

T.C.  
**DANIŞTAY**  
**ONÜÇÜNCÜ DAİRE**  
Esas No : 2011/628  
Karar No : 2017/3793

Tarih : 21.03.2018  
Sayı : 2332  
SDP : 640

**Davacı** : Doruk Eğitim Ticaret ve Sanayi Ltd. Şti.  
**Vekili** : Av. Zeynep AŞÇIOĞLU  
Bülten Sokak, No:14/6 Kavaklıdere / ANKARA

**Davalı** : Rekabet Kurumu  
Üniversiteler Mah. 1597. Cad. No:9 Bilkent / ANKARA  
**Vekili** : Av. Meltém TÜRKOĞLU - Aynı adreste

**Davanın Özeti** : Rekabet Kurulu'nun (Kurul) 22.03.2010 tarih ve 10-25/350-124 sayılı kararının davacıya ilişkin kısmı ile cezaya dayanak alınan, 15.02.2009 tarih ve 27142 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Hâlinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik'in 5., 6. ve 7. maddelerinin; hukuka aykırı olarak elde edilen delillerin karara dayanak yapılamayacağı, Dernek karar defterinde yer alan Protokol dışında temin edilen Protokolün gerçeği yansıtmadığı, hukuka aykırı olarak elde edilen belgenin delil olarak kullanılamayacağı, temin edilen Protokolün tebliğ edilmeyerek savunma haklarının kısıtlandığı, Kurul tarafından alınan önceki kararlara aykırı karar verildiği, Milli Eğitim Bakanlığı'nın farklı uygulamalarının olduğu, Bakanlığın tespit edilen ücretlerin altında ücretle kursiyer kaydının yapılmaması yönünde Genelge yayımladığı, teşebbüslerin buna göre fiyat politikalarını belirlediği, ortak ilanların sadece maliyetleri düşürmeyi amaçladığı, vergi oranlarındaki ve benzin fiyatlarındaki artışlar ve sunulan hizmetin kalitesine göre fiyatların belirlendiği, Derneğin hizmet kalitesini arttırmak için faaliyet gösterdiği, rekabeti ihlâl etme iradesinin bulunmadığı, iddia olunan eylemlerle ceza miktarlarının orantısız olduğu ileri sürülerek iptali istenilmektedir.

**Savunmanın Özeti** : Kursların uygulayacağı ücretleri birlikte tespit ederek ortak ilan verdiği, bu durumu zorunlu kılan herhangi bir mevzuat bulunmadığı, söz konusu uygulama ile sürücü kurslarının birlikte ilan ettiği fiyatlara uyduğu, fiyat rekabeti yapmadığı, Dernek faaliyetleri adı altında satış fiyatı belirlendiği, taksit sayılarının da Kurslar tarafından ortak belirlendiği, Dernek faaliyetleri kapsamında oluşturulan havuz sistemi ile müşteri paylaşımı yapıldığı, verilen cezanın makûl olduğu, davacının hiçbir iddiasının kabul edilemeyeceği, Protokolün soruşturma raporu ekinde tüm taraflara gönderildiği, aksine ileri sürülen iddianın gerçeği yansıtmadığı ileri sürülerek davanın reddi gerektiği savunulmaktadır.

**Danıştay Tetkik Hâkimi Ahmet ASYA'nın Düşüncesi** : Teşvik; şevke ve gayrete getirme, isteklendirme, özendirme anlamında kullanılan bir kelimedir (bkz. F.Develioğlu, Lûgat, s.1278 ve TDK Büyük Türkçe Sözlüğü). Ceza Yönetmeliği'nin 7. maddesinin birinci fıkrasına göre, rekabet ihlâlinde kamu otoritesinin "teşviki" söz konusu ise temel para cezasında dörtte bir ile beşte üç arasında indirim yapılabilir. Bu normun uygulanabilmesi için ihlâlde, kamu otoritesinin teşebbüsün rekabet ihlâline taraf olması noktasında bir istek uyandırması veya onu bu konuda özendirmesi ve bu hususun ilgili teşebbüs tarafından ispatlanması gerekmektedir.



T.C.  
DANIŞTAY  
ONÜÇÜNCÜ DAİRE  
Esas No : 2011/628  
Karar No : 2017/3793

Dairemizin ve Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun yerleşik içtihatlarına göre; bir rekabet ihlâli herhangi bir mevzuat hükmü kapsamında yahut bizzat bir kamu otoritesi tarafından idarî işlemler ile gerçekleştiriliyorsa, idarî işlemlerin hukuka uygunluğu karinesi çerçevesinde, söz konusu rekabet ihlâline sebep olan mevzuat veya idarî işlemler yetkili ve görevli yargı yerince iptal edilmedikçe Rekabet Kurumu tarafından yaptırıma tabi tutulamaz. (Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 11.03.2004 günlü, YD İtiraz No:2004/93, 11.02.2010 günlü, E:2008/1881 ve 27.03.2008 günlü, YD İtiraz No:2007/774 sayılı; Danıştay Onüçüncü Dairesi'nin 22.05.2017 tarih ve E:2016/1810, K:2017/1575 sayılı kararları).

Bu bağlamda; kamu otoritesinin rekabet ihlâlini teşviki ile idarî işlemler sonucu oluşan rekabet ihlallerinin farklı olduğu açıktır. Nitekim biri cezada indirim nedeni iken, diğeri (idarî işlem iptal edilene kadar) cezasızlık sebebidir.

4054 sayılı Kanun'un genel sistematığı ve özellikle 40. maddesinin birinci fıkrasına göre, Kurul, rekabet ihlâli iddialarını ve bu iddialarla ilgili soruşturmaları re'sen yürütebilir. 2577 sayılı Kanun'un 20. maddesinin birinci fıkrasına göre idarî yargı yerleri bakmakta oldukları davalara ait her türlü incelemeyi kendiliğinden yapar. Bu itibarla; hem Rekabet Kurumu'nun hem idarî yargı yerlerinin incelemeleri re'sen yapma yetki ve görevi vardır. Taraflarca ileri sürülmesi de idarî yaptırımlarda lehe düzenlemelerin bu kapsamda dikkate alınması gerekmektedir.

Dava dosyasının incelenmesinden; Milli Eğitim Bakanlığı tarafından 20 Kasım 2008 tarihinde Milli Eğitim Müdürlüklerine gönderilen Genelge'de "*özel eğitim kurumları tarafından ilan edilen ücretin altında bir ücretle öğrenci/kursiyer kaydı yapılmaması gerektiği, kurumların bu kapsamda da denetime alınmasının*" ifade edildiği, soruşturma aşamasında Sivas İl Milli Eğitim Müdürlüğü'nde Özel Öğretim Sorumlu Şube Müdürü ile görüşüldüğü, soruşturma heyetiyle birlikte Şube Müdürü tarafından da imza altına alınan "Bilgi Tutanağı"nda aynen; "*Sivas ilinde uygulanan sürücü kurs fiyatları ile ilgili olarak Derneğin ildeki tüm kurs fiyatlarının uyumunu sağlamak için çalışmalar yaptığını bilmekteyiz. Şehir merkezindeki 11 kursun çoğunluğu bu fiyatlara uyum sağlarken, çevre ilçelerdeki kursların daha düşük ücretle kayıt yaptığı yönünde duyular alınmaktadır. Derneğin bu ilçelerdeki kursların fiyatlarının da şehir merkezindekilerle aynı seviyeye getirilmesi yönünde gayretleri vardır. Sivas ilinde 2008-2009 yılında B sınıfı ehliyet kurs fiyatları 600-TL, E sınıfı kurs fiyatları ise 850-TL'dir. Belirtilen fiyatların altında ücret alan kurslarla ilgili şikâyetler Müdürlüğümüze intikal ettiğinde ilköğretim müfettişlerince gerekli inceleme, araştırma ve değerlendirme yapılmaktadır.*" şeklinde ifadelerin yer aldığı, yerinde incelemelerde elde edilen belgelerden Dernek'in üyesi olmayan Zara MTSK, Su Şehri MTSK ve Su Şehri Dilara MTSK ve Darımla MTSK hakkında yasal işlem yapılmasının İl Milli Eğitim Müdürlüğü'nden istediği anlaşılmaktadır.

Bu durumda; her ne kadar Milli Eğitim Müdürlüğü'nün rekabetin ihlâlini sağladığı söylenemezse de, teşebbüslerin Derneğe üye olmasını ve diğer illerde gerçekleşen fiyatları göz önüne almaksızın yüksek fiyatlar oluşmasını özendirdiği düşünülmektedir. Şöyle ki, bir yandan, Derneğe üye olmadan fiyat rekabeti yapan teşebbüsler incelemeye ve soruşturmaya



T.C.

**DANIŞTAY**  
**ONÜÇÜNCÜ DAİRE**

Esas No : 2011/628

Karar No : 2017/3793

tabi tutulurken, diğer taraftan Dernek çatısı altında bir araya gelen teşebbüslerin ortak belirledikleri fiyatları uygulamaları noktasında isteklendirildiği, bu itibarla, var olan rekabete aykırı sisteme dâhil olmanın teşebbüsler için avantajlı bir hâl aldığı, bunun sebeplerinden birinin de kamu otoritesi olan İl Millî Eğitim Müdürlüğü'nün uygulamaları olduğu anlaşılmaktadır.

Açıklanan nedenlerle; dava konusu uyuşmazlıkta rekabet ihlâli bulunduğu herhangi bir şüphe olmadığı, ancak verilen cezalarda, kamu otoritesinin teşvikinin bulunması dolayısıyla indirim nedeni dikkate alınmadan cezanın belirlendiği anlaşıldığından, dava konusu Kurul kararının bu yönden iptaline karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**Danıştay Savcısı Kumru ÖRNEK DEMİRTAŞ'ın Düşüncesi** : Dava, Sivas il merkezinde, sürücü adaylarına yönelik özel eğitim hizmetleri pazarında faaliyet gösteren ve aralarında davacının da bulunduğu teşebbüslerin, hizmet fiyatı ile hizmetin satım koşullarını tespit etmek ve sürücü adaylarını paylaşmak suretiyle 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. maddesinin (a) ve (b) bentlerini ihlâl ettiğinden bahisle, aynı Kanun'un 16. maddesi ve Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Hâlinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik hükümleri uyarınca idarî para cezası verilmesine ilişkin Rekabet Kurulu'nun 22.03.2010 tarih ve 10-25/350-124 sayılı kararının davacı şirkete ilişkin kısmının iptali istemiyle açılmıştır.

4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinde, belirli bir mal veya hizmet piyasasında rekabeti engelleme, bozma ya da kısıtlama amacını taşıyan veya bu etkiyi doğuran yahut doğurabilecek nitelikte olan teşebbüsler arası anlaşmalar, uyumlu eylemlerinin hukuka aykırı ve yasak olduğu belirtildikten sonra altı bent hâlinde özelliği olan hâller sayılmış; aynı Kanun'un "Para Cezaları" başlıklı 16. maddesinin 2. fıkrasında da, bu Kanun'un 4. ve 6. maddesinde yasaklanmış olan davranışları gerçekleştirdiği Kurul kararı ile sabit olanlara idarî para cezası verileceği öngörülmüştür.

Sivas ilinde faaliyet gösteren sürücü kurslarının kurmuş oldukları dernek vasıtasıyla 4054 sayılı Kanun'un 4. ve 16. madde hükümlerini ihlâl ettikleri iddiası üzerine yürütülen soruşturma raporunda, Sivas il merkezinde faaliyet gösteren 11 adet Motorlu Taşıt Sürücü Kursu (MTSK) yetkilileri ve Sivas Özel Sürücü Kursları Derneği yöneticileri ile yapılan görüşmede; Derneğin 2004 yılında kurulduğu ve Dernek'e Sivas il merkezindeki sürücü kurslarının üye olduğu, bazı ilçelerde faaliyet gösteren sürücü kurslarının ise üye olmadığı belirtilmiştir, Dernek'in kursların ilan ettikleri ücretlere ve belirlenen standartlara uyumunun sağlanması için denetimde bulunduğu, 2008 yılı Temmuz ayından itibaren uygulamaya konulan havuz sistemi ile eğitim kalitesi ve hizmet standardı gibi hususların kursiyerler tarafından kıyaslanmasına imkân tanımak ve kurslar arasındaki rekabeti ve kaliteyi arttırmak amacıyla kurslar arasında kısmi bir öğrenci değişimi yapılmasının amaçlandığı, Dernek Kararı Deteran üzerinde yapılan incelemelerde de, havuz sistemi ile ilgili hazırlanan Protokole uymayan ya da ihlâl eden, fiyat istikrarını bozarak haksız gelir elde ettiği iddia edilen sürücü kurslarının disiplin kuruluna sevk edilerek ceza verildiği, Derneğe üye olmayan ilçede faaliyette bulunan MTSK



T.C.

**DANIŞTAY**  
**ONÜÇÜNCÜ DAİRE**

Esas No : 2011/628

Karar No : 2017/3793

hakkında ilgili birimlerle faaliyete geçilerek yasal işlemlerin başlatılmasına yönelik kararların yer aldığı, öte yandan, Derneğin, Sivas ilindeki sürücü kurslarından ilan edilen ücretlere uymayanları İl Milli Eğitim Müdürlüğü'ne şikâyet ettiği, 625 sayılı Özel Öğretim Kanunu'nda yer alan "özel öğretim kurumları ilan edilen ücretleri uygular, ücret konusunda rekabet yapamazlar" hükmüne aykırı davranan Zoran M.T.S.K, Su Şehri K.T.S.K ve Su Şehri Dilara M.T.S.K. ve Darımla M.T.S.K. hakkında yasal işlem yapılmasının İl Milli Eğitim Müdürlüğü'nden istendiği, öğrencilerden alınan ücretlerin fiyat birliği sonucu alınan kararlara göre belirlenmediği, faturalarda yer alan rakamların ilan edilen ücretleri yansıttığı ve Maliye Bakanlığı'na bildirildiği görülmüştür.

Ancak, soruşturma kapsamında 2008 yılında imzalandığı belirtilen ve Dernek Karar Defterinde yer verilen Protokol metninin bir örneği Dernek'ten, aynı Protokol metninin bir örneği de bir sürücü kursundan temin edilerek, Protokol metinlerinin karşılaştırması yapılarak, belirlenen farklılıklar soruşturma raporunda ortaya konulmuştur.

Dava dosyasındaki bilgi ve belgeler, soruşturma raporundaki tespitler ile imzalanan Protokol metinleri arasındaki farklılıkların incelenmesinden, Sivas Özel Sürücü Kurslarının Dernek'ten bağımsız olarak kendi aralarında hizmetlerin satım fiyatının ve satım koşullarının belirlenmesine ve müşteri paylaşımına yönelik ortak karar aldıkları, bünyesinde bir araya geldikleri Dernek'in ise alınan kararlarda koordinasyon sağlayıcı bir etkisinin olduğu ve anlaşmanın uygulanmasını ve anlaşmaya uyulmasını çeşitli cezalar uygulayarak temin etmeye çalıştığı, teşebbüsler arası rekabeti kısıtlayıcı anlaşmanın 01.07.2008 tarihinde Sivas il merkezinde faaliyet gösteren sürücü kurslarının bir araya gelerek hazırladıkları Protokol ile başladığı, bu Protokol uyarınca uzun süredir ortak verilen ücret ilanlarına uyum sağlanmasına yönelik tedbirler alındığı, anlaşmadan cayanların tespitini sağlayan ve sürücü kursları arasında müşteri paylaşımına yol açan havuz sistemine geçildiği, ayrıca her kursun 50.000-TL'lik senetler vermesi sağlanarak Protokol kurallarına uymayan sürücü kurslarına çeşitli cezalar uygulandığı, dolayısıyla imzalanan Protokol ile anlaşma, denetim ve ceza unsurlarının tümünün bir arada olduğu sonucuna varılmıştır.

Bu itibarla, Sivas il merkezinde faaliyet gösteren sürücü kurslarının aralarında imzaladıkları Protokol çerçevesinde aldıkları kararlar ile Kanun'un 4. maddesinin (a) ve (b) bentlerini ihlâl ettiklerinin anlaşılması karşısında, 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin üçüncü fıkrası ile "Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Hâlinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik" hükümleri uyarınca tesis edilen dava konusu Rekabet Kurulu kararının davacı şirkete ilişkin kısmında hukuka aykırılık bulunmadığından, davanın reddine karar verilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

**TÜRK MİLLETİ ADINA**

Karar veren Danıştay Onüçüncü Dairesi'nce, Tetkik Hâkiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra gereği görüldü:

Dava, Rekabet Kurulu'nun 22.03.2010 tarih ve 10-25/350-124 sayılı kararının davacıya ilişkin kısmı ile cezaya dayanak alınan, 15.02.2009 tarih ve 27142 sayılı Resmî



T.C.

**DANIŞTAY**  
**ONÜÇÜNCÜ DAİRE**

Esas No : 2011/628

Karar No : 2017/3793

Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Hâlinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik'in 5., 6. ve 7. maddelerinin iptali istemiyle açılmıştır.

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 16. maddesinin üçüncü 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, aynı maddenin beşinci fıkrasında; Kurul'un, üçüncü fıkraya göre para cezasına karar verirken, 5326 sayılı Kanun'un 17. maddesinin 2. fıkrası bağlamında, ihlâlin tekerrürü, süresi, teşebbüs veya teşebbüs birliklerinin piyasadaki gücü, ihlâlin gerçekleşmesindeki belirleyici etkisi, verilen taahhütlere uyup uymaması, incelemeye yardımcı olup olmaması, gerçekleşen veya gerçekleşmesi muhtemel zararın ağırlığı gibi hususları dikkate alacağı kurala bağlanmış, son fıkrasında ise; para cezalarının tespitinde dikkate alınan hususların, Kurul tarafından çıkarılacak yönetmeliklerle belirleneceği belirtilmiştir. Kanun'un 27. maddesinde de, Kurula, Kanun'un uygulanması ile ilgili olarak tebliğler çıkarmak ve gerekli düzenlemeleri yapmak görev ve yetkisi verilmiştir.

Anılan hükümler doğrultusunda, Kanun'un 4. ve 6. maddelerinde yasaklanmış davranışlarda bulunan teşebbüs ve teşebbüs birlikleri ile bunların yönetici ve çalışanlarına, Kanun'un 16. maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkraları uyarınca verilecek para cezalarının tespitine ilişkin usul ve esasları düzenlemek üzere, ceza yönetmeliği niteliğindeki "Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Hâlinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik" çıkarılmıştır.

Dava konusu Yönetmeliğin "Temel para cezaları" başlıklı 5. maddesinde; "(1) Temel para cezası hesaplanırken, Kanun'un 4'üncü ve 6'ncı maddelerinde yasaklanmış davranışlarda bulunan 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;

- a) Karteller için, yüzde ikisi ile yüzde dördü,
- b) Diğer ihlâller için, binde beşi ile yüzde üçü,

arasında bir oran esas alınır.

(2) Birinci fıkrada yazılı oranların belirlenmesinde, ilgili teşebbüs veya teşebbüs birliklerinin piyasadaki gücü, ihlâl 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 ihlâllerde yarısı oranında,
- b) Beş yıldan uzun süren ihlâllerde bir katı oranında,

arttırılır." kuralı yer almıştır.



T.C.  
DANIŞTAY  
ONÜÇÜNCÜ DAİRE  
Esas No : 2011/628  
Karar No : 2017/3793

Yönetmeliğin "Ağırlaştırıcı Unsurlar" başlıklı 6. maddesinde; "(1) Temel para cezası,  
a) İhlâlin tekerrürü hâlinde, her bir tekrar için,  
b) Soruşturma kararının tebliğinden sonra kartele devam edilmesi hâlinde, yarısından bir katına kadar artırılır.

(2) Temel para cezası,  
a) Kanun'un 4'üncü veya 6'ncı maddeleri kapsamında ortaya çıkan rekabet sorunlarının giderilmesine yönelik olarak verilen taahhütlere uyulmaması hâlinde, yarısından bir katına kadar,  
b) İncelemeye yardımcı olunmaması hâlinde yarısına kadar,  
c) Diğer teşebbüslerin ihlâlde zorlanması gibi hâllerde dörtte bire kadar, artırılabilir." kuralı yer almıştır.

Yönetmeliğin "Hafifletici Unsurlar" başlıklı 7. maddesinde; "(1) Temel para cezası, yasal yükümlülüklerin yerine getirilmesi haricinde incelemeye yardımcı olunması, ihlâlde kamu otoritelerinin teşvikinin veya diğer teşebbüslerin zorlamasının bulunması, zarar görenlere gönüllü olarak tazminat ödenmesi, diğer ihlâllere son verilmesi, ihlâl konusu faaliyetlerin yıllık gayrisafi gelirler içerisindeki payının çok düşük olması gibi hâller ilgili teşebbüs veya teşebbüs birliği tarafından ispatlanırsa, dörtte bir ile beşte üç arasında indirilebilir.

(2) Yürütülen bir soruşturmada Aktif İşbirliği Yönetmeliği'ndeki para cezası verilmemesine ilişkin düzenlemeden yararlanamayan bir teşebbüse verilecek ceza, başka bir kartele ilişkin olarak Kurul'un önaraştırma yapmaya karar vermesinden önce, Aktif İşbirliği Yönetmeliği'nin 6'ncı maddesinde belirlenen bilgi ve belgeleri sunması hâlinde, dörtte bir oranında indirilir. Aktif İşbirliği Yönetmeliği'nin para cezası verilmemesine ve verilecek cezalarda indirim yapılmasına ilişkin hükümleri saklıdır.

(3) Diğer ihlâlleri gerçekleştiren teşebbüs veya teşebbüs birliklerinin ihlâllerini kabul ederek, aktif işbirliğinde bulunmaları hâlinde, para cezası altıda bir ile dörtte bir arasında indirilir." kuralına yer verilmiştir.

Her ne kadar dava dilekçesinde Yönetmeliğin iptaline ilişkin hukuki bir açıklamaya yer verilmemişse de, dava konusu Yönetmeliğin, yasal dayanağı, Rekabet Kurumu'nun düzenleme yetkisi ve idarî yaptırımların kanuniliği ilkesi çerçevesinde değerlendirilmesi gerekmektedir.

**Dava konusu Yönetmeliğin, yasal dayanağı, Rekabet Kurumu'nun düzenleme yetkisi ve idarî yaptırımların kanuniliği ilkesi çerçevesinde değerlendirilmesinden:**

Anayasa'nın 124. maddesinde; "Başbakanlık, bakanlık ve kamu tüzel kişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartı ile, yönetmelikler çıkarabilirler." hükmü yer almıştır.

Bir hiyerarşik normlar sistemi olan hukuk düzeninde alt düzeydeki normların, yürürlüklerini üst düzeydeki normlardan aldıkları kuşkusuzdur. Normlar hiyerarşisinin en üstünde evrensel hukuk ilkeleri ve anayasa bulunmakta ve daha sonra gelen kanunlar yürürlüğünü Anayasa'dan, tüzükler yürürlüğünü kanunlardan, yönetmelikler ise yürürlüğünü



T.C.  
DANIŞTAY  
ONÜÇÜNCÜ DAİRE  
Esas No : 2011/628  
Karar No : 2017/3793

kanun ve tüzüklerden almaktadır. Dolayısıyla, bir normun, kendisinden daha üst konumda bulunan ve dayanağını oluşturan bir norma aykırı veya bunu değiştirici nitelikte bir hüküm getirmesi mümkün bulunmamaktadır. Nitekim, belirtilen hiyerarşinin yönetmelikler bakımından ifadesi niteliğini taşıyan Anayasa'nın 124. maddesinde; Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelikler çıkarabilecekleri kurala bağlanmıştır.

Kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve mali özerkliğe sahip bir kamu kurumu olan Rekabet Kurumu'nun, 4054 sayılı Kanun'un kendisine tanıdığı görev ve yetkilerle sınırlı olarak yönetmelik çıkarma yetkisi bulunduğu kuşkusuzdur.

Bunun yanında, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun "Genel kanun niteliği" başlıklı 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 uygulanacağı kurala bağlanmış, 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesi uyarınca verilecek idarî para cezalarının Kabahatler Kanunu'nun genel hükümlerine tabi olduğu, bu gerekçe ile de Rekabet Kurumu tarafından idarî para cezaları alanında yapılacak düzenlemelerde, belirtilen Kanun'un genel hükümlerinde yer alan düzenlemelerin dikkate alınması gerektiği açıktır.

Rekabet Kurumu'nun ikincil düzenleme yetkisi 4054 sayılı Kanun'un belirlediği çerçeve ve 5326 sayılı Kanun'un genel hükümler bölümünde yer alan kural ve ilkelerle sınırlandırılmış bulunmaktadır.

Kabahatler Kanunu'nun "Kanunilik İlkesi" başlıklı 4. maddesinde, hangi fiillerin kabahat oluşturduğu kanunda açıkça tanımlanabileceği gibi, kanunun kapsam ve koşulları bakımından belirlediği çerçeve hükmün içeriğinin, idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle de doldurulabileceği, kabahat karşılığı olan yaptırımların türü, süresi ve miktarının ancak kanunla belirlenebileceği kurala bağlanmıştır.

İdarî yaptırımlar konusunda genel Kanun niteliğini haiz Kabahatler Kanunu, idarî yaptırımlar konusunda, yaptırımın türü, süresi ve miktarı bakımından mutlak olarak kanunilik ilkesini benimsemiş bulunmaktadır.

4054 sayılı Kanun'un 16. maddesi bu açıdan irdelendiğinde, söz konusu maddede, yaptırımın türü, idarî para cezası; miktarı ise, teşebbüs veya teşebbüs birliğinin nihaî karar tarihinden bir önceki yıl cirosunun yüzde onuna kadar olarak belirlenmiştir. Kurul'un nispî idarî para cezası oranının tespitinde takdir yetkisi bulunmaktadır. Dava konusu Yönetmelik hükümlerinde ise, idarî para cezası dışında bir idarî yaptırım öngörülmediği ve yüzde on sınırının üzerine çıkacak bir oran belirlenmediğinden, bu yönüyle Yönetmelik hükümlerinde idarî yaptırımların kanuniliği ilkesine aykırılık bulunmamaktadır.

Ayrıca, Kanun'un 16. maddesinin, yönetmelikle düzenleme yapılmasına ilişkin son fıkrası ile aynı maddenin beşinci fıkrasında yer alan "Kurul, üçüncü fıkraya göre idarî para cezasına karar verirken, 30/3/2005 tarihli ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 17'nci



T.C.  
DANIŞTAY  
ONÜÇÜNCÜ DAİRE  
Esas No : 2011/628  
Karar No : 2017/3793

*maddesinin ikinci fıkrası bağlamında, ihlâlin tekerrürü, süresi, teşebbüs veya teşebbüs birliklerinin piyasadaki gücü, ihlâlin gerçekleşmesindeki belirleyici etkisi, verilen taahhütlere uyup uymaması, incelemeye yardımcı olup olmaması, gerçekleşen veya gerçekleşmesi muhtemel zararın ağırlığı gibi hususları dikkate alır.” kuralı uyarınca Yönetmelikle belirlenecek hususların değerlendirilmesi gerekmektedir.*

Kurul, 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin gerek değişiklikten önceki gerekse bugünkü hâlinde, teşebbüs veya teşebbüs birliğinin cirosunun %10'una kadar ceza uygulamak yetkisine sahiptir ve hiçbir şekilde bu sınırın aşamayacağı kuşkusuzdur. Anılan maddede, "...ihlâlin tekerrürü, süresi, teşebbüs veya teşebbüs birliklerinin piyasadaki gücü, ihlâlin gerçekleşmesindeki belirleyici etkisi, verilen taahhütlere uyup uymaması, incelemeye yardımcı olup olmaması, gerçekleşen veya gerçekleşmesi muhtemel zararın ağırlığı gibi hususları..." ibarelerine yer verilmek suretiyle idarî para cezasının belirlenmesinde dikkate alınacak hususların örnek olarak sayıldığı görülmektedir. Bu maddede oran belirlenirken dikkate alınacak hususlara yer verilmiş ve söz konusu hususların orana etkisinde bir belirlemeye gidilmemiş, bu konu 16. maddenin son fıkrası uyarınca Kurum tarafından konu hakkında çıkarılacak Yönetmeliğe bırakılmıştır.

Bu anlamda, Yönetmelik ile yapılan düzenlemenin, Kurul'un bireysel olaylar bakımından sahip olduğu takdir yetkisini, bir düzenleyici işlemle gelecekteki bütün benzer olaylar için ortaya koyması olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Nispî olarak belirlenen idarî para cezalarında, idarî para cezası uygulayacak makama geniş bir takdir yetkisi verilmesi, idarî yaptırımların muhatapları açısından eşitlik ve hukuki güvenlik ilkeleri bakımından sakıncalar doğurmakta ve bu noktada nispî idarî para cezaları açısından miktar veya oran aralığının dar tutulması veya belirtilen aralıkta takdir yetkisinin kullanımında idarenin eşitlik ilkesi çerçevesinde objektif kriterleri belirlemesi ve bu şekilde idarî para cezalarının muhatapları açısından hukuki güvenlik ilkesinin sağlanması gerekmektedir. İdarî para cezası miktarının tespitinde objektif kriterlerin belirlenmesi, idarenin takdir yetkisinin yargısal denetimine imkân sağlaması ve bu bağlamda hukuk devleti ilkesinin gerçekleşmesi yönünden önem taşımaktadır.

Açıklanan değerlendirmeler uyarınca; Yönetmeliğin, "Temel Para Cezası" başlıklı 5., "Ağırlaştırıcı Unsurlar" başlıklı 6. ve "Hafifletici Unsurlar" başlıklı 7. maddelerinde, 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinde yer alan düzenlemelere ve Kabahatler Kanunu'nun 4. maddesinde ifadesini bulan kanunilik ilkesi sınırları çerçevesinde idarî para cezalarının azamî yüzde onluk oranı aşmamak üzere belirlenmesine ilişkin kurallarda üst hukuk normlarına ve dayanağı Kanun hükümlerine aykırılık görülmemiştir.

**Rekabet Kurulu'nun 22.03.2010 tarih ve 10-25/350-124 sayılı kararının davacıya ilişkin kısmının incelenmesine gelince:**

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





T.C.

**DANIŞTAY**

**ONÜÇÜNCÜ DAİRE**

Esas No : 2011/628

Karar No : 2017/3793

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 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 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.

Dava dosyasının incelenmesinden; Kurum kayıtlarına farklı tarihlerde giren şikâyet dilekçelerinde Sivas ilinde faaliyet gösteren sürücü kurslarının rekabeti ihlâl ettiğine ilişkin iddialara yer verildiği, şikâyetler üzerine sürücü kurslarının kurmuş oldukları dernek vasıtasıyla 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlâl edip etmediğinin tespiti için soruşturma başlatıldığı, soruşturma aşamasında, Sivas il merkezinde faaliyet gösteren Motorlu Taşıt Sürücü Kursu (MTSK) yetkilileri, Sivas Özel Sürücü Kursları Derneği (Dernek) yöneticileri ve İl Millî Eğitim Müdürlüğü yetkilileri ile görüşmeler yapıldığı, Derneğin 2004 yılında kurulduğu ve Dernek'e Sivas il merkezindeki sürücü kurslarının üye olduğu, bazı ilçelerde faaliyet gösteren sürücü

T.C.  
DANIŞTAY  
ONÜÇÜNCÜ DAİRE  
Esas No : 2011/628  
Karar No : 2017/3793

kurslarının ise üye olmadığının belirtildiği, Dernek'in kursların ilan ettikleri ücretlere ve belirlenen standartlara uyumunun sağlanması için denetimde bulunduğu, 2008 yılı Temmuz ayından itibaren uygulamaya konulan havuz sistemi ile eğitim kalitesi ve hizmet standardı gibi hususların kursiyerler tarafından kıyaslanmasına imkân tanımak ve kurslar arasındaki rekabeti ve kaliteyi arttırmak amacıyla kurslar arasında kısmi bir öğrenci değişimi yapılmasının amaçlandığı, Dernek Karar Defteri üzerinde yapılan incelemelerde de, havuz sistemi ile ilgili hazırlanan Protokole uymayan ya da ihlâl eden, fiyat istikrarını bozarak haksız gelir elde ettiği iddia edilen sürücü kurslarının disiplin kuruluna sevk edilerek ceza verildiği, Derneğe üye olmayan ilçede faaliyette bulunan MTSK'lar hakkında ilgili birimlerle faaliyete geçilerek yasal işlemlerin başlatılmasına yönelik kararların yer aldığı, öte yandan, Derneğin, Sivas ilindeki sürücü kurslarından ilan edilen ücretlere uymayanları İl Milli Eğitim Müdürlüğü'ne şikâyet ettiği, 625 sayılı Özel Öğretim Kanunu'nda yer alan "özel öğretim kurumları ilan edilen ücretleri uygular, ücret konusunda rekabet yapamazlar" hükmüne aykırı davranan Zara MTSK, Su Şehri MTSK ve Su Şehri Dilara MTSK ve Darımla MTSK hakkında yasal işlem yapılmasının İl Milli Eğitim Müdürlüğü'nden istendiği, MTSK'ların Dernek'ten bağımsız olarak kendi aralarında hizmetlerin satım fiyatının ve satım koşullarının belirlenmesine ve müşteri paylaşımına yönelik ortak karar aldığı, bünyesinde bir araya geldikleri Dernek'in ise alınan kararlarda koordinasyon sağlayıcı bir etkisinin olduğu ve anlaşmanın uygulanmasını ve anlaşmaya uyulmasını çeşitli cezalar uygulayarak temin etmeye çalıştığı, teşebbüsler arası rekabeti kısıtlayıcı anlaşmanın 01.07.2008 tarihinde Sivas il merkezinde faaliyet gösteren sürücü kurslarının bir araya gelerek hazırladıkları Protokol ile başladığı, bu Protokol uyarınca uzun süredir ortak verilen ücret ilanlarına uyum sağlanmasına yönelik tedbirler alındığı, anlaşmadan cayanların tespitini sağlayan ve sürücü kursları arasında müşteri paylaşımına yol açan havuz sistemine geçildiği, ayrıca her kursun 50.000-TL'lik senetler vermesi sağlanarak Protokol kurallarına uymayan sürücü kurslarına çeşitli cezalar uygulandığı, anılan bu saptamalar neticesinde aralarında davacının da bulunduğu teşebbüsler hakkında dava konusu Rekabet Kurulu kararıyla idarî para cezası uygulanmasına karar verildiği, idarî para cezasının iptali istemiyle bakılan davanın açıldığı anlaşılmaktadır.

Dava konusu Kurul kararı, dayanağı soruşturma raporu ve eklerine göre, davacının; Derneğe üye olduğu, Dernek Yönetim Kurulu ve Disiplin Kurulu üyesi olduğu, havuz sistemi uygulamasına geçilmesi yönünde alınan Dernek kararına kabul beyanında bulunduğu, Dernek defteri kayıtlarına göre 23.2.2009 tarihli karar ile disiplin kuruluna sevk edildiği, ancak hakkında ceza uygulanmadığı, 2003-2010 yılları arasında diğer kurslarla aynı fiyatı belirlediği, belirlenen fiyatlara yıllar itibarıyla artan bir oranda ve çoğunlukla tam uyum sağladığının anlaşıldığı, kartele taraf olduğundan (2009 gelirlerine ulaşamadığından) 2008 mali yılı sonunda oluşan gayrisafi gelirlerinin %2'si oranında olmak üzere 2.193,71 TL idarî para cezasıyla cezalandırıldığı anlaşılmaktadır.

Davacı vekili tarafından, "Dernek karar defterinde yer alan Protokol dışında temin edilen Protokolün gerçeği yansıtmadığı, hukuka aykırı olarak elde edilen belgenin delil olarak



T.C.  
DANIŞTAY  
ONÜÇÜNCÜ DAİRE  
Esas No : 2011/628  
Karar No : 2017/3793

*kullanılmayacağı, temin edilen Protokolün tebliğ edilmeyerek savunma haklarının kısıtlandığı*" iddia edilmekte ise de; 4054 sayılı Kanun'un 14. maddesine göre Rekabet Kurumu'nun her türlü bilgiyi tüm teşebbüslerden isteyebileceği, yalnızca Dernek tarafından sunulan belgenin dikkate alınmasını zorunlu kılan mevzuat hükmü olmadığı, ayrıca Protokolün hukuka aykırı olarak elde edildiği konusunda herhangi bir bilgi yahut beyanda bulunulmadığı, ayrıca Protokolün soruşturma raporunun ekinde taraflara gönderildiği anlaşıldığından davacının bu yöndeki iddiaları hukuki bulunmamıştır.

Davacı vekili tarafından, "*Milli Eğitim Bakanlığı'nın farklı uygulamalarının olduğu, Bakanlığın tespit edilen ücretlerin altında ücretle kursiyer kaydının yapılmaması yönünde Genelge yayımladığı, teşebbüslerin buna göre fiyat politikalarını belirlediği*" iddia edilmekte ise de; gerek Bakanlık tarafından çıkarılan mevzuat hükümlerinde gerekse sözü edilen Genelge'de teşebbüslerin ortak fiyat belirlemesine izin veren herhangi bir hükme yer verilmediği, tarafların fiyat politikalarını serbest belirleme iradesinin ortadan kaldırılması anlamına gelecek bir hüküm de bulunmadığı, ayrıca somut olayda havuz sistemi sayesinde müşteri paylaşımı yapıldığı ve Dernek'te ortak belirlenen fiyatların gazetede birlikte yayımlandığı da dikkate alındığında davacının bu yöndeki ve diğer iddiaları da yerinde görülmemiştir.

Bu itibarla; davacının rekabete aykırı davranışlarıyla Kanun'un 4. maddesini ihlâl ettiği anlaşıldığından, Kurul tarafından belirlenen yıllık gayrisafi geliri üzerinden idarî para cezası verilmesine ilişkin dava konusu Kurul kararında hukuka aykırılık bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle; davanın **REDDİNE**, ayrıntısı aşağıda gösterilen toplam 181,60-TL yargılama giderinin davacı üzerinde bırakılmasına, Avukatlık Asgari Ücret Tarifesi uyarınca 1.800-TL vekâlet ücretinin davacıdan alınarak davalı idareye verilmesine, posta gideri avansından artan tutarın kararın kesinleşmesinden sonra davacıya iadesine, bu kararın tebliğ tarihini izleyen 30 (otuz) gün içerisinde Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'na temyiz yolu açık olmak üzere, 14.12.2017 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

| Başkan          | Üye            | Üye                      | Üye           | Üye                   |
|-----------------|----------------|--------------------------|---------------|-----------------------|
| Nevzat<br>ÖZGÜR | Zümrüt<br>ÖDEN | Doç. Dr. Gürsel<br>ÖZKAN | İlker<br>SERT | Fatih Mehmet<br>ALKIŞ |

|                     |   |           |
|---------------------|---|-----------|
| Yargılama Giderleri | : |           |
| Toplam Harç         | : | 99,60-TL  |
| Posta Gideri        | : | 82,00-TL  |
| Toplam              | : | 181,60-TL |

