SPK İdari Para Cezasında Gerekçe

MAHKEME	KARAR TARİHİ	SONUÇ
Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu	12.06.2025	Bozma

ESAS NO	KARAR NO	İLGİLİ HÜKÜMLER
2025/597	2025/1299	SPK 6362 m.104, 105, Kabahatler K. 5326 m.17, İYUK 2577 m.2, m.20

ÖZET

Pay piyasasındaki işlemler nedeniyle 6362 sayılı Kanun m.104 uyarınca alt ve üst sınırın ortalaması olan idari para cezası verilmiştir. Daire, alt sınırdan uzaklaşma gerekçesi gösterilmediğinden işlemi iptal etmiş; İDDK denetim raporundaki tespitler karşısında bu kısmı bozmuştur.

Bu kararın özeti ve değerlendirmesi
savun.av.tr/spk-idari-para-cezasinda-gerekce-zorunlulugu-2025-1299/ →

Karar metni

Adalet Bakanlığı Bedesten sisteminde yayımlandığı hâliyle, değiştirilmeden aktarılmıştır. Taraf adları kaynakta anonimdir.

DANIŞTAY İDARİ DAVA DAİRELERİ KURULU 2025/597 E. , 2025/1299 K.

"İçtihat Metni"

T.C. D A N I Ş T A Y

İDARİ DAVA DAİRELERİ KURULU

Esas No : 2025/597

Karar No : 2025/1299

TEMYİZ EDEN (DAVALI) : ... Kurulu

VEKİLİ : Av. ...

KARŞI TARAF (DAVACI) : ...

VEKİLİ : Av. ...

İSTEMİN KONUSU: Danıştay Onüçüncü Dairesinin 31/10/2024 tarih ve E:2021/1095, K:2024/4345 sayılı kararının iptale ilişkin kısmının temyizen incelenerek bozulması istenilmektedir.

YARGILAMA SÜRECİ :

Dava konusu istem: 22/08/2019-07/10/2019 döneminde ... Elektrik Üretim Madencilik Sanayi ve Ticaret AŞ (... Elektrik) pay piyasasında gerçekleştirdiği işlemler sebebiyle Piyasa Bozucu Eylemler Tebliği (VI-104.1)'nin 5. maddesinin birinci fıkrasının (a), (b) ve (f) bentlerinde tanımlanan işlemlerin gerçekleştirilmiş olması nedeniyle davacı hakkında 2019 yılı için belirlenen asgari ve azami ceza tutarlarının ortalaması olan 498.444,50-TL idari para cezası tesis edilmesine ilişkin ... tarih ve ... sayılı Sermaye Piyasası Kurulu (Kurul) kararının ve VI-104.1 Piyasa Bozucu Eylemler Tebliği'nin 5. maddesinin birinci fıkrasının (a), (b) ve (f) bentlerinin iptali istenilmiştir.

Daire kararının özeti: Danıştay Onüçüncü Dairesinin 31/10/2024 tarih ve E:2021/1095, K:2024/4345 sayılı kararıyla;

VI-104.1 Piyasa Bozucu Eylemler Tebliği'nin 5. maddesinin birinci fıkrasının (a), (b) ve (f) bentlerinin incelenmesinden; sözlük anlamı ile "düzenli hâle koymak, düzen vermek, tanzim ve tertip etmek" olarak tanımlanan "düzenleme"nin, kamu hukukunda kural koyma ile eş anlamlı olduğu; "kural"ın ise; sürekli, soyut, nesnel, genel (kişilik dışı) durumları belirleyen ve gösteren bir içeriğe sahip olduğu; yasama organının yasama tasarrufları dışında, idare, Anayasa ve kanunlardan aldığı yetki ile, kural koyma (düzenleme yapma) yetkisine sahip olduğu, "kural işlemler"in (ya da diğer adıyla "genel düzenleyici işlemler"), üst hukuk kurallarına uygun olarak hukuk düzenine yeni kural getiren ya da mevcut bir kuralı değiştiren veya kaldıran tek yanlı idarî işlemler olduğu; düzenleme yetkisini kullanarak yönetmelik, tebliğ, genelge gibi genel düzenleyici işlemleri yapan idarenin bir işleminin düzenleyici nitelik taşıdığının kabul edilebilmesi için, söz konusu işlemin sürekli, soyut, nesnel, genel durumları belirleyen ve gösteren hükümler içermesi, başka bir anlatımla, belirtilen nitelikte kurallar konulmuş olmasının zorunlu olduğu, bu genel düzenlemelerin üst hukuk kurallarına aykırı hükümler içermemesi gerektiği,

Düzenleyici ve denetleyici kurumların, ilgili bulundukları piyasada düzenleme ve denetleme görevi üstlenmekte olduğu, bu kurumların temel işlevinin, toplumsal ve ekonomik hayatın temel hak ve özgürlükler ile yakından ilişkili alanlarındaki kamusal ve özel kesim etkinliklerini, birtakım kurallar koyarak düzenlemek, konulan kurallara uyulup uyulmadığını izlemek ve denetlemek olduğu; sermaye piyasası ile ilgili olarak kanuna aykırı olmayan düzenlemeler yapma yetkisine sahip olan davalı Kurulun, ilgili bulunduğu piyasada, 6362 sayılı Kanun'la kendisine tanınan yetkiyi dava konusu Tebliği çıkarmak suretiyle kullandığı,

6362 sayılı Kanun'un amacının, sermaye piyasasının güvenilir, şeffaf, etkin, istikrarlı, adil ve rekabetçi bir ortamda işleyişinin ve gelişmesinin sağlanması, yatırımcıların hak ve menfaatlerinin korunması için sermaye piyasasının düzenlenmesi ve denetlenmesi olduğu, Kurul'un düzenleme alanı özellik arz ettiğinden görev alanına giren konularda Kurul'a, kanunların gösterdiği sınırlar içerisinde ve kamu yararı çerçevesinde kullanılabilecek ikincil düzenlemeler ihdas edebilme yetkisini de barındıran takdir yetkisi tanındığı; anılan Kanun'un 104. maddesinde makul bir ekonomik veya finansal gerekçeyle açıklanamayan, borsa ve teşkilatlanmış diğer piyasaların güven, açıklık ve istikrar içinde çalışmasını bozacak nitelikteki eylem ve işlemlerin, bir suç oluşturmadığı takdirde, piyasa bozucu nitelikte eylem sayıldığı, Kurulca belirlenen piyasa bozucu eylemleri gerçekleştiren kişilere Kurul tarafından idarî para cezası verilebileceği belirtilerek Kurul'a piyasa bozucu eylemlere ilişkin usul ve esasları belirleme hususunda yetki verildiği,

Piyasa Bozucu Eylemler Tebliği'nde, piyasa bozucu eylemin, makul bir ekonomik veya finansal gerekçeyle açıklanamayan, borsa ve teşkilatlanmış diğer piyasaların güven, açıklık ve istikrar içinde çalışmasını bozacak nitelikte olan ve bir suç oluşturmayan eylem olarak tanımlandığı; dava konusu düzenlemelerle tek başına ya da birlikte hareket eden kişiler tarafından borsa ve teşkilatlanmış diğer piyasalarda gerçekleştirilen, sermaye piyasası araçlarının fiyatları, fiyat değişimleri, işlem hacimleri, işlem miktarları, işlem oranları, emir miktarları, emir oranları, emir iptal miktarları, emir iptal oranları veya emir gerçekleşme oranları gibi verilerin dikkate alındığında önemli veya etkili kabul edilebilecek nitelikte alım veya satım yapılması, hesap hareketi gerçekleştirilmesi, emir verilmesi, emir iptali veya emir değiştirilmesi, farklı fiyat kademelerine emir iletilmesi, yön değiştiren emirler verilmesi, kendinden kendine veya karşılıklı işlemler gerçekleştirilmesi, fiyat yükseltici, fiyat düşürücü veya fiyatı sabit tutmaya yönelik işlemler yapılmasının piyasa bozucu eylem olarak belirlendiği,

Böylelikle, belirlenen nitelikteki alım-satım emirlerinin ve işlemlerinin engellenmesi suretiyle borsa ve teşkilatlanmış diğer piyasaların güven, açıklık ve istikrar içinde çalışmasının sağlanması ve yatırımcıların menfaatlerinin korunmasının amaçlandığı,

Sermaye piyasasının hareketli yapısı ve yeni gelişmelere açık olması, kanun hükümlerinin ise esas itibarıyla durağan ve genel mahiyet taşıması, 6362 sayılı Kanun'la davalı idareye verilen görev, yetki ve sorumluluklar ile Kurulca belirlenen piyasa bozucu eylemleri gerçekleştiren kişilere Kurul tarafından yirmi bin Türk Lirasından beş yüz bin Türk Lirasına kadar idarî para cezası verileceğine ilişkin Kanun hükmü göz önünde bulundurulduğunda; dava konusu düzenlemelerde hukuka aykırılık bulunmadığı sonucuna varıldığı,

Nitekim, Anayasa Mahkemesi tarafından 6362 sayılı Kanun kapsamında verilen idari para cezasına karşı yapılan bireysel başvurunun incelenmesi sonucunda sermaye piyasasının düzenlenmesinin teknik ve uzmanlık gerektiren bir iş olduğuna dikkat çekilerek, kanun ile belirtilen sınırlarda idare tarafından düzenleme yapılmasının, kanunilik, belirlilik ve öngörülebilirlik ilkelerine aykırı bulunmadığı (AYM, Mars Sinema Turizm ve Sportif Tesisler İşletmeciliği A.Ş., B. No: 2017/23849, 10/10/2018),

5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 3. maddesinde, bu Kanun'un hükümlerinin idari para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren bütün fiiller hakkında uygulanacağı; 4. maddesinin birinci fıkrasında, hangi fiillerin kabahat oluşturduğu kanunda açıkça tanımlanabileceği gibi, kanunun kapsam ve koşulları bakımından belirlediği çerçeve hükmün içeriğinin, idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle de doldurulabileceği belirtilmiş; ikinci fıkrasında, kabahat karşılığı olan yaptırımların türü, süresi ve miktarının ancak kanunla belirlenebileceği kuralına yer verildiği,

5326 sayılı Kanun'un 17. maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında, idari para cezasının, maktu veya nispi olabileceği, idari para cezasının, kanunda alt ve üst sınırı gösterilmek suretiyle de belirlenebileceği, bu durumda, idari para cezasının miktarı belirlenirken işlenen kabahatin haksızlık içeriği ile failin kusuru ve ekonomik durumunun birlikte göz önünde bulundurulacağının belirtildiği,

6362 sayılı Kanun'un 103. maddesiyle, her kişiye veya olaya özgü ceza tutarlarının belirlenmesinin mümkün olmaması nedeniyle cezaların bireyselleştirilmesi için kanun koyucu tarafından cezanın alt ve üst sınırlarının gösterildiği ancak bu iki sınır arasında bir ceza belirleme konusunda da idareye takdir yetkisi verildiği, bununla birlikte, alt ve üst sınır arasında idareye bırakılan takdir yetkisinin makul ve ölçülü olmayan şekilde kullanılmasının eşitsizliğe, haksızlığa ve keyfiliğe yol açabileceği, bu nedenle, idare tarafından her somut olayda uygulanan para cezasının bireyselleştirilmesi ve alt sınırdan uzaklaşılması halinde gerekçelerine yer verilmesi gerektiği,

Sermaye Piyasası Kurulunun, 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu Çerçevesinde Tesis Edilecek İdari Para Cezalarına İlişkin Uygulama Esasları başlıklı ilke kararında; idari para cezası uygulamalarında, ilgililerin Kurul görevlileri ve çalışanları ile süreç içerisinde olan işbirliği, ilgili hakkında daha evvel aynı ihlal nedeniyle idari para cezası tesis edilmesi, ihlalin önemliliği, ihlalin doğurduğu zararın büyüklüğü, ihlalin gerçekleştirilme şekli, ilgilinin kusurunun yoğunluğu, ilgilinin savunmasındaki samimiyeti, ihlal nedeniyle doğan zararın tazmini ve/veya aykırılığın giderilip giderilmediği, yatırımcıların zarar görüp görmediği, ilgili tarafından elde edilen menfaatin büyüklüğü gibi kıstaslar çerçevesinde yapılacak değerlendirmeler neticesinde ve bu ölçüde Kanun ile belirlenen alt limitten uzaklaşılması yoluna gidileceği, hizmet birimlerince Kurul karar organına sunulacak öneri yazılarında Kanun ile belirlenen alt limitten uzaklaşılarak idari para cezası tesis edilmesi talep edilmesi hallerinde bu talebin gerekçelerinin de açıkça belirtilmesi gerektiği yönünde düzenlemelere yer verildiği,

6362 sayılı Kanun'un 103. maddesinde belirtilen idari para cezası yaptırımı konusunda idarenin takdir yetkisini kullanırken Kabahatler Kanunu'nun 17. maddesi ve ilke kararında belirtildiği üzere; kabahatin haksızlık içeriği ile failin kusuru ve ekonomik durumunun birlikte göz önünde bulundurması ve ölçülülük ilkesine uygun olması gerektiği,

Dosyanın incelenmesinden, davacı tarafından 22/08/2019-07/10/2019 döneminde ... Elektrik pay piyasasında gerçekleştirilen işlemlerle, alış işlemlerinin sık aralıklarla, çok sayıda ve düşük miktarlı emirle, satış işlemlerinin ise daha yüksek miktarlı ve az sayıda emirle gerçekleştirildiği, böylece aktif bir pay piyasasının ve paya çok fazla talep olduğu görünümünün yaratıldığı ve böylece gerçekleştirilen işlemlerin piyasa bozucu eylem niteliğinde olduğu sabitse de 6362 sayılı Kanun'un 104. maddesi uyarınca davacıya uygulanacak idari para cezasının tespitinde 2019 yılı için üst sınır olan 958.581,00-TL ile alt sınırı olan 38.308,00-TL'nin ortalamasının esas alındığı ancak davacının piyasa bozucu eylemler sonucunda zarar ettiği de göz önüne alındığında, idari para cezasının bu şekilde belirlenmesinin sebebinin, idari yargı denetimine açık bir şekilde, davalı idare tarafından belirtilmediği ve idari para cezasının mevzuata uygun bir şekilde bireyselleştirilmediğinin anlaşıldığı,

Bu itibarla, Kurulca uygulanan idari para cezasının mevzuata uygun şekilde belirlenmediği anlaşıldığından, davacı hakkında idari para cezası uygulanmasına ilişkin dava konusu Kurul kararında hukuka uygunluk bulunmadığı sonucuna varıldığı gerekçesiyle düzenleme yönünden davanın reddine, bireysel işlemin iptaline karar verilmiştir.

TEMYİZ EDENİN İDDİALARI : Davalı idare tarafından, davacının eylemlerinin niteliği ve çeşitliliğinin alt sınırdan uzaklaşılmasına sebebiyet verdiği, birden fazla mevzuat hükmünü ihlal ettiği, pay piyasasında gerçekleştirdiği eylemler nedeniyle yatırımcıların zarara uğramasına neden olduğu belirtilerek temyize konu Daire kararının dava konusu işlemin iptaline ilişkin kısmının bozulması gerektiği ileri sürülmektedir.

KARŞI TARAFIN SAVUNMASI : Davacı tarafından, savunma verilmemiştir.

DANIŞTAY TETKİK HÂKİMİ ...'İN DÜŞÜNCESİ : Temyiz isteminin kabulü ile Daire kararının temyize konu kısmının bozulması gerektiği düşünülmektedir.

TÜRK MİLLETİ ADINA

Karar veren Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunca, Tetkik Hâkiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra gereği görüşüldü:

İNCELEME VE GEREKÇE:

MADDİ OLAY :

... Elektrik pay piyasasında 22/08/2019-21/10/2019 döneminde gerçekleştirilen işlemlere ilişkin davalı idarece inceleme başlatılmıştır.

Yapılan inceleme kapsamındaki tespitler uyarınca ... tarih ve ... sayılı Kurul kararıyla ... Elektrik pay piyasasında davacı tarafından 22/08/2019-07/10/2019 döneminde gerçekleştirilen işlemlerin VI-104.1 sayılı Piyasa Bozucu Eylemler Tebliği'nin 5. maddesinin birinci fıkrasının (a), (b) ve (f) bentlerine aykırılık teşkil etmesi sebebiyle 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nun 104. maddesi uyarınca davacı hakkında 2019 için belirlenen asgari ve azami ceza tutarlarının ortalaması olan 498.444,50-TL idari para cezası tesis edilmesine karar verilmiştir.

Bunun üzerine, ... tarih ve ... sayılı Kurul kararının ve kararın dayanağı olan VI-104.1 sayılı Piyasa Bozucu Eylemler Tebliği'nin 5. maddesinin birinci fıkrasının (a), (b) ve (f) bentlerinin iptali istemiyle temyizen bakılan dava açılmıştır.

ESAS YÖNÜNDEN:

İLGİLİ MEVZUAT:

6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nun 1. maddesinde, "Bu Kanun'un amacı; sermaye piyasasının güvenilir, şeffaf, etkin, istikrarlı, adil ve rekabetçi bir ortamda işleyişinin ve gelişmesinin sağlanması, yatırımcıların hak ve menfaatlerinin korunması için sermaye piyasasının düzenlenmesi ve denetlenmesidir."; 103. maddesinin fiil tarihinde yürürlükte bulunan haliyle birinci fıkrasında, "Bu Kanun'a dayanılarak yapılan düzenlemelere, belirlenen standart ve formlara ve Kurulca alınan genel ve özel nitelikteki kararlara aykırı hareket eden kişilere Kurul tarafından yirmi bin Türk Lirasından iki yüz elli bin Türk Lirasına kadar idari para cezası verilir. Ancak, yükümlülüğe aykırılık dolayısıyla menfaat temin edilmiş olması halinde verilecek idari para cezasının miktarı bu menfaatin iki katından az olamaz."; 104. maddesinde, "Makul bir ekonomik veya finansal gerekçeyle açıklanamayan, borsa ve teşkilatlanmış diğer piyasaların güven, açıklık ve istikrar

içinde çalışmasını bozacak nitelikteki eylem ve işlemler, bir suç oluşturmadığı takdirde, piyasa bozucu nitelikte eylem sayılır. Kurulca belirlenen piyasa bozucu eylemleri gerçekleştiren kişilere Kurul tarafından yirmi bin Türk Lirasından beş yüz bin Türk Lirasına kadar idari para cezası verilir. Ancak, bu suretle menfaat temin edilmiş olması halinde verilecek idari para cezasının miktarı bu menfaatin iki katından az olamaz."; 105. maddesinde, "(1) İdari para cezalarının uygulanmasından önce ilgilinin savunması alınır. Savunma istendiğine ilişkin yazının tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde savunma verilmemesi halinde, ilgilinin savunma hakkından feragat ettiği kabul edilir. (2) Bu Kanun'da tanımlanan kabahatlerden birinin idari yaptırım kararı verilinceye kadar birden çok işlenmesi halinde, ilgili hükme göre, ilgili gerçek veya tüzel kişiye bir idari para cezası verilir ve verilecek ceza iki kat artırılır. Ancak, bu kabahatin işlenmesi suretiyle bir menfaat temin edilmesi veya zarara sebebiyet verilmesi halinde verilecek idari para cezasının miktarı bu menfaat veya zararın üç katından az olamaz. (...)" kuralları yer almaktadır.

21/01/2014 tarih ve 28889 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Piyasa Bozucu Eylemler Tebliği'nin 5. maddesinde, "(1) Tek başına ya da birlikte hareket eden kişiler tarafından borsa ve teşkilatlanmış diğer piyasalarda gerçekleştirilen, sermaye piyasası araçlarının fiyatları, fiyat değişimleri, işlem hacimleri, işlem miktarları, işlem oranları, emir miktarları, emir oranları, emir iptal miktarları, emir iptal oranları veya emir gerçekleşme oranları gibi sermaye piyasalarının işleyişi veya sermaye piyasası araçlarının fiyatlarının belirlenmesiyle ilgili veriler dikkate alındığında önemli veya etkili kabul edilebilecek nitelikte; a) Alım veya satım yapılması, hesap hareketi gerçekleştirilmesi, emir verilmesi, emir iptali veya emir değiştirilmesi, b) Farklı fiyat kademelerine emir iletilmesi, c) Bir dakikadan daha az zaman dilimlerinde piyasadaki en iyi alım fiyatına eşit veya piyasadaki en iyi alım fiyatından daha düşük fiyatlı satım emri ya da piyasadaki en iyi satım fiyatına eşit veya piyasadaki en iyi satım fiyatından daha yüksek fiyatlı alım emri iletmek şeklinde yön değiştiren emirler verilmesi, ç) Kendinden kendine veya karşılıklı işlemler gerçekleştirilmesi, d) Açılış veya kapanış fiyatlarını etkilemeye yönelik işlemler yapılması, e) Gün sonu veya vade sonu uzlaşma fiyatlarını etkilemeye yönelik işlemler gerçekleştirilmesi, f) Fiyat yükseltici, fiyat düşürücü veya fiyatı sabit tutmaya yönelik işlemler yapılması, g) Vadeli işlem ve opsiyon piyasasında bir sicile bağlı tüm hesaplar için ya da piyasa bazında belirlenen pozisyon limitlerinin geçilmesi, ğ) Vadeli işlem ve opsiyon piyasasında, ilgili dayanak varlık piyasasında gerçekleştirilen işlemlerle aynı yönlü işlemler gerçekleştirilmesi ve benzeri işlemler yapılması suretiyle borsa ve teşkilatlanmış diğer piyasaların güven, açıklık ve istikrar içinde çalışmasını bozan ya da sermaye piyasası araçlarının fiyatları, fiyat değişimleri, arz ve talepleri hakkında yanlış veya yanıltıcı izlenim uyandıran veya adil ve dürüst işlem yapılmasını, piyasanın rekabetçi bir ortamda işleyişini ya da fiyatın doğru ve dürüst bir şekilde oluşmasını zorlaştıran ya da engelleyen fiil ve davranışlar piyasa bozucu eylem olarak değerlendirilir." kurallarına yer verilmiştir.

HUKUKİ DEĞERLENDİRME:

Daire kararının iptale ilişkin kısmının temyizen incelenmesinden;

Daire kararının temyize konu kısmı incelendiğinde, davacı tarafından 22/08/2019-07/10/2019 döneminde ... Elektrik pay piyasasında gerçekleştirilen işlemlerle, alış işlemlerinin sık aralıklarla, çok sayıda ve düşük miktarlı emirle, satış işlemlerinin ise daha yüksek miktarlı ve az sayıda emirle

gerçekleştirildiği, böylece aktif bir pay piyasasının ve paya çok fazla talep olduğu görünümünün yaratıldığı ve gerçekleştirilen işlemlerin piyasa bozucu eylem niteliğinde olduğunun Dairece sabit görüldüğü anlaşılmaktadır.

Dava konusu uygulama işleminin Dairece iptalinin gerekçesinin, davacıya uygulanacak idari para cezasının tespitinde 2019 yılı için üst sınır olan 958.581,00-TL ile alt sınırı olan 38.308,00-TL'nin ortalamasının esas alındığı ancak davacının piyasa bozucu eylemler sonucunda zarar ettiği de göz önüne alındığında, idari para cezasının bu şekilde belirlenmesinin sebebinin, idari yargı denetimine açık bir şekilde, davalı idare tarafından belirtilmediği ve idari para cezasının mevzuata uygun bir şekilde bireyselleştirilmediği yönünde olduğu görülmektedir.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendinde, iptal davalarında hukuka uygunluk denetiminin idari işlemlerin yetki, şekil, sebep, konu ve maksat unsurları üzerinde yapılacağı öngörülmüştür.

Gerek yerleşik yargı kararlarında gerekse öğretide sebep unsuru, işlemin yapılmasını gerektiren hukuki veya maddi olay olarak tanımlanmaktadır. Sebep, idareyi işlem yapmaya yönelten tüm etkenler olup, işlemin bir tür gerekçesidir. İdari işlemin dayanağı olan sebebin yasalarda açıkça belirtilmemiş olması halinde dahi idari dava açılması durumunda yargı mercii önünde sebebin idare tarafından bildirilmesi zorunludur.

Genel anlamda bir idari işlemde sebep unsurunun gösterilmemiş olması o işlemin şekil şartını oluşturmaktadır. İdari işlemlerde öngörülen şekil şartı işlemin varoluş şartına ilişkin olmayıp sonucu etkilemeyen, ilgililerin durumunu değiştirmeyen bir özelliğe sahip bulunduğundan, bu kurala uyulmamış olması dava konusu işlemin esasının incelenmesini engellemeyecek ve yalnızca bu yönden dava konusu işlemin iptalini gerektirmeyecektir.

2577 sayılı Kanun'un 20. maddesinin verdiği yetkiye dayanarak mahkemeler bakmakta oldukları davalara ait her çeşit incelemeyi kendiliklerinden yapmakla yükümlü bulunduğundan, bu görev ve yetkiye dayanarak idareden işlemin dayanağı olan sebebin gösterilmesini istemeli ya da bu sebebi kendiliğinden araştırmalıdır. Dolayısıyla 2577 sayılı Kanun'un 20. maddesinin yargıca tanıdığı resen araştırma yetkisinin aynı zamanda davacılara da güvence sağlayacağı kuşkusuzdur.

Bu durumda, resen araştırma ilkesi uyarınca idari işlemin sebebine ilişkin gerekçenin yargılama makamlarınca tespit edilebildiği hallerde, idarenin de açıklamaları dikkate alınarak dava konusu işlemin hukuka uygunluğunun denetlenmesi mümkündür.

Dosyanın incelenmesinden, davalı idarece hazırlanan 07/10/2020 tarihli Denetleme Raporuna göre, davacının inceleme döneminde ... pay piyasasında Endeks %7,82 oranında artarken pay AOF'sinin %49,70 oranında arttığı, 22/08/2019 - 07/10/2019 döneminde, ilgili pay piyasasında 38.346.457 adet alım ve 38.714.530 adet satım olmak üzere toplam 77.060.987 adet (Toplam işlem miktarı içerisindeki oranı %18,11'dir.) işlem gerçekleştirerek en fazla işlem gerçekleştiren yatırımcı olduğu,

pay fiyatını bir üst kademeye taşıyan fiyat yükseltici işlemler incelendiğinde, 815 sözleşme sayısı (Toplam fiyat yükseltici sözleşmeler içerisindeki oranı %10,38) ile 752.075 adet fiyat yükseltici

işlem (Toplam fiyat yükseltici işlemlerin içerisindeki oranı %14,47) gerçekleştirdiği ve bu oranlar ile ilgili dönemde en fazla fiyat yükseltici işlem gerçekleştiren ilk üç yatırımcı içerisinde yer aldığı, söz konusu fiyat yükseltici sözleşmeler ile payın cari işlem fiyatının artmasında önemli bir etkisinin olduğu,

64.474.958 adet alım (Piyasadaki alım emirlerine oranı %20,45) ve 62.460.856 adet satım emri (Piyasadaki satım emirlerine oranı %19,08) ile en fazla emir ileten yatırımcı olduğu, ilgili yatırımcının ilettiği alım emirlerin yaklaşık %40,53'ünün işleme dönüşmeyerek söz konusu piyasada pasif emir olarak yer aldığı, yüksek miktarlı emir ve işlemler ile söz konusu pay piyasasında hem en fazla emir ileten hem de en fazla işlem gerçekleştiren yatırımcı olması dolayısıyla da payın fiyatını etkileyebilecek boyutta hâkimiyet kurduğu,

... pay piyasasına ilettiği alım ve satım emirleri miktar açısından birbirine yakın olmasına rağmen iletilen alım emirlerinin %39,97'sinin (4848 alım emri sayısı) 1-100 lot aralığında olduğu, buna karşılık satım emirlerinin ise sadece %0,77'sinin (16 satım emri sayısı) bu aralıkta olduğu, bir başka deyişle söz konusu satım emirlerini 2.070 defada iletirken, alım emirlerini bunun 6 katı oranında, 12.132 defada ilettiği, bunun anlamının ise yatırımcının alım emirlerini çok defada, parçalı emir olarak girdiği ve satım emirlerinin de yüksek miktarları içererek az sayıda iletildiği, böylece diğer yatırımcıları söz konusu piyasaya çektiği, söz konusu işlem kalıbı ile diğer yatırımcıları ... pay piyasasının likit bir piyasa olduğunu düşünmeye sevk ederek söz konusu piyasada suni bir talep oluşmasına sebep olduğu, 23.098.007 toplam emir iptal miktarı (Piyasada iptal edilen emirlerin içerisinde oranı %17,56) ile en fazla emir iptal eden yatırımcı olduğu,

gün bazında işlemleri incelendiğinde, otuz iki iş gününü ihtiva eden İnceleme Dönemi'nin 14 gününde alış ve satışlarının piyasada gerçekleşen diğer alış ve satışların yaklaşık %25'ini oluşturduğu, söz konusu günlerde gerçekleşen her 4 işlemden birinin ilgili yatırımcıya ait olduğu ve yoğun işlemlerle yatırımcının piyasaya nüfuz ettiği,

gün bazında ilettiği emirler incelendiğinde, İnceleme Dönemi'nin 18 gününde ... pay piyasasına iletilen her 5 alım emrinden birinin sadece ilgili yatırımcıya ait olduğu ve piyasaya ilettiği emir yoğunluğu dikkate alındığında söz konusu piyasanın aktif olduğu izlenimini yarattığı,

alım ve satım emirlerinin iletildiği fiyat kademeleri incelendiğinde, ilgili yatırımcının alım emirlerinin satım emirlerine kıyasla daha fazla fiyat kademesini içerdiği, söz konusu alım emirlerinde işleme dönüşmeyen emirlerin fiyat kademesinin de fazla olduğu (427), bunun aksine toplam satış emirlerinin ve işleme dönüşmeyen satış emirlerinin bulunduğu fiyat kademelerinin dar bir içeriğe sahip olduğu, bu farklılık birlikte değerlendirildiğinde yatırımcının ... pay piyasasında piyasanın doğal akışında alım-satım yapmak yerine fiyatı yükseltme gayesiyle alış fiyat kademelerine pasif emir göndererek paya yönelik potansiyel talebin yüksek olduğu izlenimi yaratmaya ve böylece diğer yatırımcıların ilgisini paya yönlendirmeye çalıştığı,

söz konusu dönemde ... pay piyasasında gerçekleşen olağanüstü fiyat ve miktar hareketlerini açıklayacak şirket faaliyetleri ile ilgili bir özel durum açıklamasının KAP'ta yayımlanmadığı dikkate alındığında, davacının işlemleri ile söz konusu piyasada diğer yatırımcılar nezdinde suni bir talep oluşturulduğu ve böylece pay piyasasında oluşan fiyatların belirlenmesinde önemli bir rolü olduğu,

... pay piyasasında ilgili dönemde söz konusu işlem kalıpları ile dönem içinde gerçekleştirdiği alım ve satımlar sonucunda 292.336,60-TL tutarında zarar ettiği, dönem içinde alınan ... paylarının hepsinin satıldığı, dönem başında mülkiyetinde bulunan ... paylarından ise 368.073 adedinin dönem içinde satıldığı ve bu işlemlerden dolayı da yatırımcının 290.403,74-TL tutarında menfaatinin olduğu, alım ve satımları bütün halinde değerlendirildiğinde yatırımcının 1.932,86-TL tutarında zararının olduğu, komisyon ve BSMV kesintilerinin de hesaba dâhil edilmesiyle net realize zararının 62.324,36-TL olduğu yönünde tespitlere yer verildiği görülmektedir.

Bu tespitler doğrultusunda, Daire tarafından davacının eylemlerinin piyasa bozucu eylem niteliğinde olduğu sabit görülmüş olmakla birlikte, alt sınırdan uzaklaşılmasının nedeni hakkında tereddüte düşülmesi halinde bu hususun idarece açıklığa kavuşturulması amacıyla bir ara karar yapılması mümkün iken, bu araştırma yapılmaksızın cezada bireyselleştirme yapılmadığı gerekçesiyle dava konusu işlemin bu yönüyle hukuka aykırı olduğuna karar verilmiştir.

Davalı idare ise temyiz dilekçesinde, alt sınırdan uzaklaşılmasının sebebinin, davacının gerek eylemlerinin niteliği ve çeşitliliği ile sonuca ulaşmaya katkısı, kastının yoğunluğu, gerek birden fazla mevzuat hükmünün ihlali ile eylemin gerçekleştirilmesi gerekse de ihlalin doğurduğu zararın büyüklüğü, diğer bir deyişle payın piyasasının aktif olduğu izlenimi yaratılarak diğer yatırımcıların dikkatini çekerek payda işlem yapmaya yöneltmesi hususları olduğunu açıklamaktadır.

Bu durumda, davacının yukarıda özet halinde aktarılan eylemleri neticesinde ortaya çıkan ihlâlin önemi, doğurduğu zararın büyüklüğü, ihlâlin gerçekleştirilme şekli, ilgilinin kusurunun yoğunluğu, yatırımcıların zarara uğraması hususları dikkate alındığında alt sınırdan uzaklaşılarak idarî para cezası uygulanmasında hukuka aykırılık bulunmadığı sonucuna varılmıştır.

Nitekim benzer bir uyuşmazlıkta, Danıştay Onüçüncü Dairesinin 11/02/2020 tarih ve E:2017/2073, K:2020/413 sayılı kararı, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 30/03/2022 tarih ve E:2020/2800, K:2022/1061 sayılı kararıyla onanmıştır.

Bu itibarla, dava konusu uygulama işleminin iptali yolundaki Daire kararının temyize konu kısmında hukuki isabet bulunmamaktadır.

KARAR SONUCU:

Açıklanan nedenlerle;

1. Davalı idarenin temyiz isteminin kabulüne;

2. Davanın kısmen reddine, kısmen iptale yönelik Danıştay Onüçüncü Dairesinin 31/10/2024 tarih ve E:2021/1095, K:2024/4345 sayılı kararının temyize konu iptale ilişkin kısmının BOZULMASINA,

3. Yeniden bir karar verilmek üzere dosyanın anılan Daireye gönderilmesine,

4. Kesin olarak, 12/06/2025 tarihinde oyçokluğu ile karar verildi.

KARŞI OY

X- Temyiz edilen kararla ilgili dosyanın incelenmesinden; Danıştay Onüçüncü Dairesince verilen kararın usul ve hukuka uygun olduğu, dilekçede ileri sürülen temyiz nedenlerinin kararın bozulmasını gerektirecek nitelikte olmadığı anlaşıldığından, temyiz isteminin reddi ile kararın temyize konu iptale ilişkin kısmının onanması gerektiği oyuyla, karara katılmıyoruz.

KARŞI OY

XX- Dava, 22/08/2019-07/10/2019 döneminde ... Elektrik Üretim Madencilik Sanayi ve Ticaret AŞ pay piyasasında gerçekleştirdiği işlemler sebebiyle Piyasa Bozucu Eylemler Tebliği (VI-104.1)'nin 5. maddesinin birinci fıkrasının (a), (b) ve (f) bentlerinde tanımlanan işlemlerin gerçekleştirilmiş olması nedeniyle davacı hakkında 2019 yılı için belirlenen asgari ve azami ceza tutarlarının ortalaması olan 498.444,50-TL idari para cezası tesis edilmesine ilişkin Sermaye Piyasası Kurulu kararının ve VI-104.1 Piyasa Bozucu Eylemler Tebliği'nin 5. maddesinin birinci fıkrasının (a), (b) ve (f) bentlerinin iptali istemiyle açılmış; davalı idare tarafından Daire kararının dava konusu uygulama işleminin iptaline ilişkin kısmı yönünden temyiz isteminde bulunulmuştur.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendinde; iptal davalarında hukuka uygunluk denetiminin idari işlemlerin yetki, şekil, sebep, konu ve maksat unsurları üzerinde yapılacağı öngörülmüştür. Gerek yargısal kararlarda gerekse öğretide sebep unsuru, işlemin yapılmasını gerektiren hukuki işlem veya olay olarak tanımlanmaktadır.

İdari yaptırım niteliğindeki işlemlerde, temel hak ve özgürlükleri sınırlayan, onlara müdahale niteliği taşıyan işlemlerde ve verilmiş bir hakkı, izni veya yetkiyi geri alan işlemlerde bu işlemlerin idare edilenler yönünden ağır sonuçlar doğuracağı hususu dikkate alındığında, idarenin gerekçe yükümlülüğüne uyması gerekmektedir.

Dosyanın incelenmesinden, dava konusu uygulama işleminde idari para cezasında alt sınırdan uzaklaşılmasına ilişkin gerekçeye yer verilmediği görülmektedir.

Bu durumda, idari para cezasının bu şekilde belirlenmesinin sebebinin, idari yargı denetimine açık bir şekilde, davalı idare tarafından belirtilmediği anlaşıldığından dava konusu işlemde hukuka uygunluk bulunmadığı sonucuna varılmaktadır.

Açıklanan nedenlerle, Daire kararının temyize konu iptale yönelik kısmının belirtilen gerekçeyle onanması gerektiği oyuyla çoğunluk kararına katılmıyorum.

Kaynak: UYAP Mevzuat ve İçtihat Programı — https://mevzuat.adalet.gov.tr/ictihat/1182775600