Danıştay 13. Daire E.2020/487 K.2024/4343 (31.10.2024)

Karar metni, resmî kaynakta yayımlanmış hâliyle aynen aktarılmıştır; taraf adları kaynakta anonimdir.

Danıştay 13. Daire Başkanlığı 2020/487 E. , 2024/4343 K.

"İçtihat Metni"

T.C.

D A N I Ş T A Y

ONÜÇÜNCÜ DAİRE

Esas No : 2020/487

Karar No : 2024/4343

DAVACI : ...

VEKİLİ : Av. ...

DAVALI : ...Kurulu

VEKİLİ : Av. ...

DAVANIN KONUSU :

Sermaye Piyasası Kurulu (Kurul)'nun 17/07/2014 tarih ve 22/735 sayılı İlke Kararı'nın "Ortak Düzenlemeler" başlıklı bölümünde yer alan ''Yukarıdaki bentler uyarınca 3 yıllık tecrübe şartını tevsik eden rapor sunamadığı veya diğer şartları taşımadığı için başvurusu kabul edilmeyen adaylar, Sermaye Piyasası Lisanslama Sicil ve Eğitim Kuruluşu A.Ş. tarafından düzenlenecek ve içeriği Kurulca onaylanacak meslekî uygulamalı eğitim programına katılmaları ve başarılı olmaları hâlinde tecrübe şartını sağlamış sayılacaklardır.'' ifadesinin çıkarılmasına ve değerleme uzmanlarının meslekî tecrübelerinin Sermaye Piyasası Lisanslama Sicil ve Eğitim Kuruluşu A.Ş. (SPL) tarafından düzenlenen eğitim programı ile sağlanması uygulamasına 19/04/2019 tarihi itibarıyla son verilmesine dair Kurul'un 18/04/2019 tarih ve 23/532 sayılı İlke Kararı'nın iptali istenilmektedir.

DAVACININ İDDİALARI :

İdarelerin mevzuatta değişiklik yaparken geçiş düzenlemelerine yer vermeleri gerektiği, bunun iyi yönetişim ve hakkaniyet ilkelerinin gereği olduğu, benzer kararların da bu yönde olduğu, haklı beklentilerin ve muhtemel kazanımların korunması gerektiği, geçiş düzenlemesi öngörülmeyerek kursların kaldırılmasının hak kaybına yol açtığı, kurslara katılım başvurularının yeterli salon bulunmadığından bahisle reddedildiği, idarenin haklı beklentiye yol açtığı ileri sürülmektedir.

DAVALININ SAVUNMASI :

Tecrübe şartına ilişkin olarak yapılan değişikliğin hukuka uygun olduğu, gayrimenkul değerleme şirketlerinin güven ve itibar şirketleri olduğu, Kurulca gayrimenkul değerleme şirketleri ve çalışanları bakımından belirlenen esasların sermaye piyasası dışında da farklı ve yaygın kullanım alanı bulunduğu, değerleme uzmanlarının, mesleğin icrasında belirli standartta ve kalitede değerleme raporu hazırlayabilmeleri için teorik bilgilerinin yanı sıra belirli bir süre profesyonel tecrübeyi de sağlamalarının bir zorunluluk olduğu, değerleme raporlarının güvenilirliği, belirli standartlara uyum kabiliyeti ve gerçeği düzgün yansıtma düzeyinin, değerleme uzmanlarının mesleki deneyiminin, bilgi ve tecrübesinin yüksek derecede olmasıyla da doğru orantılı olduğu, sermaye piyasası faaliyetleri dışında diğer alanlarda da değerleme uzmanı olmak bakımından aranan şartlar da dahil konuya ilişkin düzenlemeler yapılırken Kurul mevzuatına atıf yapıldığı, gayrimenkul ve konut değerleme

uzmanlarının mesleki tecrübeleriyle ilgili Kamulaştırma Kanunu, Bilirkişi Kanunu ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu düzenlemelerinde de hükümler bulunduğu, Eylül 2002-Ocak 2006 dönemleri arasında düzenlenen değerleme uzmanlığı sınavlarına katılmak üzere sınav başvurusu yapan ve başvurusu kabul edilen adayların mesleki tecrübelerini sınava başvuru aşamasında tevsik etmiş olmalarının zorunlu tutulduğu, daha sonra 13/02/2006 tarihli toplantıda alınan kararla tecrübe koşulunun sınav başvurusunda değil, lisans belgesi verilmesi aşamasında aranmasına karar verildiği, 14/08/2014 tarih ve 29088 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan VII-128.7 sayılı Sermaye Piyasasında Faaliyette Bulunanlar İçin Lisanslama ve Sicil Tutmaya İlişkin Esaslar Hakkında Tebliğ'in 6. maddesinin dördüncü fıkrası ile tanınan yetki ile tecrübe şartının SPL'de alınan bir eğitim ile sağlanması uygulamasına başlandığı, gelinen son aşamada Seri:VIII, No:35 sayılı Tebliğ ile konut değerleme uzmanları için 1 yıl ve gayrimenkul değerleme uzmanları için aranan 3 yıllık tecrübenin SPL tarafından ücret karşılığından sunulan 1 haftalık eğitim programına katılarak sağlanmış sayılmasına ilişkin İlke Kararının uygulamasının, gayrimenkul piyasasında, belirlenen tecrübe süresi içinde sahada çok sayıda rapor hazırlayarak pratikte tecrübe kazanan değerleme uzmanları ile eğitim programıyla tecrübesini sağlayanlar olmak üzere iki tür gayrimenkul değerleme uzmanı profili oluşmasına yol açtığı, değerleme uzmanları için aranan mesleki tecrübe şartının yurt dışı uygulamalarda ve uluslararası düzenlemelerde de arandığı, değerleme uzmanlarının üniversitelerin mimarlık, inşaat mühendisliği, harita mühendisliği, gayrimenkul ve varlık değerleme, şehir ve bölge planlama gibi belirli uzmanlık gerektiren bölümlerinden mezun olma şartının aranmamasının da mesleki tecrübenin gerekliliğini ve önemini daha da artırdığı, ikili yapının ilgili diğer kurumlar tarafından yorumlanması ve uygulanmasında da zaman zaman aksaklıklar meydana geldiği ve değerleme hizmeti verecekler tarafından mesleki tecrübeyle ilgili sık sık karşılaşılan sorunların Kurul'a intikal ettiği, gerek 17/07/2014 tarihinde getirilen düzenlemeyle hedeflenen amacın gerçekleşmesi, gerekse piyasa aktörlerinden gelen talep, ihbar ve şikâyetler ile süreç içinde oluşan haksız rekabet ortamının kaldırılması lüzumu dikkate alınarak dava konusu Kurul kararının tesis edildiği, 2014 tarihli değişikliğin söz konusu dönemde sektörün hızla büyümesi ve kredili konut satışlarından dolayı değerleme talebindeki hızlı artış nedeniyle yapıldığı, 2014 yılından bugüne eğitimle mesleki tecrübe şartını sağlamış kabul edilen değerleme uzmanı sayısının 2.385'e ulaştığı, dolayısıyla düzenleme ile ulaşılmak istenen amacın gerçekleştiği de dikkate alındığında bu alternatif imkânın daha fazla sürdürülmesi ihtiyacının ortadan kalktığı, davacı bakımından korunması gereken haklı beklentinin bozulması gibi bir durumun oluşmadığı, haklı beklentide kazanılmış haklarda olduğu kadar mutlak bir güvencenin söz konusu olmadığı, dolayısıyla bu alanda kural olarak kamu otoritelerinin takdir yetkisinin söz konusu olduğu, tecrübe şartının eğitimle sağlanması uygulamasına son verilmesi haklı gerekçelere dayalı olduğundan davacının beklentisinin haklı beklenti olarak değerlendirilmesinin mümkün olmadığı ve korunma zorunluluğu bulunmadığı, SPL tarafından gönderilen cevabi yazıdaki açıklamalardan, verilen eğitime katılım ve ilgili diğer süreçlerin SPL tarafından etkinlik ve verimlilik ilkeleri doğrultusunda, hakkaniyete uygun olarak ve titizlikle gerçekleştirilmiş olduğunun açık olduğu, davacının herhangi bir hak kaybına uğramadığı, 2002 yılından bu yana süregelen şekilde gayrimenkul değerleme uzmanlığının saha deneyimi ve yerel bilgi edinilerek sağlanması uygulamasına devam edilmesi ve tek bir standart yolun tercih edilmesinin stratejik ve idari bir yol olarak benimsenmesi suretiyle, sadece 24/04/2014 tarihinden bu yana getirilen mesleki eğitim yoluyla da tecrübenin elde edilmesine ilişkin geçici alternatifin, amacın hasıl olması nedeniyle ortadan kaldırılarak düzenlemenin ilk hâline dönüldüğü, dolayısıyla mesleki tecrübelerini 2014 tarihli İlke Kararında belirtilen yerlerde çalışarak kazanmaları yolunun daha önce olduğu gibi şimdi de mümkün olduğu, ayrıca tecrübe şartını sağlamayanların değerleme uzman yardımcısı olarak çalışmalarının da mümkün olduğu, mesleki tecrübe kazanılabilecek gayrimenkul değerleme şirketlerinin

sayısının Şubat 2019 itibarıyla 136 olduğu, öte yandan, SPL tarafından düzenlenen eğitim programının sınırlı bir kontenjanla yapıldığı, lisanslama sınavlarındaki tüm sınav konularından bir seferde geçilmesi zorunlu olmadığından, sınavlarda tek bir modülden veya birkaç modülden geçen veya başarı ortalamasını sağlayamadığından sınavlara girmeye devam eden çok sayıda aday bulunduğu, gerek geçiş süreci tanımanın fiili açıdan zorluğu, gerekse eğitimin kaldırılmasıyla amaçlananın her halükârda adil olmadığı düşünülen ikili durumun ve geçici olarak tanınmış olan alternatifin ortadan kaldırılması zarureti hasıl olduğundan geçiş süreci tanınmasına gerek olmadığının değerlendirildiği, uzun bir süre eğitimin devam etmesi ise sonlandırılması amaçlanan bu hakkaniyetsiz durumun istisnalar oluşturularak devamı anlamına geleceği savunulmuştur.

DANIŞTAY TETKİK HÂKİMİNİN DÜŞÜNCESİ :

Dava konusu Kurul kararının iptaline karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

DANIŞTAY SAVCISININ DÜŞÜNCESİ :

Dava; Sermaye Piyasası Kurulu (Kurul)'nun 17/07/2014 tarih ve 22/735 sayılı İlke Kararı'nın 'Ortak Düzenlemeler' başlıklı bölümünde yer alan ''Yukarıdaki bentler uyarınca 3 yıllık tecrübe şartını tevsik eden rapor sunamadığı veya diğer şartları taşımadığı için başvurusu kabul edilmeyen adaylar, Sermaye Piyasası Lisanslama Sicil ve Eğitim Kuruluşu A.Ş. tarafından düzenlenecek ve içeriği Kurulca onaylanacak meslekî uygulamalı eğitim programına katılmaları ve başarılı olmaları hâlinde tecrübe şartını sağlamış sayılacaklardır.'' ifadesinin çıkarılmasına ve değerleme uzmanlarının meslekî tecrübelerinin Sermaye Piyasası Lisanslama Sicil ve Eğitim Kuruluşu A.Ş. tarafından düzenlenen eğitim programı ile sağlanması uygulamasına 19/04/2019 tarihi itibarıyla son verilmesine dair 18/04/2019 tarih ve 23/532 sayılı Kurul İlke Kararı'nın iptali istemiyle açılmıştır.

6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nun (Kanun) "Amaç" başlıklı 1. maddesinde, "Bu Kanunun 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." kuralına yer verilmiş; 128. maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde ise, "Sermaye piyasasında yatırımcı ve tasarruf sahiplerine yönelik olarak yatırım tavsiyesinde bulunacak kişiler ve kuruluşların uyacakları ilke ve esasları belirlemek" Kurul'un görev, yetki ve sorumlulukları arasında sayılmış; aynı maddenin ikinci fıkrasında da, Kurul'un yetkilerini, düzenleyici işlemler tesis ederek ve özel nitelikli kararlar alarak kullanabileceği hükme bağlanmıştır.

14/082014 tarih ve 29088 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Seri: VII, No: 128.7 sayılı "Sermaye Piyasasında Faaliyette Bulunanlar İçin Lisanslama ve Sicil Ttmaya İlişkin Esaslar Hakkında Tebliğ" in "Lisansa tabi personel" başlıklı 6. maddesinde;

"(1) Halka açık ortaklıklarda, yatırım kuruluşlarında, kolektif yatırım kuruluşlarında, derecelendirme kuruluşlarında, gayrimenkul değerleme şirketlerinde ve Kanunda yer alan diğer kurumlarda çalışanlardan belirli unvan veya niteliklere sahip olanlar, Kurul düzenlemeleri ile zorunlu tutulması halinde, 5 inci maddede sayılan lisanslardan bir veya birkaçına sahip olmak zorundadırlar.

(2) ...

(3) ...

(4) Lisans sahibi kişilerin lisansa tabi görevlerde çalışabilmelerine ilişkin Kurulca tecrübe ve/veya belli eğitim programlarına katılım şartı getirilebilir." düzenlemesine yer verilmiştir.

Aynı Tebliğ'in "Lisans alma şartları" başlıklı 7. maddesi uyarınca; belirli bir lisansın alınabilmesi için belirlenmiş okul düzeyinde mezuniyet şartının sağlanması ve ilgili lisans

sınavında başarılı olunması ile Sermaye Piyasası Faaliyetleri Düzey 1 Lisansı ve Konut Değerleme Lisansı için en az 2 yıllık yükseköğretim düzeyinde, diğer tüm lisanslar için ise en az 4 yıllık yükseköğretim düzeyinde eğitim alınmış olması gerekmektedir.

Sermaye piyasası mevzuatı çerçevesinde gayrimenkul değerleme hizmeti verecek şirketler bakımından konu Seri: VIII, No: 35 sayılı "Sermaye Piyasası Mevzuatı Çerçevesinde Gayrimenkul Değerleme Hizmeti Verecek Şirketler ile Bu Şirketlerin Kurulca Listeye Alınmalarına İlişkin Esaslar Hakkında Tebliğ" de düzenlenmiştir.

Söz konusu Tebliğ'in "Tanımlar ve kısaltmalar" başlıklı 3. maddesinde, "Değerleme Uzmanı", asgari 4 yıllık üniversite mezunu , gayrimenkul değerlemesi alanında en az 3 yıl tecrübesi olsan ve kendilerine Gayrimenkul Değerleme Uzmanlığı Lisansı verilen kişiler; "Konut Değerleme Uzmanı" asgari 2 yıllık üniversite mezunu, konut değerlemesi alanında en az 1 yıl tecrübesi olsan ve kendilerine Konut Değerleme Uzmanlığı Lisansı verilen kişiler olarak tanımlanmıştır.

Görüldüğü üzere, Tebliğ uyarınca, değerleme şirketlerinde Gayrimenkul Değerleme ve Konut Değerleme uzmanı olarak çalışanların eğitim ve lisans sınavında başarılı oılmalarının yanı sıra 3'er ve 1'er yıllık mesleki tecrübeye sahip olmaları gerekmektedir.

Sözü edilen tecrübe koşulunun sağlanıp sağlanmadığının tespit edilmesinde tevsik edilecek bilgi ve belgeler "Gayrimenkul Değerleme Uzmanları ve Konut Değerleme Uzmanları İçin Aranan Tecrübe Koşulunun Uygulama Esasları" başlıklı 17/07/2014 tarih ve 22/735 sayılı İlke Kararı ile belirlenmiştir.

Anılan İlke kararının "Ortak Düzenlemeler" başlıklı bölümünün son fıkrasında yer alan "Yukarıdaki bentler uyarınca 3 yıllık tecrübe şartını tevsik eden rapor sunamadığı veya diğer şartları taşımadığı için başvurusu kabul edilmeyen adaylar, sermaye piyasası lisanslama sicil ve eğitim kuruluşu a.ş. tarafından düzenlenecek ve içeriği kurulca onaylanacak mesleki uygulamalı eğitim programına katılmaları ve başarılı olmaları halinde tecrübe şartını sağlamış sayılacaklardır." düzenlemesi uyarınca 3 yıllık tecrübe koşulunu sağlayamayanlar için mesleki uygulamalı eğitim programına katılmaları ve başarılı olmaları halinde Gayrimenkul Değerleme Uzmanı ve Konut Değerleme Uzmanı olabilmelerine olanak sağlanmıştır.

Ancak dava konusu edilen Kurul Karar Organı'nın 18/04/2019 tarih ve 23/532 sayılı Kararında, "Kurulumuzun "Gayrimenkul Değerleme Uzmanları ve Konut Değerleme Uzmanları İçin Aranan Tecrübe Koşulunun Uygulama Esasları" başlıklı 19.08.2014 tarih ve 2014/24 sayılı Kurul Bülteni ile kamuya duyurulan 17.07.2014 tarihli ve 22/735 sayılı İlke Kararı'nın "Ortak Düzenlemeler" başlıklı bölümünde yer alan "Yukarıdaki bentler uyarınca 3 yıllık tecrübe şartını tevsik eden rapor sunamadığı veya diğer şartları taşımadığı için başvurusu kabul edilmeyen adaylar, Sermaye Piyasası Lisanslama Sicil ve Eğitim Kuruluşu A.Ş. tarafından düzenlenecek ve içeriği Kurulca onaylanacak mesleki uygulamalı eğitim programına katılmaları ve başarılı olmaları halinde tecrübe şartını sağlamış sayılacaklardır" ifadesinin çıkarılmasına ve bu kapsamda değerleme uzmanlarının mesleki tecrübelerinin Sermaye Piyasası Lisanslama Sicil ve Eğitim Kuruluşu A.Ş. tarafından düzenlenen eğitim programı ile sağlanması uygulamasına 19.04.2019 tarihi itibariyle son verilmesine karar verilmiştir." denilmek suretiyle değerleme uzmanlarının mesleki tecrübelerinin SPL tarafından düzenlenen eğitim programı ile sağlanması uygulamasından vazgeçilmiştir.

Düzenleyici kurumlar, ilgili bulundukları piyasada düzenleme ve denetleme görevi üstlenmekte olup, bu kuruluşların temel işlevi, 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 denetlemektir. Sermaye piyasası ile ilgili olarak kanuna aykırı olmayan düzenlemeler yapma

yetkisine sahip olan davalı Kurumun, ilgili bulunduğu piyasada, 6362 sayılı Kanun'la kendisine tanınan yetkiyi dava konusu Kurul Kararı ile kullandığı anlaşılmaktadır.

İdarelerin düzenleme yapma yetkisine sahip olduğu alanlarda, bu alanları düzenleyici işlemler ile objektif bir şekilde düzenlemesi gerekmektedir. İdarelerin, işlem tesis ederken kendilerine Anayasa ve yasalarla çizilen çerçeve içinde takdir yetkilerini kullanmaları ve bu yetkilerini kullanırken kamu hizmetinin gereklerini ve kamu yararını göz önünde bulundurmaları gerektiği açıktır. Bu itibarla, kamu hizmetinin etkin ve düzenli bir şekilde yürütülmesi açısından, davalı idare tarafından düzenleme yapılırken 6362 sayılı Kanun'un 1. maddesinde öngörülen 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 denetlenmesine yönelik kurallara yer verilmesi gerekmektedir.

Gayrimenkul değerleme sirketlerinde, sermaye piyasasında faaliyet gösteren diğer şirketler de olduğu gibi, güven ve itibar önem taşımaktadır. Değerleme uzmanlarının, uzmanlaşma gerektiren bu mesleğin icrasında belirli standartta ve kalitede değerleme raporu hazırlayabilmeleri için teorik bilginin yanı sıra, belirli bir süre profesyonel tecrübeye de sahip olmaları mesleğin güvenirliği açasından önemli bir faktördür. Değerleme uzmanlarının mesleklerini icra ederken gayrimenkulün niteliği, piyasa ve çevre koşullarını analiz ederek uluslararası alanda kabul görmüş değerleme standartları çerçevesinde yazılı olarak raporlayabilecek düzeyde bilgi ve tecrübe sahibi olmaları gerekmektedir. Dolayısıyla, değerleme raporlarının güvenilirliği, belirli standartlara uyum kabiliyeti ve gerçeği düzgün yansıtma düzeyi, değerleme uzmanının mesleki deneyiminin, bilgi ve tecrübesinin yüksek derecede olmasıyla sağlanabilecektir.

Dava dosyasının incelenmesinden; Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği (TDUB)'nin 2018 Değerleme Sektörü Analizi çalışmasında, davalı idare tarafından 31/12/2017 tarihi itibarıyla 133 adet gayrimenkul değerleme şirketinin yetkilendirildiği, 2018 yılında 5 gayrimenkul değerleme kuruluşunun listeye alındığı, 4'ünün listeden çıkartıldığı, listeye yeni alınan 1 gayrimenkul değerleme kuruluşu ile listede yer alan 2 gayrimenkul değerleme kuruluşunun hiç rapor hazırlamadığı, aktif olarak rapor hazırlayan 131 gayrimenkul değerleme kuruluşunun toplam iş hacminin %50'sinin 20 değerleme şirketi tarafından gerçekleştirildiği, TDUB'un kurulduğu 2010 yılında 1.012 olan üye sayısının 2018 yılında 7.745'e ulaştığı, gayrimenkul sektöründe 1.621'i kadrolu 2.602'si sözleşmeli olmak üzere 4.223 gayrimenkul değerleme uzmanı, 25'i kadrolu, 82'si sözleşmeli olmak üzere 107 konut değerleme uzmanının yer aldığı, gayrimenkul değerleme kuruluşları tarafından 2018 yılında hazırlanan değerleme raporlarının %95,36'sının bankacılık sektörü, %0,52'sinin sermaye piyasası ve 4,12'sinin diğer sektörlere ilişkin raporlar olduğunun ifade edildiği; konuyla ilgili mesleki uygulamalı eğitim programı, Sermaye Piyasası Lisanslama Sicil ve Eğitim Kuruluşu A.Ş. (SPL) tarafından düzenlenmekte olup 7 gün, 56 saat uygulanan programa ilişkin olarak SPL tarafından hazırlanan 2018 yılı Faaliyet Raporunda, 2018 yılı faaliyet döneminde Değerleme Uzmanlığı Mesleki Uygulamalı Eğitim Programı kapsamında, hafta içi ve hafta sonu grupları olmak üzere toplam 21 sınıf açılarak 932 kişiye eğitim verildiği, 2017 yılı ile karşılaştırıldığında söz konusu eğitim programına katılan kişi sayısının 415 olduğu, dolayısıyla katılım oranının %125 arttığı, 2018 yılında lisans türleri içinde başvurulan lisans sayısındaki en büyük artışın bir önceki yıla göre %154'lük artışla Gayrimenkul Değerleme Lisansında olduğunun belirlendiği; öte yandan, davalı idarece dava konusu Kurul Kararının alınmasında etken olan faktörlerden birinin de, önceki İlke Kararı (3 yıllık tecrübe koşulunun aranmamasına yönelik 17/07/2014 tarih ve 22/735 sayılı Karar) uygulamasının, gayrimenkul piyasasında, belirlenen tecrübe süresi içinde sahada çok sayıda rapor hazırlayarak, pratikte tecrübe kazanan değerleme uzmanları ile eğitim programı ile mesleki

tecrübesini sağlayanlar olmak üzere iki tür gayrimenkul değerleme uzmanı profili yarattığı, bu ikili durumun hakkaniyet dengesini bozduğu, hazırlanan değerleme raporlarının kalitesi üzerinde farklılıklar oluşturabileceği, bu mesleğin saha deneyimi ve yerel bilgi gerektirmesi nedeniyle eğitim yoluyla mesleki tecrübenin kazanılması alternatifinin kaldırılması yönünde piyasadan çok sayıda talep, tepki ve şikayetin davalı idareye ulaştırıldığı; yine sektörün hızla büyümesi ve kredili konut satışları nedeniyle değerleme talebindeki hızlı artış sonucunda 17/07/2014 tarihli ve 22/735 sayılı İlke Kararının alınması ihtiyacının doğduğu, ancak 2014 yılından bugüne, 3 yıl fiilen çalışarak mesleki tecrübelerini elde edenler hariç sadece SPL tarafından yapılan eğitimle mesleki tecrübe koşulunu sağlamış kabul edilen değerleme uzmanı sayısının 2.385'e ulaştığı, tecrübe şartının mesleki eğitim alınması suretiyle sağlanmasına imkan tanınmasının, piyasa ihtiyaçlarının karşılanması ve ihtiyaç duyulan değerleme uzmanı sayısına ulaşılmasını teminen getirilmiş bir süreç olduğu dikkate alındığında, düzenleme ile ulaşılmak istenen amacın gerçekleşmesi üzerine bu alternatif imkanın sürdürülmesine ihtiyaç kalmadığından bahisle dava konusu Kurul Kararı ile anılan düzenlemenin kaldırılmasına karar verildiği anlaşılmaktadır.

İdareler, normlar hiyerarşisine aykırı olmayacak şekilde, hizmette etkinliğinin sağlanması için gerekli önlemleri alma, bu kapsamda mevzuat değişikliği yapma hususunda takdir yetkisine sahiptirler. Kamu hizmetlerinin hangi koşullar altında ve nasıl yürütüleceğini önceden saptamak her zaman mümkün olmadığı için, gelişen durumlara ayak uydurmak ve ortaya çıkan ihtiyaçları karşılayabilmek amacıyla düzenleyici işlemler üzerinde gerekli değişiklikleri yapma hususunda idarelerin takdir yetkisi bulunmaktadır.

Ancak, idareye tanınan bu takdir yetkisinin, idarenin keyfi olarak hareket edebileceği anlamına gelmeyeceği de açıktır. Zira, takdir yetkisi ile idareye ancak hukuk kuralları içinde hareket özgürlüğü tanınmış olduğundan, yasa koyucu tarafından idareye tanınan bu yetkinin başta kamu yararı olmak üzere hizmet gereklerine, hukuk devleti, hukuk güvenliği ve kazanılmış haklara riayet ilkelerine uygun olarak kullanılması gerekmektedir.

Hukuk devleti ilkesinin ön koşullarından biri olan "hukuk güvenliği" ile kişilerin hukuki güvenliğinin sağlanması amaçlanmaktadır. Hukuk güvenliği ilkesi, hukuk normlarının öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerinde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılmaktadır. Bu bağlamda, önceden oluşmuş hukuksal durumların, sonradan yapılacak işlemlerle değiştirilmesi, hukuktan beklenen güvenle bağdaşmayacaktır.

"Kazanılmış hak" ise doktrinde, yürürlükteki hukuka uygun olarak doğan ve böylece kişiye özgü lehte sonuçlar doğurmuş, daha sonra mevzuat değişikliği ya da işlemin geri alınması gibi durumların varlığına rağmen hukuk düzenince korunması gereken bir hak olarak tanımlanmaktadır. İdarenin ister düzenleyici işlem, ister bir taahhüt, isterse uzun süren bir uygulamasına güvenerek olsun, bireylerin çıkarlarına ya da lehlerine olan bir sonuca ulaşabileceklerini ümit etmelerine de "haklı beklenti" denilmektedir.

Yukarıda yer verilen hususlar bir arada değerlendirildiğinde; değerleme uzmanlığının kazanılmasında mesleki tecrübeye sahip olunmasının aranılan koşullardan birisi olduğu, değişen ihtiyaçlar ve tespit edilen aksaklıklar dikkate alınarak Kurul tarafından 17/07/2014 tarih ve 22/735 sayılı İlke Kararı'nın değiştirilmesi hususundaki takdir yetkisinin, takip edilen amaca uygun olarak, objektif olarak kullanıldığı, öte yandan, uyuşmazlık konusu olayda davacı açısından kazanılmış bir hakkın varlığından söz edilemeyeceği sonucuna varıldığından dava konusu Kararda bu yönüyle hukuka aykırılık bulunmamaktadır.

Ancak, davacının Gayrimenkul Değerleme Uzmanlığı Lisansı Sınavını geçtiği dönemde Kurul'un 17/07/2014 tarih ve 22/735 sayılı İlke Kararı'nın yürürlükte olduğu dikkate alındığında, anılan kararda yer verilen 3 yıllık tecrübe koşulunu sağlayamayanlar için

mesleki uygulamalı eğitim programına katılım açısından davacının durumunun "haklı bir beklenti" oluşturduğunun kabulü gerekmektedir.

Sonuç itibarıyla, usulde paralellik ilkesi gereğince, değişen ihtiyaçlar ve karşılaşılan aksaklıklar dikkate alınarak idarece takdir yetkisinin 17/07/2014 tarih ve 22/735 sayılı İlke Kararı'nın değiştirilmesi hususunda kullanılmasında hukuka aykırılık bulunmamakta ise de, idarece söz konusu değişiklik yapılırken ilgililerin haklı beklentilerinin gözardı edilmemesi gerektiğinden, anılan İlke Kararı'nın yürürlükte olduğu dönemde lisans sınavını geçenlerin haklı beklentilerini koruyan bir geçiş hükmüne yer verilmemesi yönüyle dava konusu Kurul Kararında hukuka uyarlık bulunmadığı sonucuna ulaşılmaktadır.

Açıklanan nedenlerle, 18/04/2019 tarih ve 23/532 sayılı Kurul İlke Kararı'nın iptali gerektiği düşünülmektedir.

TÜRK MİLLETİ ADINA

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

İNCELEME VE GEREKÇE:

İLGİLİ MEVZUAT:

6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nun "Amaç" başlıklı 1. maddesinde, "Bu Kanunun 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."; "Kapsam" başlıklı 2. maddesinde, (1) Sermaye piyasası araçları, bu araçların ihracı, ihraççılar, halka arz edenler, sermaye piyasası faaliyetleri, sermaye piyasası kurumları, borsalar ile sermaye piyasası araçlarının işlem gördüğü diğer teşkilatlanmış piyasalar, piyasa işleticileri, Türkiye Sermaye Piyasaları Birliği, Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği, merkezî takas kuruluşları, merkezî saklama kuruluşları, Merkezî Kayıt Kuruluşu ve Sermaye Piyasası Kurulu bu Kanun hükümlerine tabidir. Halka açık olmayan anonim ortaklıkların halka arz edilmeyen pay ihraçları, bu Kanun kapsamı dışındadır. ...";

"Kurul'un görev, yetki ve sorumlulukları" başlıklı 128. maddesinde, "(1) Kurul'un görev ve yetkileri şunlardır: a) Bu Kanun ile verilen görevler ile bu Kanun'un emrettiği uygulamaların yerine getirilmesini ve öngörülen neticelerin sağlanmasını teminen gerekli olan iş ve işlemleri yapmak ... f) Halka açık ortaklıklarda görev alacaklar, sermaye piyasası kurumlarının yönetici ve diğer çalışanlarının mesleki eğitimi, mesleki yeterliliği ve mesleki ehliyetlerini gösterir sertifika verilmesine ilişkin esasları belirlemek, bu amaçlarla merkez veya şirket kurmak ve bunların faaliyet usul ve esaslarını belirlemek ... (2) Kurul, yetkilerini, düzenleyici işlemler tesis ederek ve özel nitelikli kararlar alarak kullanır. Kurul, kararlarının Resmî Gazete'de veya internet ortamı dâhil uygun vasıtalarla yayımlanmasına karar verebilir. Düzenleyici işlem niteliğindeki yönetmelik ve tebliğler Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe konur. ...";

14/08/2014 tarih ve 29088 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Sermaye Piyasasında Faaliyette Bulunanlar İçin Lisanslama ve Sicil Tutmaya İlişkin Esaslar Hakkında Tebliğ (VII-128.7)'in "Amaç" başlıklı 1. maddesinde, "Bu Tebliğ'in amacı, sermaye piyasası kurumlarında ve halka açık ortaklıklarda çalışanların mesleki yeterliliklerini, bilgi ve becerilerini tespit etmek amacıyla yapılacak sınavlara, bu sınavlar sonucunda verilecek lisanslara, lisanslarla ilgili düzenlenecek eğitim programlarına ve lisanslı personelin sicilinin tutulmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemektir."; "Kapsam" başlıklı 2. maddesinde, "Bu Tebliğ, Kanun'da belirtilen sermaye piyasası kurumlarında ve halka açık ortaklıklarda çalışan belirli unvan veya niteliklere sahip kişileri kapsar."; "Dayanak" başlıklı 3.

maddesinde, "Bu Tebliğ, 06/12/2012 tarih ve 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nun 128. maddesinin birinci fıkrasının (f) bendine dayanılarak hazırlanmıştır."; "Tanımlar ve kısaltmalar" başlıklı 4. maddesinde, "(1) Bu Tebliğ'de geçen; ... b) Gayrimenkul değerleme şirketi: Kurulca listeye alınan gayrimenkul değerleme şirketlerini, .., f) Lisans: Sınavlarda başarılı olunması ve diğer lisans alma koşullarının sağlanması hâlinde ilgili faaliyet alanı itibarıyla SPL tarafından verilen mesleki yeterliliği gösterir belgeyi, g) Sınav: Sermaye piyasası kurumlarında ve halka açık ortaklıklarda çalışanlara lisans verilmesi amacıyla yapılan sınavları, ğ) Sınav Kurulu: Kağıt ortamındaki sınavların fiilen yapılmasından sorumlu olan SPL bünyesindeki kurulu, ..., ı) SPL: Kurul tarafından, sermaye piyasası kurumlarında ve halka açık ortaklıklarda çalışanların veya çalışacakların lisans sınavlarını yapma ve lisans verme, lisans gerektiren unvan ve görevlere sahip kişiler ile 6. maddenin üçüncü fıkrası uyarınca yardımcı olarak çalışan kişilerin sicilini tutma, Kurul'un düzenlemeleri çerçevesinde yapılan bildirimlerle ilgili kayıtları tutma ve lisanslarla ilgili eğitim programları düzenlemekle yetkilendirilen Sermaye Piyasası Lisanslama Sicil ve Eğitim Kuruluşu Anonim Şirketini, ..., ifade eder.";

"Lisans türleri" başlıklı 5. maddesinde, "(1) Sınavlarda başarılı olunması ve diğer lisans alma koşullarının sağlanması hâlinde alınabilecek lisans türleri aşağıda sıralanmaktadır: a) Sermaye Piyasası Faaliyetleri Düzey 1 Lisansı, b) Sermaye Piyasası Faaliyetleri Düzey 2 Lisansı, c) Sermaye Piyasası Faaliyetleri Düzey 3 Lisansı, ç) Türev Araçlar Lisansı, d) Kurumsal Yönetim Derecelendirme Lisansı, e) Kredi Derecelendirme Lisansı, f) Konut Değerleme Lisansı, g) Gayrimenkul Değerleme Lisansı, ğ) Bilgi Sistemleri Bağımsız Denetim Lisansı.";

"Lisansa tabi personel" başlıklı 6. maddesinde, "(1) Halka açık ortaklıklarda, yatırım kuruluşlarında, kolektif yatırım kuruluşlarında, derecelendirme kuruluşlarında, gayrimenkul değerleme şirketlerinde ve Kanunda yer alan diğer kurumlarda çalışanlardan belirli unvan veya niteliklere sahip olanlar, Kurul düzenlemeleri ile zorunlu tutulması hâlinde, 5. maddede sayılan lisanslardan bir veya birkaçına sahip olmak zorundadırlar.

(2) Sermaye Piyasası Faaliyetleri Düzey 3 Lisansına sahip olanlar Sermaye Piyasası Faaliyetleri Düzey 2 veya Sermaye Piyasası Faaliyetleri Düzey 1 Lisansının gerekli olduğu, Sermaye Piyasası Faaliyetleri Düzey 2 Lisansına sahip olanlar Sermaye Piyasası Faaliyetleri Düzey 1 Lisansının gerekli olduğu, Gayrimenkul Değerleme Lisansına sahip olanlar da Konut Değerleme Lisansının gerekli olduğu unvan ve görevlerde çalışabilirler.

(3) Genel müdürler, genel müdür yardımcıları, birim yöneticileri ve ara yöneticiler hariç, lisansa tabi personelin lisans alıncaya kadar ilgili lisans sahibi bir personele bağlı olarak yardımcı şeklinde çalışması mümkündür. Yardımcı olarak çalışılan süre farklı kurumlarda ve farklı lisans alanlarında dahi olsa 3 yılı geçemez. Yardımcı olarak çalışan personel, lisans konusu faaliyetleri bağlı olduğu lisans sahibi personelin gözetiminde yürütür ve yürüttüğü faaliyetlere ilişkin sorumluluk bağlı olduğu lisans sahibi personele ait olur. Yardımcı olarak çalışan personelin sayısı, faaliyetlerin hacmi ve yapısıyla uyumlu olacak ve iç kontrol zayıflığına yol açmayacak şekilde belirlenir. Lisans sahibi bir personele en fazla 5 yardımcı bağlanabilir.

(4) Lisans sahibi kişilerin lisansa tabi unvan ve görevlerde çalışabilmelerine ilişkin Kurulca tecrübe ve/veya belli eğitim programlarına katılım şartı getirilebilir.";

"Lisans alma şartları" başlıklı 7. maddesinde, "(1) Belirli bir lisansın alınabilmesi için belirlenmiş okul düzeyinde mezuniyet şartının sağlanması ve ilgili lisans sınavında başarılı olunması gerekmektedir. (2) Sermaye Piyasası Faaliyetleri Düzey 1 Lisansı ve Konut Değerleme Lisansı için en az 2 yıllık yükseköğretim düzeyinde, diğer tüm lisanslar için ise en az 4 yıllık yükseköğretim düzeyinde mezun olunması şarttır.";

Sermaye Piyasasında Faaliyette Bulunacak Gayrimenkul Değerleme Kuruluşları Hakkında Tebliğ (III-62.3)'in "Amaç ve kapsam" başlıklı 1. maddesinde, "(1) Bu Tebliğ'in amacı, sermaye piyasasında faaliyette bulunacak gayrimenkul değerleme kuruluşlarının yetkilendirilmesine, faaliyetlerine ve yetkilerinin kaldırılmasına ilişkin esasları düzenlemektir.

(2) Sermaye piyasasında gayrimenkul değerleme faaliyeti; sermaye piyasası mevzuatına tabi ortaklıklar, ihraççılar ve sermaye piyasası kurumlarının, sermaye piyasası mevzuatı kapsamındaki işlemlerine konu olan gayrimenkullerin, gayrimenkul projelerinin veya gayrimenkullere bağlı hak ve faydaların belli bir tarihteki muhtemel değerinin Kurul düzenlemeleri ve Kurulca kabul edilen değerleme standartları çerçevesinde bağımsız ve tarafsız olarak takdir edilmesini ifade eder.

(3) Kurulca yetkilendirilen gayrimenkul değerleme kuruluşlarının bu maddenin ikinci fıkrası kapsamına girmeyen değerleme faaliyetleri, bu Tebliğ'in kapsamı dışındadır. ..."; "Dayanak" başlıklı 2. maddesinde, "(1) Bu Tebliğ, 06/12/2012 tarih ve 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nun 35. maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi, 62. maddesinin ikinci fıkrası, 63. maddesinin birinci fıkrası ve 128. maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi hükümlerine dayanılarak hazırlanmıştır."; "Tanımlar ve kısaltmalar" başlıklı 3. maddesinde, "(1) Bu Tebliğ'de geçen; ... b) Değerleme/Gayrimenkul Değerleme: 1. maddenin ikinci fıkrasında kapsamı belirlenen sermaye piyasasında gayrimenkul değerleme faaliyetini, c) Değerleme Kadrosu: Gayrimenkul değerleme kuruluşunda tam zamanlı olarak istihdam edilen gayrimenkul değerleme uzmanlarını ve sorumlu değerleme uzmanlarını, ç) Gayrimenkul Değerleme Uzmanı: Gayrimenkul değerleme kuruluşu tarafından değerleme kadrosunda gayrimenkul değerlemesi yapmak üzere tam zamanlı olarak istihdam edilen veya sözleşme imzalamak suretiyle kuruluşa dışarıdan değerleme hizmeti sağlayan, asgari 4 yıllık üniversite mezunu, gayrimenkul değerlemesi alanında en az 3 yıllık tecrübesi bulunan ve Kurulca verilen Gayrimenkul Değerleme Lisansına sahip olan gerçek kişileri, d) Gayrimenkul Değerleme Uzman Yardımcısı: Değerleme mesleğini öğretmek, yetiştirmek ve tecrübe kazandırmak amacıyla, gayrimenkul değerleme uzmanları refakatinde değerleme faaliyetlerinde bulunmak üzere gayrimenkul değerleme kuruluşu tarafından istihdam edilen, asgari 4 yıllık üniversite mezunu, Kurulca verilen Gayrimenkul Değerleme Lisansına sahip olan ancak gayrimenkul değerleme uzmanı olmak için gereken tecrübe şartlarını henüz taşımayan gerçek kişileri, ... f) Konut Değerleme Uzmanı: Gayrimenkul değerleme kuruluşu tarafından konut değerlemesi yapmak üzere tam zamanlı olarak istihdam edilen veya sözleşme imzalamak suretiyle kuruluşa dışarıdan konut değerlemesi hizmeti sağlayan, gayrimenkul değerlemesi alanında en az 1 yıllık tecrübesi bulunan ve Kurulca verilen Konut Değerleme Lisansına sahip olan gerçek kişileri, ..., ğ) Kuruluş/Gayrimenkul Değerleme Kuruluşu: Bu Tebliğ uyarınca sermaye piyasasında gayrimenkul değerleme hizmeti vermek üzere Kurul tarafından yetkilendirilen anonim şirketi, ... ifade eder." kuralı yer almaktadır.

HUKUKİ DEĞERLENDİRME:

Sözlük anlamı ile "düzenli hâle koymak, düzen vermek, tanzim ve tertip etmek" olarak tanımlanan "düzenleme", kamu hukukunda kural koyma ile eş anlamlıdır. Kural ise; sürekli, soyut, nesnel, genel (kişilik dışı) durumları belirleyen ve gösteren bir içeriğe sahiptir.

İdare, Anayasa ve kanunlardan aldığı yetki ile, kural koyma (düzenleme yapma) yetkisine sahiptir. "Kural işlemler" (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 işlemlerdir. 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 getirmiş olması gerekmekte olup, bu genel düzenlemelerin üst hukuk kurallarına aykırı hükümler içermemesi zorunludur.

Sermaye Piyasasında Faaliyette Bulunacak Gayrimenkul Değerleme Kuruluşları Hakkında Tebliğ (III-62.3)'in 3. maddesine göre gayrimenkul değerleme uzmanının, gayrimenkul değerleme kuruluşu tarafından değerleme kadrosunda gayrimenkul değerlemesi yapmak üzere tam zamanlı olarak istihdam edilen veya sözleşme imzalamak suretiyle kuruluşa dışarıdan değerleme hizmeti sağlayan, asgari 4 yıllık üniversite mezunu, gayrimenkul değerlemesi alanında en az 3 yıllık tecrübesi bulunan ve Kurulca verilen Gayrimenkul Değerleme Lisansına sahip olan gerçek kişileri; konut değerleme uzmanının, gayrimenkul değerleme kuruluşu tarafından konut değerlemesi yapmak üzere tam zamanlı olarak istihdam edilen veya sözleşme imzalamak suretiyle kuruluşa dışarıdan konut değerlemesi hizmeti sağlayan, gayrimenkul değerlemesi alanında en az 1 yıllık tecrübesi bulunan ve Kurulca verilen Konut Değerleme Lisansına sahip olan gerçek kişileri ifade ettiği, değerleme şirketlerinde tam zamanlı veya değerleme kuruluşu ile sözleşme imzalamak yoluyla çözüm ortağı olarak gayrimenkul değerleme veya konut değerleme uzmanı olarak çalışanların eğitim ve lisans sınavında başarılı olmalarının yanı sıra gayrimenkul değerleme uzmanlarının 3, konut değerleme uzmanlarının 1 yıl mesleki tecrübeye sahip olmaları gerektiği anlaşılmaktadır.

Bu kapsamda Kurulca 17/07/2014 tarih ve 22/735 sayılı İlke Kararı ile, gayrimenkul değerleme uzmanları ve konut değerleme uzmanları için aranan tecrübe koşulunun uygulama esasları belirlenmiş ve kararın "Ortak Düzenlemeler" başlıklı bölümünün son fıkrasında ''Yukarıdaki bentler uyarınca 3 yıllık tecrübe şartını tevsik eden rapor sunamadığı veya diğer şartları taşımadığı için başvurusu kabul edilmeyen adaylar, Sermaye Piyasası Lisanslama Sicil ve Eğitim Kuruluşu A.Ş. (SPL) tarafından düzenlenecek ve içeriği Kurulca onaylanacak meslekî uygulamalı eğitim programına katılmaları ve başarılı olmaları hâlinde tecrübe şartını sağlamış sayılacaklardır.'' şeklindeki düzenlemeyle, söz konusu tecrübe şartının Sermaye Piyasası Lisanslama Sicil ve Eğitim Kuruluşu A.Ş. tarafından düzenlenecek meslekî uygulamalı eğitim programına katılıp başarılı olunmasıyla sağlanabileceği belirtilmiştir.

Devam eden süreçte ise 18/04/2019 tarihli dava konusu Kurul kararı ile, gayrimenkul ve konut değerleme uzmanlarının meslekî tecrübelerinin Sermaye Piyasası Lisanslama Sicil ve Eğitim Kuruluşu A.Ş. tarafından düzenlenen eğitim programı ile sağlanması uygulamasına 19/04/2019 tarihi itibarıyla son verilmesine karar verilmiştir.

Davalı idarece, Kurulca mesleki tecrübenin SPL tarafından ücret karşılığında sunulan 1 haftalık eğitim programına katılarak sağlanmış sayılmasına ilişkin uygulamanın, söz konusu dönemde sektörün hızla büyümesi ve kredili konut satışlarından dolayı değerleme talebindeki hızlı artış nedeniyle getirildiği, gayrimenkul piyasasında, belirlenen tecrübe süresi içinde sahada çok sayıda rapor hazırlayarak, pratikte tecrübe kazanan değerleme uzmanları ile eğitim programı ile mesleki tecrübesini sağlayanlar olmak üzere iki tür gayrimenkul değerleme uzmanı profili oluşmasına yol açıldığı, mesleki tecrübe şartının yurt dışı uygulamalarda ve uluslararası düzenlemelerde de arandığı, değerleme uzmanından lisans belgesine sahip olmasının da ötesinde birtakım özelliklere sahip olmasının beklendiği, ilgili mevzuatta gayrimenkul değerleme uzmanları için 4 yıllık herhangi bir bölümden, konut değerleme uzmanları için de 2 yıllık herhangi bir yüksek öğretim okulundan mezuniyet şartının yeterli görülüp, üniversitelerin mimarlık, inşaat mühendisliği, gayrimenkul ve varlık değerleme, şehir ve bölge planlama gibi uzmanlık gerektiren bölümlerinden mezun olma şartının aranmamasının bu uzmanlık alanındaki mesleki tecrübenin gerekliliğini ve önemini daha da artırdığı, Tebliğ'de açıkça 1 ve 3 yıllık tecrübe şartının varlığı ve eğitim uygulanması nedeniyle oluşan ikili yapının ilgili diğer kurumlar tarafından yorumlanması ve

uygulanmasında zaman zaman aksaklıklar meydana geldiği ve karşılaşılan sorunların Kurul'a intikal ettirildiği, düzenlemenin getirildiği 2014 yılından bugüne 3 yıl fiilen çalışarak mesleki tecrübelerini elde edenler hariç, sadece eğitimle tecrübe şartını sağlayanların sayısı 2.385'e ulaştığından düzenlemeyle hedeflenen amacın gerçekleştiği, bu alternatif imkânın daha fazla sürdürülmesi ihtiyacının ortadan kalkması ve haksız rekabet ortamının kaldırılması lüzumu dikkate alınarak söz konusu uygulamadan vazgeçilerek dava konusu işlemin tesis edildiği belirtilmiştir.

6362 sayılı Kanun'un amacı, sermaye piyasasının güvenilir, şeffaf, etkin, istikrarlı, âdil ve rekabetçi bir ortamda işleyişinin ve gelişmesinin sağlanması, yatırımcıların hak ve menfaatlerinin korunması için sermaye piyasasının düzenlenmesi ve denetlenmesi olup, Kurul'un düzenleme alanı özellik arz ettiğinden, Kurul'a görev alanına giren konularda, kanunların gösterdiği sınırlar içerisinde ve kamu yararı çerçevesinde kullanılabilecek, hukukun genel ilkelerine ve yazılı üst hukuk kurallarına uygun olarak yürürlüğe konulacak ikincil düzenlemeler ihdas edebilme yetkisini de barındıran takdir yetkisi tanınmış; anılan Kanun'un 128. maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde, halka açık ortaklıklarda görev alacaklar, sermaye piyasası kurumlarının yönetici ve diğer çalışanlarının mesleki eğitimi, mesleki yeterliliği ve mesleki ehliyetlerini gösterir sertifika verilmesine ilişkin esasları belirlemek, bu amaçlarla merkez veya şirket kurmak ve bunların faaliyetlerine ilişkin usul ve esasları belirleme hususunda yetki verilmiştir.

Gayrimenkul değerleme şirketlerinde, güven ve itibar önem taşımaktadır. Değerleme uzmanlarının, uzmanlaşma gerektiren bu mesleğin icrasında belirli standartta ve kalitede değerleme raporu hazırlayabilmeleri için teorik bilginin yanı sıra, belirli bir süre profesyonel tecrübeye de sahip olmaları mesleğin güvenirliği açısından önemli bir faktördür. Değerleme uzmanlarının mesleklerini icra ederken gayrimenkulün niteliği, piyasa ve çevre koşullarını analiz ederek uluslararası alanda kabul görmüş değerleme standartları çerçevesinde yazılı olarak raporlayabilecek düzeyde bilgi ve tecrübe sahibi olmaları gerekmektedir. Dolayısıyla, değerleme raporlarının güvenilirliği, belirli standartlara uyum kabiliyeti ve gerçeği düzgün yansıtma düzeyi, değerleme uzmanının mesleki deneyiminin, bilgi ve tecrübesinin yüksek derecede olmasıyla sağlanabilecektir.

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, ilgili bulundukları piyasada düzenleme ve denetleme görevi üstlenmekte olup, bu kurumların temel işlevi, 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 denetlemektir. Kamu hizmetlerinin değişen şartlara uyarlanması ve geliştirilmesi ihtiyacı, idarelere, kamu hizmetinin sunumuna ilişkin düzenleyici işlemlerin değiştirilebilmesi ya da yürürlükten kaldırılabilmesi imkânını tanımakta olup, diğer idareler ile karşılaştırıldığında, bağımsız idarî otoritelerin düzenleme yapma ve mevcut düzenlemelerde değişiklik yapma yetkisinin, düzenlemeye tâbi piyasanın dinamik ve teknik yapısı gereği daha kapsamlı olduğu konusunda tereddüt bulunmamaktadır. Sermaye piyasası ile ilgili olarak kanuna aykırı olmayan düzenlemeler yapma yetkisine sahip olan davalı Kurul'un, ilgili bulunduğu piyasada, 6362 sayılı Kanun'la kendisine tanınan yetkiyi dava konusu İlke Kararını tesis etmek suretiyle kullandığı anlaşılmaktadır.

Bununla birlikte davacı tarafından, 19/08/2014 tarih ve 2014/24 sayılı İlke Kararı'nın yürürlükte bulunduğu dönem içerisinde 2018'de katıldığı sınav sonucunda 26/04/2019 tarih ve ... sayılı gayrimenkul değerleme lisans belgesini almaya hak kazandığı, SPL'ye eğitimlere katılabilmek için müracaatta bulunduğu ancak SPL tarafından kontenjan bulunmadığı ve ileride yapılacak eğitimlere katılabileceği belirtilerek tecrübe eğitimine alınmadığı ve devamında Kurulca dava konusu işlem tesis edilerek tecrübe şartının eğitimle sağlanması uygulamasının birden sonlandırıldığı, Kurulca uygulamaya geçişin bir sürece ve işlem

takvimine bağlanmamasının hukuka aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Düzenleyici ve denetleyici kuruluşların düzenleme yapma ve mevcut düzenlemelerde değişiklik yapma yetkisinin, düzenlemeye tabi sektörün dinamik ve teknik yapısı gereği daha kapsamlı olduğu konusunda tereddüt bulunmamaktadır. Ancak, bu kuruluşların aynı zamanda, düzenleme, denetleme ve kural koyma fonksiyonlarını yerine getirirken, Anayasal bakımdan güçlü bağlarla hukukî zemine dayanarak hareket etmesi, düzenleyici işlem tesis etmek suretiyle tasarrufta bulunma yetkisini mutlak, sınırsız ve keyfiyete yol açacak şekilde kullanmaması, mevcut kurallarda değişiklik yaparken de hukukî güvenlik ve haklı beklenti ilkelerini gözetmesi gerekmektedir. Aksi halde, idarenin keyfi karar ve uygulamalarına yol açılacağı açıktır.

Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti; eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına saygılı, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adil bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukukî güvenliği sağlayan, hukuk kurallarıyla kendini bağlı sayan ve yargı denetimine açık olan devlettir.

Hukuk devleti ilkesinin belki de en önemli unsurlarından biri, hukuk güvenliği ilkesine sahip olmasıdır. Başka bir söylemle, "güvenin korunması ilkesi” gereği, ilgilinin hukukî durumunun süreceğine olan güveni dolayısıyla hayal kırıklığına uğratılmaması gerekir. Güvenin korunması, her zaman mevcut hukukî durumun gözetilmesi anlamında olmasa da, her düzenleme değişikliğinde idarenin göz önünde bulundurması gereken bir konudur.

Hukuk devletinin unsurları arasında "Devlete güven" veya hukuk güvenliği olarak adlandırılan ilke ile bu ilkenin uzantısı niteliğindeki "haklı beklentilerin korunması" ilkesi yer almaktadır. ... Haklı beklentilerin korunması ilkesi, bir hukuk kuralı ile doğan hukukî durumların değişmeyeceği yönünde bireylerde oluşan inancın güvence altına alınmasını hedeflemektedir (doktrindeki bir esere atıf). Bu ilkenin uygulanabilmesi için iki şartın gerçekleşmesi aranmaktadır. Bunlardan ilki, temellendirilmiş bir beklentinin, başka bir anlatımla, bir düzenlemenin sürekli olacağına veya değişmeyeceğine inanmak için yeterli nedenlerin bulunması; ikincisi ise ilgililerin beklentisinin, hukukî durumda önemli ve öngörülemeyen bir değişiklik nedeniyle etkilenmiş olmasıdır. Hukuk güvenliği ilkesi kuralın nasıl yazılıp uygulandığı sorununu etkilerken, haklı beklentilerin korunması ilkesi, onun bireyler tarafından nasıl algılandığı ile ilgilenmektedir (doktrindeki bir esere atıf).

Kanunlara veya ilgili düzenlemelere güvenerek yaşamlarına yön veren, hukukî iş ve işlemlere girişen gerçek veya tüzel kişilerin, bu düzenlemelerin uygulanmasına devam edileceği yolunda oluşan beklentisinin mümkün olduğunca korunması gerekir. Bu şekildeki bir uygulama hukukî güvenlik ilkesinin gereğidir.

Hukuk güvenliği ve haklı beklentilerin korunması ilkeleri idareyi, özellikle düzenleyici işlemler yaparken, değiştirirken ya da tamamen yürürlükten kaldırırken kişilerin bu düzenlemelerden beklenmedik bir şekilde olumsuz olarak etkilenmelerini önleyici tedbirler almaya iten ilkeler olarak ortaya çıkmaktadır (doktrindeki bir esere atıf).

Avrupa Birliği Hukukunda kavramın gelişmesine ilişkin ilk örnekler, bireylerin kamu yönetimi politikalarına güvenerek giriştikleri faaliyetlere karşılık, idare tarafından bu politikaların değiştirilmesinden kaynaklanan çıkar çatışmalarının dengelenmesine yönelik ATAD (ABAD) kararları ile ortaya çıkmıştır (doktrindeki bir esere atıf). Hukuk güvenliği ilkesinin türevi olan haklı beklentilerin korunması ilkesinin, zorunlu hâller dışında, yeni düzenlemenin yürürlüğe girmesi sırasında geçiş hükümlerine yer verilmesi şeklinde somutlaştığı kabul edilmektedir. Fransız Danıştayı 2006 yılında bir iç hukuk ilkesi olarak kabul ettiği ve görünüşe göre haklı beklentilerin korunması ilkesi ile birlikte düşündüğü hukuk güvenliği ilkesinin idare için yeni düzenlemelerin yürürlüğe sokulması sırasında

gerekli geçiş hükümlerinin konulması zorunluluğu getirdiğine karar vermiştir (doktrindeki bir esere atıf) (Bkz. Conseil d'Etat, Asambleé, 24/03/2006 No:288460, Erişim: https://www.conseil-etat.fr/, Ariane Web Arama Motoru).

Düzenleyici işlemler bakımından baskın bir kamu yararı olmadıkça haklı beklentilerin geçiş düzenlemeleri ile korunması gerekliliği de ayrı bir ölçüt olarak içtihatlarda varlığını sürdürmektedir.

Bu itibarla, ilgili mevzuata göre değerleme uzmanlığının kazanılmasında mesleki tecrübeye sahip olunması aranılan koşullardan birisi olduğundan, hedeflenen amacın gerçekleşmesi ve değişen ihtiyaçlar ile tespit edilen aksaklıklar dikkate alınarak kendisine verilen görev ve yetki çerçevesinde tesis edilen dava konusu İlke Kararı'nda bu yönüyle hukuka aykırılık bulunmadığı; ancak davacının söz konusu tecrübe şartının SPL tarafından verilen eğitimle sağlanacağı yönünde haklı bir beklentisinin bulunduğu, dava konusu ilke kararı ile söz konusu tecrübe şartının eğitimle sağlanması uygulamasının geçiş düzenlemesi öngörülmeksizin kaldırıldığı anlaşıldığından, 17/07/2014 tarih ve 22/735 sayılı İlke Kararı'nın yürürlükte olduğu dönemde lisans sınavını geçenlerin haklı beklentilerini koruyan bir geçiş hükmüne yer verilmemesi nedeniyle dava konusu İlke Kararı'nda bu yönüyle hukuka uygunluk bulunmadığı sonucuna varılmıştır.

KARAR SONUCU :

Açıklanan nedenlerle;

1. Kurulun 18/04/2019 tarih ve 23/532 sayılı İlke Kararı'nın İPTALİNE,

2. Ayrıntısı aşağıda gösterilen toplam ...-TL yargılama gideri ile Avukatlık Asgari Ücret Tarifesi uyarınca ...-TL vekalet ücretinin davalı idareden alınarak davacıya verilmesine,

3. Posta giderleri avansından artan tutarın kararın kesinleşmesinden sonra davacıya iadesine,

4. Bu kararın tebliğ tarihini izleyen 30 (otuz) gün içerisinde Danıştay İdari Dava Daireleri Kuruluna temyiz yolu açık olmak üzere, 31/10/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.