

T.C.
ANKARA
17. İDARE MAHKEMESİ

ESAS NO : 2020/986

YÜRÜTMENİN DURDURULMASINI

İSTEYEN (DAVACI) : TMMOB ELEKTRİK MÜHENDİSLERİ ODASI
VEKİLİ : AV. NURAY ÖZDOĞAN (e-tebligat)

KARŞI TARAF (DAVALI) : REKABET KURUMU BAŞKANLIĞI
(e-tebligat)

VEKİLİ : AV. Ü. DUYGU BATUR - Aynı yerde

İSTEMİN ÖZETİ : Davacı şirket tarafından, hakkında başlatılan soruşturma üzerine 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. maddesinin ihlal edildiği gerekçesiyle aynı Kanun'un 16/3.maddesi uyarınca 253.486,82 TL idari para cezası ile cezalandırılmasına ilişkin, 30.12.2019 tarih ve 234294-110.01.04-E.15520 sayılı yazı ile tebliğ edilen Rekabet Kurulu'nun 26.12.2019 tarihli ve 19-46/791-345 sayılı kararının; davalı idarenin yetkisi dışında hareket ettiği, 4054 sayılı Kanun kapsamında bir teşebbüs olmadıkları, soruşturmanın usulüne uygun yürütülmediği, isnat edilen suçlama ile ilgili somut bilgi ve belge bulunmadığı, yerinde inceleme yetkisinin usulüne uygun kullanılmadığı, işlemin sebep, konu amaç ve yetki yönlerinden hukuka aykırılık teşkil ettiği, idari para cezası miktarının mevzuata ve hakkaniyete aykırı olarak hesaplandığı iddia edilerek yürütülmesinin durdurulması ve iptali istenilmektedir.

SAVUNMA ÖZETİ : Dava konusu işleme ilişkin soruşturmanın yasada belirlenen süre ve usulde yapıldığı, 4054 sayılı Kanun'a göre davacı odanın teşebbüs niteliğinde olduğu, 6235 sayılı Kanun'da asgari ücret tespitine ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmadığı halde ilgili yönetmelikler ile kanunda bulunmayan düzenlemeler getirildiği, bu düzenlemelerin rekabeti kısıtlayıcı nitelikte olduğu, ilgili yönetmeliklerin iptali için yargı yoluna başvurulduğu, hukuka uygunluğunun mahkeme nezdinde kesinleşinceye kadar 4054 sayılı Kanun'un uygulanması gerektiği, idari para cezasının miktarının yasal düzenlemeler uyarınca belirlendiği, ihlale konu yönetmeliklerin 5 yıldan beridir kullanılıyor olması nedeniyle ceza miktarının bir kat artırılarak uygulandığı, dava konusu işlemin hukuka uygun olduğu ileri sürülerek yürütmenin durdurulması isteminin ve davanın reddi gerektiği savunulmaktadır.

TÜRK MİLLETİ ADINA

Karar veren Ankara 17. İdare Mahkemesince, dava dosyası incelenerek işin gereği görüşüldü:

Dava, davacı şirket tarafından, hakkında başlatılan soruşturma üzerine 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. maddesinin ihlal edildiği gerekçesiyle aynı Kanun'un 16/3.maddesi uyarınca 253.486,82 TL idari para cezası ile cezalandırılmasına ilişkin, 30.12.2019 tarih ve 234294-110.01.04-E.15520 sayılı yazı ile tebliğ edilen Rekabet Kurulu'nun 26.12.2019 tarihli ve 19-46/791-345 sayılı kararının iptali ve yürütmesinin durdurulmasına karar verilmesi istemiyle açılmıştır.

T.C.
ANKARA
17. İDARE MAHKEMESİ

ESAS NO : 2020/986

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesinin 2. fıkrasında; "(Değişik: 2/7/2012 - 6352/57 md.) Danıştay veya idari mahkemeler, idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda, davalı idarenin savunması alındıktan veya savunma süresi geçtikten sonra gerekçe göstererek yürütmenin durdurulmasına karar verebilirler. ..." hükmü düzenlenmiştir.

4054 sayılı Kanun'un 1. maddesinde, Kanun'un amacı, mal ve hizmet piyasalarındaki rekabeti engelleyici, bozucu veya kısıtlayıcı anlaşma, karar ve uygulamaları ve piyasaya hâkim olan teşebbüslerin bu hâkimiyetlerini kötüye kullanmalarını önlemek, bunun için gerekli düzenleme ve denetlemeleri yaparak rekabetin korunmasını sağlamak olduğu belirtilmiş; 3. maddesinde; teşebbüslerin belirli amaçlara ulaşmak için oluşturduğu tüzel kişiliği haiz ya da tüzel kişiliği olmayan her türlü birlikler teşebbüs birliği olarak tanımlandıktan sonra, Yasa'nın "Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar" başlıklı 4. maddesinin birinci fıkrasında, "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." kuralına yer verilmiş ve maddenin devamında bu hallerin özellikle neler olduğu sayılırken mal ve hizmetlerin alım ya da satım fiyatının, fiyatı oluşturan maliyet, kar gibi unsurlar ile her türlü alım yahut satım şartlarının tespit edilmesinin ve mal veya hizmetin arz ya da talep miktarının kontrolü veya bunların piyasa dışında belirlenmesinin hukuka aykırı ve yasak hallerden olduğu belirtilmiş, 20. maddesinde mal ve hizmet piyasalarının serbest ve sağlıklı bir rekabet ortamı içinde teşekkülünün ve gelişmesinin temini ile bu Kanun'un uygulanmasını gözetmek ve Kanun'un kendisine verdiği görevleri yerine getirmek üzere kamu tüzel kişiliğini haiz idarî ve malî özerkliğe sahip Rekabet Kurumunun teşkil edildiği düzenlemesi getirilmiş, 27. maddesinde ise, Rekabet Kurulu'nun görev ve yetkileri belirlenmiş olup, maddenin (a) bendinde, bu Kanun'da yasaklanan faaliyetler ve hukukî işlemler hakkında, başvuru üzerine veya resen inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak; bu Kanun'da düzenlenen hükümlerin ihlâl edildiğinin tespit edilmesi üzerine, bu ihlâllere son verilmesi için gerekli tedbirleri alıp bundan sorumlu olanlara idarî para cezaları uygulamak Kurul'un görevleri arasında sayılmış, anılan Kanun'un 16. maddesinin ikinci fıkrasında ise, 4. maddede yasaklanmış davranışları gerçekleştirdikleri Kurul kararı ile sabit olanlara, bir önceki malî yıl sonunda oluşan ve Kurul tarafından saptanacak olan yıllık gayri safi gelirinin yüzde onuna kadar para cezası verileceği hükmü konulmuştur.

4054 sayılı Yasanın "Tanımlar" başlıklı 3. maddesinde, teşebbüslerin belirli amaçlara ulaşmak için oluşturduğu tüzel kişiliği haiz ya da tüzel kişiliği olmayan her türlü birlik teşebbüs birliği olarak tanımlandığından ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına ilişkin olarak herhangi bir istisnaya yer verilmediğinden, davalı TMMOB'un 4054 sayılı Yasa uygulamasında teşebbüs birliği sayılması gerektiği açıktır. Teşebbüs birliklerinin Rekabetin Korunması Hakkında Kanuna tabi olabilmesi için özel hukuk veya kamu hukuku tüzel kişisi olmaları ya da kanunla veya iradi olarak kurulmuş olmaları da önem taşımamaktadır.

Ancak, kanunla kurulmuş olan oda veya birlik gibi kamu tüzel kişiliğine sahip olan meslek kuruluşları teşebbüs birliği olarak kabul edilmekte ise de, bu kuruluşların kendi görev alanlarına giren yasa maddelerinin verdiği kamusal yetkilerin kullanılmasından kaynaklanan karar ve uygulamalarından dolayı 4054 sayılı Kanuna tabi olmadıkları, uyumsuzluk konusu

T.C.
ANKARA
17. İDARE MAHKEMESİ

ESAS NO : 2020/986

kararların oda veya birliğin görev alanına giren Yasa kapsamında değerlendirilmesi durumunda bu kararların mevzuata ve hukuka uygunluğunun, bu kararlara karşı açılacak iptal davalarında incelenmesi gerektiği, dolayısıyla bu tür durumlarda Rekabet Kurumunun 4054 sayılı Kanun uyarınca inceleme yapma ve karar tesis etme yetkisinin bulunmadığı yargısal kararlarla kabul edilmiştir. (Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 11/03/2004 günlü, YD İtiraz No:2004/93 sayılı, 11/02/2010 günlü, E:2008/1881 ve 27/03/2008 günlü, YD İtiraz No:2007/774 sayılı kararları.)

Bununla beraber, yasayla kurulmuş olan oda veya birlik gibi kamu tüzel kişiliğine sahip olan teşebbüs birliklerinin, yasayla verilmiş görevlerinin dışında tesis ettikleri herhangi bir yasal yetkiye dayanmayan karar ve uygulamalarının ise 4054 sayılı Yasa kapsamında kabulü gerekmektedir. Dolayısıyla, bir teşebbüs birliği, kuruluş yasasında ve ona bağlı olarak çıkarılmış mevzuatta kendisine açıkça verilmeyen bir yetkiyi kullanarak rekabeti sınırlayıcı bir karar almış ise, böyle bir durumda, söz konusu kararın rekabeti sınırlayıcı olan herhangi bir teşebbüs birliği kararından farkı olmayacaktır. Bu durumda, Rekabet Kurulu'nun böyle bir kararla ilgili olarak, teşebbüs birliği aleyhine doğrudan soruşturma açıp rekabeti ihlal ettiği sonucuna ulaşması halinde cezalandırma yoluna gidebileceği kuşkusuzdur.

Öte yandan, Anayasanın, "Yönetmelikler", başlıklı 124. maddesinde; başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelikler çıkarabileceği belirtilmiş, "Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları", başlıklı 135. maddesinde de; kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşlarının, belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleri ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hakim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlakını korumak maksadı ile kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında gizli oyla seçilen kamu tüzelkişilikleri olduğu hükme bağlanmıştır.

6235 sayılı Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Yasası'nın 2. maddesinde; bütün mühendis ve mimarları ihtisas kollarına ayırmak ve her kol için bir oda kurulmasına karar vermek; bu suretle aynı ihtisasa mensup meslek mensuplarını bir Odanın bünyesinde toplamak; merkezde idare heyeti, haysiyet divanı ve murakıplar gibi görevlilere yetecek kadar üyesi bulunmayan Odanın merkezini, Umumi Heyetin belirleyeceği yerde açmak; mühendislik ve mimarlık mesleği mensuplarının, müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleriyle ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hakim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlakını korumak için gerekli gördüğü bütün teşebbüs ve faaliyetlerde bulunmak; meslek ve menfaatleriyle ilgili işlerde resmi makamlarla işbirliği yaparak gerekli yardımlarda ve tekliflerde bulunmak, meslekle ilgili bütün mevzuatı, normları, fenni şartnameleri incelemek ve bunlar hakkındaki görüş ve düşünceleri ilgililere bildirmek Birliğin kuruluş amaçları arasında sayılmıştır.

Aynı Kanun'un 33. maddesinde; "Türkiye'de mühendislik ve mimarlık meslekleri mensupları mesleklerinin icrasını iktiza ettiren işlerle meşgul olabilmeleri ve mesleki tedrisat yapabilmeleri için ihdisasına uygun bir odaya kaydolmak ve azalık vasfını muhafaza etmek mecburiyetindedirler. Kamu Kurumu ve Kuruluşları ile İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu

T.C.
ANKARA
17. İDARE MAHKEMESİ

ESAS NO : 2020/986

İktisadi Kuruluşlarında asli ve sürekli olarak çalışan mühendislik ve mimarlık meslekleri mensuplarının meslek ve ihtisaslarıyla ilgili odaya girmeleri isteklerine bağlıdır. Ancak bunlar görevlerinin gereği olan işleri yaparken, mesleki bakımdan, Odaya kayıtlı meslektaşlarının yetkileriyle haklarına sahip ve onların ödevleriyle yükümlüdürler. Bu konuda Türk Silahlı Kuvvetleri mensupları ile ilgili hükümler saklıdır." hükmü yer almaktadır.

Yine 6235 sayılı Yasa'nın 39. maddesinde yer alan "Bu Kanun hükümleri müteşebbis heyetlerce ihzar ve Birlik Umumi Heyetince tasvip edilecek bir talimatname ile tatbik olunur." hükmü temel alınarak yürürlüğe konulan Türk Mühendis Mimar Odaları Birliği Elektrik Mühendisleri Odası Ana Yönetmeliği'nin 7. maddesinde; "a) Günün gereklerine, koşullarına ve olanaklarına uygun olarak üyelerinin sorunlarını çözmek için çalışmak, mesleğin üye toplum ve ülke yararlarına göre uygulanması ve geliştirilmesi için gerekli çabaları göstermek, diğer meslek Odaları, üyeleri ve halkla ilişkilerinde dürüstlüğü ve ahlaki korumak, uzmanlık alanında ülke çıkarlarına uygun politikalar üreterek bunları savunmak, kamuoyu oluşturmak, ilgilileri uyarmak, d) Üyelerin hak ve yetkilerini korumak, üyeler arası dayanışmayı sağlamak, haksız rekabeti önlemek için gerekli gördüğü tüm girişim ve etkinliklerde bulunmak" Elektrik Mühendisleri Odası'nın amaçları arasında sayılmıştır.

10.03.2003 tarihinde 25044 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Elektrik Mühendisleri Odası Ana Yönetmeliğinin "Oda Yönetim Kurulunun Görev ve Yetkileri" başlıklı 34. maddesinin (ı) bendinde "Üyelerinin kamu kuruluşları, özel kuruluşlar ve kişilerle olan tüm mesleki ilişkilerinde ortaklaşa uyulacak hukuki ilkeleri hazırlamak, bunlara uymayı sağlayacak önemleri almak, uygulamaları denetlemek, mesleki hizmetlerin karşılığı olan asgari ücretleri saptamak ve uygulanmasını sağlamak," düzenlemesine yer verilmiştir.

TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası Enaz Ücret ve Mesleki Denetim Uygulama Esasları Yönetmeliğinin 4. maddesinin (g) bendinde "En az ücret" in; "Her türlü mühendislik hizmetinin, yürürlükteki mevzuat uyarınca yapılabilmesi için Oda tarafından tespit ve ilan edilen en az ücretleri," ifade ettiği belirtilmiş, 6. maddesinde de en az ücretlerin belirlenmesi ve uygulama esasları belirlenmiştir.

Diğer yandan, 16/02/2009 tarih ve 27142 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hakim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmeliğin 5. maddesinde; "Temel para cezası hesaplanırken, Kanununun 4 üncü ve 6 ncı maddelerinde yasaklanmış davranışlarda bulunan 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 gayri safi gelirlerinin;

- a) Karteller için, yüzde ikisi ile yüzde dördü,
 - b) Diğer ihlaller için, binde beşi ile yüzde üçü,
- arasında bir oran esas alınır.

(2) Birinci fıkrada yazılı oranların belirlenmesinde, ilgili teşebbüs veya teşebbüs birliklerinin piyasadaki gücü, ihlal neticesinde gerçekleşen veya gerçekleşmesi muhtemel zararın ağırlığı gibi hususlar dikkate alınır.

(3) Birinci fıkraya göre belirlenen para cezası miktarı;

- a) Bir yıldan uzun, beş yıldan kısa süren ihlallerde yarısı oranında,

T.C.
ANKARA
17. İDARE MAHKEMESİ

ESAS NO : 2020/986

b) Beş yıldan uzun süren ihlallerde bir katı oranında, arttırılır." düzenlemesine yer verilmiştir.

Dava dosyasının incelenmesinden, davalı idareye yapılan gizlilik talepli 22/06/2018 tarih ve 4741 sayılı başvuruda davacı odanın Konya İl Temsilciliğinin aldığı komisyon kararının bir takım ticari kısıtlamalar getirdiği, odaların fatura denetleme yetkilerinin kaldırılmış olmasına rağmen alınan bu kararlar fiyat, fatura, iskonto gibi hususların sabitlendiği ve rekabeti ortadan kaldırdığı, bu kararlara uymayanların 3-6 ay arası meslekten men edileceğinin öngörüldüğü ifade edilerek, temsilcilik tarafından alınan bu karara uyulmasının zorunlu olması nedeniyle serbestçe anlaşarak belirledikleri fiyat üzerinden iş yaparak fatura kesmelerine rağmen bu karar nedeniyle almadıkları ücretin faturasını kesme ve vergisini ödeme yükümlülüğü altına sokuldukları iddiasıyla 4054 sayılı Kanun kapsamında işlem yapılmasının talep edildiği, yapılan inceleme ve araştırma neticesinde ileri sürülen iddiaların, davacı odanın asgari ücret uygulamasına yönelik karar ve eylemler olduğu sonucuna varılarak davacının 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiği değerlendirilmek suretiyle dava konusu para cezasının verilmesine ilişkin dava konusu Kurul kararının alındığı, bu kararın davacıya tebliği üzerine bakılmakta olan davanın açıldığı anlaşılmaktadır.

Davacı odanın asgari ücret belirleme uygulamasının dayanağı olan Elektrik Mühendisleri Odası Ana Yönetmeliğinin 34/ı maddesi ile Enaz Ücret ve Mesleki Denetim Uygulama Esasları Yönetmeliğinin 4. ve 6. maddelerinin iptali istemiyle açılan davalarda Danıştay 8. Dairesince verilen ret kararlarının Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu tarafından onandığı, dolayısıyla anılan düzenlemelerin halen yürürlükte olduğu görülmektedir.

Uyuşmazlıkta, 6235 sayılı Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanunu'nda asgari ücret tarifesinin belirlenmesi konusunda TMMOB Elektrik Mühendisler Odası'na herhangi bir yetki verilmemesine karşın, Oda tarafından Yönetmelik ve Yönerge hükümleri gerekçe gösterilmek suretiyle asgari ücret tarifesinin belirlendiği, yasal dayanağı bulunmayan düzenlemelerin ve davacı eyleminin, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun hükümlerine aykırı bulunduğu ileri sürmekte ise de, yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinde meslek mensuplarının sundukları hizmet karşılığında alacakları ücret yönünden asgari standardı belirleyen bir tarifinin düzenlenmesi ve bu tarifeye uyulmasının denetimi noktasında meslek odalarının yetki sahibi olduğu, mesleğin belli bir standart ile meslek onuruna yakışacak asgari bir ücret karşılığı yapılmasını sağlamak amacıyla asgari ücret belirlenmesi yönünde yetki verilmesine ilişkin yönetmelik hükmüne ve asgari ücret tanımına karşı açılan davaların da reddedildiği ve anılan düzenlemelerin halen yürürlükte olduğu dikkate alındığında, davacı odanın, söz konusu yönetmeliklerde yer alan düzenlemeler uyarınca asgari ücret tarifesi belirlenmesine ilişkin karar ve eylemlerinin 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiğinden bahisle tesis edilen dava konusu işlemde hukuka ayarlık bulunmadığı sonucuna varılmıştır.

Diğer yandan, davacı hakkında verilen idari para cezasının incelenmesinden; belirlenen temel para cezasına uygulanan bir kat artırımın, ihlale konu yönetmeliklerin 5 yıldan fazla süredir uygulanabilir olması gerekçe gösterilerek uygulandığı anlaşılmakta olup, Yasada yer alan düzenlemede, ihlale konu eylemlerin 5 yıldan fazla süredir devam etmesi halinin artırım sebebi sayıldığı, üst hukuk normlarına uygun olarak çıkarılan yönetmeliklerin uygulanabilir olması nedeniyle cezanın bir kat artırılmasının yasal düzenlemenin lafzına ve ruhuna aykırı olduğu göz önüne alındığında dava konusu Kurul kararında bu yönüyle de

T.C.
ANKARA
17. İDARE MAHKEMESİ

ESAS NO : 2020/986

hukuka uyarlık bulunmadığı tabiidir.

Öte yandan, hukuka aykırılığı saptanan işlemin uygulanması halinde telafisi güç ve imkansız zararların doğabileceği açıktır.

Açıklanan nedenlerle; hukuka aykırılığı açık olan dava konusu işlemin; uygulanması halinde telafisi güç zararlar doğabileceğinden 2577 sayılı Kanununun 27.maddesi uyarınca teminat alınmaksızın yürütülmesinin durdurulmasına, kararın tebliğ tarihini izleyen günden itibaren 7 gün içerisinde Ankara Bölge İdare Mahkemesi'ne itiraz yolu açık olmak üzere, 25/09/2020 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

Başkan
DERYA BEYAZİTOĞLU
MELİKOĞLU
101143

Üye
YASEMİN ARICI
191759

Üye
NESRİN YILMAZ EBİCİ
192886