

T.C.

DANI TAY

DAR DAVA DA RELER KURULU

Esas No : 2021/1607

Karar No : 2022/1864

TEMYZ EDEN (DAVACI) : ING Bank Anonim irketi

VEKİLLER : Av. Kerem Canbazo lu, Av. Ahmet Eren Altay
UETS Kodu: 16879-78686-97709 (E-Tebliğat)

KARŞI TARAF (DAVALI) : Rekabet Kurumu

UETS Kodu: 35495-15945-49388 (E-Tebliğat)

VEKİL : Av. Hüseyin Co gun

STEMİN KONUSU : Danı tay Onüçüncü Dairesinin 13/10/2020 tarih ve E:2018/1706, K:2020/2549 sayılı kararının temyizden incelenerek bozulması istenilmektedir.

YARGILAMA SÜRECİ :

Dava konusu istem: 15/02/2009 tarih ve 27142 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlü e giren "Rekabeti Sınırlayıcı Anla ma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hakim Durumun Kötüye Kullanılması Hâlinde Verilecek Para Cezalarına li kin Yönetmeli in 6. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendinin iptali istenilmi tir.

Daire kararının özeti: Danı tay Onüçüncü Dairesinin 13/10/2020 tarih ve E:2018/1706, K:2020/2549 sayılı kararıyla;

Türkiye'deki kurumsal mü terilere kredi sa layan bankalar tarafından güncel kredi sözleşmelerine ili kin faiz, vade gibi kredi ko ullarına dair bilgiler ile di er finansal i lemlerle ilgili rekabete hassas bilgilerin payla ılması suretiyle 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. maddesinin ihlâl edildi i iddiasıyla yapılan ba vuru üzerine gerçekleştirilen soru turma sonucunda, Kurulun 28/11/2017 tarih ve 17-39/636-276 sayılı kararıyla davacı irkete idarî para cezası verildi i, idarî para cezasının oranı belirlenirken, tekerrür nedeniyle para cezasının yarısı kadar artırıldı ı,

Bakılan davanın, anılan Kurul kararının davacı irkete tebli i üzerine, anılan kararda uygulanan düzenleyici i lem niteli inde olan "Rekabeti Sınırlayıcı Anla ma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hakim Durumun Kötüye Kullanılması Hâlinde Verilecek Para Cezalarına li kin Yönetmeli in 6. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendinin hukuka aykırı oldu u iddialarıyla açıldı ı belirtilerek,

Bir hiyerar ik kurallar sistemi olan hukuk düzeninde alt düzeydeki kuralların, yürürlüklerini üst düzeydeki kurallardan aldıkları, kurallar hiyerar isinin en üstünde genel hukuk ilkeleri ve Anayasa'nın bulundu u ve daha sonra gelen kanunların yürürlü ünü Anayasa'dan, yönetmeliklerin ise yürürlü ünü kanunlardan aldı ı, dolayısıyla, bir kuralın, kendisinden daha üst konumda bulunan ve dayana ını olu turan bir kurala aykırı veya bunu de i tirici nitelikte bir hüküm getirmesinin mümkün bulunmadı ı, nitekim, belirtilen hiyerar inin, yönetmelikler bakımından ifadesi niteli ini ta ıyan Anayasa'nın 124.

T.C.

DANI TAY

DAR DAVA DA RELER KURULU

Esas No : 2021/1607

Karar No : 2022/1864

maddesinde; Cumhuriyet kanunu, bakanlıklar ve kamu tüzelki ilerinin, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhuriyet kanunu ile kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak amacıyla, yönetmelikler çıkarabileceklerinin kurala bağlandı,

Kamu tüzelki ilerini haiz, idarî ve mali özerkliğe sahip bir kamu kurumu olan Rekabet Kurumunun, 4054 sayılı Kanun'un kendisine tanıdığı görev ve yetkilerle sınırlı olarak yönetmelik çıkarma yetkisinin bulunduğu,

Bunun yanında, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun "Genel kanun niteliği" bağlıklı 3. maddesinde, bu Kanun'un; idarî yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümlerinin, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması hâlinde; diğer genel hükümlerinin, idarî para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren bütün fiiller hakkında uygulanacağını kurala bağlandı, 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesi uyarınca verilecek idarî para cezalarının Kabahatler Kanunu'nun genel hükümlerine tâbi olduğu, bu gerekçe ile de Rekabet Kurumu tarafından idarî para cezaları alanında yapılacak düzenlemelerde, belirtilen Kanun'un genel hükümlerinde yer alan düzenlemelerin dikkate alınmasının gerektiği,

Rekabet Kurumunun ikincil düzenleme yetkisinin, yukarıda belirtildiği üzere 4054 sayılı Kanun'un belirlediği çerçeveye ve 5326 sayılı Kanun'un genel hükümler bölümünde yer alan kural ve ilkelerle sınırlandırıldığı,

Kabahatler Kanunu'nun "Kanunilik ilkesi" bağlıklı 4. maddesinde, kabahat kararları olan yaptırımların türü, süresi ve miktarının ancak kanunla belirlenebileceğini kurala bağlandı,

idarî yaptırımlar konusunda genel kanun niteliğini haiz Kabahatler Kanunu'nun, idarî yaptırımlar konusunda, yaptırımın türü, süresi ve miktarı bakımından mutlak olarak kanunilik ilkesini benimsediği,

4054 sayılı Kanun'un 16. maddesi bu açıdan irdelendiğinde, söz konusu maddede, yaptırımın türünün, idarî para cezası; miktarının ise, teebbüs veya teebbüs birliğinin nihaî karar tarihinden bir önceki yıl cirosunun yüzde onuna kadar olarak belirlendiği, Kurulun nispi olarak belirlenen idarî para cezasına ilişkin oran tespiti noktasında takdir yetkisinin bulunduğu, dava konusu Yönetmelik hükümlerinde ise idarî para cezası dışında bir idarî yaptırımın öngörülmediği ve yüzde on sınırının üzerine çıkacak bir oran belirlenmediği, bu nedenle Yönetmelik hükümlerinde idarî yaptırımların kanunilik ilkesine aykırı bir yönün bulunmadığı,

Ayrıca, Kanun'un 16. maddesinin, yönetmelikle düzenleme yapılmasına ilişkin son fıkrası ile aynı maddenin 5. fıkrasında yer alan, "Kurul, üçüncü fıkraya göre idarî para cezasına karar verirken, 30/03/2005 tarih ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 17'nci maddesinin ikinci fıkrası bağlamında, ihlâlin tekrürü, süresi, teebbüs veya teebbüs birliklerinin piyasadaki gücü, ihlâlin gerçekle mesindeki belirleyici etkisi, verilen taahhütlere

T.C.

DANI TAY

DAR DAVA DA RELER KURULU

Esas No : 2021/1607

Karar No : 2022/1864

uyup uymaması, incelemeye yardımcı olup olmaması, gerçekte en veya gerçekte mesî muhtemel zararın a ırlı ı gibi hususları dikkate alır.” kuralı uyarınca Yönetmelikle belirlenecek hususların de erlendirilmesinin gerekti i,

Kurulun, 4054 sayılı Kanun’un 16. maddesinin gerek de i iklikten önceki gerekse bugünkü hâlinde, te ebbüs veya te ebbüs birli inin cirosunun %10’una kadar ceza uygulamak yetkisini haiz oldu u ve hiçbir ekilde bu sınırın a ılamayaca ı, anılan maddede, *“...ihlâlin tekerrürü, süresi, te ebbüs veya te ebbüs birliklerinin piyasadaki gücü, ihlâlin gerçekte mesindeki belirleyici etkisi, verilen taahhütlere uyup uymaması, incelemeye yardımcı olup olmaması, gerçekte en veya gerçekte mesî muhtemel zararın a ırlı ı gibi hususları...”* ibarelerine yer verilmek suretiyle idarî para cezasının belirlenmesinde dikkate alınacak hususların örnek kabilinden sayıldı ı, belirtilen maddede oran belirlenirken dikkate alınacak hususlara yer verildi i, söz konusu hususların orana etkisi konusunda bir belirlemeye gidilmedi i, bu konunun 16. maddenin son fıkrası uyarınca Kurulca çıkarılacak Yönetmeli e bırakıldı ı,

Bu anlamda, Yönetmelik ile yapılan düzenlemenin, Kurulun bireysel olaylar bakımından sahip oldu u takdir yetkisini, bir düzenleyici i lemle gelecekteki bütün benzer olaylar için objektifle tirmesi olarak de erlendirilmesi gerekti i, nispi olarak belirlenen idarî para cezalarında, idarî para cezası uygulayacak makama geni bir takdir yetkisi verilmesinin, idarî yaptırımların muhatapları açısından e itlik ve hukukî güvenlik ilkeleri bakımından sakıncalar do urdu u, bu noktada nispi idarî para cezaları açısından miktar veya oran aralı ının dar tutulması veyahut belirtilen aralıkta takdir yetkisinin kullanımında idarenin e itlik ilkesi çerçevesinde objektif kriterleri belirlemesi ve bu ekilde idarî para cezalarının muhatapları açısından hukukî güvenlik ilkesinin sa lanmasının gerekti i, idarî para cezası miktarının tespitinde objektif kriterlerin belirlenmesinin, idarenin takdir yetkisinin yargısal denetimine imkân sa laması ve bu ba lamda hukuk devleti ilkesinin gerçekte mesî yönünden önem arz etti i,

Öte yandan, dava konusu Yönetmelikte “ihlâlin tekerrürü” hâlinin, Kurul tarafından verilecek idarî para cezalarının takdirinde a ırla tırıcı bir unsur olarak görülece inin açıkça düzenlendi i, bununla birlikte, tekerrür nedeniyle ceza artırımına gidilebilmesi için süre yönünden somut bir kurala yer verilmemesinin de Kurulun söz konusu takdir yetkisi çerçevesinde de erlendirildi i, bu durumun dava konusu düzenleyici i lemi sakatlayıcı nitelikte görülmedi i, ancak, zaman yönünden sınırsız bir tekerrür uygulamasına imkân sa lanmasının, hukukî belirlilik ve orantılılık ilkeleriyle ba da mayaca ının açık oldu u, bu itibarla, bu konuda bir de erlendirme yapılarak, tekerrür sebebiyle cezanın a ırla tırılabilmesi için süre yönünden uygulanacak kıstasa ili kin olarak Dairelerinin 11/12/2019 tarih ve E:2015/3353, K:2019/4244 sayılı kararında: *“...Usul kurallarının uygulanmasında kıyasın mümkün oldu una ili kin genel hukuk ilkesi uyarınca, nispi para cezaları için 5326 sayılı Kanun’da öngörülen sekiz yıllık zamana ımı süresinin, rekabet*

T.C.

DANI TAY

DAR DAVA DA RELER KURULU

Esas No : 2021/1607

Karar No : 2022/1864

hukukunda Yönetmelik uyarınca cezanın artırımı için tekerrür kuralları uygulanırken de esas alınabilece i, böylece te ebbüslerin tekerrür nedeniyle sınırsız bir süre cezanın a ırla tırılması tehdidi altında olmalarının önüne geçilebilece i sonucuna ula ıldı ndan, tekerrür sebebiyle cezanın a ırla tırılması için, ihlâl konu eylemin ba ladı ı tarihten sekiz yıl geriye gidilerek bu süre içerisindeki ihlâl tespiti yapılmı olan Kurul kararlarının tekerrüre esas alınması gerekmektedir." gerekçesine yer verildi i,

Belirtilen tespitler çerçevesinde, 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinde belirtilen hususlara ili kin olarak ve anılan maddenin verdi i yetki uyarınca, Kabahatler Kanunu'nun 4. maddesinde ifadesini bulan kanunilik ilkesi sınırları çerçevesinde ve bu Kanun'un 17. maddesinin 2. fıkrası ile 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinde idarî para cezası miktarının belirlenmesinde kullanılaca ı öngörülen kıstaslar göz önüne alınarak, Kanun'da öngörülen azami yüzde onluk oranı a mamak üzere belirlenmesine yönelik olarak ve Kanun'un verdi i takdir yetkisinin objektifle tirilmesi amacıyla düzenlenen dava konusu Yönetmelik kuralında üst hukuk normlarına ve dayana ı Kanun hükümlerine aykırılık görülmedi i,

gerekçesiyle davanın reddine karar verilmi tir.

TEMY Z EDEN N DD ALARI : Davacı tarafından, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 16. maddesinde, idari para cezası verilirken tekerrürün dikkate alınaca ının hükme ba landı ı, kanun koyucunun tekerrür ile ilgili ayrıntıların yönetmelikle düzenlenmesi konusunda bilinçli bir bo luk yarattı ı, bu bilinçli bo lu un davalı idarece genel hukuk ilkeleri, Anayasa ve Kanun'daki düzenlemelere uygun ekilde doldurulmasının zorunlu oldu u, temyize konu Daire kararında kabul edildi inin aksine, cezaların kanunili i ilkesi kar ısında davalı idareye cezayı tespit ederken ve tekerrür gibi cezayı a ırla tırıcı konularda yönetmelikle düzenleme yapılırken takdir yetkisinin tanındı ndan söz edilemeyece i, davalı idarenin dava konusu Yönetmelik hükümlerini kaleme alırken eksik düzenleme yaptı ı ve kanun koyucunun iradesi dı nda hukuki bo luk yarattı ı, hukuki güvenlik ve belirlilik ilkeleri uyarınca davalı idarenin tekerrür kurumunu tüm ayrıntılarıyla düzenlemesi gerekti i, bu do rultuda süre, tekerrüre esas alınacak eylem türleri ve cezanın arttırım miktarı yönlerinden açık hükümlerle tekerrürün düzenlemesinin hukukten zorunluluk arz etti i, oysa dava konusu hükümde cezanın arttırım miktarı dı ndaki yönlerden açık bir düzenlemeye yer verilmedi i, bu haliyle iptali istenen hükmün hukuki güvenlik ve belirlilik ilkeleriyle ba da madı ı, ayrıca tekerrür uygulamasında kesinle me artının aranmamasının masumiyet karinesine aykırı oldu u, esasında temyize konu Daire kararında da, dava konusu düzenlemede süre yönünden kısıtlama getirilmemesinin eksiklik oldu u yönünde de erlendirme yapıldı ı, Dairece idarenin kanunili i ilkesine uygunluk denetiminin sadece idari para cezası dı nda idari yaptırım öngörülmemesi ve yüzde on sınırının üzerine çıkacak bir oran belirlenmemesi yönünden yapıldı ı, oysa kanunilik ilkesine uygunluk denetiminin idarenin kendisine verilen düzenleme görevini eksik yerine getirip getirmedi i yönünden de

T.C.

DANI TAY

DAR DAVA DA RELER KURULU

Esas No : 2021/1607

Karar No : 2022/1864

irdelenmesinin hukuken zorunlu oldu u belirtilerek, Daire kararının bozulması gerekti i ileri sürülmektedir.

KAR I TARAFIN SAVUNMASI: Davalı idare tarafından, Danı tay Onüçüncü Dairesince verilen kararın usul ve hukuka uygun bulundu u ve temyiz dilekçesinde öne sürülen nedenlerin, kararın bozulmasını gerektirecek nitelikte olmadı ı belirtilerek temyiz isteminin reddi gerekti i savunulmaktadır.

DANI TAY TETKİK HÂKİM MEHMET CELAL UZUNKAYA'NIN DÜ ÜNCES : Temyiz isteminin reddi ile Daire kararının onanması gerekti i dü ünülmektedir.

TÜRK M LLET ADINA

Karar veren Danı tay dari Dava Daireleri Kurulunca, Tetkik Hâkiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra gere i görü üldü:

HUKUK DE ERLENDİRME:

Danı tay dava dairelerinin nihai kararlarının temyizen incelenerek bozulması, 2577 sayılı dari Yargılama Usulü Kanunu'nun 49. maddesinde yer alan;

"a) Görev ve yetki dı nda bir i e bakılmı olması,

b) Hukuka aykırı karar verilmesi,

c)Usul hükümlerinin uygulanmasında kararı etkileyebilecek nitelikte hata veya eksikliklerin bulunması",

sebeplerinden birinin varlı ı hâlinde mümkündür.

Temyizen incelenen karar usul ve hukuka uygun olup, temyiz dilekçesinde ileri sürülen iddialar kararın bozulmasını gerektirecek nitelikte görülmemi tir.

KARAR SONUCU:

Açıklanan nedenlerle;

1.Davacının temyiz isteminin reddine,

2.Davanın yukarıda özetlenen gerekçeyle reddine ili kin Danı tay Onüçüncü Dairesinin temyize konu 13/10/2020 tarih ve E:2018/1706, K:2020/2549 sayılı kararının **ONANMASINA,**

3.Kesin olarak, 23/05/2022 tarihinde oybirli i ile karar verildi.

Ba kan

Hasan
GÜZELER

Üye

Ziya
ÖZCAN

Üye

Mustafa
GÖKÇEK

Üye

Bilal
ÇALI KAN

Üye

Hasan
ODABA I

T.C.

DANI TAY

DAR DAVA DA RELER KURULU

Esas No : 2021/1607

Karar No : 2022/1864

Üye
Muhsin
YILDIZ

Üye
Hasan
ÖNAL

Üye
Bilge
APAYDIN

Üye
Ali
ÜRKER

Üye
Fatih
TERZ

Üye
Recep
KILIÇ

Üye
Ömer
C VR

Üye
Kemal
KUKU

N/K