, AKBANK, GARANTİ, FINANSBANK ve İŞ BANKASI'nın konut ve taşıt kredilerine ilişkin olarak belirli bir uzlaşma içerisinde bulunduğu; **Belge 10, Belge 12, Belge 17, Belge 25, Belge 26 ve Belge 27**'den YKB, AKBANK, GARANTİ, FINANSBANK ve HSBC'nin kredi kartı hizmetlerine ilişkin olarak belirli bir uzlaşma içerisinde hareket ettiği; **Belge 14, Belge 16, Belge 19, Belge 20 ve Belge 21**'den VAKIFBANK, HALKBANK ve ZİRAAT'ın kamu mevduatı hizmetlerine ilişkin olarak belirli bir uzlaşma içerisinde hareket ettiği görülebilmekte ise de; davalı idare tarafından mevduat, kredi, kredi kartı ve kamu mevduatı hizmetlerine ilişkin olarak gerçekleştirilen çeşitli ihlallerin, devam eden tek bir ihlâl yaklaşımı kapsamında tek bir çerçeve anlaşma veya ortak plan doğrultusunda gerçekleştirildiğinin ortaya konulamadığı; kararda ortak planı somut bir şekilde ortaya koyduğu kabul edilen ilk dört belgenin mevduata ilişkin bir uzlaşmayı ispatlamanın ötesine geçemediği, zira mevduata ilişkin uzlaşmanın ilk defa **Belge 2** ile ortaya konulduğu, daha eski tarihli **Belge 1**'in ise konut kredisi faizlerine ilişkin olarak yalnızca iki banka arasındaki bir bilgi değişimini göstermekte olduğu, bu belgeden, daha sonraki bir tarihte gerçekleştiği anlaşılan mevduata ilişkin bir uzlaşmaya kredi hizmetinin de dâhil olduğu sonucunun çıkarılamayacağı; ayrıca mevduat, kredi, kredi kartı ve kamu mevduatı hizmetlerine ilişkin olarak farklı teşebbüsler arasında gerçekleştirilen çeşitli ihlallerin belirli bir koordinasyon içerisinde gerçekleştirildiğinin veya en azından söz konusu ihlaller arasındaki irtibatın ortaya konulamadığı; bunun yanında yalnızca bir veya iki bankaya yönelik olarak hakkında delil elde edilen (özellikle ihlale sonradan katıldığı değerlendirilen beş teşebbüsün) teşebbüslerin mevduat, kredi, kredi kartı ve kamu mevduatı hizmetlerini kapsayan genel bir çerçeve anlaşma veya ortak plandan haberdar olduğunun ortaya konulamadığı görülmektedir.

Bu durumda, davalı idare tarafından Türkiye'de faaliyet gösteren 12 bankanın tamamının mevduat, kredi, kredi kartı ve kamu mevduatı hizmetlerine ilişkin olarak tek bir çerçeve anlaşma veya ortak plan dâhilinde belirli bir koordinasyon içerisinde hareket ettiğinin ve ihlale katılan teşebbüslerin söz konusu çerçeve anlaşma veya ortak plandan haberdar olduğunun yeterli seviyede (makul şüphenin ötesinde) bir ispat standardı ile ortaya konulamadığı, bu hususlara ilişkin olarak dava konusu Kurul kararında yer alan tespitlerin gerekli deliller ile desteklenmediği, dolayısıyla davalı idare tarafından eksik incelemeye dayalı olarak işlem tesis edildiği anlaşılmaktadır.

Nitekim, dava konusu Kurul kararının sonuç kısmında sormaya taraf olan 12 bankanın tamamının mevduat, kredi ve kredi kartı hizmetleri alanında 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlâl ettikleri sonucuna varılmış ise de; dosya kapsamında yer alan bilgi ve belgeler



T.C.  
DANIŞTAY  
ONÜÇÜNCÜ DAİRE  
Esas No : 2016/4936  
Karar No : 2019/1787

incelediğinde, bazı bankaların sadece tek bir hizmet yönünden ihlâle katıldığı (Örneğin, TEB sadece mevduat, HSBC ise sadece kredi kartı hizmetine ilişkin ihlâle katılmıştır.), bazı bankaların ise bazı hizmetler yönünden hiçbir şekilde ihlâle katılmadığı (Örneğin, kamu bankalarının kredi hizmetine ilişkin ihlâle katıldıklarına yönelik delil bulunmamaktadır), dolayısıyla 12 bankanın tamamının bütün sektörlerdeki (mevduat, kredi, kredi kartı ve kamu mevduatı) ihlâle katıldığından bahsedilemeyeceği görülmekte olup, 12 bankanın tamamının farklı sektörlerle ilişkin olarak farklı bankalar arasında gerçekleşen ihlâllerin tamamından sorumlu tutulmasında hukuka uygunluk bulunmamaktadır.

Daha açık bir ifade ile, soruşturmaya taraf olan 12 bankanın tek bir çerçeve anlaşma veya ortak plan dâhilinde belirli bir koordinasyon içerisinde hareket ettiğinin ortaya konulmadığı açık olan dava konusu uyuşmazlıkta, ilgili bankalar hakkında ihlâle dâhil oldukları her bir hizmet yönünden ayrı ayrı değerlendirme yapılması gerekirken, devam eden tek bir ihlâl yaklaşımı kapsamında tesis edilen dava konusu işlemde hukuka uygunluk bulunmadığından, davanın reddi yolundaki temyize konu İdare Mahkemesi kararında hukukî isabet bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

Öte yandan, 02/11/2011 tarih ve 28103 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 659 sayılı "Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname"nin "Tanımlar" başlıklı 2. maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendinde, idarenin, 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (I) ve (II) sayılı cetvellerde belirtilen kamu idarelerini ifade ettiği; "Davalardaki temsilin niteliği ve vekâlet ücretine hükmedilmesi ve dağıtımı" başlıklı 14. maddesinin birinci fıkrasında ise, tahkim usulüne tâbi olanlar dâhil adli ve idari davalar ile icra dairelerinde idarelerin vekili sıfatıyla hukuk birimi âmirleri, muhakemat müdürleri, hukuk müşavirleri ve avukatlar tarafından yapılan takip ve duruşmalar için, bu davaların idareler lehine neticelenmesi hâlinde, bunlar tarafından temsil ve takip edilen dava ve işlerde ilgili mevzuata göre hükmedilmesi gereken tutar üzerinden idareler lehine vekâlet ücretinin takdir edileceği kurala bağlanmıştır.

Davalı Rekabet Kurumu'nun 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli (I) ve (II) sayılı cetvellerde belirtilen kamu idarelerinden olmadığı anlaşıldığından söz konusu Kanun Hükmünde Kararname'nin kapsamında olmadığı açıktır.

Bu itibarla, davalı idare adına sunulan savunmaların ve beyanların tamamının "avukat olmayan hukuk müşaviri" tarafından sunulduğu anlaşıldığından, 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve 5018 sayılı Kanun'un ilgili maddeleri gereği davalı idare lehine vekâlet ücretine hükmedilemeyeceğinden davalı idare lehine vekalet ücretine hükmedilmesine ilişkin temyize konu İdare Mahkemesi kararında bu yönüyle de hukukî isabet bulunmamaktadır.





T.C.  
DANIŞTAY  
ONÜÇÜNCÜ DAİRE  
Esas No : 2016/4936  
Karar No : 2019/1787

**KARAR SONUCU :**

Açıklanan nedenlerle;

1. Davacının temyiz isteminin kabulüne;
2. Davanın yukarıda özetlenen gerekçeyle reddine ilişkin Ankara 2. İdare Mahkemesi'nin 05/12/2014 tarih ve E:2013/1257, K:2014/1394 sayılı kararının 2577 sayılı Kanun'un 49. maddesi uyarınca **BOZULMASINA**,
3. Yeniden bir karar verilmek üzere dosyanın anılan Mahkeme'ye gönderilmesine, 21/05/2019 tarihinde oyçokluğuyla karar verildi.

| Başkan                 | Üye                     | Üye                      | Üye           | Üye                  |
|------------------------|-------------------------|--------------------------|---------------|----------------------|
| Nevzat<br>ÖZGÜR<br>(X) | Süleyman Hilmi<br>AYDIN | Doç. Dr. Gürsel<br>ÖZKAN | İlker<br>SERT | Tayyibe<br>KAYCIOĞLU |

**(X) KARŞI OY :**

Düzeltilmesi istenilen kararda yer alan gerekçelerle, karar düzeltme isteminin reddi gerektiği oyuyla karara katılmıyorum.

Başkan  
Nevzat ÖZGÜR

