

T.C.  
DANIŞTAY  
ONÜÇÜNCÜ DAİRE  
Esas No : 2016/4604  
Karar No : 2019/1785

Tarih : 14.06.2019  
Sayı : 3914  
SDP : 640

**KARARIN DÜZELTİLMESİNİ**

**İSTEYEN (DAVACI)** : Türkiye Halk Bankası A.Ş.  
**VEKİLİ** : Av. Şenay Zeliha DOĞAN  
Mustafa Kemal Mah., 2127. Cad., No:1  
Çankaya/ANKARA

**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:2014/136, K:2014/1396 sayılı kararının gerekçeli olarak onanmasına dair Danıştay 13. Dairesi'nin 16/12/2015 tarih ve E:2015/3038, K:2015/4613 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 89.691.370-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 taktiren %1 oranında, toplam 89.691.370-TL idarî para cezası uygulanmasına ilişkin dava konusu Kurul kararında hukuka aykırılık bulunmadığı; davacı tarafından tüm kamu bankalarının (ZİRAAT, VAKIFBANK ve HALKBANK) tek bir ekonomik bütünlük olarak dikkate alınması gerektiğinin iddia edildiği, her üç bankanın kuruluşunun,



T.C.  
DANIŞTAY  
ONÜÇÜNCÜ DAİRE  
Esas No : 2016/4604  
Karar No : 2019/1785

kuruluş amacının ve temel yapılanmasının Kanun hükümleriyle düzenlendiği, her birinin Türk Ticaret Kanunu ve Bankacılık Kanunu hükümleri uyarınca anonim şirket niteliğinde bağımsız tüzel kişilik oldukları, tüm bankacılık hizmetleri alanında faaliyet gösterebildikleri, bankacılık faaliyetlerinde özel bankalarla olduğu gibi diğer kamu bankaları ile de rekabet ettikleri, ticari stratejilerin belirlenmesine etki eden verilerin diğer kamu sermayeli bankalarla paylaşılmasının söz konusu olmadığı, her üç kamu bankasının da kendi yönetim organlarının bulunduğu, stratejik kararlar dâhil her türlü icrai kararların söz konusu organlar tarafından alındığı, bankaların yönetim organlarında, aynı zamanda başka bir kamu otoritesinde görev alan bir yöneticinin bulunması yönünde herhangi bir hukukî zorunluluk bulunmadığı gibi fiili durumda da yönetici kadrolarında herhangi bir kamu görevlisinin bulunmadığı, bankalarda eş zamanlı olarak görev alan bir yönetici bulunmadığı, her üç kamu sermayeli bankanın da karar alma süreçlerinde banka dışından herhangi bir merciin veya şahsın mevzuattan kaynaklanan bir müdahale yetkisinin bulunmadığı, bankaların yönetim organları tarafından alınan kararların hukukî veya fiili olarak herhangi bir kamu otoritesinin onayına tâbi olmadığı, bu tür mercilerin bankaların yönetim organları yerine geçerek stratejik karar almaları ya da alınan kararlara yönelik yerindelik denetimi yapmalarının da söz konusu olmadığı, bankaların her türlü operasyonel ve stratejik kararlarının bağımsız olarak kamu otoritesinin belirleyici etkisi bulunmaksızın alındığı, bankalar arasında mutlak bir veri akışının olmadığı, bankalar bakımından kamu otoritelerinin, sermayenin tamamına yahut çoğunluğuna sahip olmaktan ve yönetim kurulu üyesi atama yetkilerinden kaynaklanan güçlerini yalnızca hissedarlıkla sınırlı olarak kullandıkları, devletin kamu sermayeli bankalar üzerindeki etkisinin genel gözetim ve denetim faaliyetlerinden ibaret olduğu, kamu otoritelerinin ilgili bankaların stratejik kararlarına müdahale etmediği hususları birlikte değerlendirildiğinde, ZİRAAT BANKASI, VAKIFBANK ve HALK BANKASI'nın birbirinden bağımsız, dolayısıyla rekabeti engelleme, bozma, kısıtlama amacı taşıyan veya bu etkiyi doğuran ya da doğurabilecek nitelikte olan eylemlerden kaçınma yükümlülüğü bulunan tüzel kişilikler oldukları sonucuna ulaşıldığından aksi yöndeki davacı iddialarına itibar edilmediği gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiştir.

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

**KARAR DÜZELTME TALEP EDENİN İDDİALARI** : Davacı tarafından, kredi, kredi kartı ve mevduat alanlarından hangisinde ve hangi eylem ile rekabeti ihlâl ettiklerine dair Kurul kararında herhangi bir değerlendirme olmadığı, bu hususun Mahkeme tarafından da dikkate alınmadığı, Mahkeme kararının yeteri kadar gerekçeli olmadığı, iktisadi analizlerin delil vasfı taşıyıp taşımadığının değerlendirilmediği, kendilerinin hiçbir anlaşma ve uyumlu eyleme taraf olmadığı, bankacılık sektörünün duyarlılığının, paralel davranışa uygunluğunun, TCMB'nin faiz değişikliklerinin bankaların mevduat faizleri üzerine etkisinin yeteri kadar değerlendirilmediği,



T.C.  
DANIŞTAY  
ONÜÇÜNCÜ DAİRE  
Esas No : 2016/4604  
Karar No : 2019/1785

kendileri hakkında yalnızca mevduat hizmetleri alanında ihlâl iddialarının olduğu, bu durumda ceza oranının yüksek hesaplanmasının ölçülü olmadığı, soruşturmada başvuru hiçbir belgenin kendilerinde elde edilmediği, başka bankalarca oluşturulan belgelerin kendilerinin aleyhine kullanılmayacağı 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. Şenay Zeliha Doğan'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 görüşüldü:

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:2015/3038, K:2015/4613 sayılı kararları kaldırılarak uyumsuzluk yeniden incelendi:

**İNCELEME VE GEREKÇE:**

**MADDİ OLAY :**

Rekabet Kurumu (Kurum) kayıtlarına 25/03/2011 tarihinde itikâl 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 indirim gitmediği ve tüm bankaların aynı faiz oranını kullandığı iddia edilmiştir.

Başvuru üzerine yapılan inceleme sonucunda düzenlenen 20/05/2011 tarih ve 2011-4-91/İl-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



T.C.  
**DANIŞTAY**  
**ONÜÇÜNCÜ DAİRE**  
Esas No : 2016/4604  
Karar No : 2019/1785

ve 11-55/1438-M sayılı karar ile, Akbank T.A.Ş. (AKBANK), Denizbank A.Ş. (DENIZBANK), Finans Bank A.Ş. (FINANSBANK), HSBC Bank A.Ş. (HSBC), ING Bank A.Ş. (ING), Türk Ekonomi Bankası A.Ş. (TEB), Türkiye Garanti Bankası A.Ş. (GARANTI), 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. (ZIRAAT) hakkında, söz konusu teşebbüsler tarafından 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin ihlâl edilip edilmediğinin belirlenmesi amacıyla soruşturma başlatılmıştır.

Diğer taraftan, GARANTI'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.

**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:

- Mal veya hizmetlerin alım ya da satım fiyatının piyasa oluşturan maliyet, kâr gibi unsurlar ile her türlü alım yahut satım şartlarının tespit edilmesi,
- Mal veya hizmet piyasalarının bölüşülmesi ile her türlü piyasa kaynaklarının veya unsurlarının paylaşılması ya da kontrolü,
- Mal veya hizmetin arz ya da talep miktarının kontrolü veya bunların piyasa dışında belirlenmesi,
- Rakip teşebbüslerin faaliyetlerinin zorlaştırılması, kısıtlanması veya piyasada faaliyet gösteren teşebbüslerin boykot ya da diğer davranışlarla piyasa dışına çıkartılması yahut piyasaya yeni gireceklerin engellenmesi,
- Münhasır bayilik hariç olmak üzere, eşit hak, yükümlülük ve edimler için eşit durumdaki kişilere farklı şartların uygulanması,
- Anlaşmanın niteliği veya ticari teamüllerle 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



T.C.  
DANIŞTAY  
ONÜÇÜNCÜ DAİRE  
Esas No : 2016/4604  
Karar No : 2019/1785

teşhiri şartına bağlanması ya da arz edilen bir mal veya hizmetin tekrar arzına 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 nihai karardan bir önceki mali yıl sonunda oluşan veya bunun hesaplanması mümkün olmazsa nihai 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 ilişkin kararları incelendiğinde, delillerin bir bütün olarak değerlendirilmesi suretiyle ortak bir plan kapsamında gerçekleştirilen tek bir ihlâlin varlığına karar verilen uyuşmazlıklarda, "devam eden tek bir ihlâl" yaklaşımının benimsendiği görülmektedir. Türkiye'da 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



T.C.  
DANIŞTAY  
ONÜÇÜNCÜ DAİRE  
Esas No : 2016/4604  
Karar No : 2019/1785

irtibatının kurulabilmesi durumunda söz konusu olabilmektedir. Farklı teşebbüsler arasında ikili veya çok taraflı olarak gerçekleştirilen ihlallerin 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 gerekmemekle birlikte, 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 ihlallerin, 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, birden çok teşebbüs arasında gerçekleştirilen anlaşma veya uyumlu eylemler arasındaki bağlantı ve koordinasyonun ortaya konulmasının, ihlâle 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 durumlara 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



T.C.  
DANIŞTAY  
ONÜÇÜNCÜ DAİRE  
Esas No : 2016/4604  
Karar No : 2019/1785

arasında varıldığı anlaşılan uzlaşmanın 2008 yılında da uygulanmaya devam ettiği, söz konusu ilk dört belgenin uzlaşmanın ortak planını somut olarak ortaya koyduğu, FINANSBANK, HSBC, DENİZBANK, ING ve TEB'in ilerleyen tarihlerde belirli 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 tespitinde buldukları kanaatine ulaşılmış; ilerleyen tarihlerde ihlâle 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 ihlâllerin, devam eden tek bir ihlâl yaklaşımı kapsamında tek bir çerçeve anlaşma veya ortak plan doğrultusunda gerçekleştirildiğinin ortaya konulmadığı; 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 gerçekleştirildiği anlaşılan mevduata ilişkin bir uzlaşmaya kredi hizmetinin de dâhil olduğu sonucunun çıkarılamayacağı; ayrıca mevduat, kredi, kredi kartı ve kamu mevduatı hizmetlerine ilişkin



T.C.  
DANIŞTAY  
ONÜÇÜNCÜ DAİRE  
Esas No : 2016/4604  
Karar No : 2019/1785

olarak farklı teşebbüsler arasında gerçekleştirilen çeşitli ihlallerin belirli bir koordinasyon içerisinde gerçekleştirildiğinin veya en azından söz konusu ihlaller arasındaki irtibatın ortaya konulmadığı; bunun yanında yalnızca bir veya iki hizmete 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 konulmadığı 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 konulmadığı, 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 soruşturmaya 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 incelediğinde, bazı bankaların sadece tek bir hizmet yönünden ihlale katıldığı (Örneğin, *TEB sadece mevduat, HSBC ise sadece kredi kartı hizmetine ilişkin ihlale katılmıştır.*), bazı bankaların ise bazı hizmetler yönünden hiçbir şekilde ihlale katılmadığı (Örneğin, *kamu bankalarının kredi hizmetine ilişkin ihlale katıldıklarına yönelik delil bulunmamaktadır.*), dolayısıyla 12 bankanın tamamının bütün sektörlerdeki (mevduat, kredi, kredi kartı ve kamu mevduatı) ihlale katıldığından bahsedilemeyeceği görülmekte olup, 12 bankanın tamamının farklı sektörlerle ilişkin olarak farklı bankalar arasında gerçekleşen ihlallerin 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 ihlale 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 hukuki 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 temsili niteliği ve vekâlet ücretine hükmedilmesi ve dağıtımı" başlıklı 14. maddesinin birinci fıkrasında ise, tahkim usulüne tâbi olanlar dâhil adli ve idari davalar ile icra



T.C.  
DANIŞTAY  
ONÜÇÜNCÜ DAİRE  
Esas No : 2016/4604  
Karar No : 2019/1785

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 Idare Mahkemesi kararında bu yönüyle de hukukî isabet bulunmamaktadır.

**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:2014/136, K:2014/1396 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  
Nevzat  
ÖZGÜR  
(X)

Üye  
Süleyman Hilmi  
AYDIN

Üye  
Doç. Dr. Gürsel  
ÖZKAN

Üye  
İlker  
SERT

Üye  
Tayyibe  
KAYCIOĞLU

**(X) KARŞI OY :**

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

Başkan  
Nevzat ÖZGÜR

