**İDDK., E. 2007/1800 K. 2011/267 T. 21.04.2011**

**idari işlemin gerekçeli olması ilkesi • yasal dayanak**

TÜRK MİLLETİ ADINA

Dava; davacı şirkete ait … isimli işyerinin on gün süreyle kapatılmasına ilişkin Eminönü Kaymakamlığı'nın 11.2.2004 günlü, 2003/D.S.2 sayılı işleminin iptali istemiyle açılmıştır.

(…)

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendinde; iptal davalarında hukuka uygunluk denetiminin idari işlemlerin yetki, şekil, sebep, konu ve maksat unsurları üzerinde yapılacağı öngörülmüştür. Gerek yargısal kararlarda gerekse öğretide sebep unsuru, işlemin yapılmasını gerektiren hukuki işlem veya olay olarak tanımlanmaktadır. Sebep, idareyi işlem yapmaya yönelten tüm etkenler olup, işlemin bir tür gerekçesidir. İdari işlemin dayanağı olan sebebin yasalarda açıkça belirtilmemiş olması halinde dahi idari dava açılması durumunda yargı mercii önünde idare tarafından bildirilmesi zorunludur. Esasen 2577 sayılı Yasa'nın 20. maddesinin verdiği yetkiye dayanarak mahkemeler bakmakta oldukları davalara ait her çeşit incelemeyi kendiliklerinden yapabileceklerinden, bu yetkiye dayanarak yargıç idareden işlemin dayanağı olan sebebin gösterilmesini isteyebileceği gibi bu sebebi kendiliğinden de araştırabilir. Dolayısıyla 2577 sayılı Yasa'nın 20. maddesinin yargıca tanıdığı re'sen araştırma yetkisinin aynı zamanda davacılara da güvence sağlayacağı kuşkusuzdur.

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

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

Dava konusu uyuşmazlık bu anlatım çerçevesinde incelendiğinde; davacı şirkete ait işyerinin on gün süreyle kapatılmasına ilişkin işlem idari yaptırım niteliğinde bir işlem olduğundan, kapatma gerekçesinin idari işlemden anlaşılması gerektiği açıktır.

Nitekim, işyerinin kapatılmasına neden olan maddi olay ve dayanağı yasa kuralı, diğer bir anlatımla işlemin gerekçesinin davacıya bildirildiği dava dilekçesi ekinde yer alan 12.1.2004 günlü "Tebliğ ve Tebellüğ Belgesi"nin incelenmesinden anlaşılmakta olup, bu durumda işlemin yasal dayanak belirtilmeksizin tesis edildiğinden söz edilemeyeceğinden, gerekçe gösterilmediğinden bahisle kapatma işleminin iptaline karar veren İdare Mahkemesi kararında hukuka uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, davalı idarenin temyiz isteminin kabulüne, İstenbul 5. İdare Mahkemesince verilen 22.11.2006 günlü, E:2006/2454, K:2006/2864 sayılı kararın bozulmasına, işin esası hakkında bir karar verilmek üzere dosyanın İdare Mahkemesine gönderilmesine, 21.04.2011 gününde oybirliği ile karar verildi.

**6. D., E. 2014/6055 K. 2015/2492 T. 21.4.2015**

TÜRK MİLLETİ ADINA

Dava, Adana İli, Seyhan İlçesi, A1 Mahallesi, 11078 ada, 1 parsel sayılı davacıların hissedarı olduğu taşınmazın da kentsel dönüşüm alanı sınırları içerisine alınmasına ilişkin Adana Büyükşehir Belediye Meclisinin 12.06.2013 günlü ve 136 sayılı kararının iptali istemiyle açılmış; İdare Mahkemesince, davaya konu işlemin tesisi sırasında davacılara ait taşınmazın yer aldığı bölgenin kentsel dönüşüm alanı olarak ilan edilmesi için Kanunda öngörülen şartların bulunup bulunmadığı hususunda davalı idare tarafından herhangi bir araştırma ve incelemenin yapılmadığı, kentsel dönüşüm alanı sınırı tespit edilirken hangi kriter veya kriterlere uyulduğunun açık olmadığı ve sonrasında bu alanın, hangi kullanımlara dönüşeceğinin belirtilmediği gibi yargılamanın devamı sırasında da ara kararı ile sorulmasına rağmen bu hususlara ilişkin bilgi ve belgelerin dava dosyasına ibraz edilmemesi karşısında, dava konusu işlemede hukuka ve mevzuata uyarlık bulunmadığının anlaşıldığı gerekçesiyle, dava konusu işlemin iptaline karar verilmiş, bu karar davalı idare vekili tarafından temyiz edilmiştir.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanunu'nun 2/1-a maddesinde, "idarî işlemlerin yetki, şekil, sebep, konu ve maksat unsurlarından biri yönünden hukuka aykırı olduğu iddiasıyla, menfaatleri ihlâl edilenler tarafından açılan iptal davaları" idarî dava türleri arasında sayılmıştır.

İdare Hukukunda idari işlemlerin unsurları doktrinde ve yargı kararlarında yetki, şekil, sebep, konu ve amaç olarak sayılmaktadır. Bu unsurlardan birinin hukuka aykırılığının tespiti halinde ise 2577 sayılı Kanunun 2/1-a maddesi uyarınca idari işlem iptal yaptırımına tabiidir.

Bir idari işlemin unsurları arasında sayılan "sebep unsuru", işlemin tesis edilmeden önce varolan ve idareyi belli bir karar veya işleme götüren hukuki veya fiili durumdur. Sebep unsurunun tanımlarından anlaşılacağı üzere idari işlemin mutlaka bir sebebe dayanması gerekir ve bu sebep objektif nitelikte olmalıdır. İdari işlemin sebebi işlem tesisi sırasında açıkça gösterilebileceği gibi idari işlemin dava konusu edilmesi halinde işlemi tesis eden makam tarafından da yargılama sırasında yapılan savunmalarda da beyan edilebilir. Ancak sebep unsurunda bulunması gereken objektifliğin temini ve yargısal denetiminin yapılabilmesi için gösterilen sebebin işlemi tesis eden makama özel, muğlak, soyut ve belirsiz gerekçelere değil, aksine idareleri işlem tesisine zorlayan sebebin hukuka uygunluk denetimine elverişli bir şekilde somut bilgi ve belgelere dayanan gerekçeleriyle ortaya konulması zorunludur.

5393 sayılı Belediye Kanunun 73. maddesinin 1. fıkrasında "Belediye, belediye meclisi kararıyla; konut alanları, sanayi alanları, ticaret alanları, teknoloji parkları, kamu hizmeti alanları, rekreasyon alanları ve her türlü sosyal donatı alanları oluşturmak, eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek, kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak veya deprem riskine karşı tedbirler almak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilir. Bir alanın kentsel dönüşüm ve gelişim alanı olarak ilan edilebilmesi için yukarıda sayılan hususlardan birinin veya bir kaçının gerçekleşmesi ve bu alanın belediye veya mücavir alan sınırları içerisinde bulunması şarttır...." hükmüne yer verilerek kentsel dönüşüm ilanı için gerekli koşullar sınırlı sayıda sayma yoluyla belirtilmiş olup, kanunda belirtilen yetkili idarelerin, koşullardan birinin varlığı halinde belirli bir bölgede "kentsel dönüşüm" ilan edilebileceğinde duraksama bulunmamaktadır. Ancak idareler yasal dayanak çerçevesinde işlem tesis ederken yasada öngörülen hangi sebebe binaen "Kentsel Dönüşüm İlanına" yöneldiğini, ilan edilen sınırın belirlenmesinde gözetilen kriterleri, kentsel dönüşüm sınırını çevresinden ayrıştıran özelliklerini, yargısal denetime elverecek bir biçimde, somut bilgi ve belgeye dayanan gerekçeleriyle, objektif bir biçimde ortaya koymak durumundadır. Aksi davranışla herhangi bir araştırma ve değerlendirme yapılmadan işlem tesisi halinde, idarelerin keyfiliğinden söz edilebileceği gibi, yargılamaya konu edilen idari işlemin esası hakkında hukuka uygunluk denetimi yapılamaması dolayısıyla anılan işlemlerden etkilenen şahıslar açısından Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ve tarafı olduğumuz Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ile güvence altına alınan hukuki güvenliğin zedelenmesi söz konusu olacaktır.

Bakılan davada, dava konusu edilen "kentsel dönüşüm sınırı ilanına" ilişkin meclis kararında, işlemin 5393 sayılı Belediye Kanununun 73. Maddesi uyarınca yapıldığı belirtilmesine karşın, anılan kanun hükmünde sayılan hangi husus nazara alınarak bu alanın kentsel dönüşüm sınırı olarak belirlendiğinin somut bir şekilde belirtilmediği, "toplu konut uygulamaları"nın düşünüldüğünün soyut bir şekilde beyan edilmesiyle yetinildiği, İdare Mahkemesi'nin 23.01.2013 günlü ara kararına verilen cevapta da bu hususa yönelik somut bir açıklamaya yer verilmediği gibi işlem tesisinden önce yapılan teknik ve bilimsel bir çalışmanın da varlığından sözedilmediği, mülkiyet hakkının özüne etki eden idari bir karara dayanak alınamayacak nitelikteki, personel tarafından icra edilen "müşahade" ve "fotoğraflama" eylemlerinin dava konusu meclis kararına dayanak olarak gösterildiğinin anlaşılması karşısında, dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

Öte yandan; davalı idarenin 26.06.2014 günlü temyiz dilekçesinde, 5393 sayılı Kanunun 73. maddesinde, "kentsel dönüşüm sınırı ilanı"nın araştırma raporu aracılığı ile yapılması gerektiği yolunda bir zorunluluk öngörmediği belirtilerek, esasen böyle bir araştırmanın yapılmadığı ifade edilmekte ve rapora veya incelemeye gerek olmadığı iddiasıyla temyize konu mahkeme kararının bozulması istenilmekte ise de; anılan kanun hükmünde belirli bir format ve çerçevede özel bir araştırma raporu hazırlanması doğrultusunda idarelere yükümlülük yüklenmemesinin, idarelere keyfi ve soyut işlem tesisi yönünde hak bahşetmeyeceği gibi yukarıda açıklamasına yer verilen idari işlemin "sebep unsuru" çerçevesinde, yalnız dava konusu işleme hasren değil, idarelerin tüm işlemleri açısından, işlem tesisinden önce mevcut olan hukuki ve objektif sebebin idari işlemin niteliği ve kapsamı ile orantılı bir biçimde dayanağı bilgi ve belgeler eklenerek ortaya konulması idari işlemin temel ilkelerinden olup yargısal denetim sırasında bu unsurun değerlendirilmesi esastır.

Kaldı ki, dava konusu edilen 12.06.2013 tarihli meclis kararından sonra, uyuşmazlık konusu taşınmazı da kapsayan kentsel dönüşüm sınırının bir kısmı 6306 sayılı Kanunun 2. maddesi uyarınca, 18.11.2013 tarihli, 2013/5618 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile "Riskli Alan" ilan edilmiştir.

Bu durumda, "Kentsel Dönüşüm İlanına" ilişkin meclis kararında hukuka uyarlık, temyize konu mahkeme kararında hukuki isabetsizlik bulunmamaktadır.

İdare ve Vergi Mahkemeleri tarafından verilen kararların temyiz yolu ile incelenerek bozulabilmeleri 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 49. maddesinde yazılan nedenlerden birinin bulunması halinde mümkündür.

Açıklanan nedenlerle, Adana 2. İdare Mahkemesince verilen 04/06/2014 tarihli, E:2013/2048, K:2014/1134 sayılı kararın ONANMASINA, dosyanın adı geçen Mahkemeye gönderilmesine, bu kararın tebliğ tarihini izleyen günden itibaren 15 gün içerisinde kararın düzeltilmesi yolu açık olmak üzere, 21/04/2015 tarihinde oyçokluğuyla karar verildi.

**11. D., E. 2005/2069 K. 2007/9757 T. 17.12.2007**

TÜRK MİLLETİ ADINA

209 sayılı Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığına Bağlı Sağlık Kurumları ile Esenlendirme (Rehabilitasyon) Tesislerine Verilecek Döner Sermaye Hakkında Kanunun 5. maddesinin üçüncü fıkrasında, personelin katkısıyla elde edilen döner sermaye gelirlerinden personele ek ödeme yapılabileceği, yapılacak ek ödemelerin oran, esas ve usullerinin Sağlık Bakanlığınca belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

209 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak hazırlanan 15.11.2002 tarih ve 12311 sayılı Sağlık Bakanlığına Bağlı Döner Sermayeli Kurum ve Kuruluşlarda Görevli Personele Döner Sermayeden Ek Ödeme Yapılmasına Dair Yönergenin 4. maddesinde, kişinin ek ödemeye hak kazanabilmesi için belirli bir performans göstermesi gerektiği, personel değerlendirmelerinde yönerge ekinde yer alan personel değerlendirme formunun esas alınacağı, birim sorumlusu, birim amiri ve kurum amiri tarafından takdir edilecek puanların ortalamasının ek ödeme performans puanını oluşturacağı hükme bağlanmıştır.

Dosyanın incelenmesinden, Devlet Hastanesinde hemşire olarak görev yapan davacının 2003 yılı 1. dönemine (Ocak, Şubat, Mart aylarına) ilişkin döner sermaye ek ödemesinin emsallerine göre düşük ödendiğinden bahisle mağduriyetinin giderilmesi istemiyle davalı idareye başvurduğu, davalı idarece dava konusu işlem ile değerlendirme formunda yer alan disiplinle ilgili bölümlerin düşük notla değerlendirilmesi nedeniyle davacıya eksik ek ödeme yapıldığı belirtilerek davacı başvurusunun reddi üzerine bakılan davanın, dava konusu işlemde ileri sürülen"disiplinle ilgili bölümlerin düşük notla değerlendirildiği" iddiasının yerinde olmadığı, hakkında herhangi bir soruşturma açılmadığı gibi, disiplin cezası da almadığı iddiasıyla performans puanına dayalı olarak döner sermaye ek ödemesinin eksik yapılmasına ilişkin işlemin iptali ile parasal hakların yasal faiziyle birlikte tazmini istemiyle açıldığı, İdare Mahkemesince davacı tarafından ek ödemeye esas alınan performans puanının dava konusu yapılmayarak kesinleşmesi nedeniyle bu puan esas alınarak tesis edilen işlemde hukuka aykırılık görülmediği gerekçesiyle davanın reddine karar verildiği anlaşılmaktadır.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 2. maddesinde; iptal davaları, idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı bulunarak iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan davalar olarak tanımlanmıştır.

Bir idari işlemin "sebep unsuru", idari işlemin tesisinin dayanağı olan mevzuatta önceden belirlenen ve idareyi o işlemi tesis etmeye iten maddi ve hukuki sebepler olup, hukuki sebeplerin başında da idari işlemler gelmektedir. Dolayısıyla, bir idari işlemin diğer bir idari işlemin sebep unsuru olduğu durumlarda, ikinci işlemin hukuki denetimi sırasında sebeb unsuru olan birinci işlemin de hukuki denetiminin yapılması gerekmektedir. Yine idari davaya konu edilebilecek nitelikte bir işlem olan birinci işleme karşı süresinde dava açılmayan durumlarda da, ikinci işlemin hukuki denetimi yapılırken, bu ikinci işlemin sebep unsurunu teşkil eden birinci işlem hakkında hüküm tesis edilmeksizin, sebep unsuru olarak hukukilik denetimine tabi tutulması gerekmektedir.

Buna göre, davacıya döner sermaye ek ödemesinin emsallerinden daha az ödenmesinin sebebini, performans değerlendirme formunda yer alan ve ek ödemeye esas alınan performans puanının düşük belirlenmesi işlemi oluşturmakta olup, bu işleme karşı süresinde dava açılmamış ise de, döner sermaye ek ödemesinin daha az ödenmesi işleminin hukuki denetimi yapılırken, bu işlemin sebep unsuru olan "performans puanının düşük belirlenmesi" işleminin de hukuki denetime tabi tutulması, yani, performans puanının düşük belirlenmesi işlemi hakkında hüküm kurulmaksızın yalnızca sebep unsuru olarak hukuki denetiminin yapılması suretiyle, döner sermaye ek ödemesinin daha az ödenmesi işleminin irdelenmesi gerekmekte iken, bu yönde bir irdeleme yapılmaksızın verilen İdare Mahkemesi kararında hukuka uyarlık görülmemiştir.

Açıklanan nedenlerle, davacı temyiz isteminin kabulüyle Antalya 1. İdare Mahkemesinin 10.11.2004 gün ve E:2004/201, K:2004/1505 sayılı kararının yeniden bir karar verilmek üzere bozulmasına, gereksiz olarak alınan 17,00.- YTL temyiz başvuru harcının istemi halinde davacıya iadesine, dosyanın anılan Mahkemeye gönderilmesine, 17.12.2007 tarihinde oybirliği ile karar verildi.