

TÜRK HUKUKUNDA LPG PİYASASI FAALİYETLERİNİN KAPSAMI VE ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMU TARAFINDAN DENETİMİ

*Scope of LPG Market Activities and Supervision by The
Energy Market Regulatory Authority in Turkish Law*

*Arş. Gör. Dr. Ezgi PALAS DAĞLI**

ÖZET

Sıvılaştırılmış petrol gazı (LPG), kolay bulunabilir, depolanabilir ve dağıtılabilir bir enerji türüdür. LPG'nin temin edilmesinden satışına kadarki tüm aşamalarda LPG piyasasının varlığına ihtiyaç bulunmaktadır. LPG'nin dağıtımı, depolanması, taşınması, bayilik faaliyetleri, ithali ve ihracı piyasa faaliyetleri olarak düzenlenmiştir. LPG piyasasının düzenlenmesi ve denetlenmesinde görevli ve yetkili idare Enerji Piyasası Düzenleme Kurumudur. Kurum, LPG piyasası faaliyetlerinin rekabet ilkesine uygun olarak, istikrarlı ve eşitlikçi bir şekilde yürütülebilmesi için kamusal yetkiler kullanır. En önemli yetkilerinden birisi denetim yetkisidir. Bu çalışmada, LPG piyasası faaliyetlerinin kapsamı ve bu faaliyetler üzerinde Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun denetim yetkisinin sınırlarının çizilmesi amaçlanmaktadır.

* Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku Anabilim Dalı, İzmir (ezgi.palas@deu.edu.tr), ORCID: 0000-0001-9437-9610.

Makale Geliş Tarihi: 18.01.2024

Makale Kabul Tarihi: 03.05.2024

⇒ **Atıf Şekli:** Ezgi Palas Dağlı "Türk Hukukunda LPG Piyasası Faaliyetlerinin Kapsamı ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Denetimi", *Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 19/2 (2024): 1083-1131.

⇒ Bu eser Creative Commons Atıf-GayriTicari 4.0 Uluslararası Lisansı ile lisanslanmıştır.



Anahtar Kelimeler: Enerji, LPG piyasası, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Denetim Yetkisi, İdari Yaptırım.

EXTENDED ABSTRACT

Liquefied Petroleum Gas (LPG) is composed of hydrocarbons such as propane and butane, or a mixture of these, obtained from petroleum or natural gas and liquefied under pressure. The existence of the LPG market is necessary for all stages from the procurement to the sale of LPG. The Energy Market Regulatory Authority (EMRA) is the regulatory and supervisory body tasked with ensuring that the market activities related to the safe and economically competitive provision of LPG, from domestic and international sources, are carried out appropriately within a fully competitive environment for users. This study aims to delineate the scope of LPG market activities and to establish the limits of the Energy Market Regulatory Authority's oversight authority over these activities. The study holds significance in determining the legal framework of the LPG market, which has received relatively less attention within the spectrum of energy markets.

The conceptual framework of LPG market activities in terms of energy law is established by Law No. 5307 and the relevant regulations and decisions of the Energy Market Regulatory Authority. In addition to this, the technical procedures and principles under which LPG products will be subject to market activities constitute the scope of various disciplines. This study relies on works that legally define the LPG market and analyze the powers of the Energy Market Regulatory Authority from the perspective of administrative law.

In this study, it was first determined that LPG market activities consist of import, export, storage, transportation, distribution, and dealership activities, and it was established that obtaining a license is required for the execution of these activities. The Energy Market Regulatory Authority is tasked with overseeing whether the relevant market activities are conducted in compliance with the law and secondary regulations. The legal boundaries of the Energy Market Regulatory Authority's supervisory and sanctioning authority have been

revealed through a detailed evaluation of the relevant legislation and Council of State decisions.

The authority to enforce sanctions has a particular importance because it restricts fundamental rights and freedoms. In the administrative measures and sanctions applied by the Energy Market Regulatory Authority, principles of criminal law and general legal principles must be applied to protect fundamental rights and freedoms. Otherwise, the annulment and full judicial review of such sanctions are possible.

In this study, the first conclusion we have obtained is related to the fact that administrative procedural principles are regulated not in the law but in the regulation. Procedural rules and principles related to administrative procedures, which are one of the crucial elements for the effective exercise of the principle of fair trial by individuals, should be regulated in the Law No. 5307. Another conclusion is related to the legality of exercising supervisory power through private individuals. According to Article 12 of Law No. 5307, the supervision of LPG market activities through the procurement of services from private organizations is made possible. The supervision authority, in accordance with Article 128/1 of the Constitution, which must be conducted according to the general administrative principles, is of primary and continuous service nature. Therefore, the supervisory power carried out through private organizations should not go beyond the preparatory process of reporting. Another conclusion is related to the lack of observance of the principle of proportionality in the administrative sanction and the failure to base the discretionary power used on concrete justifications. In accordance with the rule of law principle, the administration must act in accordance with the law in its activities. The most functional way to remedy the deficiencies and inaccuracies identified in this study is through judicial review. There is no obstacle to the annulment and full judicial review of the relevant decisions.

Key Words: Energy, LPG market, Energy Market Regulatory Authority, Supervision Authority, Administrative Sanction

GİRİŞ

Sıvılaştırılmış (likid) petrol gazı (Liquified Petroleum Gas-LPG), petrol veya doğalgazdan elde edilerek basınç altında sıvılaştırılan propan ve bütan gibi hidrokarbonlar veya bunların karışımından oluşur. LPG piyasası dağıtım, depolanma, taşıma, bayilik faaliyetleri, ithalat ve ihracatı konu edindir. Yurt içi ya da yurt dışı kaynaklardan temin edilen LPG'nin güvenli ve ekonomik olarak tam rekabet ortamı içerisinde kullanıcılara sunulmasına ilişkin piyasa faaliyetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamakla görevlendirilmiş idare ise Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK)'dur. EPDK, LPG dışında elektrik, doğalgaz ve petrol piyasalarına ilişkin olarak da düzenleme yapmak, piyasa faaliyetlerinin yürütülmesi için lisans vermek ve mevzuata aykırılık durumunda idari yaptırım uygulamakla görevli ve yetkili kılınmış düzenleyici ve denetleyici bir kurumdur.

Bu çalışmada literatür incelemesine dayalı olarak, Türk Hukukunda LPG piyasası faaliyetlerinin kapsamı ve denetimine ilişkin bilimsel çalışmaların, hukuki düzenlemelerin ve mahkeme kararlarının incelenmesi metodu izlenecektir. Bu çalışmayla, EPDK'nin LPG piyasası faaliyetleri üzerindeki denetim yetkisinin hukuki sınırlarının ortaya konulması amaçlanmaktadır.

I. Türk Hukukunda LPG Piyasası

Piyasa, arz ve talebin karşı karşıya geldiği ortamı ifade eder. Enerji piyasası ise elektrik, doğal gaz, akaryakıt ve petrol ürünlerinin; üretimi, dağıtımını, depolanması, taşınması gibi faaliyetlerinin sunulması için oluşturulmuştur. Enerji kaynağının elde edilmesi ve nihai tüketiciye ulaştırılması bir enerji piyasasının varlığını zorunlu kılar.

LPG piyasası, LPG'nin güvenli, sürekli, düşük maliyetli ve çevre hukuku ilkelerine uygun bir şekilde tüketicilere serbest rekabet koşullarının sağlandığı bir piyasada sunulması için oluşturulmuş ortam anlamına gelir. Söz konusu piyasa düzeni, LPG fiyatları, erişilebilirlik kriterleri, tüketicilere sunulan bilgi akışı, hizmetin etkinliği, piyasa aktörlerine zarar veren her türlü işlem ve eylemin kapsamını belirler.¹

¹ M.Kojima, The Role of Liquefied Petroleum Gas in Reducing Energy Poverty (World Bank, 2011), 34.

LPG, petrolün rafine edilmesi sırasında elde edilen doğalgazın işlenmesi sırasında ortaya çıkan bir yan üründür. LPG, dünya genelinde konut, endüstri, tarım-sanayi, ulaşım ve elektrik sektörlerinde kullanıldığı gibi imalat endüstrisindeki petrokimya işlemleri için de ham madde olarak kullanılmaktadır.² Türkiye’de LPG, 1960’lı yılların başında tüplü ve dökme tiplerde evde ve sanayi alanlarında kullanılmış, 1995 yılında ise otagaz tüketimi olarak kullanılmaya başlanmıştır.³ Dağıtım şirketleri sayısının artması ve LPG piyasa faaliyetlerinin çeşitlenmesi ile LPG kullanımı hızla artış göstermiştir. Türkiye’de LPG’nin yüzde 74’ü ithalat yoluyla yüzde 26’sı yurt içi rafinerilerde üretilmektedir.⁴ İlgili faaliyetler EPDK kurulmadan önce Petrol İşleri Genel Müdürlüğü (Maden ve Petrol İşleri Genel Müdürlüğü olarak değiştirilmiştir) tarafından düzenlenmiş ve denetlenmiştir.

Türk hukukunda LPG piyasasına ilişkin ilk yasal düzenleme 2005 tarihli ve 5307 sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu ve Elektrik Piyasası Kanunu’nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun⁵ (5307 sayılı Kanun) ile yapılmıştır. Söz konusu Kanun’da, LPG piyasası faaliyetleri LPG’nin dağıtımı, depolanması, taşınması, bayilik faaliyetleri, ithali ve ihracı olarak düzenlenmiş ve söz konusu faaliyetlerin yürütülmesi için lisans alınması zorunlu kılınmıştır.

Dağıtım faaliyeti, 5307 sayılı Kanun m. 2/m’de “*LPG’nin, tüplü ve otagaz olarak kullanıcılara ve bayilere; dökme olarak kullanıcılara satış ve ikmal faaliyetlerinin bütünü*” şeklinde ifade edilmiştir. Dağıtım faaliyetini gerçekleştiren dağıtıcılar LPG’nin son kullanıcıya güvenli bir şekilde ulaşmasını sağlamak üzere lojistik destek sağlarlar.

Depolama faaliyeti, 5307 sayılı Kanun m. 2’de “*Piyasa faaliyetinde bulunanların, rafinericilerin veya kullanıcıların stok ihtiyaçlarını karşılamak üzere kendilerine ait veya yapılan sözleşmeler gereği kullanım*

² Carlos Yezid Rozo- Álvarez, Lindsay Alvarez-Pomar, Ernesto Gómez-Vargas, Imelda Lizcano-Carovd, “Sectorial analysis of liquefied petroleum gas”. *Visión, Electrónica*, 13/2 (2019): 359.

³ EPDK, “Sıvılaştırılmış Petrol Gazlarının (LPG) Farklı Kullanım Alanlarının İncelenmesi”, (Erişim Tarihi 20.06.2023), file:///C:/Users/ezgip/Downloads/_Portal Admin_Uploads_Content_FastAccess_3e419a6055766.pdf.

⁴ EPDK, “Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası 2022 Yılı Sektör Raporu”, (Erişim Tarihi 20.06.2023), EPDK, “2022 Yılı Sektör Raporu”, ii.

⁵ Resmî Gazete Tarihi: 13.03.2005, Resmî Gazete Sayısı: 27754

hakkına sahip buldukları ve LPG'nin teknik düzenlemelere uygun olarak depolanmasını sağlayan tesisler ile buralarda yürütülen iş ve işlemleri" olarak tanımlanmıştır. LPG dağıtıcı lisansı sahipleri, lisanslarına işlenmesi koşuluyla lisans almaksızın depolama faaliyetini yürütebilirler. Ayrıca 22.04.2021 tarihli ve 10169-4 sayılı EPDK kararı gereğince, rafinerici lisansı sahiplerinin rafineriye boru hattı ile bağlı lisanslı LPG depolama tesislerinden LPG depolama hizmeti alabilmelerine imkân tanınmıştır.

LPG piyasası faaliyetleri arasında taşıma faaliyeti de bulunmaktadır. 5307 sayılı Kanun m. 2/e'de "*LPG'nin teknik düzenlemelere uygun taşıma araçları ve boru hatları ile yapılan tüm nakil faaliyetleri*" şeklinde düzenlenen bu faaliyetler, Türkiye sınırları veya Türk karasuları içerisinde LPG'nin taşınmasını konu edinmektedir. LPG'nin denizyolu, demiryolu ve boru hatları ile taşınması faaliyetleri lisansa tabidir. Karayolu ile LPG taşıma faaliyeti ise Karayolu Taşıma Yönetmeliği⁶ kapsamında yürütülen ve uygun yetki belgesine sahip olan kişiler tarafından yürütülür. Dağıtıcılar tarafından beyan edilmek sureti ile ilgili araçlar kullanılmaktadır. 715 sayılı Ham Petrol ve Jet Yakıtının Türkiye Üzerinden Karayolu veya Demiryolu ile Taşınmasına İlişkin Kararda Değişiklik Yapılmasına Dair Karar⁷ uyarınca LPG ürününün kural olarak karayolu ve demiryolu aracılığı ile ithali, ihracı ve Türkiye üzerinden transit geçişi yasaktır. Ancak Ticaret Bakanlığının gerekli gördüğü hallerde LPG'nin karayolu ve demiryolu ile ithali, ihracı ya da transit geçişine izin verilebilir. LPG dağıtıcı lisansı sahipleri lisanslarına işlenmesi koşuluyla ayrıca lisans almaksızın taşıma faaliyeti yürütebilirler.

Otogaz LPG faaliyeti ise 5307 sayılı Kanun m. 2/p'de "*Yakıt olarak kullanılmak üzere akaryakıt ve otogaz istasyonlarında araçlara LPG ikmali işlemi*" olarak tanımlanmıştır. Dağıtıcı lisans sahipleri ile otogaz bayi arasında sözleşme akdedilerek LPG'nin kullanıcılara ikmali yetkisi verilir. Otogaz bayileri ile dağıtıcılar arasında tek elden satış söz-

⁶ Resmî Gazete Tarihi: 11.06.2009, Resmî Gazete Sayısı: 27255.

⁷ 18.07.2011 tarihli ve 2011/2033 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan "Ham Petrol ve Jet Yakıtının Türkiye Üzerinden Karayolu veya Demiryolu ile Taşınmasına İlişkin Karar"ın adı 07.02.2019 tarihli ve 30679 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan "Ham Petrol ve Bazı Petrol Ürünlerinin Karayolu veya Demiryolu ile İthali, İhracı ve Transitine İlişkin Karar" olarak değiştirilmiştir.

leşmesi imzalanır.⁸ 5393 sayılı Belediye Kanunu m. 80'de belediye sınırları ve mücavir alanları içinde, akaryakıt ile LPG ve sıvılaştırılmış doğal gaz (LNG) istasyonlarına nazım imar ve uygulama imar plânına uygun olmak kaydıyla belediye tarafından ruhsat verileceği düzenlenmiştir. Söz konusu düzenleme uyarınca nazım imar planında ilgili alanın akaryakıt istasyonu olarak gösterilmesi şarttır.⁹ İki akaryakıt ve/veya otogaz istasyonu arasındaki mesafe şehir içi veya şehirlerearası trafiğe açık yollarda aynı istikamette, aynı yönde olmak üzere; şehirlerearası yollarda on, şehir içi yollarda bir kilometre olarak belirlenmiştir.¹⁰ Asgari mesafe tutanağının bayilik lisans başvurusunda EPDK'ye sunulması gerekmektedir.¹¹ Otogaz istasyonlarında teknik düzenlemelere uygun olarak idari büro, araç yıkama ve yağlama tesisleri ve market kurulabilir. Bunların dışında kurulacak lokanta ve ticari ve sosyal amaçlı tesislerin ruhsatlandırılmasında ise otogaz istasyonunu ruhsatlandırma yetkisine sahip idarenin takdir yetkisi bulunmaktadır.¹²

-
- ⁸ Tek elden satış sözleşmesi, otogaz bayilik sözleşmesine eklenen sözleşmelerden biridir. Otogaz bayilik sözleşmesine eklenen diğer tüm sözleşmeler kendilerine özgü vasıflarını kaybetmeksizin ortak bir amaç için bir araya getirilirler. Bu bakımdan otogaz bayilik sözleşmesi birleşik sözleşme niteliğindedir. Kerem Cem Sanlı, "Rekabet Hukuku ve Özel Hukuk Açısından Akaryakıt Dağıtım Sektöründeki Dağıtım Sözleşmeleri II: Geline Nokta, Sorunlar ve Değerlendirmeler". Rekabet Dergisi, 11/3 (2010): 181.
- ⁹ Danıştay, nazım imar planında akaryakıt servis istasyonu olarak gösterilen alanlarda LPG istasyonu da açılabilmesine hükmetmiştir. Danıştay 6. Dairesi, 28.12.2021, E. 2018/3794, K. 2021/14507, www.hukukturk.com, 22.10.2023. Ancak söz konusu alanın "konut dışı kentsel çalışma alanı" olarak nitelendirilmesi yeterli değildir. Danıştay, LPG istasyonu kurulacak alanın hangi amaca özgülendiğinin imar planında kullanım lejantıyla birlikte düzenlenmesi gerektiği yönünde karar vermiştir. Danıştay, 2. Dairesi, 02.12.2021, E. 2021/465, K. 2021/4688, www.hukukturk.com, 22.10.2023.
- ¹⁰ EPDK, 2016 tarihli ve 6664 sayılı kararı ile mesafe kısıtlamalarına ilişkin bir düzenleme yapmıştır. Söz konusu düzenlemede, kilometre hesabında istasyonun üzerinde bulunduğu yol ismi veya yol kodunun değil, yönün esas alınacağı belirtilmiş ve şehir içi yollar ile şehirlerearası yolların keşiştiği kesimlerde yer alan istasyonlar arasında en az bir kilometrelik mesafe bulunması gerektiği düzenlenmiştir.
- ¹¹ İlgili tutanak, Büyükşehir belediyesi sınırları ve mücavir alanları içinde Büyükşehir Belediye Başkanlıklarınca, belediye sınırları ve mücavir alanları içinde Belediye Başkanlıklarınca, belediye sınırları ve mücavir alanları dışında İl Özel İdarelerince, organize sanayi bölgesi sınırları içinde Organize Sanayi Bölgesi tüzel kişiliğince verilmektedir
- ¹² Danıştay 17. Dairesi, 29.04.2015, E. 2015/390, K. 2015/1559, www.hukukturk.com, 22.10.2023. Otogaz bayilerinin eklentisi niteliğinde olan bu alanların istas-

LPG'nin dağıtımını tüplü olarak da gerçekleştirilebilir. Tüplü LPG faaliyeti, LPG'nin tüplere doldurularak mutfak, sanayi ve ticari tüpleri vasıtasıyla piyasaya arz işlemi anlamına gelir. Tüplü LPG'nin kullanıcılara teslimi, dağıtıcı lisans sahipleri veya bunların tüplü LPG bayileri aracılığı ile yapılır. İlgili faaliyet lisansa tabi değildir. Ancak, LPG tüpü imalatı ve LPG tüplerinin muayenesi, bakımı ve tamiri faaliyetleri lisansa tabidir. Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Tüplerinin Piyasada Takip Edilmesine İlişkin Tebliğ'in 5. maddesi uyarınca dağıtıcılar, LPG tüplerinin izlenebilirliğini dolum aşamasından son kullanıcıya kadar sağlayacak karekodla takip sistemini kurmak ve uygulamakla yükümlü kılınmıştır. Tüplü LPG bayileri ise dağıtıcıları tarafından kurulan takip sisteminin Tebliğe uygun şekilde uygulanmasından ve sistemin kurulumu için gerekli altyapının sağlanamamasından sorumludur.¹³

LPG piyasası faaliyetleri arasında LPG'nin ithali ve ihracı da belirtilmiştir. LPG ithali faaliyetinde bulunabilmek için LPG dağıtıcı lisansına veya 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'na¹⁴ (5015 sayılı Kanun) göre alınmış rafinerici lisansına sahip olunması gerekir. Ayrıca 5015 sayılı Kanun kapsamındaki işleme lisansı sahiplerinin de piyasa faaliyetine konu etmemek ve münhasıran petrokimya üretiminde kullanmak kaydıyla LPG ithal edebileceği düzenlenmiştir.¹⁵ LPG'nin ithali EPDK'nin belirleyeceği teknik düzenlemelere uygunluk kararının ihtisas gümrüklerindeki laboratuvarlarda tespit edilmesi ile yapılır.¹⁶ Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasasında Uygulanacak Teknik Düzenlemeler Hakkında Yönetmelik (LPG Teknik Düzenlemeler Hakkında Yönetmelik) m. 6/2 uyarınca, ihtisas gümrüklerinde yapılan analiz sonucunda

ya da ruhsata tabi faaliyet konusu olarak eklenmesi de mümkün olabilir. Danıştay 10. Dairesi, 21.12.2020, E. 2016/4788, K. 2020/6598, www.hukukturk.com, 22.10.2023.

- ¹³ Tüplü LPG karekod sistemine ilişkin koşullar Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Tüplerinin Piyasada Takip Edilmesine İlişkin Tebliğ m. 5 ve 6' da düzenlenmiştir. Tüplü LPG sisteminin kurulması için öngörülen son süre geçici m. 1'de 31.12.2024 olarak belirtilmiştir.
- ¹⁴ Resmî Gazete Tarihi: 20.12.2003, Resmî Gazete Sayısı: 25322.
- ¹⁵ Ayrıca 18.02.2021 tarihli ve 10035/2 sayılı EPDK Kurul kararı uyarınca, işleme lisansı sahiplerinin piyasa faaliyetine konu etmemek kaydıyla, petrokimya endüstrisinde hammadde olarak kullanmak amacıyla ihtiyaç duydukları LPG'yi, yurt içinde LPG üretimi yapan rafinerilerden doğrudan temin edebilmelerine de izin verilmiştir.
- ¹⁶ Gümrük Genel Tebliği (Gümrük İşlemleri) (Seri No:98) uyarınca, Türkiye'de 12 adet LPG ihtisas gümrüğü belirlenmiştir.

bir rapor düzenlenir ve bu rapor EPDK'ye ve ilgili ithalatçıya ibraz edilir. LPG'nin ithaline, ihtisas gümrüklerindeki laboratuvarlarda yapılan analizler sonucunda izin verilmektedir. İhtisas gümrükleri tarafından yapılan analizler sonucunda sunulan raporlar EPDK'nin onayına tabi değildir. İlgili raporun hukuka uygun düzenlenmesinde görevli ve yetkili idare Ticaret Bakanlığıdır. LPG'nin ihracı da ithali gibi LPG dağıtıcı lisansı veya rafinerici lisansı sahiplerince yapılır¹⁷.

II. LPG Piyasasında Düzenleyici ve Denetleyici Otorite: EPDK

A. Genel Olarak

İlk olarak Amerika Birleşik Devletleri'nde ortaya çıkan düzenleyici ve denetleyici kurumlar (bağımsız idari otoriteler), kamusal alanın hassas sektörleri olarak nitelendirilen alanların düzenlenmesi ve denetlenmesi ihtiyacı için oluşturulmuştur. 1980'li yıllarda başlayan serbestleşme süreci ile devletin yürüttüğü birtakım görevler söz konusu kurumlara aktarılmıştır. Teknolojik gelişim ve dönüşümün zorunlu bir sonucu olarak Kara Avrupası Hukuk Sistemine dahil ülkelere de ihraç edilen bu kurumlar, devletin ekonomik alandaki rolünün değişime uğramasının sonucu olarak ortaya çıkmıştır¹⁸ Piyasa ekonomisine geçiş sürecinde, devletin üretici rolünden düzenleyici role geçtiği bir sistem yaratılmış ve regülasyon kavramı içerisinde sermaye piyasası, bankacılık, rekabetin korunması gibi alanlarda bağımsız ve tarafsız kurumlar oluşturulmuştur.¹⁹

¹⁷ LPG ihracının kanunda bir düzenleme yapılmaksızın doğrudan yönetmelik ile düzenlenmesi idarenin kanuniliği ilkesine aykırılık teşkil etmektedir.

¹⁸ Bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkış gerekçelerinin ele alındığı ayrıntılı çalışmalar için bkz., Lütfi Duran, "Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler". Amme İdaresi Dergisi, 30/1 (1997); Turan Yıldırım, "Bağımsız İdari Otoritelerin Yargısal Denetimi". 2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu, (Ankara: Danıştay Yayını, 2000); Turgut Tan, "Bağımsız İdari Otoriteler". Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları-4 (Ankara: Rekabet Kurumu Yayınları, 2000); Ali Ulusoy, Bağımsız İdari Otoriteler (Ankara: Turhan Kitabevi, 2003); Ayhan Tekinsoy, "Bağımsız İdari Otoriteler ve Regülasyon Anlayışı - Tartışmalar, Sorunlar". Ankara Barosu Dergisi, 65/2 (2007): 129; Dilşad Çiğdem Sever, "Türkiye'de Düzenleyici Kurumların Yapısı, İşlevi ve Dönüşümü", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 64/1 (2015): 195-218; Gündüz Alp Aslan, "Türk Hukukunda Bağımsız İdari Otoritelerin Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Yetki Unsurundaki Sakatlığın Düzenleyici İşleme Etkisi". Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 65/3 (2016): 572-585.

¹⁹ Turgut Tan, Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri (Ankara: Turhan Kitabevi, 2015), 221-228.

Enerji piyasalarının serbestleşmesi ile Avrupa’da pek çok ülkede enerji piyasalarına ilişkin düzenleyici ve denetleyici kurumlar kurulmuştur.²⁰ Örneğin Fransa’da Commission de régulation de l’énergie (CRE) olarak adlandırılan Enerji Düzenleme Komisyonu bir düzenleyici ve denetleyici bir kurumdur. Komisyon, elektrik ve doğal gaz piyasalarının kanunda belirtilen amaçlara, gerekliliklere ve serbest rekabet koşullarına uygun olarak tüketiciler yararına faaliyet yürütmesini sağlar. Kamu düzenin sağlanması ve korunması için işlev yürüten bu kurum kamusal yetkiler aracılığı ile piyasa düzenini sağlar.²¹ Gelişmekte olan ülkelerin bir kısmında da ilgili bakanlıktan ayrı olarak yapılandırılmış enerji otoriteleri kurulmuştur.²² İlgili kurumların pek çoğunda LPG piyasası görev ve yetki alanlarında belirlenmemiştir.²³ Türk hukukunda ise enerji piyasaları üzerinde düzenleme ve denetleme yetkisi EPDK’ye aittir ve LPG piyasası da bu kurumun görev ve yetki alanına dâhildir.

Toplumsal yaşamın önemli sektörlerinin, kamu düzeni ve kamu yararı gereklerine uygun olarak düzenlemesi, düzenleyici ve denetleyici kurumların varlık sebebi olarak açıklanmaktadır.²⁴ İlgili kurumların sahip olduğu düzenleme yetkisi özel kolluğa yaklaşan niteliğiyle, kolluk ve kamu hizmeti gibi devletin sosyal işlevleri arasında gösterilmektedir.²⁵ Söz konusu yetki, Anayasa m. 123/1’de yer alan “İdare,

²⁰ Enerji piyasalarının düzenleyici ve denetleyici kurumları hakkında bilgi için bkz., Çağdaş Evrim Ergün, “Türkiye ve Avrupa Birliği’nde Enerji Alanındaki Bağımsız İdari Otoriteler”. TBB Dergisi, 17/50 (2004).

²¹ J., Gola “Regulation of The Energy Sector In France and Its Judicial Review”. Eurasian Journal of Social Sciences, 7/4 (2019): 46.

²² Kojima, Liquefied Petroleum Gas, 53-54.

²³ Ancak Portekiz ve Polonya gibi kimi ülkelerde LPG piyasasının ilgili kurumlar aracılığı ile düzenlendiği ve denetlendiği görülmektedir. Enerji otoritelerinin internet siteleri için ayrıca bkz. https://energy.ec.europa.eu/topics/markets-and-consumers/energy-consumer-rights/protecting-and-empowering-energyconsumers/national-regulatory-authorities_en, 01.09.2023. LPG piyasası doğal tekel özelliklerini taşımamaktadır. Ancak altyapı maliyetleri ve şirketlerin kurumsal özellikleri gibi birtakım faktörler, bazı piyasa aktörlerinin hâkim durumda olmasına sebebiyet verebilir. Bu nedenle bağımsız bir otorite tarafından LPG piyasasına özgü bir düzenleme ve denetleme ihtiyacı bulunduğu varsayılmaktadır.

²⁴ Müslüm Akıncı, Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman (İstanbul: Beta Yayınevi, 1999): 133.

²⁵ K. Burak Öztürk, Fransız ve Türk Hukukunda İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kapsamı (Ankara: Yetkin Yayınları, 2009), 136.

kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.” hükmü uyarınca idarenin kanuniliği ilkesine uygun olarak kullanılır.²⁶ Ayrıca, temel hak ve özgürlüklerin sınırlanmasını konu edinen normların türevsel yetki kapsamında düzenleyici ve denetleyici kurumlar tarafından düzenlenmesi de mümkün değildir.²⁷ Aksi durum, ilgili düzenlemenin fonksiyon gaspı sebebiyle yok hükmünde olması sonucunu doğurur.²⁸ EPDK'nin LPG piyasası üzerindeki düzenleme yetkisi genel olarak, piyasa işleyiş kurallarının belirlenmesi, fiyat düzenlemesinin yapılması, fiyatlara müdahale etmeksizin kullanıcıların desteklenmesi ve LPG ürünün teknik gerekliliklerinin belirlenmesinden oluşmaktadır. Kurum, söz konusu yetkilerini yönetmelikler ile tesis edebileceği gibi tebliğ ve kurul kararları gibi çok çeşitli adsız düzenleyici işlem aracılığı ile de tesis edebilir.²⁹

EPDK'nin enerji piyasası faaliyetleri üzerindeki bir diğer yetkisi lisans verme ve tadil yetkisidir. İlgili yetkinin kamu yararı ve hizmet gereklerine uygun kullanılması gerekmektedir.³⁰

-
- ²⁶ Konuya ilişkin bir Danıştay kararında da “*İdarelerin düzenleme yetkisinin kanunlarla getirilen hükümleri aşacak bir şekilde kullanılmayacağı açıktır*” şeklinde belirtilmiştir. Danıştay 13. Dairesi, 21.06.2022, Esas:2020/3553, K. 2022/2759, www.hukukturk.com, 23.10.2023. Ancak doktrinde düzenleyici ve denetleyici kurumların kuruluş kanunlarında, kanunun uygulanmasını gösterme işlevini aşar nitelikte geniş bir düzenleme yetkisi tanıdığı görülmektedir. İlgili piyasaların ilk elden düzenlenmesi, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırı değerlendirilmiştir. Taner Ayanoglu, “Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Düzenleme Yetkisi ve TAPDK Örneği”. İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, 65/1 (2007): 55.
- ²⁷ Meltem Kutlu Gürsel, “Sermaye Piyasası Kurulu'nun Denetimi”. Prof. Dr. İrfan Baştuğ Anısına Armağan, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Özel Sayı (2005): 536.
- ²⁸ Oğuz Sancakdar, “İdari Hukuku Yönüyle Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun Kısa Bir Değerlendirmesi”. Amme İdaresi Dergisi, 34/4 (2001): 114-115, Tekinsoy, “Bağımsız İdari Otoriteler”, 132.
- ²⁹ Tan, “Bağımsız İdari Otoriteler”, 9; “*Nitekim petrol ve LPG piyasası ile ilgili olarak düzenlemeler yapma yetkisine sahip olan davalı idarenin, kendisine tanınan bu yetkiyi dava konusu Kurul kararını yürürlüğe koymak suretiyle kullandığı görülmektedir. İdarelerin düzenleme yapma yetkisine sahip olduğu alanlarda, bu alanları düzenleyici işlemler ile objektif bir şekilde düzenlemesi gerekmektedir*”. Danıştay 13. Dairesi, 25.05.2021, E. 2019/4195, K. 2021/1852, www.hukukturk.com, 22.10.2023.
- ³⁰ Örneğin “ülkenin döviz durumu” ve şirketin niteliği” gerekçeleri ile lisans başvurularının reddedilmesi hukuka uygun değerlendirilmemiştir., Turgut Tan, “Ekonomik İdari Kararların Yargısal Denetimi”. Amme İdaresi Dergisi, 8/2 (1975): 42.

B. Denetim ve Yaptırım Uygulama Yetkisi

1. Genel Olarak

Düzenleyici ve denetletici kurumlar, görevli oldukları piyasanın sağlıklı işlemesi için ekonomik idare hukuku yetkileri ile donatılmıştır.³¹ Ekonomik kamu düzeninin tesis edilmesi için kamu gücü ayrıcalıklarından yararlanan bu kurumlar, türevsel yetki kullanarak düzenleme yaptıkları piyasa üzerindeki faaliyetleri denetler.³² Etkin bir denetim mekanizması oluşturulmayan yapılanmalarda, kurumların işlevsel özelliklerinin karşılanmadığı kabul edilmektedir.³³

Anayasa'nın 167. maddesi devlete, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasaları için bir inceleme ve denetleme görev ve yetkisi vermiştir. Genel olarak ilgili kurumlar aracılığı ile kullanılan bu yetki, düzenleme yetkisinin bir uzantısı niteliğindedir.

EPDK, enerji piyasası üzerindeki denetim yetkisini idari yaptırımlar aracılığı ile gerçekleştirir.³⁴ İdari yaptırım, kanunların açıkça yetki verdiği ya da yasaklamadığı durumlarda, bir yargı kararına gerek olmaksızın, idare tarafından doğrudan tesis edilen idari işlemlerdir.³⁵

³¹ Kutlu Gürsel, "Sermaye Piyasası Kurulu'nun", 500.

³² Ekonomik kamu düzeni hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Zehreddin Arslan ve Kahraman Berk, Rekabet Kurumu'nun Oluşumu, Görev ve Yetkileri ile Yargısal Denetimi (İstanbul: Alfa Yayınları, 2000), 51; Müslüm Akıncı, "Ekonomik Kamu Düzeni ve Rekabet Kurumu". Rekabet Dergisi, 5, (2001); Ahmet Fatih Özkan, "Ekonomik Kamu Düzeni ve Ekonomik Kolluk Faaliyeti", Ankara Barosu Dergisi, 67/4 (2009); Mutlu Kağıtçıoğlu, Para Piyasası Kurumlarına Yönelik Ekonomik Kolluk Faaliyeti (İstanbul: On iki Levha Yayıncılık, 2016), 54; Oğuz Sancakdar vd., İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı, (Ankara: Seçkin Yayınevi, 2022), 293.

³³ F.G.I Inocencio, "Independent Regulatory Agencies in the Oil and Gas Industry". International Energy Law Review, 4 (2018): 138.

³⁴ Öğretide idari yaptırımların farklı şekillerde sınıflandırıldığı görülmektedir. Örneğin Ulusoy, öncelikle idari cezalar ile idari tedbirlerin farklılığını ortaya koymuş sonrasında ise idari cezaların, regülatif cezalar, kabahat cezaları ve disiplin cezaları olarak ayrıldığını ifade etmiştir. Ulusoy, İdari Yaptırım, 11. Tan ise idari yaptırımları idari para cezaları ve diğer yaptırımlar olarak sınıflandırmaktadır. Tan, "İdari Yaptırımlar", 311.

³⁵ İdari yaptırımlarla ilgili ayrıntılı çalışmalar için bkz. Feyyaz Gölcüklü, "İdari Ceza Hukuku ve Anlamı; İdarenin Cezaî Müeyyide Tatbiki". Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, XVIII/2 (1963); Guido Zanobini, İdari Müeyyideler, çev. Yılmaz Günel (Ankara: Sevinç Matbaası, 1964); İl Han Özay, İdari Yaptırımlar (İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1985); Yücel Oğurlu, İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma (Ankara: Seçkin Yayınevi, 2001), 43;

EPDK, LPG piyasası faaliyetleri üzerinde idari yaptırım kararı vermeden önce ilgili mevzuatta düzenlenen idari usulleri³⁶ uygulamak zorundadır.³⁷ LPG piyasasındaki faaliyetler hakkında yürütülecek ön araştırma ve soruşturma usul ve esasları Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik (LPG Ön Araştırma ve Soruşturmalar Hakkında Yönetmelik) ile düzenlenmiştir.³⁸ 5307 sayılı Kanun m. 18'e göre, ihbar veya şikâyet ya da re'sen tespit edilen bir hukuka aykırılık iddiası için Kurul'un soruşturma açılmasına gerek olup olmadığına ilişkin ön araştırma yapması gerekmektedir.³⁹ Bu aşama ile soruşturma öncesinde hukuka aykırı olmadığı açık olan işlem ve eylemlerin ortaya konulması sağlanmaktadır.⁴⁰ LPG piyasa faaliyetlerinde ön araştırma usulü sonrasında, Kurul⁴¹ ön araştırma raporunu değerlendirerek soruşturma açılmasına karar verebilir.

EPDK, 5307 sayılı Kanun m. 12/4 uyarınca, LPG piyasasındaki denetim yetkisini kendi personeli, kamu kurum ve kuruluşları ya da

Ramazan Çağlayan, İdari Yaptırımlar Hukuku Kabahatler Kanunu Yorumu, (Ankara: Asil Yayın Dağıtım, 2006), 104; Mustafa Karabulut, İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi (Ankara: Turhan Kitabevi, 2008), 145; Gürsel Özkan, "İdari Yaptırımlar, Lehe Kanun Uygulaması ve Yargıya Güven". International Conference on Eurasian Economies, (İstanbul: Beykent Üniversitesi Yayınları, 2020):177; Çınar Can Evren, Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Özelinde İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi (Ankara: Savaş Yayınları, 2020).

³⁶ Ayrıntılı bilgi için bkz. Cumhuriyet Çanacık, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Regülatif İdari Yaptırım Uygulanmasında İzlenen İdari Usullere Egemen Olan İlkeler (İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2020).

³⁷ Ancak 5307 sayılı Kanun m. 16'da idari para cezalarında soruşturma usulü açıkça düzenlenmemiştir.

³⁸ İlgili usul ve esasların kanunda yer alması gerektiği hakkında bkz. Ali Ulusoy, "EPDK Uygulamaları ve Yargı Kararları". Ankara Barosu Uluslararası Hukuk Kurultayı (Ankara: Ankara Barosu Yayını, 2011): 186; Murat Balcı, Enerji Hukukunda Suçlar ve Kabahatler –I–, Petrol Kaçakçılığı Suçları ve Petrol Piyasası Kanununda Düzenlenen Kabahatler (Ankara: Adalet Yayınevi, 2010), 134.

³⁹ Ön araştırma yapılmaksızın doğrudan soruşturma açılacak haller 5307 sayılı Kanun'da sınırlı olarak düzenlenmiştir.

⁴⁰ Bahtiyar Akyılmaz, İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü (Ankara: Yetkin Yayınevi, 2000), 128.

⁴¹ 4628 sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun (4628 sayılı Kanun) m.4/6'da yer alan "Kurum, bu Kanundan kaynaklanan görevlerini yerine getirirken yetkilerini Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu vasıtasıyla kullanır. Kurumun temsil ve karar organı Kuruldur" hükmü ile Kurulun karar organı olduğu düzenlenmiştir.

özel denetim kuruluşlarından hizmet alımı yoluyla yerine getirebilir. Denetim yetkisinin kamu kurum ve kuruluşları aracılığı ile yerine getirilmesi, bakanlıklar ile imzalanan iş birliği protokolleri kapsamında gerçekleşir.⁴² Söz konusu denetim yetkisi, LPG piyasasının, doğal gaz ve elektrik piyasalarından farklı olarak daha rekabetçi olması gerekçesi ile açıklanmaktadır.⁴³ Ancak denetim yetkisinin özel hukuk kişileri aracılığı ile yerine getirilmesi Anayasa m. 128/1 çerçevesinde değerlendirilmelidir. EPDK tarafından yerine getirilen denetim, genel idare esaslara göre yürütülmesi zorunlu olan asli ve sürekli bir hizmet niteliğindedir. Özel hukuk kişileri tarafından yerine getirilen hizmet, denetim yetkisine yardımcı nitelik taşımaktadır. Denetime yardımcı personel tarafından düzenlenen raporlar EPDK'ye sunulmakta ve idari yaptırım kararı EPDK tarafından alınmaktadır. Bu nedenle söz konusu raporlar hazırlık işlemi niteliğindedir.⁴⁴ Aksi yöndeki kabul, ekonomik kolluk faaliyeti⁴⁵ niteliğindeki yetkinin özel hukuk kişilerine devredilmesi sonucunu doğurur.

2. LPG Piyasası Faaliyetleri Üzerindeki İdari Tedbir ve Yaptırımlar⁴⁶

LPG piyasası faaliyetleri üzerindeki idari yaptırımlar 5307 sayılı Kanun m. 17/1'de tedbirler, lisans iptalleri ve idari para cezaları olarak düzenlenmiştir.⁴⁷

⁴² "Petrol Piyasası ve LPG Piyasasında Yapılacak Denetimlere İlişkin İş Birliği Protokolleri kapsamındaki denetimler Kurumun koordinasyonunda yürütülmektedir." EPDK, "2022 Yılı Faaliyet Raporu", (Erişim Tarihi 08.02.2024) <https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/3-0-56/faaliyet-raporlari>, 182.

⁴³ Zeynep Çakmak, Bağımsız İdari Otorite Olarak Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (Ankara: Çakmak Yayınevi, 2011), 156.

⁴⁴ Benzer yönde karar için bkz. Anayasa Mahkemesi, 01.04.2015, E. 2013/50, K. 2015/38, www.kazanci.com.tr, 23.10.2023.

⁴⁵ Anayasa Mahkemesinin kesimhanelerde hizmet alım yöntemi ile görevlendirilecek veteriner hekim ile ilgili verdiği bir kararında "...kontrol ve denetim hizmetlerinin, "idari kolluk" faaliyetleri kapsamında Devletin görevleri arasında yer aldığı ve kamu hizmeti niteliği taşıdığı..." şeklinde görüş belirtilerek denetim yetkisinin idari kolluk faaliyeti niteliğinde olduğu ifade edilmiştir. Anayasa Mahkemesi, 26.05.2016, E. 2015/72, K. 2016/44, T: 26.05.2016.

⁴⁶ Başlığın belirlenmesinde 5307 sayılı Kanun m. 17'deki sınıflandırma tercih edilmiştir.

⁴⁷ LPG piyasasındaki idari yaptırımlar hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Emrah Uran, Türkiye'deki Bağımsız İdari Otoritelerin İdari Yaptırım Yetkisi (İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2012).

a. İdari Tedbir: LPG Piyasası Faaliyetinin Geçici Durdurulması

5307 sayılı Kanun m. 17/1'de, LPG piyasası faaliyetleri üzerindeki idari yaptırımlar arasında idari tedbir ifadesi kullanılmış ancak kavram tanımlanmamıştır. Doktrinde idari tedbirler, cezalandırma amacından ziyade kamu hizmetlerinin yürütülmesindeki aksaklıkları önleme ve kamu düzenini sağlama amacını taşıdıklarından idari yaptırımlardan farklı değerlendirilmektedir.⁴⁸ İdari tedbirlerde yalnızca idare hukuku ve idari usul ilkelerinin uygulanacağı,⁴⁹ idari yaptırımlarda ise idare hukuku ilkeleri ile birlikte ceza hukukunun temel ilkelerinin de uygulama alanı bulacağı belirtilmektedir.⁵⁰

5307 sayılı Kanun m. 17/2-a uyarınca, LPG piyasasında faaliyet yürüten lisans sahiplerinin, Kanuna, ikincil mevzuata, lisans hükümlerine veya Kurul kararlarına aykırı davranması durumunda, niteliği itibarıyla düzeltme imkânı olan fiiller bakımından otuz gün içerisinde aykırılıkları gidermesi gerekmekte, aksi halde geçici durdurma kararı verileceği ihtar edilmektedir. Lisans sahibinin verilen süre içerisinde söz konusu aykırılığı gidermemesi durumunda, piyasa faaliyeti altmış gün süre ile geçici olarak durdurulur. 5307 Sayılı Kanun m. 17/2-b uyarınca, niteliği itibarıyla düzeltme imkânı olmayan, kötü niyet veya tehlikeli eylem sonucunu doğuran fiillerin işlenmesi durumunda da faaliyetin geçici durdurulması yönünde karar verilebilir. 5307 Sayılı Kanun m. 17/2-c' de ise lisans almaksızın LPG piyasa faaliyeti yürütülmesi halinde lisans alınıncaya veya lisans gerektirmeyen faaliyet gösterecek hale getirilinceye kadar mühürleme işlemi yapılmaktadır. Söz konusu hükümlerdeki geçici durdurma kararı, Kurum ya da Kurum tarafından yetkilendirilmiş kuruluşlar tarafından verilebilen bir idari tedbir kararı niteliğindedir.⁵¹

⁴⁸ Oğurlu, İdari Yaptırımlar, 43; Özkan, "İdari Yaptırımlar", 177.

⁴⁹ Söz konusu ilkeler kanunilik, eşitlik, ölçülülük, tarafsızlık, geçmişe yürüme yasağı gibi ilkeler olarak belirtilmiştir. Ulusoy, İdari Yaptırımlar, 30; Evren, Düzenleyici ve Denetleyici, 62-69.

⁵⁰ Ulusoy, İdari Yaptırımlar, 11; Konuya ilişkin diğer çalışmalar için bkz. Gölcüklü, "İdari Ceza", 129; Evren, Düzenleyici ve Denetleyici, 56-58.

⁵¹ Petrol piyasası faaliyetlerinde verilen geçici durdurma kararının değerlendirildiği bir kararda "5015 Sayılı Kanun kapsamında petrol istasyonlarında gerçekleştirilen mühürleme işleminin 5607 Sayılı Kanun ve diğer kanunlar kapsamındaki mevzuata

LPG piyasa faaliyetinin geçici durdurulması işlemi, ilgili işletmenin mühürlenmesi suretiyle gerçekleştirilir. Mühürleme tutanağı, LPG'nin piyasaya arzının geçici olarak durdurulmasını sağlar. İlgili tutanakta işlemin dayanağı olan hukuka aykırı faaliyetlerin belirtilmesi zorunludur.⁵² Mühürleme işlemi, işletmenin veya tesisin görünür bir yerine levha asılmak suretiyle üçüncü kişilere duyurulur.

LPG piyasa faaliyetinin geçici durdurulması tedbiri, mevzuata aykırı durumun ortadan kalkması durumunda sona erer. İlgili aykırılıkların giderilmemesi durumunda ise faaliyetin durdurulmasına devam edilerek soruşturma başlatılır ve gerekli idari yaptırımlar uygulanır.

b. Lisans İptali

EPDK'nin LPG piyasa faaliyetleri üzerinde uyguladığı idari yaptırımlardan ilki lisans iptalidir. Lisans iptali, LPG Ön Araştırma ve Soruşturmalar Hakkında Yönetmelik m. 23 gereğince Kurul tarafından verilir.

Lisans iptali, yaptırımın sebep unsurunu oluşturan fiillerden ilki kanuna, ikincil mevzuata veya lisans hükümlerine ve Kurul kararlarına aykırı davranılması sebebiyle niteliği itibarıyla düzeltme imkânı olan fiiller için verilen geçici durdurma süresi sonunda aykırılıkların giderilmemesi halidir. İlgili ihtimalde, faaliyetin geçici durdurulması yaptırımına devam edilerek soruşturma açılır ve lisansın iptaline karar verilir. Niteliği itibarıyla düzeltme imkânı olan fiiller bakımından ise öncelikle otuz günlük süre içerisinde aykırılıkların giderilmesi, aksi halde hakkında geçici durdurma kararı verilebileceği ihtar edilir. İhtar süresi sonunda aykırılıkların devam etmesi durumunda hallerinde faaliyetin geçici durdurulmasına kararı verilir. Söz konusu fiiller bakımından söz konusu yaptırım uygulanmaksızın lisans iptali kararı verilemez.

Lisans iptalini gerektiren bir diğer durum niteliği itibarıyla düzeltme imkânı olmayan fiiller ile 5607 sayılı Kaçakçılıkla Mücadele

aykırı fiillerin önlenmesi veya sona erdirilmesi amacını taşıyan bir idari tedbir niteliğinde olduğunda kuşku bulunmamaktadır. Bu kapsamda istasyonda gerçekleştirilen 21/01/2015 tarihli mühürleme işleminin de idari tedbir niteliğinde olduğu açık olup” şeklinde karar verilmiştir. Danıştay 13. Dairesi, 02.12.2021, E. 2016/1433, K. 2021/149, www.hukukturk.com, 23.10.2023.

⁵² Müslüm Akıncı, Danıştay Kararları Işığında İdarenin Gözetim ve Denetim Görevi (İstanbul: Legal Yayıncılık, 2017), 261.

Kanunu'nda (5607 sayılı Kanun) belirtilen akaryakıt kaçakçılığına ilişkin fiillerin işlenmesi durumudur. Söz konusu fiillerin işlenmesi halinde açılan soruşturma neticesinde lisansın iptaline karar verilir. LPG Ön Araştırma ve Soruşturmalar Hakkında Yönetmelik m. 18/7'de kaçakçılık fiillerine ilişkin olarak kesinleşmiş mahkûmiyet kararı verilmesi durumunda lisansın iptaline ilişkin işlemlerin Yönetmelik'te yer alan soruşturma usullerine tabi olmaksızın lisans işlemlerini yürüten ilgili daire başkanlığı tarafından yerine getirileceği düzenlenmiştir.

Lisans iptali yaptırımının sebep unsurunu oluşturan son durum ise kanuna karşı hile veya yalan beyanda bulunulduğunun tespit edilmesidir.

Lisans iptali yaptırımı LPG lisansının geri alınması işlemi ile aynı hukuki sonucu doğurmaz. Lisans iptali, lisans alınmasından sonra ortaya çıkan bir mevzuat ihlalinde söz konusu iken; lisansın geri alınması işleminde başlangıçta sağlanması gereken koşulların sağlanmadığı veya kaybedildiği durumlarda söz konusu olur.⁵³ Nitekim Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Lisans Yönetmeliği (LPG Lisans Yönetmeliği) m. 17'de de lisansların sona ermesi ve iptali şeklinde bir düzenleme yapılmıştır. Lisansların sona erdirilmesinde, mevzuatta aksine hüküm yoksa yetki ve usulde paralellik ilkesi gereğince lisansı veren makamın sonlandırma yetkisi bulunmakta iken, lisans iptalinde EPDK yetkili kılınmıştır. Lisans iptali ileriye, lisansın geri alınması geçmişe etkilidir. İdari yaptırım niteliği taşıyan lisans iptalinde soruşturma açma ve savunma alma gibi ceza hukuku kurallarına da uygun davranılması gerekirken lisansın geri alınması işleminde böyle bir zorunluluk bulunmamaktadır. Nitekim Danıştay, lisansın geri alınması işlemlerinde soruşturma açılmamasını hukuka aykırı bulmamıştır.⁵⁴ Lisans, hak yaratıcı bir niteliğe sahip olduğundan kural olarak dava açma süresinde geri alınabilir. Ancak yok hükmünde olan ya da ilgilinin hilesiyle yapılmış işlemler hak yaratıcı nitelikte olmadıklarından idare tarafından her zaman geri alınabilir.⁵⁵

⁵³ Ulusoy, İdari Yaptırımlar, 179.

⁵⁴ Ulusoy, İdari Yaptırımlar, 181.

⁵⁵ Kemal Gözler, İdare Hukuku, Cilt II (Bursa: Ekin Yayınevi, 2019), 1251.

c. İdari Para Cezası

EPDK'nin LPG piyasası faaliyetleri üzerinde uyguladığı bir diğer yaptırım idari para cezalarıdır. LPG piyasasında idari para cezası verme yetkisi LPG Ön Araştırma ve Soruşturmalar Hakkında Yönetmelik m. 23 gereğince Kurula aittir.

5307 sayılı Kanun'un 16. maddesi uyarınca Kanuna veya ilgili mevzuata aykırı faaliyet gösterilmesi halinde idari para cezası uygulanır. İlgili hükmün birinci fıkrasının a, b, c ve ç bentlerinde ve ikinci fıkrada, fiilin işlendiği tarihten bir önceki yılda ilgili lisansa konu LPG piyasası faaliyetine ilişkin net satış hasılatının işlenen fiile göre belirlenecek belli bir oranı kadar idari para cezası tesis edileceği düzenlenmiştir.⁵⁶ Söz konusu hükmün d bendinde ise eksik tutulan her bir ton ürün için idari para cezasının belirleneceği belirtilmiştir. Net satış hasılatının belirlenememesi durumunda, tespit edilecek olan net satış hasılatı ya da emsal olabilecek LPG piyasası faaliyetinden elde edilen net satış hasılatı esas almak suretiyle hükmün ilgili fıkralarında belirlenmiş olan oranlar ve asgari azami had dâhilinde idari para cezası tesis edileceği düzenlenmiştir. Kurulun söz konusu yetkisi, genel kanun niteliği taşıyan 5326 sayılı Kabahatler Kanunu⁵⁷ (5326 sayılı Kanun) m. 17/2'de yer alan "*kabahatin haksızlık içeriği ile failin kusuru ve ekonomik durumu*" ölçütlerinde kullanılmalıdır.⁵⁸

⁵⁶ 5307 sayılı Kanun m. 16/1-a binde on dört, madde 16/1-b binde on iki, madde 16/1-c binde on bir ve madde 16/1-ç binde on olarak düzenlenmiştir. Hükmün ikinci fıkrasında ise binde sekiz olarak belirlenmiştir.

⁵⁷ Resmî Gazete Tarihi: 31.03.2005, Resmî Gazete Sayısı: 25772. 5326 sayılı Kanun m. 17 uyarınca "*İdarî para cezası, maktu veya nispi olabilir. İdarî para cezası, kanunda alt ve üst sınırı gösterilmek suretiyle de belirlenebilir. Bu durumda, idarî para cezasının miktarı belirlenirken işlenen kabahatin haksızlık içeriği ile failin kusuru ve ekonomik durumu birlikte göz önünde bulundurulur.*" Maktu, nispi ve alt ve üst sınır göstermek suretiyle belirlenen idari para cezalarına ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. Yaşar Güçlü, İdari Para Cezaları ve Diğer İdari Yaptırımlar (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2020), 97-113

⁵⁸ 5015 s. Petrol Piyasası Kanunu'nun idari para cezalarına ilişkin kararında "*Bu itibarla bayilerin bağlı oldukları dağıtıcıya ait ürünleri pazarladıklarının anlaşılması için istasyonlarında dağıtıcıya ait marka ve logoları bulundurmamaları hâlinde, işlenen fiilin haksızlık içeriği, bayilerin kusuru dikkate alınmadan, ekonomik büyüklüklerine ve sınıflarına göre adil bir denge gözetilmeden, itiraz konusu kuralla ölçülü ve makul olmayan idari para cezası ile cezalandırılmaları, hukuk devletinin gereği olan "adalet" ve "hakkaniyet" ilkeleriyle bağdaşmamaktadır.*" şeklinde hüküm kurularak maktu idari para cezasına ilişkin hüküm iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesi, 07.04.2016, E. 2015/109, K. 2016/28, www.anayasa.gov.tr, 05.12.2023.

3. LPG Piyasası Faaliyetleri Üzerindeki İdari Tedbir ve Yaptırımların Yargısal Denetimi

Anayasa'nın 125. maddesinin 1. fıkrası uyarınca idarenin her türlü işlem ve eylemine karşı yargı yolu açıktır. Türk idari teşkilatında yerinden yönetim kuruluşları arasında yer alan düzenleyici ve denetleyici kurumların faaliyetleri de yargı denetimine tabidir.⁵⁹ Nitekim düzenleyici ve denetleyici kurumların işlemleri idari işlev kapsamındadır ve kesin hüküm oluşturmaz.⁶⁰ Fransız Danıştay'ı da düzenleyici ve denetleyici kurumların kararlarında yargısal bağımsızlığın söz konusu olmayacağını ifade etmiştir.⁶¹ Her ne kadar söz konusu kurumların kararları maddi kriter açısından yargı kararlarına benzetilmekte ise de Anayasa m. 9'da yer alan "*Yargı yetkisi, Türk Milleti adına bağımsız ve tarafsız mahkemelerce kullanılır.*" hükmü uyarınca ilgili kararların yargı kararı olarak nitelendirilmesi mümkün değildir.

Fransa'da, ekonomik ve teknik yönü ağır basan idari işlemlerin, idari yargı organı tarafından yalnızca bariz değerlendirme hataları kapsamında denetlendiği durumlar minimum denetim olarak adlandırılmakta ve söz konusu idari işlemler esas yönden tam olarak denetlenmemektedir.⁶² Düzenleyici ve denetleyici kurumların kararlarının da bu nitelikte olması nedeniyle idari yargı organının esas denetim konusunda sınırlı olduğu kabul edilmektedir.⁶³ Türk hukukunda söz

⁵⁹ Düzenleyici ve denetleyici kurumların yerinden yönetim kuruluşları içerisindeki yeri konusunda doktrinde bir görüş birliği bulunmamaktadır. Bir görüşe göre ilgili kurumlar hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarından farklı olarak düzenleme yapma ve yaptırım uygulama yetkisine haizdir. Bu nedenle, ilgili kurumlar mahalli idareler ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının yanında üçüncü bir tür olarak kabul edilmektedir. Ulusoy, 93; Aksi yöndeki bir diğer görüşte ise devletten ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip bu kurumlar hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları arasında yer alır. Kemal Gözler, *İdare Hukuku*, Cilt I (Bursa: Ekin Yayınevi, 2019, 666.

⁶⁰ Gözler, Cilt II, 664.

⁶¹ Ender Ethem Atay, "Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler (BİO'lar): Rekabet Konseyi". Rekabet Kurumu Konferansı, (2000): 76. Bağımsız idari otoritelerin yargısal denetimi, hassas sektörlerin düzenlenmesi ve denetlenmesindeki eksikliklerin azaltılmasında önemli bir rol oynar. Gola, 46; Yseult Marique, *The Rule-Making Powers of Independent Administrative Agencies*, ('QUANGOs'). *Electronic Journal of Comparative Law*. 11/3, (2007): 35.

⁶² Ulusoy, Bağımsız İdari Otoriteler, 54-55; Sedat Çal, "Bağımsız İdari Otorite Olarak Enerji Piyasası Kurulu". *Ankara Barosu Dergisi*, 3, (2001): 99.

⁶³ Yunanistan ve Kıbrıs'ta bağımsız idari otoritelerin teknik ve ekonomik açıdan yaptıkları değerlendirmelerin idari yargı organı denetimine tabi olmadığı belir-

konusu kurumların işlemlerinin yargısal denetimde idari yargı tarafından minimum ve maksimum denetim sınıflandırması yapılmamıştır. Bu husustaki tek sınır takdir yetkisine dayalı işlemlerin yargısal denetimine ilişkindir. Anayasa'nın 125/3. maddesi uyarınca yargı yetkisi yerindelik denetimi şeklinde kullanılamaz.⁶⁴

Yukarıdaki açıklamalar doğrultusunda, EPDK'nin LPG piyasası faaliyetlerine uyguladığı idari tedbir⁶⁵ ve yaptırımların hukuka uygunluk denetimi usul ve esas yönünden olmak üzere iki ayrı başlıkta incelenecektir.⁶⁶

a. Usul Yönünden Denetim

5326 sayılı Kanun m. 3/a'da idari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümlerin diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde uygulanacağı düzenlenmiştir. LPG piyasası faaliyetlerine ilişkin idari yaptırım kararlarının yargısal denetiminde görevli yargı düzeni 5307 sayılı Kanun m. 18 ve 4628 sayılı Kanun m.

tılmektedir. Bununla birlikte Fransa, Estonya, Almanya ve İtalya'da, bağımsız idari otoritelerin takdir yetkisi kullandığı durumlarda sınırlı bir inceleme yapıldığı, söz konusu durumun verilen kararların doğasından kaynaklandığı iletilmektedir. Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union (ACA), "Europe symposium Disputes concerning acts by regulatory authorities, General Report" (Erişim Tarihi 05.12.2023), chrome-extension://efaidnbmnmbpcajpcgclefindmkaj/https://www.aca-europe.eu/seminars/2021_Paris/2021_Paris_General_Report_en.pdf, 25-26. Benzer şekilde Hollanda'da da bağımsız enerji otoritesinin kararları üzerinde esasa ilişkin denetimin sınırlı yapıldığı ifade edilmektedir. Zira ilgili idarelerin kararlarının teknik doğası nedeniyle idari yargı organı üzerindeki yükün çok fazla olacağı varsayılmaktadır. A. Veen, Regulation without Representation? Independent Regulatory Authorities and Representative Claim-Making in the Netherlands (Hollanda: Proefschrift, 2014), 40.

⁶⁴ Yargısal denetimi gerçekleştiren makamın EPDK politikaları ve enerji piyasası ile ilgili bilgi sahibi olması gerektiği hakkında bkz. Orhun Yet, "EPDK Uygulamaları ve Yargı Kararları". Ankara Barosu Uluslararası Hukuk Kurultayı (Ankara: Ankara Barosu Yayını, 2011): 167.

⁶⁵ "Kanun dışı faaliyetin önlenmesi bakımından idarece yapılacak tespit üzerine faaliyetin geçici olarak durdurulması etkili bir araçtır...tedbir işlemine karşı Anayasa'nın 125. maddesi uyarınca idari yargı yoluna başvurulması ve açık bir hukuka aykırılığın bulunduğu hâllerde idari mercilerince yürütmenin durdurulmasına karar verilebilmesi mümkündür." Anayasa Mahkemesi, 28.09.2023, E. 2023/35, K. 2023/163, www.anayasa.gov.tr, 05.12.2023.

⁶⁶ Kurulun idari yaptırım kararları dışındaki kararlarına karşı da yargı yolunun açık olduğu hakkında bkz., Cengiz Ozan Örs, İdare Hukuku Açısından Petrol Piyasası (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2017), 120.

12’de idari yargı olarak belirtilmiştir. 6352 sayılı Yargı Hizmetlerinin Etkinleştirilmesi Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması ve Basın Yayın Yoluyla İşlenen Suçlara İlişkin Dava ve Cezaların Ertele­nenmesi Hakkında Kanun m. 68 ile 5307 sayılı Kanun m. 18’e yeni bir fıkra eklenmek suretiyle idari yaptırım kararlarına karşı görevli mah­keme idare mahkemesi olarak düzenlenmiştir.⁶⁷

EPDK’nin LPG piyasası faaliyetlerine ilişkin verdiği idari yaptır­ımlara karşı açılacak iptal davalarında 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’ndaki⁶⁸ (2577 sayılı Kanun) genel yetki kuralı uygula­nır. İlgili davalar, işlemi tesis eden idari merciin bulunduğu yer idare mahkemesi olan Ankara İdare Mahkemesinde açılır.⁶⁹ LPG piyasa faa­liyetinin durdurulmasına ilişkin kararın taşınmaz üzerinde gerçek­leşmesi durumunda da genel yetki kuralı uygulanır. Söz konusu uyuşmazlıklar taşınmaza bağlı bir hak niteliğinde değerlendirilme­miştir.⁷⁰

EPDK tarafından verilen idari yaptırım kararlarına karşı açılacak iptal davalarında menfaat ihlali kendisine idari yaptırım uygulanan gerçek ya da tüzel kişi üzerinde oluşmaktadır.⁷¹ Ancak, akaryakıt is-

⁶⁷ “Bu itibarla, davacıya idarî para cezası verilmesine dair Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu kararının iptali istemiyle açılan davanın, işlemi tesis eden idarî merciin bu­lunduğu yer idare mahkemesi olan Ankara İdare Mahkemesi’nce çözümlenmesi ge­rekmektedir.” Danıştay 13. Dairesi, 25.04.2017, E. 2017/816, K. 2017/1161, www.hukukturk.com, 24.10.2023. Ancak, EPDK’nin ülke çapında uygulanacak dü­zenleyici işlemlerine karşı açılacak iptal davalarında 2575 sayılı Danıştay Kanunu m. 24/1-c uyarınca bakımından Danıştay görevli ve yetkilidir. İlgili düzenleyici iş­lem ile idari yaptırım kararlarının birlikte dava konusu yapılması durumunda gö­revli ve yetkili mahkeme Danıştaydır.

⁶⁸ Resmî Gazete Tarihi: 20.01.1982 Resmî Gazete Sayısı: 17580.

⁶⁹ Danıştay, kolluk kuvvetleri tarafından yapılan mühürleme işleminde işlemi tesis eden personelin bulunduğu yer mahkemesini yetkili görmüştür. Ancak kararın karşı oyunda denetimlerin EPDK görevlisi sıfatıyla EPDK adına yapıldığı, bu sebeple denetimler sonucu tesis edilen işlemlerin de EPDK işlemi olması sebebiyle Ankara İdare Mahkemesinin yetkili olduğu sonucuna varılmıştır. Danıştay 13. Dai­resi, 23.12.2014. E. 2014/5045, K. 2014/4501, Samet Altındağ, 5015 Sayılı Petrol Piyasası Kanunu Çerçevesinde İdari Yaptırımlar ve Yargısal Denetimi, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, 2016), 118.

⁷⁰ Danıştay 13. Dairesi, 02.06.2021, E. 2018/2383, K. 2021/2062, www.hukukturk.com, 24.10.2023.

⁷¹ “LPG Dolum Depolama Otogaz Dağıtım Pazarlama Nakliye İmalat İthalat İhracat Sanayi ve Ticaret Limited Şirketinin kanuni temsilcisi ya da ortağı olmadığı, bu nedenle belirtilen şirket adına düzenlenen ihbarnamelerin davacının hukukunu ve

tasyonunun bulunduğu taşınmazın malikinin de faaliyetin durdurulması işleminde menfaatinin ihlal edildiği kabul edilmektedir.⁷²

EPDK'nin tesis ettiği idari yaptırımlara karşı 4628 sayılı Kanun⁷³ ve 5307 sayılı Kanun'da dava açma süresi ile ilgili özel bir hüküm bulunmadığından genel dava açma süresi olan 2577 sayılı Kanun'un 7. maddesi uygulanacaktır. Dava açma süresi usulüne uygun tebligat ile başlar.⁷⁴ Zira idari yaptırım kararlarının hüküm ve sonuçları tebliğ ile doğar.⁷⁵ 2577 sayılı Kanun m. 11 çerçevesinde Kuruma bir idari başvuru bulunması durumunda dava açma süresi durur. Faaliyetin geçici durdurulması tedbirine karşı açılacak iptal davalarında sürenin mühürleme tutanağının işyerine asılması ile başlayacağına hükmedilmiştir.⁷⁶

İdari yaptırım kararları arasında maddi veya hukuki yönden bağıllık ya da sebep sonuç ilişkisi olmadığı sürece ayrı ayrı dava açılması gerekmektedir. Örneğin, farklı kabahatler sebebiyle tesis edilen idari para cezalarına karşı tek dilekçe ile dava açılmaz.⁷⁷

b. Esas Yönünden Denetim

EPDK'nin idari yaptırıma ilişkin kararları idari işlem niteliğindedir. Bu nedenle, mezkûr kararların hukuka uygunluk denetimi, idari işlemin yetki, şekil, konu, sebep ve amaç unsurlarına uygunluk çerçevesinde yapılır.

menfaatine etkilemeyeceği ve davacı yönünden bir hukuki sonuç doğurmayacağı gerekçesiyle dava ehliyet yönünden reddedilmiştir...ONANMASINA" Danıştay 13. Dairesi, 18.02.2021, E. 2021/99, K. 2021/928, www.kazanci.com.tr, 24.10.2023. EPDK'nin talimatı ile tesis edilen mühürleme işlemine karşı EPDK'nin de hasım konumuna alınacağı yönünde karar için bkz. Danıştay 13. Dairesi, 12.11.2014, E. 2014/2895, K. 2014/3484 (Altındağ, 5015 sayılı, sayılı 127).

⁷² Danıştay 13. Dairesi, 11.01.2018, E. 2015/509, K. 2018/137, www.hukukturk.com, 24.10.2023.

⁷³ Resmî Gazete Tarihi: 03.03.2001 Resmî Gazete Sayısı: 24335.

⁷⁴ Danıştay 13. Dairesi, 24.02.2020, E. 2019/1529, K. 2020/587, www.kazanci.com.tr, 25.10.2023.

⁷⁵ Muhlis Öğütçü, Çevre Kanunu'ndaki İdari Yaptırımlar (Ankara: Adalet Yayınevi, 2022), 91.

⁷⁶ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 05.03.2009, E. 2007/922, K. 2009/396, www.hukukturk.com, 24.10.2023.

⁷⁷ Danıştay 13. Dairesi, 22.06.2011, E. 2011/2253, K. 2011/3006, www.hukukturk.com, 26.10.2023.

aa. İdari Yaptırım Kararının Yetkili Mercii Tarafından Verilmesi

Yetki, idari organ, makam ve kamu görevlilerinin Anayasa ve kanunlarla belirlenmiş karar alma gücüdür.⁷⁸ Enerji piyasa faaliyetlerindeki idari yaptırımlarda 4628 sayılı Kanun m. 5/C-h uyarınca Kurul yetkili kılınmıştır. Öncelikli olarak belirtmek gerekir ki, Kurul üyelerinin hukuka uygun olarak atanmış ve göreve başlamış olması gerekmektedir.

Kurul üyelerinden birisinin kendisi ve üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar kayın hısımları ile ilgili bir konuda müzakere ve oylamaya katılması yasaktır. Söz konusu yasağa aykırı olarak verilen yaptırım kararı yetki unsuru yönünden hukuka aykırı olur.⁷⁹ Zira adil yargılanma hakkının usule ilişkin güvenceleri arasında belirtilen tarafsızlık ilkesinin bir gereği olarak, idari yaptırımın objektif değerlendirme esaslarına uygun tesis edilmesi gerekmektedir.⁸⁰

LPG piyasasındaki idari tedbir niteliğindeki faaliyetin durdurulması kararı EPDK veya yetkilendirilen kuruluşlar tarafından verilebilir. LPG lisanslarının iptali ve idari para cezalarında ise yetkili merci Kurul olarak belirtilmiştir.

Kaçakçılık fiiline ilişkin denetim ile yetkilendirilen kurum tarafından verilen faaliyetin durdurulması tedbirinde ise EPDK'nin ayrıca bir karar almasına gerek yoktur.⁸¹

LPG piyasası faaliyetleri üzerindeki idari yaptırım kararlarının 4628 sayılı Kanun m. 8/a-2 uyarınca toplantı ve karar yeter sayılarına uygun olarak alınması gerekir. Kurulun söz konusu yetkisini bir başka

⁷⁸ Turgut Tan ve Şeref Gözübüyük, *İdare Hukuku Cilt I* (Ankara: Turhan Kitabevi, 2021), 36.

⁷⁹ 4628 sayılı Kanun m. 8 uyarınca, kendileri ve üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar kayın hısımlarıyla ilgili olaylarda müzakere ve oylamaya katılmaları mümkün değildir.

⁸⁰ Tan, "İdari Yaptırımlar", 109. Örneğin soruşturma yürüten kimsenin idari yaptırıma konu Kurul toplantısına da katılması tarafsızlık ilkesine aykırı değerlendirilmiştir. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu., 22.10.2009, E. 2007/2040, K. 2009/1868 www.hukukturk.com. 24.10.2023.

⁸¹ Danıştay, görevli personel tarafından doğrudan doğruya mühürleme işleminin tesis edilebileceğine hükmetmiştir. Danıştay 13. Dairesi, 02.12.2021, E. 2016/1433, K. 2021/4149, www.hukukturk.com, 24.10.2023.

mercie devretmesi kural olarak mümkün değildir. Ancak 4628 sayılı Kanun'un 5. maddesinin son fıkrasında, faaliyetin geçici olarak durdurulması ve lisans iptal etme yetkilerinin Başkanlık ve/veya ilgili hizmet birimine devredilebileceği düzenlenmiştir. Söz konusu hüküm, genel bir yetki devrini konu etmesi ve EPDK'nin karar organının Kurul olması gerekçeleri ile hukuka uygun değerlendirilmemektedir.⁸²

bb. İdari Yaptırım Kararının Sebep ve Konu Unsurlarında Hukuka Uygunluk

İdari işlemin sebep unsuru, işlemin dayanağını oluşturan maddi vakıa, olgu, hukuksal bir durum ya da işlemdir. LPG piyasası mevzuatına aykırı olarak yürütülen faaliyetler Kurul tarafından verilen idari yaptırım kararlarının sebep unsurunu oluşturur. İdari yaptırım kararlarının verilebilmesi için mevzuatta belirlenen fiili durumun gerçekleşmesi ve ortaya konulması gerekir.⁸³

İdari yaptırımların konu unsuru ise doğan hukuki sonuçtur. Lisans iptali yaptırımının konu unsuru verilmiş olan lisansın kaldırılmasıdır. İdari para cezası yaptırımının konu unsuru ise belli bir miktarda paranın alınmasıdır.

İdari yaptırımların sebep unsurunun hukuka uygunluk denetiminde idari yaptırımlar için geçerli olan temel ilkelerin gözetilmesi gerekmektedir. Söz konusu ilkeler, anayasa ile uluslararası sözleşme ve belgelerden kaynaklanmaktadır. İdari yaptırımların söz konusu ilkelere uygun olarak tesis edilmesi gerekir.⁸⁴ Anayasa'nın suç ve cezalara ilişkin esaslarının belirlendiği 38. maddesinde yer alan, suçta

⁸² Aksi yönde verilen bir Danıştay kararında, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun idari yaptırım uygulama yetkisini Kurul başkanına devrettiği düzenleme hukuka uygun değerlendirilmiştir. "Bu durumda, Kurulun, sınırlarını ve gerekçesini belirtmek suretiyle idari yaptırım yetkisini de Kurul Başkanına devretmesi mümkündür." Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, www. kazanca.com. 24.11.2021, E. 2020/2080, K. 2021/2625, 24.10.2023

⁸³ LPG Lisans Yönetmeliği'nin 46. maddesinde, mücbir sebep halinin varlığı halinde yükümlülüklerin ertelenebileceği ya da kaldırılabilirliği düzenlenmiştir. Örneğin, mücbir sebebe dayalı olarak lisans iptali yaptırımı uygulanması durumunda ilgili işlem sebep unsuru yönünden sakatlanır.

⁸⁴ Oğuz Sancakdar, "İdari Cezaların Yaptırımlar Teorisindeki Yeri ve Türk Hukukundaki Yeri ve Türk Hukukundaki Anayasal Temelleri". İstanbul Kültür Üniversitesi Uluslararası İdari Ceza Hukuku Sempozyumu (Ankara: Seçkin Yayınevi, 2009), 60; Burcu Erdiç, "İdari Yaptırımların Kavramsal Çerçevesi ve Cezaî Yaptırımlarla Karşılaştırılması". Ankara Barosu Dergisi, 2 (2012): 251-254.

ve cezada kanunilik ilkesi, geçmişe yürüme yasağı, masumiyet karinesi ve şahsilik ilkeleri idari yaptırımlar için de uygulanır.⁸⁵ Zira idari yaptırımların hukuka uygunluğu ceza hukuku ilkelerinden hareketle değerlendirilmektedir.⁸⁶ İdari yaptırımlarda Anayasal esasların yanı sıra Avrupa Konseyi tarafından yürürlüğe konulan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS) m. 6'nın sağladığı güvencelerin de bulunması gerekmektedir. Nitekim söz konusu işlemler, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) tarafından ceza alanı içerisinde değerlendirilmekte ve adil yargılanma ilkesinin usule ilişkin güvencelerinin idari yaptırımlar için de uygulanacağı kabul edilmektedir.⁸⁷ İdari yaptırımlar ile ilgili ilke ve esasların düzenlendiği bir diğer düzenleme Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin 1991 tarihli ve R(91)1 sayılı İdari Yaptırımlar Hakkında Tavsiye Kararı'dır. İlgili düzenlemede kanunilik, geçmişe yürüme yasağı, lehe kanun ilkesi, non bis in idem makul süre, savunma ve yargısal denetim ilkeleri düzenlenmiştir. İlgili ilkeler, üye devletlerin yasal düzenlemeleri ve uygulamalarında yol gösterici bir mahiyete sahiptir.

i. Soruşturma Usul ve Esaslarına Uygunluk

EPDK'nin LPG piyasası faaliyetlerine ilişkin vermiş olduğu idari yaptırımlarda soruşturma usul ve esaslarını uygulanması gerekir.⁸⁸ Danıştay, LPG Ön Araştırma ve Soruşturmalar Hakkında Yönetmelik hükümleri gereğince soruşturmadaki idari usul kurallarının idari para cezaları ve lisansın iptali yaptırımları için uygulanması gerektiğine hükmetmiştir.⁸⁹

⁸⁵ “Anayasa'nın 38. maddesinde idari ve adli cezalar arasında bir ayırım yapılmadığından idari para cezaları da bu maddede öngörülen ilkelere tabidir.” Anayasa Mahkemesi, 26.12.2013, E. 2013/43, K. 2013/168, hukukturk.com 21.02.2024.

⁸⁶ Sancakdar, “İdari Cezaların”, 62.

⁸⁷ Adrienne de Moor-Van Vugt, “Administrative sanctions in EU law”. Review of European Administrative Law, 5/1, (2012): 6. Söz konusu ilkelerin kapsamı konusunda bir görüş birliği bulunmamaktadır. Örneğin Tan, ilgili ilkeleri, suçta ve cezada kanunilik, ölçülülük, aynı fiilden dolayı birden fazla ceza verilememesi, cezaların şahsiliği, geriye yürümezlik, lehe hükmün derhal uygulanması savunma hakkı, gerekçeli karar hakkı, yargısal denetim kapsamında ele almıştır. Tan, “İdari Yaptırımlar”, 101; Çağlayan ise savunma hakkı, ispat, suçta ve cezada kanunilik ilkesi ve cezanın şahsiliği ilkeleri çerçevesinde incelemiştir. Çağlayan, İdari Yaptırım, 32.

⁸⁸ LPG Ön Araştırma ve Soruşturmalar Hakkında Yönetmelik'te doğrudan idari para cezası uygulanacak haller başlıklı 25. madde yürürlükten kaldırılmıştır.

⁸⁹ Danıştay konuya ilişkin bir kararında, LPG Ön Araştırma ve Soruşturmalar Hakkında Yönetmelik hükümleri uyarınca idari para cezaları bakımından da soruşturma yapılmasının zorunlu olduğuna yönelik bir karar bulunduğunu, ancak so-

5307 sayılı Kanun m. 18/A'ya göre soruşturma açılmadan önce soruşturma açılıp açılmayacağına ilişkin tespit için ön araştırma açılması yönünde karar verilebilir. Kurul, 4628 s. Kanun'un 5. maddesi uyarınca, ön araştırma veya soruşturma açılması yetkilerini Başkanlığa veya Daire Başkanlığına devredebilir. 5307 sayılı Kanun m. 12'de ise denetim yetkisinin Kurum adına denetim yapmakla yetkilendirilen diğer kamu kurum ve kuruluşları ile özel denetim kuruluşları tarafından yerine getirebileceği düzenlenmiştir. 5307 sayılı Kanun m. 12/3 gereğince, Kurum personeli, piyasa tarafları ve/veya tesisleri nezdinde, defterler de dahil olmak üzere her türlü evrak, belge ve emtianın incelenmesi, numune alınması, konuyla ilgili yazılı veya sözlü açıklama istenmesi, gerekli tutanakların düzenlenmesi, tesislerin ve işletiminin incelenmesi konularında yetkili kılınmıştır. LPG Ön Araştırma ve Soruşturmalar Hakkında Yönetmelik m. 5/3'te ise, denetim yetkisi kapsamındaki bilgi ve belge isteme, yasal defter kayıtlarını inceleme, bunların suretlerini alma ve yerinde inceleme yapma yetkilerinin, yetkilendirilmiş kurumlar ile özel denetim kurumları tarafından da kullanılacağı düzenlenmiştir. Söz konusu düzenleme Anayasa m. 123/1'de yer alan idarenin kanuniliği ilkesine aykırılık teşkil etmektedir. Zira kanunda yalnızca görevlendirilen kurum personelinin söz konusu yetkileri kullanabileceği düzenlenmişse de LPG Ön Araştırma ve Soruşturmalar Hakkında Yönetmelik'te kanuna aykırı olarak kapsama yetkilendirilmiş kurumlar ve özel denetim kuruluşları da dahil edilmiştir. Ön araştırma ve soruşturma kapsamındaki bilgi ve belgelerin EPDK dışında yetkilendirilmiş Kurum ya da özel denetim kuruluşları ile paylaşılması, Anayasa m. 20/3'te yer alan kişisel verilerin ko-

mut uyumsuzluk bakımından soruşturma açılmaksızın tesis edilen idari para cezasının Yönetmelik değişikliği öncesine dayanması sebebiyle hukuka uygun olduğuna hükmetmiştir. Danıştay 13.D, 23.06.2020, E. 2015/3493, K. 2020/1535 www.hukukturk.com, 26.10.2023. LPG piyasasındaki idari para cezalarında da soruşturma açılması zorunluluğuna ilişkin bir karşı oyda ise "Öte yandan, 18. maddenin başlığında ve içeriğinde 16. maddede öngörülen idarî para cezasını gerektiren hâllerin ön araştırma veya soruşturma zorunluluğundan muaf tutulduğuna dair hiçbir ifadeye yer verilmediğinden, 18. maddede tüm idarî cezalar için zorunlu tutulan idarî usulün, 16. maddede öngörülen idarî cezalar için de uygulanmasının yasal bir yükümlülük olduğu ortadadır." şeklinde hüküm kurulmuştur. Danıştay 13. Dairesi, 25.11.2021, E. 2019/1174, K. 2021/4031; Benzer yöndeki karşı oylar için bkz. Danıştay, 13. Dairesi, 18.12.2019, E. 2014/2753, K. 2019/4450; Danıştay 13. Dairesi, 20.02.2020, E. 2014/3693, K. 2020/582; Danıştay, 13. Dairesi, 28.01.2021, E. 2020/2389, K. 2021/357, www.hukukturk.com, 26.10.2023.

runması hakkına uygunluk yönünden de değerlendirilmelidir. Zira Anayasa m. 13 gereğince temel hak ve özgürlükler ancak kanunla sınırlanabileceğinden LPG Ön Araştırma ve Soruşturmalar Hakkında Yönetmelik ile yapılan sınırlamanın anayasaya uygun olmadığı kanaatine varılmıştır.

5307 sayılı Kanun'un 17. maddesinde 2019 tarihli ve 7164 sayılı Kanun'un 36. maddesinde yapılan değişiklik ile niteliği itibarıyla düzeltme imkânı olan fiiller için otuz gün içerisinde aykırılığın giderilmesi yönünde bir ihtar usulü getirilmiştir.⁹⁰ Söz konusu usulün soruşturma açılmadan işletilmesi masumiyet ilkesi ve idari usul güvencelerine uygun değerlendirilmemiştir.⁹¹ Zira LPG piyasası mevzuatına aykırılık durumunun tespiti ancak soruşturma aşamasında gerçekleşebilir.

Soruşturma usul ve esasları kapsamında ele alınması gereken bir diğer husus savunma hakkına ilişkindir. Anayasa'nın hak arama hürriyeti başlıklı 36. maddesi ve kamu hizmeti görevlileriyle ilgili hükümlerde yer alan görev ve sorumlulukları, disiplin kovuşturulmasında güvence başlıklı 129. maddesinin 2. fıkrasında savunma hakkı güvence altına alınmıştır. Doktrinde Anayasa'nın 129. maddesinin 2. fıkrasındaki hükmün, disiplin cezalarının yanında diğer idari yaptırımlar bakımından da uygulanacağı değerlendirilmektedir.⁹² LPG Ön Araştırma ve Soruşturmalar Hakkında Yönetmelik'te m. 22 gereğince, soruşturma aşamasında ilgilinin otuz gün içerisinde yazılı savunmasının alınması zorunlu kılınmış ve talep halinde on beş günlük ek süre verilebileceği düzenlenmiştir.⁹³ Savunma alınmaksızın idari para cezası veya lisans iptali kararı verilmesi durumunda ilgili yaptırım hukuka

⁹⁰ Ulusoy, ihtar usulündeki tutanağın icrai nitelikte olduğu görüşündedir. Ulusoy, "EPDK", 186. Aksi yönde görüş için bkz. Çakmak, Bağımsız İdari Otorite, 340; 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nda yer alan ihtar usulünün icrai niteliği hakkında kararlar için bkz. Danıştay 13. Dairesi, 23.06.2009, E. 2007/10139, K. 2009/7034; Danıştay 13. Dairesi, 15.02.2022, E. 2016/2487, K. 2022/419, www.hukukturk.com, 24.10.2023.

⁹¹ Ulusoy, "EPDK", 187.

⁹² Tekin Akilloğlu, "Bireyin Yönetmelik İşlemleri Karşısında Korunması" ve Yönetim Hukukumuz". Amme İdaresi Dergisi, 14/3 (1981), 55.

⁹³ Söz konusu düzenlemenin kanunilik ilkesi gereğince kanunda yer alması gerektiği değerlendirilmektedir.

aykırı olur.⁹⁴ Savunma hakkının etkin kullanımı için soruşturulan kişiye isnat edilen fiilin somut bir şekilde bildirilmesi ve hukuka uygun tebliğ edilmiş olması⁹⁵ gerekmektedir.⁹⁶

ii. Gereke İlkesine Uygunluk

İdari yaptırım kararlarının usule ilişkin güvenceleri arasında yer alan gereke ilkesi, hukuki güvenlik ilkesinin tesis edilmesinde büyük bir öneme sahip bir alt ilke olarak kabul edilmektedir.⁹⁷ EPDK tarafından verilen idari yaptırım kararlarının somut bilgi ve belgelere dayandırılması gerekir.⁹⁸ Zira idari yaptırım kararlarının şüphe üzerine tesis edilmesi mümkün değildir.⁹⁹ Aksi halde söz konusu kararlar sebep unsuru yönünden hukuka aykırı olur.¹⁰⁰

İdari yaptırım kararlarında mevzuata aykırılığın kuşkuyla yer vermeyecek derecede açık bir tespit ile tutanak altına alınması ve

⁹⁴ Danıştay 13. Dairesi, 17.03.2022, E. 2019/459, K. 2022/1100; Danıştay 13. Dairesi, 13.10.2008, E. 2006/4709, K. 2008/6762, www.hukukturk.com, 26.10.2023.

⁹⁵ “Dava konusu Kurul kararı alınmadan önce usulüne uygun şekilde savunma istem yazısının tebliğ edilmesi gerektiği dikkate alındığında; davalı idarece, aktarılan mevzuatta öngörülen yol izlenilmeksizin yaptırılan tebligatın savunma hakkının kısıtlanması niteliğinde olduğu, savunma istem yazısının usule aykırı olarak tebliğ edilmesi dolayısıyla, idarî para cezası uygulanmasına ilişkin dava konusu Kurul kararında hukuka uygunluk bulunmadığı sonucuna varılmıştır.” Danıştay 13. Daire, 17.03.2022, E. 2019/459, K. 2022/1100.

⁹⁶ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 20.10.2005, E. 2003/883, K. 2005/2501, www.hukukturk.com, 30.10.2023.

⁹⁷ “Ayrıca, işlemlerde gösterilen sebep ve gereke, işlemin hukuka uygunluğunu değerlendirmeye ve itiraz edip etmeme konusunda ilgililere yardımcı olmasının yanında, idarenin saydamlığı, savunma hakları ve idareye güven ilkeleri ve yukarıda belirtilen hukuk devleti anlayışının oluşumu bakımından da büyük öneme sahiptir.” Danıştay 8. Dairesi, 15.01.2010, E. 2009/8191, www.kazanci.com.tr, E.T. 10.11.2023; “... idari işlemlerin gereke olması ilkesi; işlemi yapan idareyi yönetsel işlemin dayandığı maddi ve hukuksal nedenleri açıklamaya, uyguladığı yasayı kavramaya, doğru ve anlamlı olgular ortaya koymaya ve denetim yapmaya zorlar. İşlemde, gösterilen gereke işlemin yasaya uygunluğunu değerlendirmeye, itiraz edip etmeme ve yargı yoluna gidip gitmeme konusunda işlemin ilgisine yardımcı olur...” Danıştay 10. Dairesi, 10.11.1994, E. 1993/1403, K. 1994/5633, Danıştay Dergisi, S.90, 1047.

⁹⁸ Gürsel Özkan, “Danıştay İçtihatlarına Göre Gerekenin Önemi”, Yargı Kararlarında Gerekelendirme Çalışması (Raporlar ve Tebliğler) (Ankara: Türkiye Adalet Akademisi, 2021): 4.

⁹⁹ Özyay, İdari Yaptırımlar, 121; Akıncı, İdarenin Gözetim ve Denetim, 277.

¹⁰⁰ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 24.12.2009, E. 2009/2335, K. 2009/3440, www.hukukturk.com, 24.10.2023.

ilgili tutanağın da yetkili personel tarafından tanzim edilmesi gerekir.¹⁰¹

LPG piyasasındaki faaliyetlerde, ilgili personel tarafından alınan numunelerin teknik düzenlemelere aykırılığı durumunda mevzuatta belirlenen idari yaptırım kararları tesis edilmektedir. İlgili numunelerin mevzuatta öngörülen usulde alınması ve laboratuvar analizi ile değerlendirilmesi gerekmektedir. Numune alma usulüne uyulmaması ya da analiz koşullarına aykırı bir değerlendirme yapılması ihtimallerinde gerekçe ilkesine aykırılık sebebiyle ilgili işlemlerin iptaline karar verilebilir.¹⁰² Zira gerekçe ilkesinde, yaptırım kararının maddi ve/veya hukuki vakıalarının ve sonuca ulaşırken takip edilen idari usul sürecine ilişkin bilgi ve belgelerin ortaya konulması gerekmektedir.¹⁰³

iii. Suçta ve Cezada Kanunilik İlkesine ve Geçmişe Yürüme Yasağına Uygunluk

LPG piyasası faaliyetleri üzerindeki idari yaptırım yetkisinin sınırını 5307 sayılı Kanun'da sayılan haller oluşturmaktadır. Anayasa'nın suç ve cezalara ilişkin esaslar başlıklı 38. maddesinde kimsenin, fiilin işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanunun suç saymadığı bir fiilden dolayı cezalandırılmayacağı düzenlenmiş ve ceza ve ceza yerine geçecek tedbirlerin ancak kanun ile düzenleneceği belirtilmiştir. Söz konusu hükmün düzenleyici ve denetleyici kurumlar tarafından verilen idari yaptırım kararlarında da uygulama alanı bulur.¹⁰⁴ Avrupa Konseyi İdari Yaptırımlar Hakkında Tavsiye Kararı'nda da idari yaptırımın dayanağının geçerli

¹⁰¹ Danıştay 13. Dairesi, 04.03.2020, E. 2014/3557, K. 2020/735, www.hukukturk.com, 10.11.2023; Ankara Bölge İdare Mahkemesi, 8. İdari Dava Dairesi, 23.12.2020, E. 2020/1292, K. 2020/2492, www.kazanci.com.tr, 10.11.2023.

¹⁰² Örneğin TSE standardına göre numune almadan önce tankın emme seviyesinin belirlenmesi gerekirken ilgili işlem yapılamadan alınan numuneye dayalı olarak tesis edilen işlem hukuka aykırı değerlendirilmiştir. Danıştay 13. Dairesi, 17.05.2022, E. 2017/2737, K. 2022/2084, www.hukukturk.com, 10.11.2023.

¹⁰³ Doktrinde gerekçe ilkesinin, maddi ve/veya hukuki vakıanın gösterildiği bir şekil kuralından öte, hangi sebeplerle uygulanacak hukuk normu kapsamında değerlendirildiğine ilişkin bir kapsama sahip olduğu belirtilmekte ve söz konusu ilkeye işlenmiş sebep nitelendirilmesi yapılmaktadır. K. Burak Öztürk, "İdari İşlemin Sebep Unsuru: Yeni Bir Tanım Denemesi", Prof. Dr. Metin Günday Armağanı Cilt II, (Ankara: Atılım Üniversitesi Yayınları, 2020). 1045.

¹⁰⁴ Kutlu Gürsel, "Sermaye Piyasası Kurulu'nun", 535; Mahmut Ceylan, İdari Yaptırımların Düzenlenmesinde ve Uygulanmasında Yetki (Ankara: Seçkin Yayınevi, 2021).

bir kanun hükmü olması zorunluluğu belirtilmiştir. Anayasa Mahkemesi de 5307 sayılı Kanun'un idari para cezalarına ilişkin hükmünün değerlendirildiği kararında "*Kanun'da, lisans sahipleri için öngörülen yükümlülükler ile bu yükümlülüklerin yerine getirilmemesi durumunda uygulanacak yaptırımların hiçbir kuşkuya yer bırakmayacak biçimde açık ve anlaşılır şekilde düzenlenmesi suçta ve cezada kanunilik ilkesinin bir gereğidir.*¹⁰⁵" şeklinde hüküm kurarak yaptırımların kanunilik ilkesine uygun olarak düzenlenmesi gerektiğini belirtmiştir.¹⁰⁶ İdari yaptırımların kanunda düzenlenmesi zorunluluğu, temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasını konu edinmesinden kaynaklanmaktadır.¹⁰⁷ Ancak doktrinde idari ceza gerektiren fiillerin kanunla veya kanunun çizdiği çerçeveye uygun olarak idarenin düzenleyici işlemleriyle belirlenebileceğini kabul eden görüşler de bulunmaktadır.¹⁰⁸ Nitekim 5307 sayılı Kanun m. 17'de, lisans sahibi kişiler hakkında Kanuna, ikincil mevzuata, lisans hükümlerine veya Kurul kararlarına aykırı davranılması durumunda idari yaptırım uygulanacağı belirtilmiştir. İlgili hükümden idari yaptırıma konu fiillerin, idarenin düzenleyici işlemleri ile de düzenlenebildiği sonucuna ulaşılmaktadır. Söz konusu fiillerin belirlilik ve öngörülebilirlik ilkelerine uygun olması gerekmektedir.¹⁰⁹

LPG piyasası faaliyetleri üzerindeki idari yaptırımlarda ilgili mevzuattaki fiilin işlenmesi ve Kanun'da belirtilen idari yaptırım kararının belirtilen koşullarda verilmesi gerekmektedir.¹¹⁰

¹⁰⁵ Anayasa Mahkemesi, 18.01.2018, E. 2017/129, K. 2018/6, www.kazanci.com.tr, 15.11.2023.

¹⁰⁶ Benzer yönde karar için bkz. "*Başka bir deyişle, eylem ile uygulanan idarî yaptırım örtüşmeli ve ilgisine kanunda karşılığı olmayan veya eylem ile örtüşmeyen bir idarî yaptırım uygulanmamalıdır.*" Danıştay 13. Dairesi, 29.06.2022, E. 2017/2274, K. 2022/2955, www.hukukturk.com, E.T. 10.11.2023. Aynı yönde görüş için bkz. Kutlu Gürsel, "Sermaye Piyasası Kurulu'nun", 536; Şehnaz Gençay, "Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'nun Yaptırım Uygulama Yetkisi ve Yargısal Denetimi". Ankara Barosu Uluslararası Hukuk Kurultayı, 3 (2011): 180.

¹⁰⁷ Oğurlu, İdari Yaptırımlar, 57.

¹⁰⁸ Karabulut, İdari Yaptırım, 145; Ulusoy, İdari Yaptırımlar, 85-86; Murat Ekinci, "Ceza Hukuku İlkeleri Açısından İdari Yaptırımlar", Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 3 (2017): 30.

¹⁰⁹ Ahu Karakurt, "Sermaye Piyasası Kanunu Bağlamında İdari Yaptırımlar". TBB Dergisi, 85 (2009): 160.

¹¹⁰ Örneğin tekerrür koşulları oluşmadan iki kat fazla idari para cezası verilmesi de konu unsuru bakımından yaptırımı hukuka aykırı kılar. "*...idarî para cezalarında, ceza verilmesinin dayanağı kuralın yürürlükten kaldırılması veya lehe düzenleme*

EPDK tarafından verilen idari yaptırım kararlarında fiilin işlendiği tarihteki mevzuat hükümleri uygulanır. İdari yaptırım kararının sebep unsuru mevzuat değişikliği ile kabahat olmaktan çıkarılabilir. Sebep unsurunu oluşturan ilgili mevzuat hükmünün değiştirilmesi ya da iptal edilmesi durumunda idari yaptırım kararının dayanağı ortadan kalkar.¹¹¹ Hukukun genel ilkeleri arasında yer alan suç ve cezaların geçmişe yürüme yasağı idari yaptırımlar için de geçerlidir. Anayasa m. 38/1 ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu¹¹² (5237 sayılı Kanun) m. 7/1 uyarınca hiç kimse, işlendiği tarihte suç olarak nitelendirilmeyen bir fiil sebebiyle ceza alamaz. Fiilin işlendiği tarihte idari yaptırıma konu olmayan bir fiile verilen idari yaptırım kararı hukuka aykırıdır.

Konuya ilişkin bir uyuşmazlıkta, LPG istasyonunda yapılan bir denetimde sorumlu müdür belgesinin ibraz edilmemesi üzerine idari para cezası tesis edilmiştir. İdari yargı organı, sorumlu müdür belgesi alma zorunluluğuna ilişkin düzenlemenin 2016 tarihinde Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Eğitim ve Sorumlu Müdür Yönetmeliği ile öngörüldüğünü ve söz konusu fiilin 2015 tarihinde meydana geldiğini belirterek davaya konu işlem tarihinde yürürlükte olmayan bir hükme dayanılarak tesis edilen idari para cezasının hukuka aykırı olduğuna hükmetmiştir.¹¹³

Kanunilik ilkesinin gereklerinden bir diğeri de kıyas yasağıdır. İdari yaptırım kararının başka bir normu uygulamak suretiyle kıyasen tesis edilmesi mümkün değildir.¹¹⁴

yapılması yoluyla ortaya çıkan yeni hukuki durumun dikkate alınması gerekmektedir.” Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 05.03.2009, E. 2009/299, K. 2009/364 www.hukukturk.com, 20.11.2023.

¹¹² Resmî Gazete Tarihi: 12.10.2004 Resmî Gazete Sayısı: 25611

¹¹³ Ankara Bölge İdare Mahkemesi 7. İdari Dava Dairesi, 29.11.2017, E. 2017/576, K. 2017/562, www.kazanci.com.tr, 20.11.2023.

¹¹⁴ “Bu durumda; idarî yaptırıma konu eylemin üçüncü tekerrüründen sonra işyerinin geçici olarak kapatılacağına dair herhangi bir hükmün bulunmaması nedeniyle tekerrür zinciri sona ereceğinden, idarî yaptırım kararına konu eylemin üçüncü tekerrürden sonra ilk eylem gibi değerlendirmek suretiyle işlem tesis edilmesi gerekirken, kıyas yoluyla idarî yaptırımın süresi ve miktarı yönünden yeniden işyerinin kapatılmasına ilişkin dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmamakta” Danıştay 10.Dairesi, 08.11.2018, E. 2016/1510, K. 2018/3385, www.hukukturk.com, 20.11.2023.

iv. Lehe Kanun İlkesine Uygunluk

Lehe kanun ilkesi, kanunların geçmişe yürüme yasağının istisnasını oluşturur. Birleşmiş Milletler Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesi'nin 15/2. maddesinde lehe olan kanunun geçmişe uygulanabileceği düzenlenmiştir. Anayasa m. 38/1'de hiç kimseye işlendiği tarihte kanunda o suç için konulmuş olan cezadan daha ağır bir ceza verilemeyeceği düzenlenmiştir. 5236 sayılı Kanun'un zaman bakımından uygulama başlıklı 5. maddesinde, 5237 sayılı Kanun'un zaman bakımından uygulamaya ilişkin hükümlerinin kabahatler bakımından da uygulanacağı belirtilmiş ve kabahatler karşılığında öngörülen idari yaptırımlara ilişkin kararların yerine getirilmesi bakımından derhal uygulama kuralının geçerli olduğu düzenlenmiştir. 5237 sayılı Kanun m. 7/2'de, suçun işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanun ile sonradan yürürlüğe giren kanunların hükümleri farklı ise, failin lehine olan kanunun uygulanacağı ve infaz olunacağı kurala bağlanmıştır. Ancak Danıştay, idari para cezaları bakımından, yaptırımın dayanağı kuralın yürürlükten kaldırılması veya lehe düzenleme yapılması durumunda, ortaya çıkan yeni hukuki durumun yargılama aşamasında dikkate alınması gerektiğine hükmetmiştir.¹¹⁵ Fiilin işlenmesinden infazın tamamlanmasına kadarki süreçte lehe yeni bir kanunun yürürlüğe girmesi durumunda yeni düzenlemenin geçmişe etkili olarak uygulanması gerekir.¹¹⁶ Söz konusu değişiklik, idari yaptırımın ortadan kaldırılması ya da hafifletilmesi şeklinde olabileceği gibi yeni bir usuli müessesenin öngörülmesi şeklinde de olabilir. Ancak ilgili ilkenin cezalandırma işlevleri bulunmayan idari tedbirler bakımından uygulama alanı bulamayacağı belirtilmiştir.¹¹⁷

Lehe kanun ilkesinin uygulanabilmesi için hukuka uygun yasal bir dayanağın bulunması gerekmektedir. İdarenin düzenleyici işlemleri ile kanunun işlevsiz hale getirilmesi mümkün değildir.¹¹⁸

¹¹⁵ Danıştay 13. Dairesi, 01.07.2021, E. 2021/1830, K. 2021/2607, www.kazanci.com.tr, 20.11.2023.

¹¹⁶ Ramazan Çağlayan ve Beşir Fatih Doğan, "Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Verdiği Para Cezalarının Uygulanması". Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, XII/1-2 (2008): 581.

¹¹⁷ Ulusoy, İdari Yaptırımlar, 175; Aksi Yönde Görüş İçin Bkz., F. Ebru Gündüz, "İdari Yaptırımların Zaman Bakımından Uygulanması". Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, 8/32 (2017): 46.

¹¹⁸ Sancakdar, "İdari Cezaların", 76; "Kanunda çerçevesi çizilmiş olmak ve kanuna aykırı olmamak koşuluyla düzenleyici işlemler ile kabahat, yani fiil belirlenebilecek

Danıştay, LPG piyasasındaki niteliği itibarıyla düzeltme imkânı olan fiiller bakımından getirilen ihtar usulünün lehe kanun düzenlenmesi niteliğinde olduğunu belirtmiş ve ilgili usulü idari yaptırım kararı verilmeden önce uygulanması zorunlu bir yol olarak değerlendirmiştir.¹¹⁹ Ancak ihtar müessesesini usule ilişkin değişiklik olarak nitelendiren ve sonraki olaylara uygulanabileceği sonucuna varan bir karşı oy da bulunmaktadır. İlgili karşı oyda, yeni düzenleme ile getirilen otuz günlük süre içerisinde hukuka aykırı durumun ortadan kaldırmaması durumunda uygulanacak faaliyetin altmış gün süre ile gecici olarak durdurulacağına ilişkin düzenlemenin, idari para cezasından daha ağır bir yaptırım olduğu tespiti yapılmış ve ilgili düzenlemenin lehe kanun niteliği taşımadığı sonucuna varılmıştır.¹²⁰ Petrol piyasası faaliyetlerindeki idari yaptırımlar için de düzenlenen ihtar usulüne ilişkin bir kararda da değişiklin şekli ceza normlarında bir değişiklik öngörmediği sonucuna varılmıştır.¹²¹

İhtar müessesesinin, idari yaptırım kararının verilmesine ilişkin işlemler yönünden yalnızca bir usul işlemi olup olmadığı, maddi hukuka da etki eden yönünün bulunup bulunmadığının değerlendirilme-

ve bunun sonucunda sonraki düzenleme ile bir fiilin kabahat olmaktan çıkartılması veya koşullarının değişmesi durumunda lehe hüküm gündeme gelecektir; bunun yanında, mutlak kanunilik ilkesi doğrultusunda idari yaptırımın türü, süresi ve miktarı yönünden düzenleyici işlemler ile özel Kanun'da yaptırıma yönelik de takdir yetkisi tanınmış olması haricinde belirleme yapılamayacak, hukuka aykırı olarak yapılması durumunda ise bu belirleme lehe hüküm olarak değerlendirilmeyecektir.” Danıştay 13. Dairesi, 10.09.2014, E. 2014/2632, K. 2014/2856 www.hukukturk.com, 23.11.2023; Gündüz, idari yaptırıma konu fiillere ilişkin yeni bir lehe düzenleyici işlem tesis edildiğinde, lehe kanun ilkesinin uygulanacağı görüşündedir. Gündüz, “İdari Yaptırımlar”, 55.

¹¹⁹ “Bu bağlamda, niteliği itibarıyla düzeltme imkânı bulunan fiilleri işleyenlerin önceki kanun döneminde doğrudan idarî para cezasına muhatap oldukları halde, söz konusu kanun değişikliğinden sonra aynı fiilleri işleyenlerin ihlalin ortadan kaldırılması hususunda ihtar edilmelerinin öngörülmesi, böylelikle ihtar edilen kişilerin söz konusu ihlali ortadan kaldırarak ceza almaktan kurtulabilmelerine imkân tanınması karşısında, ihtar müessesesinin maddî hukuka etkisinin bulunduğu ve lehe kanun kapsamında belirtilen fiilleri önceki kanun döneminde işleyenler yönünden de geçmişe etkili olarak uygulanması gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.” Danıştay 13. Dairesi, 19.09.2019, E. 2019/2773, K. 2019/2680; Danıştay 13. Dairesi, 11.06.2022, E. 2022/1974, K. 2022/2393, www.hukukturk.com, 23.11.2023.

¹²⁰ Danıştay 13. Dairesi, 26.01.2021, E. 2020/1503, K. 2021/290, www.hukukturk.com, 23.11.2023.

¹²¹ Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, 29.01.2020, E. 2019/2414, K. 2020/134, www.hukukturk.com, 23.11.2023.

si ile ortaya çıkacaktır. 5252 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun Yürürlük ve Uygulama Şekli Hakkında Kanun'un¹²² "Lehe olan hükümlerin uygulanmasında usul" başlıklı 9. maddesindeki hüküm dikkate alınmalıdır. İlgili hükümde, lehe olan hükmün, önceki ve sonraki kanunların ilgili bütün hükümleri olaya uygulanarak, ortaya çıkan sonuçların birbirleriyle karşılaştırılması suretiyle belirleneceği kurala bağlanmıştır. İhtarın gereğinin yerine getirilmesi durumunda idari yaptırım kararının tesis edilmeyecek olması, söz konusu kanun değişikliğinin doğrudan maddî hukuka yönelik etki ve sonuçlarının olduğuna işarettir. Nitekim petrol piyasası ile ilgili yakın tarihli bir Danıştay kararında, 5015 sayılı Kanun'da idari para cezası verilmeden önce ihtarda bulunma kuralını getiren hüküm lehe kanun niteliğinde değerlendirilmiştir.¹²³ Lehe kanun niteliği, idari yaptırım kararının verilmesini zorlaştıran her türlü usuli değişikliğe ilişkin olabilir.¹²⁴ Söz konusu değişiklikler aynı anda hem usul hukukuna hem de maddi hukuka etki edebilir.¹²⁵ LPG piyasası faaliyetleri üzerinde uygulanacak idari yaptırımlar için öngörülen ihtar usulü, ihtar edilen kişilerin ihlali ortadan kaldırarak ceza almaktan kurtulabilmelerine imkân tanıdığından yalnızca usulü bir değişiklik niteliğinde değildir.¹²⁶

LPG piyasası faaliyetlerine uygulanan idari para cezalarından tahsilatı tamamlanmamış olanlar bakımından da lehe kanun ilkesi uygulama alanı bulur. Nitekim 5307 sayılı Kanun geçici m. 8/2'de, Kurul kararına bağlanmış ancak tahsilatı tamamlanmamış olan idari

¹²² Resmî Gazete Tarihi: 13.11.2004 Resmî Gazete Sayısı: 25642.

¹²³ Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, 03.02.2022, E. 2021/344, K. 2022/316, www.hukukturk.com, 25.11.2023).

¹²⁴ Gündüz, "İdari Yaptırımlar", 46; Benzer yönde verilen örnek yargı kararları için bkz. Onur Kaplan, "Danıştay Kararları Çerçevesinde İdari Yaptırımlarda Lehe Hükümün Uygulanması İlkesi". Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, XVI/2 (2021): 471-473.

¹²⁵ Ulusoy, İdari Yaptırımlar, 77.

¹²⁶ Aksi yönde görüş bildiren Gülan "Bir fiile ilişkin süreçte, ihlal üzerine uyarıda bulunmak ve ek süre verilerek yerine getirilmesini beklemek ve uyarıya rağmen ihlal giderilmezse idari para cezasına hükmetmek şeklindeki "bir işlem sürecine ilişkin" düzenlemede, "uyarı", idari bir usul kuralı olarak boy gösterir." diyerek uyarının usul kuralı olduğuna kanaat getirmiştir. Aydın Gülan, "Kanun Değişikliğiyle İdari Para Cezası Verilmeden Önce "Uyarı Şartı Getirilmesi, Kimi Durumlarda Görülmekte Olan İptal Davasını Etkileyecek Lehe Bir Düzenleme Sayılabilir Mi?". Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (Prof. Dr. Durmuş Tezcan'a Armağan), 21, (Özel Sayı), (2019): 2959.

para cezaları bakımından, daha düşük bir idari para cezası uygulanmasının öngörülmesi durumunda ilgili vergi dairesince Kanun'un 16. maddesinin ilgili bentlerinde belirlenmiş olan asgari maktu hadden tahsil edileceği düzenlenmiştir. Danıştayın onadığı bir ilk derece mahkemesi kararında ise lehe düzenleme getiren kanun hükümleri uyarınca şirketin bir önceki yıla ait net satış tutarının bulunamadığı durumlarda asgari maktu had üzerinden idari para cezasının tahsil edilebileceğine hükmedilmiştir.¹²⁷

v. Ölçülülük İlkesine Uygunluk

EPDK tarafından verilen idari yaptırım kararlarında bağlı yetki ya da takdir yetkisi söz konusu olabilir. Bağlı yetki, bir hukuk normunun idarenin nasıl hareket edeceği, hangi idari usulleri izleyeceği konusunda belirleme yaptığı durumu ifade eder. Takdir yetkisi ise bir hukuk normu ile idarenin nasıl bir uygulama yapacağı konusunda herhangi bir belirleme yapmadığı durumlarda söz konusu olur. Takdir yetkisi sınırsız ve keyfi biçimde kullanılamaz. Takdir yetkisine dayalı olarak tesis edilen işlemler de yargı denetimine tabidir.¹²⁸ EPDK'nin takdir yetkisi ile belirlediği idari yaptırımlarda, idari yargı organının Anayasa'nın 13. maddesinde yer alan temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasına ilişkin kurallara uygunluğunu denetlemesi gerekir.¹²⁹

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi tarafından düzenlenen 1980 tarihli ve R(80)2 nolu İdari Makamlarca Takdir Yetkisi Kullanması Hakkında Tavsiye Kararı'nda, takdir yetkisi kullanımının objektif olarak gerçekleştirilmesi ve kanun önünde eşitlik ilkesini gözetmesi gerektiği düzenlenmiştir. Ayrıca takdir yetkisi çerçevesinde tesis edilen işlemlerden olumsuz etkilenebilecek kişilerin hak, özgürlük ve menfaatleri ile işlemin güttüğü amaç arasında makul bir dengenin gözetilmesi gerektiği belirtilmiştir.

¹²⁷ Danıştay 13.Dairesi, 22.06.2022, E. 2021/2147, K. 2022/27, www.hukukturk.com, 20.11.2023.

¹²⁸ Cemil Kaya, İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetim (İstanbul: On İki Levha Yayınevi, 2022), 120.

¹²⁹ Ölçülülük ilkesi yalnızca yargı organının değil, üst mercie yapılan başvuruda da dikkate alınması gereken bir ilkedir. Yücel Oğurlu, Karşılaştırmalı İdare Hukukunda Ölçülülük İlkesi (Ankara: Seçkin Yayınevi, 2002), 34.

Ölçülülük ilkesinin değerlendirildiği yaptırım türü idari para cezalarıdır. Mülkiyet hakkını sınırlayan idari para cezalarının ölçülülük ilkesine uygun olarak tesis edilmesi gerekir. Ölçülülük, idarenin yetkilerini kullanırken varmak istediği hukuki sonuca götürecekt en uygun ve zorunlu yetkiyi kullanmasını ifade eder. Söz konusu yetkinin meşru bir temele dayanması, ilgili mevzuatta belirtilen amaca yönelmesi ve gereklilik unsurları çerçevesinde kullanılması gerekir.¹³⁰ Ölçülülük ilkesi değerlendirilmesinde idari yaptırımın meşruiyeti, sağladığı faydanın, getirdiği yükten fazla olduğu durumlarda söz konusu olur.¹³¹ İdari düzeni ihlal edici faaliyet ile uygulanan idari yaptırım arasında adalet ve hakkaniyet ilkelerine uygun bir nispet bulunmalıdır.¹³² Anayasa Mahkemesi ölçülülük ilkesi değerlendirmelerinde elverişlilik, gereklilik ve orantılılık kriterlerini incelemektedir.¹³³ EPDK tarafından verilen idari yaptırım kararlarında, yaptırımın hukuka aykırı piyasa faaliyetini önlemek için elverişli olup olmadığı ve yaptırımın hedeflenen amaca ulaşılması için mülkiyet hakkına en az müdahale niteliği taşıyıp taşımadığı incelenmektedir.¹³⁴

5307 sayılı Kanun m. 16'da idari para cezalarının, işlenen fiilin türüne göre bir önceki yılda lisansa konu LPG piyasası faaliyetinden elde edilen net satış hasılatı üzerinden hesaplanacağı düzenlenmiştir. Söz konusu düzenlemede idarenin takdir yetkisi bulunmamaktadır. LPG piyasasında idari para cezaları bakımından EPDK'nin takdir yetkisi kullanılacağı tek durum LPG piyasası faaliyetleri için net satış hasılatının olmaması veya tespitin yapılamaması durumlarıdır. Söz konusu ihtimaller bakımından Kanun'da yer alan oranlar ve asgari azami hadler çerçevesinde belirlenecek olan satış hasılatı üzerinden idari para cezası verileceği düzenlenmiştir. EPDK, LPG piyasası faaliyetlerinden elde edilen satış hasılatına ilişkin belirlemeyi takdir yet-

¹³⁰ Oğurlu, Ölçülülük, 34; Disiplin cezaları yönünden ölçülülük ilkesi değerlendirmesi için bkz. Egemen Karaca, Üniversitelerde Disiplin Rejimi (Ankara: Yetkin Yayınları, 2019).

¹³¹ J., Mathews "Proportionality Review in Administrative Law", The Judge and Proportionate Use of Discretion: The Comparative Administrative Law Study (London: Routledge, 2017), 3-4.

¹³² Çağlayan, "İdari Yaptırım", 104.

¹³³ Anayasa Mahkemesi, 11.04.2012, E. 2011/111, K. 2012/56, www.kazanci.com.tr, 24.11.2023.

¹³⁴ Anayasa Mahkemesi, 20.10.2021, Başvuru Numarası: 2018/18975, www.kazanci.com.tr, 24.11.2023.

kisi çerçevesinde yapmaktadır. İdari para cezası miktarının hangi gerekçeye dayanılarak belirlendiğinin de somut bir şekilde ortaya konulması gerekir. Zira idarenin takdir yetkisine sahip olması gerekçeli karar alma zorunluluğunu ortadan kaldırmaz.¹³⁵ İdareye tanınmış olan takdir yetkisinin objektif hususlara bağlanması şarttır.¹³⁶ EPDK, temel hak ve özgürlükleri sınırlayacak bir karar alırken, ölçülülük ilkesine uygun olarak teknik araçlardan ve verilerden yararlanmak zorundadır. Takdir yetkisinin kullanımında teknik verilerden hiç yararlanılmaması işlemin sebep unsuru yönünden sakatlar.¹³⁷

EPDK tarafından verilen idari para cezalarının ölçülülük ilkesine aykırılık gerekçesiyle idari yargı organı tarafından yeniden hesaplanmak suretiyle iptal edilmesi mümkün değildir. İdari yargı organı, ölçülülük ilkesine uygun olmayan bir idari para cezasını iptal eder ve ceza EPDK tarafından yeniden hesaplanır. Aksi durum Anayasa m. 125/4'te yer alan yerindelik denetimi yasağına aykırı olur. Bununla birlikte Fransa'da iptal davasında yargıcın düzeltme yetkisi kabul edildiğinden idari para cezasının ne kadar belirlenmesi gerektiği yönünde bir karar verilebilmektedir.¹³⁸

LPG piyasası faaliyetlerinde düzeltme imkânı olan fiillerin işlenmesi sebebiyle yapılan ihtara rağmen faaliyetin tam düzeltilmemesi durumunda kanunda belirtilen idari yaptırımın tesis edileceği düzenlenmiştir. Ancak düzeltmenin kısmi olarak gerçekleşmesi ihtimalinde verilen idari para cezasının herhangi bir indirim yapılmaksızın verilmesinin ölçülülük ilkesine uygun olup olmadığı değerlendirmeye açıktır. Doktrinde söz konusu ihtimal bakımından kanunda idareye bir takdir yetkisi tanınması gerektiği belirtilmektedir.¹³⁹

¹³⁵ Akıllıoğlu, 52.

¹³⁶ Akıncı, İdarenin Gözetim ve Denetimi, 204.

¹³⁷ Onur Karahanoğulları, İdare Hukuku (Ankara: Turhan Kitabevi, 2022), 124.

¹³⁸ Tan, "Bağımsız İdari Otoriteler", 102-103. Hırvatistan, Litvanya, Lüksemburg, Slovenya, Slovakya, Finlandiya ve İsveç'te de bağımsız idari otoriteler tarafından verilen idari para cezaları idari yargı organı tarafından değiştirilebilir. Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union (ACA), "Europe symposium Disputes concerning acts by regulatory authorities, General Report" (Erişim Tarihi 05.12.2023), chrome-extension://efaidnbmnmbpcajpcglclefindmkaj/https://www.aca-europe.eu/seminars/2021_Paris/2021_Paris_General_Report_en.pdf, 28.

¹³⁹ Ulusoy, "EPDK", 187.

vi. Çifte Cezalandırma Yasağına (Non bis in idem) Uygunluk

Bir kişinin aynı fiilden dolayı cezalandırılmamasını ifade eden çifte cezalandırma yasağı (non bis in idem ilkesi), AİHS'nin ek 7 No.lu Protokol'ün 4. maddesinde açıkça düzenlenen temel ceza hukuku ilkelerindedir. Bu ilke, kural olarak LPG piyasası faaliyetlerindeki idari yaptırımlar için sınırlı olarak uygulanmaktadır. 5326 sayılı Kanun m. 15'te aynı fiil nedeniyle birden fazla idari para cezası verilmesi yasaklanmıştır.¹⁴⁰ İlgili hükümde bir fiil ile birden fazla kabahatin işlenmesi halinde bu kabahatlere ilişkin tanımlarda sadece idari para cezası öngörülmüşse, en ağır idari para cezasının verileceği düzenlenmiştir.¹⁴¹ Ancak idari para cezası ile diğer idari yaptırımların uygulanması bu yasak kapsamında değerlendirilmemektedir.¹⁴² Bu durum evrensel ceza hukuku ilkelerine ve hukukun genel ilkelerine aykırı değerlendirilmektedir.¹⁴³

Hukuka aykırı fiilin hem idari yaptırım hem de idari tedbir gerektirmesi durumunda da söz konusu ilke uygulanmamaktadır.¹⁴⁴ Hukuka aykırı fiilin hem suç hem de idari yaptırıma konu olması durumunda ise 5326 sayılı Kanun m. 15/3 gereğince yalnızca suç nedeniyle ceza verilir. Ancak LPG piyasasında 5307 sayılı Kanun m. 16 ve 17'de kaçak LPG ile piyasa faaliyetinde bulunanlara idari yaptırım tesis edileceği ve 5607 sayılı Kanun hükümlerinin de uygulanacağı belirtilmiş-

¹⁴⁰ "...davacının otogaz LPG faaliyeti yaparken otogaz istasyonlarına tüplü ve dökme LPG ikmali yapmamakla yükümlü olduğu ve bu eylemin 5307 sayılı Kanun'un 5. maddesinin dokuzuncu fıkrasının (a) bendinin (3) numaralı alt bendini ihlâl ettiği ve LPG'nin araçtan araca aktarılmasının doğal olarak bu fiilin işleniş biçimini oluşturduğu anlaşıldığından, işlediği bir fiil ile birden fazla kabahatin oluşmasına sebebiyet veren davacı hakkında en ağır idarî para cezasının verilmesi gerekirken anılan Kanun'un 16. maddesinin ikinci fıkrasının (b) bendinin (4) numaralı alt bendi uyarınca dava konusu 339.814,00-TL idarî para cezasının davacıya ayrıca uygulanmak suretiyle Kabahatler Kanunu'nun 15. maddesinin birinci fıkrasında yer alan fikrî içtima kuralının ihlâl edildiği anlaşılmaktadır." Danıştay 13. Dairesi, 11.3.2021, E. 2015/3710, K. 2021/894, www.hukukturk.com, 10.12.2023.

¹⁴¹ Benzer düzenlemenin bulunduğu petrol piyasasına ilişkin bir uyumsuzluk örneğinde de petrol piyasası mevzuatında iki ayrı ihlal olarak değerlendirilen bir fiilin karşılığında ağır olan cezanın verileceğine hükmedilmiştir. Danıştay 13. Dairesi, 30.09.2011, E. 2009/1618, K. 2011/4156, www.hukukturk.com, 10.12.2023.

¹⁴² Ulusoy, İdari Yaptırımlar, 111.

¹⁴³ Ulusoy, İdari Yaptırımlar, 114.

¹⁴⁴ Ulusoy, İdari Yaptırımlar, 111.

tir.¹⁴⁵ Doktrinde ve yargı kararlarında iki ceza türü arasında korunan hukuki yarar arasındaki farklılık nedeniyle söz konusu ilkenin uygulanmayacağı ifade edilmiştir.¹⁴⁶ Ancak AİHM aynı fiile dayalı olarak tesis edilen adli ceza ve idari yaptırım kararlarında ilkenin uygulanması gerektiğine hükmetmiştir.¹⁴⁷

SONUÇ

Bu çalışmada LPG piyasası faaliyetleri üzerindeki idari yaptırımların kapsamı ve yargısal denetimi incelenmiştir. EPDK'nin LPG piyasasını denetleme yetkisi, regülasyon işlevinin en önemli unsurunu oluşturur. Denetleme yetkisi idari tedbir niteliğinde olan faaliyetin durdurulması ve idari yaptırım niteliğinde olan lisans iptali ve idari para cezaları aracılığı ile yerine getirilir. İdari işlem niteliğinde olan idari tedbir ve yaptırımlara karşı Anayasa 125/1 gereğince yargı yolu açıktır.

Çalışmada, LPG piyasasında ikincil mevzuata ya da kurul kararlarına aykırılığa dayalı olarak verilecek idari yaptırımlardaki idari usul kurallarının kanunda düzenlenmediği tespit edilmiştir. Benzer şekilde savunma hakkının kullanımı konusunda da kanunda bir düzenleme bulunmamaktadır. Adil yargılanma ilkesinin bireyler tarafından etkin kullanımının en önemli unsurlarından birisi olan ilgili idari usul kurallarına ilişkin usul ve esasların 5307 sayılı Kanun'da düzenlenmesi gerekmektedir.

EPDK, 4628 sayılı Kanun'un 5. maddesinin son fıkrası uyarınca, faaliyetin geçici olarak durdurulması ve lisans iptali ile ön araştırma ve soruşturma işlemlerinin yürütülmesi konularındaki yetkilerinin bir kısmını veya tamamını Başkanlığa ve/veya ilgili hizmet birimine dev-

¹⁴⁵ Kaçakçılık suçuna ilişkin beraat veya mahkûmiyet kararı verilmesi, aynı fiil nedeniyle tesis edilen idari yaptırımın yargısal denetimine engel teşkil etmez. Danıştay 13. D, 05.02.2020, E. 2020/4, K. 2020/321, www.hukukturk.com, 10.12.2023.

¹⁴⁶ Oğurlu, İdari Yaptırımlar, 80; Özay, İdari Yaptırımlar, 64. Benzer yönde bir Anayasa Mahkemesi kararında ise "...konu bakımından birbirine benzeseler dahi, korunan hukuki yararı, unsurları, amacı ve neticesi farklı olması nedeniyle aynı fiilin ayrı hukuk disiplinleri kapsamında farklı şekillerde mütalaa edilmesi mümkündür. Bir fiilin söz konusu hukuk disiplinlerinin öngördüğü farklı yaptırımlarla cezalandırılması hukuk devleti ve "aynı fiilden dolayı iki kez yargılama olmaz" ilkesine aykırılık teşkil etmez." şeklinde hüküm kurulmuştur. Anayasa Mahkemesi, 05.03.2015, E. 2014/124, K. 2015/24, www.kazanci.com.tr, 10.12.2023.

¹⁴⁷ AİHM, Gradinger/Avusturya, 23.10.1995, Başvuru No: 15963/9, www.hudoc.echr.coe.int

rededilmektedir. Soruşturma aşamasında kullanılan yetkilerin, yetki devri müessesine aykırı bir şekilde kapsamlı olarak devredilmesi ve temel hak ve özgürlükleri sınırlayıcı mahiyetteki yetkilerin yönetmelik ile tanınmış olması hukuka uygun değerlendirilmemiştir. Ayrıca idari yaptırım tesis etme yetkisinin yetki devrine konu olması kurulsallık ilkesine aykırılık teşkil etmektedir.

LPG piyasa faaliyetlerinin özel denetim kuruluşlarından hizmet alımı yoluyla denetlenmesi mümkün kılınmıştır. İlgili denetim yetkisi, Anayasa'nın 128. maddesinin 1. fıkrası uyarınca genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken, asli ve sürekli hizmet niteliğindedir. Bu nedenle özel kuruluşlar aracılığı ile yürütülen denetim hizmetinin yetki kapsamı, hazırlık işlemi niteliğindeki raporlama yetkisi ile sınırlı olmalıdır. LPG Ön Araştırma ve Soruşturmalar Hakkında Yönetmelik m. 26 gereğince, yetkilendirilmiş farklı kurum personeli ya da özel kuruluşlar tarafından hazırlanan denetim raporlarının, soruşturma raporu gibi değerlendirilebilme imkanının tanınmış olması, ekonomik kolluk yetkisinin devri niteliği taşıdığından, anayasaya uygun olmadığı kanaatine varılmıştır.

LPG piyasası faaliyetlerinden niteliği itibarıyla düzeltme imkânı olan ve olmayan fiillerin EPDK kararlarıyla belirlenmesinin kanunilik ilkesine uygun olmadığı değerlendirilmektedir. Zira söz konusu fiillerin kapsamı temel hak ve özgürlüklere doğrudan etki etmektedir.

EPDK tarafından tesis edilen idari para cezalarında, net satış hasılatının belirlenemediği durumlarda, LPG ikmali, satışı veya benzeri deliller ile emsal olabilecek LPG piyasası faaliyetleri üzerinden belirlenecek olan oranlar ve asgari azami had dâhilinde bir hesaplama yapılmaktadır. Söz konusu belirlemede, ölçülülük ilkesine uygun karar verilmeli ve kullanılan takdir yetkisinin somut gerekçelere dayandırılması gerekmektedir.

LPG piyasası faaliyeti yürütenlere uygulanan idari yaptırım kararlarının hak kaybı yaratması da muhtemeldir. Hukuk devleti ilkesi gereğince, idari yaptırım kararlarının kusurlu olarak tesis edildiğinin ortaya konulması koşulu ile zararların EPDK tarafından tazmin edilmesi mümkün olmalıdır.¹⁴⁸

¹⁴⁸ Düzenleyici ve denetleyici kurumların sorumluluğuna ilişkin bilgi için bkz., Meltem Kutlu Gürsel, "İdare Hukuku Bağlamında Bağımsız İdari Otoritelerin Sorumluluğu SPK ve BDDK Örneği". İzmir Barosu Dergisi, 69(2), (2004): 31.

YAZAR BEYANI	
Mali Destek/Teşekkür Beyanı:	Bulunmamaktadır.
Yazarların Katkıları	Eserin tamamı yazar tarafından kaleme alınmıştır.
Çıkar Çatışması/Ortak Çıkar Beyanı	Yazar tarafından herhangi bir çıkar çatışması veya ortak çıkar beyan edilmemiştir.
Etik Kurul Onayı:	Gerekmektedir.

KAYNAKÇA

Akıllıoğlu, Tekin. “Bireyin Yönetmelik İşlemler Karşısında Korunması” ve Yönetim Hukukumuz”, Amme İdaresi Dergisi, 14/3, (1981): 37-56.

Akıncı, Müslüm. Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, İstanbul: Beta Yayınevi, 1999 (Bağımsız İdari Otoriteler).

Akıncı, Müslüm. “Ekonomik Kamu Düzeni ve Rekabet Kurumu”. Rekabet Dergisi. 5, (2001): 2-16 (Ekonomik Kamu Düzeni).

Akıncı, Müslüm: Danıştay Kararları Işığında İdarenin Gözetim ve Denetim Görevi. İstanbul: Legal Yayıncılık, 2017. (İdarenin Gözetim ve Denetim).

Akıncı, Müslüm. Bağımsız İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü, Yetkin Yayınevi, Ankara, 2000.

Altındağ, Samet. “5015 Sayılı Petrol Piyasası Kanunu Çerçevesinde İdari Yaptırımlar ve Yargısal Denetimi”. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Gazi Üniversitesi Enstitüsü, 2016.

Arslan Zehreddin ve Kahraman Berk. Rekabet Kurumu’nun Oluşumu, Görev ve Yetkileri ile Yargısal Denetimi. İstanbul: Alfa Yayınları, 2000.

Aslan, İ. Y. Enerji Hukuku. Cilt III, İstanbul: Ekin Yayınevi, 2009, (Enerji)

Aslan, Gündüz Alp. “Türk Hukukunda Bağımsız İdari Otoritelerin Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Yetki Unsurundaki Sakatlığın Düzenleyici İşleme Etkisi”. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi. 65/3 (2016): 571-631. (Bağımsız İdari Otoritelerin).

Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union (ACA), “Europe symposium Disputes concerning acts by regulatory authorities, General Report” (Erişim Tarihi 05.12.2023), chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.aca-europe.eu/seminars/2021_Paris/2021_Paris_General_Report_en.pdf.

Atay, Ender Ethem. “Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler (BİO'lar): Rekabet Konseyi”. Rekabet Kurumu Konferansı, (2000): 51-94.

Ayanoğlu, Taner. “Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Düzenleme Yetkisi ve TAPDK Örneği”. İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, 65/1 (2007): 39 – 83.

Balcı, Murat. Enerji Hukukunda Suçlar ve Kabahatler –I–, Petrol Kaçakçılığı Suçları ve Petrol Piyasası Kanununda Düzenlenen Kabahatler. Ankara: Adalet Yayınevi, 2010.

Çağlayan, Ramazan. İdari Yaptırımlar Hukuku (Kabahatler Kanunu Yorumu), Ankara: Asil Yayın Dağıtım, 2006.

Çağlayan Ramazan ve Beşir Fatih Doğan, “Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Verdiği Para Cezalarının Uygulaması”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, XII/1-2 (2008): 565-583.

Çakmak, Zeynep. Bağımsız İdari Otorite Olarak Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu. Ankara: Çakmak Yayınevi, 2011.

Çal, Sedat. “Bağımsız İdari Otorite Olarak Enerji Piyasası Kurulu”. Ankara Barosu Dergisi, 3 (2001): 93-112.

Çanacık Cumhuriyet. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Regülatif İdari Yaptırım Uygulanmasında İzlenen İdari Usullere Ege-men Olan İlkeler. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2020.

Ceylan, Mahmut. İdari Yaptırımların Düzenlenmesinde ve Uygulanmasında Yetki. Ankara: Seçkin Yayınevi, 2021.

De Moor-Van Vugt Adrienne. “Administrative Sanctions In Eu Law”, Review of European Administrative Law. 5/1 (2012): 5-41.

Duran, Lütfi. “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”. Amme İdaresi Dergisi, 30/1 (1997): 3-10. (Bağımsız İdari Otoriteler).

Ekinci, Murat. “Ceza Hukuku İlkeleri Açısından İdari Yaptırımlar”. Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi. 3, (2017): 19-54.

EPDK, “Sıvılaştırılmış Petrol Gazlarının (LPG) Farklı Kullanım Alanlarının İncelenmesi”, (Erişim Tarihi 20.06.2023), file:///C:/Users/Ezqip/Downloads/_Portaladmin_Uploads_Content_Fa staccess_3e419a6055766.Pdf.

EPDK, “Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası 2022 Yılı Sektör Raporu”, (Erişim Tarihi 20.06.2023), <https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/3-0-108-1002/Lpgyillik-Sektor-Raporlari>.

EPDK, “2022 Yılı Faaliyet Raporu”, (Erişim Tarihi 08.02.2024) <https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/3-0-56/faaliyet-raporlari>.

Erdinç, Burcu. “İdari Yaptırımların Kavramsal Çerçevesi ve Cezai Yaptırımlarla Karşılaştırılması”. Ankara Barosu Dergisi, 2 (2012): 241-276.

Ergün, Çağdaş Evrim. “Türkiye ve Avrupa Birliği’nde Enerji Alanındaki Bağımsız İdari Otoriteler”, TBB Dergisi, 17/50 (2004): 45-60.

Evren, Çınar Can. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Özelinde İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi. Ankara: Savaş Yayınları, 2020.

Gençay, Şehnaz. “Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu’nun Yaptırım Uygulama Yetkisi ve Yargısal Denetimi”. Ankara Barosu Uluslararası Hukuk Kurultayı, Ocak 2010, Ankara Barosu Yayınları, 3, (2011): 177-184.

Gola, J. “Regulation of The Energy Sector In France And Its Judicial Review”. Eurasian Journal Of Social Sciences, 7/4 (2019): 40-47.

Gölcüklü, Feyyaz. “İdari Ceza Hukuku ve Anlamı; İdarenin Cezai Müeyyide Tatbiki”. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi. XVIII/2 (1963):115-182.

Gözler, Kemal. İdare Hukuku. Cilt I, 2. Baskı. Bursa: Ekin Yayınevi, 2019, (Cilt I).

Gözler, Kemal. İdare Hukuku. Cilt II, 2. Baskı. Bursa: Ekin Yayınevi, 2019, (Cilt II).

Güçlü, Yaşar. İdari Para Cezaları ve Diğer İdari Yaptırımlar. Güncellenmiş 4. Baskı. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2020.

Günday, Metin. İdare Hukuku. 10. Baskı. Ankara: İmaj Yayınevi, 2011, (İdare Hukuku).

Gündüz, F. Ebru. “İdari Yaptırımların Zaman Bakımından Uygulanması”. Türkiye Adalet Akademisi Dergisi. 8/32 (2017): 33-60.

Inocencio, F.G. I. "Independent Regulatory Agencies In The Oil And Gas Industry". *International Energy Law Review*, 4 (2018): 136-146.

Kağıtçıoğlu, Mutlu. *Para Piyasası Kurumlarına Yönelik Ekonomik Kolluk Faaliyeti*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2016.

Kaplan, Onur. "Danıştay Kararları Çerçevesinde İdari Yaptırımlarda Lehe Hükümün Uygulanması İlkesi". *Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, XVI/2 (2021): 445-486.

Karabulut, Mustafa. *İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi*. Ankara: Turhan Kitabevi, 2008.

Karaca, Egemen. *Üniversitelerde Disiplin Rejimi*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2019.

Karahanoğulları, Onur. *İdare Hukuku*, Ankara: Turhan Kitabevi, 2022.

Karakurt, Ahu. "Sermaye Piyasası Kanunu Bağlamında İdari Yaptırımlar". *TBB Dergisi*, 85 (2009): 137-172.

Kaya, Cemil. *İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetim*. İstanbul: On İki Levha Yayınevi, 2022.

Kojima, M. *The Role Of Liquefied Petroleum Gas In Reducing Energy Poverty*, World Bank, 2011.

Kutlu Gürsel, Meltem. "Sermaye Piyasası Kurulu'nun Denetimi". Prof. Dr. İrfan Baştuğ Anısına Armağan, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 7, Özel Sayı, (2005): 493-554, (Sermaye Piyasası Kurulu'nun).

Kutlu Gürsel, Meltem. "İdare Hukuku Bağlamında Bağımsız İdari Otoritelerin Sorumluluğu SPK ve BDDK Örneği". *İzmir Barosu Dergisi*, 69/2 (2004): 16-31, (Bağımsız İdari Otoritelerin).

Marique, Yseult. *The Rule-Making Powers Of Independent Administrative Agencies, ('Quangos')*. *Electronic Journal Of Comparative Law*, 11/3 (2007): 1-41.

Mathews J. *Proportionality Review In Administrative Law, The Judge And Proportionate Use Of Discretion: The Comparative Administrative Law Study*. London: Routledge, 2017.

Oğurlu, Yücel. *İdarî Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma*. Ankara: Seçkin Yayınevi, 2001. (İdari Yaptırımlar).

Oğurlu, Yücel. Karşılaştırmalı İdare Hukukunda Ölçülülük İlkesi. Ankara: Seçkin Yayınevi, 2002. (Ölçülülük).

Öğütçü, Muhlis. Çevre Kanunu'ndaki İdari Yaptırımlar. Ankara: Adalet Yayınevi. Ankara, 2022.

Örs, Cengiz Ozan. İdare Hukuku Açısından Petrol Piyasası. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2017.

Özay, İl Han. Günışığında Yönetim. Filiz Kitabevi, 2004. (Günışığında).

Özay, İl Han. İdari Yaptırımlar. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1985, (İdari Yaptırımlar).

Özkan, Ahmet Fatih. Ekonomik Kamu Düzeni ve Ekonomik Kolluk Faaliyeti. Ankara Barosu Dergisi, 67/4 (2009):75-94. (Ekonomik Kamu Düzeni).

Özkan, Gürsel. "İdari Yaptırımlar, Lehe Kanun Uygulaması ve Yargıya Güven". International Conference On Eurasian Economies, 175-185, İstanbul: Beykent Üniversitesi Yayınları, 2020, (İdari Yaptırımlar).

Özkan, Gürsel. "Danıştay İçtihatlarına Göre Gerekçenin Önemi", Yargı Kararlarında Gerekçelendirme Çalışması (Raporlar ve Tebliğler). Ankara: Türkiye Adalet Akademisi, 2021. (Gerekçe).

Öztürk, K. Burak. Fransız ve Türk Hukukunda İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kapsamı. Ankara: Yetkin Yayınları, 2009, (Düzenleme Yetkisi).

Öztürk K. Burak. "İdari İşlemin Sebep Unsuru: Yeni Bir Tanım Denemesi", Prof. Dr. Metin Günday Armağanı Cilt II, Ankara: Atılım Üniversitesi Yayınları, 2020, (Sebep Unsuru).

Rozo- Álvarez, Carlos Yezid, Lindsay, Alvarez-Pomar, Ernesto, Gómez-Vargas, Imelda, Lizcano-Carod, "Sectorial analysis of liquefied petroleum gas". Visión, Electrónica. 13/2 (2019): 358-373.

Sancakdar, Oğuz. "İdari Cezaların Yaptırımlar Teorisindeki Yeri ve Türk Hukukundaki Yeri ve Türk Hukukundaki Anayasal Temelleri". İstanbul Kültür Üniversitesi Uluslararası İdari Ceza Hukuku Sempozyumu, 59-107. Ankara: Seçkin Yayınevi, 2009. (İdari Cezaların).

Sancakdar, Oğuz. "İdari Hukuku Yönüyle Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun Kısa Bir Değerlendirmesi". Amme İdaresi Dergisi. 34/4 (2001): 97-136, (Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu).

Sancakdar, Oğuz vd. İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı, 11. Baskı, Ankara: Seçkin Yayınevi, 2022.

Sanlı Kerem Cem. "Rekabet Hukuku ve Özel Hukuk Açısından Akaryakıt Dağıtım Sektöründeki Dağıtım Sözleşmeleri II: Gelinek Nokta, Sorunlar ve Değerlendirmeler". Rekabet Dergisi. 11/3 (2010): 177-230.

Sever, Dilşad Çiğdem. "Türkiye'de Düzenleyici Kurumların Yapısı, İşlevi ve Dönüşümü". AÜHFD, 64/1 (2015): 195-236

Sezginer, Murat. "İdarenin Müdahale Ettiği Özel Hukuk Sözleşmeleri (Birleşik İradeli "Birleşme" Sözleşmeler". Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi. 17/2 (2013): 1589-1622.

Tan, Turgut. "Ekonomik İdari Kararların Yargısal Denetimi". Amme İdaresi Dergisi, 8/2 (1975): 33-49. (Ekonomik İdari Kararların).

Tan, Turgut. "Bağımsız İdari Otoriteler". Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları-4. 3-17. Ankara: Rekabet Kurumu Yayınları, 2000. (Bağımsız İdari Otoriteler).

Tan, Turgut. "İdari Yaptırımlar ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ndeki Güvenceler". Prof. Dr. A. Şeref Gözübüyük'e Armağan. Ankara: Turhan Kitabevi, 2005. (İdari Yaptırımlar).

Tan, Turgut. Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri. Ankara: Turhan Kitabevi, 2015. (Ekonomik Kamu Hukuku).

Turgut Tan ve Şeref Gözübüyük, İdare Hukuku Cilt I. Ankara: Turhan Kitabevi, 2021.

Tekinsoy Ayhan. "Bağımsız İdari Otoriteler Ve Regülasyon Anlayışı - Tartışmalar, Sorunlar". Ankara Barosu Dergisi. 65/2 (2007): 119-134. (Bağımsız İdari Otoriteler)

Ulusoy, Ali. Bağımsız İdari Otoriteler. Ankara: Turhan Kitabevi, 2003. (Bağımsız İdari Otoriteler).

Ulusoy, Ali. İdari Yaptırımlar. İstanbul: XII Levha Yayıncılık, 2013. (İdari Yaptırımlar).

Ulusoy, Ali. "EPDK Uygulamaları ve Yargı Kararları". Ankara Barosu Uluslararası Hukuk Kurultayı, 184-190. Ankara: Ankara Barosu Yayını, 2011. (EPDK).

Uran, Emrah. Türkiye'deki Bağımsız İdari Otoritelerin İdari Yaptırım Yetkisi. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2012.

Veen, A. Regulation Without Representation? Independent Regulatory Authorities and Representative Claim-Making in The Netherlands. Hollanda: Proefschrift, 2014.

Yet, Orhun, “EPDK Uygulamaları ve Yargı Kararları”, Ankara Barosu Uluslararası Hukuk Kurultayı, 166-168. Ankara: Ankara Barosu Yayını, 2011.

Yıldırım, Turan. “Bağımsız İdari Otoritelerin Yargısal Denetimi”. 2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu, 201-206. Ankara: Danıştay Yayını, 2000.

Zanobini, Guido. İdari Müeyyideler, Çeviren Yılmaz Günel), Ankara: Sevinç Matbaası, 1964.

Yargı Kararları

AIHM, Gradinger/Avusturya, Başvuru No: 15963/90 (23.10.1995), www.hudoc.echr.coe.int.

Anayasa Mahkemesi, K. 2012/56 (11.04.2012), www.kazanci.com.tr.

Anayasa Mahkemesi, K. 2012/101 (05.07.2012), www.kazanci.com.tr.

Anayasa Mahkemesi, K. 2015/24 (05.03.2015), www.kazanci.com.tr.

Anayasa Mahkemesi, K. 2015/38 (01.04.2015), www.kazanci.com.tr.

Anayasa Mahkemesi, K. 2016/28 (07.04.2016), www.anayasa.gov.tr.

Anayasa Mahkemesi, K. 2018/6 (18.01.2018), www.kazanci.com.tr.

Anayasa Mahkemesi, K. 2023/163 (28.09.2023), www.anayasa.gov.tr.

Anayasa Mahkemesi, Başvuru Numarası: 2018/18975 (20.10.2021), www.kazanci.com.tr.

Ankara Bölge İdare Mahkemesi, 8. İdari Dava Dairesi, K. 2020/2492 (23.12.2020), www.kazanci.com.tr.

Ankara Bölge İdare Mahkemesi, 7. İdari Dava Dairesi, K. 2017/562 (29.11.2017), www.kazanci.com.tr.

Danıştay 10. Dairesi, K. 1994/5633 (10.11.1994), Danıştay Dergisi, S.90, 1047.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, K. 2005/2501 (20.10.2005), www.hukukturk.com.

Danıştay 13. Dairesi, K. 2008/6762 (13.10.2008), www.hukukturk.com.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, K. 2009/396 (05.03.2009), www.hukukturk.com.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, K. 2009/364 (05.03.2009), www.hukukturk.com.

Danıştay 13. Dairesi, K. 2009/7034 (23.06.2009), www.hukukturk.com.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, K. 2009/1868 (22.10.2009), www.hukukturk.com.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, K. 2009/3440 (24.12.2009), www.hukukturk.com.

Danıştay 8. Dairesi, E. 2009/8191 (15.01.2010), www.kazanci.com.tr.

Danıştay 13. Dairesi, K. 2011/3006 (22.06.2011), www.hukukturk.com.

Danıştay 13. Dairesi, K. 2011/4156 (30.09.2011), www.hukukturk.com.

Danıştay 13. Dairesi, K. 2014/2856 (10.09.2014), www.hukukturk.com.

Danıştay 13. Dairesi, K. 2014/3484 (12.11.2014), www.hukukturk.com.

Danıştay 13. Dairesi, K. 2014/4501 (23.12.2014), www.hukukturk.com

Danıştay 17. Dairesi, K. 2015/1559 (29.04.2015), www.hukukturk.com,

Danıştay 13. Daire, K. 2017/1161 (25.04.2017), www.hukukturk.com.

Danıştay 13. Dairesi, K. 2018/137 (11.01.2018), www.hukukturk.com.

Danıştay 10. Dairesi, K. 2018/3385 (08.11.2018), www.hukukturk.com.

Danıştay 13. Dairesi, K. 2019/2680 (19.09.2019), www.hukukturk.com.

Danıştay, 13. Dairesi, K. 2019/4450 (18.12.2019), www.hukukturk.com

Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, K. 2020/134 (29.01.2020), www.hukukturk.com.

Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, K. 2022/316 (03.02.2022), www.hukukturk.com.

Danıştay 13. Dairesi, K. 2020/321 (05.02.2020), www.hukukturk.com.

Danıştay 13. Dairesi, K. 2020/582 (20.02.2020), www.hukukturk.com.

Danıştay 13. Dairesi, K. 2020/587 (24.02.2020), www.kazanci.com.tr.

Danıştay 13. Dairesi, K. 2020/735 (04.03.2020), www.hukukturk.com.

Danıştay 13. Dairesi, K. 2020/1535 (23.06.2020), www.hukukturk.com.

- Danıştay 10. Dairesi, K. 2020/6598 (21.12.2020) www.hukukturk.com.
- Danıştay 13. Dairesi, K. 2021/290 (26.01.2021), www.hukukturk.com.
- Danıştay, 13. Dairesi, K. 2021/357 (28.01.2021), www.hukukturk.com.
- Danıştay 13.Dairesi, K. 2021/928 (18.02.2021), www.kazanci.com.tr.
- Danıştay 13. Dairesi, K. 2021/894 (11.03.2021), www.hukukturk.com,
- Danıştay 13. Dairesi, K. 2021/1852 (25.05.2021), www.hukukturk.com.
- Danıştay 13. Dairesi, K. 2021/2062 (02.06.2021), www.hukukturk.com
- Danıştay 13. Dairesi, K. 2021/2607 (01.07.2021), www.kazanci.com.tr.
- Danıştay 13.Dairesi, K. 2021/4031 (25.11.2021), www.hukukturk.com.
- Danıştay, 2. Dairesi, K. 2021/4688 (02.12.2021), www.hukukturk.com.
- Danıştay 13.Dairesi, K. 2021/149 (02.12.2021), www.hukukturk.com.
- Danıştay 13. Dairesi, K. 2021/4149 (02.12.2021), www.hukukturk.com.
- Danıştay 6. Dairesi, K. 2021/14507 (28.12.2021), www.hukukturk.com.
- Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, K. 2021/2625 (24.11.2021), www.kazanci.com.
- Danıştay 13. Dairesi, K. 2022/419 (15.02.2022), www.hukukturk.com.
- Danıştay 13. Dairesi, K. 2022/1100 (17.03.2022), www.hukukturk.com.
- Danıştay 13. Dairesi, K. 2022/2084 (17.05.2022), www.hukukturk.com.
- Danıştay 13. Dairesi, K. 2022/2393 (11.06.2022), www.hukukturk.com.
- Danıştay 13. Dairesi, K. 2022/2759 (21.06.2022), www.hukukturk.com.
- Danıştay 13.Dairesi, K. 2022/27 (22.06.2022), www.hukukturk.com.
- Danıştay 13. Dairesi, K. 2022/2955 (29.06.2022), www.hukukturk.com.

