

T.C.  
DANIŞTAY  
ONÜÇÜNCÜ DAİRE  
Esas No : 2014/38  
Karar No : 2020/1065

**HUKUK MÜŞAVİRLİĞİ**  
Tarih: 6.8.2020  
Sayı : 8232

DAVACI : Mine YALÇINKAYA  
VEKİLİ : Av. Ali Anıl YALÇINKAYA  
Kılıçdede Mah., Çubukçu Sok., No:3/5 İlkadım/SAMSUN

DAVALI : Rekabet Kurumu  
Üniversiteler Mah., 1597. Cad., No:9  
Bilkent-Çankaya/ANKARA [35495-15945-49388] Uets

VEKİLİ : Av. Nagehan ÖZSEYHAN - Aynı adreste

DAVANIN KONUSU : Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Hâlinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmeliğin (Ceza Yönetmeliği) 5. maddesi ile 15/05/2013 tarih ve 13-28/387-175 sayılı Rekabet Kurulu (Kurul) kararının iptali ve ödenen 2.295,49-TL'nin iadesi istenilmektedir.

**DAVACININ İDDİALARI :**

Dava konusu Yönetmeliğin, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'a aykırı olduğu, Kanunun sadece cezalara ilişkin üst sınır belirlemesine rağmen, Ceza Yönetmeliği ile alt sınır getirilmesinin hukuka aykırı olduğu, Rekabet Kurumu'na (Kurum) Kanun ile verilen yetkinin sadece cezanın tespitinde dikkate alınacak hususlara ilişkin olduğu, kanunilik ilkesi çerçevesinde Ceza Yönetmeliğinin hukuka aykırı olduğu, Kanunda bulunmayan tanımlamalarla ceza tespit edilmesinin de hukuka aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Dava konusu işlemin iptali istemi yönünden; ceza verilmesine dayanak olarak gösterilen fiyat listesinin tavsiye niteliğinde olduğu, kendilerinin varlığı iddia edilen protokol kurallarına uymadığı, belirlenen kotalardan fazla kursiyer kaydı yapıldığı, bu konularda sunulan belgelerin dikkate alınmadığı, protokolü imzalayanların hukuka aykırı olduğunu bilmeden imzaladığı ve ihlâl kastlarının bulunmadığı, meslek örgütünün fiyat tavsiyesi niteliğinde karar alabileceği, dava konusu Kurul kararının hukuka aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

**DAVALININ SAVUNMASI :**

Öncelikle, usule ilişkin olarak, davanın süresinde açılmadığı, para cezasının iadesi talebinin Kuruma yöneltilmesinin husumet yönünden hukuka aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Esasa ilişkin olarak ise, dava konusu Yönetmeliğin hukuka uygun olduğu, emsal nitelikte pek çok yargı kararında bu hususun ortaya konulduğu; dava konusu işleminde hukuka uygun olduğu, dava konusu Kurul kararında yer verilen gerekçe ile deliller çerçevesinde davacının rekabet ihlâline taraf olduğunun açık ve net olarak ispatlandığı belirtilerek davanın reddi gerektiği savunulmuştur.

T.C.  
DANIŞTAY  
ONÜÇÜNCÜ DAİRE  
Esas No : 2014/38  
Karar No : 2020/1065

**DANIŞTAY TETKİK HÂKİMİ AHMET ASYA'NIN DÜŞÜNCESİ :**

Davanın reddi gerektiği düşünülmektedir.

**DANIŞTAY SAVCISI BERRİN KARINCA'NIN DÜŞÜNCESİ :**

Davacıya idari para cezası verilmesine ilişkin 15.5.2013 tarih ve 13-28/387-175 sayılı Rekabet Kurulu Kararı ile Rekabeti Sağlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hakim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmeliğin 5. maddesinin iptali ile 2.395,49 TL idari para cezası bedelinin iadesine karar verilmesi istenilmektedir.

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 16. maddesinin üçüncü fıkrasında Kanunun 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 ve Kurul tarafından saptanacak olan yıllık gayrisafi gelirlerinin yüzde onuna kadar idari para cezası verileceği, aynı maddenin beşinci fıkrasında, Kurul'un üçüncü fıkraya göre para cezasına karar verirken, 5326 sayılı Kanun'un 17. maddesinin ikinci fıkrası bağlamında, ihlalin tekerrürü, süresi, teşebbüs veya teşebbüs birliklerinin piyasadaki gücü, ihlalin gerçekleşmesindeki belirleyici etkisi, verilen taahhütlere uyup uymaması, incelemeye yardımcı olup olmaması, gerçekleşen veya gerçekleşmesi muhtemel zararın ağırlığı gibi hususları dikkate alacağı kuralı getirilmiş, son fıkrasında da, para cezalarının tespitinde dikkate alınan hususların, Kurul tarafından çıkarılacak Yönetmeliklerle belirleneceği belirtilmiştir.

Bu Yasa hükmüne dayalı olarak 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 cezalarına ilişkin usul ve esasları düzenlemek amacıyla Rekabeti Sağlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hakim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik çıkarılmıştır. İptali istenen Yönetmeliğin 5. maddesinde de, "(1) Temel para cezası hesaplanırken, Kanunun 4 uncu 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, b) Beş yıldan uzun süren ihlallerde bir katı oranında artırılır." kuralına yer verilmiştir.

Yukarıda açıklaması yer alan 4054 sayılı Yasanın 16. maddesinde, yaptırım türünün, idari para cezası, miktarının da teşebbüs veya teşebbüs birliğinin nihai karar tarihinden bir önceki yıl cirosunun yüzde onuna kadar olduğu belirlenmiş olup, Kurul, teşebbüs veya

T.C.  
DANIŞTAY  
ONÜÇÜNCÜ DAİRE  
Esas No : 2014/38  
Karar No : 2020/1065

teşebbüs birliği cirosunun % 10'una kadar nispi olarak verilecek cezanın oranını tespit etmek hususunda takdir yetkisine sahiptir. Dava konusu Yönetmelik hükmünde de, idari para cezası dışında idari yaptırım öngörülmemiş, yüzde on sınırının üzerine çıkacak bir oran belirlenmemiştir. Bu itibarla, dava konusu Yönetmeliğin de 4054 sayılı Yasanın 16. maddesinin verdiği yetki çerçevesinde ve Kabahatler Kanunu'nun 17. maddesinin 2. fıkrasında öngörülen kriterler göz önüne alınmak suretiyle para cezası miktarının objektif kriterlere bağlandığı, üst hukuk normlarına ve dayanağı Kanun hükümlerine aykırılık taşımadığı görülmüştür.

Öte yandan, 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinde rekabete aykırı davranışların sayıldığı, Yönetmeliğin 3. maddesinin (ç) bendinde de kartel tanımının yapıldığı, kartel'in de rekabet ihlalini oluşturan davranışlar arasında olduğu ve ihlalin ağırlığı kriterinin göz önüne alınması gerektiği yolundaki 4054 ve 5326 sayılı Yasa hükümleri çerçevesinde düzenlendiği anlaşıldığından, Yönetmeliğin dayanağı Yasa hükmüne aykırı olmadığı sonucuna varılmıştır.

Olayda, Samsun ili merkez ilçelerinde faaliyet gösteren sürücü kurslarının aralarında anlaşarak kurs ücretleri ile azami kursiyer sayısını belirlemek ve havuz sistemi yoluyla gelir paylaşımı yapmak suretiyle 4054 sayılı Yasanın 4. maddesinin ihlal edilip edilmediğinin tespiti amacıyla davacının da aralarında olduğu motorlu taşıt sürücü kursları hakkında açılan soruşturma sonucunda 18.1.2013 tarih ve 2012-2-63/SR sayılı soruşturma raporu hazırlanmış ve faaliyet gösteren sürücü kurslarının aralarında akdettiği protokoller ile ehliyet türü itibarıyla uygulayacakları kurs ücretlerini, ödeme koşullarını ve kursiyer sayılarını belirlediği, bir havuz sistemi oluşturularak kursiyerlerden elde ettikleri gelirin bir bölümünün havuza aktarılmasını düzenlediği, anlaşma koşullarını temin etmek üzere senet imzalandığı tespit edilmiştir.

Dosyadaki mevcut belge ve bilgiler ile soruşturma raporunun birlikte değerlendirilmesi sonucunda, Samsun ili merkez ilçelerinde faaliyet gösteren sürücü kurslarının kurs ücretleri ile azami kursiyer sayısını belirlemeye ve elde ettikleri geliri paylaşmaya yönelik aralarında rekabeti bozucu anlaşmak yapmak suretiyle 4054 sayılı Kanunun 4. maddesini ihlal ettiği ve teşebbüsler arasındaki rekabeti bozucu bu anlaşmanın rakip teşebbüsler arasında fiyat tespitini ve arz miktarının kontrolünü içerdiği için kartel olarak nitelendirileceği sonucuna varıldığından, 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin üçüncü fıkrası ve Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hakim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmeliğin 5. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi ve ikinci fıkrası hükümleri uyarınca 2012 mali yılı sonunda oluşan ve Kurul tarafından belirlenen yıllık gayri safi gelirlerinin % 2'si oranında davacı yönünden takdir edilen idari para cezasında da mevzuata aykırılık görülmemiştir.

Açıklanan nedenlerle, davacıya idari para cezası verilmesine ilişkin 15.5.2013 tarih ve 13-28/387-175 sayılı Rekabet Kurulu Kararı ile Rekabeti Sağlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hakim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmeliğin 5. maddesinin hukuka uygun olduğu ve davanın reddine karar verilmesi gerektiği düşünülmüştür.

T.C.  
DANIŞTAY  
ONÜÇÜNCÜ DAİRE  
Esas No : 2014/38  
Karar No : 2020/1065

### TÜRK MİLLETİ ADINA

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

Davalı idarenin usule ilişkin itirazları yerinde görülmeyle esasın incelenmesine geçildi.

#### MADDİ OLAY VE HUKUKİ SÜREÇ :

Kuruma muhtelif tarihlerde yapılan şikâyet başvurularında, "Samsun ili ve ilçelerinde faaliyet gösteren sürücü kurslarının aralarında anlaşmak suretiyle sürücü kursu ücretlerine %150 oranında zam yaptıkları ve ücretleri asgari 600 TL olarak belirledikleri ifade edilerek gereğinin yapılması" talep edilmiş, 18/07/2012 tarihli Kurul kararıyla aralarında davacının da bulunduğu teşebbüsler hakkında 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlâl edip etmediklerinin tespiti amacıyla soruşturma açılmasına karar verilmiştir.

Soruşturma kapsamında; Kurum uzmanları tarafından 05/06/2012 tarihinde Bafra Özel Eğitim Ltd. Şti'ye ait Özel Yeşil Bafra Motorlu Taşıtlı Sürücü Kursu'nda yerinde inceleme gerçekleştirilmiş ve teşebbüs kurucu ortağı ile görüşme yapılmış, 06/06/2012 tarihinde Samsun Sürücü Kursları Derneği (Dernek) başkanı ile görüşülerek Samsun ili ve ilçelerinde faaliyet gösteren sürücü kurslarının bazılarında ait ücret ilanları ile fatura örnekleri alınmış, bununla birlikte Protokol-1, Protokol-2 ve Taslak Metin ile Protokol-1 çerçevesinde hazırlanmış olan senetler elde edilmiştir.

Davacının da imzası bulunan Protokol-1'in 3. maddesinde, her bir belge (ehliyet) türü için tavsiye edilen fiyat ile uygulanacak taksit sayısı, 4. maddesinde, her bir belge türü için bir dönemde kursların kaydedebileceği azami kursiyer sayısı tespit edilmiş, 5. maddesinde ise bir gelir havuzunun kurulması ve kurs gelirlerinin 2/3'ünün bu havuza aktararak sürücü kursları arasında paylaşılması öngörülmüştür. Protokol-1'in 15. maddesinde, sürücü kurslarının kursiyer listelerinin, dönem başlangıçlarında, derneğin görevlendireceği bir komisyon tarafından toplu hâlde Milli Eğitim Müdürlüğüne teslim edileceği kararlaştırılmıştır. Protokol-1'in 17. maddesinde ise, protokol hükümleriyle getirilen sistemin etkin bir şekilde uygulanabilmesi adına, havuza aktarılması gereken ücretin aktarılmaması veya belirlenen kotaların aşılması durumunda paraya çevrilmek üzere sürücü kursları tarafından 10.000'er (onbin) TL'lik senet verilmesi öngörülmüştür. Protokol-1'in 16. maddesinde ayrıca, anlaşma koşullarının uygulanmasının takibi için her bir kursun belirli bir danışmanlık ücreti ödemesi gerektiği düzenlenmiştir. Öte yandan, 23/12/2011 tarihli Protokol-1'in 17. maddesi hükmü uyarınca, söz konusu protokole taraf olan tüm teşebbüs yetkililerinin sorumlu oldukları sürücü kurslarının her biri için 10.000 TL'lik senet imzalayarak dernek başkanına teslim ettikleri tespit edilmiştir.

Soruşturma sürecinde elde edilen tüm bilgi ve belgelerin incelenmesi sonucunda dava konusu Kurul kararıyla; aralarında davacının da bulunduğu Samsun ili merkez ilçelerinde faaliyet gösteren sürücü kurslarının aralarında akdetmiş oldukları 23/12/2011 tarihli Protokol-1 (ve Protokol-2) ile sürücü kursları tarafından uygulanacak olan ehliyet türü bazında kurs ücretlerini ve ödeme koşullarını tespit ettikleri, sürücü kurslarının ehliyet türü bazında

T.C.  
DANIŞTAY  
ONÜÇÜNCÜ DAİRE  
Esas No : 2014/38  
Karar No : 2020/1065

kaydedebileceği maksimum kursiyer sayısını belirledikleri, bir havuz sistemi oluşturarak teşebbüslerin kursiyerlerden elde ettikleri gelirin bir bölümünün havuza aktarılmasını düzenledikleri, teşebbüslerin anlaşma koşullarına riayetini temin etmek üzere senet imzaladıkları anlaşıldığından, teşebbüsler arasında akdedilen 23/12/2011 tarihli Protokol-1'in 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında rekabeti bozucu bir anlaşma niteliğinde olduğu, tespit edilen rekabeti bozucu anlaşmanın, rakip teşebbüsler arasında fiyat tespitini ve arz miktarının kontrolünü içermesi nedeniyle rekabet hukuku bağlamında kartel olarak nitelendirileceği, toplumun bu uygulamalardan büyük oranda zarar görmesi nedenleriyle söz konusu anlaşmanın muafiyet alamayacağı, Ceza Yönetmeliği çerçevesinde, ilgili teşebbüslere 2012 mali yılı sonunda oluşan yıllık gayri safi gelirlerinin takdiren %2'si (yüzde ikisi) oranında idari para cezası verilmesine karar verilmiştir.

Bakılan dava, davacıya 3.193,99-TL idari para cezası verilmesine ilişkin 15/05/2013 tarih ve 13-28/387-175 sayılı Kurul kararı ile Ceza Yönetmeliği'nin 5. maddesinin iptali ve 2.395,49 TL idari para cezası bedelinin iadesine karar verilmesi istemiyle açılmıştır.

**İNCELEME VE GEREKÇE:**

**ESAS YÖNÜNDEN:**

**İlgili Mevzuat:**

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 3. maddesinde, piyasada mal veya hizmet üreten, pazarlayan, satan gerçek ve tüzelkişilerle, bağımsız karar verebilen ve ekonomik bakımdan bir bütün teşkil eden birimler teşebbüs olarak tanımlandıktan sonra, 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, fiyatı 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 teamüllere aykırı olarak, bir mal veya hizmet ile birlikte diğer mal veya hizmetin satın alınmasının zorunlu kılınması veya aracı teşebbüs durumundaki

T.C.  
DANIŞTAY  
ONÜÇÜNCÜ DAİRE  
Esas No : 2014/38  
Karar No : 2020/1065

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 gerekçelere dayanmak koşuluyla taraflardan her biri uyumlu eylemde bulunmadığını ispatlayarak sorumluluktan kurtulabilir." kuralına yer verilmiştir.

Bu kuralla, belirli bir mal ve hizmet piyasasında doğrudan veya dolaylı olarak rekabeti engelleme, bozma veya 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 bulunarak açıkça yasaklanmıştır.

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" (dava konusu Yönetmelik) çıkarılmıştır.

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

T.C.  
DANIŞTAY  
ONÜÇÜNCÜ DAİRE  
Esas No : 2014/38  
Karar No : 2020/1065

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, 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 ihlallerde yarısı oranında,

b) Beş yıldan uzun süren ihlallerde bir katı oranında,

arttırılır." kuralı yer almıştır.

**Dava Konusu Yönetmeliğin 5. maddesinin İncelenmesi:**

Yönetmeliğin 5. maddesinin iptali talebinin, Rekabet Kurumu'nun düzenleme yetkisi ve idarî yaptırımların kanuniliği ilkesi çerçevesinde değerlendirilmesi gerekmektedir.

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 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 özerliğe 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

T.C.  
DANIŞTAY  
ONÜÇÜNCÜ DAİRE  
Esas No : 2014/38  
Karar No : 2020/1065

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, yaptırımın türü, süresi ve miktarı bakımından mutlak olarak kanunilik ilkesini benimsemiştir.

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 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



T.C.  
DANIŞTAY  
ONÜÇÜNCÜ DAİRE  
Esas No : 2014/38  
Karar No : 2020/1065

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.

Bu itibarla, "Temel Para Cezası" başlıklı 5. maddesinde, 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.

**Dava Konusu Kurul Kararının İncelenmesi:**

4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi ile, belirli bir mal ve hizmet piyasasında doğrudan veya dolaylı olarak rekabeti engelleme, bozma veya kısıtlama amacını taşıyan veya bu etkiyi doğuran yahut doğurabilecek nitelikte olan teşebbüsler arası anlaşmalar, uyumlu eylemler ve teşebbüs birliklerinin bu tür karar ve eylemleri yasaklanmıştır. Bu itibarla, 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesine dayalı olarak bir rekabet ihlâlüne idarî para cezası uygulanabilmesi için, Kanun'un 4. maddesinde belirtilen rekabete aykırı bir anlaşmanın yapılması ya da uyumlu eylemin gerçekleşmesi ve ayrıca bu hukuka aykırı davranışların varlığının ortaya konulması gerekir.

Anılan Kanun'un 4. maddesinin gerekçesinde ise, maddenin amacı bakımından anlaşmanın, Medeni Hukuk'un geçerlilik koşullarına uymasa bile tarafların kendilerini bağlı hissettikleri her türlü uzlaşma ya da uyuşma anlamında kullanıldığı, anlaşmanın yazılı veya sözlü olmasının bir öneminin olmadığı belirtilmiştir.

4054 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde; rekabetin sağlandığı bir piyasa ekonomisinde fiyat ve kâr göstergelerinin müdahalelerden uzak olarak belirleneceği; rekabetin, piyasa ekonomisinin işlerliğini sağlayan araç durumundaki bir süreç olduğu, rekabeti oluşturacak şartların bulunmaması durumunda piyasa ekonomisinin sağlıklı bir şekilde işleminin mümkün olmayacağı, bu sürecin sağlıklı işlemini temin etmek bakımından teşebbüslerin rekabete aykırı fiil ve davranışlardan sakınması gerektiği belirtilmiştir.

Dava konusu uyuşmazlıkta, aralarında davacının da bulunduğu Samsun ili merkez ilçelerinde faaliyet gösteren sürücü kurslarının aralarında akdetmiş oldukları 23/12/2011 tarihli Protokol-1 (ve Protokol-2) ile sürücü kursları tarafından uygulanacak olan ehliyet türü bazında kurs ücretlerini ve ödeme koşullarını tespit ettikleri, sürücü kurslarının ehliyet türü bazında kaydedebileceği maksimum kursiyer sayısını belirledikleri, bir havuz sistemi oluşturarak teşebbüslerin kursiyerlerden elde ettikleri gelirin bir bölümünün havuza aktarılmasını düzenledikleri, teşebbüslerin anlaşma koşullarına riayetini temin etmek üzere senet imzaladıkları anlaşılmaktadır.

T.C.  
DANIŞTAY  
ONÜÇÜNCÜ DAİRE  
Esas No : 2014/38  
Karar No : 2020/1065

Soruşturma kapsamında elde edilen protokolün açıkça rekabete aykırı bir anlaşma olduğu ve davacının anılan anlaşmayı imzalamakla rekabet ihlâlinin tarafı olduğu, davacının belirtilen rekabete aykırı davranışlarıyla Kanun'un 4. maddesini ihlâl ettiği anlaşıldığından, 2012 mali yılı sonunda oluşan ve Kurul tarafından belirlenen yıllık gayri safi gelirlerinin takdiren %2'si oranında olmak üzere, davacıya 3.193,99-TL idarî para cezası verilmesine ilişkin dava konusu Kurul kararında hukuka aykırılık bulunmamaktadır.

**KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Dava konusu Yönetmeliğin 5. maddesi yönünden **DAVANIN REDDİNE,**
2. Dava konusu Kurul kararı ve ödenen 2.295,49-TL'nin iadesi istemi yönünden **DAVANIN REDDİNE,**
3. Ayrıntısı aşağıda gösterilen toplam 175,05-TL yargılama giderinin davacı üzerinde bırakılmasına,
4. Avukatlık Asgari Ücret Tarifesi uyarınca 3.000-TL vekâlet ücretinin davacıdan alınarak davalı idareye verilmesine,
5. Posta gideri avansından artan tutarın kararın kesinleşmesinden sonra davacıya iadesine,
6. Bu kararın tebliğ tarihini izleyen 30 (otuz) gün içerisinde Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'na temyiz yolu açık olmak üzere, 02/06/2020 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

<b>Başkan</b>	<b>Üye</b>	<b>Üye</b>	<b>Üye</b>	<b>Üye</b>
Nevzat	H. Neşe	Mürteza	İlker	Ali
ÖZGÜR	SARI	GÜLER	SERT	ÖZGÜR

**YARGILAMA GİDERLERİ:**

Toplam Harç	: 91,45-TL
Posta Gideri	: 83,60-TL
<b>TOPLAM</b>	<b>:175,05-TL</b>